

# Određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu

---

**Derđa, Dario**

*Source / Izvornik:* **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2005, 26, 473 - 493**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:979415>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-02-11**

**PRAVI**

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci  
University of Rijeka

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)  
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

**uniri** DIGITALNA  
KNJIŽNICA

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

## ODREĐIVANJE NAKNADE ZA IZVLAŠTENU NEKRETNINU

Mr. sc. Dario Đerđa, asistent  
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 347.234  
347.426.6  
Ur.: 21. prosinca 2004.  
Pr.: 31. siječnja 2005.  
Pregledni znanstveni članak

*U radu je dana analiza određivanja naknade za izvlaštenu nekretninu u hrvatskom i usporednom pravu. U tu je svrhu ponajprije ukazano na praktičnu važnost pravnog instituta izvlaštenja. Slijedi kratak opis obilježja i postupka izvlaštenja. Autor zatim prikazuje rješenja određivanja naknade za izvlaštenu nekretninu usvojena u hrvatskom i usporednom pravu, s posebnim osvrtom na određivanje naknade na osnovi tržišne vrijednosti i određivanje tzv. «pravične naknade». Na kraju, ukratko se osvrće na odluku o naknadi.*

**Ključne riječi:** *izvlaštenje, naknada, tržišna vrijednost.*

### 1. Uvod

Sve bržim gospodarskim razvojem, pridavanjem sve većeg značenja ulozi javnih službi u modernom društvu te nastojanjima zadovoljenja sve zahtjevnijih potreba od općeg društvenog interesa za građane u državi i jedinicama lokalne samouprave, institut izvlaštenja sve više i više dobiva na važnosti. Tome svakako pridonosi i činjenica da je jedno od osnovnih obilježja tržišnog gospodarstva, ustavom i zakonima adekvatno zaštićeno pravo vlasništva. Kada se imovina privatnih osoba ne bi štitila na odgovarajući način, njezin vlasnik ne bi bio motiviran na sebe preuzeti rizik ulaganja u tu imovinu, jer bi pri tome uvijek postojala mogućnost da od takvog ulaganja ne on, već netko treći, može imati koristi. Stoga se pravo vlasništva redovito štiti pravnim pravilima najviše pravne snage, najčešće ustavima država i međunarodnim ugovorima.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tako primjerice i *Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 41/01. i 55/01., u članku 48. stavak 1. propisuje: «Jamči se pravo vlasništva.». Nadalje npr. *Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke*, u članku 14. stavak 1. propisuje: «Jamče se vlasništvo i pravo nasljeđivanja». Seifert, Karl-Heinz, Hömig, Dieter, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Nomos, Baden, 1995. Jamstvo prava vlasništva našlo je npr. svoje mjesto i u *Prvom protokolu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* gdje stoji: «Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva.» *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda: Rim, 4. studenoga 1950.*, Ministarstvo vanjskih poslova, Zagreb, 1996.

Međutim, pravo vlasništva nije neograničeno, već je, ukoliko se to smatra potrebnim, dopušteno da društvena zajednica – država ili jedinica područne (regionalne) samouprave – može utjecati na to pravo.<sup>2</sup> Ograničiti privatna prava potrebno je kada to zahtijeva opći društveni interes. U protivnom bi vlasnik zemljišta zahvaljujući svom «*monopolnom*» položaju mogao spriječiti daljnji razvoj javnih službi, odbijajući dobrovoljno prenijeti vlasništvo nad svojom nekretninom društvenoj zajednici ili utužujući od nje nerealno visoku naknadu za prijenos vlasništva. Drugi razlog koji ide u prilog izvlaštenju svakako je potreba za učinkovitošću stjecanja nekretnina, jer bi neki vlasnici mogli zbog ovoga ili onoga razloga biti nesposobni poduzimati određene pravne radnje ili jednostavno biti nedostupni tijelima državne vlasti.

Stoga se u nekim slučajevima isključivo zahvaljujući institutu izvlaštenja mogu izgraditi ceste, autoceste, željezničke pruge, brane, postrojenja za proizvodnju električne energije, kanalizacijski sustavi te drugi objekti komunalne infrastrukture, parkovi, bolnice, škole, kao i ostali objekti koji su od općeg društvenog interesa za državu, županiju, grad ili općinu.

Međutim, svakako treba imati na umu da izvlaštenje nije model stjecanja vlasništva koji javna vlast može arbitrarno koristiti, već se primjenjuje samo ako se opravdano zaključi da stjecanje nekretnine u privatnom vlasništvu nije moguće ni na koji drugi način. Tako npr. u § 4. finskog *Zakona o izvlaštenju* stoji kako se izvlaštenje neće provesti ako se svrha izvlaštenja može valjano postići na neki drugi način.<sup>3</sup> Ista se odredba susreće i u Švedskoj, dok je u praksi Ustavnog suda Njemačke primjerice izraženo načelo dopustivosti izvlaštenja pod pretpostavkom da se cilj koji se želi postići izvlaštenjem ne može ostvariti slabijim zahvatom u imovinska prava. Borković smatra kako je provođenje izvlaštenja znak da se suprotni interesi, u pravilu gospodarski prema svojoj prirodi, nisu mogli usuglasiti budući da se u najvećem broju slučajeva, makar to zakon i ne propisivao, pristupa prethodnom pokušaju nagodbe.<sup>4</sup>

Poradi gore navedenih razloga, u društvima utemeljenim na privatnom vlasništvu izvlaštenje privatne imovine u javnu korist omogućeno je ponajprije ustavom,<sup>5</sup> a ako ustavni tekst ne sadrži takve odredbe onda, uvijek zakonima. Tako se najčešće

---

<sup>2</sup> *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* u članku 1. *Prvog protokola* određuje: «*Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava.*» te «*Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.*»

<sup>3</sup> U skladu s § 12. stavak 2. finskoga *Zakona o izvlaštenju* ono se ne smije koristiti ako je neprikladno da javna korist prevagne nad privatnom. Više o slučajevima u kojima se može provesti izvlaštenje vidi u Viitanen, Kauko, *Just Compensation in Expropriation?*, FIG XXII International Congress, Washington, 2002., str. 1.

<sup>4</sup> Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 604.

<sup>5</sup> Tako primjerice *Ustav Republike Hrvatske* u članku 50. stavak 1. propisuje: «*Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.*» *Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke* u članku 14. stavak 3. propisuje:

mogućnost provedbe izvlaštenja propisuje ustavom, dok se postupak i ostala važna pitanja provođenja izvlaštenja uređuju posebnim zakonima. Naravno, s ciljem redovitog funkcioniranja slobodnog tržišta propisuju se strogi uvjeti za zadiranje u pravo privatnog vlasništva, pa je tako i sam institut izvlaštenja vrlo strogo pravno normiran.

## 2. *Općenito o izvlaštenju*

Pojam izvlaštenje ili eksproprijacija dolazi od latinske kovanice *ex (iz) i proprius* (vlastit), iz čega je onda složen pojam «*ekspropriare*», «*expropriatio*» (oduzeti, prisilno oduzeti).<sup>6</sup> U Hrvatskom enciklopedijskom rječniku izvlaštenje je u jezičnom značenju određeno kao «*oduzimanje ili ograničavanje uz naknadu ili bez naknade, nekog prava na imovinu temeljem sudske odluke ili aktom državne vlasti*».<sup>7</sup> Mnogo suvremeniju definiciju izvlaštenja daje Anić ističući kako je izvlaštenje oduzimanje ili ograničavanje uz naknadu nekog prava na imovinu aktom državne vlasti.<sup>8</sup>

U hrvatskoj pravnoj teoriji prvi je izvlaštenje pokušao odrediti Krbek definirajući ga kao «*oduzimanje ili ograničenje određenog imovinskog prava posebnim aktom državnog organa (obično upravnim aktom) radi opće svrhe uz istovremeno davanje odgovarajućeg prava nekom drugom licu, i to po pravilu uz naknadu (odštetu)*».<sup>9</sup> Borković je izvlaštenje definirao kao «*pravni institut pomoću kojega država (javna vlast) autoritativnim zahvatom u imovinska prava određenih subjekata oduzima ili ograničava ta prava u svoju korist ili u korist nekog drugog subjekta*»,<sup>10</sup> dok

---

«*Izvlaštenje je dopustivo samo radi općeg dobra. Može se provesti samo putem zakona ili Temeljnog zakona kojim se uređuje način i visina odštete*». I sve državne vlasti saveznih američkih država izvode ovlast pokretanja postupaka izvlaštenja iz svojih državnih ustava, izuzev Sjeverne Karoline, koja ovo pravo izvlači iz zakona. *West's Encyclopedia of American Law*, Vol. 4., West Group, St. Paul, 1997., str. 227. I članak 25. *Ustava Južnoafričke Republike*, <http://pc72.law.wits.ac.za/docs.html>, nadalje određuje kako nitko ne može biti lišen imovine izuzev pod uvjetima zakona koji ima opću primjenu, niti se zakonom smije dopustiti svojevoljno oduzimanje imovine. No, u skladu sa stavkom 2. istoga članka imovina se može izvlastiti, ali samo pod uvjetima sadržanim u zakonskoj odredbi koja ima opću primjenu u javnu svrhu ili u javnom interesu, i uz plaćanje naknade, iznos, vrijeme i način plaćanja koje mora biti ili dogovoren između stranaka koje su u pitanju ili mora biti odlučan od strane suda.

<sup>6</sup> Uvođenje nove terminologije u naš pravni sustav dovelo je do toga da se pojam «*eksproprijacija*» zamijeni pojmom «*iz-vlaštenje*» koji odgovara duhu hrvatskog jezika. Borković, op. cit., str. 603.

<sup>7</sup> *Hrvatski enciklopedijski rječnik*, Novi liber, Zagreb, 2002., str. 304.

