

MINISTARSTVO PRAVOSUĐA

**Nacrt
Prijedlog Zakona broj _____**

**PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA
ZAKONA O IZVLAŠTENJU**

Zagreb, studeni 2005.g.

PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O IZVLAŠTENJU

I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavna osnova za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju sadržana je u odredbi članka 2. stavka 4. podstavka 1. i odredbi članka 50. Ustava Republike Hrvatske («Narodne novine», broj 41/01. – pročišćeni tekst).

II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE TREBAJU UREDITI ZAKONOM TE POSLJEDICE KOJE ĆE DONOŠENJEM ZAKONA PROISTEĆI

U okviru svekolike preobrazbe državno-političkog i gospodarskog ustroja Republike Hrvatske, a s obzirom na ustavne odredbe o nepovredivosti vlasništva, donesen je Zakon o izvlaštenju («Narodne novine», broj 9/94., 35/94., 112/00. i 114/01.), uvažavajući maksimalnu pravnu zaštitu imovine građana u odnosu na državu.

Primjena instituta izvlaštenja je iznimna intervencija države u vlasnička ovlaštenja, koja su na način kako je to propisano Zakonom, u najvećoj mogućoj mjeri zaštićena (počevši od: mogućnosti da prijašnji vlasnik proda svoju nekretninu potencijalnom korisniku izvlaštenja – u kojem slučaju se postupak izvlaštenja niti neće provoditi; utvrđivanja interesa Republike Hrvatske – s tim da se, u predviđenoj novoj namjeni korištenja nekretnine, koja je predmet izvlaštenja, mora postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dosadašnji način; postojanja detaljnoga plana uređenja prostora; naknade u obliku druge odgovarajuće nekretnine odnosno tržišne vrijednosti izvlaštene nekretnine te vezivanja isplate naknade uz stupanje korisnika izvlaštenja u posjed).

Po odredbama spomenutog Zakona, u odnosu na svagdašnjeg vlasnika nekretnine, provodi se postupak oduzimanja prava vlasništva, tj. prava posjedovanja, uporabe, korištenja i raspolaganja, kao skupa vlasničkih ovlaštenja, u korist korisnika izvlaštenja, a o svakom konkretnom slučaju ovisi hoće li se raditi o potpunom ili nepotpunom izvlaštenju.

Nepovredivost vlasništva jedna je od temeljnih vrednota ustavnoga poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava). Pravo vlasništva zajamčeno je Ustavom (članak 48.), ali su nositelji vlasničkoga prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru s tim da se to pravo može zakonom oduzeti ili ograničiti uz naknadu tržišne vrijednosti ukoliko je to u interesu Republike Hrvatske (članak 50.).

U navedenim ustavnim odredbama sadržana je i pravna osnova na temelju koje je predmetni Zakon i donesen.

Od stupanja na snagu Zakona o izvlaštenju 1994. godine, a na temelju praktičnoga iskustva stečenog njegovom primjenom, pojavila su se određena dvojbeno pitanja koja se nisu mogla razriješiti tumačenjem predmetnoga Zakona već je to trebalo urediti intervencijom u postojeći Zakon.

Također, kao posljedica ustavnih promjena i novih ili izmijenjenih posebnih propisa proistekla je potreba i da se neki pravni instituti u postojećem Zakonu izmijene.

S obzirom na Odluku Ustavnoga suda Republike Hrvatske broj: U-I-745/1999. («Narodne novine», broj 112/00.), od 8. studenoga 2000. postojeći Zakon izmijenjen je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju («Narodne novine», broj 114/01.), u dijelu koji se odnosio na nadležnost Upravnog suda Republike Hrvatske u postupcima izvlaštenja.

Naime, činjenica je da se u postupku izvlaštenja radi o odlučivanju o građanskom pravu odnosno obvezi, u kojem slučaju bi o tom pravu, prema odredbi stavka 1. članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola broj 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, trebao odlučivati zakonom ustanovljeni, neovisan i nepristran sud. Postupak u kojem se odlučuje o tom pravu treba biti pravičan što, između ostaloga, zahtijeva da on bude usmen i kontradiktoran (kojim zahtjevima pune jurisdikcije nije odgovarao postupak pred Upravnim sudom Republike Hrvatske).

