

Dr. sc. Sanja Zagrajski  
sutkinja Trgovačkog suda u Osijeku

## ZAŠTITA PRAVA VLASNIŠTVA U POSTUPCIMA IZVLAŠTENJA PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA

UDK: 341. 6 (44 Strasbourg)

347. 2 (497. 5)

Primljeno: 20. 04. 2008..

Stručni rad

Izvlaštenje je Ustavom Republike Hrvatske propisano kao iznimka, a dopušteno je ako je oduzimanje ili ograničenje nečijeg prava vlasništva potrebno radi izgradnje objekata ili izvođenja radova u interesu Republike Hrvatske, te ako je ocijenjeno da će se korištenjem nekretnine na novi način postići veća korist od one koja se postizala na dosadašnji način, uz uvjet da se ranijem vlasniku isplati naknada za izvlaštenu nekretninu u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje. Stoga je naknada za izvlaštenje *condicio sine qua non*, pa do izvlaštenja ne može doći ako nije plaćena naknada. Zakonom o izvlaštenju definirana je tržišna vrijednost i upravo se naknada tržišne vrijednosti smatra pravičnom naknadom. Sumnju u ovu konstataciju unose izmjene i dopune Zakona o izvlaštenju iz 2006. godine prema kojima do izvlaštenja može doći i bez plaćanja naknade ako se radi o objektu koji je sagrađen bez dokumenata na temelju kojih se može graditi, osim ako se radi o objektu koji je izgrađen do 15. veljače 1968. godine. U pravilu naknada za izvlaštenu nekretninu (kod potpunog izvlaštenja) određuje se u vidu druge odgovarajuće nekretnine, a tek ukoliko korisnik izvlaštenja takvu nekretninu nije u mogućnosti osigurati ili raniji vlasnik ponuđenu nekretninu ne prihvati, naknada se određuje u gotovu novcu ili nekom drugom dopuštenom obliku (dionice, obveznice, poslovni udjeli i sl.). Naknada se kod potpunog izvlaštenja u najvećem broju slučajeva određuje u gotovu novcu i to u postupku izvlaštenja, pri čemu se nadležni ured u najvećem broju slučajeva (gotovo isključivo) koristi procjenama koje sačinjavaju sudski vještaci. Metodologija izračuna tržišne vrijednosti nekretnine nije propisana Zakonom, a niti je vidljiva iz procjena na temelju kojih se određuje naknada ranijem vlasniku. Europski sud za ljudska prava zauzeo je stav da se kod izvlaštenja mora postići poštena ravnoteža između zahtjeva općeg interesa i prava pojedinca na mirno uživanje svojeg vlasništva, pri čemu odsustvo naknade za izvlaštenu nekretninu u iznosu koji nije razumno povezan sa vrijednošću nekretnine, redovno predstavlja nerazmjerno miješanje države koje se ne može opravdati na temelju članka 1. Protokola broj 1. Po prvi puta u Republici Hrvatskoj ponovit će se postupak na temelju odredbe članka 428.a Zakona o parničnom postupku u kojem će se morati poštovati stavovi Europskog suda za ljudska prava glede naknade i metodologije izračuna naknade za izvlaštenu nekretninu, ali i posebnoj zadovoljštini u svezi smanjenje vrijednosti neizvlaštenog dijela nekretnine.

**Ključne riječi:** *vlasništvo, izvlaštenje, naknada, visina naknade, procjena nekretnina, metodologija izračuna naknade, poštenu razmjernost, pravo pojedinca, opći interes,*

## I. UVOD

Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. godine nije definirano što vlasništvo zapravo jest. Naime, Ustav propisuje da je nepovredivost vlasništva jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.<sup>1</sup>

U Republici Hrvatskoj međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i koji su objavljeni, a na snazi su, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske. Po svojoj pravnoj snazi takvi međunarodni ugovori su iznad zakona.<sup>2</sup> Dio pravnog poretka Republike Hrvatske je i Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Rim, 4. studenog 1950.) i Protokoli br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz tu Konvenciju. Odredbom članka 1. stavka 1. Protokola 1. (Pariz, 20. ožujka 1952.) propisano je:

«Svaka fizička ili prava osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primjeni zakone koje smatra potrebnim da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni »<sup>3</sup>

Ustavom Republike Hrvatske građanima se jamči pravo vlasništva, s tim da vlasništvo ujedno i obvezuje, pa su vlasnici i korisnici dužni doprinositi općem dobru. Odredbom članka 48. Ustava propisano je slijedeće:

«Jamči se pravo vlasništva.

Vlasništvo obvezuje. Nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni su pridonositi općem dobru.

Strana osoba može stjecati pravo vlasništva uz uvjete određene zakonom.

Jamči se pravo nasljeđivanja.»

Prema Ustavu vlasnička prava i poduzetnička sloboda mogu se iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode,

---

<sup>1</sup> Tako u članku 3. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 56/90., 135/97., 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01.) koji glasi: «Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.»

<sup>2</sup> Tako u članku 140. Ustava Republike Hrvatske. Istim člankom propisano je da se odredbe međunarodnih ugovora mogu mijenjati ili ukidati samo na način i uz uvjete koji se propisani tim ugovorima, ili prema pravilima međunarodnog prava. Člankom 138. Ustava Republike Hrvatske propisana je nadležnost za sklapanje međunarodnih ugovora, pa tako međunarodne ugovore mogu sklapati Hrvatski sabor, Predsjednik Republike i Vlada Republike Hrvatske, a člankom 139. propisano je koje i kakve međunarodne ugovore mogu sklapati navedi ovlaštenici.

<sup>3</sup> Pročišćeni tekst Konvencije s protokolima objavljen je u Narodnim novinama, Međunarodni ugovori broj 6/99 i 9/99, a ispravak u broju 8/99. Protokoli broj 12. i 13. ratificirani su Zakonom od 11. studenog 2002. godine i objavljeni u Narodnim novinama, Međunarodni ugovori broj 14/02.

ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.<sup>4</sup> U obvezi je nositelja vlasničkih prava da pridonose općem dobru također pronalazimo svojevrсно ograničenje prava vlasništva, a time je naglašena socijalna funkcija prava vlasništva.<sup>5</sup>

Slobode i prava (dakle, i pravo vlasništva) mogu se ograničiti samo zakonom, i to zato, da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi, pravni poredak, javni moral i zdravlje. Ograničenje slobode i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.<sup>6</sup>

Citirane ustavne odredbe osnova su za donošenje posebnog zakona kojima je uređen institut prava vlasništva, a to je Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.

Vlasništvo se može oduzeti ili ograničiti njegovu nositelju samo ako je zakonom propisana mogućnost oduzimanja i ograničenja i ako je to oduzimanje u interesu Republike Hrvatske, s tim da se vlasniku za to oduzimanje i ograničenje daje naknada u visini tržišne vrijednosti.<sup>7</sup> Odredba članka 50. Ustava osnova je za oduzimanje prava vlasništva - izvlaštenje, koji institut je uređen posebnim zakonom – Zakonom o izvlaštenju.

Odredbe Ustava Republike Hrvatske, Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, te Zakona o izvlaštenju u suglasnosti su s citiranom odredbom Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, jer se vlasništvo može oduzeti samo u javnom interesu i na način i uz uvjete koji su propisani zakonom.

Korisnik izvlaštenja kod potpunog i nepotpunog izvlaštenja treba platiti naknadu, ali do izvlaštenja prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju iz 2006. godine<sup>8</sup> može doći i bez naknade. Ustav Republike Hrvatske<sup>9</sup> propisuje da se za oduzeto ili ograničeno pravo vlasništva, a koje je oduzeto ili ograničeno u interesu Republike Hrvatske mora platiti naknada tržišne vrijednosti, a i u Zakonu o izvlaštenju<sup>10</sup> to je ponovljeno.

ZOI propisuje da se naknada za izvlaštenu nekretninu može odrediti:

- davanjem druge odgovarajuće nekretnine koja mora odgovarati vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje; da ta druga nekretnina mora biti u istoj općini ili gradu i vlasniku nekretnine koja se izvlašćuje moraju se omogućiti približno isti uvjeti koje je imao koristeći nekretninu koja se izvlašćuje.

- u gotovu novcu i
- u nekom drugom dopuštenom obliku.<sup>11</sup>

<sup>4</sup> Vidi članak 50. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske.

<sup>5</sup> Tako Vedriš, M. ; Klarić, P.: Građansko pravo, Narodne novine, Zagreb, 1995., str. 183.

<sup>6</sup> Tako u članku 16. Ustava Republike Hrvatske.

