

Mr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, asistentica
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

PRAVO IZVLAŠTENJA NEKRETNINA U HRVATSKOJ: OPĆI REŽIM I POSEBNI POSTUPCI

UDK: 349.412.8 (497.5)

Primljeno: 10. 01. 2009.

Pregledni rad

Ako država (javnoopravno tijelo) ne može osigurati svoj interes na određenom objektu putem sporazuma s njegovim vlasnikom, bilo zbog toga što ovaj odbija prodaju, ili postavlja neumjerene zahtjeve, ili joj izravni zahvat autoritativnim putem izgleda bolji i pruža veću učinkovitost, onda se država odlučuje na upotrebu vlasti, primjenjujući je po unaprijed utvrđenim uvjetima.

Ključne riječi: *Zakon o izvlaštenju, izvlaštenje i upravni postupak*

1. UVOD

Općenito rečeno, izvlaštenje (eksproprijacija) predstavlja pravni institut pomoću kojega država (javna vlast) autoritativnim zahvatom u imovinska prava određenih subjekata oduzima ili ograničava ta prava u svoju korist ili u korist nekog drugog objekta.¹

Ako se povijesno promatra, izvlaštenje kao institut ne predstavlja pojam za čiji bismo nastanak morali zahvaliti suvremenom razvoju pravnih sustava. Izvlaštenje je kao pravno sredstvo poznavalo još staro rimsko pravo, a primjere njegove upotrebe u srednjem vijeku (doduše, pod tada odgovarajućim uvjetima) pokazuje da taj institut nije ništa (posebno) novo u pravnoj praksi, pa prema tome ni u teoriji.

Postupci izvlaštenja nekretnina provode se temeljem i u skladu sa odredbama Zakona o izvlaštenju. Dio odredaba navedenog Zakona ukinute su odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske od 08. studenoga 2000. godine,² a potom

¹„Pojam „eksproprijacije“ dolazi od latinske kovanice *ex (iz) i proprius (vlastit) iz čega je onda konstruiran termin „ekspropriare“, „ekspropriatio“ (oduzeti, prisilno oduzeti). Taj korijen ostao je onda kao osnova za terminološko formiranje pojma u mnogim jezicima. Tako npr. u njemačkom *Expropriation*, engleskom *Expropriation*, talijanskom *Espropriazione*, francuskom *Expropriation*, u ruskom *Eksproprijacija* itd. Taj se pojam dugo koristio i u hrvatskoj pravnoj literaturi. Uvođenje nove terminologije u naš pravni sustav dovelo je do toga da se u ovoj domeni pojam „eksproprijacija“, zamijeni pojmom „izvlaštenje“ koji odgovara duhu hrvatskog jezika.“ Borkovoć, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 558.*

² Narodne novine broj 112/00.

izmijenjene i dopunjene stupanjem na snagu, 20. prosinca 2001. godine, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju.³

Odluka Ustavnog suda kojom je ukinut članak 22., članak 25. točka 7. i članak 36. stavak 3. Zakona o izvlaštenju, ima širi domašaj od njezina učinka u odnosu na ukinute odredbe Zakona o izvlaštenju. Ona naime, izražava ustavnopravno shvaćanje o pravu svakog, da zakonom ustanovljen neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, dakle pravu iz članka 28. stavka 1. Ustava, odnosno članka 6. stavka 1. Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama.⁴

To pravo ne može se zanemariti ni u istim procesnopravnim situacijama uređenim drugim zakonima, pa tako, po našem mišljenju, primjerice i u Zakonu o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, ali i brojnim drugim zakonima iz raznih područja u kojima se sudbena zaštita pružala putem Upravnog suda. To nameće potrebu cjelovitog razmatranja ove materije. To se može učiniti i drugačijim ovlaštenjim Upravnog suda, drugačijim ustrojstvom sudova, itd. To prelazi okvire ovog rada, ali smo zbog predstojeće zakonodavne djelatnosti, a i usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom smatramo korisnim to naznačiti.

2. UPRAVNI POSTUPAK IZVLAŠTENJA

Izvršavajući obvezu proisteklu iz navedene Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju, zakonodavac se oprijedijelio za zadržavanje nadležnosti za provođenje postupka izvlaštenja pri upravnim tijelima prvog i drugog stupnja. Međutim, dotadašnja nadležnost Upravnog suda Republike Hrvatske (u završnom stupnju), prebačena je

³ Tako: a) u odluci Ustavnog suda br. U-III-919/1997. od 25. veljače 1998. upućuje da se članak 29. alineja 1. Ustava, prema već usvojenom stajalištu Ustavnog suda odnosi i na suđenje u parničnom postupku,

b) u odluci Ustavnog suda br. U-III-32/1997. od 17. prosinca 1997., te odluci br. U-III-39/1997. od 5. svibnja 1999. o povredi ustavnog prava na pravično suđenje, koje se jamči odredbom članka 29. Ustava, ta se odredba tumači kao ustavno pravo građanina na pravični postupak u svakoj vrsti postupka pred upravnim tijelima i svim sudovima, a ne samo u kaznenim postupcima.

c) To stajalište iznijeto je i u nizu drugih predmeta te izrečeno tako da „iako se predmetno ustavno jamstvo nalazi u članku kojim se uređuje prvenstveno prava osoba tijekom provođenja kaznenog postupka, kvalitativno ista prava pripadaju i svim drugim sudionicima u pravno reguliranim postupcima koji se vode pred nadležnim tijelima ustanovljenim zakonom.

⁴ Vidi: Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1, 4, 6, 7 i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine“ – Međunarodni ugovori br. 18/97 od 28. listopada 1997.). Pročišćeni tekst Konvencije zajedno s protokolima objavljen je u „Narodnim novinama“ – Međunarodni ugovori br. 6/99, od 18. svibnja 1999. a njegov ispravak u broju 8/99. Ratifikacijom i objavom u „Narodnim novinama“ kao službenom glasilu Republike Hrvatske ta je Konvencija, prema članku 140. Ustava postala dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske.

u nadležnost županijskog suda, kao suda pune jurisdikcije.⁵ Znači, sudska zaštita u postupku izvlaštenja osigurava se pred nadležnim županijskim sudom. Mjesno nadležni županijski sud je taj na čijem se području nalazi onaj ured državne uprave u županiji, odnosno Gradski ured za imovinske pravne poslove Grada Zagreba koji je donio prvostupanjsko rješenje o izvlaštenju. Svako drugo tumačenje posebno ono koje bi pošlo od činjenice što je u drugom stupnju odlučivalo ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa, dovelo bi do toga da je za sva drugostupanjska rješenja nadležan isključivo Županijski sud u Zagrebu.⁶

Ako država (javnopravno tijelo) ne može osigurati svoj interes na određenom objektu putem sporazuma s njegovim vlasnikom, bilo zbog toga što ovaj odbija prodaju, ili postavlja neumjerene zahtjeve, ili zbog nekih drugih razloga ili joj izravni zahvat autoritativnim putem izgleda bolji i pruža veću učinkovitost, onda se država odlučuje na upotrebu vlasti, primjenjujući je po unaprijed utvrđenim uvjetima.

Izbor jednog ili drugog puta da se dođe do cilja (prava vlasništva nad određenim dobrom) uglavnom je u rukama javne vlasti. Vlasniku dobra (stvari) pri tom obično pripada sporedna uloga, jer mu se samo u određenim slučajevima ostavlja mogućnost prethodne nagodbe, ali i ta mogućnost može praktično ostati neostvarena budući da na strani javne vlasti nije ni u kojem slučaju obveza da prihvati uvjete koje on postavlja.

