

**IZVLAŠTENJE**

**Priručnik za polaznike/ice**

**Izrada obrazovnog materijala:**

Senka Orlić Zaninović

Visoki upravni sud Republike Hrvatske

Zagreb, rujan 2019.

#

Copyright 2019.

Pravosudna akademija

Ulica grada Vukovara 49, 10 000 Zagreb, Hrvatska

TEL 00385(0)1 371 4540 FAKS 00385(0)1 371 4549 WEB [www.pak.hr](http://www.pak.hr)

Sadržaj

[I. CJELINA 4](#_Toc21070582)

[UVOD I POVIJESNI OSVRT NA INSTITUT IZVLAŠTENJA 4](#_Toc21070583)

[II. CJELINA 6](#_Toc21070584)

[POSTUPAK IZVLAŠTENJA U REPUBLICI HRVATSKOJ I SUDSKA PRAKSA U PREDMETIMA IZVLAŠTENJA 6](#_Toc21070585)

[III. CJELINA 22](#_Toc21070586)

[PROCJENA VRIJEDNOSTI NEKRETNINE U POSTUPCIMA IZVLAŠTENJA 22](#_Toc21070587)

[IV. CJELINA 36](#_Toc21070588)

[O IZVLAŠTENJU U PRAKSI EUROPSKIH SUDOVA 36](#_Toc21070589)

[V. VJEŽBE 43](#_Toc21070590)

[LITERATURA 46](#_Toc21070591)

#

#

#

# I. CJELINA

# UVOD I POVIJESNI OSVRT NA INSTITUT IZVLAŠTENJA

**1.1. Uvod**

Izvlaštenje kao institut javnog prava ima za svrhu omogućiti gradnju općedruštveno korisnih građevina ili radova te mu je cilj uspostaviti ravnotežu između općeg interesa i pojedinačnih interesa vlasnika nekretnina koje se izvlašćuju. Stoga, Ustav Republike Hrvatske u članku 50. propisuje: “Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.”

Pitanje procjene tržišne vrijednosti kao propisane i ujedno adekvatne naknade za oduzimanje vlasništva, koje je temeljno pravo našeg političkog ustroja, vrlo je složeno pitanje.

Stoga su kriteriji po kojima će se vrednovati svaka pojedina nekretnina u postupku izvlaštenje, od presudne važnosti za percepciju pravednosti ovog instituta i uspostavu ravnoteže između međusobno suprotstavljenog opće društvenog (javnog) interesa -interesa Republike Hrvatske i pojedinačnog interesa vlasnika nekretnine.

Ujednačeni kriteriji svake konkretne procjene i metode individualizacije nekretnine trebali bi u konačnici rezultirati ujednačenim iznosima naknade za konkretnu izvlaštenu nekretninu, ali i za nekretnine koje su u dostatnoj mjeri usporedive sa nekretninom koja se izvlašćuje. Posljedično to bi trebalo dovesti do povjerenja u objektivnost procjene i tako smanjiti broj stručnih procjene u postupcima izvlaštenja. Ujedno na ovaj bi se način stvorila transparentna i provjerljiva baza podataka o vrijednosti zemljišta na pojedinim lokacijama, što bi omogućilo sigurnost i predvidivost u prometu nekretninama, a nastavno omogućilo i sigurnije planiranje investicija.

**1.2. Institut izvlaštenja kroz povijest**

Pravo vlasništva sastoji se od ovlaštenja vlasnika da sa stvari koja je predmet prava vlasništva čini što ga je volja te da svakog drugog od toga po želji isključi, sve dok to nije u suprotnosti s tuđim pravima ili zakonskim ograničenjima. Njegova je nepovredivost jedna od najviših vrednota našeg pravnog poretka i temelj tumačenja ustavnih odredbi.[[1]](#footnote-1)

Pojam izvlaštenja odnosno izvlazbe ili eksproprijacije poznat je još od rimskog prava. Vlasništvo se moglo oduzeti u javnom interesu, za javne potrebe kao što su izgradnja cesta, vodovoda i slično.[[2]](#footnote-2)

U Hrvatskoj je izvlaštenje odavno prisutno, ali se zbog različitih povijesnih i političkih okolnosti, mijenjalo tijekom više državno pravnih uređenja, a danas je uređeno Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade, koji je zamijenio Zakon o izvlaštenju koji je bio na snazi 20 godina. Prije navedenog zakona u ranijoj hrvatskoj povijesti, a i prije osamostaljenja, bio je na snazi Zakon o eksproprijaciji koji se primjenjivao do 1994. godine.

Naime, nakon raspada bivše države, Republika Hrvatska počela je sa stvaranjem vlastitog pravnog sustava. U početku je velik broj zakona bio preuzet iz ranijeg sustava i više ili manje prilagođen novom višestranačkom, demokratskom i tržišnom sustavu. Tako je bio preuzet i Zakon o eksproprijaciji koji je bio na snazi dok nije donesen Zakon o izvlaštenju.

Prema Zakonu o eksproprijaciji, nekretnina bi bila izvlaštena, a korisnik izvlaštenja stupio bi u posjed izvlaštene nekretnine po konačnosti rješenja o izvlaštenju. Tim rješenjem se ne bi riješilo i pitanje naknade za izvlaštenu nekretninu, pa je vlasnik gubio pravo vlasništva (ili bi mu ono bilo ograničeno zasnivanjem služnosti ili zakupa), a ne bi za to bio obeštećen u trenutku kada bi bilo provedeno izvlaštenje. Postupak se dijelio na sljedeće faze: utvrđivanje općeg interesa, provođenje samog postupka izvlaštenja i utvrđivanje naknade za izvlaštenu nekretninu, a postupci su se vodili pred različitim tijelima. Postojanje općeg interesa utvrđivala su predstavnička tijela (Sabor ili skupštine općina), postupak izvlaštenja provodila su upravna tijela, a za određivanje naknade bili su nadležni redoviti sudovi.

 U pravnoj teoriji eksproprijacija se tumačila na više načina: 1. kao prinudnu kupovinu – jer su pristaše tog shvaćanja polazile od stanovništva da eksproprijacija ima sve osobine kupovine (predaja stvari i plaćanje cijene), a nedostatak suglasnosti volje nadomješta zakon, ili 2. kao dvostrani obligacijski odnos – koji eksproprijaciju označava kao obligaciju *quasi ex* *contractu*(kao i ugovor), a koja je samo nalik na kupovinu te 3. kao javnopravni odnos *sui* *generis*kod kojega se prema publicističkom shvaćanju akt o eksproprijaciji uzima kao jednostrani akt državne vlasti koji konstitutivno djeluje. [[3]](#footnote-3)

Postupak izvlaštenja, prema Zakonu o izvlaštenju, provodio se kroz dvije faze. Prva faza je bilo utvrđivanje interesa RH za provođenje izvlaštenja i potom postupak izvlaštenja, ali sve u jednom postupku i jednim rješenjem koje sadrži naknadu za izvlaštenu nekretninu, rok isplate, odnosno davanja u posjed odgovarajuće nekretnine prijašnjem vlasniku izvlaštene nekretnine. Takvo rješenje bilo je bitno povoljnije za vlasnike nekretnina koje se izvlašćuju od onoga koje je vrijedilo prema Zakonu o eksproprijaciji.

Tijekom 2013. godine, zbog, nedovoljne transparentnosti postupka, dugotrajnosti pri utvrđivanju interesa Republike Hrvatske, nezadovoljavajućem sudjelovanju korisnika u postupku, nedostatnim kriterijima za određivanje visine i oblika naknade, posebice metodologije utvrđivanja tržišne cijene, zbog činjenice da je rješenje o izvlaštenju bio vezani akt s određivanjem naknade za izvlaštene nekretnine, odvojene nadležnosti u pogledu žalbenog postupka glede visine naknade i drugih problema uočenih u praksi Vlada RH je predložila donošenje novog zakona, kojim se cjelovitije uređuje ovo pravno područje.

Nakon provedena dva čitanja, Hrvatski je Sabor, je na sjednici 30. svibnja 2014. sa 77 glasova „za“, 30 glasova „protiv“ i 1 „suzdržan“ glasom, usvojio novi Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (NN 74/14), koji je stupio na snagu 26. lipnja 2014.

Time je, nakon 20 godina, prestao važiti Zakon o izvlaštenju iz 1994. godine.

Novim Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade je na jednostavniji način određen predmet zakona, jer predmet i razlozi izvlaštenja nisu taksativno nabrojani, izvlaštenje preostalog dijela nekretnine zbog nepostojanja ekonomskog interesa je preciznije uređeno, izmijenjena je stvarna nadležnost, detaljnije je uređen sadržaj prijedloga za utvrđivanje interesa RH. U prijedlogu za izvlaštenje dodani su i „stvarnopravni ovlaštenici na nekretnini” koji se moraju naznačiti, vlasnicima nekretnina se ponuda objavljuje (kad ih je više od 10), produženo je vrijeme zabrane raspolaganja nekretninom s 5 na 7 godina. Stupanje u posjed izvlaštene nekretnine je bitno olakšano te je produžen rok u kojemu se nekretnina mora privesti svrsi s 3 na 5 godina od pravomoćnosti rješenja, odnosno od stupanja u posjed, određivanje naknade izvlaštene nekretnine vezuje se uz Uredbu o procjeni vrijednosti nekretnina (NN 74/14), kada se radi o izvlaštenju u okviru strateških investicijskih projekata RH postupak se vodi kao jednostupanjski pred Ministarstvom pravosuđa.

# II. CJELINA

# POSTUPAK IZVLAŠTENJA U REPUBLICI HRVATSKOJ I SUDSKA PRAKSA U PREDMETIMA IZVLAŠTENJA

**2.1. Postupak izvlaštenja - zakonodavni okvir**

Danas je na snazi najnovija inačica Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade (NN 74/14, 69/17), koji je od svog donošenja mijenjan jednom, a izmjene su objavljene u Narodnim novinama, broj 69/17.

Razlozi za izmjenu zakona mogu se sažeti na nekoliko glavnih razloga. Prvi je što su postupci izvlaštenja predugo trajali, osobito zbog složenosti postupka osiguranja vrijednosti nekretnine kao jednog od uvjeta za podnošenje prijedloga za izvlaštenje. Kompliciranost postupka izvlaštenja, koja uvjetuje njegovo neprimjereno trajanje sprječava investitore u ostvarivanju prava na poticaje, potpore, onemogućava kreditna zaduženja, apliciranje za fondove EU, stoga se izmjenama:

* pojednostavljuje postupak osiguranja vrijednosti nekretnine na način da obveznu usmenu raspravu zamjenjuje obveza korisnika izvlaštenja da već u zahtjevu za osiguranje vrijednosti nekretnine predloži tri vještaka ili procjenitelja, o kojima se prijašnji vlasnik mora očitovati u zadanom roku, suglasiti se s ponuđenim ili predložiti tri vještaka ili procjenitelja
* javnopravno tijelo koje vodi neupravni postupak dužno je bez odgode procjenu vrijednosti povjeriti jednom od predloženih vještaka ili procjenitelja te istovremeno odrediti vrijeme obavljanja očevida
* oblik naknade usklađuje s najzastupljenijim oblikom naknade, a to je novčana naknada te se naknada u obliku zamjenskog zemljišta određuje kao iznimka
* produljuje rok važenja Odluke Vlade kojom je utvrđen interes RH s dvije na četiri godine
* određuje da nalaz o procjeni vrijednosti ne smije biti stariji od dvije godine

* uvodi privremeno rješenje o izvlaštenju kojim, uz uvjet da je naknada utvrđena nalazom o procjeni vrijednosti, korisnik izvlaštenja stječe pravo vlasništva nekretnine za koju je podnesen prijedlog za izvlaštenje
* privremenim rješenjem omogućava se prijašnjem vlasniku da dobije novčanu naknadu u stvarnoj tržišnoj vrijednosti te nekretnine odmah, a ako prijašnji vlasnik nije zadovoljan s naknadom, omogućen mu je brzi nastavak postupka u kojem će se naknada utvrditi u daljnjem postupku.

**2.1.1. Razlike između prvotnog i noveliranog ZION-a**

**2.1.1.1**. **Osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine**

ZION 2014.:

 Obavezna usmena rasprava

 JPT.- određuje raspravu za izbor vještaka/procjenitelja

ZION 2017.:

 korisnik izvlaštenja -predlaže 3 vještaka/procjenitelja

 prijašnji vlasnik - mora se očitovati ili predložiti 3 vještaka/procjenitelj

  JPT bez odgode (8 +8 dana) povjerava procjenu jednom od predloženih vještaka/procjenitelja i određuje očevid

**2.1.1.2. Nalaz o procjeni stanja i vrijednosti**

 ZION 2014.:

  Ne određuje starost nalaza

 ZION 2017.:

  Ne smije biti stariji od dvije godine

**2.1.1.3. Oblik naknade**

 ZION 2014.:

  Na prvom mjestu zamjenska nekretnina

  Potom novčana naknada

 ZION 2017.:

 Prvenstveno novčana naknada

  Iznimno zamjensko zemljište

**2.1.1.4. Privremeno rješenje o izvlaštenju**

ZION 2014.:

  Ne poznaje taj institut

 ZION 2017.:

 Donosi se, ako je:

  vlasništvo utvrđeno - vlasnik se protivi izvlaštenju, ili visini naknade iz procjembenog elaborata

  isplaćen iznos naknade iz nalaza o procjeni u postupku osiguranja

  korisnik izvlaštenja stječe vlasništvo

**2.1.1.5. Prijedlog najnovijih izmjena ZION-a**

Važećim ZION-om je propisano da postupak u vezi s pripremnim radnjama u svrhu

izvlaštenja i postupak izvlaštenja provodi stvarno i mjesno nadležni ured državne

uprave odnosno nadležni ured Grada Zagreba.

Budući da Zakon o sustavu državne uprave („Narodne novine“, broj 66/19.; dalje u

tekstu: ZSDU), kojim je uređen sustav državne uprave, ne uređuje ustrojavanje

ureda državne uprave u županijama, prijedlogom najnovije novele 2019. Provest

će se usklađivanje sa ZSDU-om, na način da se poslovi državne uprave koji su u

nadležnosti ureda državne uprave u županiji povjeravaju jedinicama područne

(regionalne) samouprave.

U konačnom prijedlogu Vlade RH predviđa se izmjena članka 16. stavka 1. ZION-a

na način da se riječi: „nadležni ured državne uprave odnosno nadležni ured Grada

Zagreba“ zamjenjuju se riječima: „upravno tijelo županije odnosno Grada Zagreba u

čijem je djelokrugu obavljanje povjerenih poslova državne uprave koji se odnose na

poslove izvlaštenja“. U stavku 2. istoga članka riječ: „središnje“ ispred riječi: „tijelo

državne uprave nadležno za poslove pravosuđa“, briše se.

Predviđeno je da izmjena stupi na snagu 1. siječnja 2020.

**2.1.2. Predmet izvlaštenja**

Predmet izvlaštenja može biti samo nekretnina, ali prema Zakonu o zaštiti i

očuvanju kulturnih dobra (NN 69/99, 151/03, 157/3,100/04, 87/09, 88/10, 61711,

25/12, 136/12, 157/13, 152/14, 98/15) moguće je izvlastiti i pokretninu.

Predmet izvlaštenja je u većini pravnih sustava, pa i u hrvatskom, nekretnina.

Mnogi pravni sustavi poznaju i izvlaštenje pokretnina, stvarnih prava i drugih

imovinskih prava.

U ZIONU je propisano da predmet izvlaštenja može biti nekretnina i to kada je to

potrebno radi izgradnje građevine ili izvođenja radova u interesu Republike Hrvatske

to kada se ocijeni da će se korištenjem nekretnine za koju se predlaže izvlaštenje, u

novoj namjeni postoji veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine

na dosadašnji način i kad je to potrebno radi izgradnje drugih građevina ili izvođenja

drugih radova određenih uredbom Vlade Republike Hrvatske od državnog i

područnog (regionalnog) značaja ili radi provedbe strategijskih projekata koje je

proglasila Vlada RH. U tom smislu donesen je i poseban Zakon o strateškim

investicijskim projektima (NN, 133/13, 152/14, 22/16) koji otvara mogućnost da se

strateškim investicijskim projektom mogu smatrati i privatni investicijski projekti,

odnosno javnoprivatni investicijski projekti, koje je takvima odredila Vlada.

Predmet izvlaštenja su zgrade, odnosno drugi objekti i to oni izgrađeni uz

prethodno izdavanje građevinske dozvole, odnosno oni koji su naknadno legalizirani,

tako i oni objekti izgrađeni bez odobrenja za građenje, odnosno građevinske dozvole.

Pretpostavke pod kojim nekretnina može biti predmet izvlaštenja su:

➢ da je u interesu Republike Hrvatske,

➢ da će se korištenjem nekretnine, za koju se namjerava predložiti izvlaštenje, u

novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine

na dosadašnji način. Navedene pretpostavke moraju biti kumulativno ispunjene.

U situaciji kada je radi izvlaštenja određenih nekretnina potrebno donijeti odluku Vlade RH da je izgradnja određenog objekta ili izvođenje radova u interesa Republike Hrvatske, u postupku donošenja te odluke utvrđuje se ujedno i postojanje druge pretpostavke, tj. hoće li se korištenjem nekretnine za koju se namjerava predložiti izvlaštenje u novijoj namjeni, postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dotadašnji način.

