

ZAKON O NAKNADI ZA IMOVINU ODUZETU ZA VRIJEME JUGOSLAVENSKE KOMUNISTIČKE VLADAVINE – PRAKSA UPRavnOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Ljiljana Karlovčan-Đurović, sutkinja
Upravni sud Republike Hrvatske
Pr.: 28. siječnja 2008.
Stručni članak

UDK: 347.23(497.5)(094)
Ur.: 10. siječnja 2008.

U radu je iznesena ustaljena praksa Upravnog suda Republike Hrvatske vezana uz primjenu Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (dalje: Zakon o naknadi).

Osim toga navedena je i novija praksa Upravnog suda vezana uz Zakon o naknadi te promjena prakse potkrijepljena sa zaključcima sjednica Imovinsko-pravnog odjela suda.

Iznesene su i dileme vezane uz pravo na naknadu imovine stranaca.

Ključne riječi: *naknada za oduzetu imovinu, Upravni sud, sudska praksa*

1. Uvodne napomene

Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (dalje: Zakon o naknadi) objavljen je u “Narodnim novinama”, br. 92/96. i 92/99. (ispravak), a stupio je na snagu 1. siječnja 1997. godine.

Odmah nakon stupanja na snagu Zakona o naknadi, pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske 24 zastupnika Županijskog doma Hrvatskog državnog sabora podnijelo je zahtjev za ocjenu suglasnosti navedenog Zakona s Ustavom, a više podnositelja podnijelo je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti pojedinih odredaba Zakona ili cijelog Zakona sa Ustavom.

Ustavni sud Republike Hrvatske donio je dana 21. travnja 1999. godine Odluku i Rješenje br. U-I-673/196 i dr., objavljenu u “Narodnim novinama”, br. 39/99. i 42/99. (ispravak).

Ustavni sud je u navedenoj Odluci i Rješenju zaključio da ni jedna od tranzicijskih zemalja u kojima se pravno regulira i provodi denacionalizacija nema ekonomske moći da u naravi vrati svu oduzetu imovinu kada bi to i pravno i praktički bilo moguće te da nadoknadi sve štetne posljedice oduzimanja. Zbog

toga se u svim nacionalnim zakonima o denacionalizaciji pojavljuju ista ograničenja, posebno u pogledu kruga ovlaštenika, imovine koja se nadoknađuje ili vraća i opsega naknade. Ustavni sud je zaključio da se u Zakonu o naknadi polazi od temeljne postavke da se ispravljanjem starih nepravdi ne smiju učiniti nove, teže nepravde. Sve načelne odredbe Zakona rezultat su kompromisa i sučeljavanja suprotstavljenih prava i interesa prijašnjih vlasnika, nositelja prava koja su stečena na oduzetoj imovini i gospodarskih i drugih interesa države i društva. Zbog toga, prema mišljenju Ustavnog suda, posebice imajući u vidu redovito značajni vremenski odmak od trenutka oduzimanja imovine, ne može biti apsolutne pravednosti i jednakosti među subjektima koji su ovlaštenici naknađivanja, odnosno vraćanja imovine.

Stoga je Ustavni sud u svojoj odluci jasno izrazio stajalište da sustav pravnih pravila o naknađivanju i vraćanju imovine koja je oduzeta za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine i njegova temeljna načela, kao cjelina, nisu predmet ocjene suglasnosti s Ustavom.

Isto tako Ustavni sud je ocijenio da nije u nadležnosti Ustavnog suda ocjenjivanje kome i u kolikom opsegu je valjalo priznati pravo na naknadu ili vraćanje oduzete imovine jer nema ni ustavno pravne obveze države da pravno uredi ta pitanja, pa tako Ustavni sud nije mogao ocjenjivati gospodarsku snagu države i s tim u svezi u kolikoj je mjeri i na koji način trebalo urediti naknađivanje odnosno vraćanje oduzete imovine, ni politička pitanja prioriteta tj. kojoj je interesnoj skupini trebalo dati određene prednosti. Isto tako Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati odnose između drugih obaveza države i njene političke i moralne obveze da zakon uredi modalitete naknađivanja oduzete imovine i njenog vraćanja. Stoga je Ustavni sud ocijenio da je uređivanje naknade i vraćanje oduzete imovine u isključivoj nadležnosti i odgovornosti Hrvatskog sabora. Nakon navedene Odluke i Rješenja Ustavnog suda donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o naknadi koji je objavljen u "Narodnim novinama", br. 80/02. i 81/02. (ispravak).

Navedeni Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o naknadi uredio je uglavnom samo ona pitanja koja su bila uređena odredbama Zakona o naknadi, a koje je Ustavni sud ukinuo navedenom odlukom, te možemo ocijeniti, što je već više autora ustanovilo, da su neka pitanja opet nejasno uređena a neka uopće nisu uređena¹. S obzirom na to da se radi o vrlo složenim pitanjima koja nisu potpuno jasno uređena, Upravni sud Republike Hrvatske, u čijoj je nadležnosti sudska kontrola zakonitosti konačnih rješenja donesenih povodom zahtjeva za naknadu oduzete imovine primjenom odredaba Zakona o naknadi našao se u vrlo složenoj i teškoj situaciji te je ustalio sudsku praksu u nekim pitanjima, dok neka pitanja još preispituje, a povodom nekih je promijenio sudsku praksu.

¹ Božo Gagro "Praksa Upravnog suda RH i neke dvojbe u primjeni Zakona o naknadi", godišnjak 10, XVIII. Savjetovanje hrvatskog društva za građansko-pravne znanosti i praksu, 2003., str. 353.

Cilj ovog rada je upoznavanje zainteresirane javnosti s odlukama i praksom Upravnog suda te s promjenom prakse Upravnog suda i sa novijom praksom Upravnog suda Republike Hrvatske vezanom uz primjenu odredaba Zakona o naknadi. Ipak valja naglasiti da je rješavanje upravnih sporova Upravnom sudu bilo uveliko olakšano time što je Zakon o naknadi u cjelini bio na ocjeni ustavnosti pred Ustavnim sudom, pa je Sud pri rješavanju upravnih sporova vodeći se pravnim shvaćanjima izraženim u navedenoj Odluci riješio niz spornih pitanja.

2. Ustaljena praksa Upravnog suda Republike Hrvatske

2.1. Pred Upravnim sudom Republike Hrvatske postavilo se pitanje jesu li ovlaštenici prava na naknadu osobe kojima je imovina oduzeta na temelju Zakona o postupanju s imovinom koju su vlasnici morali napustiti tijekom okupacije i imovinom koja im je oduzeta od strane okupatora i njegovih pomagača, ako je vraćena ranijim vlasnicima.

Sud je navedeno pitanje odgovorio negativno. Dakle, ovlaštenici prava na naknadu ne mogu biti osobe kojima je imovina oduzeta na temelju Zakona o postupanju s imovinom koju su vlasnici morali napustiti u toku okupacije i imovinom koja im je oduzeta od strane okupatora i njegovih pomagača, ako je vraćena ranijim vlasnicima.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda Republike Hrvatske, broj: Us-6813/2000, od 14. studenog 2002:²

“Prema odredbi članka 1. stavka 1. Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (“Narodne novine”, br. 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 65/01, 118/01, 80/02 i 81/02), ovim Zakonom se utvrđuju uvjeti i postupak naknade za imovinu koja je prijašnjim vlasnicima oduzeta od strane jugoslavenske komunističke vlasti, a koja je prenesena u općenarodnu imovinu, državno, društveno ili zadružno vlasništvo (u daljnjem tekstu: društveno vlasništvo) konfiskacijom, nacionalizacijom, agrarnom reformom i drugim propisima i načinima navedenim u ovom Zakonu.

U stavku 1. članka 2. Zakona, navode se propisi na temelju kojih je prijašnjim vlasnicima oduzimana imovina, a temeljem kojih se istima utvrđuje pravo na naknadu za imovinu oduzetu na teritoriju Republike Hrvatske.

Tako je odredbom članka 2. stavak 1. točke 3. Zakona, naveden Zakon o postupanju s imovinom, koju su vlasnici morali napustiti u toku okupacije i imovinom, koja im je oduzeta od strane okupatora i njihovih pomagača (“Službeni list DFJ”, br. 36/45), a pod točkom 4. Zakon o potvrdi i izmjenama Zakona o postupanju sa imovinom koju su vlasnici morali napustiti u toku okupacije i imovinom koja im je oduzeta od strane okupatora i njegovih pomagača (“Službeni list FNRJ”, br. 64/46, 105/46, 88/47 i 99/48).

² Zbornik odluka Upravnog suda RH, 1977-2007. str. 255

Zakonom o postupanju s imovinom, koju su vlasnici morali napustiti u toku okupacije i imovinom, koja im je oduzeta od strane okupatora i njegovih pomagača bilo je propisano (članak 1.) da se sva imovina fizičkih i pravnih osoba na području FNRJ, koju su vlasnici odnosno uživaoci morali napustiti u toku okupacije zemlje, imovina koju im je protiv njihove volje, uz naknadu ili bez, oduzeo okupator ili njegovi pomagači, iz rasističkih, vjerskih, nacionalističkih ili političkih razloga, kao i imovina koja je pritiskom okupatora pravnim poslom ili inače prešla u ruke treće osobe, vraća odmah vlasnicima odnosno uživaocima, bez obzira tko tu imovinu i po kakvom temelju drži, na dan stupnja na snagu tog Zakona. O zahtjevu vlasnika za povrat imovine bio je nadležan Kotarski sud (članak 2. tog Zakona).

Na temelju tog Zakona vršeno je vraćanje imovine oduzimate od 6. travnja 1941. godine na dalje. Međutim, kako je prema odredbama tog Zakona (članak 3.) i ostalih Zakona bio predviđen niz zapreka vraćanju te imovine, dobar dio te imovine nije bio vraćen vlasnicima niti im je dana naknada. Na taj način je tim i ostalim zakonima legalizirano oduzimanje učinjeno od 1941. godine pa nadalje, od okupacijskih vlasti, vlasti Nezavisne državne Hrvatske ili drugih vlasti ili osoba. Prema shvaćanju ovog Suda upravo tu imovinu koja nije vraćena već je prešla u državno vlasništvo, ima u vidu Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, pa ista može biti predmetom vraćanja u smislu odredbe članka 1. stavka 1. tog Zakona. U ovom slučaju, upravo je temeljem naprijed navedenog Zakona o postupanju, temeljem zaključka Kotarskog narodnog suda u Đ. broj: R-43/45 od 2. listopada 1945., sada pokojnom S. F. određena predaja odnosno vraćanje u vlasništvo predmetne imovine koja je bila vlasništvo J. i E. W., a koja je istima oduzeta 1941. godine od strane NDH. Tim zaključkom Kotarskog narodnog suda u Đ. određena je predaja odnosno vraćanje predmetne imovine u vlasništvo nasljedniku tada pokojnih J. i E. W. i to M. W. Nadalje, iz povijesnog zemljišno knjižnog izvotka koji se nalazi u spisu predmeta proizlazi da je naknadno M.W., tu imovinu prodao A. i N. J. kojima je ista rješenjem Komisije za nacionalizaciju broj 11/4-1959 od 16. studenog 1960. nacionalizirana.

Prema tome, pravilno je zaključilo tuženo tijelo da predmetna imovina nije oduzeta S.F. na temelju propisa iz članka 2. Zakona o naknadi, jer je ista vraćena prijašnjim vlasnicima J. i E. W., odnosno njihovom nasljedniku M.W. Ista ne može biti predmetom vraćanja tužiteljici u smislu odredbe članka 1. stavka 1. Zakona o naknadi”.

2.2. Nadalje se u praksi Suda postavilo pitanje da li u slučaju prijenosa prava vlasništva na zgradi koja se nalazila na zemljištu društvenog vlasništva prelazi na stjecatelja prelazi i pravo korištenja zemljišta.

Na ovo pitanje Sud je zauzeto pravno shvaćanje da u slučaju prijenosa prava vlasništva na zgradi koja se nalazi na zemljištu društvenog vlasništva, a na kojemu je postojalo pravo korištenja u smislu članka 37. Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta (“Službeni list FNRJ”, br. 52/58.) na stjecatelja zgrade prelazi i pravo korištenja zemljišta.

Iz obrazloženja presude broj: Us-11242/2000, od 20. studenog 2003.:³

“Ovaj Sud također, u cijelosti prihvaća utvrđenje tuženog tijela da je, obzirom na činjenicu da je tužitelj imao pravo vlasništva kuće i pravo korištenja zemljišta pod kućom s dvorištem koje služi za redovnu upotrebu te kuće, bez obzira na nacionalizaciju, zemljište moglo biti u pravnom prometu sukladno prijašnjim propisima koji su bili na snazi 1970. godine kao godine kupoprodaje predmetne nekretnine. Naime, u slučaju prijenosa prava vlasništva na zgradi, koja se nalazila na zemljištu društvenog vlasništva, a na kojem je postojalo pravo korištenja u smislu članka 37. Zakona o nacionalizaciju najamnih zgrada i građevinskog zemljišta (“Službeni list FNRJ” broj: 52/58) na stjecatelja zgrade prelazilo je i pravo korištenja zemljišta.

Stoga je ispravan zaključak tuženog tijela da postavljeni zahtjev za povrat odnosno davanje u vlasništvo predmetne imovine nije utemeljen na odredbama Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine i neosnovan je prigovor tužitelja da je, s obzirom da predmetno zemljište nije bilo u prometu, tužitelj prodao samo kuću na tom zemljištu”.

2.3. Postavljeno je pitanje na koju imovinu se odnosi spomenuti Zakon o naknadi.

Ovaj sud je zauzeo stajalište da se Zakon o naknadi ne odnosi na imovinu koja se ne nalazi na teritoriju Hrvatske. Dakle, Zakon se odnosi samo na onu imovinu koja se nalazi na teritoriju Hrvatske.

Iz obrazloženja presude broj: Us-10019/2001, od 15. veljače 2006.:⁴

“Iz podataka spisa predmeta, dostavljenih Sudu uz odgovor na tužbu, proizlazi da su nekretnine, za koje tužiteljica traži naknadu sukladno odredbama Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, a koje su bile vlasništvo njena sada pokojne majke Lj.M., oduzete zatvaranjem državne granice između Republike Mađarske i tadašnje Jugoslavije, tako da je državna granica presjekla posjed prijašnje vlasnice, te su predmetne nekretnine ostale na području Republike Mađarske.

Ovo utvrđenje upravnih tijela tužiteljica svojim tužbenim navodima niti ne dovodi u sumnju.