<sup>8</sup> Anić, Vladimir, *Rječnik Hrvatskog jezika*, Novi liber, Zagreb, 1998., str. 212. U skladu s današnjim pravnim standardima potpuno je neprihvatljivo izvlastiti nečiju imovinu bez naknade. Davanje primjerene naknade za izvlaštenu imovinu dio pravne doktrine smatra odlučujućim, jer bi se u protivnom radilo ne o izvlaštenju, već o konfiskaciji.

<sup>9</sup> Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave, III knjiga: Funkcioniranje i upravni spor*, Birozavod, Zagreb, 1962., str. 163.

<sup>10</sup> Borković, op. cit., str. 603.

mu je Ibler pristupio s aspekta međunarodnog javnog prava određujući ga kao, po unutrašnjim pravnim porecima država, prisilno, zakonom predviđeno i regulirano oduzimanje imovine u vlasništvu privatnika koje se aktom vlasti nalaže zbog općih (javnih) interesa.<sup>11</sup>

Usporedbe radi, izvlaštenje se u Njemačkoj, kao jednoj od država kontinentalnoga pravnog kruga, određuje kao zahvat u vlasništvo privatne osobe, tj. oduzimanje ili opterećenje zemljišta, nekretnine kao i drugih imovinski prava dopuštenih člankom 14. stavak 3. *Temelnog zakona*, a za dobrobit društva.<sup>12</sup> Ovoj definiciji izvlaštenja njemački pravni leksikoni još kao bitan element pridodaju i praćenje zahvata u vlasništvo *«odgovarajućom naknadom dotadašnjem vlasniku»*.<sup>13</sup> Određivanjem pojma izvlaštenja u Njemačkoj se pozabavila i sudska praksa. Tako je Savezni vrhovni sud Njemačke odredio izvlaštenje vrlo ekstenzivno smatrajući izvlaštenjem svako zadiranje javne vlasti u imovinska prava privatnih osoba, sa svrhom ostvarivanja javnih ciljeva, a koji pojedinca pogađaju nerazmjerno u odnosu na druge osobe. Njemački Savezni ustavni sud postavio je u slučaju *Nassauskiesungsbeschluss* novo shvaćanje pojma izvlaštenja, koje danas slijede njemačka sudska praksa i pravna znanost. U skladu s tom odlukom izvlaštenje je *«samo ono potpuno ili djelomično oduzimanje onih pravnih dobara (vlasništvo u ustavnopravnom smislu) koje se vrši aktom vlasti, a s ciljem ispunjenja određenih javnih zadaća»*.<sup>14</sup>

U anglosaksonskom pravu izvlaštenje se definira kao isključivo pravo države nad njezinim građanima da oduzme njihovu privatnu imovinu, bez njihovog pristanka, u javne svrhe, a uz plaćanje pravične naknade.<sup>15</sup> Vrlo detaljnu definiciju izvlaštenja u Sjedinjenim Američkim Državama daje *West's Encyclopedia of American Law* koja ga određuje kao *«pravo preuzimanja imovine u javne svrhe od strane države, jedinice lokalne samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima, popraćeno plaćanjem pravične naknade vlasniku imovine»*,<sup>16</sup> dok je u pravu Kanade izvlaštenje određeno jednostavno kao *«prisilno oduzimanje imovine bez suglasnosti vlasnika»*.<sup>17</sup> Pravo

<sup>11</sup> Ibler, Vladimir, *Rječnik međunarodnog javnog prava*, Informator, Zagreb, 1987., str. 79. U hrvatskoj pravnoj teoriji susreće se još Salmina definicija izvlaštenja. On navodi da je *«eksproprijacija promjena oblika vlasništva, izvršena u javnom interesu, na prijedlog reprezentanta javnog interesa, provedena u zakonom predviđenom (upravnom ili sudskom) postupku uz davanje naknade prijašnjem vlasniku, pri čemu predmet tog postupka čini oduzimanje nepokretnih stvari»*. Salma, Jožef, *Eksproprijacija: instituti, sudska praksa i zakonski propisi*, Informator, Zagreb, 1987., str. 3. Međutim, definicija izvlaštenja koja govori o *«promjeni oblika vlasništva»* čini se dobrim dijelom neprimjerenom nakon ukidanja sustava društvenog vlasništva.

<sup>12</sup> *Duden Lexikon in 3 Bänden*, vol. 1., Bibliographisches Institut, Mannheim, Wien, Zuerich, 1976., str. 544.

<sup>13</sup> Geiger, Mürbe, Wenz, *Beck'sches Rechtslexikon*, Deutschen Taschenbuch Verlag, Muenchen, 1996., str. 179.

<sup>14</sup> Creifelds, Carl, *Rechtswörterbuch*, Beck, München, 2000., str. 391.

<sup>15</sup> *The World Book Encyclopedia*, Vol. 6., World Book, Chicago, 1995., str. 260.

<sup>16</sup> *West's Encyclopedia of American Law*, op. cit., str. 227.

<sup>17</sup> Melville, Bruce J., *What is expropriation?*, *Short Articles*, Expropriation Law Center, Toronto, 2002., str. 1.

na izvlaštenje u državama anglosaksonskog prava ujedno je poznato i pod nazivima *eminent domain* te *condemnation*.<sup>18</sup>

Povijesno promatrano, na prvi primjer izvlaštenja nailazi se još vrlo davno, u sumerskom pravu, kada je sumerski kralj Ahab ponudio stanovitom Nabothu naknadu za oduzimanje njegovog vinograda.<sup>19</sup> Izvlaštenje kao pravni institut postojao je još u rimskom pravu, a na primjere njegove upotrebe nailazi se, doduše pod tada odgovarajućim uvjetima, i u srednjem vijeku. Moderna ideja izvlaštenja kao ovlasti svojstvene suverenoj vlasti, ali popraćene obvezom plaćanja naknade, javlja se tijekom 17. stoljeća u školi prirodnog prava, posebice u studijama Huga Grotiusa i Samuela Pufendorfa. U isto je vrijeme i u Engleskoj zaživjela praksa da Parlament proglasi oduzimanje imovine u javnom interesu ujedno propisujući iznos naknade koji će se za ovo oduzimanje platiti dotadašnjem vlasniku ili, čak, da osigura vođenje sudskog postupka u kojem će se ova naknada odrediti.<sup>20</sup> Međutim, uvođenje instituta izvlaštenja u suvremenom značenju te riječi u zakonodavstvo susreće se 1789. godine. Tada je Francuska *Deklaracijom o pravima čovjeka i građanina* i službeno priznala vlasnicima pravo na naknadu za oduzetu imovinu,<sup>21</sup> dok je izvlaštenje detaljno uredila tzv. *Napoleonovim zakonima o izvlaštenju* 1810. godine. Ubrzo za *Francuskom deklaracijom*, i Sjedinjene Američke Države su 1791. godine *Petim amandmanom na Ustav Sjedinjenih Država* usvojile institut izvlaštenja.<sup>22</sup> Ovim se propisima mogućnost izvlaštenja ponajprije uvelike ograničava, a kao minimalan uvjet njegova provođenja pretpostavlja se prethodno proglašenje javne potrebe utvrđene zakonom te davanje naknade prije samog čina izvlaštenja.

Razmatrajući zakonske tekstove i pravnu doktrinu dade se zaključiti da je za provođenje izvlaštenja u pravilu potrebno ispunjenje sljedećih pet pretpostavki: postojanje imovine u privatnom vlasništvu, zakonska određenost izvlaštenja, utvrđivanje interesa društvene zajednice za stjecanje konkretne nekretnine, nemogućnost pribavljanja konkretne imovine na način blaži po vlasnika te isplata naknade za izvlaštenu nekretninu. Predmet izvlaštenja, dakle, uvijek može biti samo nekretnina,

<sup>18</sup> Gifis, Steven H., *Dictionary of Legal Terms*, Barron's, New York, str. 173., *A Concise Dictionary of Law*, Oxford University Press, Oxford, New York, 1990., str. 161., *The New Encyclopedia Britannica*, Vol. 4., Encyclopedia Britannica, Chicago, 1998, str. 476. Pojam *condemnation* posebno se koristi u Sjedinjenim Američkim Državama. Garner, *A Dictionary of Modern Legal Usage*, Oxford University Press, Oxford, 1987., str. 212.

<sup>19</sup> *West's Encyclopedia of American Law*, op. cit., str. 227.

<sup>20</sup> *The New Encyclopedia Britannica*, op. cit., str. 476.

<sup>21</sup> U članku 17. francuske *Opće deklaracije o pravima čovjeka i građanina* stoji: «*Budući da je vlasništvo nepovredivo i sveto pravo, nitko ne može biti lišen osim ako to razvidno ne zahtjeva zakonito ustanovljena javna potreba, i pod uvjetima pravičnog i prethodnog obeštećenja.*» *Opća deklaracija o pravima čovjeka i građanina*, Zbornik Pravnoga fakulteta u Zagrebu, god. 48/1998., br. 6, str. 739-743.