No, jednako tako je u praksi Europske komisije i Europskoga suda prihvaćeno i tumačenje prema kojem se ne radi o povredi Konvencije ako o građanskim pravima i obvezama odlučuje tijelo koje ne udovoljava zahtjevima iz stavka 1. članka 6. Konvencije pod uvjetom da je osigurano naknadno preispitivanje odluke od strane tijela koje tim zahtjevima udovoljava, tj. od strane suda pune jurisdikcije.

Uvažavajući navedenu Odluku Ustavnoga suda Republike Hrvatske i rukovodeći se praksom Europske Komisije i Europskoga suda zakonodavac se opredijelio za zadržavanje nadležnosti za provođenje postupka izvlaštenja pri upravnim tijelima prvoga i drugoga stupnja, a umjesto dosadašnje nadležnosti Upravnoga suda Republike Hrvatske opredijelio se da nadležnost u završnom stupnju prenese na županijski sud, kao sud pune jurisdikcije.

Međutim, kako prema navedenim izmjenama i dopunama predmetnoga Zakona u postupku pred županijskim sudom revizija nije bila dopuštena u praksi se iskristalizirala potreba za uvođenje tog pravnog instituta.

Naime, nakon što je prestala mogućnost podnošenja zahtjeva za zaštitu zakonitosti (članci 401. do 408. ZPP-a koji su dopuštali podnošenje zahtjeva za zaštitu zakonitosti brisani su, «Narodne novine», broj 117/03.) isključena je intervencija Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

Posljedica toga je upitnost jedinstvene primjene zakona i ravnopravnost građana u postupcima izvlaštenja, jer je upravo Vrhovni sud, kao najviši sud, taj koji u sustavu Republike Hrvatske osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana (članak 118. stavak 1. Ustava).

Kako o reviziji, također, odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske to je zbog osiguranja jedinstvene primjene zakona i ravnopravnost građana ovim Zakonom dana mogućnost pristupa Vrhovnom sudu Republike Hrvatske uvođenjem revizije na presude županijskih sudova.

Jednako tako, primjenjujući Zakon o izvlaštenju posljednjih godina, a u prilog sigurnosti u pravnom prometu nekretnina, ukazala se potreba za ponovnim uvođenjem objektivnog roka za poništenje pravomoćnog rješenja o eksproprijaciji odnosno izvlaštenju.

Takav rok postojao je u Zakonu o eksproprijaciji («Narodne novine», broj 10/78., 5/80., 30/82., 46/82. – pročiš. tekst, 28/87. i 39/88.).

U trenutku donošenja Zakona o izvlaštenju takav se rok činio nepotrebnim s obzirom da se koncept Zakona temeljio na apsolutnoj zaštiti prijašnjih vlasnika sukladno ustavnoj odredbi o nepovredivosti prava vlasništva.

Međutim, kao posljedica gospodarskog previranja, a uvažavajući poduzetničku i tržišnu slobodu kao temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske (članak 49. Ustava), ipak, se pojavila potreba da se i prava korisnika izvlaštenja na jednak način zaštite kao i prava prijašnjih vlasnika.

Dakle, s jedne strane postoji mogućnost da prijašnji vlasnik u roku od pet godina od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju može tražiti poništenje toga rješenja pod zakonom propisanim uvjetima, a s druge strane, po isteku tog roka, korisniku izvlaštenja prestaje zabrana raspolaganja potpuno izvlaštenom nekretninom.

Slijedom navedenoga, ovim Zakonom se uređuju pitanja vezana uz:

- usuglašavanje s Ustavom i posebnim propisima (Zakon o prostornom uređenju – «Narodne novine», broj 30/94., 68/98., 61/00., 32/02. i 100/04.),
- uvođenje objektivnog petogodišnjeg roka za poništenje pravomoćnog rješenja o izvlaštenju,
- uvođenje revizije.

Posljedice koje će proisteći donošenjem ovoga Zakona ogledat će se u pravednijim zakonskim rješenjima u odnosu na prijašnje vlasnike i korisnike izvlaštenja, manjim dvojbjenim situacijama u primjeni Zakona te mogućnosti svake stranke u postupku da se koristi pravnim sredstvom koje joj osigurava jednakost u primjeni zakona i ravnopravnost građana.