U postupku izvlaštenja postoje tri posebne faze. Prva faza predstavlja 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 kroz treću fazu postupka utvrđuje i isplaćuje naknada za izvlaštenu nekretninu.⁷

Odluku o izgradnji objekta ili izvođenje radova u interesu Republike Hrvatske donosi Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog korisnika izvlaštenja, a nakon prethodno pribavljenog mišljenja skupštine županije na čijem se području

⁵ Članak 42. a Zakon o izvlaštenju: „Protiv drugostupanjskog rješenja o izvlaštenju može se podnijeti tužba mjesno nadležnom županijskom sudu. Tužba se može podnijeti u roku od 30 dana od dana dostave drugostupanjskog rješenja stranci koja je podnosi. Tužba iz stavka 1. ovog članka se može podnijeti i iz razloga što drugostupanjsko tijelo nije u zakonom propisanom roku odlučilo o žalbi.“

⁶ Stoga, jednako kao što je za odluku o izvlaštenju nadležan ured državne uprave na čijem se području nalazi nekretnina za koju se predlaže izvlaštenje (čl. 22. st 1. ZOI), tako isto treba tumačiti i odredbu o mjesno nadležnom županijskom sudu. U protivnom bi već sam zakonodavac, s obzirom na sjedište drugostupanjskog tijela (ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa) odredio i takvu nadležnost županijskog suda. O tome je u obrazloženju pojedinih odredaba konačnog prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju rečeno i ovo: „Kako su županijski sudovi pune jurisdikcije, a na teritoriju Republike Hrvatske postoji 21 županijski sud, kadrovski i stručno ekipiran, te kako su ti sudovi najažurniji, predlagatelj se oprijedjelio da se postupak po tužbi u predmetima izvlaštenja prenese u nadležnost ovih sudova. Disperziranje ove vrste predmeta na veći broj sudova zajamčilo bi se brzo i stručno postupanje.“

⁷ U pravnoj teoriji postoji niz promišljanja o teoretskoj prirodi izvlaštenja. Od važnijih možemo istaći sljedeća: a) izvlaštenje kao prinudna kupovina, gdje suglasnost volja kao inače bitan sastojak ugovora o prodaji nadomješta zakon; b) izvlaštenje kao dvostrano obvezni odnos; c) izvlaštenje kao javno pravni odnos sui generis, kod kojeg se prema publiističkom shvaćanju akt o eksproprijaciji uzima kao jednostrani akt javne (državne) vlasti koji konstitutivno djeluje.

namjerava graditi ili izvoditi radove u skladu s prostornim planom. To mišljenje dužna je skupština županije, odnosno Skupština Grada Zagreba dati u roku od 60 dana od dana postavljenog zahtjeva Vlade Republike Hrvatske.

Uz prijedlog ⁸ se podnose ili naznačuju odgovarajući dokazi: zemljišnoknjižni izvadak, investicijski program, plan izvlaštenja i sl.

Dakle, tek nakon provedbe postupka propisanog Zakonom o izvlaštenju i dostave, prije navedenih isprava, Vlada Republike Hrvatske može donijeti odluku da je izvođenje određenih radova, odnosno izgradnja određenog objekta u interesu Republike Hrvatske. I to samo, ako istodobno utvrdi da će se korištenjem nekretnine u novoj namjeni postići veća korist, nego ona koja se postizala prije izvlaštenja.

Odluka o utvrđivanju interesa Republike Hrvatske objavljuje se u “Narodnim novinama”. Time je postupak utvrđivanja interesa Republike Hrvatske okončan.

Neposredno nakon donošenja Zakona o izvlaštenju u praksi se postavilo pitanje: ima li pravnog lijeka protiv odluke Vlade Republike Hrvatske o utvrđivanju interesa Republike Hrvatske? Kako Zakon o izvlaštenju o tome ništa ne govori, odgovor na to pitanje ovisi o prosudbi o tome, smatra li se odluka Vlade, koja se objavljuje u “Narodnim novinama,” propisom (drugi propis iz članka 125. alineja 2. Ustava) ili pojedinačnim aktom.

Naime, ako bi odluka Vlade Republike Hrvatske imala značaj propisa, tada bi pravno sredstvo kojim bi se njezina ustavnost i zakonitost mogla štiti bila samo ocjena suglasnosti propisa s Ustavom i zakonom.

Smatram, međutim, da prilikom odlučivanja o karakteru ove odluke, Vlade Republike Hrvatske treba poći ipak od toga, da je riječ o pojedinačnom zahtjevu kojim se odlučuje u korist određene fizičke ili pravne osobe. Pri tome na karakter odluke, nema utjecaj činjenica da se objavljuje u “Narodnim novinama”, jer se objavljuju i drugi pojedinačni akti Vlade Republike Hrvatske, pa objava u “Narodnim novinama” sama po sebi ne mijenja karakter akta.

Stoga smatram, da se protiv takve odluke Vlade Republike Hrvatske ne može izjaviti žalba, ali se neposredno može pokrenuti upravni spor tužbom Upravnom sudu Republike Hrvatske. ⁹

Za izvlaštenje je bitno nadoknaditi tržišnu vrijednost nekretnine koja se izvlašćuje. Bez naknade, precizno utvrđene, izvlaštenja neće biti. Tako naknada

⁸ Prijedlog za utvrđivanje interesa Republike Hrvatske treba sadržavati: naznaku korisnika izvlaštenja, naznaku objekta čija se izgradnja, odnosno izvođenje kojih se radova predlaže, dakle svrhu izvlaštenja, vrstu izvlaštenja (potpuno, nepotpuno, a u potonjem slučaju je li to služnost, odnosno zakup), kao i potrebu privremenog uzimanja zemljišta u posjed, naznačiti zemljište, zgrade, nekretnine koja se predlaže izvlástiti sa zemljišnoknjižnim, odnosno katastarskim podacima, naznačenje vlasnika i drugih stvarnopravnih ovlaštenika na nekretninama čije se izvlaštenje namjerava provesti, opis dotadašnjeg iskorištavanja nekretnine, objašnjenje interesa Republike za svrhu u koju se namjerava provesti izvlaštenje, objašnjenje interesa Republike da se izvlaštenje provede upravo na toj nekretnini, naznaka plana izvlaštenja.

⁹ Vidi: Zakon o općem upravnom postupku, članak 224. stavak 2. i 3.

postaje osnovno načelo izvlaštenja, njegova bitna sastavnica i uvjet bez kojeg se izvlaštenje neće moći propisati.

Korisnik izvlaštenja može biti fizička ili pravna osoba. Zakon je, dakle utvrdio širok krug osoba koje izvlaštenjem mogu steći pravo koristiti se nekretninama u svrhu radi koje je izvlaštenje izvršeno.

3. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE ZAKONA O IZVLAŠTENJU

Kao što je to često s novim zakonima kojima se sustavno i cjelovito mijenja određeno pravno područje, prijelazne i završne odredbe Zakona o izvlaštenju u praksi su izazvale najviše pitanja.