<sup>22</sup> U *Petom amandmanu na Ustav Sjedinjenih Država* između ostalog stoji i: «*... niti će privatni imetak biti oduzet za javnu upotrebu bez pravedne naknade.*» *Ustav Sjedinjenih Američkih Država*, ur. Smerdel, Branko, 2. izd.

i to nekretnina u privatnom vlasništvu. Crnić navodi kako se nekretninom smatraju zemljišta, ali i zgrade i drugi građevinski objekti koji se nalaze na zemljištu.<sup>23</sup> Pravna osnova izvlaštenja može, nadalje, biti samo zakon ili neki drugi opći ili pojedinačni pravni akt donesen na temelju zakona. Imovina se može izvlaštiti samo ukoliko je vlasnik odbija prodati ili u postupku nagodbe postavlja potpuno nerazmjerne zahtjeve u odnosu na vrijednost same nekretnine.<sup>24</sup> Takva imovina postaje vlasništvo korisnika izvlaštenja, kada se govori o potpunom izvlaštenju, ili se ustanovljenjem služnosti ili zakupa na nekretnini samo ograničavaju prava njezina vlasnika, kada se govori o nepotpunom izvlaštenju, ili se vrijednost imovine umanjuje zbog nekog čimbenika koji je rezultat odluke javne vlasti, kao što je to npr. buka uz novoizgrađenu zračnu luku ili prometna nedostupnost nekretnine zbog preusmjerenja vodotoka i sl.<sup>25</sup> Izvlaštena imovina nakon provedenog postupka izvlaštenja treba biti stavljena u opću korist članova društvene zajednice, a ne u korist nekog pojedinca. S tim ciljem izvlaštena nekretnina treba biti stavljena u korist širokom krugu opće javnosti.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Crnić, Jadranko, *Komentar Zakona o izvlaštenju*, Informator, Zagreb, 1994., str., 23. Članak 9. stavak 1. *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*, Narodne novine, br. 91/96., 137/99., 22/00., 73/00. i 114/01., određuje da pojedinačnu nekretninu čini zemljišna čestica, uključujući i sve što je s njom razmjerno trajno povezano na njezinoj površini ili ispod nje. Međutim isti stavak dodaje da kad je više zemljišnih čestica upisano u zemljišnoj knjizi u isti zemljišnoknjižni uložak, one su pravno sjedinjene u jedno tijelo (zemljišnoknjižno tijelo), koje je kao takvo jedna nekretnina.

<sup>24</sup> U skladu s odlukom Vrhovnog suda Sjedinjenih Američkih Država u slučaju *Searl v. School District no. 2 of Lake County*, 133 U.S. 553, 10 S. Ct. 374, 33 L. Ed. 740 (1898), naknada za izvlaštenu nekretninu mora biti pravična kako za vlasnika imovine tako i za zajednicu.

<sup>25</sup> Tako primjerice članak 33. stavak 3. *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima* propisuje: «Ako je vlasnik glede neke svoje stvari podvrgnut ograničenjima radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskoga okoliša ili zdravlja ljudi, koja od njega, ali ne i od svih ostalih vlasnika takvih stvari, zahtijevaju težu žrtvu, ili ga inače dovode u položaj nalik na onaj u kojem bi bio da je provedeno izvlaštenje - on ima pravo na naknadu kao za izvlaštenje.» U pravnoj teoriji i zakonodavstvu nailazi se na stavove da vlasnik ima pravo na naknadu i za zemlju, drvo ili kamen koji se odvezu s njegove nekretnine u svrhu izgradnje autoceste ili nečeg drugog, zatim da ukoliko se skreće tok rijeke tako da ona više ne prolazi preko imovine preko koje je inače prolazila, vlasnik te nekretnine ima pravo na naknadu zbog nemogućnosti daljnijeg korištenja tekuće vode, kao i da treba zaštititi razumno i uredno korištenje prostora iznad zemljišta u privatnom vlasništvu. Konkretno, letovi zrakoplova iznad privatne imovine koji značajno utječu na korištenje zemljišta od strane vlasnika mogu imati učinak oduzimanja. Međutim, letovi neće imati učinak oduzimanja ako oni nisu tako učestali i tako niski da stvaraju neposredan učinak s korištenjem vlasnika i njegovim uživanjem imovine. *West's Encyclopedia of American Law*, op. cit., str. 227. Ovdje je zanimljivo spomenuti kako se podzemlje tretira potpuno drugačije od prostora iznad zemljišta. Tako je, primjerice, u slučaju *Pennsylvania Coal Co. v. Mahon*, 260 U.S. 393, 43 S. Ct. 158, 67 L. Ed. 322 iz 1922. godine Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država presudio da vađenje ugljena na tuđem zemljištu nije ograničavanje imovinskih prava, izuzev prostora koji se koristi za postrojenja i opremu potrebne za rudarenje te odlaganje materijala.

<sup>26</sup> Definicija općeg društvenog interesa i javne upotrebe vremenom je u Sjedinjenim Američkim Državama proširena tako da danas obuhvaća sve što na neki način doprinosi interesu javnosti. Tako ona uključuje i izvlaštenja u svrhu izgradnje trgovačkih centara, zgrada jedinica lokalne samouprave, prostore vezane uz djelatnost zračnih luka i sl. Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih

Međutim, u mnogim je slučajevima teško prosuđivati da li postoji opravdan javni interes za izvlaštenje imovine. Gavella ističe kako se javni interes nerijetko podudara s interesima nekih osoba.<sup>27</sup> I konačno, naknada je bitan element izvlaštenja jer se o izvlaštenju i može govoriti samo pod pretpostavkom plaćanja naknade dotadašnjem vlasniku.

U Republici Hrvatskoj nekretnina se može izvlastiti kada je to potrebno radi izgradnje objekata ili izvođenja radova u interesu Republike Hrvatske i kada se ocijeni 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. Tako se nekretnina može izvlastiti radi izvođenja radova ili izgradnje objekata, gospodarske infrastrukture (prometna, telekomunikacijska, vodoprivredna, energetska), zdravstvenih, prosvjetnih i kulturnih objekata, industrijskih, energetskih, prometnih i telekomunikacijskih objekata, objekata za potrebe hrvatskog pravosuđa, vojske i policije te istraživanja i eksploatacije rudnog i drugog blaga.<sup>28</sup> Izvlaštenje se može provesti u korist fizičke ili pravne osobe, koja stječe pravo koristiti izvlaštenu nekretninu u svrhu radi koje je izvlaštenje i izvršeno.<sup>29</sup> Međutim, nekretnina se može izvlastiti tek nakon što je na način određen *Zakonom* utvrđen interes Republike Hrvatske za izgradnju objekata ili izvođenje drugih radova.<sup>30</sup> Prijedlog za izvlaštenje korisnik izvlaštenja može podnijeti tek pošto je utvrđen interes Republike Hrvatske za izgradnju objekata ili za izvođenje radova, te nakon što je korisnik izvlaštenja s vlasnikom nekretnine pokušao sporazumno riješiti pitanje stjecanja prava vlasništva određene nekretnine.<sup>31</sup>

---

Država u definiciju općeg društvenog interesa uključio je čak i pitanja estetske prirode. Tako je u slučaju *Berman v. Parker*, 348 U.S. 26, 75 S. Ct. 98, 99 L. Ed. 27 (1954) presudio da se tzv. *slumovi* moraju očistiti da bi se grad učinio sređenijim i privlačnijim, dok je Vrhovni sud države Michigan u slučaju *Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit*, 410 Mich. 616, 304 N. W. 2d 455 (1981), dopustio da se privatna imovina izvlasti u svrhu privatne upotrebe General Motors Co., s obrazloženjem da će javnost profitirati od gospodarskog razvoja. Više vidi u *West's Encyclopedia of American Law*, op. cit., str. 228.

<sup>27</sup> Gavella, Nikola, Jamstvo vlasništva iz članka 1. Prvog protokola uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Europsko privatno pravo*, Zagreb, 2002., str. 57. Ovu tezu potkrjepljuje odlukom Europskog suda za ljudska prava koji je u slučaju James i dr. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, vezano uz izvlaštenje stanova najmodavaca, da bi ih mogli otkupiti dugogodišnji najmoprimci, pa i ispod njihove tržišne vrijednosti, utvrdio da oduzimanje jednima radi davanja drugima doduše nije u javnom interesu, ali ipak «*oduzimanje vlasništva provedeno zbog provođenja legitimne socijalne ekonomske ili druge politike može biti u javnom interesu, čak i ako društvo u cjelini nema izravne koristi od uživanja oduzetog vlasništva*».

<sup>28</sup> Članak 1. *Zakona o izvlaštenju*, Narodne novine, br. 9/94., 35/94., 112/00. i 114/01.

<sup>29</sup> Članak 2. *Zakona o izvlaštenju*.

<sup>30</sup> Članak 6. stavak 1. *Zakona o izvlaštenju*. U skladu s člankom 9. ovog Zakona odluku da je izgradnja objekta ili izvođenje radova u interesu Republike Hrvatske donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog korisnika izvlaštenja, a po prethodno pribavljenom mišljenju skupštine županije odnosno Skupštine Grada Zagreba na čijem se području namjerava graditi ili izvoditi radove, u skladu s prostornim planom.

<sup>31</sup> Članci 17. i 20. *Zakona o izvlaštenju*.



### 3. Naknada za izvlaštenu nekretninu

Kao što se iz navedenih definicija izvlaštenja, a i iz samog povijesnog razvoja ovoga instituta dade uočiti, davanje primjerene naknade za izvlaštenu imovinu smatra se odlučujućim obilježjem izvlaštenja. Jer, ukoliko bi se govorilo o oduzimanju imovine bez plaćanja naknade, ne bi se radilo o suvremenom institutu izvlaštenja, već o drugim oblicima ograničavanja prava vlasništva odnosno o konfiskaciji.<sup>32</sup> Stoga ustavne odredbe u mnogim državama svijeta izričito zahtijevaju plaćanje naknade kod izvlaštenja.<sup>33</sup> U biti se izvlaštenje i opravdava pretpostavkom da se ovdje ne radi o oduzimanju privatnog vlasništva u javne svrhe, već samo o zamjeni vrste imovine. Na činjenicu kako je naknada za izvlaštenu nekretninu jedan od bitnih elemenata izvlaštenja, te kako način njezinog utvrđivanja i isplate predstavlja veoma važnu fazu čitavog postupka izvlaštenja, posebno upozorava i Borković.<sup>34</sup> On tvrdi kako bez obzira kolika je vrijednost izvlaštene nekretnine i od kakvog je imovina značenja za bivšeg vlasnika, njemu pripada naknada predstavljajući tako svojevrsan oblik obeštećenja za oduzetu stvar. Štoviše, u francuskoj pravnoj praksi, koja inzistira na načelu obveznosti naknade, zauzeto je stajalište prema kojemu u slučaju izvlaštenja uvijek mora biti naknade, makar i simbolične, i tamo gdje izvlaštena nekretnina ne vrijedi, pa čak i onda kad vlasnik ništa ne traži. U pitanju je načelo koje zbog svoje političke težine postaje jednim od osnovnih načela pravnog režima izvlaštenja.

