

dr. sc. Marina Zagorec\*

## RJEŠAVANJE POSTUPAKA OSIGURANJA DOKAZA O STANJU I VRIJEDNOSTI NEKRETNINE I IZVLAŠTENJA U GRADU ZAGREBU

*Temeljna je okosnica ovog rada prikaz rješavanja upravnih postupaka javnopravnog tijela Grada Zagreba, što je aktualna tema svim sudionicima u skladu s odredbama Zakona o općem upravnom postupku, poštujući pritom rokove te štiteći pravne interese i legitimna očekivanja stranaka. Provedenim istraživanjem nastojalo se razmotriti i uvidjeti koja je stvarna nadležnost javnopravnog tijela, odnosno o kojim je vrstama upravnih postupaka riječ, s time da je u radu pozornost usmjerena na najbrojnije upravne postupke iz nadležnosti javnopravnog tijela: postupke osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine i postupke izvlaštenja. Relevantnost dobivenih podataka iznimno je bitna jer je riječ o upravnim postupcima koji su po zakonu žurni, o čemu govori upravo odredba članka 12. Zakona o izvlaštenju. Stoga je analiziran broj riješenih i neriješenih prijedloga u postupcima osiguranja dokaza vrijednosti nekretnine i postupcima izvlaštenja u kojima je javnopravno tijelo sudjelovalo u okviru svoje nadležnosti vodeći upravne postupke. Rezultat istraživanja pokazao je da je omjer između zaprimljenih i riješenih prijedloga osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine zapravo identičan, dok je u odnosu na omjer zaprimljenih prijedloga izvlaštenja u odnosu na broj riješenih prijedloga izvlaštenja u određenom postotku veći jer su postupci izvlaštenja po svojoj pravnoj prirodi kompleksniji. Postupci izvlaštenja obuhvaćaju cjelovit i složen dokazni postupak uz sudjelovanje svih stranaka i vještaka te se, između ostalog, veći broj prijedloga nalazi na rješavanju u povodu žalbe kod drugostupanjskog tijela.*

**Ključne riječi:** javnopravno tijelo, upravni postupak, Zakon o općem upravnom postupku, nadležnost, izvlaštenje

---

\* Dr. sc. Marina Zagorec, pomoćnica pročelnika Gradskog ureda za opću upravu i imovinsko-pravne poslove, Grad Zagreb (Assistant to the Head of the City Office for General Administration and Property-Legal Affairs, City of Zagreb): marina.zagorec@zagreb.hr  
ORCID ID: orcid.org/0000-0001-9392-8155

## 1. UVODNE NAPOMENE

Poveljom o temeljnim pravima Europske unije uspostavljeno je pravo na dobru upravu (*right to good administration*).<sup>1</sup> Njezine odredbe o nepristranosti, korektnosti i rješavanju predmeta u razumnom roku treba primjenjivati i u upravnom postupku.<sup>2</sup> Načelo dobre uprave zahtijeva vezanost uprave zakonom i u materijalnom i u formalnom smislu, istodobno jamčeći pojedincima određena postupovna prava u rješavanju upravnih stvari koje imaju pravni učinak na njihova prava, obveze ili pravne interese.<sup>3</sup> Raspravljajući o „dobraj upravi“ kao doktrini u Europskoj uniji, *Lozina i Klarić* iznijeli su stajalište da se dobra uprava smatra transparentnim i odgovornim načinom upravljanja ljudskim, prirodnim i financijskim resursima radi održivog i uravnoteženog razvoja.<sup>4</sup> Analizirajući dobro upravljanje kao upravnu doktrinu, *Koprić*<sup>5</sup> navodi da tu leži velika odgovornost gradskog upravljanja kao i velika šansa da se pažljivim oblikovanjem institucija sudjelovanja građana postignu takvi, dobri ishodi. Na tragu te činjenice važno je napomenuti da je javnopravno tijelo<sup>6</sup> Grada Zagreba (dalje u tekstu: javnopravno tijelo) u ulozi tijela državne uprave dužno samostalno voditi sve upravne postupke u skladu s odredbama Zakona o općem upravnom postupku.<sup>7</sup> Pod pojmom javnopravnog tijela Grada Zagreba koji se spominje u kontekstu sadržaja ovog rada smatra se nadležnim tadašnji Gradski ured za

---

<sup>1</sup> Povelja o temeljnim pravima Europske unije proglašena je u prosincu 2000. na sastanku na vrhu u Nici i sada je dio II. Ugovora o utemeljenju Europskog ustava. Prema članku 41. Povelje svaki pojedinac ima pravo na to da njegov ili njezin predmet institucije i tijela Europske unije razmatraju nepristrano i pošteno u razumnom roku.

<sup>2</sup> Za više vidjeti: *Koprić* 2009, 34–36, i *Koprić* 2014, 7.