<sup>7</sup> Vidi članak 50. Ustava

<sup>8</sup> Tako u članku 8. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju, Narodne novine broj 79/06. (nastavno koristimo skraćenicu: ZID ZOI)

<sup>9</sup> Vidi članak 50. st.1. Ustava

<sup>10</sup> Vidi članak 8. Zakona o izvlaštenju, Narodne novine, broj 9/94., 35/94.,112/00.,114/01. i 79/06. 8nastavno koristimo skraćenicu: ZOI.

<sup>11</sup> Vidi članke 32. do 35. ZOI

Posebnu ćemo pozornost posvetiti svim oblicima naknade na izvlaštenu nekretninu, ali i naknadi kod nepotpunog izvlaštenja. Iako je Zakonom o izvlaštenju definiran pojam tržišne vrijednosti<sup>12</sup>, smatramo da ta definicija nije dostatna da bi prijašnji vlasnik dobio naknadu stvarne vrijednosti koju nekretnina koja se izvlašćuje za njega ima. Zakonska definicija uopće ne uzima u obzir afekcijsku vrijednost koju određena nekretnina ima za vlasnika, a smatramo da bi pravednije rješenje bilo da se nakon utvrđivanja tržišne vrijednosti procijeni i ta afekcijska vrijednost, kao i stvarni troškovi, nakon čega bi se određivala naknada koja bi u cijelosti nadoknadila vlasniku izgubljenu vrijednost nekretnine bilo naknadom u vidu druge odgovarajuće nekretnine bilo u novcu ili nekom drugom zakonom dopuštenom obliku.

Naknada tržišne vrijednosti, moglo bi se reći, pravednije je rješenje od ranije pravične naknade, ali samo zato što se pravična naknada do stupanja na snagu Zakona o izvlaštenju određivala neprimjereno. Zakon o eksproprijaciji uopće nije definirao što se smatra pravičnom naknadom, nego je upravna i sudska praksa kroz svoje odluke dala granice te naknade, a kroz slučajeve iz prakse uočavaju se svi nedostaci pravične naknade. Međutim, gledajući financijske učinke pravične naknade, možemo zaključiti da je takva vrsta naknade bila sasvim prihvatljiva korisnicima eksproprijacije jer su za pravičnu naknadu (a bila je pravična samo po nazivu) dobivali financijski gledano puno veću vrijednost, a osim toga postajali su vlasnici imovine odmah, a naknadu koja se određivala u zasebnom postupku plaćali su nakon desetak, dvadesetak i više godina.

U tome smislu važeći Zakon o izvlaštenju je pravedniji, jer se naknada mora platiti odmah i o njoj se odlučuje u jedinstvenom postupku, ali pojam tržišne vrijednosti kako je danas shvaćen, nije dovoljno preciziran u samom Zakonu, a i praksa nije dala očekivani doprinos u izgradnji tog pojma. Tržišnu vrijednost u postupcima izvlaštenja izračunavaju sudski vještaci, ali ne zato što je tako Zakonom propisano, nego stoga što je praksa ustalila da procjenu vrijednosti nekretnine sačinjavaju sudski vještaci. Na temelju tih procjena nadležni organ utvrđuje visinu naknade za izvlaštenu nekretninu. Iz nekoliko analiziranih procjena lako se uočava da se kod određivanja tržišne vrijednosti uopće ne uzima u obzir i vrlo važna afekcijska vrijednost nekretnine za izvlaštenika - prijašnjeg vlasnika, a niti se uzimaju u obzir stvarni troškovi koje je izvlaštenik eventualno imao, pa ćemo u tom dijelu dati i određene prijedloge kako bi jedan budući zakon to trebao riješiti.

## II. NAKNADA U VIDU DRUGE NEKRETNINE

Prema ZOI naknada za izvlaštenu nekretninu nije određena kao obeštećenje u smislu nadoknađivanja štete (kako je to u nekim zemljama Europske unije<sup>13</sup>).

<sup>12</sup> Tako je u članku 33. stavak 2. ZOI propisano slijedeće: „Tržišna vrijednost je vrijednost izražena u cijeni koja se za određenu nekretninu može postići na tržištu i koja ovisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njezina utvrđivanja.“

<sup>13</sup> Tako u Francuskoj, Italiji, Češkoj, Sloveniji i dr. Tako se u Republici Sloveniji za izvlaštenu nekretninu

Zakonom o obveznim odnosima<sup>14</sup> propisano je da je za štetu odgovorna osoba dužna uspostaviti stanje koje je bilo prije nego što je šteta nastala.<sup>15</sup> Ali ako uspostava prijašnjeg stanja (što kod izvlaštenja nekretnine nije doslovno moguće) ne otklanja štetu potpuno, odgovorna osoba dužna je za ostatak štete dati naknadu u novcu. Odgovorna osoba dužna je naknadu štete isplatiti u novcu kada uspostava prijašnjeg stanja nije moguća, ali i kada oštećenik to zahtijeva, a okolnosti danog slučaja ne opravdavaju uspostavu prijašnjeg stanja.<sup>16</sup>

Načini popravljavanja imovinske štete su: isplata (naknada štete u novcu), uspostava prijašnjega stanja i popravak oštećene stvari. Kod popravljavanja materijalne štete moguća je i kumulacija npr. uspostava prijašnjega stanja i isplata.

Novčanom naknadom, prema Crniću, štetne posljedice uklanjaju se tako da se oštećeniku umjesto vraćanja stvari isplati odgovarajuća svota novca kojom se vrijednost oštećenikove imovine vraća u stanje koje je bilo prije štetne radnje.<sup>17</sup>

---

plaća naknada koja obuhvaća prometnu vrijednost nekretnine, troškove vezane uz izvlaštenje kao što su: selidbeni troškovi, izgubljena dobit za vrijeme selidbe i eventualno smanjene vrijednosti preostale nekretnine. Dakle, osim prometne vrijednosti uvažavaju se i neki drugi momenti koji utječu na ukupni iznos naknade, za razliku od našeg ZOI prema kojem se naknada izračunava u visini tržišne cijene i nema drugih korektivnih faktora koji na tu cijenu mogu utjecati. Francuski Zakon o eksproprijaciji (Code d'expropriation ažuriran je u rujnu 2006. godine) propisuje da ukupan iznos naknade određene u presudi, ali i u sporazumu stranaka mora sadržavati iznos glavne i dodatne odštete, te točno navedene osnove na temelju kojih se izračunavaju različite odštete. Prema francuskom pravu odšteta mora pokrivati ukupnost izravne štete, materijalne i druge štete do kojih je došlo zbog izvlaštenja, a sud je nadležan za proglašavanje odštete u korist stranaka koje zatraže odštetu. U slučaju služnosti (usufructus) određuje se samo jedna odšteta. Odšteta se određuje zavisno od toga od čega se dobra koja se izvlašćuju sastoje na dan naloga o prijenosu imovine. Odštete se utvrđuju po vrstama, ali korisnik izvlaštenja može odustati od isplate odštete na način da prijašnjem vlasniku (trgovcu, obrtniku ili industrijalcu) ponudi drugu nekretninu (Zakon propisuje «jednaki lokal») u istoj aglomeraciji. U slučaju spora sudac određuje jednaku vrijednost lokala koji nudi korisnik izvlaštenja. Češki Zakon o oduzimanju ili ograničenju vlasničkog prava na zemljište ili građevinu propisuje da izvlašteniku pripada naknada za izvlaštenu nekretninu koja naknada obuhvaća: a) naknadu u visini uobičajene cijene zemljišta ili zgrade uključujući i sve njihove dijelove i pripadanja ukoliko je došlo do potpunog izvlaštenja, b) naknadu u visini cijene prava koje odgovara predmetnom opterećenju ukoliko je došlo do nepotpunog izvlaštenja ili ukoliko je došlo do oduzimanja ili ograničenja prava koje odgovara predmetnom opterećenju i c) naknadu troškova selidbe, troškova vezanih uz promjenu mjesta poduzetništva i drugih sličnih troškova koje izvlaštenik svrhovito utroši kao posljedicu i u svezi s izvlaštenjem. Naknada se određuje na način i u visini tako da odgovara imovinskoj šteti koja će se pojaviti kod izvlaštenika kao posljedica izvlaštenja. Zakonom je propisano i to da ukoliko je uobičajena cijena po članku 10. stavak 1. Zakona niža od cijene ustanovljene po cjenovnom propisu, izvlašteniku pripada naknada u visini ustanovljene cijene. Dakle, naknade za izvlaštenu nekretninu u Republici Češkoj uređena je po principu naknade imovinske štete. Isto tako davanje naknade u vidu druge odgovarajuće nekretnine nije pravilo kao kod našeg ZOI, već će se takva naknada odrediti tek ako se stranke o tome sporazumiju. Ako zbog izvlaštenja prestanu najamna prava ili ograničenja zaostala na zemljištu ili građevini, najmoprimcu i onome kome pripada pravo na predmetno opterećenje, pripada naknada u visini cijene tih prava. Pravilo je da se naknada isplaćuje u novcu i jednokratno, u roku koji je određen u odluci o izvlaštenju. Više vidi u monografiji Zagrajski, S.: „Financijski učinci izvlaštenja“, 2007. godine.