**2.1.2.1. Nezakonito izgrađena nekretnina**

Vlasnik građevine nema pravo na naknadu za građevinu koja je izgrađena bez akta na temelju kojega se može graditi prema posebnom propisu, odnosno koja je izgrađena protivno tom aktu. Ako Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, odnosno nadležno tijelo u postupku izvlaštenja utvrdi da ne postoji izvršno rješenje o uklanjanju građevine koja je izgrađena bez akta na temelju kojeg se može graditi odnosno protivno tom aktu, ono će prekinuti postupak izvlaštenja i zatražiti od građevinske inspekcije pokretanje postupka radi rješavanja pitanja nezakonitosti nekretnine. Postupak koji je prekinut nastavit će se kad odluka o nekretnini postane pravomoćna.

Pitanje bespravne gradnje ulazi u djelokrug Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja.

Nezakonito izgrađenom zgradom u smislu ovoga Zakona smatra se i zgrada, odnosno rekonstruirani dio postojeće zgrade izgrađen bez akta kojim se odobrava građenje, odnosno protivno tom aktu na kojoj su izvedeni najmanje grubi konstruktivni građevinski radovi (temelji sa zidovima, odnosno stupovima s gredama i stropom ili krovnom konstrukcijom) sa ili bez krova, najmanje jedne etaže, koja nije nedvojbeno vidljiva na digitalnoj ortofoto karti u mjerilu 1:5000, ako je vidljiva na drugoj digitalnoj ortofoto karti Državne geodetske uprave izrađenoj na temelju aerofotogrametrijskog snimanja do 21. lipnja 2011. ili je do tog dana evidentirana na katastarskom planu ili drugoj službenoj kartografskoj podlozi, a o čemu tijelo nadležno za državnu izmjeru i katastar nekretnina na zahtjev stranke izdaje uvjerenje.“ (Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, NN 86/12, 143/13, 65/17, 14/19).

**2.1.3. Izvlaštenje nekretnine od izvanknjižnog vlasnika**

Nekretnina se može izvlastiti i od izvanknjižnog vlasnika pa se postavlja pitanje mogućnosti uknjižbe izvlaštene nekretnine na ime korisnika izvlaštenja, jer u takvoj situaciji nema knjižnog prednika.

U smislu odredbe članka 45. Zakona o zemljišnim knjigama (NN 63/19) upisi u zemljišnu knjigu dopušteni su samo protiv osobe koja je u trenutku podnošenja prijedloga za upis u toj zemljišnoj knjizi upisana kao vlasnik zemljišta ili nositelj prava, glede kojega se upis zahtijeva, ili koja bar istodobno bude kao takva uknjižena ili predbilježena.

Dakle, kad je nekretnina izvlaštena od izvanknjižnog vlasnika, a upisani zemljišnoknjižni vlasnik nije bio stranka postupka pred nadležnim upravnim tijelom, tada rješenje upravnog tijela nije moguće provesti u zemljišnim knjigama na temelju prijedloga, već ono može predstavljati temelj za provođenje pojedinačnog ispravnog postupka ili nekog drugog postupka u kojem će se urediti nesređeno zemljišnoknjižno stanje.

**2.1.2. Vrste izvlaštenja**

S obzirom na opseg ograničenja prava vlasnika nekretnine izvlaštenje može biti:

• potpuno izvlaštenje - nekretnina postaje vlasništvo korisnika izvlaštenja

• nepotpuno izvlaštenje - ograničava se pravo vlasništva na nekretnini (služnost i zakup).

Kada se rješenjem prihvaća prijedlog za nepotpuno izvlaštenje ustanovljenjem služnosti odnosno zakupa, takvo rješenje mora sadržavati i naznaku dijela nekretnine na kojem se ustanovljava služnost odnosno zakup. Vlasnik može zatražiti potpuno izvlaštenje cijele nekretnine, u slučaju da se, u tijeku postupka potpunog izvlaštenja dijela nekretnine, utvrdi da nema gospodarskog interesa koristiti preostali (ne izvlašteni) dio nekretnine. Vlasnik takav zahtjev može postaviti sve dok rješenje o izvlaštenju ne postane pravomoćno, o čemu ga je nadležno tijelo koje provodi izvlaštenje dužno izvijestiti.

Služnost se može ustanoviti nepotpunim izvlaštenjem samo ako je to u interesu Republike Hrvatske zbog izgradnje na zemljištu, na zgradi ili na oboje.

Kod ustanovljenja služnosti visina naknade se određuje u iznosu za koji je ustanovljenjem služnosti umanjena tržišna vrijednost nekretnine.

Ako bi pri ustanovljenju služnosti došlo do štete na nekretnini, tada korisnik izvlaštenja odgovara vlasniku nekretnine prema općim pravilima o odgovornosti za štetu.

Zakup se može ustanoviti samo ako će se zemljište koristiti ograničeno vrijeme, a najviše do 5 godina i to u svrhu istraživanja rudnog i drugog blaga, korištenja kamenoloma, vađenja gline, pijeska, šljunka i slično. Ako se korištenjem zemljišta na temelju zakupa uništi kultura zemljišta tako da se ono više ne može koristiti na dosadašnji način, vlasnik toga zemljišta može zahtijevati da se izvrši potpuno izvlaštenje u roku od 6 mjeseci dana od dana prestanka zakupa.

Ako korisnik izvlaštenja koji na temelju nepotpunog izvlaštenja zemljišta, ustanovljavanjem zakupom, koristi zemljište u druge svrhe, a ne u one zbog kojih je provedeno izvlaštenje, vlasnik zemljišta može tražiti poništenje rješenja o izvlaštenju i prestanak zakupa. Za eventualnu štetu nastalu ustanovljenjem zakupa korisnik izvlaštenja odgovara vlasniku nekretnine prema općim pravilima o odgovornosti za štetu.

Kada istekne vrijeme na koje je nepotpunim izvlaštenjem ustanovljen zakup, korisnik

izvlaštenja mora vratiti zemljište vlasniku.

Zakup prestaje istekom vremena za koje je sklopljen, a naknada se određuje u visini

zakupnine koja se postiže na tržištu, a može se odrediti u obliku jednokratnog iznosa za cijelo vrijeme trajanja ili u godišnjem iznosu.

**2.1.3. Pokretanje postupka izvlaštenja**

Ako za izgradnju građevine odnosno izvođenje radova nije utvrđeno da je u interesu

Republike Hrvatske, nema mogućnosti provođenja postupka izvlaštenja niti u koju svrhu, niti u čiju korist.

U prijedlogu za utvrđivanje interesa Republike Hrvatske mora biti naznačen:

➢ korisnik izvlaštenja,

➢ građevina za koju se predlaže izgradnja iii izvođenje radova (svrha izvlaštenja),

➢ vrsta izvlaštenja (potpuno ili nepotpuno),

➢ nekretnine na kojima će se graditi građevina ili izvoditi radovi (koje su obuhvaćene

pravomoćnom lokacijskom dozvolom), sa zemljišnoknjižnim i katastarskim

podacima,

➢ vlasnik, posjednik i drugi stvarnopravni ovlaštenici na nekretninama na kojima će

se graditi građevina ili izvoditi radovi za koje se predlaže utvrđivanje interesa

Republike Hrvatske,

➢ obrazloženje interesa Republike Hrvatske da se izgradnja građevine ili izvođenje

radova provede upravo na nekretninama koje su obuhvaćene pravomoćnom

lokacijskom dozvolom.

Prijedlog za utvrđivanje interesa Republike Hrvatske, kada taj interes nije utvrđen posebnim zakonom i kada nije donijeta odluka Vlade Republike Hrvatske o proglašenju određenog projekta strateškim investicijskim projektom Republike Hrvatske, podnosi korisnik, a Vlada Republike Hrvatske odluku donosi, slobodnom diskrecijskom ocjenom, nakon što je pribavila mišljenje odbora Hrvatskoga sabora u čijem je djelokrugu promicanje učinkovitog korištenja i uređenja prostora i odbora u čijem je djelokrugu područje usklađivanja i unapređivanja gospodarskog života. Uz prijedlog za utvrđivanje interesa Republike Hrvatske mora se podnijeti mišljenje općinskog ili gradskog vijeća i županijske skupštine odnosno Gradske skupštine Grada Zagreba na čijem se području namjerava graditi ili izvoditi radove i pravomoćna lokacijska dozvola.

Postupak izvlaštenja nekretnine upravni je postupak koji za sada provodi stvarno i mjesno nadležni ured državne uprave odnosno nadležni ured Grada Zagreba, a iznimno Ministarstvo pravosuđa, ako se izvlaštenje provodi radi izgradnje građevine ili izvođenja radova za koje je Vlada Republike Hrvatske donijela odluku o proglašenju strateškog projekta Republike Hrvatske. Budući da poslovi izvlaštenja spadaju u poslove od interesa za Republiku Hrvatsku, postupci izvlaštenja su hitni postupci.

Prije podnošenja prijedloga za izvlaštenje korisnik izvlaštenja je dužan zatražiti osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine za koju predlaže izvlaštenje i tom prijedlogu mora priložiti pravomoćnu lokacijsku dozvolu te predložiti tri stalna sudska vještaka za procjenu nekretnina ili tri stalna sudska procjenitelja odgovarajuće struke (dalje: procjenitelji), a s obzirom na karakteristike nekretnine za koju se procjena obavlja.

Po zaprimljenom prijedlogu za osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine, nadležno tijelo će bez odgode će, a najkasnije u roku od osam dana (od dana zaprimanja urednog prijedloga za osiguranje dokaza), pozvati vlasnika nekretnine odnosno posjednika nekretnine da se u roku od osam dana suglasi s jednim od predloženih procjenitelja ili predloži do tri procjenitelja odgovarajuće struke, a s obzirom na karakteristike nekretnine za koju se procjena obavlja.

Ako vlasnik nekretnine odnosno posjednik nekretnine u utvrđenom roku ne izabere ni jednog predloženog procjenitelja ili ne predloži procjenitelja, smatrat će se da je suglasan da se osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine povjeri bilo kojem od predloženih procjenitelja pa će nadležno tijelo bez odgode osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine povjeriti jednom od predloženih procjenitelja iz svakog stručnog područja za koje se obavlja procjena i istodobno odrediti vrijeme obavljanja očevida i o tome obavijestiti vlasnika odnosno posjednika nekretnine i korisnika izvlaštenja, a procjembeni elaborat će im dostaviti radi obavijesti.

Izvlaštenje se provodi u korist fizičke ili pravne osobe - korisnika izvlaštenja.

Korisnik izvlaštenja pokreće postupak izvlaštenja podnošenjem prijedloga nadležnom tijelu, na čijem području se nekretnina nalazi.

Uz prijedlog za izvlaštenje, korisnik mora priložiti:

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

Ovo znači da je korisnik izvlaštenja dužan prethodno s vlasnikom pokušati stupiti u kontakt i dogovoriti se s njim oko uvjeta izvlaštenja. Dovoljno je dostaviti pisanu ponudu vlasniku nekretnine jer se to smatra dokazom o pokušaju postizanja sporazuma. Kad treba izvlastiti više od deset nekretnina od više od deset vlasnika, korisnik izvlaštenja dužan je objaviti ponudu vlasnicima nekretnina u dnevnom tisku, odnosno sredstvima javnog priopćavanja, a ona mora sadržavati naznaku objekta koji se planira graditi, naznaku katastarskih čestica i katastarskih općina koje su obuhvaćene planom izvlaštenja te visinu tržišne naknade koja se nudi za izvlaštenje, zajedno s rokovima isplate naknade.

1. izvod iz zemljišnih ili drugih javnih knjiga u kojima je upisano vlasništvo na nekretninama, s podacima o nekretnini za koju se predlaže izvlaštenje odnosno katastarske i druge podatke,
2. izvod iz posjedovnog lista,
3. dokaz o utvrđenom interesu Republike Hrvatske za izgradnju objekata ili izvođenja radova na toj nekretnini,

Prijedlog za utvrđivanje interesa Republike Hrvatske korisnik izvlaštenja podnosi uredu državne uprave u županiji odnosno Gradu Zagrebu, zajedno s pravomoćnom lokacijskom dozvolom i mišljenjem općinskog ili gradskog vijeća i županijske skupštine odnosno Gradske skupštine Grada Zagreba na čijem se području namjerava graditi ili izvoditi radove. Smatra se da je interes Republike Hrvatske utvrđen ako je posebnim zakonom propisano da je izgradnja građevine ili izvođenje radova u interesu Republike Hrvatske. Ako je interes Republike Hrvatske utvrđen, prijedlog za izvlaštenje može se podnijeti u roku od četiri godine.

1. dokaz da je korisnik izvlaštenja osigurao dokaze o stanju i vrijednosti nekretnine za koju predlaže izvlaštenje, odnosno procjembeni elaborat iz članka 25. stavka 2. ZION-a, koji nije stariji od dvije godine

Riječ je o nalazu i mišljenju vještaka, odnosno procjeni procjenitelja o stanju i vrijednosti nekretnine za koju se predlaže izvlaštenje. Ako se ustanovljuje služnost, nalaz i mišljenje vještaka, odnosno procjena procjenitelja, mora sadržavati i procjenu vrijednosti ograničenja prava vlasništva u odnosu na cijelu ili pojedini dio nekretnine.

1. dokaz da korisnik izvlaštenja ima osigurana posebna sredstva položena kod banke u visini približno potrebnoj za davanje naknade za izvlaštenu nekretninu i troškove postupka, odnosno dokaz o osiguranoj drugoj odgovarajućoj nekretnini,
2. pravomoćnu lokacijsku dozvolu za izgradnju objekta, odnosno za izvođenje radova za koje se predlaže izvlaštenje.
3. parcelacijski elaborat ako on nije sastavni dio lokacijske dozvole, a predmet potpunog izvlaštenja je manji od obuhvata zahvata u prostoru koji je određen tom lokacijskom dozvolom.

**2.1.4. Postupak izvlaštenja**

Nakon zaprimanja urednog prijedloga za izvlaštenje nadležno tijelo dužno je u roku od osam dana nadležnom sudu dostaviti prijedlog za zabilježbu postupka izvlaštenja u zemljišnim ili drugim javnim knjigama, koja se po službenoj dužnosti upisuje u zemljišnim knjigama. Pravna posljedica zabilježbe jest da otuđenje nekretnine na kojoj je upisana zabilježba postupka izvlaštenja, kao i promjena drugih odnosa na nekretnini koja može biti od utjecaja na obveze korisnika izvlaštenja nema pravnog učinka prema korisniku izvlaštenja i trećim osobama.

Prije donošenja odluke o prijedlogu nadležno tijelo će obaviti očevid, izvesti potrebne dokaze i usmenu raspravu kako bi se utvrdile sve relevantne činjenice. U postupku se, sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku, stranci mora omogućiti izjašnjavanje o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima važnim za rješavanje upravne stvari.

Ako je u postupku vlasništvo utvrđeno kao neprijeporno i ako se vlasnik nekretnine ne protivi izvlaštenju, nadležno tijelo mora istodobno održati i usmenu raspravu za sporazumno određivanje naknade za nekretninu koja je predmet izvlaštenja.

Ako se u postupku vlasništvo ne može utvrditi kao neprijeporno, nadležno tijelo donosi rješenje o izvlaštenju kojim se obvezuje korisnika izvlaštenja da iznos utvrđene naknade za izvlaštenje položi na poseban račun.

U slučaju da stranke postupka u tijeku postupka sklope nagodbu o predmetu izvlaštenja i naknadi, postupak će se obustaviti. Nagodba se može sklopiti i pred službenom osobom nadležnog tijela.

**2.1.5. Stupanje u posjed**

Danom pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju korisnik izvlaštenja stječe pravo na posjed izvlaštene nekretnine, pod uvjetom da je prijašnjem vlasniku nekretnine isplatio naknadu, ili predao u posjed drugu odgovarajuću nekretninu.

Međutim, ako korisnik izvlaštenja dokaže postojanje opravdanog interesa, može, u tijeku postupka izvlaštenja, podnijeti zahtjev za stupanje u posjed nekretnine prije pravomoćnog okončanja postupka izvlaštenja. Korisnik izvlaštenja neće morati dokazivati postojanje opravdanog interesa ako se radi o izgradnji građevine ili izvođenju radova javne infrastrukture. Uz zahtjev za stupanje u posjed prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju korisnik izvlaštenja mora dostaviti i dokaz da je vlasniku nekretnine isplaćena sporazumno utvrđena naknada odnosno naknada utvrđena nalazom i mišljenjem vještaka ili procjenom procjenitelja ili da je iznos naknade uplaćen na poseban račun koji je, na zahtjev korisnika izvlaštenja, otvorilo tijelo koje vodi postupak.

U slučaju da je korisnik izvlaštenja stupio u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, a prijedlog za izvlaštenje bude odbijen, vlasnik nekretnine ima pravo na naknadu štete koju mu je korisnik izvlaštenja nanio stupanjem u posjed nekretnine. Korisnik izvlaštenja obvezan je vratiti nekretninu u posjed vlasniku nekretnine u roku od 15 dana od dana pravomoćnosti rješenja o odbijanju prijedloga za izvlaštenje. Ako se vlasnik nekretnine i korisnik izvlaštenja ne dogovore oko pitanja vraćanja isplaćene naknade te naknade štete koja je nastala vlasniku nekretnine stupanjem u posjed, za spor je nadležan redovni sud.