<sup>3</sup> Načelo dobre uprave, koje je već dugo prisutno u pravnim sustavima nekih država članica, na nadnacionalnoj razini od 70-ih godina 20. stoljeća nadalje u više je navrata normiralo Vijeće Europe. Tako se prema Preporuci CM/Rec(2007)7 Vijeća ministara državama članicama o dobroj upravi, Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=11-55877&Site=CM>, dobra uprava mora osigurati kvalitetnim zakonodavstvom koje mora biti odgovarajuće i postojano, jasno, jednostavno razumljivo i prihvatljivo. To načelo svoje mjesto našlo je i u pravnim aktima Europske unije, gdje u posljednje vrijeme dobiva sve više na značenju.

<sup>4</sup> *Lozina, Klarić* 2012, 27.

<sup>5</sup> Dobro upravljanje kao upravna doktrina i pokret najutjecajniji u suvremenoj Europi. Doktrina dobrog upravljanja nastala je na prijelazu u 2000-te, na temeljima kritike prethodne vrlo utjecajne doktrine novoga javnog menadžmenta. Novi javni menadžment doveo je do zamučivanja linija političke odgovornosti, smanjene transparentnosti, veće korupcije, novih javnih troškova, zanemarivanja prava građana, ponovnog snaženja regulacijske aktivnosti države i drugih loših učinaka. Za detaljnije vidjeti: *Koprić* 2009, 69–78.

<sup>6</sup> Pojam „javnopravno tijelo“ više odgovara i dobroj upravnoj praksi srednjoeuropskih država Europske unije, što je još jedan bitan čimbenik u hrvatskoj prilagodbi pravnog sustava pravnoj stečevini Europske unije.

Za detaljnije vidjeti: Đerđa, Pičuljan 2009, 245–290.

<sup>7</sup> NN, br. 47/09 i 110/21.

imovinsko-pravne poslove<sup>8</sup> čijim je Pravilnikom o unutarnjem redu Gradskog ureda za imovinsko-pravne poslove<sup>9</sup> bio određen djelokrug ustrojstvenih jedinica zajedno s poslovima koje pojedine ustrojstvene jedinice obavljaju.

Danas, to isto javnopravno tijelo egzistira u sklopu Gradskog ureda za opću upravu i imovinsko-pravne poslove.<sup>10</sup> To zato što je dana 15. srpnja 2021. godine Gradska skupština Grada Zagreba donijela Odluku o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela kojom je u cijelosti izmijenjen djelokrug gradskih upravnih tijela.<sup>11</sup> Djelokrug javnopravnog tijela sužen je na način da su iz nadležnosti, odnosno djelokruga rada izostavljeni poslovi procjene vrijednosti nekretnine te su navedeni poslovi povjereni Gradskom uredu za upravljanje imovinom grada i stanovanje. Najbrojniji predmeti koji su se nalazili u djelokrugu rada javnopravnog tijela, ali i danas u okviru Gradskog ureda za opću upravu i imovinsko-pravne poslove postupci su osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine i postupci izvlaštenja.<sup>12</sup> Navedeni postupci zahtijevaju iznimnu angažiranost rada javnopravnog tijela jer je odredbom članka 12. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade<sup>13</sup> propisano da su poslovi izvlaštenja poslovi od interesa za Republiku Hrvatsku, a poslovi izvlaštenja hitni su postupci. Upravo ta odredba koja upućuje na žurnost postupanja javnopravnog tijela bila je povod istraživanja da bi se dobila cjelovita slika o važnosti i primjeni načela ekonomičnosti i učinkovitosti upravnog postupka.<sup>14</sup>

<sup>8</sup> Gradski ured za imovinsko-pravne poslove egzistirao je u okviru Gradskog ureda za imovinsko-pravne poslove i imovinu grada od 2005. pa sve do 31. prosinca 2019. godine. Stupanjem na snagu Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela Gradske skupštine Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 18 od 23. rujna 2019.) dana 1. siječnja 2020. godine započeo je s radom kao novoustrojeni Gradski ured za imovinsko-pravne poslove. Citiranim izmjenama i dopunama Odluke izmijenjena je organizacija gradskih ureda na način da su se razdvojili imovinskopravni poslovi koje Grad Zagreb obavlja kao prenesene poslove državne uprave od poslova brige za imovinu Grada koji se ubrajaju u samoupravni djelokrug. Prema odredbi članka 12., stavka 3. citirane Odluke, Gradski ured za imovinsko-pravne poslove preuzima poslove Gradskog ureda za imovinsko-pravne poslove i imovinu grada što se odnose na denacionalizaciju, izvlaštenje i druga ograničenja vlasništva i drugih stvarnih prava, prijenos zemljišta u vlasništvo Grada, status prognanika, izbjeglica i povratnika, stambene poslove i procjenu vrijednosti nekretnina.

<sup>9</sup> Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 17 od 6. srpnja 2020.

<sup>10</sup> Vidjeti: <https://www.nacional.hr/od-danas-starta-preustroj-gradskih-ureda-u-gradu-zagrebu-11-ih-je-manje-nego-do-sada/>.

<sup>11</sup> Navedena odluka stupila je na snagu 1. siječnja 2022. godine. Vidjeti: Odluka o izmjenama Odluke o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela. Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 24 od 4. listopada 2021. godine.