<sup>14</sup> Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine broj 35/05.

<sup>15</sup> Vidi članak 1085. ZOO-a.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Crnić, I.: Zakon o obveznim odnosima, Napomene, komentari, sudska praksa i prilozi, treće dotiskano izdanje, Organizator, Zagreb, 2006., str. 797.-798.

Oštećenik ima pravo na naknadu obične štete i na naknadu izmakle koristi,<sup>18</sup> ali i na naknadu po afekcijskoj cijeni. ZOO je definirao štetu kao umanjenje nečije imovine (obična šteta), sprječavanje njezina povećanja (izmakla korist) i povreda prava osobnosti (neimovinska šteta).<sup>19</sup> Obična šteta je umanjenje nečije imovine, a naziva se još i pozitivnom štetom ili *damnum emegens*. Izmakla korist naziva se još i negativna šteta ili *lucrum cessans*. Zakonom je propisano da se kod ocjene izmakle koristi uzima u obzir dobitak koji se mogao osnovano očekivati prema redovitom tijeku stvari ili prema posebnim okolnostima, a čije je ostvarenje spriječeno štetnikovom radnjom ili propuštanjem.<sup>20</sup>

Da bi oštećenik mogao ostvariti pravo na naknadu štete vida izmakle koristi, trebaju biti ispunjene određene pretpostavke:

- oštećenik je morao imati namjeru stjecanja koristi, ali do toga nije došlo zbog radnje ili propuštanja štetnika
- mora postojati objektivna vjerojatnost da bi oštećenik uistinu ostvario dobitak da u tom nije spriječen
- treba biti povrijeđen neki oštećenikov pravno zaštićen interes, odnosno mora postojati dopuštenje za korist.<sup>21</sup>

Naknadu štete oštećeniku sud može odrediti prema vrijednosti koju je stvar imala za oštećenika (afekcijska cijena), ako je stvar uništena ili oštećena kaznenim djelom s namjerom.

Vedriš i Klarić ovu cijenu definiraju na slijedeći način: «Afekcijska cijena (praetium affectionis) je posebna subjektivna vrijednost stvari koja nije procjenjiva objektivnim mjerilima, već se pri procjeni uzima u obzir vrijednost koju određena stvar ima samo za određeni subjekt, bez obzira na njezinu prometnu vrijednost i bez obzira na njezinu vezu s drugim objektima.»<sup>22</sup>

Smatramo da bi se uvažavanjem afekcijske cijene prilikom utvrđivanja naknade za izvlaštenu nekretninu postigla pravična naknada. Naime, nakon što se utvrditi tržišna cijena, trebalo bi utvrditi i naknadu za posebnu subjektivnu vrijednost koju nekretnina ima za prijašnjeg vlasnika (afekcijska cijena), ali i stvarne troškove koje je eventualno imao kao npr. troškove selidbe, povećane režijske troškove, putne troškove, moguće troškove zbog otkaza ugovora o podstanarstvu i sl. Druga odgovarajuća nekretnina trebala bi biti jednaka tržišnoj vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje uvećanoj za afekcijsku cijenu i stvarne troškove prijašnjeg vlasnika. Kada nema sporazuma stranaka, smatramo da bi prijašnji vlasnik kroz uvećanje naknade za iznos afekcijske cijene ipak dobio pravičnu naknadu, jer on zapravo nije imao namjeru prodati svoju nekretninu, u njoj je mirno uživao, ali mu je

---

<sup>18</sup> Tako u članku 1089. ZOO-a.

<sup>19</sup> Vidi članak 1046. ZOO-a.

<sup>20</sup> Vidi članak 1089. stavak 3. ZOO-a.

<sup>21</sup> Tako kod Grbin, I.: Neka pitanja naknade materijalne štete, Zbornik radova Naknade štete, Izdavačko-instruktivni biro, Zagreb, 1987., str. 10.

<sup>22</sup> Cit. po Crnić, I.: Zakon o obveznim..., op. cit., str. 813.

oduzeta, pa bi ta afekcijska cijena bila određena satisfakcija, jer se izvlaštenju zapravo niti jedan vlasnik ne može oduprijeti.<sup>23</sup> Kada se već ne može oduprijeti, tada treba dobiti pravičnu naknadu, a smatramo da tržišna cijena nije pravična naknada.

Zakonom o eksproprijaciji<sup>24</sup> također je bilo propisano da se u pravilu na ime naknade za eksproprijiranu nekretninu određuje druga odgovarajuća nekretnina na kojoj može postojati pravo vlasništva (navedeni Zakon vrijedio u sustavu društvenog vlasništva pa se naglašava da se mora raditi o nekretnini na kojoj može postojati pravo vlasništva). Budući da Ustav iz 1990. godine propisuje postojanje samo jedne vrste vlasništva, taj dio odredbe kao nepotreban je uklonjen.

Međutim razlike između odredbe Zakona o eksproprijaciji i ZOI ipak postoje, i to upravo kod određivanja pojma «odgovarajuće nekretnine».

Zakonom o eksproprijaciji bilo je propisano da se pod odgovarajućom nekretninom podrazumijeva zgrada ili poslovni prostor u istom mjestu ili općini, odnosno zemljište u katastarskoj općini kojom se prijašnjem vlasniku omogućavaju približno isti uvjeti korištenja kakve je imao koristeći eksproprijiranu nekretninu. Dakle, korisnik izvlaštenja morao je voditi računa o tome da se ranijem vlasniku omoguće samo približno isti uvjeti, naravno uz poštivanje osnovnog načela Zakona o eksproprijaciji da se primjenom osnova i mjerila propisanih tim Zakonom, koji je utvrđivao pravo na pravičnu naknadu, ne mogu bitno pogoršati uvjeti života i rada koje je raniji vlasnik nekretnine imao na osnovi korištenja te nekretnine. U tome smislu, rješenje ZOI glede uvjeta koje ta druga nekretnina mora ispunjavati, pravednije je.

Unatoč tome što nam se dakle odredbe ZOI u svezi s određivanjem naknade za izvlaštenu nekretninu čine pravednijim, tijekom primjene ZOI otvoreno je zapravo staro pitanje o tome tko odlučuje o tome je li ta druga nekretnina koja se daje na ima naknade za izvlaštenu nekretninu, odgovarajuća nekretnina. Ocjena je li određena nekretnina odgovarajuća, mora početi od objektivnog mjerila – tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje. Međutim, ovdje se pojavljuje i jedan subjektivni element. Vlasniku nekretnine koja se izvlašćuje korištenjem te druge nekretnine moraju se omogućiti isti uvjeti korištenja kakve je imao koristeći nekretninu koja se izvlašćuje. Predmetom izvlaštenja može biti obiteljska kuća u kojoj je živjelo nekoliko generacija jedne obitelji i koja nikada nije otuđivana iz vlasništva te obitelji, pa je vlasnik kuće posebno emotivno vezan za tu nekretninu.

---

<sup>23</sup> Protiv odluke Vlade Republike Hrvatske o utvrđenom interesu Republike Hrvatske može se pokrenuti upravni spor, ali ako se radi o presumiranom interesu (koji je utvrđen u posebnom zakonu) tada nema pravnog lijeka. Raniji vlasnik može koristiti pravne lijekove – žalbu protiv rješenja o izvlaštenju, a protiv odluke Ministarstva pravosuđa, može se podnijeti tužba nadležnom županijskom sudu. U postupku izvlaštenja protiv odluke županijskog suda dopuštena je revizija o kojoj odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske. Sudska kontrola u postupku izvlaštenja uvedena je izmjenama i dopunama ZOI iz 2001. godine, do kojih je došlo nakon odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-745/1999. koja je objavljena u Narodnim novinama broj 122/2000. Revizija je dopuštena tek nakon izmjena i dopuna ZOI iz 2006. godine.

<sup>24</sup> Vidi članak 37. Zakona o eksproprijaciji, Narodne novine, broj 10/78., 5/80., 30/82., 46/82. (pročišć. tekst), 28/87., 39/88. i 73/91.).