Međutim, prema odredbi članka 2. stavak 1. Zakona o naknadi propisano je da se prijašnjem vlasniku utvrđuje pravo na naknadu za imovinu oduzetu na teritoriju Republike Hrvatske i to na temelju propisa poimence navedenih u navedenoj odredbi Zakona.

U konkretnom slučaju radi se o imovini koja se nalazi na teritoriju Republike Mađarske, a ne o imovini koja bi bila oduzeta na teritoriju Republike Hrvatske, pa se u konkretnom slučaju na istu niti ne mogu primjenjivati odredbe naprijed navedenog Zakona o naknadi.

³ Zbornik odluka Upravnog suda RH, 1977-2007., str. 256.

⁴ Izbor odluka Upravnog suda RH iz 2006., str. 149.

Naime, pitanje naknade za tako oduzetu imovinu koja se nalazi na području Republike Mađarske, može biti predmet samo međunarodnog sporazuma, između dviju država, a ne predmet Zakona o naknadi”.

2.4. Nadalje se postavilo pitanje jesu li predmet naknade nekretnine koje su postale društveno vlasništvo na temelju sporazuma između vlasnika i mjesne zajednice odnosno da li je predmet naknade imovina koju je vlasnik darovnim ugovorom prenio u vlasništvo tadašnje FNRJ. Na oba ova pitanja, Sud je negativno odgovorio.

Dakle, predmet naknade nisu nekretnine koje su postale društveno vlasništvo na temelju sporazuma između vlasnika i mjesne zajednice.

Isto tako nije predmet naknade ni imovina koju je vlasnik darovnim ugovorom prenio u vlasništvo tadašnje FNRJ iako je prema izjavama vlasnika bila riječ o iznuđenom darovanju.⁵

2.5. Pred Upravnim sudom postavljeno pitanje je li upravno tijelo ovlašteno ocjenjivati pravilnost mišljenja Državnog odvjetnika Republike Hrvatske iz članka 4. stavka 4. Zakona o naknadi.

Upravni sud je zauzeo shvaćanje da upravno tijelo nije ovlašteno ocjenjivati pravilnost mišljenja Državnog odvjetnika Republike Hrvatske o tome je li određena presuda bivše Jugoslavije donijeta na osnovi političke moći i zlorabe prava protivno opće priznatim načelima pravne države i demokratskog društva i javnog poretka Republike Hrvatske.

Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske broj: 12135/2000, od 14. ožujka 2002:⁶

2.6. Na pitanje je li predmet naknade i imovina koja je postalo društveno vlasništvo na temelju propisa navedenih u Zakonu o naknadi, a koja je na temelju Zakona o lokalnoj upravi i samoupravi postala vlasništvo jedinica lokalne samouprave, Upravni sud Republike Hrvatske dao je potvrđan odgovor.

Dakle, predmet naknade je i imovina koja je postala društveno vlasništvo na temelju propisa navedenih u Zakonu o naknadi, a koja je na temelju Zakona o lokalnoj upravi i samoupravi postala vlasništvo jedinice lokalne samouprave. Ako za takvu imovinu nije podnesen zahtjev za naknadu od strane prijašnjih vlasnika, ona postaje vlasništvo Republike Hrvatske.

Iz obrazloženja presude broj: Us-5047/2002, od 6. rujna 2006:⁷

“U provedenom postupku utvrđeno je da je pravomoćnim rješenjem prvostupanjskog tijela utvrđeno pravo na naknadu za imovinu oduzetu nacionalizacijom, davanjem u vlasništvo suvlasnicima S. K. iz O. 2/14 dijela, M. J. iz O. 2/14 dijela, D. Z. iz O. 1/14 dijela, J. F. iz O. 1/14 dijela, B. M. iz R. 2/14 dijela i N. B. L. iz A. 2/14 dijela poslovnog prostora u O., M. T. 2/10, prizemlje, dakle ukupno 10/14 dijela, dok za preostale 4/14 nitko nije podnio zahtjev.

⁵ Zbornik odluka Upravnog suda RH 1977. do 2007., str. 257.

⁶ Zbornik odluka Upravnog suda RH 1977. do 2007., str. 259.

⁷ Izbor odluka Upravnog suda RH 2006., str. 159.

Nadalje je utvrđeno da je predmetna nekretnina u zemljišnim knjigama upisana kao općenarodna imovina. Temeljem rješenja Općine O. od 7.prosinca 1968. prenesena je kao društveno vlasništvo na ime Općine O.

Prema članku 359. stavak 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima pravo vlasništva i druga prava koja se steknu po odredbama ovoga Zakona, o pretvorbi prava upravljanja, korištenja i raspolaganja stvarima u društvenom vlasništvu te o pretvorbi prava korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, stečena su pod uvjetom da nisu u sukobu s pravima koja na bivšim društvenim stvarima pripadaju drugim osobama na temelju propisa o denacionalizaciji.

Propis o denacionalizaciji je Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine.

Člankom 5. toga Zakona, propisano je da se odredbe ovoga Zakona odnose i na imovinu koju su općine, gradovi ili županije preuzele na temelju Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi ("Narodne novine", broj: 90/92, 94/93 i 117/93), a preneseno je u društveno vlasništvo na temelju propisa iz članka 2., te akata i načina propisanih člankom 3. ovoga Zakona.

Nadalje, prema članku 77. istog Zakona, Republika Hrvatska stječe pravo vlasništva na imovini koja je predmet naknade na temelju odredaba ovoga Zakona, glede kojih zahtjev za naknadu nije podnesen ili je pravomoćno odbijen, ako zakonom nije drukčije propisano. Prema tome članak 359. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima kao temeljni imovinski zakon dozvoljava pretvorbu prava upravljanja, korištenja i raspolaganja na stvarima u društvenom vlasništvu u pravo vlasništva, ali pod uvjetom da ta prava nisu u sukobu s pravima koja ovlaštenici stječu po propisu o denacionalizaciji.

Navedeni propis o denacionalizaciji – Zakon o naknadi s druge strane, izričito u citiranom članku 5. navodi da se odredbe toga Zakona odnose i na imovinu koju su općine, gradovi i županije preuzele po Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi (radi se o imovini u društvenom vlasništvu koju su od bivših općina preuzele novonastale općine, gradovi i županije). Stoga se na tu imovinu o kojoj se u konkretnom slučaju upravo i radi, odnosi i odredba citiranog članka 77. toga Zakona, pa osnovano tvrdi tužiteljica da je stekla vlasništvo nad spornom imovinom i da je osporenim rješenjem povrijeđen zakon na njenu štetu".

2.7. *Odredbom članka 6. Zakona o naknadi propisano je da se odredbe ovog Zakona ne odnose na imovinu koja je u društveno vlasništvo prenesena na temelju Zakona o eksproprijaciji ("Narodne novine", broj 10/78., 5/80., 30/82., 46/82. "pročišćeni tekst, 28/87. i 39/88.).*

Pred Sudom se postavilo pitanje da li prijašnji vlasnik ima pravo na naknadu prema Zakonu o naknadi za zemljište koje mu je oduzeto na temelju propisa navedenih u članku 2. Zakona o naknadi iako je naknada za to zemljište plaćena na temelju Zakona o eksproprijaciji. Sud je zauzeo pravno shvaćanje da prijašnji vlasnik ima pravo na naknadu prema Zakonu o naknadi za zemljište koje mu je oduzeto na temelju propisa navedenih u članku 2. Zakona o naknadi iako je

naknada za to zemljište plaćena na temelju Zakona o eksproprijaciji koja je stupila na snagu 22. ožujka 1978. godine.

Iz obrazloženja presude broj: Us-4389/2003, od 6. travnja 2006. godine:⁸

“Iz predmeta spisa dostavljenom Sudu uz odgovor na tužbu proizlazi da je rješenjem Uprave prihoda Narodnog odbora Općine K., broj: 04-2177/2 -159 od 13. kolovoza 1959. predmetna nekretnina nacionalizirana, da je temeljem rješenja Imovinsko pravne službe Sekretarijata za poslove uprave Skupštine Općine K. broj: 03-2479/1-1969 od 3. veljače 1970. ista uzeta iz posjeda prijašnjeg vlasnika i dodijeljena na korištenje Općoj poljoprivrednoj zadruzi “M” iz M., te da je rješenjem Hrvatskog fonda za privatizaciju klasa: 943-01/95-01/1466, ur.broj: 563-04-403-95-93 od 22. studenog 1995. predmetna nekretnina ušla u temeljni kapital društva Trgovina K. d.d. iz M.

Nadalje, iz spisa predmeta je vidljivo da je rješenjem Općinskog suda u K. pod poslovnim br. Ri-4/77-14 od 22. kolovoza 1978. utvrđena naknada za predmetno zemljište temeljem Zakona o eksproprijaciji koji je stupio na snagu 22. ožujka 1978., a kojim rješenjem je Općina Krk bila obvezna isplatiti utvrđenu naknadu F. H. suprugu podnositeljice zahtjeva.

Odredbom članka 6. Zakona o naknadi određeno da se odredbe ovog Zakona ne odnose na imovinu koja je u društveno vlasništvo prenesena ne temelju Zakona o eksproprijaciji.

Budući da je navedenom odredbom izrijekom određeno da se ista odnosi samo na onu imovinu koja je prenesena u društveno vlasništvo temeljem Zakona o eksproprijaciji te kako se u konkretnom slučaju radi o imovini prenesenoj u društveno vlasništvo temeljem propisa iz članka 2. Zakona o naknadi, kojim se prijašnjem vlasniku utvrđuje pravo na naknadu, stoga prema ocjeni Suda, činjenica što je za predmetno zemljište utvrđena naknada temeljem spomenutog Zakona o eksproprijaciji, ne može biti razlog za odbijanje tužiteljičinog zahtjeva za naknadu”.

Iz svega navedenoga razvidno je da zakonska odredba članka 6. isključuje, dakle, pravo na naknadu samo za imovinu koja je u društveno vlasništvo prenesena na temelju navedenog Zakona o eksproprijaciji koji je stupio na snagu 22. ožujka 1978. godine. Cilj donošenja ovakve zakonske odredbe očigledno je u tome što je primjenom odredaba tog Zakona određivana pravična naknada vlasnicima ekspropriranih nekretnina, pa je zakonodavac Zakonom o naknadi obuhvatio samo nekretnine koje su po osnovi ranijih propisa o eksproprijaciji prenesene u društveno vlasništvo kada vlasnici ekspropriranih nekretnina nisu dobivali pravičnu naknadu. Međutim, valja napomenuti da je primjenom odredaba navedenog Zakona o eksproprijaciji, a temeljem ranijeg Zakona o građevinskom zemljištu, uređivana i naknada za nacionalizirano, odnosno podruštvovljeno građevinsko zemljište prilikom njegovog uzimanja iz posjeda prijašnjeg vlasnika.

⁸ Izbor odluka Upravnog suda RH, 2006., str. 161.

Članak 6. Zakona o naknadi propisuje da se radi samo o imovini koja je u društveno vlasništvo prenesena temeljem navedenog Zakona o eksproprijaciji koji je stupio na snagu 22. ožujka 1978. godine, a ne odnosi se i na imovinu koja je u društveno vlasništvo prenesena na temelju propisa navedenih u članku 2. Zakona o naknadi. Prilikom rješavanja upravnih sporova zauzeto je shvaćanje da se odredba članka 6. Zakona o naknadi ne odnosi na nacionalizirano građevinsko zemljište koje je oduzeto iz posjeda prijašnjih vlasnika i privedeno namjeni, a za koje je naknada utvrđena prema odredbama Zakona o eksproprijaciji. Dakle, bez obzira na razloge pravičnosti koji su očito motivirali zakonodavca za propisivanje ovakve zakonske odredbe u Zakonu o naknadi, Sud je ocijenio da se primjena citirane zakonske odredbe ne može protezati i na imovinu koja nije prenesena u društveno vlasništvo po osnovi Zakona o eksproprijaciji iz 1978. godine jer ta imovina nije obuhvaćena citiranim člankom 6. Zakona o naknadi.

2.8. Pred Sudom se također postavilo pitanje tko je nadležan za rješavanje imovinskih odnosa ako nije doneseno rješenje o eksproprijaciji.

Na navedeno pitanje Sud je zauzeo sljedeće pravno shvaćanje:

Za rješavanje imovinskih odnosa nadležan je sud ako nije doneseno rješenje o eksproprijaciji, a pravna osnova oduzimanja bio je propis o eksproprijaciji.

Iz presude Upravnog suda Republike Hrvatske, broj: Us-2029/2002, od 19. listopada 2006.:⁹

“Razmatranjem spisa predmeta dostavljenog ovom Sudu uz odgovor na tužbu, kao i navoda tužitelja, Sud nalazi da je tuženo tijelo pravilno postupilo kada je odbilo žalbu tužitelja izjavljenu protiv prvostupanjskog rješenja od 10. svibnja 2000. godine.

Naime, tuženo tijelo u osporenom rješenju konstatira da se u ovoj stvari ne radi o slučaju oduzimanja imovine kakvo ima u vidu Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (“Narodne novine”, broj: 92/96“27/01 – u daljnjem tekstu: Zakon o naknadi), već je tužitelju predmetno zemljište faktično oduzeto radi izgradnje ceste T.-M., odvojka za B., koja je u naravi i izgrađena, iako prije toga nije doneseno posebno rješenje kojim se zemljište u tu svrhu oduzima od tužitelja.

S tim u vezi spisu predmeta prileži rješenje Skupštine općine Š. od 30. ožujka 1982., koje je doneseno temeljem članka 11. Zakona o eksproprijaciji (“Narodne novine SRH”, broj 10/78), a kojim se utvrđuje da je izgradnja ceste T.-M.-odvojak za B. od općeg interesa te da se u tu svrhu može pristupiti eksproprijaciji nekretnina u k.o. M. – B., pored ostalih i predmetne čest.zem. 1050/2, površine 348 m², uknjiženog prava vlasništva B. T., pok. P.

Takvo rješenje, međutim, kojim bi predmetno zemljište bilo ekspropirirano u skladu s odredbama tada važećeg Zakona o eksproprijaciji nije doneseno.

⁹ Izbor odluka Upravnog suda RH, 2006., str. 157.

Kako dakle za sporno zemljište nije doneseno pravomoćno rješenje o oduzimanju istog iz posjeda ranijih vlasnika odnosno korisnika, a zemljište je stvarno oduzeto i privedeno namjeni, to je, i po shvaćanju ovog Suda, za rješavanje imovinsko-pravnih odnosa za oduzeto zemljište nadležan redovni sud, a ne tijelo uprave, kako to pravilno navodi i tuženo tijelo u obrazloženju osporenog rješenja.