<sup>12</sup> Izvlaštenje (engl. *expropriation*; njem. *die Enteignung*) institut je javnog prava kod kojega javna vlast autoritativnim aktom, utemeljenim na zakonu, a radi ostvarivanja općeg interesa koji mora biti nedvojbeno utvrđen, zahvaća u pravo vlasništva pojedinca uz obvezu davanja pune naknade, a koje se provodi kad je na drugi, blaži način, nemoguće pomiriti javni i privatni interes. Vidjeti: Staničić 2011, 1177–1182.

<sup>13</sup> Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade, NN, br. 74/14, 69/17 i 98/19.

<sup>14</sup> Čl. 10. Zakona o općem upravnom postupku.

## 2. NADLEŽNOST JAVNOPRAVNOG TIJELA U OKVIRU RJEŠAVANJA IMOVINSKOPRAVNIH ODNOSA GRADA ZAGREBA

Analizirajući temeljne odrednice općega upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, Đerđa navodi da Zakon o općem upravnom postupku ne određuje nadležnost javnopравnih tijela, već samo postavlja hijerarhiju načina određivanja nadležnosti.<sup>15</sup> Kako bi tijelo bilo nadležno voditi upravni postupak i riješiti upravnu stvar, ono mora biti stvarno i mjesno nadležno.<sup>16</sup> Stvarna nadležnost javnopравnih tijela određuje se zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje ili određuje nadležnost javnopравnih tijela.<sup>17</sup> Ako se stvarna nadležnost ne može utvrditi na temelju zakona niti je to moguće utvrditi po naravi upravne stvari, stvarno je nadležno prvostupanjско tijelo državne uprave u djelokrugu kojeg su poslovi opće uprave.<sup>18</sup> Mjesna nadležnost određuje se propisima o upravno-teritorijalnoj podjeli, odnosno o ustrojstvu javnopравnih tijela.<sup>19</sup> Nadležnost obuhvaća pravo i obvezu tijela da vodi postupak i donosi rješenja. Za vođenje i rješavanje u upravnom postupku javnopравno tijelo mora biti stvarno i mjesno nadležno. Stvarna nadležnost izvire iz područja djelovanja javnopравnih tijela.<sup>20</sup> U razdoblju važenja Pravilnika o unutarnjem redu Gradskog ureda za imovinsko-pravne poslove<sup>21</sup> javnopравno tijelo obavljalo je poslove rješavanja upravnih stvari u postupcima naknade za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (denacionalizacija)<sup>22</sup>, izvlaštenja i određivanja naknade, osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine, odobravanja pripremljenih radnji radi izvlaštenja, određivanja naknade za nekretnine koje se po posebnom propisu smatraju izvlaštenima, prikupljanja zemljišnoknjižnih i katastarskih podataka, poslove iz stambenog područja<sup>23</sup>, poslove rješavanja statusa prognanika, izbjeglica i povratnika<sup>24</sup>, rješavanja neupravnih predmeta iz djelokruga te procjenu vrijednosti nekretnina<sup>25</sup>, a što je prikazano u nastavku shematskim prikazom 1. koji slijedi u nastavku.

<sup>15</sup> Đerđa 2010, 63.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 62.

<sup>17</sup> Čl. 15., st. 1. Zakona o općem upravnom postupku.

<sup>18</sup> Čl. 15., st. 2. Zakona o općem upravnom postupku.

<sup>19</sup> Čl. 16., st. 1. Zakona o općem upravnom postupku.

<sup>20</sup> Britvić Vetma, Pičuljan 2016, 44.

<sup>21</sup> Pravilnik o unutarnjem redu Gradskog ureda za imovinsko-pravne poslove stupio je na snagu 1. siječnja 2020. i vrijedio do 1. siječnja 2022.

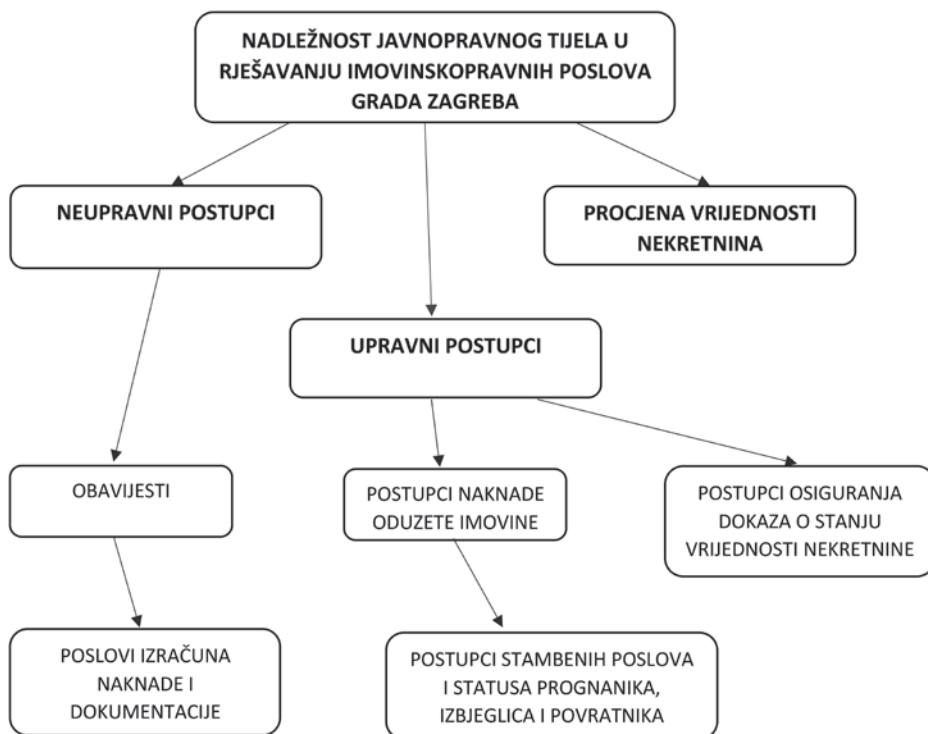
<sup>22</sup> Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, NN, br. 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02 i 98/19.