Vlasnicima nekretnina koje se izvlašćuju u pravilu se naknada čini prenisikom, odnosno da druga nekretnina ne odgovara baš vrijednosti njihove nekretnine, a to upravo zbog toga subjektivnog momenta. Stoga se s pravom možemo upitati: Može li bez pristanka vlasnika nadležni ured državne uprave može donijeti odluku o utvrđivanju naknade u obliku druge odgovarajuće nekretnine?

Iako je ZOI naknadu u vidu druge odgovarajuće nekretnine propisao kao pravilo, odgovor na postavljeno pitanje je negativan. Naime, ured državne uprave nadležan za imovinskopravne poslove u županiji ili ured Grada Zagreba nadležan za te poslove, takvu odluku može donijeti tek ako postoji suglasnost ranijeg vlasnika, odnosno ako on pristane da na ime naknade za izvlaštenu nekretninu dobije drugu odgovarajuću nekretninu, s tim da što se tiče vrijednosti ta druga nekretnina mora odgovarati tržišnoj vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje, u istoj općini ili gradu i da se ranijem vlasniku omogućavaju isti uvjeti korištenja kakve je imao koristeći nekretninu koja je predmet izvlaštenja.<sup>25</sup> Dakle, nitko osim vlasnika nekretnine koja se izvlašćuje ne može odrediti je li druga nekretnina koja se daje na ime naknade za izvlaštenu nekretninu odgovarajuća, odnosno to ne može odrediti niti netko treći, niti ured države uprave nadležan za imovinskopravne poslove u županiji odnosno ured Grada Zagreba nadležan za imovinskopravne poslove, niti korisnik izvlaštenja. Zaključak o tome da vlasnik nekretnine mora dati pristanak na naknadu u vidu druge odgovarajuće nekretnine proizlazi i iz članka 33. stavak 1. ZOI, koji zapravo govori o naknadi u novcu kao supsidijarnom obliku naknade, a glasi:

«Ako vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje ne prihvati na ime naknade drugu odgovarajuću nekretninu, ili ako korisnik izvlaštenja ne može osigurati takvu nekretninu, naknada se određuje u novcu...»

Dakle, ukoliko stranke u postupku izvlaštenja postignu sporazum da će se na ime naknade ranijem vlasniku dati druga odgovarajuća nekretnina, tada se u tom sporazumu mora točno navesti o kojoj je nekretnini riječ (katastarsku česticu, katastarsku općinu, zemljišno knjižni uložak u koji je nekretnina upisana, opis nekretnine u naravi, površina nekretnine i sl.). Prema ZOI korisnik izvlaštenja ima i obvezu pokušati s vlasnikom nekretnine koja se izvlašćuje postići sporazum o naknadi. Ova obveza korisnika izvlaštenja proizlazi iz odredbe članka 20. stavak 1. točka 1. ZOI koji glasi:

«Uz prijedlog za izvlaštenje mora se podnijeti:

1. dokaz o tome da je korisnik izvlaštenja prethodno s vlasnikom nekretnine pokušao sporazumno riješiti pitanje stjecanja prava vlasništva određene nekretnine (pismena ponuda, javni oglas i sl.)...»

---

<sup>25</sup> Ovakav stav pronalazimo kod Crnić, J.: Zakon o eksproprijaciji s komentarom (pročišćeni tekst), Narodne novine, Zagreb, 1983. godine. Autor navodi da do odlučivanja je li nekretnina odgovarajuća (u postupku donošenja rješenja o naknadi) gotovo da i ne može doći, jer se naknada u obliku – davanjem druge odgovarajuće nekretnine može odrediti samo uz pristanak ranijeg vlasnika. To stoga što je potpuno neprihvatljivo da netko treći u ime ranijeg vlasnika, neovisno o njegovoj želji, volji ili pristanku, utvrđuje koja bi to nekretnina za njega bila odgovarajuća.

Ako stranke postignu sporazum pa vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje pristane da mu korisnik izvlaštenja na ime naknade za tu nekretninu dade drugu nekretninu, tada ta druga nekretnina ne mora biti odgovarajuća u smislu odredbe članka 32. ZOI, jer je bitan sporazum stranaka o naknadi, a stranke sklapaju ugovor prema općim pravilima obveznog prava i do postupka izvlaštenja zapravo i ne dolazi. Naravno da izgradnja objekta ili izvođenje radova koji se namjeravaju graditi ili izvoditi na toj nekretnini moraju biti u skladu sa detaljnim planom uređenja, odnosno sa pravomoćnom lokacijskom dozvolom.<sup>26</sup>

Osim toga, odredbom članka 22. stavak 2. ZOI propisano je da u slučaju kada je vlasništvo utvrđeno kao nesporno i ako se vlasnik nekretnine ne protivi izvlaštenju, ured državne uprave nadležan za imovinskopravne poslove u županiji, odnosno ured Grada Zagreba nadležan za te poslove mora istovremeno održati i raspravu za sporazumno određivanje naknade za nekretninu koja je predmet izvlaštenja.

Isto tako, korisnik u izvlaštenja i vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje mogu sklopiti nagodbu sve do donošenja rješenja kojim se prihvaća prijedlog za izvlaštenje.<sup>27</sup>

### III. NAKNADA U GOTOVU NOVCU

Naknada u novcu je supsidijarni oblik naknade i do određivanja naknade u gotovu novcu doći će onda ako vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje ne prihvati drugu odgovarajuću nekretninu na ime naknade ili ako korisnik izvlaštenja ne može osigurati takvu nekretninu.<sup>28</sup>

Zakonodavac je definirao što se smatra tržišnom vrijednošću, pa tako propisuje:

«Tržišna vrijednost je vrijednost izražena u cijeni koja se za određenu nekretninu može postići na tržištu i koja ovisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njezina utvrđivanja.»<sup>29</sup>

Za definiciju pojma «tržišna vrijednost» možemo reći da ipak nije dovoljno određena i jasna, odnosno da nedostaje metodologija izračuna takve vrijednosti. Kod određivanja naknade interesi vlasnika nekretnine koja se izvlašćuje i korisnika izvlaštenja suprotni (vlasnik priželjkuje visoku naknadu, a korisnik izvlaštenja nada se platiti što manju naknadu), a u praksi utvrđivanje te vrijednosti i visine naknade izaziva poteškoće i sporove. Utvrđivanje tržišne vrijednosti produžava upravni postupak, jer ured državne uprave nadležan za imovinskopravne poslove u

---

<sup>26</sup> Tako u članku 6. stavak 2. ZOI. Do izmjena i dopuna ZOI iz 2006. godine, bilo je propisano izgradnja objekata ili izvođenje radova mora biti u skladu sa prostornim planom. Odredba članak 6. stavak 2. izmijenjena je člankom 1. ZID ZOI, a i u daljnjem tekstu Zakona, a radi usklađenja ZOI sa Zakonom o prostornom planiranju.

<sup>27</sup> Vidi članak 23. ZOI.

<sup>28</sup> Vidi članak 33. stavak 1. ZOI.

<sup>29</sup> Tako u članku 33. stavak 2. ZOI.

županiji ili ured Grada Zagreba nadležan za takve poslove, mora provoditi određene radnje radi utvrđivanja te tržišne vrijednosti. Sukladno članku 24. ZOI nadležni ured državne uprave prihvatit će prijedlog i donijeti rješenje o izvlaštenju, kada, između ostalog, izvede dokaze radi utvrđivanja činjenica potrebnih za utvrđivanje naknade. Prema tome, kada se naknada određuje u novcu, a ne u obliku druge odgovarajuće nekretnine, postupak izvlaštenja za nadležni ured državne uprave postaje složeniji i dugotrajniji, jer mora izvoditi određene dokaze radi utvrđivanja tržišne vrijednosti nekretnina. Glede dokaza koje će radi utvrđenja tržišne vrijednosti izvesti, ured državne uprave primijenit će odredbe Zakona o općem upravnom postupku.<sup>30</sup>

Tržišnu vrijednost nekretnina ured državne uprave može utvrđivati i pomoću vještačenja po vještacima odgovarajuće struke ili potvrde tijela nadležnog za razrez poreza. Od vještaka treba zatražiti da procijeni sve relevantne okolnosti, osobito odnos ponude i potražnje u pogledu određene nekretnine, i da utvrdi tržišnu vrijednost nekretnine. Za provođenje vještačenja moguće je zatražiti i mišljenje dva ili više vještaka, pa i odgovarajuće ustanove ili trgovačkog društva koja je registrirano za provođenje vještačenja.