Plaćanje naknade za izvlaštenu nekretninu ne smije se poistovjetiti s odgovornošću države za štetu s greškom, jer ova naknada ne proizlazi iz rada s greškom tijela javne vlasti, već je njezino davanje rezultat socijalno-političkih stavova što ih zauzima država kao organizacija političke vlasti, ocjenjujući društvene posljedice svog autoritativnog zahvata u imovinska prava pojedinaca koji zbog zadovoljenja općih interesa trpe gubitak što ga je moguće izraziti u novčanom obliku. Upravo

<sup>32</sup> Konfiskacija je u upravnompravnom značenju određena kao oduzimanje, zapljena imovine bez naknade, obično u korist države, a u rjeđim slučajevima na osnovi sudske presude. *Hrvatski enciklopedijski rječnik*, Novi liber, Zagreb, 2002., str. 600.

<sup>33</sup> Borković ističe da ako i ima slučajeva kad ustavne norme otvaraju mogućnost da se izvlaštenje provede bez naknade, one predstavljaju izuzetak od općeg pravila i više su odraz specifičnih prilika sredine i vremena u kojem se javljaju nego što predstavljaju trajnu želju da se odstupa od davno utvrđenog i široko prihvaćenog načela općeg prava na naknadu. Tako je npr. njemački tzv. *Vajmarski ustav* iz 1919. godine, omogućavao zakonu *Reicha* da propiše izvlaštenje bez naknade. *Ustav Čehoslovačke* iz 1920. godine, propisivao je, također, mogućnost da zakon odredi izvlaštenje bez naknade. Prema *Ustavu Italije* iz 1946. godine, moguće je bilo privatno vlasništvo izvestiti bez naknade, ako je to u općem interesu. U jugoslavenskom pravu *Ustavom* iz 1946. godine bila je ostavljena mogućnost zakonodavcu da propiše okolnosti u kojima se neće dati nikakva naknada za izvlaštenu imovinu. Vidi Borković, op. cit., str. 610-611. U državama s mekim ustavom, kao što je npr. Velika Britanija, položaj Parlamenta otvara teoretsku mogućnost da se imovina oduzme i bez naknade, međutim, u praksi se naknada plaćala uvijek do sada. *The New Encyclopedia Britannica*, op. cit., str. 476.

<sup>34</sup> Više vidi u Borković, op. cit., str. 610. O tome vidi i u Gavella, op. cit., str. 54.

iz ovih razloga izvire odgovarajuće pravno uređenje režima naknade za izvlaštenu nekretninu kao potraživanje *sui generis* u novčanom ili naturalnom obliku.<sup>35</sup>

Ibler ističe kako dosadašnji vlasnik, tj. dosadašnji imatelj prava, bio on domaći državljanin ili stranac, prestaje biti vlasnikom određenog imovinskog dobra, ali je zato taj gubitak naknađen stjecanjem vlasništva nad drugim imovinskim dobrom.<sup>36</sup> Gavella smatra kako davanje naknade služi uspostavi pravedne ravnoteže, a da te ravnoteže redovito neće biti ako izvlaštenik ne dobije naknadu koja odgovara vrijednosti onoga što mu je oduzeto te da bi izostanak ikakve naknade mogao biti opravdan jedino nekim izvanrednim okolnostima. Stoga dalje zaključuje kako je izvlaštenje dopušteno samo ako izvlaštenik dobije naknadu za vrijednost onoga što izvlaštenjem gubi te ukoliko je ta naknada u razumnom odnosu prema vrijednosti vlasništva kojeg je u javnom interesu lišen.<sup>37</sup> Drugim riječima, naknada koju izvlaštenik dobije treba biti u tolikom iznosu da njegova financijska situacija ostaje ista unatoč provedenom izvlaštenju. Nitko, dakle, zbog izvlaštenja ne bi smio biti niti na gubitku, ali niti na dobitku.

Vežano uz naknadu za izvlaštenu nekretninu valja spomenuti da, iako hrvatski *Zakon o izvlaštenju* ne sadrži odredbe o tome, naknada za izvlaštenu nekretninu bi trebala biti dana efikasno, što znači da nije dovoljno da pravo na naknadu bude samo priznato, već naknada treba biti isplaćena bez nepotrebnog odlaganja. Štoviše, Gavella ističe da ako bi izvlaštenik ostao prikraćen i nakon što je dobio naknadu, on time ne bi prestao biti žrtvom povrede jamstva prava vlasništva niti bi država prestala biti odgovorna za to.<sup>38</sup> Za razliku od država kontinentalnoga prava, koje ustavom ili zakonom zahtijevaju plaćanje naknade za izvlaštenu imovinu prije samog čina prijenosa vlasništva, mnoge su savezne američke države, a i federalna vlast Sjedinjenih Američkih Država donijele zakone u skladu s kojima se, uz odgovarajući depozit, imovinu može izvestiti i prije negoli se naknada odredi.<sup>39</sup>

Jedno od najbitnijih pitanja naknade za izvlaštenu nekretninu, svakako je određivanje njezinog iznosa. Drugim riječima, postavlja se pitanje koje sve čimbenike treba uzeti u obzir prilikom određivanja iznosa ove naknade. Analizom pravnih pravila o naknadi za izvlaštenu nekretninu uočavaju se dva osnovna modela za određivanje ove naknade: naknada tzv. tržišne vrijednosti nekretnine i naknada tzv. pravične vrijednosti. Koji će od ova dva modela određivanja naknade za izvlaštenu nekretninu usvojiti koja država, ovisi o odluci njezine političke vlasti koja se redovito zasniva na političkim, gospodarskim, socijalnim i drugim razlozima.

Međutim, vezano uz naknadu za izvlaštenu nekretninu, u praksi se često postavljaju pitanja što je to uopće pravična naknada?; kako se ona izračunava?; kako

<sup>35</sup> Borković, op. cit., str. 611.

<sup>36</sup> Ibler, op. cit., str. 80.

<sup>37</sup> Gavella, op. cit., str. 59.

<sup>38</sup> Vidi u Gavella, op. cit., str. 59-60. Tako je, primjerice, u slučaju isplaćivanja naknade za izvlašteno zemljište, Europski sud za ljudska prava utvrdio da je povrijeđeno jamstvo prava vlasništva iz članka 1. *Prvog protokola* time što je za vrijeme čekanja na isplatu novčane naknade koja je bila određena, vrijednost novca znatno pala zbog visoke inflacije.

<sup>39</sup> *The New Encyclopedia Britannica*, op. cit., str. 476.

se određuje tržišna vrijednost nekretnine?; nije li naknada tržišne vrijednosti ujedno i pravična naknada za izvlaštenu nekretninu? i sl. Upravo će se, uz neke primjere iz normativnih tekstova, na ova pitanja pokušati odgovoriti u nastavku rada.

### **3.1. Naknada tržišne vrijednosti izvlaštene nekretnine**

Članak 50. stavak 1. *Ustava Republike Hrvatske* određuje: «*Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.*».<sup>40</sup> Slijedom toga i članak 33. stavak 1. *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima* također propisuje: «*Pravo vlasništva može u interesu Republike Hrvatske biti zakonom oduzeto (potpuno izvlaštenje) ili ograničeno osnivanjem za drugoga nekoga prava glede vlasnikove stvari (nepotpuno izvlaštenje), u kojem slučaju vlasnik ima pravo na naknadu prema propisima o izvlaštenju*», dok članak 8. *Zakona o izvlaštenju* propisuje: «*Za izvlaštenu nekretninu vlasniku pripada naknada u visini tržišne vrijednosti nekretnine.*».<sup>41</sup> Dakle, kao mjerodavni kriterij za određivanje naknade kod izvlaštenja u Hrvatskoj uzeta je tržišna vrijednost izvlaštene nekretnine.

Članak 32. *Zakona o izvlaštenju* propisuje kako se naknada za izvlaštenu nekretninu u Hrvatskoj u pravilu određuje davanjem na ime naknade druge odgovarajuće nekretnine koja odgovara visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje, u istoj općini ili gradu kojom se vlasniku nekretnine koja se izvlašćuje omogućuju isti uvjeti korištenja kakve je imao koristeći tu nekretninu. Međutim, vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje nije dužan prihvatiti na ime naknade drugu odgovarajuću nekretninu, a ponekad mu korisnik izvlaštenja takvu nekretninu ne

---

<sup>40</sup> U Jugoslaviji je *Ustav Narodne Federativne Republike Jugoslavije* iz 1963. godine, Službeni list SFRJ, br. 14/63., utvrdio da se nekretnine mogu izvlastiti uz pravičnu naknadu. *Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije* iz 1974. godine, Službeni list SFRJ, br. 9/74., proširio je, donekle, odredbu o pravičnoj naknadi, a njegovim putem pošao je i *Ustav Socijalističke Republike Hrvatske* iz iste godine, Narodne novine, br. 8/74. Prema odredbama tih ustava bilo je predviđeno da se nekretnine mogu izvlastiti uz pravičnu naknadu čije su se osnove i mjerila utvrđivali zakonom.