Nije od utjecaja na drukčije rješenje ove upravne stvari niti prigovor tužitelja prema kojem pravo na naknadu proizlazi iz odredbe članka 3. Zakona o naknadi.

Naime, navedenom zakonskom odredbom propisano je da se prijašnjem vlasniku utvrđuje pravo na naknadu i za imovinu oduzetu presudama, odlukama, rješenjima i drugim aktima što su ih izdala vojna ili civilna tijela od 15. svibnja 1945. godine do donošenja ili u provedbi propisa iz članka 2. ovoga Zakona, kao i na naknadu imovine oduzete bez pravnog osnova ili bez propisa.

Dakle, iz citirane zakonske odredbe proizlazi da pravo na naknadu u smislu toga Zakona mogu ostvariti prijašnji vlasnici, pored ostalog, i za imovinu koja im je oduzeta bez pravne osnove ili bez propisa, o čemu se, međutim, ovdje ne radi.

Ovo stoga jer, prema shvaćanju ovog Suda, pravna osnova oduzimanja zemljišta iz vlasništva bila bi odgovarajuća odredba naprijed navedenog Zakona o eksproprijaciji, kojim je propisan postupak eksproprijacije u svrhu izgradnje objekata infrastrukture, iz čega proizlazi da pravna osnova u konkretnom slučaju postoji, a što ima za posljedicu nemogućnost primjene odredaba Zakona o naknadi”.

2.10. Zakonom o naknadi propisana su određena ograničenja u pogledu kruga ovlaštenika naknade.

Odredbom članka 9. Zakona o naknadi propisano je da se prava iz ovog Zakona priznaju fizičkoj osobi – prijašnjem vlasniku odnosno njegovim zakonskim nasljednicima prvog nasljednog reda (u daljnjem tekstu: prijašnji vlasnik“stavak 1.).

U pogledu prava nasljeđivanja primjenjuju se odredbe Zakona o nasljeđivanju, ako ovim zakonom nije drugačije propisano (stavak 2.).

Nasljednici prijašnjeg vlasnika stječu vlasništvo na imovini koja se daje neovisno o tome kako su vlasnički udjeli utvrđeni ranijim pravomoćnim rješenjem o nasljeđivanju ako se drugačije ne sporazumiju (naknadno pronađena imovina“stavak 3.).

Navedene odredbe Zakona o naknadi o priznanju prava na naknadu prijašnjim vlasnicima oduzete imovine i njihovim zakonskim nasljednicima prvog nasljednog reda zbog svoje nepreciznosti i nepotpunosti izazivaju u praksi različite dvojbe, što je imalo za posljedicu različito postupanje nadležnih upravnih tijela. Stoga je Upravni sud kod rješavanja upravnih sporova izražavanjem svojih pravnih shvaćanja utjecao na izjednačavanje postupanja tih tijela.

Kako se odredbom članka 9. stavka 1. Zakona o naknadi prava iz Zakona priznaju samo zakonskim nasljednicima prvog nasljednog reda prijašnjeg vlasnika oduzete imovine te se stoga bračni drug ostavitelja u slučaju kad ostavitelj nije imao djece, smatra nasljednikom drugog nasljednog reda, postavilo se pitanje je li bračni drug prijašnjeg vlasnika u slučaju kada nije imao potomaka, ovlaštenik naknade prema Zakonu o naknadi.

Sud je pošao od stajališta da se kod primjene Zakona o naknadi ne radi o nasljeđivanju prijašnjeg vlasnika oduzete imovine nego o priznavanju prava koja se pod uvjetima propisanim tim zakonom priznaju određenim osobama. To što se u slučaju kada u braku nije bilo djece, prema odredbama Zakona o nasljeđivanju bračni drug ostavitelja pojavljuje kao nasljednik drugog nasljednog reda zajedno s roditeljima ostavitelja, ne znači prema odredbama Zakona o naknadi da u takvim slučajevima bračni drug nije ovlaštenik naknade.

Stoga je Sud smatrao da bi bilo protivno i Zakonu o naknadi i Zakonu o nasljeđivanju bračnom drugu ne priznati pravo na naknadu i u slučaju kada prijašnji vlasnik oduzete imovine nije imao potomaka. Navedeno shvaćanje Sud je zauzeo u svojoj presudi Us-11266, od 22. prosinca 1999.¹⁰

Osim toga, glede primjene članka 9. Zakona o naknadi postavilo se i pitanje da li udovica prijašnjeg vlasnika može biti ovlaštenik naknade u slučaju ako je naknadno sklopila drugi brak. Na navedeno Sud je potvrdno odgovorio.

Dakle, udovica prijašnjeg vlasnika smatra se ovlaštenikom naknade u smislu članka 9. i u slučaju ako je naknadno sklopila drugi brak.

Iz obrazloženja presude broj: Us-11486/1999, od 6. rujna 2001.:¹¹

“Prema odredbi članka 9. stavka 1. Zakona o naknadi prava iz ovog Zakona priznaju se fizičkoj osobi prijašnjem vlasniku odnosno njegovim zakonskim nasljednicima prvog nasljednog reda (u daljnjem tekstu: prijašnji vlasnik).

Odredbom stavka 2. citiranog članka navedenog Zakona, propisano je da se u pogledu prava nasljeđivanja primjenjuju odredbe Zakona o nasljeđivanju ako ovim Zakonom nije drugačije propisano. Bračni drug prijašnjeg vlasnika nekretnine prema odredbama Zakona o nasljeđivanju zakonski je nasljednik prvog nasljednog reda u slučaju kada je u braku bilo djece, ako u braku nije bilo djece, prema odredbama Zakona o nasljeđivanju bračni drug prijašnjeg vlasnika spada u drugi nasljedni red.

Međutim, to što se u slučaju kada u braku nije bilo djece bračni drug prijašnjeg vlasnika pojavljuje kao nasljednik drugog nasljednog reda zajedno s roditeljima ostavitelja, ne znači, prema mišljenju ovoga Suda, da u primjeni odredaba Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine takav bračni drug nije ovlaštenik naknade na temelju naprijed citiranog članka 9. navedenog Zakona.

Naime, odredbe Zakona o nasljeđivanju pogoduju bračnom drugu ostavitelja osiguravajući mu posebni položaj među nasljednicima, koji se u slučaju kad nije

¹⁰ Izbor odluka Upravnog suda RH, 2000., str. 109.

¹¹ Zbornik odluka Upravnog suda RH, 1977. do 2007., str. 263.

bilo u braku djece, pojavljuje kao nasljednik drugog nasljednog reda, zajedno s roditeljima ostavitelja, ali s povoljnijim omjerom nasljeđivanja (bračni drug nasljeđuje ½ ostavine).

Imajući to na umu, a polazeći od izričaja odredbe članka 9. Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine kao i svih odredaba tog Zakona, Sud smatra da pravo bračnog druga prijašnjeg vlasnika nekretnine na naknadu za oduzetu imovinu ne ovisi o tome postoji li u braku djeca nego da u svakom slučaju bračni drug prijašnjeg vlasnika ulazi u krug ovlaštenika iz članka 9. citiranog Zakona. Stoga Sud nalazi neosnovanim zaključak tuženog tijela da tužiteljica nije ovlaštenik naknade. Ovakvo stajalište izrazio je i Ustavni sud u svojoj odluci i rješenju broj: U-I-673/96 od 21. travnja 1999. ("Narodne novine", broj 39/99).

Niti činjenica da je tužiteljica 20. srpnja 1973. godine sklopila brak s J.S. pored činjenice da je tužiteljica u vrijeme smrti svog pok. supruga V.P. 1961. godine bila s njim u braku ne isključuje tužiteljicu iz kruga ovlaštenika iz članka 9. citiranog Zakona".

Isto tako se pred Upravnim sudom postavilo pitanje da li unuci prijašnjeg vlasnika imaju pravo na naknadu imovine i u slučaju kada je njihov roditelj umro prije prijašnjeg vlasnika te imovine.

Na navedeno pitanje Upravni sud je također dao potvrđan odgovor.

Iz obrazloženja presude broj: Us-407/1999, od 17. svibnja 2001:¹²

"Prema odredbi članka 10. Zakona o nasljeđivanju ("Narodne novine", broj 52/71, 47/78, 56/00) u prvom nasljednom redu su bračni drug ostavitelja i njegova djeca, osobe koja su pravno izjednačena s djecom te njihovi potomci po pravu predstavljanja (tj. ako je dijete umrlo prije ostavitelja – članak 11).

Međutim, doslovna primjena pravila o predstavljanju dovela bi do nejednakosti u naknađivanju imovine jer bi neki potomci imali pravo na naknadu (ako je zakonski nasljednik iz prvog nasljednog reda umro prije ostavitelja prvotnog vlasnika), a drugi ne bi imao to pravo (ako je nasljednik umro nakon prvotnog vlasnika). Zbog tog pravila o pravu predstavljanja treba primjenjivati na način da potomci ovlaštenika naknade imaju pravo na naknadu imovine bez obzira na redoslijed smrti nasljednika i ostavitelja. Ovako pravno shvaćanje zauzeo je Ustavni sud u svojoj odluci i rješenju broj: U-I-673/1996 od 21. travnja 1999. godine".

Isto tako postavilo se pitanje što ako ovlaštenik naknade umre tijekom prvostupanjskog postupka.

Sud je zauzeo shvaćanje da ako ovlaštenik naknade umre tijekom prvostupanjskog postupka, postupak se nastavlja i dio koji bi pripao umrlom ovlašteniku pripada njegovom nasljedniku. Radi se o stvarno pravnom potraživanju na koje se ne primjenjuju ograničenja iz članka 9. Zakona o naknadi u pogledu nasljednog reda.

¹² Zbornik odluka Upravnog suda RH, 1977. do 2007., str. 262.

Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske, broj: Us-7001/2003, od 25. svibnja 2005.¹³

Pred Upravnim sudom se postavilo i pitanje da li su djeca supruge prijašnjeg vlasnika koja su naslijedila njegovu imovinu ovlaštenici naknade.

Na navedeno pitanje Sud je negativno odgovorio. Prema praksi Upravnog suda djeca supruge prijašnjeg vlasnika koja je naslijedila njegovu imovinu ako nisu djeca prijašnjeg vlasnika nisu nasljednici prvog nasljednog reda iza prijašnjeg vlasnika, pa prema tome ni ovlaštenici naknade.

Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske, broj: Us-12375/2001, od 8. prosinca 2005.¹⁴

Dvojbe oko primjene odredbe članka 9. Zakona o naknadi pojavile su se i u provedbi tog Zakona u odnosu na primjenu tih odredaba kada prijašnji vlasnik oduzete imovine ima dva ili više zakonskih nasljednika prvog nasljednog reda, a samo neki od njih su u zakonom propisanom roku podnijeli zahtjev za naknadu, dok drugi takav zahtjev uopće nisu podnijeli ili su zahtjev podnijeli nakon isteka propisanog roka, pa im je zahtjev kao nepravovremen odbačen. U rješavanju upravnih sporova vezano uz ovu dvojbu Sud je izrazio interesantno pravno shvaćanje o načinu postupanja u naprijed navedenim situacijama.

Navedeno pravno shvaćanje se povodom zahtjeva za zaštitu zakonitosti preispituje na Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, a odluka do pisanja ovog rada još nije donesena. Naime, prema pravnom shvaćanju Suda, ako neki nasljednik prvog nasljednog reda prijašnjeg vlasnika oduzetih nekretnina ne podnese zahtjev za vraćanje u vlasništvo tih nekretnina, nekretnine se vraćaju u vlasništvo nasljedniku odnosno nasljednicima prvog nasljednog reda koji su takav zahtjev podnijeli. Na isti način prema mišljenju Suda potrebno je postupiti i u slučaju kada je zahtjev nekih nasljednika odbačen kao nepravovremen, ako su drugi sunasljednici zahtjev za naknadu podnijeli u propisanom roku.

Navedeno shvaćanje Suda izraženo je u presudi Us-3300/1998, od 30. rujna 1999. koja nije nigdje objavljena.

Nadalje, vezano uz ovlaštenike naknade postavilo se i pitanje da li eventualna nezakonitost rješenja o konfiskaciji imovine osobi koja nije bila vlasnik imovine koja se konfiscira može biti predmet ocjene u postupku naknade.

Na navedeno pitanje Sud je odgovorio negativno, dakle, eventualna nezakonitost rješenja o konfiskaciji imovine osobi koja nije bila vlasnik imovine koja se konfiscira ne može biti predmet u postupku ocjene naknade.

Iz obrazloženja presude broj: Us-9212/2001, od 15. lipnja 2005.¹⁵

“Eventualna nezakonitost rješenja o konfiskaciji imovine osobi koja nije bila vlasnik imovine koja se konfiscira bez utjecaja je na odluku o stvari jer ne može biti predmet ocjene u ovom postupku. Naime, odredbama članka 20. i 21. Zakona o konfiskaciji i o izvršenju konfiskacije (“Službeni list bivše SFRJ” broj:

¹³ Izbor odluka Upravnog suda RH, 2005., str. 121.

¹⁴ Zbornik odluka Upravnog suda RH, 1977-2007., str. 267.

¹⁵ Izbor odluka Upravnog suda RH, 2005., str. 123.

61/46) bilo je propisano da prilikom provođenja konfiskacije treće osobe mogu stavljati izlučne zahtjeve u pogledu konfiscirane imovine. O izlučnim zahtjevima koji se stave u tijeku provođenja konfiskacije ili u roku od 8 dana po provedenom konfiskaciji sud koji provodi konfiskaciju odlučit će nakon provedenog postupka presudom u što kraćem roku. Protiv te presude se mogla u roku od 8 dana od njezinog uručenja izjaviti žalba okružnom sudu čija je presuda pravomoćna, a ako se ne stavi izlučni zahtjev u roku od 8 dana po provedenoj konfiskaciji moglo se to učiniti u redovnom postupku u roku od godine dana po provedenoj konfiskaciji.

Iz navedenog proizlazi da ako su treće osobe smatrale da je konfiscirana imovina u trenutku konfiskacije bila vlasništvo treće osobe tada su treće osobe imale pravo na izlučni zahtjev kako u tijeku samog postupka konfiskacije tako i u roku od godine dana od provedene konfiskacije. Navedeni rokovi su prekluzivni pa je propuštanjem takve zakonom propisane sudske zaštite stranka u svom pravu prekludirana. Kako tužitelji niti ne tvrde da je u postupku konfiskacije odnosno u roku od godine dana od provedene konfiskacije bio postavljen izlučni zahtjev prema ocjeni ovoga Suda osporenim rješenjem nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja”.