U svrhu utvrđivanja tržišne vrijednosti nekretnine ured državne uprave može koristiti i više dokaznih sredstava, a ako ocijeni da je potrebno neposredno opažanje može izvršiti i uviđaj. Zakon o izvlaštenju na posredan način ukazuje uredu državne uprave na koji će način utvrditi tržišnu vrijednost nekretnine. Naime, Zakonom je propisano da je korisnik izvlaštenja dužan putem nadležnog tijela osigurati dokaze o stanju i vrijednosti nekretnine za koju predlaže izvlaštenje (nalaz i mišljenje vještaka i dr.).<sup>31</sup> Dakle, nalaz i mišljenje vještaka o tržišnoj vrijednosti nekretnine ZOI navodi kao način na koji treba utvrditi tržišnu cijenu nekretnine, a u praksi je to uobičajeni način utvrđivanja vrijednosti stvari.

Nadležni će organ odrediti izvođenje dokaza vještačenjem onda kada za utvrđivanje ili ocjenu neke činjenice važne za rješavanje stvari, službena osoba koja vodi postupak nema potrebnih stručnih znanja.<sup>32</sup> Za vještake se određuju osobe koje su stručne i zakon precizira «one koje imaju posebno ovlaštenje za davanje mišljenja o pitanjima odgovarajuće struke».<sup>33</sup> Način utvrđivanja uvjeta za obavljanje poslova sudskog vještačenja, prava i dužnost vještaka, visina nagrade i naknade za rad vještaka uređeno je Pravilnikom o stalnim sudskim vještacima.<sup>34</sup> Stranka se u pravilu prethodno sasluša o osobi vještaka, a mogu davati i prijedloge koje nadležni organ ne mora usvojiti. Za vještaka se ne može odrediti osoba koja je ne može biti svjedok, a vještak može uskratiti vještačenje iz

---

<sup>30</sup> Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, broj 53/91.

<sup>31</sup> Vidi članak 18. ZOI.

<sup>32</sup> Tako u članku 183. ZUP-a.

<sup>33</sup> Vidi članak 185. stavak 2. ZUP-a.

<sup>34</sup> Pravilnik je objavljen u Narodnim novinama, broj 21/89.

istih razloga iz kojih svjedok svjedočenje.<sup>35</sup> Vještak može biti izuzet, a na izuzeće vještaka odgovarajuće se primjenjuju odredbe o izuzeću službenih osoba. Izuzeće vještaka može tražiti i stranka ako učini vjerojatnim okolnosti koje dovode u pitanje njegovo stručno znanje.<sup>36</sup>

Proučavanjem primjera u praksi uočili smo da se za vještake imenuju stalni sudski vještaci odgovarajuće struke npr. građevinske ili poljoprivredne. Međutim, izrađeni nalazi su šturi, bez objašnjenja, a u pogledu forme kao da su izrađeni tipski. Tako npr. iz nalaza vještaka o procjeni vrijednost nekretnine – zgrade, nije vidljivo koliko godina je ona u vlasništvu izvlaštenika, koliko članova obitelji živi u toj zgradi, koja je poboljšanja na nekretnina učinio izvlaštenik za vrijeme dok je nekretnina bila u njegovom vlasništvu i sl. Za svaku nekretninu navode se katastarska čestica na kojoj je izgrađena ili se nalazi (zemljište), površina, katastarska općina i zemljišno knjižni uložak u koji je upisana i kod kojeg suda. Nalazi vještaka ne sadrže pregled iz povijesnog izvotka, iz kojega bi se moglo utvrditi kada je vlasnik stekao nekretninu, na koji način, a nema niti podatka po kojoj cijeni (a što se može utvrditi uvidom u zbirku isprava pri zemljišno-knjižnim odjelima).

Bitno je istaknuti da se iz procjena tržišne vrijednosti zapravo ne vidi kako je vještak utvrdio tržišnu cijenu, je li konzultirao poreznu upravu radi pribave podataka po kojoj cijeni se u istoj općini ili gradu prodaju iste ili slične nekretnine, ili je možda podatke pribavljao od agencija za promet nekretnina. Dakle, izvor podataka koje je koristio vještak pri izračunu je nepoznat. Smatramo da bi vještak umjesto tablice s podacima o površini i jediničnoj cijeni, te ukupnoj cijeni, trebao dati i obrazloženje, za što je baš cijena koju je izračunao, tržišna cijena i kako je tu cijenu i primjenom kojih metoda i podataka izračunao. Tek tada imali bismo procjenu vrijednosti o kojoj bi nadležni organ mogao raspravljati i cijeliti je te u konačnici prihvatiti ili odbiti. Koliko nam je poznato, praksa se ipak mijenja i drugostupanjsko tijelo upravo iz ovih razloga ukida prvostupanjska rješenja, predmeti vraća u ponovni postupak, s naputkom da vještak obrazloži na temelju kojih podataka je izračunao tržišnu vrijednost i da predoči dokumentaciju kojom se pritom izračunu koristio. Nadležni organ treba cijeliti procjenu sačinjenu od strane vještaka kao i svaki drugi dokaz, a može i saslušati vještaka o danoj procjeni, a po potrebi odrediti i dva i više vještaka pa i odgovarajuću ustanovu za izradu procjene. Ne mogu se procjene vještaka uzimati apriori kao ispravne i točne i tu je velika uloga službene osobe koja provodi postupak izvlaštenja u odlučivanju o naknadi, da nepristrano i objektivno ocjeni danu procjenu i kompetentnost vještaka.

Korisnik izvlaštenja dužan je uz prijedlog za izvlaštenje nadležnom uredu državne uprave, podnijeti dokaz o stanju i vrijednosti nekretnine, pa taj dokaz

---

<sup>35</sup> Tako u članku 187. stavak 1. ZUP-a. Odredbom članka 176. ZUP-a propisano je iz kojih razloga svjedok može uskratiti svjedočenje, a odredbom članka 175. ZUP-a koja se osoba ne može ispitati kao svjedok.

<sup>36</sup> Vidi članak 188. st. 2. ZUP-a. O izuzeću vještaka odlučuje se zaključkom.

može ured državne uprave koristiti i u daljnjem tijeku postupka, odnosno ako protek vremena to zahtijeva, može zatražiti dopunu nalaza i mišljenja vještaka danog u postupku osiguranja.<sup>37</sup>

Smatramo da bi nadležno tijelo u svakom slučaju trebalo saslušati vještaka o danom nalazu i procjeni, čak odrediti i dopunu vještačenja, bez obzira na to koliki je protek vremena (osim ako se uistinu radi o krakom vremenu) sve to radi što objektivnije procjene vrijednosti nekretnine ili odrediti potpuno novo vještačenje po drugom vještaku. Određene okolnosti, npr. pojava određenih epidemija (kao npr. svinjske kuge, kraljev ludila, ptičje gripe i sl.) mogu utjecati na pad tržišne cijene određene nekretnine, ali nakon što opasnost prođe, kroz određeno vrijeme tržišna cijena može porasti. Isto tako, određene prirodne nepogode (stalni požari, suša i sl.) mogu utjecati na tržišnu vrijednost nekretnine, ili izgradnja neke tvornice za preradu otpada ili izgradnja komunalne infrastrukture u blizini poljoprivrednog zemljište na kojem se organizirala ekološka proizvodnja, mogu utjecati na tržišnu cijenu u negativnom smislu.

Smatramo da je u postupcima izvlaštenja riječ o posebno osjetljivim pitanjima. Naime, pravnim subjektima oduzima se pravo vlasništva ili se ono ograničava ili opterećuje, zbog čega bi procjene tržišne vrijednosti trebali prema našem mišljenju davati posebni procjenitelji koji bi za obavljanje procjena nekretnina koje su predmet izvlaštenja dobivali posebnu licencu.<sup>38</sup> Njihova nepristranost i objektivnost ne bi smjela biti upitna.

Način utvrđivanja uvjeta za obavljanje stalnih sudskih procjenitelja, njihova prava i dužnosti te visina nagrade i naknade troškova za njihov rad propisano je Pravilnikom o stalnim sudskim procjeniteljima.<sup>39</sup> Predlažemo da posebne

---

<sup>37</sup> Za razliku od ZOI češki Zakon koji uređuje materiju izvlaštenja (Zakon o oduzimanju ili ograničenju vlasničkog prava na zemljište ili građevinu usvojen dana 14. ožujka 2006. godine) propisuje kako se utvrđuje visina naknade. Naknada iz članka 10. stavak 1. tog Zakona utvrđuje se na osnovi mišljenja stalnoga sudskog vještaka koji je procjenu načinio na zahtjev izvlaštenika ili na temelju mišljenja vještaka kojega je angažirao korisnik izvlaštenja ako se izvlaštenik s tim složi. Mišljenje vještaka ne smije biti starije od 90 dana prilikom započinjanja postupka. Ako korisnik izvlaštenja ili izvlaštenik nisu angažirali vještaka, naknada će se odrediti na temelju mišljenja vještaka kojega je odredio ured za izvlaštenje. Izvlaštenik ali i korisnici zemljišta ili građevine na temelju valjane pravne osnove, ali i oni bez takve osnove dužne su sudskom vještaku određenom od strane ureda za izvlaštenje omogućiti pregled zemljišta ili zgrade radi izrade mišljenja, ako ih je vještak o vještačenju izvijestio najmanje 3 tjedna unaprijed. Ako izvlaštenik ili korisnici ne omoguće vještaku pregled zemljišta ili građevine, vještak će izraditi procjenu na osnovi podataka do kojih može doći na drugi način, a izvlaštenik neće moći stavljati prigovore protiv procjene navedene u mišljenju vještaka.