<sup>41</sup> Odredbe o plaćanju naknade za izvlaštenu imovinu u pravnom poretku Republike Hrvatske se pronalaze i u drugim zakonima. Tako primjerice članak 19. stavak 3. *Zakona o javnim cestama*, Narodne novine, br. 100/96., 76/98., 27/01., 114/01., 117/01. i 65/02., propisuje: «*Vlasnik izvlaštene nekretnine radi građenja i održavanja javnih cesta ima pravo na naknadu, a može mu se umjesto naknade dati u vlasništvo druga odgovarajuća nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske.*». Članak 196. stavak 4. *Zakona o zaštiti prirode*, Narodne novine, br. 162/03. i 100/04., određuje: «*Za oduzetu nekretninu Republika Hrvatska, županija ili Grad Zagreb moraju osigurati drugu jednakovrijednu nekretninu izvan zaštićenog područja, ili platiti naknadu.*», dok stavak 5. pridodaje kako se visina naknade za oduzetu nekretninu određuje po vrijednosti nekretnine, a s obzirom na njezinu tržišnu vrijednost. Članak 67. stavak 2. *Zakona o vodama*, Narodne novine, br. 107/95., propisuje ako su zemljišne čestice koje se nalaze na području vodnog dobra u Republici Hrvatskoj osobito značajne za održavanje vodnog sustava, moguće ih je izvlastiti u korist Republike Hrvatske prema odredbama zakona kojim se uređuje izvlaštenje, a uz naknadu tržišne vrijednosti.

može ni osigurati.<sup>42</sup> Tada će se naknada odrediti u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju, odnosno u vrijeme sklapanja nagodbe.<sup>43</sup> Ukoliko vrijednost druge nekretnine koja se stavi na raspolaganje izvlašteniku ne bi u cijelosti pokrila procijenjenu naknadu, razlika vrijednosti bi se, smatra Crnić, trebala isplatiti u novcu.<sup>44</sup> Što se nepotpunog izvlaštenja tiče, u slučajevima ustanovljavanja služnosti, naknada se određuje u iznosu za koji je zbog ustanovljene služnosti umanjena tržišna vrijednost nekretnine, dok se u slučaju ustanovljenja zakupa naknada određuje u visini zakupnine što se postiže na tržištu.<sup>45</sup>

U svrhu što bolje primjene gore navedenih normi postavlja se pitanje što je to tržišna vrijednost nekretnine, kako je odrediti te koje sve čimbenike treba uzeti u obzir pri određivanju tržišne vrijednosti? Tržišna vrijednost nekretnina najčešće se određuje kao procijenjeni iznos za koji će se imovina na dan procjene zamijeniti između ozbiljnog kupca i ozbiljnog prodavatelja u neposrednom pravnom poslu nakon odgovarajućih pregovora u kojima su stranke postupale obaviješteno i razborito.<sup>46</sup> Članak 33. stavak 2. hrvatskog *Zakona o izvlaštenju* odredio je tržišnu vrijednost kao vrijednost izraženu u cijeni koja se za određenu nekretninu može postići na tržištu i koja ovisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njezinog utvrđivanja. Drugim riječima, može se utvrditi kako tržišna vrijednost nekretnine odgovara novčanom iznosu koji bi kupac primio u slučaju prodaje te nekretnine.<sup>47</sup>

U Hrvatskoj se u praksi tržišna vrijednost određuje na način da se uspoređuje vrijednost nekretnine koja se izvlašćuje s vrijednošću drugih nekretnina na području iste općine ili grada na kojem se nalazi nekretnina koja se izvlašćuje. No, na području na kome nije razvijen promet nekretnina, pa ponuda i potražnja tamo gotovo da niti ne postoje, nije moguće utvrditi realnu tržišnu vrijednost nekretnine. Tada će se,

---

<sup>42</sup> Već se i u primjeni starog *Zakona o eksproprijaciji* naknada u pravilu davala u obliku davanja u vlasništvo druge odgovarajuće nekretnine. Stoga se već i postavilo pitanje može li se prisiliti korisnik izvlaštenja da osigura odgovarajuću nekretninu. Odgovor prakse bio je negativan. Crnić zaključuje da se i sada niti iz jedne odredbe *Zakona o izvlaštenju* ne može izvesti zaključak da bi se korisnika izvlaštenja moglo prisiliti da osigura takvu nekretninu. Stoga se može zaključiti da se niti prema odredbama *Zakona o izvlaštenju* ne može korisnika izvlaštenja prisiliti na osiguranje odgovarajuće nekretnine. Crnić, op. cit., str. 132.

<sup>43</sup> Članak 33. stavak 1. *Zakona o izvlaštenju*.

<sup>44</sup> Crnić, op. cit., str. 132.

<sup>45</sup> Članak 37. i članak 38. stavak 1. *Zakona o izvlaštenju*. U visini i na način kako je to određeno za naknadu u slučaju ustanovljenja zakupa određuje se i naknada za privremeno uzimanje u posjed zemljišta.

<sup>46</sup> *International valuation standards: principles, standards, and applications and performance guidance*, International Valuation Standards Committee, London, 1997., str. 7.

<sup>47</sup> Tržišna je vrijednost slično određena i u članku 12. stavak 1. točka a) *Zakona o izvlaštenju Južnoafričke Republike* gdje stoji kako je tržišna vrijednost nekretnine «iznos koji će imovina donijeti ako se proda na dan procjene na slobodnom tržištu od za prodaju spremnog prodavatelja za kupnju spremnom kupcu».

prema stajalištu Upravnog suda Republike Hrvatske,<sup>48</sup> putem vještačenja utvrditi objektivna vrijednost te nekretnine kao vrijednost koju bi ta nekretnina imala na tržištu u redovitim tržišnim prilikama.

Međutim, Crnić ističe kako se naknada za izvlaštenu nekretninu treba procijeniti uz primjenu još jednoga kriterija, a to je da se vlasniku nekretnine koja se izvlašćuje moraju omogućiti isti uvjeti korištenja novostečene nekretnine kakve je imao koristeći izvlaštenu nekretninu.<sup>49</sup> U svezi s time valja spomenuti *Odluku br. Rev 438/88 od 11. veljače 1989.* kojom je Vrhovni sud Hrvatske riješio da vlasniku izvlaštenog zemljišta pod određenim uvjetima «*pripada i pravo na naknadu za podizanje ograde oko preostalog zemljišta koje će nakon izgradnje prometnice ostati neograđeno*». Razlog tome je što je izvlaštena čestica već ranije bila ograđena te da će buduća prometnica, zbog čije je izgradnje izvlašteno zemljište, prolaziti između tužiteljeva zemljišta koje je u naravi poljoprivredno te da će to zemljište zbog izgradnje prometnice ostati neograđeno. Naime, ako se naknada za izvlaštenu nekretninu određuje, u pravilu, davanjem na ime naknade druge odgovarajuće nekretnine, kojom se vlasniku nekretnine koja se izvlašćuje omogućavaju isti uvjeti korištenja kakve je imao koristeći tu nekretninu, tada se čini da bi mu te uvjete korištenja trebalo osigurati u cijelosti. Ako je dakle zemljište bilo ograđeno, a naknada za postojeću ogradu nije dovoljna da bi se ono zemljište koje se daje na ime naknade moglo ograditi, Crnić smatra da bi trebalo dati i naknadu za takvo podizanje ograde.<sup>50</sup>

Zanimljivo je osmotriti kako se tržišna vrijednost nekretnine određuje u usporednom pravu. U Finskoj se npr. susreće model prema kojem se tržišna vrijednost nekretnine tradicionalno izračunava iz usporedbe stvarnih transakcija s konkretnom nekretninom.<sup>51</sup> Tako se tržišna vrijednost nekretnine izračunava na osnovi statističkih analiza usporedivog pravnog prometa nekretnina. Međutim, uvjet za ovaj pristup jest da broj transakcija bude kvantitativno dostatan za vršenje takve analize. Upravo u svrhu određivanja tržišne vrijednosti nekretnina na ovaj način, Nacionalni ured za zemljište vodi *Javni registar za promet nekretnina*.<sup>52</sup>

U Švedskoj se, naprotiv, odmjeravanje vrijednosti nekretnine započinje s vlasnikovom subjektivnom vrijednošću koju bi imovina postigla u dobrovoljnim transakcijama vlasnika. To znači da bi kupac trebao platiti najmanje iznos naknade koji odgovara subjektivnoj vrijednosti imovine prodavatelja. Međutim, kupac ne bi trebao platiti više od subjektivne vrijednosti te nekretnine za njega osobno. To znači da će cijena nekretnine biti između subjektivne vrijednosti prodavatelja i kupca. Međutim, kako većina vlasnika svoju imovinu koriste sami, prodavatelji su na tržištu redovito oni vlasnici koji u toj imovini zbog ovoga ili onoga razloga ne vide daljnji vlasnički interes. To znači da se prodajna cijena nekretnine izvodi iz najniže

<sup>48</sup> Upravni sud Republike Hrvatske, Us-8017/1994 od 21. lipnja 1995. godine.

<sup>49</sup> Crnić, op. cit., str. 131.

<sup>50</sup> Ibid., str. 134.

<sup>51</sup> Viitanen, op. cit., str. 1.

<sup>52</sup> Ibid., str. 4.

subjektivne vrijednosti prodavatelja.<sup>53</sup> No, ne bi se moglo složiti s činjenicom da izvlaštenik nema daljnji vlasnički interes nad nekretninom. Stoga se čini da je on u ovakvom odmjeravanju naknade ipak nešto oštećen. Iako se u Švedskoj ova metoda spominje kod određivanja tržišne vrijednosti nekretnine, čini se da ona ipak kao bitan čimbenik uzima subjektivnu vrijednost, a time se približava pojmu pravične naknade.