2.11. Jedno od najspornijih pitanja koje se javilo nakon donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o naknadi jest pitanje prava na naknadu stranih državljana. Za sada je Upravni sud Republike Hrvatske zauzeo stajalište da je postojanje međudržavnog sporazuma uvjet da bi strani državljanin ostvario pravo na naknadu prema Zakonu o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine.

Iz obrazloženja presude broj: Us-10052/2004, od 28. travnja 2005:¹⁶

“*Sud u cijelosti prihvaća stajalište tuženog tijela izloženo u obrazloženju osporenog rješenja i nalazi da je to tijelo pravilno postupilo kada je odbilo žalbu tužitelja protiv naprijed citiranog prvostupanjskog rješenja, kojim je odbijen njihov zahtjev za povrat zgrada.*

Naime, odredbom članka 10. Zakona o naknadi propisano je da prijašnji vlasnik nema pravo na naknadu za oduzetu imovinu u slučaju kada je pitanje naknade riješeno međudržavnim sporazumima (stavak 1.), te da, iznimno od stavka 1. ovoga članka, prava propisana ovim Zakonom mogu steći i strane fizičke i pravne osobe ako se to utvrdi međudržavnim sporazumima (stavak 2.).

Iz podataka sveza spisa neprijeporno proizlazi, a što tužitelji tužbom niti ne osporavaju, da su strani državljani, i to državljani R. A., s kojom Republika Hrvatska nije sklopila međudržavni sporazum u smislu naprijed citirane zakonske odredbe.

Stoga navodi tužbe u kojima tužitelji ističu da je sklapanje međudržavnog sporazuma s R. A. u tijeku te da je izvjesno njegovo potpisivanje u skoroj budućnosti, nisu pravno odlučni, niti su od utjecaja na ocjenu zakonitosti

¹⁶ Izbor odluka Upravnog suda RH, 2005., str. 127

osporenog rješenja, jer strani državljani mogu steći prava propisana naprijed citiranim Zakonom samo pod uvjetom da je to utvrđeno međudržavnim sporazumom, kojem uvjetu u ovom slučaju nesporno nije udovoljeno”.

Smatram da će Upravni sud Republike Hrvatske u najskorijoj budućnosti morati preispitati navedeno pravno shvaćanje.

Pred Sudom su se također postavila neka pitanja vezana uz optantsku imovinu te je u konkretnim predmetima zaključeno da je plaćena naknada Vladi Italije kada se radi o imovini talijanskog državljana po opciji za koju prema Sporazumu između FNRJ i Italije o definitivnom reguliranju svih uzajamnih obaveza ekonomskog i financijskog karaktera koje proistječu iz Ugovora o miru i sukcesivnih sporazuma, zaključenog 18. prosinca 1954. u Beogradu, ratificiranog Zakonom o ratifikaciji navedenog sporazuma iz 1954.

Zakonski nasljednik prvog nasljednog reda prijašnjeg vlasnika nema pravo na naknadu.

Iz obrazloženja presude broj: Us-5769/2005, od 29. lipnja 2006., koja za sada nije objavljena:

“Odredbom članka 10. stavka 1. Zakona o naknadi propisano je da prijašnji vlasnik nema pravo na naknadu za oduzetu imovinu u slučaju kada je pitanje naknade riješeno međudržavnim sporazumima.

Nije prijeporno u ovoj stvari da tužiteljica kao kći prijašnjeg vlasnika oduzete imovine spada u krug ovlaštenika naknade u smislu citirane odredbe članka 9. stavka 1. Zakona o naknadi.

Međutim, iz podataka u spisu predmeta dostavljenog Sudu uz odgovor na tužbu proizlazi da se u konkretnom slučaju radi o imovini za koju je pitanje naknade riješeno međudržavnim sporazumom.

Naime, kao što je iz spisa predmeta vidljivo, a što u ovoj stvari nije ni prijeporno, vlasnik imovine za koju je tužiteljica podnijela zahtjev za naknadu bio je tužiteljin otac, a ta je imovina oduzeta imenovanom konfiskacijom i to rješenjem K.suda u P. broj: I 62/48-2 od 2. travnja 1948. godine, te odlukama Kotarske agrarne komisije P. broj 119/48 i P. br. 23/48 od 18. listopada 1948. godine, kao što to navode i upravna tijela.

Iz podataka u spisu predmeta proizlazi da je tužiteljin otac A. C. rođen 13. srpnja 1887. godine u M. – P. te da je 10. lipnja 1940. godine imao prebivalište na području pripojenom tadašnjom FNRJ po Ugovoru o miru s Italijom, i to u P. Prema podacima u spisu predmeta također proizlazi da je otac tužiteljice dao izjavu o opciji za talijansko državljanstvo pred Predstavništvom tadašnje FNRJ u M. te da je njegova izjava o opciji uvažena, što proizlazi iz rješenja Državnog sekretarijata za unutrašnje poslove, broj: 1177/1949 od 19. svibnja 1951. godine, čija preslika se nalazi u spisu predmeta, a što se potvrđuje i u dopisu tadašnjeg Državnog sekretarijata za unutrašnje poslove Narodne Republike Hrvatske, Uprave javne bezbjednosti broj: 1177/1949 od 19. svibnja 1955. godine upućenom tadašnjem Državnom sekretarijatu za unutrašnje poslove FNRJ u B. kojim dopisom adresant tog dopisa izvješćuje adresata dopisa da je uvažena izjava o opciji za talijansko državljanstvo A. C., te u prilogu dostavlja

rješenje kojim je izjava o opciji za talijansko državljanstvo imenovanog uvažena.

Stoga ovaj Sud ne nalazi na osnovi čega je prvostupanjsko upravno tijelo moglo utvrditi da u provedenom postupku nije dokazano da je A. C. odobrena opcija za talijansko državljanstvo.

Kako je prema podacima u spisu predmeta tužiteljičin otac optirao za talijansko državljanstvo, to ne može biti nikakve sumnje niti dvojbe da je isti na dan stupanja na snagu Ugovora o miru s Italijom tj. 15. rujna 1947. godine bio talijanski državljanin jer su samo takve osobe i mogle optirati za talijansko državljanstvo, tj. dati izjavu da nakon pripojenja tog područja tadašnjoj FNRJ ostaju talijanski državljani.

Naime, prema odredbi članka 19. točke 1. Ugovora o miru s Italijom koji je ratificiran ukazom Ukazom Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ (Službeni list FNRJ broj 74/1947), talijanski državljani, koji su imali stalno mjesto boravka na dan 10. lipnja 1940. godine na teritoriju koju Italija ustupa drugoj državi prema odredbama ovog Ugovora, te njihova djeca koja su se rodila poslije tog datuma postaju državljani države kojoj je teritorija ustupljena, što povlači gubitak talijanskog državljanstva, osim osoba koje optiraju za talijansko državljanstvo glede kojih je u točki 2. istog članka Ugovora o miru s Italijom određeno da zadržavaju talijansko državljanstvo te da se neće smatrati da su stekli državljanstvo države kojoj je teritorija ustupljena.

U skladu s citiranim člankom Ugovora o miru s Italijom donesen je Zakon o državljanstvu osoba na području pripojenom Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji po Ugovoru o miru s Italijom ("Službeni list", broj 104/1947), kojim je pitanje državljanstva osoba koje su na dan 10. lipnja 1940. godine imale prebivalište na području koje je pripojeno teritoriju Federativne Narodne Republike Jugoslavije po Ugovoru s Italijom uređeno na isti način kao što je to precizirano citiranim člankom Ugovora o miru s Italijom.

Naime, prema članku 1. stavku 1. citiranog Zakona osobe talijanskog državljanstva koje su na dan 10. lipnja 1940. imale prebivalište (domicil) na području koje je pripojeno teritoriju Federativne Narodne Republike Jugoslavije po Ugovoru o miru s Italijom, kao i njihova djeca rođena poslije tog dana, stječu danom 15. rujna 1947. godine kao danom stupanja na snagu toga Ugovora, savezno državljanstvo Federativne Narodne Republike Jugoslavije, a državljanstvo one Narodne Republike na čijem se području nalazi mjesto u kome su na dan 10. lipnja 1940. imale svoje prebivalište. Odredbom članka 2. citiranog Zakona izričito je propisano da osobe koje optiraju za talijansko državljanstvo zadržavaju talijansko državljanstvo i smatra se da nisu stekle državljanstvo Federativne Narodne Republike Jugoslavije prema članku 1. ovog Zakona.

S obzirom na navedene odredbe Ugovora o miru s Italijom i citiranog Zakona te podatke u spisu predmeta, neosnovan je tužbeni navod tužiteljice o pravnoj neutemeljenosti zaključka iz obrazloženja osporenog rješenja glede državljanškog statusa njenog oca.

Dakle, iz podataka u spisu predmeta proizlazi da je tužiteljica podnijela zahtjev prvostupanjskom tijelu za povrat odnosno određivanje naknade za imovinu koja ima status optantske imovine s obzirom da je predmetna imovina na dan 15. rujna 1947. godine bila u vlasništvu tužiteljičinog oca A. C. koji prema podacima u spisu predmeta ima status optanta.

Pitanje naknade za optantsku imovinu tj. za imovinu osoba koje su sa pripojenog područja optirale za talijansko državljanstvo, a koja je na dan 15. rujna 1947. bila u vlasništvu tih osoba, uređeno je Sporazumom između Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Italijanske Republike o definitivnom reguliranju svih uzajamnih obveza ekonomskog i financijskog karaktera koje proistječu iz Ugovora o miru i sukcesivnih sporazuma, zaključenog 18. prosinca 1954. godine u Beogradu, a ratificiranog Zakonom o ratifikaciji navedenog Sporazuma ("Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori" broj 2/56).

U konkretnom slučaju relevantna je odredba članka 2. stavak 1. navedenog Sporazuma s obzirom da su nekretnine A. C. oduzete agrarnim mjerama i konfiskacijom prije zaključivanja tog Sporazuma te da je imenovani nakon zaključivanja Ugovora o miru s Italijom ostao talijanski državljanin budući da je optirao za talijansko državljanstvo.

Prema odredbi članka 2. stavka 1. citiranog Sporazuma smatraju se kao konačno regulirane naknade koje jugoslavenska vlada duguje po osnovu svih dobara, prava i interesa, uključujući neposredna ili posredna učešća, koji se nalaze na predratnoj jugoslavenskoj teritoriji ili na ustupljenoj teritoriji i koji su pripadali talijanskim fizičkim ili pravnim osobama, a koji su bili podvrgnuti nacionalizaciji, agrarnoj reformi, svakoj drugoj mjeri općeg karaktera koja pogađa vlasništvo ili mjerama iz članka 7. Sporazuma od 23. svibnja 1949. godine.

Sporazumom između Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Italijanske Republike o italijanskim dobrima, pravima i interesima u Jugoslaviji od 23. svibnja 1949. godine, koji je ratificiran Uredbom SIV-a o ratifikaciji tog Sporazuma ("Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori" br. 6/56), u članku 1. tog Sporazuma određeno je da se Vlada Federativne Narodne Republike Jugoslavije obvezuje da će platiti Vladi Italijanske Republike naknadu za italijanska dobra, prava i interese koji se nalaze na području ustupljenom Jugoslaviji od strane Italije na osnovi odredaba Ugovora o miru ili na staroj jugoslavenskoj teritoriji, a koji su bili podvrgnuti nacionalizaciji, agrarnoj reformi ili ma kojoj drugoj mjeri općeg karaktera koja pogađa vlasništvo, time što je u članku 4. istog Sporazuma određeno da će se izvršiti procjena navedene imovine po Mješovitoj komisiji i da iznose procjene predstavlja iznos naknade.

Odredbom članka 7. stavka 1. navedenog Sporazuma određeno je da će Mješovita komisija uzeti u obzir, na bazi lista koje će joj podnijeti italijanski predstavnici, dobra pogođena mjerama koje pogađaju vlasništvo, a koja nisu predviđene u članku 1. i utvrdit za ova dobra jednu paušalnu sumu koja će se dodati naknadi predviđenoj u članku 4., time što je u stavku 2. tog članka izričito propisano da će se u smislu prethodnog stavka tretirati i konfiskacije dobara izrečene do časa kada se spomenuta suma odredi.

Prema tome, pitanje naknade za imovinu oduzetu tužiteljčinom ocu uređeno je naprijed citiranim Sporazumom od 18. prosinca 1954. godine, zaključenim između tadašnje Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Italijanske Republike, kojim Sporazumom je, pored imovine oduzete naprijed navedenim odlukama kotarskih agrarnih komisija, sukladno odredbi članka 7. stavka 2. naprijed citiranog Sporazuma od 23. svibnja 1949. godine obuhvaćena i imovina koja je tužiteljčinom ocu konfiscirana naprijed citiranim rješenjem Kotarskog suda u P.

S obzirom na sve naprijed izloženo ovaj Sud nalazi da je tuženo tijelo pravilno postupilo kada je osporenim rješenjem poništilo naprijed citirano prvostupanjsko rješenje i odbilo zahtjev tužiteljice za određivanje naknade za predmetu imovinu”.

2.12. Što se tiče izgrađenog građevinskog zemljišta za koje se, prema odredbama Zakona o naknadi, naknada određuje u obveznicama Republike Hrvatske, pred Sudom se nisu pojavile veće dvojbe. Međutim, kada je riječ o neizgrađenom građevinskom zemljištu koje je preneseno u društveno vlasništvo, javile su se određene dileme.

Zakon o naknadi predviđa vraćanje neizgrađenog građevinskog zemljišta prijašnjem vlasniku time što posebno uređuje pitanje vraćanja u vlasništvo neizgrađenog građevinskog zemljišta prenesenog u društveno vlasništvo koje nije oduzeto iz posjeda prijašnjeg vlasnika (članak 16.), a posebno pitanje vraćanja neizgrađenog građevinskog zemljišta prenesenog u društveno vlasništvo koje je oduzeto iz posjeda prijašnjeg vlasnika (članak 17.).

Što se tiče prakse Upravnog suda Republike Hrvatske vezano uz primjenu odredbe članka 16. stavka 1. Zakona o naknadi, nije bilo većih dvojbi.

U pogledu primjene navedenog propisa Sud je zauzeo nekoliko shvaćanja.

Ako do dana stupanja na snagu Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine nije doneseno pravomoćno rješenje o oduzimanju nacionaliziranog neizgrađenog građevinskog zemljišta iz posjeda ranijeg vlasnika, takvo se zemljište daje u vlasništvo ranijem vlasniku odnosno njegovim zakonskim nasljednicima prvog nasljednog reda.