I premda je na neka od tih pitanja tijekom vremena dan odgovor, odnosno upravna i sudska praksa zauzela su određena pravna stajališta, na neka pitanja još uvijek nije odgovoreno. Razlog tome leži u dugotrajnosti postupka izvlaštenja i/ili naknadi (uzrok dugotrajnosti je, djelomice, i prijašnja odvojenost postupka za naknadu od postupka za izvlaštenje po Zakonu o eksproprijaciji), sporošću zakonodavca da u određenim situacijama pravodobno reagira izmjenom zakona na određene probleme koji su se u praksi pojavljivali.

Stoga mi se činilo potrebnim u ovom tekstu upozoriti na bitna obilježja prijelaznih i završnih odredbi Zakona o izvlaštenju, kao i na poteškoće s kojima se upravna tijela još uvijek suočavaju u njihovoj primjeni, osobito pri određivanju naknade i pri obračunu zatezних kamata.

Prijelazne i završne odredbe Zakona o izvlaštenju upućuju na postupanje u tri situacije: a) započeti postupci i to: eksproprijacije u kojima nije do stupanja na snagu Zakona o izvlaštenju doneseno konačno rješenje ili je doneseno konačno rješenje poništeno ili ukinuto, određivanje naknade u kojima nije donesena pravomoćna odluka ili je donesena (nepravomoćna) odluka ukinuta; b) ponovno određivanje naknade i c) poništenje pravomoćnog rješenja o eksproprijaciji.

Člankom 46. Zakona o izvlaštenju propisano je da se odredbe tog Zakona primjenjuju na započete postupke eksproprijacije u kojima do stupanja na snagu Zakona nije doneseno konačno rješenje i postupke određivanja naknade u kojima nije donesena pravomoćna odluka ili ako ta rješenja, odnosno odluke budu poništeni ili ukinuti.¹⁰

Pred tijelom državne uprave postupak se nalazio u situacijama, kada je prema podnesenom prijedlogu za eksproprijaciju nadležno tijelo državne uprave izvršilo bilo koju radnju u cilju vođenja postupka, a nije još donijelo konačno rješenje ili doneseno rješenje nije postalo konačno.

Moguće je također, da se predmet u momentu stupanja na snagu Zakona o

¹⁰ Prema tome, u vrijeme stupanja Zakona o izvlaštenju postupak se mogao voditi pred nadležnim tijelima državne uprave ili pred općinskim sudom.

izvlaštenja nalazio pred tijelom državne uprave radi postizanja sporazuma o naknadi. Naime, prema članku 56. Zakona o eksproprijaciji¹¹ nadležno tijelo državne uprave bilo je dužno bez odgađanja, a nakon pravomoćnosti rješenja o eksproprijaciji održati usmenu raspravu za sporazumno određivanje naknade za eksproprijiranu nekretninu. Ako se sporazum ne bi postigao u roku od mjesec dana od dana pravomoćnosti rješenja o eksproprijaciji, nadležno tijelo državne uprave bilo je dužno, bez odgađanja, pravomoćno rješenje o eksproprijaciji sa svim spisima dostaviti općinskom sudu radi određivanja naknade.

Dakle, u ovim situacijama daljnji postupak nastavlja se po Zakonu o izvlaštenju. To nadalje znači da nadležno tijelo državne uprave više ne prosljeđuje predmet općinskom sudu radi određivanja naknade, već primjenjuje odredbe Zakona o izvlaštenju o postupku i naknadi za izvlaštenu nekretninu.¹²

Na isti način nadležno tijelo državne uprave postupa i u predmetima vraćenim sa općinskog suda, tj. u predmetima u kojima se općinski sudovi temeljem članka 46. Zakona o izvlaštenju, a u vezi s člankom 16. Zakona o parničnom postupku,¹³ oglašavaju nenadležnim i ustupaju ih nadležnom tijelu državne uprave, na daljnje postupanje.

Ovo tijelo državne uprave (Ured državne uprave u županijama, odnosno Gradski ured za imovinsko-pravne poslove i imovinu Grada Zagreba) nastavlja postupak određivanja naknade i donosi rješenje o naknadi.

Prilikom određivanja naknade pred tijelom državne uprave postavilo se pitanje: kako će to tijelo državne uprave odrediti visinu naknade, te kako će, a osobito od kada, obračunati visinu stope zateznih kamata?

Naime, neosporno je da primjenom članka 46. Zakona o izvlaštenju nadležno tijelo državne uprave pozivom na rješenje kojim je bio prihvaćen prijedlog za eksproprijaciju, donosi posebno rješenje o naknadi sukladno članku 25. stavku 1. Zakona o izvlaštenju.¹⁴

Tako u rješenju treba biti naznačena poblize oznaka odgovarajuće nekretnine, odnosno novčani iznos tržišne vrijednosti s određivanjem roka predaje u posjed, tj. isplate koja ne može biti duža od 15 dana od pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, ili nagodbe ako je nagodba sklopljena.

Međutim, dvojbe (još uvijek) izaziva točka 8. stavka 1. istog članka Zakona o izvlaštenju, kojim je određeno da je korisnik izvlaštenja dužan prijašnjem vlasniku (ako zakasni s ispunjenjem obveze) isplatiti zakonske zatezne kamate od dana donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju pa do isplate.

Kod primjene članka 46. Zakona o izvlaštenju, dakle pri donošenju rješenja

¹¹ Zakon o eksproprijaciji „Narodne novine“, broj 10/78.

¹² Vidi: Zakon o izvlaštenju, članci 17. – 31. (normiran je postupak), dok je člancima 32.-42. regulirana naknada za izvlaštenu nekretninu.

¹³ Zakon o parničnom postupku, „Narodne novine“, broj 53/91., 91/92., 111/99., 88/2001. i 117/2003.

¹⁴ Spomenutom se određuje obveza korisnika izvlaštenja glede naknade za izvlaštenu nekretninu.

o naknadi¹⁵ u postupcima započetima po Zakonu o eksproprijaciji i u kojima je rješenje o eksproprijaciji donijeto po Zakonu o eksproprijaciji, postavlja se pitanje što se smatra prvostupanjskim rješenjem u smislu članka 25. stavka 1. točke 7. Zakona o izvlaštenju?

Zakonodavac se nije izrijekom očitovao o tom pitanju. Zastupam mišljenje kako ne bi trebalo biti dvojbe da u ovim slučajevima zakonske zatezne kamate teku od dana donošenja (novog) rješenja o naknadi. Ovo stoga, što se i naknada određuje po Zakonu o izvlaštenju, dakle utvrđuje se uvijek i samo u visini tržišne vrijednosti oduzete nekretnine (u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju i naknadi, odnosno u vrijeme sklapanja nagodbe). Sukladno tome, i zakonske zatezne kamate počinju teći tek od dana donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju i naknadi.

Ipak, čini se da upravna i sudska praksa u vezi s ovim pitanjima tijekom primjene Zakona nije imala jednoznačno stajalište, tj. donosile su se različita ne samo prvostupanjska rješenja već i odluke Upravnog suda Republike Hrvatske, što naravno nije pridonosilo pravnoj sigurnosti građana i njihovoj jednakosti pred zakonom.¹⁶

Utvrđeni se iznos naknade u tadašnjim DEM preračunavao u novčane jedinice koje su vrijedile na dan donošenja rješenja o uzimanju zemljišta iz posjeda prijašnjeg vlasnika, a potom su ti iznosi pretvoreni u današnje zakonsko sredstvo plaćanja – kune, te se na tako dobiveni iznos naknade određivala obveza korisnika izvlaštenja na plaćanje zakonskih zateznih kamata.