Američki institut za procjenu nekretnina (eng. American Institute of Real Estate Appraisers) ustvrdio je kako iznos tržišne vrijednosti uključuje najvišu cijenu u uvjetima koje bi imovina mogla donijeti u postupku nadmetanja na slobodnom tržištu pod svim uvjetima koji se traže za slobodnu prodaju, a i kupac i prodavatelj postupaju razborito i obaviješteno, te s pretpostavkom da cijena nije rezultat pretjerivanja.<sup>54</sup> Prilikom određivanja tržišne vrijednosti ovo tijelo smatra da treba pretpostaviti sljedeće: kupac i prodavatelj su motivirani za kupoprodaju; obje su stranke valjano informirane ili dobro savjetovane te svaka postupa na način da zaštiti svoj interes na najbolji mogući način; postoji dovoljno vremena za postupanje na slobodnom tržištu; plaćanje se vrši u gotovini ili ekvivalentu gotovine; financiranje, ako ga ima, pod uvjetima je općenito pristupačnim u zajednici na određeni dan i tipično za imovinske stvari u tom mjestu te cijena predstavlja normalno razmatranje za prodanu imovinu na koju ne utječu posebni financijski iznosi i/ili uvjeti, usluge, davanja, troškovi, ili krediti koji se odnose na transakciju. Dakle, prilikom određivanja naknade sve se ove okolnosti trebaju uzeti u obzir.

Iz ovdje izloženoga može se ustvrditi da ni u kom slučaju nije jednostavno odrediti tržišnu vrijednost nekretnine. U tu bi svrhu svakako mogli pomoći registri za promet nekretnina koji bi, kao u Finskoj, vodili sve stvarne transakcije na određenom teritoriju. Međutim, ukoliko se pri određivanju tržišne vrijednosti nekretnine, u obzir uzme i subjektivna vrijednost izvlaštenika, kao što je slučaj u Švedskoj, takvi registri gubili bi na važnosti, a cjelokupan sustav plaćanja naknade za izvlaštenu nekretninu približio bi se ili čak izjednačio s modelom pravične naknade.

### 3.2. Pravična naknada

Vrlo velik broj država u slučaju izvlaštenja propisuje plaćanje tzv. pravične naknade. Tako primjerice *Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke* u članku 14. stavak 3. između ostalog propisuje da se izvlaštenje može provesti samo putem zakona ili *Temeljnog zakona* kojim se uređuje način i visina odštete te da se odšteta određuje pravedno, vodeći računa o općim interesima i o interesima sudionika. Slično, članak 22. stavak 3. *Ustava Švicarske* propisuje «*U slučaju izvlaštenja i drugih ograničenja vlasništva sličnih izvlaštenju, treba se platiti pravična naknada.*».<sup>55</sup> I *Peti amandman*

<sup>53</sup> Ibid., str. 5.

<sup>54</sup> American Institute of Real Estate Appraisers, *The appraisal of real estate*, Chicago, 1978.

<sup>55</sup> *The Constitution of the Switzerland*, [http://www.uni-wuerzburg.de/law/sz00000\\_.html](http://www.uni-wuerzburg.de/law/sz00000_.html).

na Ustav Sjedinjenih Američkih Država zahtijeva od javne vlasti da osigura pravičnu naknadu vlasniku privatne imovine koja je oduzeta. Članak 21. stavak 2. Ustava Poljske propisuje: «Izvlaštenje je dopušteno samo u javne svrhe i uz pravičnu naknadu».<sup>56</sup> Članak 20. stavak 4. Ustava Slovačke propisuje kako su izvlaštenje te druga prisilna ograničenja vlasničkih prava dopuštena samo na osnovi zakona, u javnom interesu, do mjere do koje je to nužno, te uz odgovarajuću naknadu.<sup>57</sup> Analizom članaka 20. do 26. slovačkog Zakona o izvlaštenju može se zaključiti da se i u Slovačkoj izvlašteniku treba isplatiti pravična naknada.

Za razliku od tržišne vrijednosti nekretnine, pod pravičnom naknadom u pravilu se podrazumijeva naknada koja će vlasnika izvlaštene nekretnine s financijskog gledišta staviti u isti položaj kao da nekretninu nije niti izgubio. Ovdje, dakle, nije presudna tržišna vrijednost nekretnine već cijeli niz čimbenika koji se javljaju kako na strani izvlaštenika, tako i na strani javne vlasti. Koncept određivanja «pravične naknade» u usporednom je pravu vrlo različit ovisno o zakonodavstvu svake pojedine države.

Tako primjerice Korhonen navodi kako se pravična naknada u Švedskoj određuje na način da se u obzir pri određivanju iznosa naknade uzima trenutna upotreba imovine, dok se planovi vlasnika za buduće korištenje imovine ne uzimaju u obzir.<sup>58</sup> U Sjedinjenim Američkim Državama ovo je shvaćanje pravične naknade od strane sudova nešto prošireno *in favorem* dotadašnjeg vlasnika, pa se na pravičnu naknadu gleda kao na pravednu (eng. *fair*) tržišnu vrijednost u vrijeme izvlaštenja, što bi značilo da je pravična naknada tržišna vrijednost izvlaštene nekretnine koja uključuje ne samo vrijednost postojećeg korištenja konkretne nekretnine, već i vrijednost najbolje moguće upotrebe takve nekretnine.<sup>59</sup>

Slično shvaćanje pronalazi se i u Engleskoj gdje se prilikom procjene vrijednosti imovine u obzir uzima budući rast vrijednosti zemljišta, a kojem je vlasnik mogao doprinijeti.<sup>60</sup>

Pravična naknada za izvlaštenu nekretninu u Francuskoj treba pokriti ukupnu materijalnu štetu, stvarnu i izmaklu, koja je uzrokovana izvlaštenjem.<sup>61</sup> Stoga, kako bi se odredila pravična naknada, Zakoni od 10. srpnja 1965. i od 18. kolovoza 1985. propisuju da se kvantiteta imovine određuje na dan donošenja odluke o prijenosu

<sup>56</sup> *The Constitution Of The Republic Of Poland*, <http://www.constitution.org/cons/poland/konse.htm>.

<sup>57</sup> *Constitution of the Slovak Republic*, <http://www.constitution.org/cons/slovakia.txt>.

<sup>58</sup> Korhonen, I., *Expropriation of Real Property*, Institute of Law, Espoo, 1997. str. 137.

<sup>59</sup> *The New Encyclopedia Britannica*, op. cit., str. 476.

<sup>60</sup> Denyer-Green, B., *Compulsory Purchase and Compensation*, Estates Gazette, London, str. 5.

<sup>61</sup> Članak L 13-13 francuskog Zakona o izvlaštenju, *Code de L'expropriation, Journal Officiel*. Tako je primjerice Europski sud za ljudska prava u slučaju *Lallement* protiv Francuske od 11. travnja 2002. godine, a u svezi s izvlaštenjem poljoprivrednog zemljišta, procijenio da je stanoviti poljoprivrednik Lallement, kojem je izvlašteno šest od sedam parcela, zapravo lišen njegovih «sredstva za rad», te da se naknada nikako ne može svesti samo na tržišnu vrijednost imovine.

vlasništva nad dobrom, dok se vrijednost utvrđuje na dan presude.<sup>62</sup> No, kako bi se izbjegla «špekuliranja» s cijenom zemljišta, ne smije se uzeti u obzir svako poboljšanje kvalitete zemljišta nakon pokretanja postupka, a učinjeno prvenstveno s ciljem podizanja naknade.<sup>63</sup>

Analizirajući pravnu praksu kod određivanja pravične naknade za izvlaštenje Van der Walt je ustvrdio kako je pravična naknada «mjera koja se treba odrediti vjerojatno za svaki slučaj posebno, s obzirom na poštenje (eng. fairness) u pogledu kako interesa pojedinca na kojeg se odnosi tako i interesa zajednice». Tome dodaje kako «tržišna vrijednost imovine, opisana kao cijena koju bi razumni kupac bio spreman platiti prije nego li bi odustao od kupnje, ili koju bi razumni prodavatelj bio voljan prihvatiti a razumni kupac platiti na dan kupnje, još uvijek se gleda kao dominantno načelo za određivanje pravičnih uvjeta, međutim čimbenici kao što su vrijednost imovine te posljedice gubitka za vlasnika također moraju biti uzete u obzir».<sup>64</sup>

Viitanen je analizirao način određivanja pravične naknade te je zaključio da ona treba obuhvatiti objektivnu, tj. tržišnu vrijednost izvlaštene imovine, ili umanjenje tržišne vrijednosti imovine u slučaju nepotpunog izvlaštenja ili štetu koju trpi vlasnik imovine zbog ograničenja vršenih u općem društvenom interesu, a koja ga stavljaju u položaj nalik na onaj u kojem bi bio da je provedeno izvlaštenje, te sve troškove koji slabe financijsku moć izvlaštenika. U tu je svrhu dao formulu za izračunavanje ove naknade, koja glasi:  $TC = (V + R + D) + C$ , a gdje je TC označava pravičnu naknadu, V naknadu tržišne vrijednosti izvlaštene nekretnine, R naknadu za umanjenje tržišne vrijednosti imovine, D naknadu za štetu koju trpi vlasnik imovine zbog aktivnosti koje ograničavaju prava izvlaštenika, dok C označava naknadu za dodatne troškove uzrokovane samim izvlaštenjem. Parametri u zgradama mogu se pojaviti, ovisno o svakom konkretnom slučaju, alternativno ili kumulativno. Uz to Viitanen napominje kako se naknada za tržišnu vrijednost izvlaštene imovine ili umanjenje tržišne vrijednosti imovine u slučaju nepotpunog izvlaštenja (parametri V i R) može jednostavno izračunati na način da se oduzme vrijednost imovine nakon izvlaštenja od vrijednosti imovine prije izvlaštenja.<sup>65</sup>

Analizom izračuna iznosa pravične naknade bavio se i Denyer-Green, koji je

<sup>62</sup> Članci L 13-14 i 13-15 stavak 1. francuskog *Zakona o izvlaštenju*.