III. OCJENA I IZVORI POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVOĐENJE ZAKONA

Za provođenje ovoga Zakona nije potrebno osigurati dodatna financijska sredstva.

IV. TEKST PRIJEDLOGA ZAKONA, S OBRAZLOŽENJEM

Tekst Zakona dan je u obliku Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju.

V. TEKST ODREDBI VAŽEĆEGA ZAKONA KOJE SE MIJENJAJU I DOPUNJUJU

Tekst odredbi Zakona o izvlaštenju («Narodne novine», broj 9/94., 35/94., 112/00. i 114/01.), koje se mijenjaju i dopunjuju dane su u prilogu Prijedloga zakona.

VI. POVRATNO DJELOVANJE ODREDBE ČLANKA 15. STAVKA 2. ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O IZVLAŠTENJU

Odredbom članka 15. stavka 1. ovoga Zakona propisano je da se svi postupci započeti do stupanja na snagu ovoga Zakona dovršavaju po odredbama Zakona o izvlaštenju.

Međutim, stavak 2. podstavak 1. i 2. ovoga članka predstavljaju iznimke i na njih se primjenjuju odredbe ovoga Zakona, s tim da imaju retroaktivno djelovanje.

Prema stavku 2. podstavak 1. prijašnji vlasnik ne može tražiti poništenje pravomoćnog rješenja o eksproprijaciji odnosno izvlaštenju ukoliko je treća osoba na temelju valjane pravne osnove stekla pravo vlasništva ekspropirane odnosno izvlaštene nekretnine odnosno ako joj je ta nekretnina na temelju valjane pravne osnove za stjecanje prava vlasništva predana u posjed.

Ova zakonska odredba ima u vidu pravomoćna rješenja o eksproprijaciji donesena na temelju svakog propisa koji je regulirao materiju eksproprijacije do 1994. godine i pravomoćna rješenja o izvlaštenju donesena po Zakonu o izvlaštenju iz 1994. godine za koja su bili ispunjeni uvjeti.

Uvažavanjem velikog vremenskog razdoblja u kojem prijašnji vlasnici nisu zatražili poništenje tih rješenja, protek kojeg su korisnici izvlaštenja shvatili kao nezainteresiranost prijašnjih vlasnika za povrat toga zemljišta (što je objektivno točno) i te ekspropirane ili izvlaštene nekretnine prenijeli na treće osobe, pojavilo se pitanje pravne nesigurnosti u odnosu na treće osobe koje su na temelju valjanog pravnog posla stekle pravo vlasništva tih nekretnina.

S obzirom da se pravni promet nekretnina temelji na pravnoj sigurnosti to je ovakve slučajeve trebalo pravno razriješiti na način kako je to izvršeno predloženom odredbom stavka 2. podstavak 1. ovoga članka.

U odnosu na stavak 2. podstavak 2. ovoga članka valja reći da je njegov ratio sadržan u vlasničkom ovlaštenju (posjedovanja, korištenja, uporabe, raspolaganja) korisnika izvlaštenja, koje, do sada, osim narativno u tekstu Zakona («izvlaštenjem korisnik izvlaštenja stječe pravo koristiti nekretninu u svrhu radi koje je izvlaštenje izvršeno») nije bilo ničim ograničeno.

Prema tome, ukoliko je korisnik eksproprijacije odnosno izvlaštenja, kao vlasnik, sukladno dokumentima prostornog uređenja (koji su se promijenili u odnosu na vrijeme donošenja rješenja o eksproprijaciji ili izvlaštenju) izgradio drugi objekt ili izveo radove različite u odnosu na one koje je trebao učiniti prema prostorno planskoj dokumentaciji u vrijeme eksproprijacije ili izvlaštenja, pravno je logično ne dopustiti poništenje pravomoćnog rješenja o eksproprijaciji odnosno pravomoćnog rješenja o izvlaštenju.

PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O IZVLAŠTENJU

Članak 1.

U Zakonu o izvlaštenju («Narodne novine», broj 9/94., 35/94., 112/00. i 114/01.) u članku 6. stavku 2. riječi: «prostornim planom» zamjenjuju se riječima: «detaljnim planom uređenja odnosno pravomoćnom lokacijskom dozvolom».

Članak 2.

U članku 7. stavku 1. iza riječi: «prilikom» dodaje se riječ: «potpunog».