Takva upravna i upravnosudska praksa dovela je do nejednakosti građana pred zakonom.

Naime, u slučajevima u kojima je postupak naknade bio pravomoćno okončan za nekretnine eksproprijirane prijašnjim vlasnicima (također 1985. godine) i naknada je bila prijašnjim vlasnicima isplaćena do stupanja na snagu Zakona o

¹⁵ Vidi: Zakon o izvlaštenju, članak 25. stavak 1. točka 7.

¹⁶ Naime, postupajući prema zahtjevima za određivanje naknade za nekretnine izvlaštene po Zakonu o eksproprijaciji za koje prijašnjem vlasniku do stupanja na snagu Zakona o izvlaštenju nije bilo doneseno konačno rješenje glede naknade niti donesena pravomoćna odluka, odnosno ako su ta rješenja, odnosno odluke bile poništene ili ukinute, u početku primjene članka 46. Zakona o izvlaštenju bilo je zauzeto stajalište (kako u prvostupanjskim rješenjima o određivanju naknade tako i u drugostupanjskim, pa i u presudama Upravnog suda Republike Hrvatske) da je za određivanje kamata bitna odredba članka 25. stavka 8. Zakona o izvlaštenju.

Prema toj zakonskoj odredbi zakonske zatezne kamate teku od dana donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju pa do isplate. Tada pri određivanju naknade za izvlaštene nekretnine valja imati u vidu odredbe članka 33. Zakona o izvlaštenju kojom je odredbom propisano da se ta naknada određuje temeljem podataka o tržišnoj vrijednosti nekretnine u vrijeme donošenja rješenja o izvlaštenju, odnosno rješenja o uzimanju zemljišta iz posjeda prijašnjeg vlasnika.

Uvažavajući naprijed navedene zakonske odredbe, naknada se određivala u novčanim jedinicama koje su vrijedile u određenom trenutku (npr. 1985. godine – dinari), a kako te novčane jedinice nisu u vrijeme plaćanja, već su to kune, bilo je potrebno izvršiti preračun tih jedinica u kune (uključujući dominaciju izvršenu 31. prosinca 1989. godine te 30. svibnja 1994. godine) kroz proračun određenog iznosa naknade izraženog u DEM u kune, i to za određeno razdoblje (npr. 1985. – 1998. godine).

izvlaštenju, prijašnji su vlasnici ostvarili naknadu sukladno odredbama Zakona o eksproprijaciji te, eventualno, pripadajuće kamate po članku 63. toga Zakona.

Tako utvrđena naknada uveliko se razlikuje od naknade utvrđene prijašnjim vlasnicima primjenom odredbe članka 46. Zakon o izvlaštenju uz uvažavanje odredbe članka 25. stavka 8. Zakona o izvlaštenju, i to stoga što je izračun kamate na način na koji je to naprijed navedeno doveo do nerazmjernog iznosa kamata u odnosu prema glavnici. Naime, u konkretnom slučaju kamate su oko 60 puta veće od glavnice, a bilo je i slučajeva u kojima je iznos kamata bio i oko 100 puta veći od glavnice.

Treba napomenuti, da je odredba članka 25. Zakona o izvlaštenju nova zakonska odredba u odnosu prema odgovarajućoj odredbi Zakona o eksproprijaciji, i nema povratno djelovanje. Ta se odredba odnosi na slučajeve pro futuro, tj. za nove postupke izvlaštenja u kojima se postupcima rješenjem o izvlaštenju istovremeno odlučuje i o naknadi. U tom slučaju i pravna logika nalaže plaćanje zakonskih zateznih kamata od dana donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju (i naknadi), pa do isplate.

U slučajevima, pak, u kojima je izvlaštenje (eksproprijacija) izvršeno prije stupanja na snagu Zakona o izvlaštenju i u kojima je postupak izvlaštenja i stupanja u posjed korisnika izvlaštenja bio odvojen od postupka naknade, takve pravne logike nema.¹⁷

Nadalje, u praksi se postavilo pitanje o pravu prijašnjeg vlasnika na naknadu troškova koji su predhodno nastali u postupku pred općinskim sudom.

Smatram da prijašnjem vlasniku, pri određivanju visine naknade za troškove postupka valja uvažiti, uračunati i one koji su mu (opravdano) nastali i tijekom postupka pred općinskim sudom. Naime, radi se o troškovima cjelokupnog postupka, uključujući i postupak koji je (prije i po tada važećem zakonu) vođen pred općinskim sudom u svrhu određivanja naknade.

U vezi s navedenim, u situacijama kada nadležno tijelo državne uprave provodi postupak radi određivanja naknade u predmetima koji su se prije nalazili pred općinskim sudom (i koje je sud ustupio temeljem članka 46. Zakona o izvlaštenju nadležnom tijelu državne uprave), mislim da nema zapreke da nadležno tijelo državne uprave zatraži te kao dokazno sredstvo koristi i sudski spis. Dakle, sudski

¹⁷ Stoga je, uvažavajući naprijed navedeno, Upravni sud Republike Hrvatske na svojoj sjednici održanoj 18. prosinca 1998. godine zaključio:

“U postupcima određivanja naknade primjenom odredbi članka 46. Zakona o izvlaštenju za ekspropirane nekretnine po ranijim propisima u kojima nije donesena pravomoćna odluka o naknadi, prijašnjem vlasniku pripada pravo i na zakonske zatezne kamte koje teku od dana donošenja rješenja o naknadi.

Kada se o naknadi za ekspropirane nekretnine odlučuje primjenom članka 46. i 47. Zakona o izvlaštenju, naknada se određuje prema stanju nekretnine u času eksproprijacije, ili prema tržišnoj vrijednosti (u cijenama u slobodnom prometu) u vrijeme utvrđivanja naknade (članak 33. Zakona o izvlaštenju).”

Stajalište Ministarstvo pravosuđe, kao drugostupanjsko tijelo, sada primjenjuje odlučujući o žalbama protiv prvostupanjskih rješenja u primjeni članka 46. Zakona o izvlaštenju.

spis će, na neki način, predstavljati dokazno sredstvo, koje će nadležnom tijelu državne uprave biti od pomoći prilikom određivanja naknade u svakom pojedinom slučaju.

Ovdje valja upozoriti na zamku u koju nadležno tijelo državne uprave može upasti pri postupanju u navedenim situacijama (a i inače pri određivanju naknade). Vještačenje je najčešće, i u sudskoj praksi uobičajno, način utvrđivanja naknade. Međutim, naknadu uvijek utvrđuje nadležno tijelo (sud, tijelo državne uprave), a ne vještak. Vještačenje je samo jedno od dokaznih sredstava na temelju kojih nadležno tijelo državne uprave utvrđuje činjenice potrebne za određivanje visine naknade. Stoga ni nadležno tijelo državne uprave ne bi smjelo usvojiti praksu da se, ako je u postupku pred nadležnim sudom već provedeno vještačenje, u tom slučaju visina naknade smatra utvrđenom, pa mu preostaje samo formalno donijeti rješenje o naknadi. Takav zaključak bit će moguće donijeti samo kad se, prema svim okolnostima pojedinog slučaja, utvrdi da stanje spisa (sudskog) doista već sadrži sve činjenice potrebne za utvrđivanje visine naknade.