Dakle, predaja u posjed izvlaštene nekretnine vezuje se uz isplatu

Naknade kada je naknada za izvlaštenu nekretninu određena u novcu, odnosno predaju, u posjed druge nekretnine kada je na ime naknade za izvlaštenu nekretninu dana u vlasništvo druga nekretnina.

Korisnik izvlaštenja treba prijašnjem vlasniku isplatiti naknadu potvrdom da je platio iznos utvrđen rješenjem o izvlaštenju odnosno predati u posjed drugu nekretninu do pravomoćnosti rješenja. U protivnom, pravo na posjed izvlaštene nekretnine stječe tek kada isplati naknadu, neovisno o tome što je rješenje o izvlaštenju postalo pravomoćno.

Potrebno je naglasiti da je riječ o visini vrijednosti nekretnine koja je utvrđena u postupku osiguranja dokaza prije podnošenja prijedloga za izvlaštenje.

Važno je napomenuti da se institut stupanja u posjed prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju ne može primijeniti u slučajevima kada je predmet izvlaštenja stambena poslovna zgrada za koju korisnik izvlaštenja, nije osigurao odgovarajuću nekretninu. Naime, kada je predmet izvlaštena poslovna ili stambena zgrada, tada se za stupanje korisnika izvlaštenja u posjed izvlaštene nekretnine, odnosno nekretnine za koju je podnesen prijedlog za izvlaštenje prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, postavlja još jedan dodatni uvjet, da je korisnik izvlaštenja kao oblik naknade osigurao pravo najma ili zakupa druge odgovarajuće nekretnine na području iste općine ili grada.

Ako se radi o izgradnji građevine javne infrastrukture, u zahtjevu za stupanje u posjed korisnik izvlaštenja, ne treba se dokazivati pravni i opravdani interes, odnosno, vjerojatnost nastupa znatne štete.

**2.1.6. Naknada**

Naknada se utvrđuje kao tržišna vrijednost nekretnine u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju, odnosno u vrijeme sklapanja nagodbe i to uzimanjem u obzir uporabnog svojstva koje je nekretnina imala prije promjene namjene koja je povod izvlaštenja. Tržišna vrijednost nekretnine izražava se u novcu temeljem obrazloženog nalaza i mišljenja ovlaštenog vještaka ili procjenitelja, koje se izrađuje uz primjenu posebnog propisa iz područja prostornog uređenja.

Naknada za ustanovljenje služnosti određuje se prema iznosu za koji je, zbog ustanovljenja služnosti, umanjena tržišna vrijednost nekretnine.

Naknada za ustanovljenje zakupa određuje se prema visini zakupnine koja se postiže na tržištu, a može se odrediti u jednokratnom, ili u godišnjem iznosu. U slučaju izvlaštenja osnivanjem zakupa, ako se korištenjem zemljišta na temelju zakupa uništi kultura zemljišta tako da se ono ne može koristiti na isti način kao prije izvlaštenja, vlasnik može, u roku od šest mjeseci od dana prestanka zakupa, zahtijevati da se provede potpuno izvlaštenje.

Vlasnik građevine koja je izgrađena bez akta na temelju kojeg se može graditi, odnosno koja je izgrađena protivno tom aktu načelno nema pravo na naknadu za tu građevinu, ali je dopustiv dogovor o isplati naknade.

Naime, kad je potrebno uklanjanje građevine ili ozakonjenje nezakonito izgrađene građevine, nadležno tijelo će prekinuti postupak izvlaštenja do okončanja postupka propisanog za nezakonito izgrađene građevine. Postupak izvlaštenja se nastavlja kad odluka o prethodnom pitanju postane pravomoćna, a neće se ni prekinuti ako su korisnik izvlaštenja i vlasnik nekretnine suglasni da se naknada vrijednosti za nezakonito izgrađenu građevinu odredi primjenom pravila o određivanju tržišne vrijednosti nekretnine.

Vlasnik nekretnine nema pravo na naknadu troškova za ulaganje u nekretninu ako ga je izvršio nakon što je obaviješten o podnesenom prijedlogu za izvlaštenje, što se ne odnosi na troškove nužne za korištenje i održavanje nekretnine i ima pravo sakupiti plodove koji su sazreli u vrijeme stupanja u posjed korisnika izvlaštenja. U slučaju da vlasnik nije bio u mogućnosti prikupiti plodove, pripada mu pravo na naknadu prema uobičajenoj veleprodajnoj cijeni tih plodova, obračunatoj u vrijeme stupanja u posjed korisnika izvlaštenja.

**2.1.7. Rješenje o izvlaštenju**

Izrekom rješenja o izvlaštenju prihvaća se prijedlog za izvlaštenje, određuje vrsta i predmet izvlaštenja, kao i svrha izvlaštenja te naknada za izvlašteno.

Pravomoćnošću rješenja o potpunom izvlaštenju, na izvlaštenim nekretninama prestaju hipoteka, služnost i druga stvarna prava koja se izvode iz prava vlasništva.

**2.1.8. Poništavanje rješenja o izvlaštenju**

Na zahtjev prijašnjeg vlasnika izvlaštene nekretnine pravomoćno rješenje o izvlaštenju poništit će se ako korisnik izvlaštenja u roku od pet godina od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju odnosno od dana stupanja u posjed izvlaštene nekretnine nije započeo izgradnju građevine ili izvođenje radova radi kojih je nekretnina izvlaštena, ili ako izvlaštenu nekretninu ne koristi sukladno članku 4. ovog Zakona. Rješenje o izvlaštenju ne može se poništiti nakon isteka sedam godina od njegove pravomoćnosti, odnosno od dana stupanja u posjed izvlaštene nekretnine.

Taj rok ne teče za vrijeme u kojem korisnik izvlaštenja nije mogao započeti građenje ili izvođenje radova zbog vanjskih, izvanrednih i nepredvidljivih okolnosti nastalih poslije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, a koje nije mogao spriječiti, otkloniti ili izbjeći, uz pretpostavku da je korisnik izvlaštenja ove okolnosti, odmah po njihovu nastanku, pisanim podneskom prijavio tijelu koje je donijelo rješenje o izvlaštenju.

Rješenjem kojim se odlučuje po poništenju pravomoćnog rješenja o izvlaštenju odlučuje se o predaji posjeda kada o tome ne postoji spor, a u slučaju spora o predaji posjeda i o imovinskim odnosima između korisnika izvlaštenja i vlasnika nekretnine rješava sud.

Uz zahtjev za pokretanje postupka poništenja prilaže se:

➢ pravomoćno rješenje o izvlaštenju,

➢ dokaz o prijašnjem vlasništvu,

➢ dokaz da korisnik izvlaštenja o roku od 5 godina od dana pravomoćnosti rješenja,

odnosno od dana stupanja u posjed nije započeo s građenjem objekata ili izvođenjem radova radi kojih je nekretnina izvlaštena.

**2.1.9. Troškovi postupka**

Što se tiče troškova postupka izvlaštenja, njih snosi korisnik izvlaštenja, osim troškova koji za vlasnika mogu proizaći iz ulaganja žalbe na rješenje o izvlaštenju, onda kada mu žalba nije uvažena. Vrijednost predmeta u postupcima izvlaštenja je neprocjenjiva.

Prilikom odlučivanja o troškovima postupka izvlaštenja odredit će se naknada samo onih troškova koji su bili potrebni za vođenje postupka. 0 tome koji su troškovi bili potrebni te o visini troškova odlučuje Ministarstvo odnosno nadležno tijelo ocjenjujući brižljivo sve okolnosti.

**2.1.10. Nekretnine koje se smatraju izvlaštenim**

Odredbe Glave VII. ZION-a, uređuju posebne slučajeve zakonskog izvlaštenja i određivanja naknade u slučajevima kada određene nekretnine ne mogu biti predmetom vlasništva.

Radi se o nekretninama na kojima određene osobe ne mogu steći pravo vlasništva, to su stranci kojima je prema posebnom propisu prestalo pravo vlasništva na nekretnini i osobe koje u vlasništvu imaju nekretnine na koje je proširena granica pomorskog dobra.

Strana osoba ne može biti vlasnik nekretnine na području koje je radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske zakonom proglašeno područjem na kojem strane osobe ne mogu imati pravo vlasništva pa u slučaju da je strana osoba stekla pravo vlasništva na takvoj nekretnini prije nego što je područje na kojemu ona leži proglašeno područjem zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, takvoj osobi prestaje pravo vlasništva te nekretnine, a ona ima pravo na naknadu prema propisima o izvlaštenju. Obveznik isplate naknade je Republika Hrvatska.

Pravo na naknadu ima i strana osoba koja bi inače nekretninu na takvom području stekla nasljeđivanjem. Ako se na primjer, pravomoćno utvrdi da neka strana osoba ne može naslijediti poljoprivredno zemljište, nadležan ured državne uprave bi trebao pokrenuti postupak određivanja naknade.

U slučaju proširenja granice pomorskog dobra izvan granice koja se po samom zakonu kojim se uređuje pomorsko dobro smatra pomorskim dobrom, odnosno izvan granice određene aktom nadležnog tijela donesenog na temelju zakona kojim se uređuje pomorsko dobro, prijašnjem vlasniku, na njegov zahtjev, pripada pravo na naknadu za nekretnine na koje je proširena granica. Naknadu prijašnji vlasnik može ostvariti temeljem akta o određivanju granica pomorskog dobra i ovjerovljenog geodetskog elaborata.

**2.1.11. Izvlaštenje prema posebnim propisima**

Budući da se nekretnine izvlašćuju u javnom interesu, posebnim su propisima uređena pojedina područja tih interesa, kao i postupanje u vezi izvlaštenja.[[4]](#footnote-4)

Vodno dobro je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu, a čine ga zemljišne čestice koje obuhvaćaju: - vodonosna i napuštena korita površinskih voda - uređeno i neuređeno inundacijsko područje - prostor na kojem je izvorište vode namijenjene ljudskoj potrošnji koje osigurava u prosjeku više od 10 m3 vode na dan ili opskrbljuje više od 50 ljudi te sva vodna tijela rezervirana za te namjene u budućnosti, potreban za njegovu fizičku zaštitu, te prostor na kojem je izvorište, izdašnosti najmanje 10 m3 dnevno, prirodne mineralne, termalne i prirodne izvorske vode, potreban za njegovu fizičku zaštitu - otoke koji nastanu u vodonosnom koritu presušivanjem vode, njezinom diobom na više rukavaca, naplavljivanjem zemljišta ili ljudskim djelovanjem. Navedene zemljišne čestice postaju javnim vodnim dobrom ako se izvlaste ili otkupe u korist Republike Hrvatske, a to će biti ako su osobito značajne za održavanje vodnog režima. U tom slučaju one postaju neotuđive i upisuju se u zemljišnu knjigu kao javno vodno dobro. Potrebu za izvlaštenjem spomenutih čestica utvrđuju Hrvatske vode. One prijedlog za pokretanje postupka izvlaštenja dostavljaju nadležnom tijelu državne uprave koje pokreće postupak izvlaštenja. Na Hrvatskim je vodama da podnesu troškove izvlaštenja. Korisnik u svrhu građenja i održavanja regulacijskih i zaštitnih vodnih građevina, komunalnih vodnih građevina i građevina za melioracije može stupiti u posjed nekretnina prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju ako uz zahtjev podnese i dokaz da je prijašnjem vlasniku isplaćena naknada sukladno propisima o izvlaštenju, odnosno da mu je naknada stavljena na raspolaganje, ili da je prijašnji vlasnik odbio primiti naknadu. Rješenje o mogućnosti stupanja u posjed nekretnina prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju donosi se u roku od sedam dana od dana podnošenja zahtjeva, a žalba protiv rješenja ne odgađa njegovo izvršenje.

Dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku smatraju se i šume odnosno šumska zemljišta. Šuma se može proglasiti zaštitnom šumom ili šumom posebne namjene. Ako je riječ o šumi šumoposjednika, tijelo koje je proglašava zaštitnom šumom ili šumom posebne namjene dužno je prethodno pribaviti suglasnost šumoposjednika s mjerama koje ograničavaju njegova prava nad šumom.

Isto tako, šume i šumska zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske koja se Prostornim planom proglase građevinskim područjem izdvajaju se iz šumskogospodarskoga područja. Šumoposjednici imaju pravo na naknadu za neostvareni dio prihoda od gospodarenja šumom. Za naknadu se daje drugo zemljište pogodno za podizanje i gospodarenje šumom, a ako to nije moguće, ili vlasnik ne prihvaća zamjenu, naknada se daje u novcu. Nije, međutim, dopušteno zamijeniti šumu drugom šumom.

U interesu je Republike Hrvatske i građenje te rekonstrukcija i održavanje javnih cesta. Nekretnine koje su za to potrebne izvlašćuju se u korist Republike Hrvatske. Prijedlog za izvlaštenje za autoceste podnose Hrvatske autoceste d.o.o., za državne ceste Hrvatske ceste d.o.o., a za županijske i lokalne ceste županijske uprave za ceste. Također, prijedlog može podnijeti i koncesionar ako je za to posebno ovlašten ugovorom o koncesiji. Obveznik plaćanja naknade u postupku izvlaštenja je pravna osoba koja upravlja javnom cestom.

Postupak potpunog ili nepotpunog izvlaštenja provodi se i za postojeće komunalne, vodne i energetske građevine, građevine elektroničkih komunikacija i povezanu opremu, smještene na zemljištu obuhvaćenom projektom javne ceste, kada je to potrebno radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste. U tom slučaju navedene se građevine moraju izmjestiti izvan cestovnog zemljišta. Ako je na nekretnini koja je izvlaštena radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste i s koje je izmještena infrastruktura osoba koja je koristila tu infrastrukturu imala neko ograničeno stvarno pravo na temelju kojeg je bila ovlaštena imati tu infrastrukturu u vlasništvu i posjedu, isto će se stvarno pravo osnovati u korist te osobe na nekretnini na koju se infrastruktura izmješta. Ta osoba, u tom slučaju, nema pravo na naknadu zbog prestanka stvarnog prava na nekretnini izvlaštenoj radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste. Vlasniku izvlaštenog zemljišta će se u vlasništvo, kao naknada, dati zemljište izvlašteno radi premještanja infrastrukture.60 Kad se provodi postupak nepotpunog izvlaštenja nekretnina radi izmještanja postojećih komunalnih, vodnih i energetskih građevina, građevina elektroničkih komunikacija i povezane opreme na nekretnini na koju će se izmjestiti infrastruktura, rješenjem o izvlaštenju osniva se ujedno i pravo služnosti u korist osobe koja je na izvlaštenoj nekretnini imala pravo služnosti vodova ili drugih uređaja. Ta osoba nema pravo na naknadu zbog prestanka stvarne služnosti na izvlaštenoj nekretnini. Ako pravna osoba odnosno koncesionar koji upravlja javnom cestom želi stupiti u posjed nekretnina prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, mora podnijeti zahtjev nadležnom uredu državne uprave, a udovoljit će mu se ako priloži dokaz da je prijašnjem vlasniku isplatio naknadu, odnosno da mu je navedena naknada stavljena na raspolaganje, ili dokaz da je prijašnji vlasnik odbio primiti naknadu. Rješenje o stupanju u posjed izvlaštenih nekretnina donosi nadležni ured državne uprave u roku od tri dana od dana podnošenja zahtjeva, a eventualno podnesena žalba ne odgađa izvršenje rješenja.

Propisi o izvlaštenju primjenjuju se i na postupak izvlaštenja nekretnina radi građenja, rekonstrukcije i održavanja nerazvrstanih cesta. Prijedlog za izvlaštenje podnosi jedinica lokalne samouprave ili pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom u ime i za račun jedinice lokalne samouprave. Vlasnik izvlaštene nekretnine pritom ima pravo na novčanu naknadu, a umjesto nje mu se može dati u vlasništvo druga odgovarajuća nekretnina u vlasništvu jedinice lokalne samouprave. Isti režim vrijedi i za građenje nove infrastrukture te radove izmještanja postojeće infrastrukture radi građenja, rekonstrukcije i održavanja nerazvrstane ceste.63 Jedinica lokalne samouprave, odnosno pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom, može podnijeti prijedlog za stupanje u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju. Prijedlogu mora priložiti dokaz da je prijašnjem vlasniku isplaćena naknada za izvlaštenje, da mu je stavljena na raspolaganje, ili da ju je odbio primiti. Rješenje o stupanju u posjed donosi nadležan ured državne uprave, u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva za njegovo donošenje, a žalba protiv rješenja ne odgađa njegovo izvršenje. Što se tiče tržišta energije, pravne i fizičke osobe dužne su energetskom subjektu omogućiti pristup na njihove nekretnine na kojima su izgrađeni objekti, uređaji, mreža, odnosno sustav energetskog subjekta, kako bi se izvršili njihov pregled i održavanje. Energetski subjekt ima pravo koristiti nekretnine koje nisu u njegovom vlasništvu za izgradnju i održavanje mreža, odnosno sustava koji služe za prijenos i distribuciju energije. Isto tako, energetskom subjektu se mora omogućiti sječa drveća i drugog raslinja koje ugrožava ove objekte odnosno uređaje. Osobe su dužne energetskom subjektu omogućiti pristup mjernim uređajima koji se nalaze na njihovim nekretninama i ne smiju sprječavati energetskog subjekta da isključi mjerne uređaje ili druge uređaje energetskog sustava. Za to, imaju pravo na naknadu, odnosno naknadu štete prema općim propisima.