Članak 3.

U članku 9. stavku 1. riječi: «prostornim planom» zamjenjuju se riječima: «detaljnim planom uređenja odnosno pravomoćnom lokacijskom dozvolom».

U stavku 4. riječi: «Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske» zamjenjuju se riječima: «Hrvatskog sabora».

Članak 4.

Članci 10. i 11. brišu se.

Članak 5.

U članku 20. stavku 1. točka 7. mijenja se i glasi:

«7. izvod iz detaljnog plana uređenja odnosno pravomoćna lokacijska dozvola za izvođenje radova za koje se predlaže izvlaštenje te potvrđen parcelacijski elaborat.»

Članak 6.

U članku 25. iza točke 6. dodaje se nova točka 7. koja glasi:

«7. obvezu korisnika izvlaštenja glede naknade za izvlaštenu nekretninu: bliža oznaka odgovarajuće nekretnine (članak 32.) odnosno novčani iznos tržišne vrijednosti s određivanjem roka predaje u posjed, odnosno isplate koji ne može biti duži

od 15 dana od pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, ili naznačenje nagodbe u smislu članka 23. ovoga Zakona, ukoliko je sklopljena,».

U točki 8. na kraju teksta umjesto točke stavlja se zarez.

Iza točke 8. dodaje se točka 9. koja glasi:

«9. nalog za upis zabilježbe zabrane raspolaganja izvlaštenom nekretninom unutar roka od pet godina od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, odnosno do dana pravomoćnosti rješenja o pravodobno podnesenom zahtjevu za poništenje pravomoćnog rješenja o izvlaštenju.».

Članak 7.

U članku 31. stavku 1. na kraju rečenice umjesto točke stavlja se zarez i dodaju riječi: «ali ne po isteku pet godina od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, odnosno od dana stupanja u posjed.».

Stavak 5. mijenja se i glasi:

«O zahtjevu za poništenje rješenja o izvlaštenju rješava ured državne uprave. Rješenjem kojim se odlučuje o poništenju pravomoćnog rješenja o izvlaštenju odlučuje se i 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.».

Članak 8.

U članku 32. dodaju se novi stavci 2., 3., 4. i 5. koji glase:

«Prijašnji vlasnik nema pravo na naknadu za izvlaštenu građevinu (zgradu) koja je izgrađena bez akta na temelju kojega se može graditi prema posebnom propisu.

Gradenje iz stavka 2. ovoga članka je u smislu ovoga Zakona prethodno pitanje.

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

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

Članak 9.

U članku 42.a dodaju se novi stavci 4. i 5. koji glase:

«Tužitelj je u tužbi dužan naznačiti novčanu vrijednost predmeta spora.

Na određenje vrijednosti predmeta spora primjenjuju se odredbe Zakona o parničnom postupku.».

Članak 10.

Članak 42.g mijenja se i glasi:

«Protiv odluke vijeća nije dopuštena žalba.

Protiv odluke vijeća dopuštena je revizija.

U postupku povodom izjavljene revizije primjenjuju se odredbe Zakona o parničnom postupku.».

Članak 11.

Članak 43. mijenja se i glasi:

«Novčanom kaznom od 5.000,00 do 15.000,00 kuna kaznit će se korisnik izvlaštenja za prekršaj, ako uz prijedlog za izvlaštenje podnese netočne ili neistinite podatke o tome da ima osigurana posebna sredstva potrebna za davanje naknade i troškove postupka (članak 20. točka 6.).

Za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se i odgovorna osoba u pravnoj osobi novčanom kaznom u iznosu od 500,00 do 2.000,00 kuna.».

Članak 12.

Članak 44. mijenja se i glasi:

«Novčanom kaznom u iznosu od 500,00 do 5.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj osoba ako:

1. ometa ili ne dopušta izvršenje rješenja o odobrenju vršenja pripremnih radnji (članak 12.),
2. ometa ili ne dopušta izvršenje rješenja o izvlaštenju (članak 28.)».

Članak 13.

Članak 45. briše se.

Članak 14.

Članak 48. briše se.

Članak 15.

Postupci započeti do stupanja na snagu ovoga Zakona dovršit će se po odredbama Zakona o izvlaštenju («Narodne novine», broj 9/94., 35/94., 112/00. i 114/01.).