<sup>63</sup> Više o tome vidi u *Les conditions de l'expropriation: le bénéficiaire, l'objet, le but*, Université Paris, Faculté de Droit, <http://www.denistouret.net/droitadmdesbiens/expropconditions.html>. Slična odredba pronalazi se i u članku 34. hrvatskog *Zakona o izvlaštenju*. U tu svrhu, kada ured državne uprave na čijem se području nalazi nekretnina čije se izvlaštenje predlaže, primi prijedlog za izvlaštenje, dužan je odmah obavijestiti o tom prijedlogu prijašnjeg vlasnika, a uz to se prijedlog dostavlja i nadležnom zemljišnoknjižnom sudu. Kako je vlasnik obaviješten od nadležnog tijela o podnesenom prijedlogu za izvlaštenje, on više nema pravo na naknadu troškova za ulaganje u zemljište i zgrade, koje bi izvršio nakon što je o tome pismeno obaviješten.

<sup>64</sup> Van der Walt, *Constitutional property clauses*, Juta, Cape Town, 1997., str. 58-59.

<sup>65</sup> Vidi primjerice § 43. finskog *Zakona o izvlaštenju*. Više o tome u Viitanen, op. cit., str. 3-4.



zaključio kako se vlasniku izvlaštene nekretnine treba isplatiti naknada koja se sastoji od naknade za stečenu nekretninu ili naknade za umanjnje vrijednosti nekretnine poradi izvlaštenja dijela nekretnine ili nekog trećeg faktora do kojeg dolazi radnjom javne vlasti, a s ciljem zadovoljavanja općih društvenih potreba te naknade dodatnih troškova uzrokovanih postupkom izvlaštenja. Ujedno, navodi kako se naknada za izvlaštenu nekretninu sastoji od izračunate vrijednosti nekretnine te naknade štete koju izvlaštenik trpi zbog «uznemiravanja» (eng. *disturbance*) uzrokovanog izvlaštenjem.<sup>66</sup>

U pravilu dominira gledište kako putem pravične naknade izvlaštenik treba, umjesto izvlaštene nekretnine, biti sposoban kupiti istovjetnu nekretninu na tržištu. Međutim, s ovim se gledištem ne slaže Van der Walt, koji je ustvrdio da članak 22. stavak 3. *Ustava Švicarske*, koji se odnosi na plaćanje naknade pri izvlaštenju, ne zahtijeva punu naknadu za izvlaštenu nekretninu, već da iznos naknade čini tržišna vrijednost izvlaštene imovine, ali i svaki mogući gubitak vrijednosti koji je proizašao iz djelomičnog ili potpunog izvlaštenja, kao i naknada za štetu i gubitke koji su slijedili za izvlaštenjem.<sup>67</sup>

Dakle, u većini se pravnih poredaka smatra kako bi pravičnu naknadu trebalo utvrditi na način da se najprije odredi tržišnu vrijednost imovine, a potom će se, oduzimajući ili dodajući iznosu tržišne vrijednosti druge relevantne čimbenike koji utječu na konkretan slučaj, doći do konkretnog iznosa naknade. Međutim, prije utvrđivanja konačnog iznosa naknade potrebno je još postići ravnotežu između privatnog interesa stranke te javnog interesa. Tako primjerice i članak 14. njemačkog *Temeljnog zakona* propisuje kako se izvlaštenje mora odrediti uz pravično odmjeravanje općeg interesa i interesa pojedinca. «Pravičnu ravnotežu između javnog interesa i interesa onih na koje se izvlaštenje odnosi» prilikom plaćanja naknade za izvlaštenu imovinu zahtijeva i Europski sud za ljudska prava. Na taj način npr. interes izvlaštenika može podići iznos naknade iznad tržišne vrijednosti, ali i javni interes može smanjiti ovaj iznos ispod tržišne vrijednosti konkretne nekretnine.<sup>68</sup>

Razmatrajući odnos interesa stranke i javnog interesa Badengorst je dao sljedeću formulu za odmjeravanje pravične naknade: pravična naknada je suma ukupne vrijednosti interesa onih na koje se izvlaštenje odnosi, umanjena za vrijednost javnog interesa. On nadalje smatra da su pozitivni čimbenici, odnosno čimbenici koji se nadovezuju na vrijednost interesa stranaka: trenutno korištenje imovine, tržišna vrijednost imovine, vlastiti doprinosi izvlaštenika u povećanju vrijednosti imovine, drugi interesi izvlaštenika, drugi pozitivni čimbenici koji se čine relevantnima tijelu

<sup>66</sup> Denyer-Green, op. cit., str. 256 i 279.

<sup>67</sup> Van der Walt, op. cit., str. 359.-373.

<sup>68</sup> U sudskoj praksi Južnoafričke Republike susreće se slučaj u kojem sud nije pronašao niti jedan relevantan čimbenik koji bi mogao biti uzet u obzir pri određivanju pravične naknade, tako da je, unatoč volji suda da odmjeri naknadu uzevši u obzir više čimbenika, sud utvrdio da, s obzirom da nema drugih čimbenika koji bi se uzeli u obzir, pravičnu naknadu tvori isključivo tržišna vrijednost nekretnine.

koje odmjerava naknadu, dok su tzv. negativni čimbenici odnosno čimbenici koji se nadovezuju na javni interes: način stjecanja imovine, dotadašnje korištenje, izravna ulaganja i potpore države kojima se povećala vrijednost imovine, svrha izvlaštenja te drugi negativni čimbenici koji se čine relevantnima tijelu koje odmjerava naknadu.

Valja naglasiti kako bi odgovarajuća, a posebno pravična naknada, trebala biti naknada pune vrijednosti izvlaštene imovine, međutim članak 1. *Prvog protokola uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* ne jamči da će u svim slučajevima biti naknađena puna vrijednost oduzete imovine. Štoviše, iako smatra da je naknada pune vrijednosti pravilo, Europski sud za ljudska prava ipak ne smatra da u svim slučajevima postoji pravo na punu naknadu. Tako je u slučaju *Lithgow i dr. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, kada je zbog ostvarenja gospodarske reforme izvršene radi uspostave veće socijalne pravednosti u Velikoj Britaniji provedeno izvlaštenje nacionalizacijom cijelih industrijskih grana, Europski sud stao na gladište da visina naknade može biti i znatno manja od tržišne vrijednosti nacionalizirane imovine.<sup>69</sup>

### **3.3. Razlikovanje naknade tržišne vrijednosti i pravične naknade**

Kao što se iz spomenutih gledišta daje zaključiti, tržišna vrijednost i pravična naknada nikako nisu jedno te isto. Stoga se treba složiti s Lindom koji smatra da ukoliko se tržišna vrijednost određuje u odnosu na trenutno stanje na tržištu, može se dogoditi da tržišna vrijednost postane manje relevantna pri određivanju naknade. To objašnjava pretpostavkom da prodavatelji na nekom tzv. «slabom» tržištu nisu pretjerano zahtjevni i informirani. U tom slučaju će tržišna cijena biti niska u usporedbi sa slučajem zahtjevnih i informiranih prodavatelja. Konačno, naknada zasnovana na takvoj tržišnoj vrijednosti biti će tržišna, ali i nepravična. Stoga Lind opravdano postavlja pitanje: «*Treba li vlasnik koji nema interesa u prodaji po trenutnoj tržišnoj cijeni, i ima poteškoće u traženju slične nekretnine, izgubiti novac samo zato što drugi prodavatelji ne nastoje postići najviše moguće cijene?*», te zaključuje kako bi pravna pravila koja se odnose na naknadu za izvlaštenu nekretninu trebala zasnivati na hipotetski utvrđenoj tržišnoj vrijednosti, odnosno tržišnoj vrijednosti te nekretnine pod uvjetom da su stranke na tržištu zahtjevne i informirane, smatrajući da bi se tada pojmovi tržišne vrijednosti i pravične naknade najviše približili jedan drugome.<sup>70</sup>

## **4. Odluka o naknadi**

U Hrvatskoj o izvlaštenju u prvom stupnju odlučuje ured državne uprave nadležan za imovinsko pravne poslove županije, a u drugom stupnju ministarstvo

<sup>69</sup> O tome u Gavella, op. cit., str. 59.

<sup>70</sup> Lind, H., *The definition of market value: Criteria for judging proposals and an analysis of three componenets*, Working paper no. 28, Royal Institute of Technology, Stockholm, 1997., str. 18.

nadležno za poslove pravosuđa.<sup>71</sup> O naknadi za izvlaštenu nekretninu odlučuje se rješenjem kojim se prihvaća prijedlog za izvlaštenje. U izreci se mora utvrditi i obveza korisnika izvlaštenja glede naknade za izvlaštenu nekretninu.

O naknadi za izvlaštenu nekretninu rješava također ured državne uprave nadležan za imovinskopravne poslove u županiji. On ujedno donosi i rješenje kojim se prihvaća prijedlog za izvlaštenje.<sup>72</sup> Ovo rješenje mora sadržavati naznačenje akta kojim je utvrđen interes Republike Hrvatske, naznačenje korisnika izvlaštenja, naznačenje nekretnine koja se izvlašćuje, uz navođenje zemljišno-knjižnih podataka, a ako nekretnina nije upisana u zemljišnoj ili drugoj javnoj knjizi ili takva na postoji, uz navođenje katastarskih podataka, naznačenje vlasnika i posjednika izvlaštene nekretnine i njegovog prebivališta ili sjedišta, naznačenje objekta ili radova radi čije se izgradnje, odnosno izvođenja radova nekretnina izvlašćuje, obvezu vlasnika nekretnine da ju je dužan predati u posjed kao i rok predaje u posjed te obvezu korisnika izvlaštenja na isplatu zakonske zatezne kamate, a koje teku od dana donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju pa do isplate.<sup>73</sup>

Određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu tako sada više nije izdvojeno iz postupka izvlaštenja, kako je to bilo prema *Zakonu o eksproprijaciji* iz 1978. godine,<sup>74</sup> već je postalo sastavni dio toga postupka. Štoviše, članak 21a. stavak 2. *Zakona* zajamčio je sudsku zaštitu cjelokupnog postupka izvlaštenja, pa tako i određivanja naknade za izvlaštenu nekretninu. Tako se od 2002. godine odluka upravnog tijela o naknadi može osporavati pred županijskim sudom, čime se zasigurno na mnogo primjereniji način jamči pravo izvlaštenika.