<sup>23</sup> Zakon o najmu stanova, NN, br. 91/96, 48/98, 66/98, 22/06 i 68/18, Zakon o stambenim odnosima, NN, br. 51/85, 42/86, 37/88, 47/89, 12/90, 22/90, 51/90, 22/92, 58/93, 70/93, 91/96, 99/96, 99/96 i 91/96.

<sup>24</sup> Zakon o statusu prognanika i izbjeglica, NN, br. 96/93, 39/95, 29/99, 128/99 i 51A/13, Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutom području, NN, br. 106/18 i 98/19.

<sup>25</sup> Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina, NN, br. 78/15.

**Shematski prikaz 1.** Prikaz nadležnosti javnopravnog tijela u rješavanju imovinskopravnih poslova Grada Zagreba<sup>26</sup>



Ilustrirani prikaz nadležnosti rada javnopravnog tijela u rješavanju imovinskopravnih poslova Grada Zagreba pokazuje nam da javnopravno tijelo u okviru svoje nadležnosti rješava tri vrste postupaka: nepravne postupke u koje se ubrajaju obavijesti i poslovi izračuna naknade i dokumentacije, upravne postupke (postupci naknade oduzete imovine, postupci osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine, postupci stambenih poslova i statusa prognanika, izbjeglica i povratnika) te postupke procjene vrijednosti nekretnina.

<sup>26</sup> Shematski prikaz 1. izradila je autorica kako bi prikazala djelokrug rada javnopravnog tijela pri rješavanju imovinskopravnih poslova Grada Zagreba.

### 3. VOĐENJE UPRAVNIH POSTUPAKA

U Hrvatskoj je upravni postupak određen Zakonom o općem upravnom postupku<sup>27</sup> kao *lex generalis* zakonom te brojnim postupovnim odredbama sadržanim u posebnim zakonima. Upravni se postupak može definirati kao skup pravnih pravila kojima je reguliran način djelovanja organa uprave (drugih državnih organa i pravnih osoba) kada ti organi primjenom materijalnopravnih propisa na konkretan društveni odnos donose svoje upravne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima određenih subjekata (pojedinaца, pravnih osoba ili drugih stranaka).<sup>28</sup> Na tragu toga javnopravno tijelo dužno je poznavati i pratiti izmjenu svakoga pravnog propisa koje primjenjuje u svom radu jer u protivnom ne može donijeti zakonitu odluku. Stoga *Đerđa* ima pravo kada navodi da je samo vođenje upravnog postupka, ali i pravilno tumačenje i primjena materijalnog prava jamstvo da će se u konkretnoj upravnoj stvari donijeti zakonito i pravilno rješenje.<sup>29</sup> U upravnom postupku upravno tijelo ima obvezu riješiti upravnu stvar donošenjem upravnog akta (rješenja). Nakon toga, u slučaju osporavanja upravnog akta zadaća je suda da u upravnom sporu utvrdi je li u upravnoj stvari upravno tijelo donijelo zakonito rješenje.<sup>30</sup>

#### 3.1. Postupci osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine

Postupak osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine i tijela nadležna za provedbu toga postupka propisani su Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade, a supsidijarno Zakonom o općem upravnom postupku. Postupak u vezi s pripremnim radnjama radi izvlaštenja pa tako i osiguranja dokaza provodi stvarno i mjesno nadležno upravno tijelo županije odnosno Grada Zagreba u čijem je djelokrugu obavljanje povjerenih poslova državne uprave koji se odnose na poslove izvlaštenja.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Važeći Zakon o općem upravnom postupku objavljen je u Narodnim novinama, br. 47/09 od 17. travnja 2009., a stupio je na snagu 1. siječnja 2010. Njegovim stupanjem na snagu prestao je nakon 53 godine vrijediti Zakon o općem upravnom postupku (Službeni list FNR), broj 52/56, Službeni list SFRJ, broj 10/65, 18/65 – pročišćeni tekst, 4/77, 11/78, 32/78 – pročišćeni tekst, 9/86, 16/86 – ispravak, 47/86 – pročišćeni tekst) koji je Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, broj 53/91 i 103/96) postao dijelom pravnog sustava Republike Hrvatske.