Odredbe članka 47. Zakona o izvlaštenju odnose se na ponovno određivanje naknade. Navedenom odredbom Zakona o izvlaštenja propisano je da se odredbe tog Zakona, glede određivanja naknade za izvlaštene nekretnine odgovarajuće primjenjuju i u slučajevima kad je izvlaštenje izvršeno na temelju propisa o eksproprijaciji koji su bili na snazi do 22. ožujka 1978. godine, ako naknada nije isplaćena do stupanja na snagu Zakona, s tim što zakonske zatezne kamate teku od dana donošenja odluke o određivanju naknade. Naknada tereti korisnika eksproprijacije odnosno njegovog pravnog nasljednika. Međutim, ostvarivanje ovog prava vezano je za prekluzivni rok od godine dana, od dana stupanja na snagu Zakona. U tom roku prijašnji vlasnik ima pravo nadležnom tijelu državne uprave podnijeti zahtjev za ponovno određivanje naknade.¹⁸

Poteškoće u primjeni odredbe članka 63. stavka 2. bile su prouzročene i njezinom retroaktivnošću, a ona je opet prouzročena time što je je korisnik eksproprijacije mogao stupiti u posjed (i u pravilu je to činio) i prije pravomoćnosti odluke o naknadi. Naime, o naknadi je odlučivao općinski sud u izvanparničnom postupku, i ti su postupci nerijetko trajali godinama nakon što je korisnik eksproprijacije stupio u posjed. Stoga je, i s tog motrišta, bilo opravdano što je korisnik eksproprijacije bio dužan prijašnjem vlasniku platiti kamate na utvrđeni iznos naknade – od dana predaje u posjed do proteka roka za plaćanje naknade utvrđene pravomoćnom odlukom o naknadi.

Međutim, to više nije slučaj kod primjene Zakona o izvlaštenju jer, u pravilu, korisnik izvlaštenja stječe pravo na posjed pravomoćnošću odluke, ali tek nakon što isplati naknadu prijašnjem vlasniku.

¹⁸ Prema tome, tri su pretpostavke određivanje naknade u smislu članka 47. Zakona o izvlaštenju: 1. da je riječ o slučaju u kojem je izvlaštenje bilo izvršeno na temelju propisa koji su bili na snazi do 22. ožujka 1978. godine (tog dana je stupio na snagu Zakon o eksproprijaciji); 2. da naknada do 18. veljače 1994. godine kao dana stupanja na snagu Zakona o izvlaštenja, nije isplaćena prijašnjem vlasniku; 3. da je prijašnji vlasnik eksproprijirane nekretnine podnio zahtjev za ponovno određivanje naknade do 18. veljače 1995. godine tj. u roku od godine dana od dana stupanja na snagu Zakona o izvlaštenja.

Konačno, odredba članka 48. Zakona o izvlaštenju odnosi se na poništenje pravomoćnog rješenja o eksproprijaciji. Zakonodavac razlikuje tri situacije: 1) da je prijašnjem vlasniku do stupanja na snagu Zakona o izvlaštenju jer, u pravilu, korisnik izvlaštenja stječe pravo na posjed pravomoćnošću odluke, ali tek nakon što isplati naknadu prijašnjem vlasniku; 2) da je eksproprijacija izvršena na temelju propisa o eksproprijaciji koji su bili na snazi do 22. ožujka 1978. godine, ali samo ako do stupanja na snagu Zakona o izvlaštenju (18. veljače 1994. godine) korisnik eksproprijacije nije izgradio objekt ili izveo radove radi kojih je nekretnina ekspropirana; 3) ako je eksproprijacija izvršena na temelju propisa o eksproprijaciji koji su stupili na snagu poslije 22. ožujka 1978. godine, a korisnik eksproprijacije u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu Zakona nije dovršio gradnju objekta ili izveo radove radi kojih je nekretnina ekspropirana.

U svim je slučajevima za poništenje pravomoćnog rješenja potreban zahtjev prijašnjeg vlasnika. Dakle, nema poništenja pravomoćnog rješenja po službenoj dužnosti.

4. PRAVNO UREĐENJE IZVLAŠTENJA NA NEKRETNINAMA PREMA POSEBNIM ZAKONIMA

Nekretninama od interesa za Republiku Hrvatsku, koje uživaju njezinu posebnu zaštitu, proglašeni su poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište, vodno i pomorsko dobro, zaštićeni dijelovi prirode, javne ceste, kulturna dobra i sl.

Posebno pravno uređenje za pojedine od nekretnina značajno se razlikuju od pravila općeg stvarnopravnog uređenja. Odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, kao glavni pravni izvor općeg stvarnopravnog uređenja, o općim dobrima, o stjecanju, raspolaganju, zaštiti, prestanku stvarnih prava na nekretninama, raspolaganju stvarima u javnom vlasništvu i dr., primjenjuju se samo supsidijarno, ako i ukoliko posebnim zakonom za pojedine nekretnine nije drugačije određeno.

Na ovom se mjestu izlažu posebna pravila o izvlaštenju nekretnina. Najveća pažnja posvećena je izvlaštenju javnih cesta, šume i šumsko zemljište. Ova dva segmenta su pravno najsloženija.

Ostali segmenti posebnih pravila o izvlaštenju nekretnina kao npr. pomorsko dobro, vodno dobro, groblja, izgradnja objekata i uređenja komunalne infrastrukture, željeznička infrastruktura, telekomunikacijska infrastruktura, energija, zaštićeni dijelovi prirode, zaštita i očuvanje kulturnih dobara i sl. samo se navode u najkraćim crtama koliko je potrebno za ovaj rad.

4. 1. Javne ceste

Odredbom članka 26. Zakona o javnim cestama propisano je da je građenje, rekonstrukcija i održavanje javnih cesta u interesu Republike Hrvatske. Na

postupak izvlaštenja nekretnine radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javnih cesta primjenjuje se Zakon o izvlaštenju. Uz prijedlog za izvlaštenje nekretnina potrebnih za izgradnju javnih cesta nije potrebno prilagati plan izvlaštenja nekretnine kada su priloženi parcelacijski i drugi elaborati kao osnova za izvlaštenje nekretnina.

Vlasnik izvlaštene nekretnine radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javnih cesta ima pravo na naknadu sukladno zakonu kojim je uređeno izvlaštenje, a može mu se umjesto naknade dati u vlasništvo druga odgovarajuća nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske.

Iznimno od odredbe stavka 4. ovog članka, vlasniku izvlaštene stambene ili poslovne zgrade daje se u vlasništvo druga odgovarajuća nekretnina iste namjene odnosno vrijednosti.¹⁹

Izvlaštenjem, nekretnine postaju opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i na njima se ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi.²⁰

Kada se izvlaštenje provodi radi građenja i održavanja autoceste ili državne ceste u ime i za račun Republike Hrvatske, prijedlog za izvlaštenje nekretnine radi građenja i održavanja javne ceste podnosi tijelo ili osoba koja je po odredbama Zakona o javnoj cesti ovlaštena upravljati županijskim i lokalnim cestama.

¹⁹ U članku 4. Zakona o javnim cestama je daljnje određenje koje kao javnu cestu navodi one ceste koje su ovisne o njihovom društvenom, prometnom i gospodarskom značenju razvrstavaju u jednu od četiri skupine: 1. autoceste, 2. državne ceste, 3. županijske ceste i 4. lokalne ceste.