Ova mogućnost otvorila se donošenjem *Odluke Ustavnog suda RH br. U-I-745/99* od 8. studenog 2000. godine, kojom su ukinute odredbe *Zakona o izvlaštenju* u dijelu u kojem je sudska zaštita bila osigurana u upravnom sporu pred Upravnim sudom Republike Hrvatske. Podnositelj zahtjeva za ocjenu ustavnosti članka 22., članka 25. točke 7. te članka 36. stavka 3. *Zakona o izvlaštenju* smatrao je kako su osporavane odredbe, kojima se utvrđivala nadležnost upravnog tijela za odlučivanje o prijedlogu za izvlaštenje i o naknadi za izvlaštenu nekretninu, odnosno imovinu (ako nije postignuta nagodba), a da pri tome nije predviđena mogućnost sudske kontrole, odnosno zaštite građanskog prava pred sudom koji ispunjava postupovnopravne zahtjeve, u suprotnosti s odredbama članka 6. *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*.<sup>75</sup> Drugim riječima, podnositelj zahtjeva smatra kako se Upravni

<sup>71</sup> Članak 21a. *Zakona o izvlaštenju*.

<sup>72</sup> Vidi odluke Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 3260/1994. od 23. studenog 1994. godine te Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gzz 41/1994. od 23. studenog 1994. godine. Više o tome vidi u Crnić, op. cit., str. 130-131.

<sup>73</sup> Članak 25. *Zakona o izvlaštenju*.

<sup>74</sup> Prema *Zakonu o eksproprijaciji*, Narodne novine SRH, br. 46/82., odlučivanje o naknadi bilo je zasebni dio toga postupka i to dijelom pred tijelom uprave, a dijelom pred sudom. Sada cijeli postupak izvlaštenja, uključujući i određivanje iznosa naknade, vodi isto tijelo.

<sup>75</sup> *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine, br. 18/97.

sud Republike Hrvatske kada odlučuje po pravilima u upravnom sporu ne može smatrati tribunalom (sudom), u smislu odredbe članka 6. navedene *Konvencije*, jer on, u pravilu, rješava predmet (upravni spor) na temelju činjenica utvrđenih u upravnom postupku. To znači da se pred Upravnim sudom vodi spor o zakonitosti, a ne spor pune jurisdikcije. Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je kako Upravni sud u pravilu nije sud pune jurisdikcije, jer samo izuzetno samostalno izvodi i ocjenjuje dokaze te u pravilu upravne sporove rješava na nejavnim sjednicama. Stoga je usvojio zahtjev podnositelja te ukinuo sporne odredbe. Tako se od 1. siječnja 2002. godine protiv drugostupanjskog rješenja o izvlaštenju može podnijeti tužba mjesno nadležnom županijskom sudu u roku od 30 dana od dana dostave drugostupanjskog rješenja, a u postupku pred županijskim sudu, ako nije drugačije određeno, primjenjuju se odredbe *Zakona o upravnim sporovima*.<sup>76</sup> O tužbi odlučuje vijeće županijskog suda sastavljeno od tri suca, na javnoj raspravi, u vidu presude ili rješenja.<sup>77</sup>

Međutim, nema zapreke da korisnik izvlaštenja i vlasnik nekretnine sve do donošenja rješenja kojim se prihvaća prijedlog za izvlaštenje sklope nagodbu o naknadi. Nagodba svakako treba sadržavati oblik i visinu naknade i rok do kojeg je korisnik izvlaštenja dužan ispuniti obvezu u pogledu naknade. Nagodba se zatim unosi u zapisnik, koji mora sadržavati sve podatke neophodne za ispunjenje obveze korisnika izvlaštenja. Nagodba o naknadi ili dijelu naknade smatra se sklopljenom kada obje strane potpišu zapisnik u koji je nagodba unijeta. Ona ima snagu izvršne isprave.<sup>78</sup>

## 5. Zaključak

Kao što se iz navedenoga može zaključiti, izvlaštenje je vrlo bitan pravni institut u suvremenim pravnim porecima zasnovanim na jamstvu privatnog vlasništva i slobodnom tržištu. Izvlaštenje je uvijek usmjereno k potpunom ili djelomičnom oduzimanju prava vlasništva neke privatne osobe, a za dobrobit društva. Tako nam u nekim slučajevima upravo izvlaštenje omogućuje izgradnju objekata od općeg interesa za društvenu zajednicu.

Svrha izvlaštenja ogleda se u pravu javne vlasti da provede prisilnu prodaju imovine privatne osobe ukoliko to doprinosi općem društvenom interesu. Stoga je bitan element izvlaštenja svakako plaćanje odgovarajuće naknade izvlašteniku, a kojom mu se treba kompenzirati oduzimanje nekretnine. I upravo se u ovom elementu izvlaštenje razlikuje od konfiskacije. Međutim, određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu svakako je jedno od najtežih i najspornijih pitanja ovoga pravnog instituta.

<sup>76</sup> *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, br. 4/77., Narodne novine, br. 53/91., 9/92. i 77/92.

<sup>77</sup> Članci 42a. do 42c. *Zakona o izvlaštenju*.

<sup>78</sup> Članak 23. *Zakona o izvlaštenju*.

Izvlaštenika se, dakle, treba staviti u isti položaj u kojem bi bio da do izvlaštenja nikada nije niti došlo. U tu mu se svrhu treba dodijeliti druga nekretnina koja po svojim svojstvima potpuno odgovara izvlaštenoj nekretnini ili mu treba platiti odgovarajuću naknadu za oduzimanje. Kada se govori o naknadi isplaćenoj u novcu, u zakonodavstvu različitih država najčešće se nailazi ili na model naknade izražene u tržišnoj vrijednosti nekretnine ili na model pravične naknade.

Tržišna vrijednost nekretnine najčešće se određuje usporedbom stvarnih transakcija s konkretnom nekretninom, međutim, može se koristiti i metoda odmjeravanja vrijednosti prema prihodu koji nekretnina donosi ili metoda tržišne simulacije. No, veoma je bitno da određivanje tržišne vrijednosti izvlaštene nekretnine u svakom slučaju bude predmet vještačenja po vještacima odgovarajuće struke.

Pri odmjeravanju pravične naknade također postoji više metoda. Čini se da će se pravična naknada najbolje odrediti ukoliko se najprije odredi tržišna vrijednost nekretnine, a zatim se ovoj vrijednosti pridodaju ili oduzmu drugi relevantni čimbenici. Nakon određivanja tržišne vrijednosti, potrebno je još odrediti i odgovarajuću ravnotežu između privatnog i javnog interesa. Tako interes izvlaštenika može, primjerice, podići naknadu iznad tržišne vrijednosti nekretnine, ali je slično javni interes može umanjiti na iznos koji je niži od tržišne vrijednosti. Ovaj pristup u odmjeravanju naknade za izvlaštenu nekretninu prisutan je u mnogim pravnim porecima, kao npr. u njemačkom, švedskom, irskom, australskom, japanskom te Ujedinjenog Kraljevstva.

Tržišna vrijednost nekretnine i pravična naknada nisu sinonimi. U odmjeravanju pravične naknade tržišna je vrijednost samo jedan od čimbenika koji se razmatra. Tako pravična naknada može, ali i ne mora, biti jednaka tržišnoj vrijednosti nekretnine.

## Summary

### **DETERMINATION OF COMPENSATION FOR EXPROPRIATED REAL ESTATE**

The article contains analysis of determination of compensation for expropriated real estate in Croatian and comparative law. For this purpose, the author firstly emphasizes importance of expropriation as a legal institute in a society based on market economy and right of ownership. Subsequently, he gives a short description of expropriation characteristics and procedures. Finally, the author presents methods for determining compensation for expropriated real estate contained in comparative law, putting a special emphasis on determination on the basis of market value and on determination of the so called «fair compensation».

**Key words:** *expropriation, compensation, market value.*

## Zusammenfassung

### FESTLEGUNG DER ENTSCHÄDIGUNG FÜR EINE ENTEIGNETE IMMOBILIE

In der Arbeit wird eine Analyse der Festlegung der Entschädigung für eine enteignete Immobilie im kroatischen und komparativen Recht durchgeführt. Zu diesem Zweck wird zuerst die praktische Wichtigkeit des Rechtsinstituts Enteignung in der Gesellschaft der Marktwirtschaft und des garantierten Rechts auf Eigentum aufgezeigt. Es folgt eine kurze Beschreibung von Merkmalen und Verfahren der Enteignung. Abschließend legt der Autor Lösungen zur Festlegung der Entschädigung für enteignete Immobilien, die im komparativen Recht angenommen wurden, dar und bezieht sich insbesondere auf die Festlegung der Entschädigung auf Grund des Marktwertes und die Festlegung der sogenannten «gerechten Entschädigung».

*Schlüsselwörter: Enteignung, Entschädigung, Marktwert.*

## Sommario

### DETERMINAZIONE DELL'INDENNITÀ PER L'IMMOBILE ESPROPRIATO

Nel lavoro si analizza la determinazione dell'indennità per l'immobile espropriato nel diritto croato e comparato. A questo scopo innanzitutto è accentuata l'importanza dell'espropriazione come istituto giuridico in una società basata sull'economia di mercato e il diritto di proprietà. Successivamente è offerta una breve descrizione delle caratteristiche e delle procedure dell'espropriazione. Infine l'Autore presenta le soluzioni per determinare l'indennità dell'immobile espropriato contemplate in diritto comparato con particolare sguardo alla determinazione sulla base del valore di mercato e sulla determinazione della cosiddetta "equa indennità".

*Parole chiave: espropriazione, immobile, valore di mercato.*