<sup>28</sup> Borković 1995, 365.

<sup>29</sup> *Đerđa* 2010, 12.

<sup>30</sup> Britvić Vetma, Pičuljan, 39.

<sup>31</sup> U Gradu Zagrebu ti poslovi obavljaju se u Odjelu za naknade i izvlaštenja Sektora za upravno-pravne poslove u Gradskom uredu za opću upravu i za imovinsko-pravne poslove. Prije podnošenja prijedloga za izvlaštenje korisnik izvlaštenja dužan je, putem Ministarstva odnosno nadležnog tijela, zatražiti osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine za koju predlaže izvlaštenje. U postupku osiguranja javnopravno tijelo bez odgode, a najkasnije u roku od osam dana od dana zaprimanja urednog prijedloga za osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine, poziva vlasnika nekretnine odnosno posjednika nekretnine da se u roku od osam dana suglasi s jednim od predloženih procjenitelja ili

Ako vlasnik odnosno posjednik nekretnine u utvrđenom roku ne izabere nijednoga predloženog procjenitelja ili ne predloži procjenitelja, smatra se da je suglasan da se osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine povjeri bilo kojem od predloženih procjenitelja.<sup>32</sup> U nastavku postupka javnopravno tijelo bez odgode osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine povjerava jednom od predloženih procjenitelja iz svakoga stručnog područja za koje se obavlja procjena i istodobno određuje vrijeme obavljanja očevida i o tome obavještava vlasnika odnosno posjednika nekretnine i korisnika izvlaštenja.<sup>33</sup> Nakon izvršenog očevida i izrade elaborata tijelo dostavlja korisniku izvlaštenja i vlasniku odnosno posjedniku nekretnine procjembeni elaborat radi obavijesti.<sup>34</sup>

U nastavku će biti prikazan broj zaprimljenih i riješenih prijedloga osiguranja dokaza od 2016. do 2020. koje je javnopravno tijelo zaprimilo i riješilo za predmetno razdoblje. U radu se upotrebljava pojam „prijedlozi“ iako je riječ o pojedinačnim predmetima koji su dovršeni meritornom odlukom javnopravnog tijela.<sup>35</sup>

**Tablica 1.** Prikaz broja zaprimljenih i riješenih prijedloga osiguranja dokaza od 2016. do 2020.<sup>36</sup>

<b>GODINA</b>	<b>ZAPRIMLJENI PRIJEDLOZI OSIGURANJA DOKAZA</b>	<b>RIJEŠENI PRIJEDLOZI OSIGURANJA</b>
2016.	324	324
2017.	193	187
2018.	1163	1162
2019.	750	740
2020.	509	484

Podatci iz tablice prikazuju da je omjer između zaprimljenih i riješenih prijedloga osiguranja dokaza o stanju vrijednosti nekretnine zapravo identičan, što ne izaziva čuđenje jer je riječ o prethodnom postupku koji neposredno prethodi postupku izvlaštenja s jasno preciziranim postupanjem i kratkim rokovima kojih se javnopravno

---

predloži do tri procjenitelja odgovarajuće struke, a s obzirom na karakteristike nekretnine za koju se procjena obavlja.

<sup>32</sup> Čl. 27., st. 2. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade.

<sup>33</sup> Čl. 27., st. 3. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade.

<sup>34</sup> Čl. 27., st. 5. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade.

<sup>35</sup> Od 1. siječnja 2020. do 31. prosinca 2020. to javnopravno tijelo riješilo je 682 upravna predmeta osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine. Na dan 1. siječnja 2021. preostalo je riješiti ukupno 280 upravnih predmeta osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine.

<sup>36</sup> Tablicu 1. autorica je izradila na temelju istraživanja koje je provela za razdoblje od 2016. do 2020. godine kada je javnopravno tijelo bilo u sastavu Gradskog ureda za imovinsko-pravne poslove i imovinu grada.

tijelo dužno pridržavati tijekom postupka te on završava odmah nakon što nadležno javnopravno tijelo korisniku izvlaštenja i vlasniku odnosno posjedniku nekretnine dostavi procjembeni elaborat iz članka 25., stavka 2. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade.<sup>37</sup> Podatci dobiveni istraživanjem pokazuju da je broj zaprimljenih i riješenih prijedloga za osiguranje dokaza vrijednosti nekretnina koje je pokrenuo Grad Zagreb kao korisnik izvlaštenja u blagom opadanju, s time da 2018. slijedi ekstenzivan porast zaprimanja prijedloga jer se uočava da je u odnosu na prethodnu godinu taj porast šest puta veći nego 2017. Nakon 2018. godine ponovno se uočava značajnije opadanje broja zaprimljenih i riješenih prijedloga u odnosu na 2018. jer 2020. godina pokazuje gotovo 50 % manje zaprimljenih i riješenih prijedloga osiguranja dokaza. Taj rezultat pokazatelj je da je 2018. u odnosu na ostale godine koje su bile predmetom istraživanja Grad Zagreb kao korisnik izvlaštenja bio na vrhuncu razvitka izgradnje brojnih projekata kao što su izgradnje i rekonstrukcije prometnica, javnih kanala, mostova, komunalne infrastrukture te izgradnje i rekonstrukcije škola, što je u konačnici rezultiralo naglim porastom zaprimanja i rješavanja prijedloga za osiguranje dokaza vrijednosti nekretnina.