**2.1.12. Nekretnine koje se smatraju izvlaštenima**

Iako se ZION primjenjuje od 2014. godine, njegovi članci 57., 58. i 59. na snagu su stupili tek 1. siječnja 2016. godine. Navedeni članci, kao sadržaj Glave VII., uređuju posebne slučajeve zakonskog izvlaštenja i određivanja naknade u slučajevima kada određene nekretnine ne mogu biti predmetom vlasništva. Riječ je o nekretninama na kojima određene osobe ne mogu steći pravo vlasništva, odnosno nekretninama za koje je posebnim propisima predviđeno da se smatraju izvlaštenima.

Radi se o dvije skupine osoba, a to su stranci kojima je prema posebnom propisu prestalo pravo vlasništva na nekretnini te osobe koje u vlasništvu imaju nekretnine na koje je proširena granica pomorskog dobra. U oba slučaja obveznik isplate naknade je Republika Hrvatska.

Naime, strana osoba ne može biti vlasnik nekretnine koja leži na području koje je radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske zakonom proglašeno područjem na kojem strane osobe ne mogu imati pravo vlasništva. Ako je strana osoba stekla pravo vlasništva na takvoj nekretnini prije nego što je područje na kojemu ona leži proglašeno područjem zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, takvoj osobi prestaje pravo vlasništva te nekretnine, a ona ima pravo na naknadu prema propisima o izvlaštenju. Isto je i ako strana osoba ne može na takvom području steći vlasništvo nekretnine koje bi inače stekla nasljeđivanjem. Založna prava i druga stvarnopravna osiguranja koja su teretila izvlaštenu nekretninu od tada terete naknadu koju nasljednik stječe, dok ostala stvarna prava trećih osoba koja terete nekretninu ne prestaju. Prema Sporazumu o pridruživanju s Europskom unijom državljani Europske unije ne mogu stjecati pravo vlasništva poljoprivrednog zemljišta sedam godina 68 članak 358. i čl. 358b. st. 2. i 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima od dana stupanja na snagu tog Sporazuma, 1. srpnja 2013. godine. Ako se stoga pravomoćno utvrdi da neka strana osoba ne može naslijediti poljoprivredno zemljište, nadležan ured državne uprave bi trebao pokrenuti postupak određivanja naknade. Kao protustranka se javlja Republika Hrvatska koju zastupa nadležno općinsko državno odvjetništvo.

U slučaju proširenja granice pomorskog dobra izvan granice koja se po samom zakonu kojim se uređuje pomorsko dobro smatra pomorskim dobrom, odnosno izvan granice određene aktom nadležnog tijela donesenog na temelju zakona kojim se uređuje pomorsko dobro, prijašnjem vlasniku, na njegov zahtjev, pripada pravo na naknadu za nekretnine na koje je proširena granica. Naknadu prijašnji vlasnik može ostvariti temeljem akta o određivanju granica pomorskog dobra i ovjerovljenog geodetskog elaborata.

**2.1.13. Postupak donošenja privremenog rješenja o izvlaštenju[[5]](#footnote-5)**

Kada je u postupku vlasništvo utvrđeno kao neprijeporno, ali se vlasnik nekretnine protivi izvlaštenju odnosno visini naknade utvrđene procjembenim elaboratom[[6]](#footnote-6), nadležno tijelo će, na zahtjev korisnika izvlaštenja, nakon održane usmene rasprave, donijeti privremeno rješenje o izvlaštenju kojim će potvrditi da je interes Republike Hrvatske utvrđen zakonom ili odlukom Vlade RH te naložiti upis prava vlasništva korisnika izvlaštenja u javnim knjigama.

Takvo rješenje se može donijeti tek nakon što korisnik izvlaštenja dokaže da je vlasniku stavio na raspolaganje iznos naknade koji je utvrđen spomenutim procjembenim elaboratom. Radi uplate naknade nadležno tijelo, na zahtjev korisnika izvlaštenja, otvara poseban račun kod nadležnog tijela koje vodi postupak.

Ispunjenje obveze da stavi na raspolaganje naknadu, korisnik izvlaštenja dokazuje osobito:

1. potvrdom kojom prijašnji vlasnik potvrđuje primitak iznosa naknade koji je utvrđen procjembenim elaboratom iz članka 25. stavka 2. ovog Zakona

2. potvrdom da je iznos naknade iz točke 1. ovog stavka položen za korist prijašnjeg vlasnika.

Dakle, nakon što provede usmenu raspravu, pod uvjetom da je naknada stavljena na raspolaganje vlasniku nekretnine nadležno tijelo će donijeti privremeno rješenje, čija izreka mora sadržavati osnovu utvrđenja općeg interesa, iznos naknade za nekretninu koja proizlazi iz procjembenog elaborata, naznaku dokaza da je iznos naknade stavljen na raspolaganje prijašnjem vlasniku, naznaku korisnika izvlaštenja, naznaku nekretnine koja se izvlašćuje, uz navođenje zemljišnoknjižnih i katastarskih podataka, naznaku prijašnjeg vlasnika i posjednika izvlaštene nekretnine i njegovo prebivalište ili sjedište (adresa), naznaku građevine ili radova radi čije se izgradnje odnosno izvođenja radova nekretnina izvlašćuje.

Osim toga privremeno rješenje o izvlaštenju obvezno sadrži:

‒ nalog za upis zabilježbe zabrane raspolaganja izvlaštenom nekretninom do pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju

‒ nalog za provedbu privremenog rješenja o izvlaštenju u zemljišnim knjigama.

Ova zabilježba postupka izvlaštenja neće se brisati do pravomoćnosti rješenja kojim se rješava o prijedlogu za izvlaštenje.

Privremeno rješenje o izvlaštenju može se provesti u javnim knjigama i nakon što je nekretninom koja je predmet izvlaštenja raspolagano.

Protiv privremenog rješenja o izvlaštenju žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor, a podnošenje tužbe ne utječe na izvršenje tog rješenja.

Privremeno rješenje o izvlaštenju se ukida donošenjem rješenja o izvlaštenju pa će nadležni sud obustaviti upravni spor ako je protiv privremenog rješenja bio pokrenut.

Nakon donošenja privremenog rješenja o izvlaštenju postupak se nastavlja bez odgode, bilo za zahtjev stranaka izvlaštenja ili po službenoj dužnosti, a najkasnije 6 mjeseci nakon donošenja privremenog rješenja o izvlaštenju,

Ako u nastavku postupka korisnik izvlaštenja ili prijašnji vlasnik ospore procjembeni elaborat nadležno tijelo na usmenoj će raspravi, uz sudjelovanje tog procjenitelja, pokušati otkloniti prigovore, a ako prigovori ne budu otklonjeni, odredit će procjenitelja radi nove procjene stanja i vrijednosti nekretnine koja je izvlaštena privremenim rješenjem o izvlaštenju.

Nakon izvođenja dokaza radi utvrđivanja činjenica i okolnosti potrebnih za određivanje konačnog iznosa ili oblika naknade za izvlaštenu nekretninu nadležno tijelo donosi rješenje o izvlaštenju.

#

# III. CJELINA

# PROCJENA VRIJEDNOSTI NEKRETNINE U POSTUPCIMA IZVLAŠTENJA

**3.1. Tržišna vrijednost nekretnine i određivanje visine naknade**

Pitanje procjene tržišne vrijednosti kao propisane i ujedno adekvatne naknade za oduzimanje vlasništva, koje je temeljno pravo našeg političkog ustroja, vrlo je složeno pitanje.

Stoga su kriteriji po kojima će se vrednovati svaka pojedina nekretnina u postupku izvlaštenje, od presudne važnosti za percepciju pravednosti ovog instituta i uspostavu ravnoteže između međusobno suprotstavljenog opće društvenog (javnog) interesa -interesa Republike Hrvatske i pojedinačnog interesa vlasnika nekretnine.

Ujednačeni kriteriji svake konkretne procjene i metode individualizacije nekretnine trebali bi u konačnici rezultirati ujednačenim iznosima naknade za konkretnu izvlaštenu nekretninu, ali i za nekretnine koje su u dostatnoj mjeri usporedive sa nekretninom koja se izvlašćuje. Posljedično to bi trebalo dovesti do povjerenja u objektivnost procjene i tako smanjiti broj stručnih procjene u postupcima izvlaštenja. Ujedno na ovaj bi se način stvorila transparentna i provjerljiva baza podataka o vrijednosti zemljišta na pojedinim lokacijama, što bi omogućilo sigurnost i predvidivost u prometu nekretninama, a nastavno omogućilo i sigurnije planiranje investicija.

Prema članku 25. važećeg Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade (NN 74/14, 69/17, dalje ZION) tržišna vrijednost nekretnine je vrijednost koja se izražava u novcu na temelju obrazloženog procjembenog elaborata (nalaza i mišljenja) ovlaštenog vještaka ili procjenitelja, koji je izrađen primjenom posebnog propisa iz područja prostornog uređenja o načinu procjene vrijednosti nekretnina, načinu prikupljanja podataka i njihovoj evaluaciji te o metodama procjene nekretnina, sve u vrijeme izrade tog elaborata (vještva).

Prema sudskoj praksi tržišna vrijednost nekretnine je ona vrijednost izražena u novcu koja se za određenu nekretninu može postići na tržištu i koja ovisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njezina utvrđivanja, dok je prema Zakonu o procjeni vrijednosti nekretnina (NN 78/15), tržišna vrijednost nekretnine procijenjeni iznos za koji bi nekretnina mogla biti razmijenjena na dan vrednovanja, između voljnog kupca i voljnog prodavatelja, u transakciji po tržišnim uvjetima nakon prikladnog oglašavanja, pri čemu je svaka stranka postupila upućeno, razborito i bez prisile. Definicija iz ZPVN-a je preuzeta iz članka 4. točka 76. Uredbe (EU) br. 575/2013 od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012. i identična je definicijama iz Međunarodnih standarda vrednovanja (IVS) i Europskih standarda vrednovanja (EVS).

**3.1.1.Tržišna naknada v/s vrijednost nekretnine**

Formula po kojoj se danas, sukladno Zakonu o procjeni vrijednosti nekretnina (NN 78/15, dalje ZPVN), izračunava naknada za nekretninu koja se potpuno izvlašćuje je sljedeća:

**Naknada za potpuno izvlaštenu nekretninu = naknada za gubitak prava+posljedični gubitci-posljedični dobitci.**

Osnovica za izračun dobitaka i gubitaka koje će vlasnik steći ili trpjeti zbog izvlaštenja jest utvrđenje uporabnog svojstva nekretnine koja se izvlašćuje te životni uvjeti i uvjeti korištenja kakve je vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje imao koristeći se uporabnim svojstvima nekretnine, s time da je uporabno svojstvo nekretnine stanje odnosno kakvoća nekretnine prije njezine promjene namjene koja je povod izvlaštenja, odnosno prije isključivanja zemljišta buduće javne namjene iz daljnjeg konjunkturnog razvoja u smislu privatnoga gospodarskog korištenja i stvaranja dobiti (načelo prethodnog učinka). Procjena stanja odnosno kakvoće nekretnine zavisna je o skupu obilježja koja utječu na vrijednost nekretnine na dan vrednovanja i/ili na dan kakvoće.

Obilježja koja utječu na vrijednost nekretnine su pravna i stvarna svojstva nekretnine kao što su kategorija zemljišta, namjena površina, način korištenja i uređenje površina, prava i tereti koji utječu na vrijednost, doprinosi i priključci, akti o gradnji, položajna obilježja, vrijeme čekanja, predvidivi ostatak održivog vijeka korištenja i daljnja obilježja nekretnine.

Prema mišljenju autorice, a shodno važećem ZPVN-u i pripadajućim podzakonskim propisima, nekretnina koja se potpuno izvlašćuje trebala bi se procjenjivati ovako:

Prvo bi trebalo procijeniti stanje i kakvoću nekretnine kao zbira objektivnih karakteristika koji utječu na vrijednost nekretnine u trenutku promjene njene namjene (povod izvlaštenja), dakle vrijednost uporabnog svojstva nekretnine. Obilježja koja utječu na vrijednost nekretnine treba procijeniti na temelju stvarnih, usporedivih i provjerljivih, pokazatelja fizičko tehničke prirode, nakon čega treba utvrditi visinu naknade za gubitak prava u visini tržišne vrijednosti predmeta izvlaštenja. Mjerodavna je tržišna vrijednost u trenutku u kojem tijelo za izvlaštenje odlučuje o zahtjevu za izvlaštenje (dan vrednovanja) prema utvrđenom uporabnom svojstvu nekretnine (članak 51. ZPVN).

Zatim bi trebalo procijeniti životne uvjete vlasnika na toj nekretnini u odnosu na način na koji se koristio tom nekretninom u trenutku u kojem je došlo do promjene namjene, a koja procjena bi trebala biti utemeljena na gospodarenju nekretninom po načelu dobrog gospodara. Važeći propisi ne daju odgovor na pitanje koje točno kriterije treba primijeniti pri vrednovanju životnih uvjeta vlasnika, ali se uz ovaj dio procjene vezuje procjena predvidivih gubitaka i predvidivih dobitaka koji će za vlasnika nastati zbog izvlaštenja (članak 52.i 53.ZPVN) na dan vrednovanja (izvlaštenja/izrade vještva).

Prva procjena se odnosi na trenutak (dan) od kojeg ta nekretnina više ne može biti predmet redovnog tržišnog nadmetanja, jer je došlo do promjene njene namjene (ona za svojeg vlasnika s aspekta prostorno planskog uređenja više nije podobna za privatno gospodarsko korištenje i stvaranje dobiti). Taj trenutak ZPVP naziva danom kakvoće.

Ovdje se postavlja pitanje koji je to trenutak? Radi li se o danu prije dana u kojem je stupio na snagu prostorno planski dokument kojim je predviđena promjena namjene ili se radi o danu kada je izdana lokacijska dozvola kojom je, s tim dokumentom, usklađena konkretna gradnja zbog koje je potrebno provesti izvlaštenje?!

Prema autorima ZPVN-a, a obzirom da se pojam uporabnog svojstva nekretnine vezuje uz nastanak gubitka mogućnosti vlastitog gospodarskog raspolaganja nekretninom, to bi se uporabno svojstvo nekretnine trebalo procijeniti na dan koji prethodi promjeni planske dokumentacije koja tu nekretninu smješta u područje građevinskog zemljišta predviđenog za izgradnju objekata javne namjene.

Prema tome, autori ZPVN-a zastupaju stanovište da bi dan kakvoće trebao biti dan koji prethodi promjeni planom određene namjene prostora.

Obzirom da važeći ZOIN propisuje da se naknada prvenstveno daje u novcu i da mora biti određena u visini tržišne vrijednosti nekretnine, uzimajući u obzir uporabno svojstvo nekretnine koje je imala prije promjene namjene koja je povod izvlaštenju, proizlazi da formula propisana ZPVN-om ne daje garanciju da će izvlaštenik doista dobiti iznos naknade koji je proporcionalan s gubitkom njegovog temeljnog prava (vlasništva).

Stoga, po mišljenju autorice, tržišnu vrijednost površina na kojima će se planirana gradnja izvoditi, a koje površine određuje lokacijska dozvola, treba procijeniti na dan vrednovanja, uzimajući u obzir stanje odnosno kakvoću nekretnine (uporabno svojstvo nekretnine) koju je imala prije donošenja lokacijske dozvole (dan kakvoće).

Pri tom, u postupcima izvlaštenja, za procjenu uporabnog svojstva nekretnine, trebalo bi koristiti podatke iz dovoljnog broja pribavljenih i evaluiranih podataka prikladnih kupoprodajnih cijena uzimajući u obzir opće vrijednosne odnose i odgovarajuće propisane metode procjene.

Nakon što se u vještvu jasno obrazlože svi parametri procjene vrijednosti uporabnog svojstva nekretnine koja je procjenjuje radi izvlaštenja, nastavno se, također obrazloženo i transparentno, a pomoću propisanih metoda, treba procijeniti koliki su gubici i koliki dobici koji će za vlasnika nekretnine nastati zbog izvlaštenja i konačno, nakon toga treba procijeniti tržišnu vrijednost nekretnine na dan izrade elaborata- dan vrednovanja.

Sukladno člancima 46. i 25. ZION-a, naknada za izvlaštenu nekretninu određuje se na dan u kojem će nadležno javnopravno tijelo donijeti rješenje o izvlaštenju, koje, u slučaju potpunog izvlaštenja, nužno sadrži i iznos pune tržišne naknade, podredno podatke o zamjenskoj nekretnini, jer se naknada za potpuno izvlaštenu nekretninu određuje u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju ili u vrijeme sklapanja nagodbe prema tom Zakonu, a na temelju obrazloženog procjembenog elaborata (nalaza i mišljenja) ovlaštenog vještaka ili procjenitelja, koji je izrađen primjenom posebnog propisa iz područja prostornog uređenja o načinu procjene vrijednosti nekretnina, načinu prikupljanja podataka i njihovoj evaluaciji u vrijeme izrade tog elaborata, uzimanjem u obzir uporabnog svojstva nekretnine koju je imala prije promjene namjene koja je povod izvlaštenja.