Presuda broj: Us-9205/1996, od 15. prosinca 1999.¹⁷

Vezano uz navedeni članak 16. Zakona o naknadi, Sud je također zauzeo shvaćanje da kada ne postoji pravomoćno rješenje o oduzimanju građevinskog zemljišta iz posjeda prijašnjeg vlasnika, a zemljište je stvarno oduzeto i privedeno namjeni tada je za rješavanje imovinsko-pravnih odnosa za oduzeto zemljište nadležan redovni sud, a ne tijelo uprave.

Presuda broj: Us-2495/2002, od 13. travnja 2006.¹⁸

Problemi su se pojavili u vezi s primjenom odredbe članka 17. Zakona o naknadi. Naime, prema odredbi članka 17. stavka 1. Zakona o naknadi,

¹⁷ Zbornik odluka Upravnog suda RH, 1977-2007., str. 269.

¹⁸ Zbornik odluka Upravnog suda RH, 1977-2007., str. 270.

neizgrađeno građevinsko zemljište koje je u društveno vlasništvo preneseno na temelju propisa iz članka 2. te akata i načina propisanim člankom 3. Zakona o naknadi i koje je na temelju pravomoćne odluke nadležnog tijela oduzeto iz posjeda prijašnjeg vlasnika ili osobe na koju je prijašnji vlasnik pravo prenio, a kojim općina, odnosno grad do stupanja na snagu Zakona o naknadi nije dalje raspolagala ili koje do donošenja Zakona o naknadi nije privedeno namjeni, dat će se u vlasništvo prijašnjem vlasniku na njegov zahtjev.

Odredbom članka 17. stavka 5. Zakona o naknadi propisano je da se pod zemljištem privedenim namjeni smatra ono zemljište na kojem je izgrađen objekt ili su izvedeni znatniji radovi na objektu kao i ono zemljište na kojem je općina, odnosno grad izvršila pripremu za izgradnju.

Niti Zakon o naknadi niti drugi zakoni, pa čak ni Zakon o prostornom uređenju, ne daju preciznu definiciju pripreme zemljišta za izgradnju iako se uz to veže vrlo značajna pravna posljedica, nemogućnost vraćanja zemljišta u vlasništvo.

Stoga je Upravni sud u svojoj praksi zauzeo stajalište da se pripremom zemljišta za izgradnju ne može smatrati samo izrada prostornih planova i obavljanje imovinsko-pravnih radnji, već u pripremu zemljišta spadaju i drugi radovi i poslovi koje je potrebno provesti u tu svrhu radi privođenja zemljišta namjeni određenoj planom koji je bio na snazi u vrijeme donošenja ovog Zakona.

Iz obrazloženja presude broj: Us-11487/1999, od 15. ožujka 2000.¹⁹

“Predmetno zemljište oduzeto je na temelju Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta (“Službeni list FNRJ”, broj 52/58), a taj zakon je taksativno naveden u članku 2. Zakona o naknadi kojim je propisano da se prijašnjem vlasniku utvrđuje pravo na naknadu za imovinu oduzetu na teritoriju Republike Hrvatske na temelju navedenog propisa. Prema tome, u postupku je trebalo utvrditi je li predmetno zemljište do dana donošenja Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (11. listopada 1996.), privedeno namjeni odnosno trebalo je utvrditi je li na predmetnom zemljištu općina odnosno grad izvršila pripremu za izgradnju.

Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine ne daje definiciju pojma zemljišta pripremljenog za izgradnju. Stoga je u primjeni ovog Zakona potrebno uzeti u obzir odredbu članka 11. stavka 4. Zakona o prostornom uređenju (“Narodne novine”, broj 30/94, 68/98 i 35/99), kojom je propisano da uređenje građevinskog zemljišta obuhvaća pripremu zemljišta za izgradnju (izrada prostornih planova imovinsko pravne radnje i dr.), te izgradnju komunalnih i telekomunikacijskih instalacija, objekata i uređaja individualne i zajedničke potrošnje. Dakle, u pripremu zemljišta za izgradnju, po citiranom zakonu, spada izrada prostornih planova imovinsko pravne radnje, te drugi radovi i poslovi koje je potrebno izvesti na određenom zemljištu kako bi se ono pripremilo za izgradnju.

¹⁹ Zbornik odluka Upravnog suda RH, 1977-2007., str. 271.

Stoga je u ponovnom postupku potrebno nesumnjivo utvrditi da li je do donošenja Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, dakle, do 11. listopada 1996., na predmetnom zemljištu izvršena priprema zemljišta za izgradnju za namjenu određenu planom koji je bio na snazi u trenutku donošenja zakona, s obzirom na to da zemljište nije nikad privedeno namjeni zbog koje je 1964. godine oduzeto iz posjeda tužitelja, odnosno nisu izgrađeni objekti za stradale od poplave.”

Isto tako, postavilo se i pitanje da li činjenica što se neizgrađeno građevinsko zemljište nalazi na već izgrađenom građevinskom području samo po sebi znači da je na tom zemljištu izvršena i priprema za izgradnju za namjenu određenu planom.

Na navedeno pitanje Sud je negativno odgovorio, dakle, činjenica što se neizgrađeno građevinsko zemljište nalazi na već izgrađenom građevinskom području sama po sebi ne znači da je na tom zemljištu izvršena i priprema za izgradnju za namjenu određenu planom.

Presuda broj: Us-8178/1997, od 7. rujna 2000.²⁰

Postavljeno je i pitanje da li ima pravo na naknadu za neizgrađeno građevinsko zemljište prijašnji vlasnik koji je pravo korištenja tog zemljišta prodao drugoj osobi u skladu s tadašnjim propisima.

Sud je u više navrata na navedeno pitanje odgovorio negativno.

Presuda broj: Us-7505/2001, od 8. lipnja 2006.²¹

2.13. Što se tiče naknade za oduzete stanove, prilično jasno je odredbom članka 22. propisano da se stanovi oduzeti prijašnjem vlasniku na temelju propisa iz članka 2. te akata i načina propisanih člankom 3. ovog Zakona na kojima postoji stanarsko pravo ne vraćaju u vlasništvo, osim stanova oduzetih prijašnjem vlasniku na temelju propisa o konfiskaciji. Iznimno od odredbe stavka 1. ovog članka, prijašnjem vlasniku daje se u vlasništvo i posjed stan na kojem ne postoji stanarski odnos, što rješenjem utvrđuje nadležna služba ureda državne uprave. Prijašnjem vlasniku pripada pravo na naknadu, a stanaru pravo na otkup stana.

Navedena odredba dosta jasno regulira da se nacionalizirani stanovi ne vraćaju u vlasništvo prijašnjim vlasnicima osim u slučaju kada na takvom stanu ne postoji stanarski odnos, a da se konfiscirani stanovi vraćaju u vlasništvo prijašnjem vlasniku. Naime, odredbom članka 32. Zakona o naknadi jasno je propisano da se prijašnjem vlasniku daje u vlasništvo stan oduzet na temelju propisa o konfiskaciji te odluka i akata iz članka 2. stavka 2. ovog Zakona donesenih na temelju propisa o konfiskaciji. Međutim, odredbom članka 38. propisana je iznimka od pravila da se prijašnjem vlasniku daje u vlasništvo stan oduzet na temelju propisa o konfiskaciji te odluka i akata iz članka 2. stavka 2. ovog Zakona donesenih na temelju propisa o konfiskaciji.

²⁰ Zbornik odluka Upravnog suda RH, 1977-2007., str. 273.

²¹ Izbor odluka Upravnog suda RH, 2006., str. 171.

Naime, člankom 38. stavkom 1. Zakona, propisano je da se navedena odredba članka 32. o vraćanju stana u vlasništvo ne odnosi na slučajeve kada je prijašnjem vlasniku oduzet samo idealni dio stana na temelju propisa o konfiskaciji.

U praksi se postavilo pitanje da li se može vratiti konfiscirani suvlasnički dio stana ovlašteniku naknade u slučaju kada taj stan u preostalom suvlasničkom dijelu nije ni bio predmetom oduzimanja po bilo kojoj osnovi.

Sud je zauzeo shvaćanje da nema zapreke za vraćanje konfisciranog suvlasničkog dijela stana u vlasništvo ovlašteniku naknade u slučaju kada taj stan u preostalom suvlasničkom dijelu nije ni bio predmetom oduzimanja po bilo kojoj osnovi.

Iz obrazloženja presude broj: Us-7066/2003, od 22. rujna 2005:²²

“Osnovana je tvrdnja tužitelja u tužbi da nije riječ o situaciji kakvu ima u vidu naprijed rečena zakonska odredba, jer članak 38. citiranog Zakona, pretpostavlja da je prijašnjem vlasniku oduzet samo idealni dio stana temeljem propisa o konfiskaciji, naravno ako je i u preostalom dijelu stan također prenesen u društveno vlasništvo, ali temeljem propisa i akata odnosno na način, koji nisu osnova za vraćanje stanova u vlasništvo, ukoliko na njima postoji stanarsko pravo, već u tom slučaju prijašnjem vlasniku pripada pravo na naknadu, a stanaru pravo na otkup stana, kako to propisuje i odredba članka 22. Zakona o naknadi, što međutim ovdje nije slučaj.

Naime, naprijed je već rečeno da su predmetne nekretnine u preostaloj ½ dijela ostale u suvlasništvu pok. F. S., dakle da nikada nisu niti bile u toj polovini dijela predmet bilo kakvog postupka u kojem bi bile oduzete iz njegovog vlasništva i prešle u društveno vlasništvo, već su ostale u privatnom vlasništvu F. S. Zbog toga niti okolnost da do razvrgnuća suvlasničke zajednice nije došlo do provođenja postupka konfiskacije, a niti kasnije, nije odlučna za primjenu članka 38. citiranog Zakona, kako to pogrešno ocjenjuje tuženo tijelo, jer iz naprijed rečenih razloga za primjenu te zakonske odredbe ovdje nema uporišta, niti ista ima u vidu takvu pravnu situaciju.

Stoga je i prema ocjeni ovoga Suda ovdje bilo osnove za donošenje prvostupanjskog osporenog rješenja kojim se tužiteljici daje u vlasništvo imovina poblizje opisana u izreci tog rješenja kao jedinoj zakonskoj nasljednici iza pok. N. S. kao prijašnjeg vlasnika tih nekretnina, iz razloga iscrpno danih u obrazloženju tog rješenja, koje prihvaća i ovaj Sud u cijelosti.”

I odredba članka 39. Zakona o naknadi iznimka je od pravila da se prijašnjem vlasniku daje u vlasništvo stan oduzet na temelju propisa o konfiskaciji te odluka i akata iz članka 2. stavka 2. Zakona o naknadi donesenih na temelju propisa o konfiskaciji.

Odredbom članka 39. Zakona o naknadi propisano je da se odredba članka 32. ovog Zakona ne odnosi na slučajeve kada je prijašnji vlasnik, njegov bračni drug ili član obiteljskog domaćinstva stekao pravo vlasništva na drugom stanu

²² Izbor odluka Upravnog suda RH, 2005., str. 128.

sukladno odredbama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo.

U praksi se kao sporno postavilo pitanje u primjeni odredbe članka 39. Zakona o naknadi kako postupiti u slučajevima kada prijašnji vlasnik ima više zakonskih nasljednika prvog nasljednog reda, a samo je jedan stekao pravo vlasništva na stanu sukladno odredbama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo.

Sud je u presudi Us-5697/2004, od 13. rujna 2006.²³, zauzeo pravno shvaćanje da kada su zahtjev za naknadu konfisciranih stanova podnijeli nasljednici prvog nasljednog reda, okolnost stjecanja prava vlasništva na drugom stanu, sukladno odredbama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, utvrđuje se za svakog od nasljednika ponaosob, te se onim nasljednicima koji nisu stekli pravo vlasništva drugog stana po tom zakonu oduzeti konfiscirani stanovi daju u vlasništvo u odgovarajućem suvlasničkom dijelu.

Pred Sudom se također postavilo i pitanje da li stanar odnosno najmoprimac ima pravni interes sudjelovati u postupku pokrenutom u povodu zahtjeva prijašnjeg vlasnika za vraćanje stana u vlasništvo. Na navedeno pitanje Sud je potvrdno odgovorio. Stanari odnosno najmoprimeci imaju pravni interes sudjelovati u postupku pokrenutom u povodu zahtjeva prijašnjeg vlasnika za vraćanje tih stanova u vlasništvo.

Iz obrazloženja presude broj: Us-6311/1999, od 31. kolovoza 2000.²⁴

“I po ocjeni ovoga Suda, tuženo je tijelo ocjenjujući žalbene navode zainteresiranih osoba protiv rješenja tijela prvog stupnja od 17. veljače 1999., kojim je bio odbačen prijedlog zainteresiranih osoba za obnovu postupka, osnovano ocijenio to rješenje nezakonitim, smatrajući da je zainteresiranim osobama pripadalo pravo sudjelovanja u postupku. Naime, prema odredbi članka 49. Zakona o općem upravnom postupku (“Narodne novine”, broj 53/91), stranka je osoba na čiji je zahtjev pokrenut postupak ili protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku.

Međutim, u postupku koji je prethodio donošenju rješenja tijela prvog stupnja kojim je taj postupak i okončan, nadležno tijelo uprave propustilo je ocijeniti okolnost da su zainteresirane osobe bile nositelji stanarskog prava stanova koji su bili predmet postupka naknade vraćanja te da su kao takve imale pravni interes na otkup tih stanova u smislu odredaba Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (“Narodne novine”, broj 43/92-pročišćeni tekst, 69/92, 25/93, 48/93, 2/94, 44/94 i 58/95), pa su stoga imale pravni interes da u postupku vraćanja tih stanova iz društvenog vlasništva ranijim vlasnicima odnosno njihovim pravnim sljednicima sudjeluju u postupku.”

²³ Izbor odluka Upravnog suda RH, 2006., str. 179.

²⁴ Zbornik odluka Upravnog suda RH, 1977-2007., str. 279.

Isto tako se postavilo i pitanje da li je postupak pred općinskim sudom o priznanju položaja zaštićenog najmoprimca prethodno pitanje u postupku određivanja naknade za oduzetu nacionaliziranu imovinu. Na navedeno pitanje Sud je također potvrdno odgovorio. Dakle, postupak pred općinskim sudom o priznanju položaja zaštićenog najmoprimca prethodno je pitanje u postupku određivanja naknade za oduzetu nacionaliziranu imovinu.

Presuda Upravnog suda broj: Us-9673/2001, od 27. veljače 2002.²⁵

2.14. Što se tiče naknade za oduzete poslovne prostore, naknade za oduzete brodove i brodice, naknade za oduzeta poduzeća i naknade za oduzete pokretnine, Sud je imao samo nekoliko konkretnih slučajeva iz kojih se za sada ne može iščitati neka ustaljena sudska praksa.