### 3.2. Postupci izvlaštenja

Nepovredivost vlasništva jedna je od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske.<sup>38</sup> Dosljedno tomu u Dijelu III. Ustava „Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda“, među ostalima, jamči se i pravo vlasništva.<sup>39</sup> Međutim, ustavne odredbe o nepovredivosti, odnosno jamstvu prava vlasništva, ne znače da se vlasništvo ne može ograničiti ili oduzeti.<sup>40</sup> U iznimnim slučajevima pravo vlasništva ipak se može oduzeti ili ograničiti, no uvjeti, način i pravne posljedice oduzimanja ili ograničavanja moraju biti određeni zakonom. U konkretnom slučaju, riječ je o Zakonu o izvlaštenju i određivanju naknade iz 2014. godine kojim je danas u Republici Hrvatskoj uređena materija izvlaštenja. Predstavljajući pravni institut izvlaštenja (eksprijacija), *Britvić Vetma* navodi da s pomoću njega država (javna vlast) autoritativnim zahvatom u imovinska prava određenih subjekata oduzima ili ograničava ta prava u svoju korist ili u korist nekoga drugog objekta.<sup>41</sup> Smatra da u postupku izvlaštenja

---

<sup>37</sup> Za više vidjeti: članak 27. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade.

<sup>38</sup> Čl. 3. Ustava Republike Hrvatske, NN, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

<sup>39</sup> Čl. 48., st. 1. Ustava Republike Hrvatske.

<sup>40</sup> Naime, prema članku 16., stavku 1. Ustava: „Sloboda i pravo mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.“ Ustav, međutim, u stavku 2. članka 16. propisuje: „Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“ Time je u skladu s već ranijom ustavnosudskom praksom uvedeno načelo proporcionalnosti.

<sup>41</sup> *Britvić Vetma* 2009, 201–217.



postoje tri posebne faze: prva faza koja je utvrđivanje interesa Republike Hrvatske za izgradnju objekta ili izvođenje drugih radova, druga faza obuhvaća provođenje samog postupka izvlaštenja i donošenje rješenja o izvlaštenju, dok se u trećoj fazi postupka utvrđuje i isplaćuje naknada za izvlaštenu nekretninu.<sup>42</sup> Prema Zakonu o izvlaštenju i određivanju naknade predmet izvlaštenja uvijek je nekretnina. Ona se može izvlastiti, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano, kada je to potrebno radi izgradnje građevine ili izvođenja radova u interesu Republike Hrvatske te kada se ocijeni da će se korištenjem nekretninom, za koju se namjerava predložiti izvlaštenje, u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem tom nekretninom na dosadašnji način.<sup>43</sup>

U Gradu Zagrebu postupak izvlaštenja provodi se unutar Odjela za naknade i izvlaštenja, Sektora za upravno-pravne poslove unutar djelokruga Gradskog ureda za opću upravu i imovinsko-pravne poslove. Ministarstvo odnosno nadležno tijelo odlučuje o prijedlogu za izvlaštenje nakon što obavi očevid, provede usmenu raspravu i izvede dokaze da bi utvrdilo činjenice i okolnosti koje su potrebne za određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu.<sup>44</sup> Korisnik izvlaštenja stječe pravo na posjed izvlaštene nekretnine danom pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju ako je dotad prijašnjem vlasniku nekretnine isplatio naknadu određenu rješenjem o izvlaštenju, odnosno predao u posjed drugu odgovarajuću nekretninu. U protivnom pravo na posjed nekretnine steći će tek na dan isplate naknade, osim ako se prijašnji vlasnik i korisnik izvlaštenja drukčije sporazumiju.<sup>45</sup> U nastavku se prikazuju podaci u Tablici 2. koja prikazuje broj zaprimljenih i riješenih prijedloga izvlaštenja od 2016. do 2020.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 203.

<sup>43</sup> Čl. 2., st. 1. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade.

Zakon u članku 2., stavku 2. propisuje da se nekretnina može izvlastiti radi izgradnje građevine ili izvođenja radova gospodarske infrastrukture, groblja i drugih objekata komunalne infrastrukture, zdravstvenih, prosvjetnih, kulturnih i sportskih građevina, energetskih, industrijskih, vodnogospodarskih, prometnih i objekata elektroničkih komunikacija, građevina za potrebe hrvatskog pravosuđa, policije i vojske te istraživanja i eksploatacije rudnog i drugog blaga. Također, nekretnina se može izvlastiti i kad je to potrebno radi izgradnje drugih građevina ili izvođenja drugih radova za koje je uredbom Vlade Republike Hrvatske određeno da su od državnog i područnog (regionalnog) značenja ili radi provedbe strateških projekata koje je Vlada Republike Hrvatske proglasila strateškim investicijskim projektima.