<sup>38</sup> U Republici Sloveniji vrijednost nekretnine koja se izvlašćuje utvrđuju ovlašteni procjenitelji, i to: prisegnuti sudski procjenitelji građevinske i poljoprivredne struke i procjenitelji nekretnina koji imaju certifikat Agencije Republike Slovenije za ubrzanje restrukturiranja gospodarstva koji prilikom procjene koriste strukovne standarde za odgovarajuće područje procjene nekretnina, a pritom su dužni poštovati namjenu zemljišta prije donošenja prostornog akta koji je osnova za izvlaštenje kao i stvarno stanje nekretnine na dan početka postupka izvlaštenja. Institut izvlaštenja i postupak izvlaštenja nije uređen u jednom zakonu, već u više zakona i to: Zakonu o građenju objekata, Zakonu o zaštiti okoliša, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama, Zakonu o vodama, Zakonu o uređenju prostora i Zakonu o građevinskom zemljištu. Više o tome vidi u monografiji Zagrajski, S.: "Financijski učinci izvlaštenja", 2007.

<sup>39</sup> Pravilnik je objavljen u Narodnim novinama, broj 64/98.

procjenitelje za procjenu vrijednosti nekretnina u postupku izvlaštenja, imenuje drugostupanjnsko upravno tijelo točnije Ministarstvo pravosuđa, s tim da bi u Pravilniku o stalnim sudskim procjeniteljima trebalo propisati koje uvjete trebaju ispunjavati takvi procjenitelji, a u svakom slučaju ti uvjeti trebali bi biti stroži od uvjeta za dosadašnje sudske procjenitelje. Smatramo da bi procjenitelj u postupku izvlaštenja morao imati završen fakultet odgovarajućeg usmjerenja i radno iskustvo na poslovima u struci duže od 10 godina. Lista procjenitelja morala bi biti dostupna javnosti na način kako je to uređeno za stalne sudske vještake.<sup>40</sup>

#### IV. DRUGI OBLIK NAKNADE

ZOI propisuje da se vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje može s korisnikom izvlaštenja sporazumjeti o naknadi i u nekom drugom obliku koji nije protivan Ustavu i zakonima Republike Hrvatske.<sup>41</sup> Pritom drugi oblik mogu biti: dionice iz portfelja države, poslovnu udjeli, obveznice, različite pokretne stvari i sl. Ovdje je naglasak na okolnosti da taj drugi oblik mora biti sukladan Ustavu i pozitivnim zakonskim propisima Republike Hrvatske. To stoga, što su pravnih poslova koji su protivni Ustavu, prisilnim propisima ili moralu društva, ništetni pravni poslovi, osim ako cilj povrijeđenog pravila ne upućuje na neku drugu pravnu posljedicu ili ako zakon u konkretnom slučaju ne propisuje što drugo.<sup>42</sup> Pravo na isticanje ništetnosti se ne gasi, dakle, nema zastare. Na ništetnost sud pazi po službenoj dužnosti i na nju se može pozivati svaka zainteresirana osoba, a to pravo ima i državni odvjetnik.<sup>43</sup>

U smislu odredbe članka 35. ZOI vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje može prihvatiti na ime naknade i drugu nekretninu, ali sada to ne mora biti «odgovarajuća nekretnina» u smislu članka 32. ZOI. To znači da za izvlašteno poljoprivredno zemljište vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje može na ime naknade prihvatiti i neizgrađeno građevinsko zemljište ili građevinsko zemljište, određeno poslovni ili stambeni objekt. Moguće je da vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje na ime naknade pristane na djelomičnu isplatu u gotovu novcu, a dijelom u nekoj nekretnini. Dakle, varijante su brojne, pri čemu je bitno da takav drugi oblik naknade ne bude u suprotnosti s Ustavom i zakonima Republike Hrvatske. U praksi se stranke najčešće sporazumijevaju o naknadi u gotovu novcu ili se naknada određuje u postupku izvlaštenja također u novcu.

---

<sup>40</sup> Člankom 14. Pravilnika o stalnim sudskim vještacima propisano je da sudovi na oglasnoj ploči stavljaju obavijest o mogućnosti uvida stranaka u popis sudskih vještaka u uredu predsjednika suda.

<sup>41</sup> Vidi članak 35. ZOI.

<sup>42</sup> Tako u članku 322. ZOO-a.

<sup>43</sup> Vidi članke 327. i 328. ZOO-a.

## V. IZVLAŠTENJE BEZ NAKNADE

Značajna novina u ZOI unesena je člankom 8. ZIDZOI kojom je dopunjen članak 32. ZIO, stavcima 2., 3., 4. i 5. koji glase:

«Vlasnik građevine nema pravo na naknadu za građevinu koja je izgrađena bez akta na temelju kojega se može graditi prema posebnom propisu.

Postupak uklanjanja građevine iz stavka 2. ovog članka je prethodno pitanje u odnosu na postupak izvlaštenja zemljišta.

Ako se u slučaju iz stavka 2. ovog članka u postupku izvlaštenja utvrdi da ne postoji izvršno rješenje o uklanjanju građevine, ured državne uprave koji vodi postupak izvlaštenja prekinut će postupak izvlaštenja i zatražiti od nadležne građevinske inspekcije pokretanje postupka radi razrješenja prethodnog pitanja prema posebnom propisu. Prekinuti postupak nastaviti će se nakon što rješenje doneseno o tom pitanju bude izvršeno.

Odredbe stavka 2. ovog članka ne odnosi se na građevine izgrađene do 15. veljače 1968. godine.»

U Prijedlogu ZIDZIO pojašnjeno je da bi plaćanje naknade za izvlaštenu nekretninu koja je izgrađena bespravno bilo neopravdano. Plaćanjem naknade za izvlaštenu nekretninu osobama koje su prekršile zakon, te osobe stjecale bi imovinsku korist za bespravno izgrađenu nekretninu (ukoliko bi nadležno tijelo pokrenulo prekršajni postupak mogu biti prekršajno kažnjene<sup>44</sup>), a time bi osobe koje su gradile u skladu sa zakonom bile dovedene u neravnopravan položaj. Osim toga, predlagatelj izmjena i dopuna ZIO smatrao je da će ova odredba pridonijeti suzbijanju bespravne gradnje, a što je jedan od ciljeva Vlade RH. Pitanje bespravne gradnje spada u djelokrugu Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, pa je institut prethodnog pitanja stavkom 4. stavljen u nadležnost građevinske inspekcije.

U stavku 5. članka 32. ZOI zakonodavac se poziva na zakonsku presumpciju iz Zakona o gradnji<sup>45</sup> pa se odredba stavka 2. (o neplaćanju naknade vlasnicima nekretnina izgrađenih bez građevinske dozvole) neće primijeniti ako je građevina izgrađena do 15. veljače 1968. godine. Naime, u članku 122. Zakona o gradnji propisano je da se građevina koja je izgrađena bez građevinske dozvole do 15. veljače 1968. godine smatra u smislu provedbe nadzora građevinske inspekcije izgrađenom na temelju pravomoćne građevinske dozvole.<sup>46</sup> Osim toga, dana 15. veljače 1968. godine stupio je na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o

---

<sup>44</sup> Investitor pravna osoba može biti kažnjen novčanom kaznom od 100.000,00 kn između ostalog i ako gradi bez građevinske dozvole ili protivno građevinskoj dozvoli, a nije ishodio izmjenu ili dopunu građevinske dozvole (članak 179. Zakona o gradnji), a za isti prekršaj investitor fizička osoba kaznit će se novčanom kaznom od 10.000,00 kn.

<sup>45</sup> Zakon o gradnji, Narodnim novinama, broj 175/03.

<sup>46</sup> Građevina izgrađena bez građevinske dozvole smatra se uporabljivom građevinom ako su ispunjeni uvjeti iz članka 121. stavak. 2. Zakona o gradnji.

eksproprijaciji<sup>47</sup>, a tim je Zakonom bilo propisano da prijašnji vlasnik ekspropirane zgrade ili posebnog dijela zgrade, koji su bili izgrađeni bez građevinske dozvole, nema pravo na naknadu za takvu nekretninu.