2.15. Što se tiče samih načela naknade, bilo je više sporova vezanih uz odredbu članka 50. Zakona o naknadi.

Naime, odredbom članka 50. Zakona o naknadi propisano je da prijašnji vlasnik nekretnine na koji je u vrijeme oduzimanja bila upisana hipoteka radi osiguranja isplate dugovanja ima pravo na naknadu samo ako revalorizirani iznos duga uplati u korist proračuna Republike Hrvatske ili ako dokaže da je dugovanje prestalo. Način i postupak revalorizacije iznosa duga, kao i način i rokove uplate utvrdit će ministar financija.

Pred Upravnim sudom Republike Hrvatske u više upravnih sporova postavilo se pitanje što se u stvari može smatrati dokazom o prestanku dugovanja.

Na navedeno pitanje Sud je odgovorio sljedeće:

Dokaz o prestanku dugovanja može biti potvrda banke – pravne sljednice korisnika hipoteke – da je dug radi kojeg je upisana hipoteka, u cijelosti podmiren.

Iz obrazloženja presude broj: Us-9196/2004., od 2. lipnja 2005.²⁶

“Dakle, pravo na naknadu, u smislu citirane zakonske odredbe, prijašnji vlasnik može ostvariti ne samo ukoliko uplati revalorizirani iznos duga, već i u slučaju kada dokaže da je dugovanje prestalo.

Odredbama Zakona o naknadi nisu određeno navedeni dokazi na temelju kojih podnositelj zahtjeva može dokazati činjenicu prestanka dugovanja, pa, kako se, sukladno odredbi članka 68. citiranog Zakona, postupak naknade za oduzetu imovinu provodi po odredbama Zakona o općem upravnom postupku, to proizlazi da se kao dokazi mogu upotrijebiti sva raspoloživa sredstva u skladu s člankom 159. Zakona o općem upravnom postupku.

Prema stavku 2. članka 159. citiranog Zakona, kao dokazno sredstvo upotrijebit će se sve što je podesno za utvrđivanje stanja stvari i što odgovara pojedinom slučaju, kao što su isprave, odnosno mikrofilmske kopije isprava ili reprodukcije tih kopija, svjedoci, izjava stranke, vještaci, uviđaj.

²⁵ Zbornik odluka Upravnog suda RH, 1977-2007., str. 280.

²⁶ Izbor odluka Upravnog suda RH, 2005., str. 131.

U konkretnom slučaju iz podataka spisa proizlazi da je na zgradama, u kojima se nalaze poslovni prostori koji su predmet povrata, upisana hipoteka u korist Gradske štedionice Općine slobodnog i kraljevskog grada Z. u Z.

S tim u svezi Z. banka d.d. Z., kao pravni sljednik navedene Gradske štedionice, izdala je potvrde, koje prileže svezu spisa, a iz kojih proizlazi da je dug upisan na naprijed navedenim nekretninama u cijelosti podmiren, te da Banka nema nikakvih potraživanja.

Kraj takvog stanja stvari, i po ocjeni ovog Suda, tuženo tijelo pravilno je zaključilo da je priloženim potvrdama dokazana činjenica prestanka dugovanja, te da s tog osnova nema zapreke za povrat u vlasništvo naprijed opisanih dijelova predmetnih nekretnina. Ovo iz razloga jer niti odredbama Zakona o općem upravnom postupku, a ni Zakonom o naknadi, nije propisan obvezatan sadržaj isprave kojom se dokazuje da je dugovanje prestalo, posebice ne na način da u istoj mora biti napisano tko je i kada podmirio sporno dugovanje, kako to pogrešno tumači tužitelj u tužbi.

Naime, sadržaj isprave (potvrde) kao dokaznog sredstava mora nedvosmisleno ukazivati na činjenicu da je dugovanje prestalo, čemu je u ovom slučaju udovoljeno.”

Isto tako se postavilo pitanje u primjeni odredbe članka 51. stavak 3., prema kojoj prijašnji vlasnik nema pravo na naknadu prema odredbama ovog Zakona ako je na ime naknade za oduzetu imovinu primio drugu imovinu ili mu je naknada isplaćena od strane druge države.

Naime, Sud je zauzeo stajalište da prijašnji vlasnici imaju pravo na naknadu za oduzetu imovinu i u slučaju ako im je ranije određena naknada djelomično u novcu, a djelomično dodjelom zamjenskog zemljišta.

Iz obrazloženja presude broj: Us-12701/1999, od 31. svibnja 2001.²⁷

“Iz podataka spisa, dostavljenih Sudu uz odgovor na tužbu, a i iz obrazloženja osporenog i prvostupanjskog rješenja proizlazi da je za predmetne nekretnine sklopljen sporazum o naknadi od 23. siječnja 1989., na način da je određena djelomična isplata naknade u novcu i to za voće i zemlju sa kamatama, a 14. svibnja 1996., zaključen sporazum o nagodbi dodjelom odgovarajućeg zamjenskog zemljišta. Dakle, iz navedenog proizlazi da tužitelji nisu u cijelosti oštećeni na način da im je umjesto oduzetog zemljišta dano drugo zemljište, već je bila djelomična isplata u novcu, a djelomična u dodjeli zamjenskog zemljišta, pa se u takvom slučaju ne može govoriti o primjeni odredbe članka 51. stavak 3. Zakona, jer tužitelji na ime naknade za oduzetu imovinu nisu oštećeni u cjelini drugom imovinom. Osim toga, neosnovano se tuženo tijelo poziva na odredbu članka 6. Zakona, jer predmetne nekretnine nisu prenesene u društveno vlasništvo na temelju Zakona o eksproprijaciji.”

²⁷ Zbornik odluka Upravnog suda RH, 1977-2007., str. 284.

3. Zaključci sjednice Imovinsko-pravnog odjela Upravnog suda Republike Hrvatske – novija i promijenjena praksa Upravnog suda Republike Hrvatske vezana uz Zakon o naknadi

U Upravnom sudu Republike Hrvatske unatrag dvije godine formirana su tri odjela. Jedan od tih odjela je i Imovinsko-pravni odjel.

Na sjednicama Imovinsko-pravnog odjela donose se zaključci vezani uz sporna pitanja koja se pojavljuju u rješavanju predmeta iz imovinsko-pravnog područja. Tako je i vezano uz Zakon o naknadi doneseno nekoliko zaključaka kojima je ustanovljena odnosno promijenjena dosadašnja sudska praksa.

3.1. Prvi zaključak sa sjednice Imovinsko-pravnog odjela Upravnog suda Republike Hrvatske vezan uz Zakon o naknadi bio je zaključak sa sjednice Imovinsko-pravnog odjela održane dana 21. travnja 2006., a vezan je uz suvlasničke omjere.

Prema navedenom zaključku u primjeni Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine oduzete nekretnine vraćaju se prijašnjim vlasnicima u omjeru u kojem su to imali u trenutku oduzimanja, što znači da se u slučaju postojanja suvlasništva na nekretnini ovlaštenicima naknade utvrđuje pravo na naknadu prema oduzetim idealnim suvlasničkim dijelovima nekretnine, osim kada je među suvlasnicima izvršeno razvrgnuće suvlasničke zajednice.²⁸

3.2. Nadalje se u postupcima pred sudom pojavilo pitanje tko je ovlaštenik naknade odnosno tko se može smatrati prijašnjim vlasnikom zemljišta u slučaju ako je nakon stupanja na snagu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta osoba kojoj je nacionalizirano neizgrađeno građevinsko zemljište prenijela, u skladu s tadašnjim propisima pravo korištenja tog zemljišta na drugu osobu.

Na sjednici Odjela održanoj dana 10. prosinca 2007. godine zauzet je sljedeći zaključak:

“Ako je nakon stupanja na snagu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta (”Službeni list FNRJ”, broj: 52/58), osoba kojoj je nacionalizirano neizgrađeno zemljište prenijela, u skladu s tada važećim propisima, pravo korištenja tog zemljišta na drugu osobu, prijašnjim vlasnikom takvog zemljišta u primjeni Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (”Narodne novine”, broj 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 65/01, 118/01, 80/02 i 81/02), smatra se osobama na koju je preneseno pravo korištenja.”

Kako presuda broj: Us-3341/2003, od 12. travnja 2007., još nije objavljena u Izboru odluka budući da nije ni napravljen izbor odluka za 2007., ovdje se problem поближе iznosi.

²⁸ Izbor odluka Upravnog suda RH, 2006., str. 178.

Dakle, navedenom presudom broj Us-3341/2003, od 12. travnja 2007., odbijena je tužba protiv rješenja Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave kojim je poništeno i vraćeno na ponovni postupak rješenje prvostupanjskog tijela te izraženo pravno shvaćanje da u ponovljenom postupku treba nesporno utvrditi kome se vraća nacionalizirano zemljište, da li nasljednicima upisanih suvlasnika ili stvarnim korisnicima tog zemljišta kojima je to pravo priznato u postupku deposedacije i kojima je isplaćena naknada za to deposedirano zemljište.

Prvostupanjskim djelomičnim rješenjem utvrđeno je da se nasljednicima upisanih vlasnika neizgrađenog zemljišta vraća u određenim omjerima vlasništvo tog zemljišta.

Zakonom o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta ("Službeni list FNRJ", broj: 52/58) građevinska zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera su se nacionalizirala i postala društveno vlasništvo samim odredbama tog Zakona (članak 1.).

Odredbom članka 38. tog Zakona bilo je propisano da građevinsko zemljište koje je nacionalizirano ostaje u posjedu prijašnjeg vlasnika sve dok ga on na osnovi rješenja Općinskog narodnog odbora ne preda u posjed općini ili drugoj osobi radi izgradnje zgrade ili drugog objekta ili radi izvođenja drugih radova, time da se predaja zemljišta u posjed općini ili drugom korisniku ne može izvršiti prije nego što je korisniku to potrebno radi izvođenja građevinskih ili drugih radova kojima se zemljište privodi namjeni.

Prema odredbi članka 39. stavka 1. istog Zakona, u svezi s kojom je nadležno savezno tijelo dalo obvezno tumačenje ("Službeni list", broj: 24/59.), prijašnji vlasnik neizgrađenog nacionaliziranog zemljišta ima pravo za vrijeme dok je zemljište u njegovom posjedu, to zemljište sam koristiti ili ga dati drugom na privremeno korištenje i može svoje pravo korištenja trajno prenijeti na drugoga.

Zakonom o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera, donesenim 7. veljače 1968. ("Službeni list SFRJ", broj: 5/68. i 20/69.), koji je stupio na snagu 15. veljače 1968., u članku 3. propisuje da prijašnji vlasnik neizgrađenog građevinskog zemljišta ima pravo koristiti to zemljište do dana kada ga je na osnovu odluke nadležnog tijela dužan predati korisniku.

Od stupanja na snagu tog Zakona pravo korištenja je prijašnji vlasnik mogao prenijeti samo na bračnog druga, potomke, usvojenike, roditelje i usvojioce time da isti dalje ne mogu to pravo prenositi na druge osobe (članak 5. stavak 1.). Dakle, do dana stupanja na snagu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta (26. prosinca 1958.), kojim su podružtvovljena neizgrađena građevinska zemljišta u gradovima, ta zemljišta ostavljena su u posjedu prijašnjeg vlasnika do predaje u posjed općini ili drugom radi privođenja namjeni. Međutim, prijašnji vlasnici su mogli u tom vremenu ne samo koristiti to zemljište već su pravo korištenja mogli prenijeti na drugoga uz naknadu ili bez naknade. Donošenjem Zakona o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera (7. veljače 1968.), a koji je stupio na

snagu 15. veljače 1968., prijašnji vlasnik pravo korištenja više nije mogao prenositi na drugu osobu uz naknadu ili bez naknade, već je ta mogućnost sužena samo na bračnog druga, nasljednike i prednike u uspravnoj liniji, i to u prvom nasljednom redu. Tim Zakonom sužen je krug osoba na koje se pravo korištenja može prenijeti, ali je pooštren režim priznanja već poduzetih pravnih poslova u vezi s prijenosom tog prava (ovjera potpisa, cijena plaćena putem banke, dokaz o plaćenom porezu i doprinosu).

Iz navedenog proizlazi da je do 15. veljače 1968. promet nacionaliziranim neizgrađenim građevinskim zemljištem bio dopušten.

U konkretnom predmetu proizlazi da je deposedacija predmetnog zemljišta provedena na temelju Zakona o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta ("Narodne novine", broj 147/73.) koji je stupio na snagu 24. travnja 1973. Tim je Zakonom također prijašnjem vlasniku neizgrađenog građevinskog zemljišta ostavljena mogućnost korištenja tog zemljišta do predaje općini ili drugome, a to pravo korištenja mogao je prenijeti na isti krug osoba koji je predvidio i članak 5. Zakona o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera. Kako u spisu nije bilo dovoljno dokumenata koji bi dokazivali tko je u momentu deposedacije bio zakoniti korisnik zemljišta odnosno je li pravo korištenja na drugu osobu prenijeto u vrijeme kad je to bilo dopustivo, to je tužbeno tijelo uvažilo žalbu potomaka korisnika zemljišta kojima je zemljište deposedirano uvažilo i predmet vratilo na ponovni postupak da se to nesporno utvrdi. S takvim stavom složio se i Upravni sud Republike Hrvatske.

Upravni sud je naložio da se u konkretnom slučaju utvrdi je li u vrijeme kada je izvršen prijenos prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta taj promet bio dozvoljen, te je li promet izvršen pod uvjetima koji predviđaju citirani propisi. Ako je taj promet bio izvršen na zakonit način, tada bi pravo na povrat odnosno naknadu trebalo priznati zakonitim korisnicima, a ne upisanim suvlasnicima.

3.3. Na sjednici Imovinsko-pravnog odjela, održanoj dana 19. studenog 2007., promijenjena je praksa Suda vezana uz pitanje da li se rok za podnošenje zahtjeva iz članka 65. stavka 3. Zakona o naknadi odnosi i na slučajeve iz članka 18. Zakona o naknadi. Naime, odredbom članka 18. stavka 1. Zakona o naknadi propisano je da se pravni poslovi koji su prijašnji vlasnici sklopili protivno propisima kojima je bio zabranjen promet građevinskim zemljištem u društvenom vlasništvu smatraju valjanim ukoliko nemaju drugih nedostataka koji ih čine ništavim ili pobožnim. Prema stavku 2. navedenog članka, osobi koja je na temelju stavka 1. tog članka stekla pravo korištenja na neizgrađenom građevinskom zemljištu pravo vlasništva priznat će na njezin zahtjev služba nadležna za obavljanje imovinsko-pravnih poslova u uredima državne uprave u županijama (u daljnjem tekstu: nadležna služba ureda državne uprave).