<sup>44</sup> Ako je u postupku vlasništvo utvrđeno kao neprijeporno i ako se vlasnik nekretnine ne protivi izvlaštenju, Ministarstvo odnosno nadležno tijelo mora istodobno održati usmenu raspravu radi sporazumnog određivanja naknade za nekretninu koja je predmet izvlaštenja. Ako se u postupku vlasništvo ne može utvrditi kao neprijeporno, Ministarstvo odnosno nadležno tijelo treba donijeti rješenje o izvlaštenju kojim se obvezuje korisnika izvlaštenja da iznos utvrđene naknade za izvlaštenje položi na poseban račun. (čl. 36. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade).

<sup>45</sup> Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade predviđa i mogućnost stupanja korisnika izvlaštenja u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju. Naime, korisnik izvlaštenja koji dokaže postojanje pravnog i opravdanog interesa odnosno vjerojatnost nastupa znatne štete može, u tijeku postupka izvlaštenja, podnijeti zahtjev za stupanje u posjed nekretnine za koju je

**Tablica 2.** Prikaz broja zaprimljenih i riješenih prijedloga izvlaštenja od 2016. do 2020.<sup>46</sup>

<b>GODINA</b>	<b>ZAPRIMLJENI PRIJEDLOZI IZVLAŠTENJA</b>	<b>RIJEŠENI PRIJEDLOZI IZVLAŠTENJA</b>
2016.	146	120
2017.	213	169
2018.	669	419
2019.	409	263
2020.	317	135

Podatci iz Tablice 2. prikazuju da je 2016. zaprimljen najmanji broj prijedloga za izvlaštenje (146) u odnosu na godine koje slijede, s time da se 2018. uočava nagli porast povećanja zaprimljenih prijedloga za izvlaštenje. Ovdje valja primijetiti da se upravo zbog povećanog broja zaprimljenih i riješenih prijedloga osiguranja povećao i broj zaprimljenih i riješenih prijedloga izvlaštenja, nakon čega podatci upućuju na rapidno smanjenje od 2019. do 2020.

Može se zaključiti da je omjer zaprimljenih prijedloga izvlaštenja u odnosu na broj riješenih prijedloga izvlaštenja u određenom postotku veći jer su postupci izvlaštenja po svojoj pravnoj prirodi kompleksniji jer obuhvaćaju cjelovit i složen dokazni postupak uz sudjelovanje svih stranaka i vještaka te se, između ostalog, veći broj prijedloga nalazi na rješavanju u povodu žalbe kod drugostupanjskog tijela. Prosjek trajanja postupaka u predmetima izvlaštenja iznosi 350 dana. Mnogobrojni su razlozi zbog kojih nije meritorno odlučeno u svim predmetima izvlaštenja, no najvažniji su i najučestaliji nepoznati vlasnici nekretnina koje se izvlašćuju, nastup smrti izvlaštenika, dugotrajni postupci nasljeđivanja, nepoznate ili neispravne adrese izvlaštenika, neodazivanje izvlaštenika na usmene rasprave, bolest izvlaštenika, neusklađeno zemljišnoknjižno stanje s katastarskim stanjem, izmjena parcelacijskih elaborata tijekom postupka izvlaštenja te dugotrajna vještačenja o stanju i vrijednosti nekretnina.

---

podnesen prijedlog za izvlaštenje Ministarstvu odnosno nadležnom tijelu koje vodi postupak izvlaštenja. Uz zahtjev potrebno je podnijeti i dokaz da je vlasniku nekretnine isplaćena sporazumno utvrđena naknada ili naknada u visini utvrđenoj nalazom i mišljenjem vještaka ili procjenom procjenitelja, odnosno da je taj iznos naknade uplaćen na poseban račun. Ako je riječ o izgradnji građevine ili izvođenju radova javne infrastrukture (javne ceste, željeznička infrastruktura i slično), korisnik izvlaštenja nije dužan dokazivati postojanje pravnog i opravdanog interesa, odnosno vjerojatnost nastupa znatne štete. Ministarstvo odnosno nadležno tijelo dužno je o zahtjevu odlučiti bez odgode. (čl. 41. – 43. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade).

<sup>46</sup> Tablicu 2. izradila je autorica na temelju istraživanja koje je provela za razdoblje od 2016. do 2020. kada je javnopravno tijelo bilo u sastavu Gradskog ureda za imovinsko-pravne poslove i imovinu grada.