²⁰ Dakle, da bi određena cestovna građevina, zemljani pojas, cestovno zemljište i druge nekretnine bile opće dobro i javne ceste, moraju spadati u krug nekretnina iz članka 3. Zakona o javnim cestama i moraju biti proglašene javnom cestom u smislu članka 4. i 5. Zakona o javnim cestama. Osnovni problem koji se odmah nameće je također utvrđivanje granica javne ceste u smislu članka 3. Zakona o javnim cestama. Smatramo da je za to relevantan projekt ceste unutar kojeg se može smatrati da se radi o nekretninama koje spadaju u javne ceste. Kada se radi o nekretninama iz članka 3. Zakona o javnim cestama, ali s obzirom na društveni, prometni i gospodarski značaj, takva nekretnina nije razvrstana u jednu od tri skupine javnih cesta, tada se može raditi o općem dobru, ali ne o javnoj cesti i gdje bi takva nekretnina spadala u treću vrstu općih dobara koju sačinjavaju ostale javne površine i nerazvrstane ceste koje nisu javne ceste, a nisu ni pomorsko dobro. Daljnji problem mogu predstavljati nekretnine koje su u statusu prava vlasništva i kao takve upisane u zemljišne knjige, a koje se nalaze unutar granice javne ceste po projektu. Radi se isključivo o objektima izgrađenim u doba društvenog vlasništva kada se nije vodila briga i skrb o općim dobrima, a niti su se opća dobra kao takva upisivala u zemljišne knjige i kada su sve nekretnine bile u statusu društvenog vlasništva. Smatramo kako će u takvima slučajevima, kao i kod pomorskog dobra, trebati utvrditi od kada se može priznati valjani način stjecanja stvarnih prava, pa tako i prava vlasništva, na sada općem dobru – javnoj cesti u odnosu na koje nekretnine. Držimo da u slučaju izgradnje objekta na temelju valjane građevinske dozvole i upisa prava vlasništva u zemljišne knjige, bez izvlaštenja se ne bi moglo niti jedan objekt takve vrste proglasiti javnom cestom i općim dobrom, bez obzira što se nalazi unutar projekta za konkretnu javnu cestu. Danas to nije problem jer se javne ceste knjiže kao opće dobro – javna cesta i u potpunosti se sređuju imovinsko – pravni odnosi od samog projekta izvlaštenja, pa do izgradnje autoceste ili ceste. Sljedeće pitanje odnosi se na trenutak od kada se određena cesta može smatrati javnom cestom u smislu članka 2., 3. i 4. Zakona o javnim cestama. Ako se uzmu u obzir navedene odredbe Zakona o javnoj cesti, moglo bi se zaključiti da se određena cesta može smatrati javnom cestom i općim dobrom onda kada su kumulativno ispunjeni svi uvjeti iz članka 3., 4. i 5. Zakona o javnoj cesti, odnosno da bi javna cesta postala opće dobro tek kada se razvrsta u jednu od četiri skupine cesta, a na temelju akta o razvrstavanju javnih cesta. Smatramo da bi tek u tom slučaju bile ispunjene zakonske pretpostavke da je određena nekretnina postala javna cesta i opće dobro.

Prijedlog za izvlaštenje u ime i za račun Republike Hrvatske može podnijeti korisnik koncesije ako je na to posebno ovlašten ugovorom o koncesiji sklopljenim po odredbama Zakona o javnoj cesti.

Kada se radi građenja, rekonstrukcije ili održavanja autoceste ili državne ceste izvlašćuje nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske, ne plaća se naknada za izvlaštene nekretnine.

Odredbom članka 27. Zakona o javnim cestama propisano je da ako korisnik izvlaštenja želi stupiti u posjed nekretnina prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, podnosi zahtjev za stupanjem u posjed nadležnom uredu državne uprave u županiji, odnosno uredu za imovinsko – pravne poslove Grada Zagreba.

Zahtjev iz stavka 1. ovog članka odobrit će se ako korisnik izvlaštenja podnese dokaz da je prijašnjem vlasniku isplaćena naknada sukladno posebnim propisima o izvlaštenju, odnosno da mu je navedena naknada stavljena na raspolaganje, odnosno dokaz da je prijašnji vlasnik odbio primiti naknadu.²¹

O izdvajanju šume i šumskog zemljišta iz šumsko – gospodarskog područja te promjene namjene poljoprivrednog zemljišta rješava ured državne uprave u županiji nadležan za imovinsko pravne poslove, odnosno tijelo Grada Zagreba za imovinsko pravne poslove.²²

Iz svega iznijetog možemo zaključiti da se kod javnih cesta vodi upravni postupak izvlaštenja. Kod javnih cesta učinci potpunog izvlaštenja nastupaju danom pravomoćnosti rješenja o potpunom izvlaštenju nekretnina, te s tim danom na izvlaštenim nekretninama prestaju hipoteka, služnost i druga stvarna prava, ali u tom slučaju ta se stvarna prava brišu iz zemljišne knjige samo na prijedlog korisnika izvlaštenja.²³

Prema odredbi članka 26. stavka 6. Zakona o javnim cestama određeno je da izvlaštenjem, nekretnine postaju opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i na njim se ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi. Iz takve bi odredbe proizlazilo da pravomoćnošću rješenja o izvlaštenju u svrhu izgradnje javne ceste po projektu takva nekretnina odmah postaje opće dobro. Radi se o svojevrsnoj koliziji u odnosu na članak 5. Zakona o javnim cestama, ali

²¹ O stupanju u posjed izvlaštenih nekretnina iz stavka 2., rješenje donosi nadležni ured državne uprave u županiji, odnosno ured za imovinsko pravne poslove Grada Zagreba u roku o 3 dana od dana podnošenja zahtjeva.

²² U slučaju da se izvlaštenje, odnosno promjena namjene poljoprivrednog zemljišta radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javnih cesta provodi u korist Republike Hrvatske, županije, odnosno Grada Zagreba, ne plaća se naknada zbog umanjene vrijednosti i površine poljoprivrednog zemljišta kao dobra od interesa za Republiku Hrvatsku prema zakonu kojim se uređuje gospodarenje poljoprivrednim zemljištem.

²³ Treba ovom prilikom naglasiti da je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o cestama (NN. br. 48/96) došlo do određenih zakonskih izmjena vezanih uz obvezu utvrđivanja interesa Republike Hrvatske za gradnju javnih cesta; stjecanje zemljišta potrebnog za gradnju javnih cesta ako su investitor Hrvatske ceste; uvjete za prijevremeno stupanje u posjed; naknadu za zemljište na kojem će se javna cesta graditi te plaćanje određenih davanja u smislu posebnih propisa. U slučajevima kada je postupak izvlaštenja proveden radi izgradnje javne ceste, privremeno stupanje u posjed nije vezano za ispunjenje onih uvjeta koji načelno za taj postupak propisuje odredba članka 128. Zakona o izvlaštenju.

je očigledno zakonodavac prihvatio pragmatično i jednostavnije rješenje, nego da se prvo upisuje kao vlasnik pravna osoba za upravljanje i građenje javne ceste, pa na temelju odluke o razvrstavanju javne ceste i adekvatne tabularne izjave po završetku izgradnje javne ceste kao opće dobro.²⁴

4. 2. Šume i šumsko zemljište

Pravni režim šuma i šumskog zemljišta uređuje Zakon o šumama.²⁵ Zakon o šumama u svojim općim odredbama propisao je da su šume i šumska zemljišta dobra od interesa za Republiku Hrvatsku, uživaju njezinu osobitu zaštitu, a zaštićuju se i koriste na način određen Zakonom o šumama i posebnim propisima.