Navedenom odredbom stavka 1. članka 18. Zakona o naknadi konvalidirani su, dakle, svi pravni poslovi sklopljeni suprotno propisima koji su bili na snazi od 15. veljače 1968. godine kada je zabranjen promet građevinskim zemljištem

u društvenom vlasništvu, ali tu konvalidaciju Zakon o naknadi u stavku 2. navedenog članka veže uz podnošenje zahtjeva osobe koja je s prijašnjim vlasnikom sklopila takav pravni posao. Kako se radi o konvalidiranju ranije ništavih pravnih poslova, opravdano se postavlja pitanje svrsishodnosti roka za podnošenje zahtjeva za priznanje prava vlasništva. Bez obzira na svrsishodnost propisivanja roka u slučajevima iz članka 18. Zakona o naknadi, Sud je u rješavanju upravnih sporova zauzeo stajalište da se rok iz članka 65. stavka 3. ovog Zakona odnosi i na slučajeve iz članka 18. tog Zakona.

Međutim, jedno od vijeća u Imovinsko-pravnom odjelu zauzelo je suprotno shvaćanje u predmetu Us-2286/2003, te je navedeni predmet iznesen na sjednicu Odjela radi promjene sudske prakse.

Prema ranijim prihvaćenim shvaćanjima izraženim u više presuda polazi se od toga da u članku 65. Zakona, postupak po članku 18. tog Zakona nije propisan kao iznimka od primjene roka za podnošenje zahtjeva iz članka 65. stavka 3. Zakona, odnosno da je postupak za priznavanje prava vlasništva po članku 18. Zakona također postupak za naknadu oduzete imovine, a u suprotnoj presudi Us-2286/2003, od 15. ožujka 2007., izraženo je suprotno shvaćanje“da je to posebni postupak, a ne postupak naknade za oduzetu imovinu.

U obrazloženju shvaćanja da se radi o posebnom postupku, a ne o postupku naknade za oduzetu imovinu, može se navesti sljedeće:

Prema članku 15. Zakona o naknadi, između ostalog, predmet naknade je neizgrađeno građevinsko zemljište. To se zemljište vraća naturalnom restitucijom, a jedina razlika je tome da li je zemljište korisniku zemljišta oduzeto iz posjeda ili nije oduzeto iz posjeda.

Prema članku 16. stavku 1. Zakona prijašnjem vlasniku odnosno osobi na koju je prijašnji vlasnik prenio svoje pravo u skladu sa posebnim zakonom, daje se u vlasništvo neizgrađeno građevinsko zemljište koje je u društveno vlasništvo preneseno na temelju propisa iz članka 2. te akata i načina propisanih u članku 3. Zakona o naknadi, a koje je pravomoćnim aktom nadležnog tijela nije oduzeto iz posjeda prijašnjeg vlasnika i osobe na koju je svoje pravo prenio prijašnji vlasnik u skladu sa posebnim zakonom. Prema stavku 4. navedenog članka, iznimno se odredba stavka 1. članka, odnosi i na građevinsko zemljište na kojem je prijašnji vlasnik i osoba na koju je svoje pravo prenio prijašnji vlasnik u skladu s posebnim zakonom izgradio objekt suprotno propisima.

Zemljište se vraća po sili zakona i prijašnji vlasnik ne treba podnijeti posebni zahtjev temeljem tog članka, ali to može ukoliko ima pravni interes za to odnosno ako pravo korištenja nije u zemljišnim knjigama pretvoreno u pravo vlasništva. Navedeno pravno shvaćanje zauzeto je na sjednici Imovinsko-pravnog odjela 12. ožujka 2007.

Ako se radi o vraćanju zemljišta po sili zakona, nepodnošenje zahtjeva u roku ne može imati za posljedicu gubitak prava iz ovog zakona kako je to propisano člankom 65. stavkom 4. Zakona o naknadi.

Naime, odredbom članka 65. stavka 4. Zakona o naknadi propisano je da zahtjev podnesen po proteku roka iz stavka 3. ovog članka odbaciti će se pa podnositelj gubi sva prava iz ovog Zakona.

Članak 17. Zakona o naknadi propisuje slučajeve kada je građevinsko zemljište oduzeto iz posjeda i onda se zemljište ne vraća po sili zakona nego tek na temelju zahtjeva. Pretpostavka za vraćanje građevinskog zemljišta u ovom slučaju je da općina odnosno grad nije oduzetim zemljištem iz posjeda prijašnjeg vlasnika do dana stupanja na snagu zakona (1. siječnja 1997.) dalje raspolagala, ili ako je raspolagala, da do donošenja ovog zakona (11. listopada 1996.) zemljište nije privedeno namjeni.

U ovom slučaju neizgrađeno građevinsko zemljište oduzeto je iz posjeda prijašnjem vlasniku ili osobi na koju je on svoja prava korištenja ili raspolaganja građevinskim zemljištem prenio, ali je naturalna restitucija moguća, pa se zemljište ponovno daje bivšem vlasniku, ali ne po sili zakona nego pravomoćnim rješenjem u postupku pokrenutim povodom zahtjeva. Ako ovlaštenik naknade ne podnese zahtjev u roku iz članka 65. stavka 3., gubi prava iz ovog Zakona. Dakle, u ovom slučaju podnošenje zahtjeva vezano je za rok iz članka 65. stavka 3. Zakona o naknadi.

Međutim, članak 18. Zakona o naknadi ne govori o posebnoj kategoriji građevinskog zemljišta odnosno ne sadrži uvjete i način vraćanja neizgrađenog građevinskog zemljišta i stoga ne govori da će se podnositelju zahtjeva dati u vlasništvo zemljište, nego govori o konvalidaciji nevaljanih (ništavih) pravnih poslova koje su prijašnji vlasnici sklopili protivno propisima kojima je bio zabranjen promet građevinskim zemljištem u društvenom vlasništvu, ukoliko nemaju drugih nedostataka koji ih čine ništavim ili pobožnim. Dakle, zakonodavac ta onda nezakonita, raspolaganja neizgrađenim građevinskim zemljištem u društvenom vlasništvu uzima kao zakonita i u takvim slučajevima stjecateljima prava korištenja priznaje vlasništvo na zahtjev podnesen županijskom uredu za imovinsko-pravne poslove. Predmet rješavanja nije dakle davanje zemljišta u vlasništvo jer ono faktički prijašnjem vlasniku nije bilo ni oduzeto iz posjeda, nego naknadno priznavanje valjanosti obavljenog prometa neizgrađenim građevinskim zemljištem, zbog čega se u stavku 3. članka 18. govori o obavezi plaćanja poreza na promet nekretnina u roku od 15 dana od primitka rješenja.

Dakle, konvalidacijom ugovora, po sili zakona priznaje se vlasništvo takvim osobama, ali su one dužne podnijeti zahtjev za pokretanje postupka u kojem će se utvrditi da su one stekle pravo korištenja naknadno osnaženim ugovorom. Tako se, u stvari, naknadno stečeno pravo korištenja ili raspolaganja građevinskim zemljištem pretvorilo u pravo vlasništva, odnosno osoba koja je zaključila ništav ugovor stupa u poziciju bivšeg vlasnika i to joj se konvalidacijom ugovora priznaje. Dakle, priznaje se da je stekla vlasništvo kao korisnik zemljišta kome zemljište nije oduzeto iz posjeda.

Prema pravnom shvaćanju iznesenom u presudi Us-2286/2003, od 15. ožujka 2007., radi se o posebnoj postupku na koji se ne odnosi odredba članka 65. Zakona o naknadi. Naime, odredba članka 65. stavka 1. Zakona propisuje da se postupak za naknadu oduzete imovine pokreće podnošenjem zahtjeva nadležnom županijskom uredu. Nadležnost županijskog ureda za donošenje rješenja o konvalidaciji ugovora već je propisana posebno u članku 18. stavku 2. Zakona,

što govori da se radi o drugom postupku, a ne o postupku za naknadu oduzete imovine.

Na takav zaključak upućuju odredbe članka 66. i 67. Zakona koje propisuju podatke i dokaze koje u zahtjev mora podnijeti prijašnji vlasnik odnosno zakonski nasljednik te članak 69. Zakona koji govori o sadržaju rješenja. Naime, prema stavku 2. ovog članka rješenje sadrži podatke o prijašnjem vlasniku, odnosno njegovom zakonskom nasljedniku te mu se utvrđuje pravo na naknadu, podatke o imovini, o rokovima za provedbu odluke te o troškovima postupka, a u ovom slučaju se ne utvrđuje pravo na naknadu. Izreka rješenja iz članka 18. glasi drugačije. Utvrdit će se valjanost ugovora i priznati vlasništvo na temelju tako zaključenog ugovora.

Još jedan argument govori u prilog tezi da se radi o posebnom postupku, a ne o postupku naknade za oduzetu imovinu, a to je da kada bi se uzelo da je podnošenje zahtjeva po članku 18. Zakona vezano uz rok za podnošenje zahtjeva iz članka 65. stavka 3. Zakona s posljedicom iz stavka 4. navedenog članka, tj. gubitkom prava iz Zakona o naknadi onda bi Republika Hrvatska stekla vlasništvo na neizgrađenom građevinskom zemljištu koje nikad nije bilo oduzeto iz posjeda prijašnjeg vlasnika i kojeg je on koristio i raspolagao njime prije stupanja na snagu Zakona o naknadi. Teško bi se takvim podržavljenjem zemljišta ostvario zakonski cilj da se polazeći od zatečenog pravnog i faktičnog stanja provede denacionalizacija i isprave posljedice podruštvoavljenja zemljišta na temelju propisa navedenim u članku 2. Zakona.

Na temelju navedenih argumenata, na navedenoj sjednici Odjela održanoj dana 19. studenog 2007. promijenjeno je ranije pravno shvaćanje te je donesen sljedeći zaključak:

“Podnošenje zahtjeva za priznavanje prava vlasništva temeljem članka 18. Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine nije vezano za rok za podnošenje zahtjeva iz članka 65. stavka 3. Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine jer je to posebno propisan postupak, a ne postupak za naknadu oduzete imovine”.

3.4. Nakon presude Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: Uzz-4/06-2, kojom je odlučeno o zahtjevu za zaštitu zakonitosti Državnog odvjetnika Republike Hrvatske protiv rješenja Upravnog suda broj: Us-10147/2004-7, od 16. lipnja 2005., ukazala se potreba da se na sjednici Odjela ponovno razmotri shvaćanje Upravnog suda Republike Hrvatske glede pravnog položaja Fonda za naknadu oduzete imovine u postupku za naknadu oduzete imovine.

Naime, prema dosadašnjoj praksi Upravnog suda Republike Hrvatske Fond za naknadu oduzete imovine nema pravni interes za izjavljivanje tužbe protiv odluke Ministarstva pravosuđa donesene u postupku za naknadu oduzete imovine. Navedeno pravno shvaćanje izraženo je u više odluka (rješenje Upravnog suda).²⁹

²⁹ Izbor odluka Upravnog suda RH 2005., str. 139

Međutim, Vrhovni sud Republike Hrvatske je odlučujući o zahtjevu za zaštitu zakonitosti Državnog odvjetnika Republike Hrvatske protiv rješenja Upravnog suda broj: Us-10147/2004-7 od 16. lipnja 2005., u svojoj presudi broj: Uzz-4/06-2, od 6. prosinca 2006., kojom je ukinuo navedeno rješenje Upravnog suda, zauzeo shvaćanje da se u postupku za naknadu oduzete imovine Fondu ne može uskratiti pravo na tužbu protiv konačnog upravnog akta donesenog u takvom postupku.

Iz presude Vrhovnog suda br. Uzz-4/06-2, od 6. prosinca 2006.:

“Pravilno se u zahtjevu za zaštitu zakonitosti navodi da je tužitelj bio ovlašten podnijeti tužbu, odnosno da nije bilo uvjeta za odbacivanje tužbe. Prema odredbi članka 30. stavka 1. točke 3. Zakona o upravnim sporovima (temeljem kojeg je tužba odbačena) sud će rješenjem odbaciti tužbu ako utvrdi da je očito da se upravnim aktom koji se tužbom osporava ne dira u pravo tužitelja ili u njegov neposredni osobni interes utemeljen na zakonu. Temeljem činjenice da je Zakonom o naknadi položaj stranke u postupku naknade za oduzetu imovinu priznat prijašnjem vlasniku i Državnom odvjetništvu Hrvatske ne može se izvoditi zaključak da druge osobe ne mogu biti tužitelji u upravnom sporu.

Tužitelj u upravnom sporu može biti i pojedinac, pravna osoba, organizacija, skupina osoba, naselje i sl., koji smatra da mu je upravnim aktom povrijeđeno kakvo pravo ili neposredni osobni interes utemeljen na zakonu (član 12. Zakona). U konkretnom slučaju te su pretpostavke ispunjene. Prema odredbi članka 2. stavka 1. Zakona o fondu za naknadu oduzete imovine, tužitelj ima svojstvo pravne osobe, a smatra da mu je pobijanim upravnim aktom povrijeđeno pravo, odnosno interes utemeljen na zakonu. Tužba se može odbaciti samo ako se utvrdi da je očito da se upravnim aktom koji se tužbom osporava ne dira u pravo tužitelja ili u njegov neposredni osobni interes utemeljen na zakonu (članak 30. stavak 1. točka 3. Zakona o upravnim sporovima).

Prema pravnom shvaćanju ovog Suda nije očito da se pobijanim rješenjem ne dira u pravo tužitelja. Fond za naknadu oduzete imovine je prema odredbi članka 1. stavka 2. Zakona o fondu za naknadu oduzete imovine nadležan za isplatu naknade u novcu i obveznicama Republike Hrvatske, a za ispunjenje te obveze izdaje obveznice osobi koja je pravomoćnom odlukom nadležnog tijela utvrđeno pravo na naknadu za oduzetu imovinu u obliku obveznica Republike Hrvatske (članak 3. Zakona o fondu za naknadu imovine).