Iznimno od odredbe stavka 1. ovoga članka primijenit će se odredbe ovoga Zakona i neće se poništiti pravomoćno rješenje o eksproprijaciji odnosno izvlaštenju:

- u slučaju ako je treća osoba na temelju valjane pravne osnove stekla pravo vlasništva eksproprijirane odnosno izvlaštene nekretnine odnosno ako joj je ta nekretnina na temelju valjane pravne osnove za stjecanje prava vlasništva predana u posjed;

- u slučaju ako je korisnik eksproprijacije odnosno izvlaštenja prije podnošenja zahtjeva prijašnjeg vlasnika za poništenje pravomoćnog rješenja o eksproprijaciji odnosno izvlaštenju priveo nekretninu drugoj namjeni od one za koju je eksproprijirana odnosno izvlaštena ako je ta prenamjena u skladu s dokumentima prostornoga uređenja.

Članak 16.

Odredbe ovoga Zakona o reviziji primijenit će se na one sudske odluke koje su postale pravomoćne nakon stupanja na snagu ovoga Zakona.

Članak 17.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objave u «Narodnim novinama».

OBRAZLOŽENJE POJEDINIH ODREDBA PRIJEDLOGA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O IZVLAŠTENJU

Uz članak 1.

Člankom 6. stavkom 2. Zakona o izvlaštenju («Narodne novine», broj 9/94., 35/94., 112/00. i 114/01.) propisano je da izgradnja objekta odnosno izvođenje radova treba biti u skladu s prostornim planom.

Međutim, prostorni plan je zbirni naziv za nekoliko dokumenata prostornoga uređenja.

S obzirom na ustavno određenje (članak 48. Ustava Republike Hrvatske) o zajamčenosti prava vlasništva te na to da je samo zakonom moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo uz naknadu tržišne vrijednosti (članak 50. Ustava Republike Hrvatske) koncepcija Zakona o izvlaštenju, kao iznimka i prisilna mjera intervencije države u vlasnička ovlaštenja, temelji se na detaljnom planu uređenja.

Naime, namjena prostora određena je kroz različite dokumente prostornoga uređenja odnosno različite prostorne planove.

Međutim, samo na temelju detaljnoga plana uređenja moguće je urediti sve detalje prostora počevši od formiranja građevinske parcele pa nadalje.

Stoga je predmetnu odredbu, a radi maksimalne zaštite prijašnjeg vlasnika, trebalo izmijeniti na način da se umjesto prostornoga plana propiše sukladnost s detaljnim planom uređenja.

Uz članak 2.

Člankom 7. stavkom 1. Zakona o izvlaštenju propisano je da ako se prilikom izvlaštenja dijela nekretnine utvrdi da vlasnik nema gospodarskog interesa koristiti preostali dio na njegov zahtjev iz vlastit će se i taj dio.

Iz navedenoga članka ne proizlazi da postoji razlika između potpunoga i nepotpunoga izvlaštenja (potpunim izvlaštenjem prestaje pravo vlasništva prijašnjem vlasniku na izvlaštenoj nekretnini, a nepotpunim izvlaštenjem samo se ograničava pravo vlasništva na nekretnini prijašnjeg vlasnika).

Kako je u praksi postalo dvojbeno da li se članak 7. postojećeg Zakona odnosi i na slučajeve nepotpunoga izvlaštenja bilo je potrebno pojasniti predmetnu zakonsku odredbu na način da se propiše kako se ta odredba odnosi samo na slučajeve potpunog izvlaštenja.

Naime, pravo služnosti je stvarno pravo na tuđoj stvari na temelju kojega se ovlašteniku dopušta određeno korištenje tuđom stvari.

Pravo služnosti, između ostaloga, prestaje i sjedinjenjem – kada ista osoba postane vlasnikom poslužne i povlasne nekretnine.

Prema tome, ukoliko se provodi postupak nepotpunoga izvlaštenja (služnosti) i uz primjenu članka 7. Zakona o izvlaštenju otkupi se cijela poslužna parcela (prilikom ustanovljenja služnosti ne radi se parcelacija) dolazi do sjedinjenja i rješenje o nepotpunom izvlaštenju, za donošenje kojega je postojao interes Republike Hrvatske, postaje bespredmetno i nepokriveno ciljem radi kojega se provodilo nepotpuno izvlaštenje.