Prema tome, nadležno javnopravno tijelo koje provodi postupak izvlaštenja odredit će tržišnu naknadu za izvlaštenu nekretninu na dan donošenja rješenja o izvlaštenju, cijeneći kao relevantan dokaz vještvo kojim je utvrđena tržišna vrijednost nekretnine na dan izrade tog vještva?!

U ovakvom pravnom okviru bilo bi nužno da postupak izvlaštenja ne traje duže od nekoliko mjeseci, kako bi dan vrednovanja u vještvu i dan donošenja rješenja o izvlaštenju (stvarni dan vrednovanja) bili minimalno vremenski udaljeni.

Ovo, između ostalog i radi izbjegavanja povećavanja posljedičnih gubitaka za koje se naknada utvrđuje u visini tržišne vrijednosti predmeta izvlaštenja u trenutku u kojem se odlučuje o zahtjevu za izvlaštenje (dan stvarnog vrednovanja), a prema utvrđenom uporabnom svojstvu nekretnine.

**3.1.2. Urbanistički pojmovi**

Prostorno planiranje je, sukladno zakonu, definirano kao interdisciplinarna djelatnost organizirana kao institucionalni i tehnički oblik za upravljanje prostornom dimenzijom održivosti, kojom se na temelju procjene razvojnih mogućnosti u okviru zadržavanja osobnosti prostora, zahtjeva zaštite prostora, te očuvanja kakvoće okoliša i prirode, određuje namjena prostora/površina, uvjeti za razvoj djelatnosti i infrastrukture te njihov razmještaj u prostoru, uvjeti za urbanu preobrazbu i urbanu sanaciju izgrađenih područja te uvjeti za ostvarivanje planiranih zahvata u prostoru.

Prema tome prostorni plan prvenstveno određuje granice unutar kojih je planirano održivo upravljanje prostorom, određivanjem granica pojedinih namjena površina unutar tih granica i podložan je promjeni. Stoga nije izvjesno hoće li se planom predviđena namjena određenih površina zaista i realizirati. Takva neizvjesnost ne postoji kod izdane lokacijske dozvole, koja je pojedinačni akt utemeljen na, u vrijeme njena ishođenja, važećem planu.

Najčešći prijepor pri određivanju vrijednosti nekretnine kao i određivanju tržišne naknade u postupcima izvlaštenja nastaje u poimanju namjene zemljišta na dan određivanja naknade za izvlaštenje (dan vrednovanja).

Zakon o prostornom uređenju (NN 153/13, dalje ZPU) daje odgovor na pitanje smatra li se nekretnina na kojoj je planirana gradnja objekata javne namjene, građevinskim zemljištem ili ne.

Naime, u odredbi članka 3. ovog Zakona definirani su pojmovi na koje se Zakon odnosi. Građevinsko zemljište je definirano kao zemljište koje je izgrađeno, uređeno ili je prostornim planom namijenjeno za građenje građevina ili uređenje površina javne namjene.

Prema tome, u trenutku vrednovanja, zemljište koje se izvlašćuje svakako jest građevinsko zemljište jer ne bi bilo moguće ishoditi lokacijsku dozvolu za zahvat javne namjene, ako takva mogućnost nije predviđena prostornim planom, dakle, ako zahvat nije planiran na građevinskom zemljištu.

Stoga kada se primjerice, zemljište izvlašćuje radi gradnje ceste, čestice zemljišta koje čine trasu te ceste, u trenutku vrednovanja treba procijeniti kao građevinsko zemljište.

Obzirom da se, prema tumačenju autora ZPVN-a, uporabno svojstvo nekretnine određuje prema njenim obilježjima i korištenju na dan koji prethodi danu stupanja na snagu prostorno planskog dokumenta kojim je određena javna namjena prostora u kojem se nalazi nekretnina koju treba izvlastiti, potrebno je ukazati na činjenicu da se prostornim planom prvenstveno određuju područja namjene/ načina korištenja pojedinih područja unutar granica prostornog plana, dok se konkretni zahvati u prostoru odobravaju na konkretnom području unutar područja planom određene namjene, što prema mišljenju autorice govori u prilog stavu da se tržišna naknada za čestice zemljišta na kojima će se izvoditi gradnja ili radovi (određeno lokacijskom dozvolom) treba odrediti u visini procjene za građevinsko zemljište uzimajući u obzir uporabno svojstvo nekretnine koju je imala prije nastanka povoda za izvlaštenje.

Ovdje, u svrhu procjene umanjenja vrijednosti preostalog zemljišta ili eventualno njegovog izvlaštenja na prijedlog izvlaštenika, svakako treba imati u vidu radi li se o zahvatu u prostoru koji se nalazi na građevinskom području naselja ili na izdvojenom građevinskom području izvan naselja.

Radi li se o nekretnini unutar građevinskog područja naselja, bez obzira je li to područje izgrađeno ili nije, čestice o kojima se vodi postupak izvlaštenja trebalo bi procjenjivati kao građevinsko zemljište, jer se radi o površinama unutar naselja i planiranog proširenja naselja.

Nasuprot tome ako se radi o zemljištu koje je prostornim planom smješteno unutar izdvojenog građevinskog područja izvan naselja te je u planu naznačeno kao poljoprivredno tlo, kao takvo se treba i procijeniti i to u visini tržišne vrijednosti za takvo zemljište na dan vrednovanja.

Pojednostavljeno, na dan kakvoće, preostalo zemljište (čija se vrijednost zbog izvlaštenja umanjuje ili koje se izvlašćuje na prijedlog izvlaštenika), a koje se nalazi u zoni poljoprivrednog tla trebalo bi procijeniti s obzirom na njegovo stanje i kakvoću kao poljoprivredno zemljište i utvrditi mu početnu tržišnu vrijednost na taj dan. Ovoj vrijednosti bi trebalo dodati vrijednost gubitka prava i posljedične gubitke te od toga oduzeti posljedične dobitke.

Nadalje, kako bi se došlo do tržišne vrijednosti za nekretnine koje više ne mogu ostati u privatnom vlasništvu ili za one nekretnine koje su izuzete sa tržišta, potrebno je simulirati tržišno ponašanje i odvojeno procijeniti nekretninu na dan kakvoće prema načelu prethodnog učinka i na dan vrednovanja analizirajući i uračunavajući posljedične gubitke i posljedične dobitke, onako kako bi prilikom kupoprodaje to radili svaki razboriti kupac i prodavatelj.

**3.1.3. Izvlaštenje i kriteriji za procjenu tržišne vrijednosti nekretnine u praksi sudova**

* **Ustavni sud Republike Hrvatske**

U predmetu U-III/5419/2013 ustavna tužba je bila podnesena protiv presude Upravnog suda u Rijeci, broj: UsI-668/12-16 od 13. rujna 2013., kojom je u točki I. izreke odbijen tužbeni zahtjev podnositelja radi poništenja rješenja Ministarstva pravosuđa kojim je prihvaćen prijedlog Autoceste Rijeka - Zagreb d.d., Zagreb, za izvlaštenje k. č. br. 422/1 i dr. k. o. Ladešić.

Naknada je bila određena za poljoprivredno zemljište s obrazloženjem da se izvlašteno zemljište ne može smatrati građevinskim jer nije stvoren zakonom propisan uvjet njegove prenamjene u strogo formalnoj zakonskoj proceduri prethodno donošenju akta o izvlaštenju, te sačinjene nove procjene po ovlaštenom poljoprivrednom vještaku, vidljivo je da je utvrđena ista tržišna cijena za navedene nekretnine, kao i u postupku osiguranja dokaza, a koja je utvrđena u puno većem iznosu od cijene koju u službenoj evidenciji posjeduje Porezna uprava, te je stoga zahtjev vlasnika zemljišta po punomoćnici za veću cijenu zemljišta neosnovan, tim više što su uglavnom svi drugi vlasnici u istoj katastarskoj općini pristali na takvu procjenu te sklopili nagodbe s korisnikom izvlaštenja pred ovim tijelom. (...)"

Žalba na to rješenje je bila odbijena.

Upravni sud odbio je tužbu podnositelja te u obrazloženju osporene presude istaknuo*:"(...) Točno je da Zakon o prostornom uređenju i gradnji definira što je građevinsko zemljište, međutim pri određivanju naknade za izvlaštenje u prvom redu treba primijeniti posebne odredbe Zakona o izvlaštenju koje prema načelu da posebna norma ukida opću (lex specialis derogat legi generali) imaju prednost pred odredbama Zakona o prostornom uređenju i gradnji. Stoga se vlasniku treba odrediti naknada za izvlaštenje kojom može u vlasništvo steći nekretninu koju bi mogao koristiti na isti način kao i izvlaštenu nekretninu, odnosno treba mu omogućiti da ima* *iste uvjete korištenja kakve je imao do izvlaštenja.*

*Shodno citiranom uvjerenju Upravnog odjela za prostorno uređenje, građenje i zaštitu okoliša Karlovačke županije, tužitelj je predmetnu nekretninu uvijek koristio kao poljoprivredno zemljište. Nije mu, dakle, nikada bilo dozvoljeno na njoj graditi, a da ju je sam prodavao, mogao je postići samo cijenu poljoprivrednog zemljišta. Stoga bi, kada bi mu se odredila naknada prema cijeni građevinskog zemljišta, stekao više koristi nego što ih je imao prije pokretanja izvlaštenja, što je u suprotnosti s citiranom odredbom članka 32. Zakona o izvlaštenju.*

*Slijedom navedenog, naknadu za izvlaštenje trebalo je odrediti prema tržišnoj vrijednosti poljoprivrednog zemljišta , što je pravilno utvrdio i tuženik.“.*

U ustavnoj tužbi vlasnik prigovara i postojanju različite sudske prakse.

Ustavni sud Republike Hrvatske je ustavnu tužbu podnositelja ocjenjivao s aspekta povrede prava zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava te je ustvrdio da je:

* jedan od temeljnih aspekata vladavine prava načelo pravne sigurnosti koje je implicitno sadržano u Ustavu i Konvenciji. Ako nema mehanizma koji osigurava dosljednost, proturječne odluke u sličnim predmetima koje je donio isti sud, mogu dovesti do povrede tog načela i time potkopati povjerenje javnosti u pravosuđe.

Ustavni sud je ukazao na prethodnu presudu broj: Usl-489/12-16 od 7. ožujka 2013., u kojoj je Upravni sud izrazio sljedeće: *"Suprotno tužbenim navodima pravilno je drugostupanjsko tijelo zaključilo da na visinu utvrđene naknade utječe okolnost što je izvlašteno zemljište namijenjeno za izgradnju javne ceste kao da i njegova vrijednost u provedenom postupku pred prvostupanjskim upravnim tijelom nije utvrđena sukladno odredbi čl. 33. Zakona o izvlaštenju. Naime, pobijanim rješenjem zauzeto je ispravno stajalište da se pravni status zemljišta procjenjuje s obzirom na njegovu namjenu, propisan prostornim planom, što je sukladno s odredbom čl. 2. st. 1. t. 2. Zakona o prostornom uređenju i gradnji kojim je propisano da je građevinsko zemljište - zemljište unutar i izvan granica građevinskog područja koje je izgrađeno ili je prostornim planom namijenjeno za građenje građevine i uređenje javnih površina. Stoga je pravilno drugostupanjsko tijelo zaključilo da ako je predmetno zemljište prostornim planom namijenjeno za gradnju autoceste da se tada radi o građevinskom, a ne o poljoprivrednom zemljištu, a koju činjenicu je potrebno nedvojbeno utvrditi u nastavku postupka.“*.

U svjetlu prethodno iznesenog, Ustavni sud smatra da postojanje dviju proturječnih odluka istog Upravnog suda u pravno i činjenično istovjetnoj pravnoj stvari nije u skladu s načelom pravne sigurnosti. Uloga je Upravnog suda, kao tijela više instance od tijela koje je donijelo pobijano rješenje da u predmetima iste činjenične i pravne osnove osigura jedinstvenu primjenu zakona.

Tim više što je o pitanju o kojem je riječ u konkretnom slučaju svoje stajalište izrazio Visoki upravni sud te se može reći da je o njemu uspostavljena ujednačena i stabilna praksa.

Tako je, primjerice, Visoki upravni sud Republike Hrvatske u odluci broj: Usž-205/15-2 od 27. kolovoza 2015. naveo: *"Prema ocjeni ovog Suda u postupcima izvlaštenja treba prihvatiti značaj prostorno planske dokumentacije kojom je određeno da se na nekom zemljištu treba izgraditi cestovna infrastruktura, što utječe na određivanje visine naknade za izvlaštenu nekretninu.Stoga je neosnovan žalbeni prigovor prema kojem se u postupku utvrđivanja visine naknade predmetno zemljište treba smatrati zemljištem isključivo poljoprivredne namjene i određivati cijena, zanemarujući pri tome prostorno plansku dokumentaciju, zbog koje upravo i je pokrenut postupak izvlaštenja.“*.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u odluci broj: Usž-1795/16-2 od 13. srpnja 2016. istaknuo je:"*Mjerodavna odredba za ocjenu navedenog prigovora je članak 33. stavak 1. Zakona o izvlaštenju (Narodne novine, broj 9/94., 112/00., 114/01., 79/06., 45/11., 34/12. i 74/14.) kojom je propisano da 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 u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju, odnosno u vrijeme sklapanja nagodbe.*

*Prema odredbi stavka 2. istoga članka Zakona 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 njezinog utvrđivanja.* *O spornom pravnom pitanju ovaj sud je zauzeo stajalište izraženo i više ranijih odluka na koje pravilno upućuje zainteresirana osoba u odgovoru na žalbu, a prema kojem je kod određivanja naknade potrebno uzeti u obzir i prostorno-plansku dokumentaciju zbog koje je i pokrenut postupak izvlaštenja. Stoga imajući na umu svrhu izvlaštenja u skladu s konkretnom prostorno-planskom dokumentacijom (izgradnja autoceste), bez obzira na status nekretnine u trenutku izvlaštenja (poljoprivredno zemljište), Sud ocjenjuje kako je pobijana presuda donesena na temelju pravilne primjene materijalnog prava.“.*

Ustavni sud Republike Hrvatske je zaključio:

**Upravni sud je odstupio od ustaljene prakse, time izazvao pravnu nesigurnost, a u odnosu na izraženi pravni stav Upravnog suda, USRH je ocijenio da se pravna stajališta, navedena u osporenoj presudi Upravnog suda u Rijeci ne zasnivaju na ustavnopravno prihvatljivoj primjeni i tumačenju mjerodavnog materijalnog prava.**

* **Vrhovni sud Republike Hrvatske (dalje VSRH)**

Povodom zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude u predmetu U-zpz 10/16-7, VSRH je potvrdio pravno stanovište Visokog Upravnog suda Republike Hrvatske.

U konkretnom slučaju presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske br. Usž-2224/15-2 od 2. prosinca 2015. odbijena je žalba tužitelja H. a. d.o.o. i potvrđena je presuda Upravnog suda u Zagrebu br. UsI-332/14-8 od 19. lipnja 2015. kojom je odbijena žalba tužitelja za poništavanje rješenja Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske. U navedenim presudama Visoki upravni sud i Upravni sud u Zagrebu zauzeli su pravno shvaćanje da su tuženik i prvostupanjsko tijelo pravilno odredili vrijednost spornog zemljišta kao građevinsko, namijenjeno za gradnju komunalne infrastrukture. Visoki upravni sud Republike Hrvatske pak ističe da u postupcima izvlaštenja treba prihvatiti značaj prostorno-planske dokumentacije kojom je određeno da se na nekom zemljištu treba izgraditi cestovna infrastruktura, što utječe na određivanje visine naknade za izvlaštenu nekretninu, pa se visina naknade ne može određivati isključivo prema vrijednosti poljoprivrednog zemljišta. Isto tako sudovi ističu da se položaj vlasnika u postupku izvlaštenja ne može poistovjetiti s pozicijom dobrovoljne ugovorne prodaje, jer se kod izvlaštenja radi o isključivo prisilnom oduzimanju prava vlasništva radi općeg interesa, radi čega je opravdano naknaditi vrijednost oduzete nekretnine. Pri tome je dosuđenu visinu naknade za oduzetu nekretninu prvostupanjski sud utvrdio na temelju nalaza vještaka, koji je sporno zemljište procijenio kao građevinsko zemljište.

U ovom slučaju nekretnina koja je bila predmetom potpunog izvlaštenja se ista nalazila izvan granica građevinskog područja naselja i izgradnja autoceste je bila predviđena prostorno planskom dokumentacijom, a za planirani zahvat u prostoru je bila izdana lokacijska dozvola od strane nadležnog Ministarstva, koja je bila izrađena i potvrđena elaboratom, te je bilo utvrđeno zemljište i površina potrebna za izgradnju navedene dionice autoceste. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske je smatralo da, kako se sporno zemljište nalazi izvan granica građevinskog područja, da se ono može tretirati, pa i prilikom određivanje naknade, samo kao poljoprivredno, a ne kao građevinsko zemljište.

VSRH ponavlja da prema Zakonu o izvlaštenju vlasniku pripada za izvlaštenu nekretninu naknada u visini tržišne vrijednosti, time da metodologija izračuna naknade treba u konkretnom slučaju polaziti od činjenice da se radi o neizgrađenom građevinskom zemljištu.