Osporenim rješenjem (točkom 5. izreke) tužitelju je i naloženo izvršenje takve činidbe prema Lj.P. U situaciji kad se upravnim aktom određenoj osobi nalaže da nešto učini, ne može se smatrati da je u smislu odredbe članka 30. stavka 1. točke 3. Zakona o upravnim sporovima očito da se njime ne dira u pravo te osobe. Prava Fonda za naknadu oduzete imovine mogu biti povrijeđena time što mu se nalaže izvršenje činidbe (izdavanja obveznice u smislu članka 3. Zakona o fondu za naknadu imovine) osobi koja prema njegovom uvjerenju nema pravo na naknadu. Tužitelj smatra da J.P. nema pravo na naknadu i da zbog toga ne postoji niti njegova obveza da isplati naknadu u obliku obveznica

Republike Hrvatske, pa mu se ne može uskratiti pravo na tužbu, jer pravo na tužbu u smislu članka 12. Zakona o upravnim sporovima ima pravna osoba koja smatra da joj je upravnim aktom povrijeđeno kakvo pravo. Tužitelj je pravna osoba i smatra da mu je pobijanim upravnim aktom povrijeđeno pravo jer mu se nalaže da učini nešto što prema njegovom mišljenju nije dužan, pa su te propisane pretpostavke ispunjene.

Zbog tih razloga je temeljem članka 50. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima zahtjev za zaštitu prihvaćen i ukinuto je rješenje Upravnog suda Republike Hrvatske od 16. lipnja 2005. godine broj Us-10147/2004 te predmet vraćen tom sudu na ponovni postupak.”

Kako Vrhovni sud Republike Hrvatske kao najviši sud u državi osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana (članak 118. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske),³⁰ Upravni sud je promijenio ranije zauzeto pravno shvaćanje te na sjednici Imovinsko-pravnog odjela održanoj dana 10. prosinca 2007. godine donio sljedeći zaključak:

“Fond za naknadu oduzete imovine ima pravni interes za podnošenje pravnih lijekova protiv upravnih akata donesenih u postupku za naknadu oduzete imovine.”

4. Stranci i pravo na naknadu imovine oduzete za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine

Odredbom članka 9. stavka 1. Zakona o naknadi bilo je propisano da se prava iz tog zakona priznaju fizičkoj osobi – prijašnjem vlasniku, odnosno njegovim zakonskim nasljednicima prvog nasljednog reda (u daljnjem tekstu: prijašnji vlasnik), koji na dan donošenja zakona imaju hrvatsko državljanstvo.

Odredbom članka 10. bilo je propisano da prijašnji vlasnik nema pravo na naknadu za oduzetu imovinu u slučaju kada je pitanje naknade riješeno međudržavnim sporazumom, ili na drugi način ako ovim zakonom nije drugačije propisano.

Člankom 11. stavkom 1. i 2. bilo je propisano da stranim fizičkim i pravnim osobama ne pripadaju prava iz ovog Zakona. Iznimno od odredbe stavka 1. ovog članka prava propisana ovim Zakonom mogu se priznati i stranim fizičkim i pravnim osobama ako se to utvrdi međunarodnim sporazumima.

Ustavni sud ukinuo je dio članka 9. stavka 1. u dijelu koji glasi: “koji na dan donošenja ovog zakona imaju hrvatsko državljanstvo” te članak 11. stavak 1. u dijelu koji glasi: “.....fizičkim i”, članak 11. stavak 2. u dijelu koji glasi: “..... fizičkim i”, i članak 65. stavak 3. u dijelu koji se odnosi na odredbe o roku za podnošenje zahtjeva prijašnjeg vlasnika, ukoliko se odnose na prijašnjeg vlasnika – stranu fizičku osobu.

³⁰ Ustav RH (“Narodne novine”, broj 56/90, 137/97, 8/98-pročišćeni tekst, 113/00, 124/00-pročišćeni tekst, 28/01, 40/01-pročišćeni tekst i 55/01-ispravak)

Iz obrazloženja odluke Ustavnog suda proizlazi: “Razlikovanje prijašnjih vlasnika s obzirom na njihovu pravnu svezu s određenom državom (tj. prema državljanstvu), s time da se jednima priznaje pravo na naknadu (hrvatskim državljanima), a drugima se to pravo nikako ne priznaje – nepravедno je i ne može se opravdati zaštitom nekog drugog važnog ustavnog ili drugog prava. Ovo tim više što je svima, i hrvatskim državljanima i onima koji to nisu imovina oduzeta na isti način u isto vrijeme i na temelju istih pravnih osnova, a njihova imovina – ukoliko je ostala očuvana – ostala je u Republici Hrvatskoj u vlasništvu države ili drugih pravnih subjekata.

Razlikovanje u opsegu potencijalnih prava domaćih državljana i stranaca uobičajeno je (i nije u protivnosti s Ustavom) kada se radi o pravnim odnosima reguliranim javnopravnim propisima ili propisima o zasnivanju radnog odnosa. No, kad su u pitanju imovinsko-pravni odnosi takvog razlikovanja, u tako generalnom, uopćenog obliku ne smije biti i ono je suprotno Ustavu.

Zbog toga bi, propisom koji će se donijeti umjesto ukinutog, prijašnjim vlasnicima koji nisu hrvatski državljani trebalo načelno priznati pravo na naknadu ili vraćanje imovine, odnosno odrediti pod kojim pretpostavkama će se tim osobama priznati pravo na naknadu. Pravo stranca na vraćanje nekretnine treba biti regulirano u skladu s odredbama drugih zakona o pravu stranaca da stječu nekretnine na području Republike Hrvatske.

Citirane odredbe iz stavka 1. članka 9. i stavka 1. članka 11. (u dijelu u kojem se odnose na fizičke osobe), Zakona o naknadi u protivnosti su sa člankom 14. Ustava jer ne poštuju ustavnu garanciju o jednakosti svih ljudi i građana u Republici Hrvatskoj, već uspostavljaju diskriminirajuće razlike ovisno o osobnim i pravnim osobinama pojedinaca, koje nisu osnovane na Ustavu ili na zakonu u skladu s Ustavom. Te odredbe nisu u skladu s propisima međunarodnih ugovora i akata citiranih u točki 2/3 ove odluke. One su protivne i članku 134. Ustava, jer međunarodni ugovori kad su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, čine sastavni dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, pa je Zakon o naknadi trebalo s njima uskladiti.

Budući da su istekli rokovi za podnošenje zahtjeva za naknadu oduzete imovine (6 mjeseci od stupanja na snagu Zakona o naknadi-stavak 3. članak 65.) pa bi prekasno podnijete prijedloge valjalo odbaciti, a podnositelj bi izgubio sva prava iz tog zakona (stavak 4. članak 65.), ukinuti su i ti propisi, kako bi ovlaštenici naknade koji nisu hrvatski državljani mogli ostvariti svoja prava.

Na mjestu ukinutih odredaba treba donijeti nove koje će razraditi modalitete naknađivanja ili vraćanja imovine strancima i rokove za podnošenje zahtjeva. Zbog toga je nastupanje pravnih posljedica ove odluke odgođeno do donošenja novih propisa, a najkasnije do isteka roka od godine dana od dana objave ove odluke u “Narodnim novinama”.

Iz navedene odluke Ustavnog suda razvidno je da Ustavni sud Republike Hrvatske nije ocijenio neustavnim naprijed navedene zakonske odredbe u odnosu na strane pravne osobe već samo u odnosu na strane fizičke osobe. Osim toga, Ustavni sud kod ocjene ustavnosti Zakona o naknadi nije doveo u pitanje

niti ustavnost članka 10. kojim je bilo propisano da prijašnji vlasnik nema pravo na naknadu za oduzetu imovinu u slučaju kada je pitanje naknade riješeno međudržavnim sporazumom, ako ovim zakonom nije drugačije propisano. Dakle, ne dovodeći u pitanje ustavnost te zakonske odredbe, Ustavni sud je očito ocijenio da odredba nije u nesuglasju s Ustavom jer bi u protivnom ukinuo i tu odredbu, u dijelu u kojem se odnosi na strane fizičke osobe kao što je to učinio sa naprijed navedenim zakonskim odredbama.

U izvršenju navedene odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine ("Narodne novine", broj 80/02-81/02-ispravak).

Odredbom članka 2. navedenog Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o naknadi propisano je da se članak 10. mijenja i glasi: "Prijašnji vlasnik nema pravo na naknadu za oduzetu imovinu u slučaju kada je pitanje naknade riješeno međudržavnim sporazumom. Iznimno od odredbe stavka 1. ovog članka prava propisana ovim zakonom mogu steći i strane fizičke i pravne osobe ako se to utvrdi međudržavnim sporazumom."

Člankom 3. navedenog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o naknadi izbrisan je članak 11. Zakona o naknadi.

Odredbom članka 7. navedenog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o naknadi propisano je da zahtjev za naknadu oduzete imovine mogu u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog Zakona podnijeti prijašnji vlasnici, koji su pravo na povrat ili naknadu za oduzetu imovinu stekli po odredbama ovog Zakona, a nisu do sada podnijeli zahtjev ili im je zahtjev pravomoćno odbijen, odnosno odbačen i to: "prijasnji vlasnik državljanin Republike Hrvatske koji na dan donošenja Zakona o naknadi nije imao hrvatsko državljanstvo (članak 1. ovog Zakona), "prijasnji vlasnici na koje se ne odnosi članak 2. ovog Zakona, "prijasnji vlasnici koji su prema popisu stanovništva iz 1991. godine imali prebivalište na okupiranim područjima Republike Hrvatske odnosno na području pod upravom UNTAES-a.

Zahtjevi podneseni po proteku roka iz stavka 1. ovog članka odbacit će se.

Odredbom članka 11. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o naknadi propisano je da postupci započeti po odredbama Zakona o naknadi koji nisu pravomoćno dovršeni do stupanja na snagu ovog Zakona dovršit će se po odredbama ovog Zakona.

Navedene odredbe izazvale su različita tumačenja. Kako se radi o vrlo nejasnim odredbama, iz njih je teško sagledati volju zakonodavca. Različiti autori različito tumače navedene odredbe.

Naime, prvenstveno se postavilo pitanje mogu li strane fizičke osobe ostvariti pravo na naknadu kada je Ustavni sud ukinuo neke odredbe Zakona o naknadi koje su isključivale od prava na naknadu strane fizičke i pravne osobe, a Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o naknadi propisao je da prava propisana ovim zakonom mogu steći i strane fizičke i pravne osobe ako se to utvrdi međudržavnim sporazumom.

Prema mišljenju nekih autora³¹ "...teško, ako ne i nemoguće (je) odrediti strane državljanke koji su izmjenama i dopunama Zakona stekli pravo na naknadu; to pravo će eventualno steći temeljem sklopljenog međudržavnog ugovora."

Takvog mišljenja je i Jadranko Crnić koji kaže da je brisanjem članka 11. Zakona o naknadi "omogućeno, ali samo ako bude utvrđeno međudržavnim sporazumom, da i strane fizičke i pravne osobe mogu steći prava propisana odredbom stavka 2. članka 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o naknadi."³²

Suprotno navedenim mišljenjima, Petar Simonetti smatra da je rečenim Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o naknadi svim stranim fizičkim osobama otvorena mogućnost da traže povrat svoje imovine – ako njihovo pravo na naknadu nije uređeno međudržavnim sporazumom.³³

Vezano uz članak 10. navedenog Zakona o naknadi, Upravni sud je za sada kao što je već ranije rečeno, zauzeo shvaćanje da postojanje međudržavnog sporazuma uvjet da bi strani državljanin ostvario pravo na naknadu prema Zakonu o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine.

Međutim, na Sudu se pojavljuju i drugačija razmišljanja te je u Evidenciji sudske prakse zadržana i za sada nije otpremljena potpuno suprotna odluka iz koje proizlazi: "polazeći od jezičnog izričaja odredaba novog članka 10. Zakona o naknadi, a imajući u vidu da je u članku 9. ovog Zakona kao uvjet za priznavanje prava više ne propisuje hrvatsko državljanstvo (članak 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o naknadi), ovaj Sud smatra da pravo na naknadu imaju sve strane osobe za čiju oduzetu imovinu pitanje naknade nije riješeno međudržavnim sporazumom."

Ovakvo razmišljanje je za sada suprotno praksi Upravnog suda Republike Hrvatske te će vjerojatno navedeno pitanje morati biti raspravljeno na sjednici Imovinsko-pravnog odjela na kojoj će se donijeti odluka da li će Sud ostati kod dosadašnje prakse da je postojanje međudržavnog sporazuma uvjet da bi strani državljanin ostvario pravo na naknadu ili će navedenu praksu promijeniti.

5. Zaključak

Kao što je iz svega naprijed navedenog razvidno, praksa Upravnog suda Republike Hrvatske ustalila se glede nekih osnovnih pitanja i problema koji su vezani uz Zakon o naknadi, međutim, isto tako vidljivo je da Upravni sud Republike Hrvatske nije za sada riješio sve probleme koji su se pojavili u praksi

³¹ Snježana Bagić, *Novela Zakona o naknadi iz 2002: Novi ovlaštenici, Nekretnine kao objekt imovinskog prava*, Narodne novine, br. 2004., str. 37.

³² Jadranko Crnić, *Denacionalizacija – u povodu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o naknadi* "Što dalje? Nekretnine u pravnom prometu, Inženjerski biro, Zagreb, 2002., str. 9.

³³ Prava stranih osoba na denacionalizaciju, HPR, 2006., 4., str. 7.

te da je neka pravna shvaćanja i promijenio, na što je posebno ukazano u ovom radu. Kako je praksa Upravnog suda Republike Hrvatske kao i praksa svih ostalih sudova važna, smatram da ju treba učiniti dostupnijom svima. Stoga Upravni sud svake godine izdaje Izbor odluka te objavljuje sudsku praksu na WEB stranicama, a suci i savjetnici sudjeluju na raznim savjetovanjima te objavljuju radove u stručnim časopisima.

Navedeno ne znači da pravna shvaćanja zauzeta u primjeni Zakona o naknadi ne dopuštaju i kritički osvrt, te valja istaći da Upravni sud redovno prati praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske te ju usklađuje s odlukama Ustavnog suda, a isto tako i mijenja praksu povodom drugačijih pravnih shvaćanja koja su zauzeta u presudama Vrhovnog suda Republike Hrvatske povodom podnesenih zahtjeva za zaštitu zakonitosti kao što je to u ovom radu i navedeno.

Summary

THE LAW ON RESTITUTION/COMPENSATION OF PROPERTY TAKEN DURING THE TIME OF THE YUGOSLAV COMMUNIST GOVERNMENT – PRACTICE OF THE ADMINISTRATIVE COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA

The article presents common practice of the Administrative Court of the Republic of Croatia concerning the application of Law on Restitution/Compensation of Property Taken During the Time of the Yugoslav Communist Government (further on the Law on Restitution/Compensation).

Besides, the article deals with recent Court practice regarding the Law on Restitution/Compensation. A change in Courts practice has been additionally substantiated with conclusions delivered during sessions of the Court Property Department.

A special attention has been given to dilemmas connected with foreigners' rights on restitution /compensation.

Key words: *restitution/compensation of taken property, Administrative Court, court practice.*