Ipak, treba naglasiti da je odredbom stavka 2. članka 32., propisana mogućnost izvlaštenja bez naknade, čime je zapravo odstupljeno od ustavnog načela da se vlasništvo može oduzeti samo iznimno, zbog izgradnje objekata ili izvođenja radova u interesu Republike Hrvatske, ako je ocijenjeno da će se korištenjem nekretnine u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala na dosadašnji način korištenja, i uz plaćanje naknade tržišne vrijednosti vlasniku nekretnine koja je predmet izvlaštenja.

Zakonom o gradnji propisano je da će građevinski inspektor, investitoru ili vlasniku, rješenjem narediti uklanjanje građevine odnosno njezina dijela između ostalog i ako je gradio ili je građevina izgrađena bez građevinske dozvole.<sup>48</sup>

Dakle, vlasnik nekretnine ima mogućnost sam ukloniti građevinu u roku koji odredi građevinski inspektor, a ukoliko to ne učini, rješenje će se izvršiti putem druge osobe i na trošak i odgovornost vlasnika. U ovom slučaju, vlasnik ne samo da neće dobiti naknadu za objekt koji je izgrađen bez građevinske dozvole, već će imati i dodatni trošak u vezi s uklanjanjem tog objekta na njegov trošak, a i prekršajno će odgovarati. Međutim, vlasnik će sukladno ZOI dobiti naknadu za zemljište ako je ono predmet izvlaštenja, a naknada će biti određena ili u drugom odgovarajućem zemljištu ili u novcu u visini tržišne vrijednosti predmetnog zemljišta.

Navedena odredba ZOI nije samo u suprotnosti sa čl. 50. st. 1. Ustava Republike Hrvatske, već i sa odredbama samog Zakona o izvlaštenju, jer je u članku 8. stavak 1. ZOI propisano da vlasniku za izvlaštenu nekretninu pripada naknada tržišne vrijednosti nekretnine. Nema dvojbe da nije dozvoljeno graditi bez dokumenata na temelju kojih se može graditi i da država treba sprječavati takvu gradnju, a ako do nje i dođe poduzimati sve dopuštene mjere. Ali za izvlaštenu nekretninu vlasniku propada naknada. Stoga smatramo da je potrebno ispitati ustavnost odredbe ZOI o izvlaštenju bez naknade.

## **VI. EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA O NAKNADI ZA IZVLAŠTENU NEKRETNINU I METODOLOGIJI IZRAČUNA NAKNADE ZA IZVLAŠTENU NEKRETNINU U PREDMETU BISTROVIĆ PROTIV HRVATSKE**

U presudi u predmetu *Bistrović protiv Hrvatske* (zahtjev broj 25774/05)<sup>49</sup> Europski sud iznio je vrlo važne stavove u svezi zaštite prava vlasništva u postupku izvlaštenja i naknade za izvlaštenu nekretninu.

<sup>47</sup> Zakon o eksproprijaciji, Službeni list SFRJ, broj 5/68. i 11/68.-pročišćeni tekst.

<sup>48</sup> Tako u članku 162. Zakona o gradnji.

<sup>49</sup> Presuda je dostupna na hrvatskom jeziku na [www.pravosudje.hr](http://www.pravosudje.hr)

Ova je odluka posebno važna i zbog toga što će se po prvi puta u Republici Hrvatskoj jedan postupak ponoviti prema članku 428. a ZPP-a.<sup>50</sup>

Podnositelji zahtjeva (Bistrović) tvrde da nisu primili punu tržišnu vrijednost svoje izvlaštene nekretnine (koja je djelomično izvlaštena zbog izgradnje autoceste) i da se u postupku izvlaštenja nije vodilo računa o značajno smanjenoj vrijednosti njihove preostale nekretnine, pri čemu se pozivaju na članak 1. Protokola broj 1. Konvencije.

Vlada Republike Hrvatske je tvrdila da podnositelji zahtjeva nisu iscrpili domaća pravna sredstva jer nisu podnijeli tužbu za naknadu štete za izlaganje buci i opasnim imisijama pri čemu su se pozivali na nalaze Suda u predmetu Cokarić protiv Hrvatske. Sud nije prihvatio stajališta Vlade navodeći da je u konkretnom slučaju riječ o postupku izvlaštenja i da je „normalno da se tijekom takvog postupka odredi iznos naknade vodeći računa o svim mjerodavnim čimbenicima kao što je smanjenje vrijednosti preostale imovine zbog bilo kojih okolnosti“. Sud smatra da stoga podnositelji zahtjeva nisu morali pokrenuti poseban građanski postupak u tom pogledu, jer da bi „takav zahtjev prekomjerno rastegnuo njihove dužnosti na temelju članka 35. stavak 1. Konvencije. Podnositelji zahtjeva tvrdili su da im je nametnut prekomjeran pojedinačni teret zbog toga što nisu dobili tržišnu vrijednost za svoju izvlaštenu nekretninu i zbog smanjene vrijednosti njihove preostale nekretnine i nepodnošljivih životnih uvjeta u njihovoj kući koja se nalazi manje od 3 metra od autoceste.

Sud je utvrdio da su predlagatelji lišeni svoje imovine radi izgradnje autoceste i da je takvo izvlaštenje imalo zakonit cilj u javnom interesu. Prema stavu Suda „bitni je cilj članka 1. Protokola broj 1. Konvencije zaštititi pojedince protiv neopravdanog miješanja od strane države u mirno uživanje njihovog vlasništva“. Države imaju obvezu osigurati sudske postupke koji nude potrebna postupovna jamstva i omogućavaju domaćim sudovima da presuđuju „djelotvorno i pošteno u svim predmetima koji se tiču pitanja vlasništva“.

Sud je naglasio da se u svakom predmetu u kojem se radi o povredi odredbe članka 1. Protokola broj 1. Konvencije mora utvrditi „je li zbog miješanja ili pasivnosti države, postignuta poštena ravnoteža između zahtjeva općega interesa zajednice i zahtjeva za zaštitom temeljnih prava pojedinaca. Potraga za ovom

---

<sup>50</sup> Odredba čl. 428a ZPP-a (Narodne novine, broj 53/91., 91/92., 112/99., 88/01. i 117/03.) glasi: „Kad Europski sud za ljudska prava utvrdi povredu kojeg ljudskog prava ili temeljne slobode zajamčene Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i dodatnih Protokola uz tu Konvenciju koje je Republika Hrvatska ratificirala, stranka može, u roku od trideset dana od konačnosti presude Europskog suda za ljudska prava, podnijeti zahtjev sudu u Republici Hrvatskoj koji je sudio u prvom stupnju u postupku u kojemu je donesena odluka kojom je povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda, za izmjenu odluke kojom je to pravo ili temeljna sloboda povrijeđeno.

Postupak iz stavka 1. ovoga članka provodi se uz odgovarajuću primjenu odredaba o ponavljanju postupka.

U ponovljenom postupku sudovi su dužni poštivati pravna stajališta izražena u konačnoj presudi Europskog suda za ljudska prava kojom je utvrđena povreda temeljnog ljudskog prava ili slobode.«

ravnatežom sadržana je u cijeloj Konvenciji te je također odražena u strukturi članka 1. Protokola broj 1.“.

Upravo je naknada za izvlaštenu nekretninu, njezina visina i način izračuna, bitna za procjenu poštuje li pobijana mjera traženu ravnotežu i ne nameće li se podnositelju zahtjeva nerazmjern teret.

Prema stavu Suda oduzimanje imovine koje nije popraćeno plaćanjem naknade u iznosu koji nije razumno povezan sa vrijednošću nekretnine redovno predstavlja nerazmjerno miješanje države koje se ne može opravdati na temelju članka 1. Protokola broj 1. Ali što je i važnije, Sud je istaknuo da članak 1. Protokola broj 1. ne znači pravo na potpunu naknadu u svim okolnostima budući da legitimni ciljevi „javnog interesa“ mogu tražiti manje od naknade pune tržišne vrijednosti.