VSRH uporište nalazi u definiciji iz čl. 2. st. 1. al. 2. Zakona o prostornom uređenju i gradnji („Narodne novine“, broj 76/07, 38/09, 55/11, 90/11) koja propisuje da je građevinsko zemljište ono zemljište „unutar i izvan građevinskog područja koje je izgrađeno ili prostornim planom namijenjeno za izgradnju građevina i uređenja javnih površina“ i zaključuje sljedeće:“ Kako je u konkretnom slučaju izgradnja autoceste predviđena Prostornim planom G. Z. („Službeni glasnik“, broj 8/01, 16/02, 11/03, 2/06), Generalnim urbanističkim planom G. Z. („Službenik glasnik“, broj 14/03, 8/06, 18/06, 3/07, 7/07), te Urbanističkim planom uređenja „B. k. - R. k. J.“ („Službeni glasnik“, broj 10/05, 18/06), te da je za planirani zahvat u prostor izdana lokacijska dozvola od strane Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Uprave za prostorno uređenje, s izrađenim i potvrđenim elaboratom, to je pravilan zaključak suda da je sporno zemljište građevinsko zemljište, jer mu je i sam Zakon dao takav status.“.

U dugogodišnjoj upravno sudskoj praksi, vezano za postupke izvlaštenja koji se provode sukladno Zakonu o izvlaštenju, a u svrhu izgradnje infrastrukturnih objekata, zauzeto je pravno shvaćanje koje je prihvaćeno i na sjednici Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske od 11. lipnja 2018.:

**- ranijem vlasniku poljoprivrednog zemljišta, onog koje je obuhvaćeno izvlaštenjem – i za koje je korisniku izvlaštenja izdana pravomoćna lokacijska dozvola, u postupku izvlaštenja pripada naknada – ali po cijenama za građevinsko zemljište.**

* **Visoki Upravni sud Republike Hrvatske**

Još 1988. su suci tadašnjeg Upravnog suda Republike Hrvatske utvrdili sljedeće obvezno pravno stanovište:

*„Kada se o naknadi za ekspropriranu nekretninu odlučuje primjenom članka 46. i 47. Zakona o izvlaštenju naknada se određuje prema stanju nekretnine u času eksproprijacije, ali prema tržišnoj vrijednosti (cijenama u slobodnom prometu) u vrijeme utvrđivanja naknade (članak 33. Zakona o izvlaštenju).“.*

Ovo pravno stanovište ne korespondira s pojmom uporabnog svojstva nekretnine, koje početnu procjenu određuje na dan u kojem je došlo do promjene namjene prostora i nije primjenljivo na postupke izvlaštenja provedene sukladno ZION-u.

U novijoj upravno sudskoj praksi, ali u primjeni Zakona o izvlaštenju (NN 9/94, 35/94, 114/01, 79/06, 45/11 i 34/12), Upravni sud u Zagrebu, u presudi UsI-843/16-11 od 23. studenog 2017., kojom je odbio poništiti rješenje Ministarstva, kojim je bilo poništeno rješenje o izvlaštenju i predmet vraćen na ponovni postupak, taj Sud je zaključio da vještak nije pravilno koristio podatke Porezne uprave za predmetnu katastarsku općinu te da ni vještak niti prvostupanjsko tijelo nisu izvršili analizu 26 kupoprodajnih ugovora između (korisnika izvlaštenja) i prodavatelja-fizičkih osoba i pravnih osoba na istom području kojima je prodano cca 37.000,00 m2 zemljišta unutar same zone izvlaštenja, kao i da nije bila izvršena analiza kupoprodajnih ugovora za građevinsko zemljište iz registra kupoprodajnih ugovora Grada koji su priloženi uz procjenu. S tim u vezi Sud napominje da prilikom pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja, a vezano za procjenu tržišne vrijednosti valja imati u vidu relevantnu, odnosno važeću prostorno plansku dokumentaciju te s obzirom na istu procijeniti je li **i nalazi li se nekretnina unutar građevinskog područja naselja ili pak izvan građevinskih područja naselja.** Sud nije prihvatio prigovore tužitelja-izvlaštenika u vezi s 26 kupoprodajnih ugovora, a kojima, po ocjeni tužitelja, se nije radilo o prometu nekretnina već su svi prodavatelji, pod prinudom izvlaštenja, nužde, teške životne, materijalne i ekonomske situacije bili prisiljeni prodati svoje nekretnine navedenim trgovačkim društvima. Ovo tim više što niti sam tuženik u obrazloženju osporavanog rješenja ne navodi da isti ugovori moraju predstavljati isključiv temelj za određivanje tržišne vrijednosti predmetne nekretnine već, tuženik zaključuje, a što prihvaća i ovaj sud, budući da je predmetnim ugovorima izvršen pravni promet nekretnina u području iste katastarske općine, u vezi s čime je razrezan i porez na promet nekretnina te su isti provedeni u zemljišnoj knjizi, **izvjesno je** da su ti **ugovori u određenoj mjeri sudjelovali u formiranju tržišne cijene nekretnina na navedenom području.**

U predmetu Usž-1795/16-2, Visoki upravni sud Republike Hrvatske (dalje: VUSRH) odbijena je žalba protiv presude kojom je odbijen zahtjev za poništenjem rješenja Ministarstva kojim je potvrđeno rješenje o izvlaštenju. U svojoj presudi, koja se temelji na odredbama Zakona o izvlaštenju (Narodne novine, broj 9/94., 35/94., 112/00., 114/01., 79/06., 45/11., 34/12. i 74/14.), VUSRH navodi da prema odredbi stavka 2. istoga članka Zakona 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 njezinog utvrđivanja. O spornom pravnom pitanju ovaj sud je zauzeo stajalište izraženo i više ranijih odluka, a prema kojem je kod određivanja naknade potrebno uzeti u obzir i prostorno-plansku dokumentaciju zbog koje je i pokrenut postupak izvlaštenja. Stoga imajući na umu svrhu izvlaštenja u skladu s konkretnom prostorno-planskom dokumentacijom (izgradnja autoceste), bez obzira na status nekretnine u trenutku izvlaštenja (poljoprivredno zemljište), Sud ocjenjuje da je zemljište pravilno procijenjeno kao građevinsko.

Sud nadalje ocjenjuje kako je činjenično stanje u upravnom postupku, koje je prvostupanjski sud prihvatio na temelju odredbe članka 33. stavka 2. ZUS-a, pravilno utvrđeno na temelju nalaza i mišljenja vještaka, jer je navedeni nalaz jasan, potpun i sa stručnog stajališta stalnog sudskog vještaka za graditeljstvo dovoljno obrazložen pa nije bilo razloga za njegovo neprihvaćanje.

U presudi se zaključuje i da odredba članka 191. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 53/91. i 103/96. - dalje: ZUP), nije obligatorne naravi, nego omogućuje službenoj osobi koja vodi upravni postupak, da u određenim slučajevima otkloni nedostatke u utvrđivanju činjeničnog stanja obnavljanjem vještačenja s istim ili drugim vještacima te traženjem mišljenja od koje znanstvene ili stručne ustanove. Sama činjenica da se nalazi i mišljenja vještaka pribavljeni u upravnom postupku razlikuju u utvrđenoj početnoj cijeni izvlaštene nekretnine po m2 (200,00 kn/m2 odnosno 766,71 kn/m2) sama po sebi ne znači da je službena osoba trebala postupiti po odredbi članka 191. ZUP-a. To iz razloga što je pristup vještaka utvrđivanju naknade bio bitno različit (naknada za poljoprivredno odnosno građevinsko zemljište), pri čemu je zbog naprijed navedene pravilne primjene materijalnog prava, bilo odlučno samo ono vještačenje kojim je utvrđena cijena za građevinsko zemljište.

U predmetu VUSRH-a u kojem su upravni spor inicirali i korisnik izvlaštenja i izvlaštenici korisnik izvlaštenja je istaknuo sljedeće prigovore: “Ističe da je prvostupanjski sud neosnovano utvrdio zakonitom odluku o visini naknade za potpuno i za nepotpuno izvlaštenje zemljišta koje je bilo predmetnom postupka izvlaštenja jer je ista protivna odredbama članaka 32. i 33. Zakona o izvlaštenju. Navodi da je svrha naknade u smislu Zakona o izvlaštenju da se omogući izvlašteniku naknada tržišne vrijednosti koju bi postigao prodajom iste, i kad autocesta ne bi bila u planu, odnosno da ostvari onu naknadu koja će mu omogućiti iste uvjete korištenja kakve je imao dok je koristio istu nekretninu, a ne da se izvlaštenjem obogati. Ističe da je nesporno da su prijašnji vlasnici u slobodnoj prodaji na tržištu mogli za svoju nekretninu postići cijenu isključivo kao za poljoprivredno zemljište i za to zemljište na tržištu nikako ne bi mogli postići cijenu kao za građevinsko zemljište stambene ili poslovne namjene, jer jedina građevina koja se može graditi na tom zemljištu je autocesta. Nadalje ističe da se priznavanjem prava vlasnicima poljoprivrednog zemljišta na naknadu u visini za građevinsko zemljište na kojemu se mogu graditi stambeni i poslovni objekti samo iz razloga što će se na istom graditi autocesta iste dovodi u povoljniji položaj od svih ostalih vlasnika poljoprivrednog zemljišta. Smatra da buduća namjena predmetnog zemljišta koje se po prostornom planu nalazi izvan granica građevinskog područja naselja odnosno sama činjenica što će na istome biti izgrađena autocesta ne može primijeniti kao kriterij prilikom određivanja visine naknade za izvlaštenje i to kao kriterij u vidu višestrukog povećanja tržišne vrijednosti istog zemljišta. Smatra da je utvrđena cijena od 742,90kn/m2 previsoka i nerealna jer se radi o zemljištu bez izgrađene komunalne infrastrukture na kojem je isključivo dozvoljena izgradnja autoceste, a ne drugih objekata. Ističe da procjena tržišne vrijednosti predmetnog zemljišta nije temeljena na konkretnim dokazima kao što su kupoprodajni ugovori i podaci dobiveni od agencija za nekretnine, već na temelju oglasa o ponudama s interneta koji ne predstavljaju i realizirane cijene istih nekretnina. Nadalje navodi da neosnovano za polazišnu vrijednost određuje 1.615,00 kn/m2 koji je u 2007. godini bio utvrđen za građevinska zemljišta poslovne i stambene namjene …(na predmetnom području) te da nisu uzeti u obzir niti podaci Porezne uprave jer sukladno istim prosječna vrijednost građevinskog zemljišta stambene i poslovne namjene iznosi 700,00kn/m2. Stoga nalaz vještaka u potpunosti smatra neobjektivnim i sačinjenim protivno pravilima struke, što je prvostupanjski sud zanemario jer vještak nije niti jednim konkretnim i relevantnim dokazom potkrijepio niti obrazložio navedenu cijenu od 742,90kn/m2. Ističe da vještak nije uzeo u obzir ni nagodbe sklopljene s vlasnicima okolnog zemljišta u k.o. .. za slična zemljišta (izvan granica građevinskog područja naselja) na istoj trasi po cijenama od 210,00kn/m2.

Izvlaštenici su pak isticali: “da nalaz i mišljenje vještaka nije izrađen u skladu s pravilima struke, odnosno da su kriteriji Porezne uprave za procjenu tržišne vrijednosti zemljišta primijenjeni na pogrešan način. Ističu pogrešnim zaključak da se radi o komunalno neopremljenom zemljištu. Navode da se, prema kriterijima Porezne uprave umanjenje zbog nepostojanja komunalija vrši samo onda ako komunalije ne postoje uz parcelu. Kako u ovom slučaju komunalije postoje uz parcelu trebalo je isto smatrati komunalno opremljenim zemljištem, a da imenovani vještak mimo navedenih kriterija neopremljenim zemljištem smatra svako zemljište kod kojeg na zemljištu ne postoje komunalne instalacije. Stoga smatraju da je vještak bez osnove umanjio tržišnu vrijednost izvlaštenih nekretnina za čak 30%. Ističu da kada bi se i radilo o neopremljenom zemljištu tada bi njegovu vrijednost trebali umanjiti otprilike za onaj iznos koji će budući vlasnik morati uložiti kako bi svoju nekretninu priključio na postojeću infrastrukturu. Nadalje smatraju da su upravna tijela kao i prvostupanjski sud propustili uočiti da predmetno zemljište nije namijenjeno samo za izgradnju komunalne infrastrukture već je istovremeno zemljište na kojem se gradi gospodarski objekt autoceste …, kako je to navedeno u izdanoj lokacijskoj dozvoli. Stoga smatraju da se radi o zemljištu visoke komercijalne vrijednost zbog višegodišnje naplate i korištenja autoceste te stoga ima posebnu tržišnu vrijednost, a da to nije vrednovano. Navedene činjenice sukladno kriterijima Porezne uprave potpadaju pod koeficijent K5-koeficijent posebnih uvjeta te omogućuju povećanje vrijednosti zemljišta do 500%, a što su i vještak i upravna tijela i prvostupanjski sud u potpunosti zanemarili. Također smatraju da je vještak pogrešno umanjio vrijednost njihovog zemljišta za 9% zbog oblika parcele, a s obzirom da sam navodi da je parcela pravilnog oblika, a što je uostalom vidljivo iz grafičkog prikaza parcele. Nadalje ističu nepravilnim i umanjenje vrijednosti s osnove položaja u odnosu na javni prijevoz budući da je u postupku utvrđeno da postoji alternativni oblik prijevoza jer na udaljenosti od cca 250m postoji autobusna veza, a na cca 300m željeznička stanica, iz čega proizlazi da se i po shvaćanju vještaka radi o povoljnom položaju čestice u odnosu na javni prijevoz.“.

U svojoj presudi VUSRH navodi:“ *Prema već izraženom pravnom stajalištu ovog Suda izraženom u više presuda ovog Suda, u postupcima izvlaštenja treba prihvatiti značaj prostorno-planske dokumentacije kojom je određeno da se na nekom zemljištu treba izgraditi cestovna infrastruktura, što utječe na određivanje visine naknade za izvlaštenu nekretninu pa se visina naknade za izvlaštenu nekretninu ne može određivati isključivo prema vrijednosti poljoprivrednog zemljišta zanemarujući pri tome prostorno plansku dokumentaciju, zbog koje upravo i je pokrenut postupak izvlaštenja. Stoga žalbeni prigovor tužitelja da predmetne nekretnine nije trebalo procjenjivati kao građevinsko, već zemljištem isključivo poljoprivredne namjene nije osnovan.*

*Iz nalaza i mišljenja sudskog vještaka proizlazi da je obavljen očevid predmetnih nekretnina, da je prilikom procjene uzeo u obzir stanje na tržištu nekretnina, da je predviđena izgradnja isključivo komunalnih i infrastrukturnih sustava za javnu cestovnu infrastrukturu te da na predmetnoj parceli nije moguća izgradnja komercijalnih ni gospodarskih objekata za tržište, komunalnu opremljenost, te kojim se podacima Porezne uprave i s burze nekretnina koristio dakle, obrazloženo je na kojim se konkretno utvrđenim činjenicama i objektivnim mjerilima za utvrđivanje tržišne vrijednosti temelji navedena procjena. Nadalje je vidljivo da je u upravnom postupku održana i usmena rasprava kojom prilikom je vještak na primjedbe tužitelja, koje ponovno navode i u žalbi, dao potpune i argumentirane odgovore te detaljno obrazložio metodologiju i način utvrđivanja tržišne cijene pa nema osnove za sumnju da je njegov nalaz izrađen protivno pravilima struke.*

*Budući da, osim tvrdnje tužitelja da je cijena predmetne izvlaštene nekretnine može biti bitno manja, odnosno da cijena predmetne izvlaštene nekretnine može biti puno veća, nisu ponudili nikakve dokaze da se takva cijena mogla postići, takvi žalbeni prigovori nisu doveli u sumnju pravilnost utvrđenog činjeničnog stanja pa su osnovano upravna tijela i prvostupanjski upravni sud prihvatili nalaz i mišljenje sudskog vještaka u konkretnom slučaju, jer je jasan i potpun te sadržava odlučne elemente za utvrđivanje tržišne vrijednosti predmetne nekretnine.“.*

U sljedećem predmetu je izvlaštenik prigovarao da prvostupanjski sud odbija uzeti u obzir podataka o vrijednosti zemljišta iz procjembenog elaborata kojeg je sam dostavio i da su podaci pribavljeni od Porezne uprave u potpunosti zanemareni, jer da se u podacima Porezne uprave kao prosječnu vrijednost zemljišta navodi 70,00 - 150,00 kn/m2 pa da naknada od 75,00 kn/m2 ne predstavlja prosjek utvrđen po Poreznoj upravi već upravo njegovu najnižu moguću vrijednost i da je naknada neosnovano odmjerena prenisko i arbitrarno i ne odgovara tržišnom kretanju cijena za područje gdje leže nekretnine koje su predmet izvlaštenja.

Sud je odbio prigovore izvlaštenika pojasnivši da iz nalaza i mišljenja vještaka jasno proizlazi da je vještak uzeo u obzir sve elemente utvrđivanja vrijednosti konkretnog zemljišta njegovom individualizacijom, na temelju očevida te standarda i pravila svoje struke, uzevši u obzir usporedne podatke Porezne uprave i podatke o opremljenosti zemljišta komunalnom infrastrukturom.