²⁶

Ovdje valja svratiti pozornost na činjenicu da iako je riječ o vlasništvu, u konkretnom slučaju na šumama i šumskim zemljištem države, čije bi oduzimanje ili ograničenje moglo podlijegati odredbama Zakona o izvlaštenju, Zakon o šumama za državne šume i državna šumska zemljišta predviđa poseban institute za izdvajanje iz šumskogospodarskog područja, a u vezi s izdvajanjem (možemo reći izvlaštenjem) šuma i šumskog zemljišta u privatnom vlasništvu upućuju na primjenu Zakona o izvlaštenju.

²⁴ Gospodarsko korištenje javne ceste, građenje i održavanje javne ceste, odnosno gospodarenje autocestama i drugim objektima te pratećim objektima na cestovnom zemljištu može se na temelju koncesije dodijeliti određenoj pravnoj osobi.

²⁵ Zakon o šumama „Narodne novine“, broj 140 / 2005, od 28. studenoga 2005. godine, a stupio je na snagu 6. prosinca 2005. godine. Šumom se u smislu Zakona o šumama smatra zemljište obraslo šumskim drvećem u obliku sastojine na površini većoj od 10 ari (članak 4. stavak 1. ZŠ). Šumskim zemljištem smatra se zemljište na kojemu se uzgaja šuma ili koje je zbog svojih prirodnih osobina i uvjeta gospodarenja predviđeno kao najpovoljnije za uzgajanje šuma. Šumsko zemljište i šume kao specifično prirodno bogatstvo su dobra od interesa za Republiku Hrvatsku i imaju njezinu osobitu zaštitu. Slijedom toga šume i šumska zemljišta se zaštićuju i iskorištavaju na način određen Zakonom o šumama. Šume i šumska zemljišta na teritoriju Republike Hrvatske objekt su vlasništva. One mogu biti u vlasništvu privatnopravnih subjekata ili u vlasništvu države. Vlasnici šuma i šumskog zemljišta mogu biti domaće fizičke i pravne osobe. Od stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o šumama iz 2002. strane fizičke i pravne osobe ne mogu stjecati vlasništvo na šumama i šumskom zemljištu, osim ako je međunarodnim ugovorom drugačije određeno. Strane pravne i fizičke osobe ne bi mogle ni po kojem pravnom temelju steći vlasništvo šuma i šumskog zemljišta, osim ako međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno. Šumama i šumskim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske gospodari Trgovačko društvo, odnosno „Hrvatske šume“ d.o.o. u Zagrebu i šumoposjednici.

²⁶ Prema odredbama Zakona o šumama, šume i šumska zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske ne mogu se otuđivati iz vlasništva Republike Hrvatske osim u slučajevima predviđenim ovim Zakonom.

„Vlada, odnosno tijelo koje ona ovlasti može pojedine šume i / ili šumska zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske izdvojiti iz šumskogospodarskog područja i prenijeti pravo vlasništva na drugu osobu, ili osnovati služnost na šumi i šumskom zemljištu radi njihova korištenja u druge namjene u korist druge pravne ili fizičke osobe, ako za to postoji interes Republike Hrvatske. Smatra se da postoji interes Republike Hrvatske ako je šumu ili šumsko zemljište potrebno izdvojiti radi: provedbe dokumenta prostornog uređenja, odnosno akta donesenog na temelju tog dokumenta prema posebnom propisu, obrane Republike Hrvatske, obilježavanje mjesta masovnih grobnica žrtava iz Domovinskog rata. Interes iz stavka 1. ovog članka utvrđuje se na način i u postupku propisanom za izvlaštenje. Postupak iz stavka 1. ovoga članka pokreće se na zahtjev pravne ili fizičke osobe u čiju se korist mijenja namjena i prenose prava na pojedinom šumom ili šumskim zemljištem. Odluka iz stavka 1. ovoga članka jest akt poslovanja.“

Stoga će se prije svakog prijedloga upućenoga Vladi Republike Hrvatske za izdvajanje šuma i šumskog zemljišta iz šumskogospodarskog područja morati utvrđivati interesi Republike Hrvatske prema odgovarajućim odredbama Zakon o izvlaštenju. Dakako, u onim slučajevima kad je interes Republike Hrvatske potrebno utvrđivati, a to su svi osim onih koji su navedeni u članku 51. stavku 1. alineja 1., 2. i 3. Zakona o šumama.

Interes Republike Hrvatske utvrđuje se na način i u postupku propisanom za izvlaštenje.

Vlada Republike Hrvatske donijela je na temelju odredbe članka 51. Zakona o šumama Odluku o davanju ovlaštenja Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva za donošenje odluke o izdvajanju šuma i / ili šumskog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske iz šumskog-gospodarskog područja republike Hrvatske.²⁷ Odredbom članka 1. propisano je da se ovlašćuje Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva za donošenje odluka o izdvajanju šuma i / ili šumskih zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske iz šumskogospodarskog područja Republike Hrvatske i prijenos prava vlasništva na druge pravne ili fizičke osobe. Odredbom članka 55. Zakona o šumama propisano je, za prenesena prava u slučajevima i prema postupku iz članka 51. Zakona o šumama ili ograničena prava nad šumom i šumskim zemljištem te privremenim zauzimanjem šumskog zemljišta, vlasnik ili šumoposjednik šumskog zemljišta, ima pravo na naknadu za neostvoreni dio prihoda. Za šume u vlasništvu Republike Hrvatske naknada pripada Trgovačkom društvu koje je dužno ta sredstva uložiti u kupnju druge šume i / ili šumskog zemljišta u ime i za račun Republike Hrvatske ili za podizanje novih šuma. Naknadu plaća osoba na koje se prenose prava nad šumom ili šumskim zemljištem ili na čiji zahtjev, odnosno u čiju korist ograničeno pravo nad šumom ili šumskim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske propisuje ministar.

Odredbom članka 56. Zakona o šumama propisano je, naknada za izdvojenu šumu ili šumsko zemljište daje se u drugom zemljištu pogodnom za podizanje i gospodarenje šumom, a ukoliko vlasnik ne prihvaća zamjenu ili ako naknadu nije moguće dati u drugom zemljištu, naknada se daje u novcu. Nije dopuštena naknada u obliku zamjene šume za drugu šumu.²⁸

²⁷ Odluka o davanju ovlaštenja Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva za donošenje odluka o izdvajanju šuma i / ili šumskog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske iz šumskogospodarskog područja Republike Hrvatske „Narodne novine“, broj 163/2006. od 5. lipnja 2006. godine, a stupila je na snagu 2. lipnja 2006. godine, danom donošenja.

²⁸ Odredbama Zakona o šumama propisano je da se u šumi ili na šumskom zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske može osnovati pravo služnosti u svrhu izgradnje vodovoda, kanalizacije, plinovoda, električnih vodova, eksploatacije mineralnih sirovina, obavljanja turističkih djelatnosti, uzgoja stoke i divljači, te podizanje višegodišnjih nasada na neobraslom šumskom zemljištu obraslom početnim ili degradacijskim razvojnim stadijima šumskih sastojina. Trgovačko društvo može pojedina šumska zemljišta kojima gospodari davati u zakup do privođenja namjeni koja je određena šumskogospodarskim planovima. Osoba koja ošteti šumu u vlasništvu Republike Hrvatske dužna je Trgovačkom društvu nadoknaditi štetu prema šumsko – odštetnom cjeniku. Komasacija šuma i / ili šumskom zemljišta provodi se prema posebnim propisima, ako ovim Zakonom nije drugačije određeno. Za komasaciju šuma i šumskih zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske potrebno je prethodno pribaviti suglasnost Vlade.