U konačnici to bi predstavljalo teret za korisnika izvlaštenja i moguće pogodovanje za prijašnjega vlasnika.

Uvažavajući maksimalnu zaštitu i prijašnjega vlasnika i korisnika izvlaštenja već u trenutku samog podnošenja zahtjeva za utvrđivanje interesa Republike Hrvatske mora biti poznato radi li se o potpunom ili nepotpunom izvlaštenju.

Stoga bi primjena članka 7. u postupku nepotpunoga izvlaštenja, u suštini, predstavljala potpuno izvlaštenje čime bi bio izigran smisao instituta nepotpunog izvlaštenja.

Uz članak 3.

Ovim člankom intervenira se u članak 9. stavak 1. Zakona o izvlaštenju iz istoga razloga kao što je to dano uz obrazloženje uz članak 1. ovoga Prijedloga.

S obzirom da se na temelju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju («Narodne novine», broj 68/98.) za područje za koje je donesen detaljni plan uređenja ne izdaje lokacijska dozvola, a da bi se mogao postupak izvlaštenja provoditi i na ostalim područjima koja su pokrivena nekim drugim dokumentima prostornog uređenja, kao prostorno planski temelj predviđena je pravomoćna lokacijska dozvola.

Jednako tako, ovim se člankom intervenira i u stavak 4. članka 9. s obzirom da je u međuvremenu ustavnim promjenama prestao postojati Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske, kojom intervencijom je tako ova zakonska odredbe usklađena s Ustavom Republike Hrvatske.

Uz članak 4.

Ovim člankom brišu se odredbe Zakona o izvlaštenju koje se odnose na plan izvlaštenja.

U vrijeme donošenja Zakona o izvlaštenju, bez obzira koji prostorni plan se primjenjivao u pogledu određene gradnje, izdavali su se uvjeti uređenja prostora (koji su bili temelj za izdavanje građevinske dozvole). Uvjeti uređenja prostora nisu bili upravni akt pa je donošenje plana izvlaštenja faktično i pravno bilo moguće izrađivati.

Međutim, donošenjem novoga posebnog propisa uvjeti uređenja prostora zamijenjeni su lokacijskom dozvolom koja je upravni akt. Stoga, kako se upravni akt može mijenjati samo primjenom odredaba posebnih zakona (materijalnog i postupovnog) to je valjalo predloženom zakonskom intervencijom izvršiti usklađenje (članak 1. i članak 3. ovoga Prijedloga) posljedica čega je brisanje predmetnih članaka.

Uz članak 5.

S obzirom na predložene članke 1., 3. i 4. ovoga Prijedloga bilo je potrebno izmijeniti i točku 7. stavka 1. članka 20. Zakona o izvlaštenju na način kako se predlaže.

Uz članak 6.

Odredba članka 25. točke 7. Zakona o izvlaštenju bila je Odlukom Ustavnoga suda Republike Hrvatske, broj U-I-745/1999, od 8. studenoga 2000. («Narodne novine»; broj 112/00.) ukinuta, između ostalih ukinutih odredbi istoga Zakona, čije ukinuće je uslijedilo iz zakonom propisane nadležnosti upravnih tijela za provođenje postupka izvlaštenja.

Kako intervencija naprijed navedene Odluke Ustavnoga suda Republike Hrvatske nije bila usmjerena na sam sadržaj ukinutih normi (između ostalih i predmetne), nego na statuiranje neovisnoga i nepristranoga suda s mogućnošću usmenoga i kontradiktornoga postupka, što je učinjeno Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju («Narodne novine», broj 114/01.) i to člancima 42.a do 42.h, to je bilo potrebno ovu, sadržajno istu, odredbu vratiti u tekst Zakona s obzirom da rješenje kojim se prihvaća prijedlog za izvlaštenje (između ostaloga, jer se radi o cjelovitom postupku izvlaštenja koji uključuje i odlučivanje o naknadi) mora sadržavati i sve ono što je sadržavala ukinuta točka 7. članka 25. Zakona o izvlaštenju.

S obzirom na probleme koji su se pojavljivali u praksi bilo je potrebno u istom članku dodati točku 9. u predloženom tekstu.