U obrazloženju presude Usž-1509/17-2 VUSRH navodi: *“Nalaz vještaka iz kojeg proizlazi utvrđena visina naknade detaljno je obrazložen i ukazuje da utvrđena naknada odgovara cijeni koja se mogla postići na tržištu u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja, pri čemu su uzete u obzir sve odlučne okolnosti, a osobito stanje nekretnine, usporedni podaci kao i stanje zemljišta u vrijeme utvrđivanja njegove tržišne vrijednosti. Spomenuti dokaz, kao i ostali dokazi bitni za utvrđivanje visine naknade pravilno su izvedeni i obrazloženi u odlukama javnopravnih tijela pa nije bilo razloga ne prihvatiti ih u ovom sporu. Dokaz koji je tužitelj dostavio naknadno, a riječ je o procjembenom elaboratu iz veljače 2016. za potrebe prodaje poslovne zgrade i ostatka čkbr 131/1 k.o Varaždinske Toplice jedinici lokalne samouprave, u kojem je, sukladno novim propisima o procjeni nekretnina, utvrđena viša cijena četvornog metra zemljišta, ne predstavlja dokaz relevantan za individualizaciju vrijednosti izvlaštenog zemljišta u vrijeme donošenja rješenja o izvlaštenju, pa ga prvostupanjski sud i nije bio dužan posebno obrazlagati. Osim toga, vrijednost zemljišta iz procjembenog elaborata iz 2016., od 26 Eura po četvornom metru, ne može se dovesti u vezu s vrijednosti zemljišta koje je izvlašteno, kako zbog vremenskog odmaka, tako i zbog neusporedivosti namjene zemljišta i komunalne opremljenosti.“.*

U presudi Usž-1987/16-2 VUSRH kao prihvaćeni kriteriji provjerljivosti vještva navodi se sljedeće: *“Kako je nekretnina tužitelja izvlaštena u manjem dijelu te je za taj dio određena naknada u visini tržišne cijene za građevinskog zemljište, pri čemu je nalaz i mišljenje vještaka* ***temeljen na zemljištu istih i sličnih karakteristika, površine i pogodnosti mikrolokacije, pristupu, obliku čestice, komunalnoj opremljenosti i namjeni, to za preostali, veći dio nekretnine tužitelja takvih istih karakteristika, nije bilo temelja za utvrđivanje umanjene vrijednosti.***

*Tužitelji žalbenim navodima ističu da na preostalom dijelu zemljišta površine 1.157 m2 ne mogu graditi ništa, međutim ovu tvrdnju nisu potkrijepili nikakvim dokazima. Budući da je ova tvrdnja protivna nalazima i mišljenjima dvaju nezavisnih vještaka građevinske struke, to ovi žalbeni navodi nisu od utjecaja na donošenje drugačije odluke u ovoj upravnoj stvari. Također, tužitelji niti tužbenim navodima niti razlozima na kojima temelje žalbu nisu dokazali da bi predmetnu nekretninu koja se prema odredbama dokumenta prostornog uređenja nalazi u građevinskom području turističke namjene koristili ili mogli koristiti u neke druge gospodarske namjene.“*.

Stavovi VUSRH mogu se sažeti:

 1988. - Kada se o naknadi za ekspropriranu nekretninu odlučuje primjenom članka 46. i 47. Zakona o izvlaštenju naknada se određuje prema stanju nekretnine u času eksproprijacije, ali prema tržišnoj vrijednosti (cijenama u slobodnom prometu) u vrijeme utvrđivanja naknade (članak 33. Zakona o izvlaštenju).

2016. - Kod određivanja naknade potrebno uzeti u obzir i prostorno-plansku dokumentaciju zbog koje je i pokrenut postupak izvlaštenja. Stoga imajući na umu svrhu izvlaštenja u skladu s konkretnom prostorno-planskom dokumentacijom (izgradnja autoceste), bez obzira na status nekretnine u trenutku izvlaštenja (poljoprivredno zemljište), Sud ocjenjuje da je zemljište pravilno procijenjeno kao građevinsko.

2017. - u postupcima izvlaštenja treba prihvatiti značaj prostorno-planske dokumentacije kojom je određeno da se na nekom zemljištu treba izgraditi cestovna infrastruktura, što utječe na određivanje visine naknade za izvlaštenu nekretninu pa se visina naknade za izvlaštenu nekretninu ne može određivati isključivo prema vrijednosti poljoprivrednog zemljišta zanemarujući pri tome prostorno plansku dokumentaciju, zbog koje upravo i je pokrenut postupak izvlaštenja. Stoga žalbeni prigovor tužitelja da predmetne nekretnine nije trebalo procjenjivati kao građevinsko, već zemljištem isključivo poljoprivredne namjene nije osnovan.

Iz sudske prakse proizlazi da:

* tržišna vrijednost nekretnine je ona vrijednost izražena u novcu koja se za određenu nekretninu može postići na tržištu i koja ovisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njezina utvrđivanja.
* vlasniku pripada za izvlaštenu nekretninu naknada u visini tržišne vrijednosti, time da metodologija izračuna naknade treba u konkretnom slučaju polaziti od činjenice da se radi o neizgrađenom građevinskom zemljištu.

# IV. CJELINA

#  O IZVLAŠTENJU U PRAKSI EUROPSKIH SUDOVA

* **Pravna praksa Europskog suda za ljudska prava (dalje ESLJP)**

Taj Sud je baveći se povredama Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10) u pogledu povreda članka 1. prvog Protokola, koji garantira pravo na mirno uživanje vlasništva, donio niz presuda, od kojih su nama već poznate presude obitelji Vajagić i obitelji Bistrović, a u kojima ESLJP upućuje na primjenu načela razmjernosti između pojedinačnog i općeg interesa u postupcima izvlaštenja, kao i na potrebu pažljive ocjene svih objektivnih i subjektivnih elemenata kojima će se ta ravnoteža uspostaviti., a iznos naknade vezuje uz pojam pravične naknade, koja ne mora nužno odgovarati tržišnoj vrijednosti. ESLJP 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, sa aspekta članka 1. Protokola 1., ne može opravdati.

ESLJP je u svojoj presudi Sporrongu i Lönnrothu protiv Švedske (1982) analizirao dosege ovog članka Protokola Konvencije kroz tri pravila: načelo mirnog uživanja posjeda kao opće načelo, pravila o oduzimanju imovine i pravila za kontrolu uporabe vlasništva u skladu s općim interesom. Ova pravila konstantno ponavlja u svojoj praksi. U istoj presudi utvrdio je i načelo opravdanosti zadiranja u pravo na mirno uživanje vlasništva. To načelo se ogleda u pravičnoj ravnoteži između zahtjeva općeg interesa zajednice i zahtjeva zaštite temeljnih prava pojedinca. Zahtjev za postizanjem ravnoteže između suprotstavljenih interesa se odnosi na primjenu svih odredaba Konvencije.

U predmetu James protiv Ujedinjenog Kraljevstva (1986.), Sud je primijetio da se oduzimanje imovine u javnom interesu bez plaćanja naknade može smatrati opravdanim samo u iznimnim okolnostima i da bi zaštita prava vlasništva koje pruža članak 1. Protokola 1, bila iluzorna i nedjelotvorna u odsutnosti ekvivalentnog načela. Stoga o kompenzacijskim uvjetima, ovisi ocjena poštuje li se pravedna ravnotežu između suprotstavljenih interesa i, osobito, hoće li kompenzacijski uvjeti nametnuti nerazmjeran teret osobi kojoj je imovina oduzeta.

U predmetu Papamichalopoulos i drugi protiv Grčke (pravedna naknada) (1995.) u konkretnom slučaju država je oduzela podnositeljima vrijedno zemljište 1967., tijekom diktatorskog vojnog režima, i predala ga mornarici, koja je zatim na tom zemljištu izgradila pomorsku bazu. ESLJP je utvrdio da je država odgovorna za de facto eksproprijaciju i prvi puta izrazio načelno stajalište da odgovorna država, kada bude utvrđena povreda Konvencije, ima pravnu obvezu „okončati kršenje i reparirati njegove posljedice tako da uspostavi, koliko god je moguće, situacija koja je postojala prije kršenja.

U postupku Kocak i drugi protiv Turske (2004.) i Costa Capucho i 23 druga slučaja „agrarne reforme” protiv Portugala (2008), utvrđeno da je država odredila prenisku naknadu za izvlaštene nekretnine pa je ESLJP dosudio visoki iznos naknade za imovinsku štetu. Temeljno načelo na kojem se zasniva dosuđivanje naknade za imovinsku štetu u presudama ELJSP je vraćanje podnositelja zahtjeva, koliko je god to moguće, u položaj u kojem bi bio da se povreda nije dogodila (restitutio in integrum). Do 2009. ESLJP je primjenjivao metodu izračunavanja visine pravedne (novčane) naknade koja se temeljila na tržišnoj vrijednosti zemljišta i usklađivala s inflacijom i povećavala sukladno povećanju njegove vrijednosti zbog izgradnje koju su poduzeli korisnici izvlaštenja. Ta metoda ustanovljena je u presudi ECHR Papamichalopoulos i drugi protiv Grčke (1995.).

Nova metoda izračuna pravedne naknade izražena u presudi Guiso-Gallisay protiv Italije (2009.) zasniva se na tržišnoj vrijednosti zemljišta prema stanju na dan kad su podnositelji ustanovili s pravnom sigurnošću da su izgubili pravo vlasništva na njemu i taj se iznos povećava za kamate, računajući do dana kad je donesena presuda ECHR, te se umanjuje za sve naknade koje su već plaćene. U ovom predmetu je talijanska administracija 1977. okupirala zemljište podnositelja zahtjeva u Sardiniji radi njegova izvlaštenja i privođenja javnoj namjeni. Radilo se o slučaju hitnog izvlaštenja u kojem su nadležne talijanske vlasti bile ovlaštene okupirati čestice zemljišta i na njima graditi i prije njihova službena izvlaštenja. Izvlaštenje, dakle nije bilo formalno provedeno pa su podnositelji zahtjeva pokrenuli postupak radi naknade štete uzrokovane nezakonitom okupacijom njihova zemljišta.

U konkretnom slučaju ESLJP je trojici podnositelja zahtjeva dosudio ukupno 2.100.000,00 eura na ime naknade za imovinsku štetu, uvećanu za sve poreze, zatim je dosuđen iznos od 45.000,00 eura na ime „gubitka mogućnosti” odnosno štete uzrokovane nedostupnošću zemljišta u razdoblju od nezakonite okupacije 1977. do datuma kad su izgubili vlasništvo (1983.); priznata im je i naknada neimovinske štete u visini od 45.000,00 eura i 35.000,00 eura troškova i izdataka.

U predmetu Vajagić, ESLJP je proglasio dugotrajne upravne i sudske postupke o naknadi za izvlaštenu nekretninu izravno protivne zahtjevima koji proizlaze iz prava na mirno uživanje vlasništva prema čl. 1. Protokola 1. uz Europsku konvenciju i bez obzira na procjenu razumnosti trajanja naznačenih postupaka i donio presudu kojom je utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku. Naime, 1976. je nekretnina bila izvlaštena, a nakon toga je tekao postupak za naknadu pred više instanci s čestim vraćanjem na ponovni postupak, uz višekratne izmjene propisa o nadležnosti i materijalnih propisa, te obraćanja Ustavnom sudu podnošenjem prijedloga za ocjenu ustavnosti određenih odredbi Zakona o izvlaštenju u 2002. godini. Europski sud je utvrdio predugo razdoblje nerješavanja zbog manjkavosti pravnog sustava što je pak dovelo do povrede drugog prava – prava na mirno uživanje vlasništva (čl. 1. Protokola br.1 uz Konvenciju).

Kasnije, presudom od 16.10.2008., Europski sud za ljudska prava ponovno je odlučio o zahtjevu Mirka i Ružice Vajagić. Ovaj puta o pravičnoj naknadi za izvlaštenje.

U odnosu na visinu naknade, poglavito vezano za pojam uporabnog svojstva nekretnine koju je imala prije izvlaštenja Sud ponavlja da se u mnogim predmetima zakonitoga izvlaštenja, kao što je izvlaštenje zemljišta radi izgradnje ceste ili u druge svrhe „u javnome interesu“, tek potpuna naknada može smatrati razumno povezanom sa vrijednošću imovine (vidi predmet Former King of Greece and Others v. Greece, br. 25701/94, § 36., 28. studeni 2002.).

Sud u presudi ukazuje da legitimni ciljevi „javnoga interesa“, kao što su oni kojima teže mjere gospodarske reforme ili mjere predviđene za postizanje veće socijalne pravde, mogu zahtijevati manju naknadu nego što bi to bila potpuna tržišna vrijednost, što se ne odnosi na ovaj predmet jer tu izvlaštenje nije bilo provedeno kao dio procesa gospodarske, socijalne ili političke reforme, niti je bilo povezan s bilo kojim drugim specifičnim okolnostima.

Sud zaključuje da mjerodavno domaće pravo traži da dužna naknada odražava sadašnju tržišnu vrijednost imovine, imajući na umu njeno korištenje u trenutku izvlaštenja (vidi stavak 7. ove presude). Prema tome, Sud u ovome predmetu ne nalazi nikakav legitimni cilj u „javnome interesu“ koji bi mogao opravdati naknadu manju od tržišne vrijednosti.

U predmetu koji je pokrenut na temelju zahtjeva (br. 25774/05) dvoje hrvatskih državljana, Josipa i Jasenke Bistrović protiv Republike Hrvatske podnijelo Europskom Sudu za ljudska prava na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, radilo se o naknadi za nepotpuno izvlaštenje.

Supružnici Bistrović su bili su vlasnici kuće i zemljišta u Gojancu, postupak izvlaštenja dijela njihove zemljišne čestice je pokrenulo društvo Hrvatske ceste d.o.o. radi izgradnje autoceste. Vlasnici su se protivili tom zahtjevu, tražeći da njihova nekretnina i to kuća i okolna zemlja, budu izvlaštene u cijelosti, tvrdeći da, u slučaju djelomičnoga izvlaštenja njima kao poljoprivrednicima kuća i mala površina oko nje ne bi više nikako koristila, jer predstavljaju nedjeljivu cjelinu, tvrdili su da ne bi bilo kolnog pristupa dvorištu, da ne bi mogli koristiti svoju imovinu bez da imaju pristup za traktore i druga vozila koja se koriste u poljoprivrednoj djelatnosti. Osim toga, autocesta i izlazna cesta prolazile bi vrlo blizu kuće, uzrokujući time značajno zagađivanje bukom zbog velike gustoće prometa. Tvrdili su da bi se znatno smanjila vrijednost preostale imovine, budući bi ih izgradnja autoceste lišila životnih uvjeta koje su do tada uživali.

Županijski ured je pribavio mišljenje vještaka o učincima izgradnje autoceste na životne uvjete podnositelja zahtjeva u preostaloj kući i dvorištu te drugo mišljenje vještaka o tržišnoj cijeni poljoprivrednog zemljišta, koju su Bistrovići osporili tvrdeći da je tržišna vrijednost zemlje pogodne za građenje u tom području 180,00 kuna po kvadratnom metru, što je bila vrijednost značajno veća od predloženoga iznosa. 2003. godine Županijski ured je izvlastio dio nekretnine podnositelja zahtjeva i to poljoprivrednu česticu i tri čestice zemlje pogodne za građenje, a Bistrovići su zadržali vlasništvo kuće i okolnog dvorišta. Određena je naknada na osnovu iznosa od 22,00 kuna po kvadratnom metru za poljoprivredno zemljište, procijenjenom na temelju izvješća koje je dostavio sudski vještak za poljoprivredu i 70,00 kuna po kvadratnom metru za zemlju pogodnu za građenje, procijenjenom prema mjerilima koje je odredilo Ministarstvo financija, Porezna uprava. O žalbi drugostupanjsko upravno tijelo nije odlučivalo pa su 2003. godine Bistrovići podnijeli su tužbu tada nadležnom Županijskom sudu na temelju članka 42.a stavka 3. Zakona o izvlaštenju, tražeći izvlaštenje cijele svoje nekretnine. Ponovili su argumente koje su prethodno iznijeli upravnome tijelu i tvrdili da je mišljenje vještaka izrađeno bez da je vještak ikada stvarno došao na lokaciju i bez ikakve studije učestalosti prometa na cesti koja prolazi kraj kuće podnositelja zahtjeva ili učinka zagađenja od prometa na kvalitetu njihovoga života. Mišljenje vještaka bilo je pripremljeno na osnovi karte zemljišta na kojoj je kuća podnositelja zahtjeva bila pogrešno ucrtana, kao da nije bila valjano utvrđena tržišna vrijednost izvlaštenih čestica. Županijski sud je odbio zahtjev podnositelja zahtjeva pozivom na nalaze i mišljenje vještaka i podatke porezne uprave navodeći da na istom području postoji još niz drugih kuća i gospodarskih objekata koji su, ili na istoj ili još manjoj udaljenosti od trase obilaznice, time da je svim ovlaštenicima osigurana zaštita od buke (zaštitnom ogradom), da preostali dio nekretnine ima nesmetan prilaz sa ceste, zbog čega ne postoje nikakvi opravdani razlozi zahtjevu za potpuno izvlaštenje preostalog dijela nekretnine. Ustavna tužba im je također bila odbijena.