4. 3. Kulturna dobra

Posebno pravno uređenje za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara postoji na temelju Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara.²⁹

Odredbom članka 41. stavka 1. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnog dobra, određeno je da se smatra kako postoji interes Republike Hrvatske za izvlaštenje kulturnog dobra: ako prijeti opasnost od oštećenja ili uništenja kulturnog dobra, a vlasnik kulturnog dobra nema mogućnost niti interes osigurati provedbu svih određenih mjera zaštite i očuvanja; ako se na drugi način ne može osigurati obavljanje arheoloških istraživanja i iskopavanja ili provedbu svih određenih mjera zaštite i očuvanja; ako na drugi način nije moguće osigurati dostupnost kulturnog dobra za javnost. Iznimno od odredbe članka 41. stavka 1. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, Vlada Republike Hrvatske može donijeti odluku o utvrđivanju interesa Republike Hrvatske za izvlaštenje kulturnog dobra u slučaju koji nije utvrđen stavkom 1. člankom 41. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnog dobra. Izvlaštenje može biti potpuno ili nepotpuno. Radi izvlaštenja kulturnog dobra mogu se provesti primpremne radnje i privremeno uzimanje u posjed sukladno propisima o izvlaštenju. Postupak izvlaštenja pokreće se na prijedlog nadležnog tijela. Izvlaštenje kulturnog dobra provodi se na način propisan Zakonom o izvlaštenju. Vlasnik nekretnine unutar nacionalnog parka, parka prirode, strogog ili posebnog rezervata koji namjerava tu nekretninu prodati, dužan ju je najprije ponuditi na prodaju Republici Hrvatskoj, zatim županiji ili Gradu Zagrebu, te potom gradu ili općini na čijem području se nekretnina nalazi, a vlasnik nekretnine u ostalim zaštićenim područjima, koji namjerava tu nekretninu prodati, dužan je ponuditi je županiji ili Gradu Zagrebu, a zatim Republici Hrvatskoj, te potom gradu ili općini na čijem se području nekretnina nalazi. Dakle, iz navedenog vidi se da je nekretninama u zaštićenom području ustanovljeno zakonsko pravo prvokupa za korist Republike Hrvatske, županije ili Grada Zagreba, odnosno grada ili općine. Odredbom članka 114. Zakona o zaštiti prirode, određeno je da je kada je to nužno radi provedbe zaštite i očuvanja zaštićenih prirodnih vrijednosti, smatra se da postoji interes za Republiku Hrvatsku za izvlaštenje ili ograničenje vlasničkih i drugih stvarnih prava na nekretninama u zaštićenom području. Postupak izvlaštenja prava vlasništva nekretnine provodi se sukladno posebnim propisima. Taj posebni propis je Zakon o izvlaštenju.

ZAKLJUČAK

Iz svega iznijetog u ovom radu jasno je vidljivo da je kod utvrđivanja interesa Republike Hrvatske, potrebno svratiti pozornost na sljedeće: postupku izlaštenja

Komasacijom se može zamijeniti šuma i / ili šumsko zemljište za poljoprivredno zemljište i obratno, kao i šuma u vlasništvu Republike Hrvatske i / ili šumsko zemljište za šumu u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih osoba i obratno.

²⁹ Odredbom članka 2. stavka 2. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, propisano je da su kulturna dobra od interesa za Republiku Hrvatsku i uživaju njezinu osobitu zaštitu.

prilazi se tek iznimno i tek nakon što su ispunjene određene zakonske pretpostavke. Jedan od tih pretpostavki je i neuspjeh pokušaj sporazumijevanja s vlasnikom nekretnine za koju se namjerava predložiti postupak izvlaštenja. Iako o tome, dokaz treba pružiti tek prilikom podnošenja prijedloga za izvlaštenje, držimo upitnim da se treba pokušati sporazumjeti i prije podnošenja prijedloga Vlade Republike Hrvatske za donošenje odluke o utvrđivanju interesa Republike, jer u slučaju sporazumijevanja taj se interes neće morati utvrđivati niti će se provoditi postupak izvlaštenja.

Pitanja odnosa vlasnikove slobode i općih interesa zato uvijek iznova traže novi odgovor. Njega se i ne može dati tako da bi jednako vrijedilo za sva vremena – uvijek se iznova mora tragati za optimalnim zadovoljavanjem i privatnog i općeg interesa. U društvenom poretku koji priznaje privatno vlasništvo i na njemu izgrađeno tržišno gospodarstvo, zakonska ograničenja prava vlasništva služe ostvarivanju općih interesa.

Nedvojbeno je da je i prema propisima hrvatskog prava odlučivanje o izvlaštenju, kako potpunom tako i nepotpunom, odlučivanje o građanskom pravu, odnosno obvezi. Riječ je o oduzimanju ili ograničavanju prava vlasništva koje je u sustavu građanskog prava temeljno subjektivno građansko pravo. Njegova nepovredivost izvrštena je u najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske. Budući da se vlasništvo jamči Ustavom, izvlaštenje ne bi bilo moguće bez posebne ustavne odredbe kojom se, pod određenim pretpostavkama, iznimno dopušta njegovo oduzimanje i ograničavanje. Prema odredbi stavka 1. članka 50. Ustava, kao ustavnoj osnovi izvlaštenja, ovo je moguće pod pretpostavkom da je uređeno zakonom, da je u interesu Republike Hrvatske i da se vlasniku isplati naknada u visini tržišne vrijednosti.³⁰

³⁰ Nepovredivost vlasništva jedna je od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava). Dosljedno tome u Dijelu III. Ustava "Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda", među ostalima, jamči se i pravo vlasništva (članak 48. stavak 1. Ustava). To je pravilo. Ta odredba glasi: "Jamči se pravo vlasništva". Ustavne odredbe o nepovredivosti, odnosno jamstvu prava vlasništva, ne znači da se vlasništvo ne može ograničiti ili oduzeti. 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 sa već ranijom ustavnosudskom praksom uvedeno načelo proporcionalnosti.

Člankom 50. stavkom 1. Ustava propisano je: "Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti." Ovu ustavnu odredbu ne treba shvatiti tako da se u svakom konkretnom slučaju ograničenja ili oduzimanja vlasništva (izvlaštenja) država pojavljuje kao korisnik izvlaštenja, odnosno investitor.

Navedene ustavne odredbe upućuju na nepovredivost vlasništva kao jedne od najviših vrijednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske, ali ne u apsolutnom smislu. U iznimnim slučajevima naime, 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 koji dosljedno poštujući uvodno navedene ustavne odredbe, uređuje sva pitanja u svezi izvlaštenja.

THE LAW ON DISPOSSESSION OF PROPERTY IN CROATIA: THE GENERAL REGIME AND CERTAIN PROCEDURES

If a state (public-legal body) cannot secure its interests over a certain building by means of an agreement with its owner, whether it be because the owner refuses to sell or stipulates unreasonable demands or be it that direct action by authoritative means seems more attractive and is more efficient, then the state can decide to use its power by applying it according to predetermined conditions.

Key words: *Dispossession Act, dispossession, administrative procedure*