Europski sud dao je i određenu kritiku postupanja Županijskog suda u V., naglašavajući da se radi o osjetljivom pitanju oduzimanju prava vlasništva i da je stoga taj Sud trebao pažljivo ispitati sve mjerodavne čimbenike, a da bi se osiguralo poštivanje članka 1. Protokola broj 1. Sud je ponovio da sve navode stranaka sud treba pažljivo ispitati i da je u konkretnom slučaju postojao ozbiljan spor o relevantnim i primarnim činjenicama, te da Županijski sud u V. nije odgovorio na glavne prigovore podnositelja zahtjeva koji se odnose na nalaze upravnih vlasti i da je ostao neodgovoren određeni broj pitanja koji se tiču metodologije izračuna tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćivala i precizan učinak planirane autoceste na njihove životne uvjete. Presudno je pitanje koje se tiče učinaka djelomičnog izvlaštenja na vrijednost preostalog dijela nekretnine koje nikada nije raspravljeno i da pri procjeni naknade nije bila uzeta u obzir i moguće smanjenje vrijednosti preostale nekretnine zbog izvlaštenja.<sup>51</sup>

Sud je naglasio i to da davanje naknade na ime smanjene vrijednosti preostalog djela nekretnine predstavlja „posebnu zadovoljštinu“ i da ne davanje te zadovoljštine može predstavljati povredu članka 1. Protokola broj 1. Konvencije. Pri tome Sud se pozvao i na svoje ranije odluke u kojima je utvrđeno da takvo miješanje (djelomično izvlaštenje i smanjenje vrijednosti preostale nekretnine zbog djelomičnog izvlaštenja) može tražiti davanje dodatne naknade za ograničeno korištenje kuće (Ouzounglou protiv Grčke br. 32730/03 stavak 30., 24. studeni 2005.).

Sud je precizno uputio koja sve pitanja treba ponovno raspraviti, a nakon čega će se moći odrediti odgovarajuću naknadu u postupku za izvlaštenje. Stav je Suda da time što nisu dodijelile odgovarajuće obeštećenje za smanjenu vrijednost preostale nekretnine podnositelja zahtjeva, nacionalne vlasti nisu postigle poštnu ravnotežu između uključenih interesa i da nisu uložile napore da osiguraju odgovarajuću zaštitu vlasničkih prava podnositelja zahtjeva u postupku za izvlaštenje.

Sud je utvrdio povredu prava iz članka 1. Protokola broj 1. i dosudio naknadu podnositeljima zahtjeva na ime nematerijalne štete iznos od 5.000 EUR-a i 2.800 EUR na ime troškova i izdataka, a sa ostatkom su odbijeni.

---

<sup>51</sup> Već smo spomenuli da je u Republici Sloveniji poseban dio naknade za izvlaštenu nekretninu i naknada za smanjenu vrijednost preostalog dijela nekretnine.

Ova je odluka Europskog suda potvrdila i neka naša razmišljanja i dane prijedloge, a koji su izneseni u ovom radu. Iako je izmjenama i dopunama ZOI uvedena sudska kontrola u postupcima izvlaštenja, sudovi nisu dali očekivani doprinos u zaštiti prava vlasništva. Iako sudovi imaju određena ograničenja (u smislu da stranka ne može u tužbi iznositi nove činjenice), ali može predložiti nove dokaze u pogledu činjenica koje je iznijela u upravnom postupku, sudovi su dužni raspraviti sve prigovore stranaka pri čemu je bitno stalno biti vođen osnovnim postulatom o zaštiti prava vlasništva, odnosno o pravu pojedinca da mirno uživa svoje pravo vlasništva, da je izvlaštenje iznimka i da za izvlaštenje moraju biti ispunjene određene pretpostavke. Morat će se županijski sudovi ozbiljnije upuštati i u metodologiju izračuna naknade za izvlaštenu nekretninu, a posebno ako se radi o izvlaštenju djela nekretnine, jer Europski sud smatra da za slučaj da je smanjena vrijednost preostalog dijela nekretnine stranka treba dobiti „posebnu zadovoljštinu“.

## VII. ZAKLJUČAK

Pravo vlasništva kao nepovredivo pravo i jedno od najviših vrednota našeg ustavnopravnog poretka štiti se i od neovlaštenog zadiranja kroz različita ograničenja, ali i od oduzimanja (pri čemu mislimo na potpuno izvlaštenje) i to ustavnim odredbama, a potom i u posebnim zakonima koji reguliraju ovaj institut. Ograničenja moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju, a do oduzimanja vlasništva može doći samo pod pretpostavkama koje određuje Ustav Republike Hrvatske, a razrađuje Zakon o izvlaštenju kao posebni propis kojim je uređeno izvlaštenje. Za svako izvlaštenje korisnik izvlaštenja mora platiti naknadu, a Zakon o izvlaštenju određuje da je upravo naknada tržišne vrijednosti, pravična naknada za oduzeto ili ograničeno pravo vlasništva. Metodologija izračuna te naknade nije propisana Zakonom o izvlaštenju, već su je izgradile upravna i sudska praksa, a što se prema odluci Europskog suda za ljudska prava pokazalo neprimjerenim i manjkavim. Taj je sud u svojoj odluci u predmetu Bistrović protiv Republike Hrvatske (a čiji dosezi se će tek vidjeti) ukazao da kod izvlaštenja nekretnina vlasništvo supružnika Bistrović nije kod određivanja naknade postignut onaj obvezujući poštenu razmjera između općeg interesa i interesa pojedinca da mirno uživa svoje pravo vlasništva i da vlasnici nisu primili odgovarajuću naknadu za izvlaštenu dio nekretnine kao i posebnu zadovoljštinu za umanjenje vrijednosti preostalog dijela nekretnine. Zbog toga će se po prvi puta u Republici Hrvatskoj ponoviti postupak radi određivanja naknade za izvlaštenu nekretninu, ali i naknade za umanjenje vrijednosti preostalog dijela nekretnine. Domaće pravosuđe mora osigurati odgovarajuću zaštitu prava vlasništva, a u slučajevima oduzimanja vlasništva i razumnoj naknadi koja ne mora biti potpuna (za kakvu se mi zalažemo) jer u općem interesu (kao nekom višem interesu) pojedinac mora podnijeti žrtvu koju drugi pojedinci ne moraju, a za to ne mora dobiti punu naknadu. U svakom slučaju naročito nadležna tijela – županijski uredi za imovinsko pravne poslove i takav ured u Gradu Zagrebu, ali i

županijski sudovi pa i Vrhovni sud Republike Hrvatske moraju voditi više računa o zaštiti prava vlasništva u postupcima izvlaštenja, rukovodeći se stavovima koja je Europski sud za ljudska prava zauzeo u postupcima koji se tiču zaštite prava vlasništva.

## PROTECTION OF OWNERSHIP RIGHTS IN THE EXPROPRIATION PROCEDURES BEFORE THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

The Constitution of the Republic of Croatia stipulates expropriation as an exception and it is authorised if the requisition or the limitation of a person's ownership right is needed in order to build facilities or perform works in the interest of the Republic of Croatia and if it was evaluated that the use of the real estate in a new manner shall obtain greater value from the previous one under condition that the previous owner receives compensation for the expropriated real estate in the amount of the market value of the real estate which is being expropriated. Therefore, the compensation for the expropriation is *condicio sine qua non*, so that there cannot be any expropriation without paid compensation. The Expropriation Act defines the market value and the compensation in the amount of the market value is considered as just compensation. This conclusion is put in question following the amendments to the Expropriation Act in 2006 which stipulate for an expropriation without paid compensation if the facility in question was built without documents needed for the beginning of works with an exception of a facility built until 15 February 1968. As rule, the compensation for expropriated real estate (in case of complete expropriation) is determined through another real estate of corresponding value and only if the user of expropriation cannot secure such real estate or if the previous owner does not accept the real estate offered, the compensation is to be determined in cash or another allowed form (shares, bonds, commodities and similar). In most cases of complete expropriation the compensation is determined in cash and during the procedure of expropriation, whereas the competent office in most cases (almost exclusively) uses evaluations prepared by court experts. The methodology used for the calculation of the real estate's market value is not proscribed by the Law nor is evident from the evaluations based on which the compensation to the previous owner is determined. The European Court of Human Rights is of opinion that during the expropriation a just balance has to be reached between the demand related to the general interest and an individual's right to peacefully enjoy his or her property whereas the absence of compensation for the expropriated real estate in the amount which is not reasonably connected with the value of the real estate regularly presents the State's intervention that may not be justified under Article 1 of the Protocol no 1. For the first time in the Republic of Croatia the procedure based on provisions of Article 428a of the Civil Procedure Act is to be repeated where the position of the European Court of Human Rights will have to be respected in respect of the compensation and the methodology used for the calculation of the compensation for the expropriated real estate but also in respect of a special satisfaction in related to decreased value of the part of the real estate which was not expropriated.

**Key words:** *ownership, expropriation, compensation, amount of compensation, evaluation of real estate, methodology used for the calculation of compensation, fair distribution, right of an individual, general interest,*