#### 4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U suvremenom društvu velika se pozornost posvećuje odnosu javne uprave prema građanima. Građani žele efikasno ostvarivanje svojih pravnih interesa, ali i zaštitu svojih prava u slučaju nezakonitog rada uprave. Na temelju provedenog istraživanja može se zaključiti da je osnovni postulat javnopravnog tijela u rješavanju upravnih predmeta djelovati i biti samostalno i neovisno javnopravno tijelo u primjeni temeljnih odredaba Zakona o općem upravnom postupku, posebno kada je riječ o postupcima koji su po zakonu žurni. Istraživanjem je utvrđeno da javnopravno tijelo u postupcima osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine i u postupcima izvlaštenja poštuje odredbu o žurnosti tih postupaka te da postoji pozitivan trend u smanjenju broja rješavanja postupaka koji su bili dugotrajni. Međutim, i nadalje postoji potreba za primjereniju uspostavu i dodatni angažman da bi se u razumnom roku po uzoru na nacionalna rješenja u državama članicama dobila odluka u razumnom roku, a kako je to utvrđeno Poveljom o temeljnim pravima Europske unije.

#### LITERATURA

1. Borković, I. (1995). *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, str. 365.
2. Britvić Vetma, B., Pičuljan, N. (2016). *Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, Vol. No 3-4/2016, str. 44.
3. Britvić Vetma, B. (2009). *Pravo izvlaštenja nekretnina u Hrvatskoj: Opći režim i posebni postupci*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, str. 201–217.
4. Đerđa, D. (2010). *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, Hrvatska, str. 63.
5. Đerđa, D., Pičuljan, Z. (2009). *Novo hrvatsko opće upravno postupovno pravo*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 30 No. 1, str. 245–290.
6. Koprić, I. (2009). *Novi Zakon o općem upravnom postupku – tradicija ili modernizacija, Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Republici Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište, Zagreb, Hrvatska, str. 34–36.
7. Lozina, D., Klarić, M. (2012). „Dobra uprava“ kao doktrina u Europskoj uniji, Journal of law and social sciences of the Law Faculty of University J.J. Strossmayer in Osijek = Zeitschrift für Rechts- und Sozialwissenschaften der Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität J.J. Strossmayer in Osijek = Journal des sciences juridiques, Vol. 28 No. 2, str. 27.

#### Pravni propisi

1. Povelja o temeljnim pravima Europske unije
2. Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

3. Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 53/91 i 103/96
4. Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09 i 110/21
5. Zakon o izvlaštenju, NN, br. 9/94, 35/94, 112/00, 114/01, 79/06, 45/11, 34/12
6. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade, NN, br. 74/14, 69/17 i 98/19
7. Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, NN, br. 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02 i 98/19
8. Zakon o najmu stanova, NN, br. 91/96, 48/98, 66/98, 22/06 i 68/18
9. Zakon o stambenim odnosima, NN, br. 51/85, 42/86, 37/88, 47/89, 12/90, 22/90, 51/90, 22/92, 58/93, 70/93, 91/96, 99/96, 99/96 i 91/96
10. Zakon o statusu prognanika i izbjeglica, NN, br. 96/93, 39/95, 29/99, 128/99 i 51A/13
11. Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutom području, NN, br. 106/18 i 98/19
12. Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina, NN, br. 78/15
13. Pravilnik o unutarnjem redu Gradskog ureda za imovinsko-pravne poslove, Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 17 od 6. srpnja 2020.
14. Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela gradske Skupštine Grada Zagreba, Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 18 od 23. rujna 2019.
15. Odluka o izmjenama Odluke o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela, Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 24 od 4. listopada 2021.

## Mrežni izvori

1. National.hr. od danas starta preustroj gradskih ureda u Gradu Zagrebu, 11 ih je manje nego do sada: <https://www.nacional.hr/od-danas-starta-preustroj-gradskih-ureda-u-gradu-zagrebu-11-ih-je-manje-nego-do-sada/>

## Summary

### RESOLVING PROCEDURES FOR PROVIDING EVIDENCE ON THE CONDITION AND VALUE OF REAL ESTATE AND EXPROPRIATION IN THE CITY OF ZAGREB

*This paper provides a review of resolving administrative proceedings of the public body of the City of Zagreb, which is an important topic for all participants in accordance with the provisions of the General Administrative Procedure Act, with respect for the deadlines and protection of legal interests and legitimate expectations of parties. The conducted research sought to consider and find what the actual competence of a public body is, i.e. what types of administrative procedures it involves, by focusing on the most numerous administrative procedures within the competence of a public body: procedures for providing evidence of the condition and value of real estate and expropriation procedures. The relevance of the obtained data is*

*extremely important because these are administrative procedures that are urgent according to the law, which is exactly what the provision of Article 12 of the Expropriation Act says. Therefore, an analysis was carried out on the number of resolved and unresolved proposals in the procedures for securing proof of real estate value and expropriation procedures in which the public body participated within its competence by conducting administrative procedures. The result of the research showed that the ratio between received and resolved proposals for securing proof of condition and value of real estate is actually identical, while with respect to the ratio of received expropriation proposals in relation to the number of resolved expropriation proposals the percentage is higher to some degree since the nature of expropriation procedures is more complex. The expropriation proceedings include a complete and complex evidentiary procedure with the participation of all parties and experts, and, among other things, a large number of motions are pending before the appellate body.*

**Key words:** public body, administrative procedure, Law on General Administrative Procedure, jurisdiction, expropriation