Europski sud za ljudska prava utvrdio je povredu Konvencije pojasnivši je u ovome predmetu postojao ozbiljan spor glede primarnih činjenica koje nisu bile raspravljene pa tako tvrdnja vlasnika da djelomično izvlaštenje značajno smanjuje gospodarsku vrijednost preostale imovine kao i nepostojanje kolnog pristupa imovini, vrlo velika blizina autoceste njihovoj kući i neodgovarajuća zaštita od buke i zagađenja. Tako je ostao neodgovoren jedan broj pitanja mjerodavnih za prava podnositelja zahtjeva na temelju članka 1. Protokola br. 1., kao što je metoda izračuna tržišne vrijednosti imovine podnositelja zahtjeva, precizan učinak planirane autoceste na njihove životne uvjete, tvrdnje stranaka da je mišljenje vještaka na koje se pozvala odluka upravnih vlasti bilo izrađeno bez da je vještak ikada posjetio konkretnu lokaciju. Nadalje, presudno pitanje koje se tiče učinka djelomičnoga izvlaštenja na vrijednost preostale nekretnine podnositelja zahtjeva nikada nije bilo raspravljeno i tako pri procjeni naknade koju treba dosuditi nije uzeto u obzir moguće **smanjenje ove vrijednosti** pa je zaključio da nacionalne vlasti nisu postigle poštenu ravnotežu između uključenih interesa te da nisu uložile napore da osiguraju odgovarajuću zaštitu vlasničkih prava podnositelja zahtjeva u kontekstu postupka za izvlaštenje koji je uključivao krajnje miješanje države u ova prava, čime je došlo do povrede prava podnositelja zahtjeva na mirno uživanje njihovoga vlasništva, zajamčenog člankom 1. Protokola br. 1.

Iz naprijed navedenih stavova ESLJP-a jasno proizlazi da bez proporcionalne naknade za oduzimanje temeljnog prava opstoji povreda tog prava, a samim time mogućnost da država snosi financijske posljedice zbog toga.

Europski sud za ljudska prava ukazuje na:

* načelo razmjernosti između pojedinačnog i općeg interesa u postupcima izvlaštenja,
* potreba pažljive ocjene svih objektivnih i subjektivnih elemenata kojima će se ta ravnoteža uspostaviti i
* iznos naknade vezuje uz pojam pravične naknade, koja ne mora nužno odgovarati tržišnoj vrijednosti.
* **Pravna praksa Suda Europske Unije (dalje ES)**

Obzirom na to da države članice nisu na tijela Europske unije prenijele nadležnost u vezi s mogućnosti prinudnog prijenosa vlasništva u javnom interesu (izvlaštenje), to je pitanje ostavljeno zakonodavstvima država članica pa ni Europski sud (European Court of Justice - ECJ) u svojoj praksi nema presuda koje se izravno odnose na institut izvlaštenja ili kriterije za određivanje naknade.

To je vidljivo i u novijem rješenju Suda (deseto vijeće) od 11. prosinca 2014. – Stylinart (predmet C 282/14) u postupku po zahtjevu za prethodnu odluku uz primjenu Povelje Europske unije o temeljnim pravima, vezano za priznavanje obeštećenja vlasniku izvlaštene nekretnine i štetu koja je posljedica izvlaštenja. ES je ocijenio da predmet nacionalnog spora nema nikakvu poveznicu s pravom Unije te riješio da je očito nenadležan odgovoriti na pitanja koja mu je postavio sud Poljske (čl. 267. UFEU a; Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 51. st. 1.; Poslovnik Suda, čl. 53. st. 2. i čl. 94. t. (c)) (t. 18. 22.)

Međutim, u područjima podijeljene ili isključive nadležnosti Europske unije, kao što su pitanja okoliša, slobode kretanja kapitala i primjene odredbi Povelje Europske unije o temeljnim pravima (2007/c 303/01), postoje brojne sudske odluke koje se reflektiraju i na oduzimanje vlasništva i razmjernu naknadu.

Pravo na vlasništvo kao temeljno pravo EU određeno je u članku 17. Povelje. S tim temeljnim pravom u vezi, koncept legitimnog očekivanja obrađen je u predmetu Stefan Demand v Hauptzollamt Trier, broj: C-186/96 iz 1998., a pitanje zakonitosti miješanja u vlasnička prava u predmetu The Queen v Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd, broj: C-491/01, iz 2002.

Legitimni cilj u javnom/općem interesu bio je jedna od tema sudske ocjene u predmetu Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz, broj: C-44/79, presuda iz 1979.

O razmjernosti miješanja u vlasnička prava ES je odlučivao u predmetu Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz, broj: C-44/79 iz 1979., a nepostojanju naknade kao razloga (ne)razmjernosti u predmetu Booker Aquacultur Ltd (C-20/00) and Hydro Seafood GSP Ltd (C-64/00) v The Scottish Ministers, broj: C-20/00 i C-64/00, iz 2003.

Prema načelu*proporcionalnosti* uprava može građanima nametati obaveze samo doPrema načelu *proporcionalnosti,* uprava građanima može nametati obveze samo do granice koja je neophodna da se postigne svrha date mere.granice potrebne za postizanje svrhe mjere. To znači da usvojene mereTo znači da su usvojene mjere moraju biti proporcionalne ciljevima koji se žele postići.moraju biti razmjerni ciljevima koje žele postići. Princip proporcionalnosti prvi put jeNačelo proporcionalnosti je prvi put uveden u pravo EU odlukama Evropskog suda pravde.uvedeno u pravo EU odlukama ES-a. U čuvenoj odluci slučaja*Liselotte*U poznatoj odluci slučaja *Liselotte* *Hauer v.Hauer v.* *Land Rheinland-Pfalz* , Sud je definisao načelo proporcionalnosti na sledeći način:*Land Rheinland-Pfalz*, Sud je načelo proporcionalnosti definirao na sljedeći način: ,,Restriktivne mere koje Evropska zajednica preduzima moraju biti u srazmeri sa opštim„Restriktivne mjere koje je poduzela Europska zajednica moraju biti razmjerne općenitim interesom Zajednice, pri čemu, imajući u vidu cilj koji se želi postići, one ne smejuinteresima zajednice, pri čemu ne smiju, s obzirom na cilj, nesrazmerno i nedopušteno zadirati u subjektivna prava građana“–.nerazmjerno i nedopustivo zadirati u subjektivna prava građana.“. **14**proizvođača u oblasti poljoprivrede.

Teoretski osnov načela*zaštite legitimnih očekivanja* leži u principu pravne sigurnosti.Teorijska osnova načela *zaštite legitimnih očekivanja* leži u načelu pravne sigurnosti. To znači da uprava građanima mora garantovati pravni kontinuitet i sigurnost, tj.To znači da uprava građanima mora jamčiti pravni kontinuitet i sigurnost. Drugi aspekt principa zaštiteDrugi je aspekt načela zaštite legitimnih interesa predstavlja načelo*konzistentnosti* .legitimnih interesa je načelo *dosljednosti*. Da bi legitimna očekivanja građana Da bi se opravdala očekivanja građana mogla biti zadovoljena, organi EU moraju donositi konzistentne upravne odluke.tijela EU moraju donositi dosljedne administrativne odluke. Ovo načelo

**Zaključno**

Naknada u visini tržišne vrijednosti zemljišta, kao ekvivalent prisilnom oduzimanju vlasništva, mora se odrediti uz primjenu testa razmjernosti u svakom konkretnom slučaju, na temelju objektivnih i provjerljivih parametara. Za tržišnu vrijednost zemljišta bitni su čimbenici: lokacija, komunalna izgrađenost i opremljenost, oblik i veličina parcele, stupanj izgrađenosti zemljišta, kultura zemljišta, kakvoća zemljišta, planska namjena zemljišta, način na koji vlasnik koristi zemljište prije izvlaštenja, da li je isto urbanizirano ili nije, urbanistički uvjeti te ponuda i potražnja.

# V. VJEŽBE

**Pitanja:**

1. **Tko je korisnik izvlaštenja prema ZION-u**?

**Odgovor:**

1. **Što je interes Republike Hrvatske i tko ga utvrđuje?**

**Odgovor:**

1. **Tko je procjenitelj vrijednosti nekretnina?**

**Odgovor**:

1. **Što su potpuna, a što nepotpuna izvlaštenja?**

**Odgovor:**

1. **Opišite postupak utvrđivanje stanja i vrijednosti nekretnine predložene za izvlaštenje.**

**Odgovor:**

1. **Navedite metode za izradu procjene vrijednosti nekretnina** **prema ZPVN.**

**Odgovor**:

**Raspravite u grupama:**

**SLUČAJ 1.**

Rješenjem MP odbijena je žalba tužitelja i M. V. izjavljena protiv rješenja Ureda državne uprave u S.-d. ž., Službe za imovinsko-pravne poslove, Ispostava O., klasa: UP/I-943, a kojim je utvrđen interes Republike Hrvatske za građenje, rekonstrukciju, održavanje javnih cesta utvrđenih člankom 26. točka 1. Zakona o javnim cestama (Narodne novine, broj 180/04., 138/06., 146/08., 152/08., 38/09., 124/09.), te prihvaćen prijedlog H. a. d.o.o. Z. za potpuno izvlaštenje nekretnina na način detaljno opisan izrekom tog prvostupanjskog rješenja. Naknada je isplaćena upisanim vlasnicima.

Tužitelj smatra da već u trenutku podnošenja zahtjeva za izvlaštenje nisu bile ispunjene pretpostavke iz odredbe članka 20. Zakona o izvlaštenju, niti je, u daljnjem postupku izvlaštenja, poštivana propisana procedura vezana za sigurno utvrđenje vlasničkih prava osoba prema kojima je zahtjev usmjeren. Tvrdi da spomenute osobe nisu stvarni vlasnici izvlaštenih nekretnina, već je to upravo žalitelj koji se zajedno sa svojim bratom, a prethodno sa svojim pravnim prednicima nalazi u dugogodišnjem, kontinuiranom, zakonitom, poštenom i savjesnom posjedu kroz vremenski period duži od 100 godina.

Kako biste presudili?

Odgovor:

**SLUČAJ 2.**

Tužitelj u žalbi navodi kako nije pravilno određena visina naknade za izvlaštenu nekretninu odnosno da se rješenje tuženika ne može ocijeniti zakonitim. Smatra kako prijeporno zemljište predstavlja poljoprivredno zemljište pa da je, slijedom toga, naknada trebala biti određena kao za poljoprivredno zemljište, a ne kao za građevinsko zemljište. Ističe kako odredbama Zakona o izvlaštenju („Narodne novine“, broj: 9/94., 35/94., 112/00., 114/01., 79/06., 45/11. i 34/12.) nije propisano da se cijena „inače poljoprivrednog zemljišta„ uvećava zbog izgradnje autoceste. Tvrdi kako se buduća namjena predmetnog zemljišta, koje se po prostornom planu nalazi izvan granica građevinskog zemljišta, ne može uzeti kao kriterij pri određivanju visine naknade za izvlaštenje. Smatra kako je nalaz i mišljenje vještaka kojim je cijena m2 spornog zemljišta od 854,34 kn previsoko određena, a da je zbog toga pogrešno i previsoko određena vrijednost predmeta spora  i trošak pravnog zastupanja.

Koje biste kriterije za utvrđivanje naknade primijenili?

Odgovor:

**SLUČAJ 3.**

Upravnim rješenjem je odbijen zahtjev tužiteljice za određivanje naknade za nekretninu ekspropriranu rješenjem Općine R., iz 1981. godine. Ona tvrdi da za predmetne eksproprirane nekretnine nije vođen postupak određivanja naknade. Iz dopisa Grada R., Odjela gradske uprave za financiranje od 29. srpnja 2011., proizlazi da se podaci o tome da li je naknada tužiteljici isplaćena ne mogu dostaviti iz razloga što sukladno članku 13. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu ne postoji obveza trajnog čuvanja knjigovodstvenih isprava.

Općina navodi da je tužiteljica osobno sudjelovala u postupku eksproprijacije predmetnog zemljišta i u postupku sporazumnog određivanja naknade za eksproprirano zemljište kojim je određena naknada za eksproprirano zemljište. Također je vidljivo da su sve osobe koje su sudjelovale u sklapanju nagodbe istu potpisale pa tako i tužiteljica a što je vidljivo na samoj nagodbi.

Prema odredbi članka 46. Zakona o izvlaštenju (Narodne novine, broj 9/94., 35/94., 112/00., 1114/01., 79/06. i 45/11.), odredbe ovoga Zakona primjenjuju se na započete postupke eksproprijacije u kojima nije, do stupanja na snagu ovoga Zakona, donijeto konačno rješenje i postupke određivanja naknade u kojima nije donijeta pravomoćna odluka ili ako ta rješenja, odnosno odluke budu poništene ili ukinute.

Kako biste presudili?

Odgovor:

**SLUČAJ 4.**

Nesporno je da su tužitelj (korisnik izvlaštenja) i zainteresirana osoba (vlasnik nekretnine) sklopile nagodbu radi utvrđivanja iznosa naknade za izvlaštenu nekretninu na zapisnik kod prvostupanjskog javnopravnog tijela 14. lipnja 2011. Nagodbom nisu bili obuhvaćeni i troškovi.

Zainteresirana osoba (prijašnji vlasnik) smatra kako Upravni sud pogrešno tumači točku III. nagodbe koju je zaključila s korisnikom izvlaštenja, kao i odredbu članka 161. stavka 4. i članka 98. stavka 4. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine" 47/09. - dalje: ZUP). Ukazuje kako su u drugim predmetima priznati troškovi pravnog zastupanja iako su postupci izvlaštenja okončani nagodbom.

U upravnom sporu je sporna primjena odredba članka 161. stavka 6. ZUP-a koja propisuje da kad je postupak okončan nagodbom, svaka stranka snosi svoje troškove, osim ako nagodbom nije drukčije određeno; u vezi odredbe članka 27. Zakona o izvlaštenju ("Narodne novine" 9/94., 35/94., 112/00., 114/01., 79/06., 45/11., 34/12. i 74/14.) koja propisuje kako troškove postupka izvlaštenja snosi korisnik izvlaštenja, izuzev troškova postupka nastalih povodom žalbe vlasnika nekretnine koja nije uvažena.

Biste li dosudili troškove prijašnjem vlasniku?

Odgovor:

# LITERATURA

1. Baretić, S.; Bestvina, M.; Kontrec, D. (2016) Priručnik za provođenje postupka izvlaštenja (potpunog i nepotpunog) u infrastrukturnim projektima sufinanciranim iz fondova EU. Zagreb: Republika Hrvatska, Ministarstvo poljoprivrede i Hrvatske vode
2. Kontrec, D.; Končić, A.; Končić, F. (2014) Vodič za rješavanje imovinsko pravnih odnosa na nekretninama u RH u provedbi projekata EU. Zagreb: Republika Hrvatska, Ministarstvo poljoprivrede i Hrvatske vode
3. Peček, R. (2010) Komentar zakona o izvlaštenju. Zagreb: Novi Informator
4. Brežanski, J. (2007) Izvlaštenje u sudskoj praksi. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 28 (1). URL: http://hrcak.srce.hr/25381 (2016-12-22)
5. Britvić-Vetma, B. (2009) Pravo izvlaštenja nekretnina u Hrvatskoj: Opći režim i posebni postupci. Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, 46 (1). URL: hrcak.srce.hr/file/56887 (2016-11-29)
6. Britvić-Vetma, B; Baotić, I. (2014) Pravno uređenje postupka izvlaštenja u RH. Pregledni rad. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu
7. Kontrec, D. (2015) Nepotpuno izvlaštenje i upisi u zemljišne knjige – Propisi i praksa. Pregledni znanstveni rad. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
8. Peček, R. (2016) Novi institut Zakona o izvlaštenju. Zagreb, URL: http://www.iusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=24782 (2016-12-23)
9. Staničić, F. (2009) Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa. Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 9 (1). URL: <http://hrcak.srce.hr/135542> (2016-11-27)
10. Dr. sc. Frane Staničić: Razlikovanje javnog interesa, općeg interesa i interesa Republike Hrvatske u kontekstu javnopravnih ograničavanja prava vlasništva
11. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 55, 1/2018., str. 111.- 129.
12. Ustav Republike Hrvatske (NN, broj 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)
13. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade(NN, broj 74/14, 69/17)
14. Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina (NN, broj 78/15)
15. Pravilnik o metodama procjene vrijednosti nekretnina (NN broj 105/15)
16. Pravilnik o informacijskom sustavu tržišta nekretnina (NN broj 114/15, 122/15)
17. Uredba o masovnoj procjeni vrijednosti nekretnina (Narodne novine broj 28/19)
18. Europski sud za ljudska prava, http://www.coe.int/(2018-9-2)
19. Europski sud, http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=hr(2018-9-2)
20. Ustavni sud Republike Hrvatske, https://www.usud.hr/hr/praksa-ustavnog-suda(2018-9-2)
21. Vrhovni sud Republike Hrvatske - SupraNova, http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=888- interna sudska tražilica
1. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima [↑](#footnote-ref-1)
2. Horvat, Marijan. Rimsko pravo. 8. izd., Zagreb: Pravni fakultet, 2002., str. 190. [↑](#footnote-ref-2)
3. (Brstilo, 2002:35) [↑](#footnote-ref-3)
4. 1. Vidi i Zakon o Projektu zaštite od poplava u slivu rijeke Kupe NN 118/18, na snazi od 04.01.2019. [↑](#footnote-ref-4)
5. Članak 36.a (ZION NN 69/17) [↑](#footnote-ref-5)
6. iz članka 25. stavka 2. ZION-a [↑](#footnote-ref-6)