Naime, korisnici potpunoga izvlaštenja stekli su pravomoćnošću rješenja o izvlaštenju pravo vlasništva na izvlaštenoj nekretnini.

Iako je izvlaštenje, kao iznimna zakonska mjera, izvršeno u točno određenom cilju (radi izgradnje točno određenoga objekta ili izvođenja radova) korisnik izvlaštenja nije pristupio niti izgradnji objekta niti izvođenju radova (slijedom čega nije ni koristio nekretninu u svrhu koje je ona izvlaštenja) već ju je otuđio.

Kako se ne bi pogodovalo korisnicima izvlaštenja koji ne namjeravaju izvlaštenu nekretninu privesti onoj namjeni radi koje je izvlaštenje izvršeno, a poradi zaštite imovinskih prava prijašnjega vlasnika (što će biti obrazloženo uz članak 7. ovoga Prijedloga) dodana je predložena točka 9. čiji sadržaj obavezno ulazi u dispozitiv rješenja o prihvaćanju prijedloga za izvlaštenje (dakako, ukoliko se radi o potpunom izvlaštenju).

Uz članak 7.

Predložena izmjena članka 31. stavka 1. Zakona o izvlaštenju rezultat je težnje za postizanjem pravne sigurnosti u prometu nekretninama.

Predloženi rok od 5 godina ocijenjen je kao optimalan rok u kojem prijašnji vlasnik, ako to želi, može zahtijevati poništenje pravomoćnog rješenja o izvlaštenju, ukoliko su za to ispunjeni zakonski uvjeti.

Istekom toga roka prestaje zabrana raspolaganja izvlaštenom nekretninom od strane korisnika izvlaštenja.

Odredbu stavka 5. članka 31. trebalo je pojasniti.

Naime, u praksi je postojala dvojba u odnosu na to da li rješenje o poništenju pravomoćnog rješenja o izvlaštenju sadrži ili ne sadrži i odredbu o predaji posjeda.

Suština poništavanja rješenja o izvlaštenju je povrat vlasništva izvlaštene nekretnine njezinom prijašnjem vlasniku.

Pravo vlasništva, kao subjektivno pravo, je skup maksimalnih ovlaštenja koja pripadaju nekoj osobi u pogledu neke stvari i sadrži u sebi četiri tipična ovlaštenja u sadržaju prava vlasništva: posjedovanje, uporabu, korištenje i raspolaganje.

Prema tome, ako se prijašnjem vlasniku vraća vlasništvo onda mu se vraća i sam posjed (što kasnije podrazumijeva i uporabu i korištenje). Stoga, ukoliko ne postoji spor oko posjeda (a to je, mahom, slučaj kad na izvlaštenoj nekretnini pravo vlasništva nije stekla treća osoba), rješenjem o poništenju pravomoćnog rješenja o izvlaštenju odlučuje se i o predaji posjeda.

Ukoliko, pak, postoji spor oko predaje posjeda i imovinskopravne odnose između korisnika izvlaštenja i vlasnika nekretnine u slučaju spora rješava sud.

Uz članak 8.

Načelnu odredbu članka 32. Zakona o izvlaštenju koja se odnosi na naknadu za izvlaštenu nekretninu predložimo dopuniti, jer smatramo da bi plaćanje naknade osobama koje su prekršile zakon bilo neopravdano.

Naime, bez predložene dopune, osobe koje su prekršile zakon na temelju izvlaštenja dobivanjem naknade stjecale bi imovinsku korist, a što bi dovelo u neravnopravan položaj osobe koje su gradile u skladu sa zakonom.

Također, držimo da bi predložena dopuna pridonijela suzbijanju bespravne gradnje, što je na tragu i politike Vlade Republike Hrvatske, da se osim zakonima iz djelokruga Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva i drugim posebnim zakonima pridonese suzbijanju ove pojave.

Kako je, inače, pitanje bespravne gradnje i njezino suzbijanje pravno područje koje je pridržano spomenutom Ministarstvu to je, uvažavajući institut prethodnoga pitanja, za rješenje toga pitanja u predloženom članku 8. stavku 4. dana upućujuća norma.

U odnosu na stavak 5. ovoga članka valja reći da je ova odredba ugrađena radi otklanjanja eventualnih nedoumica.

Naime, povijesno gledajući, na dan 15. veljače 1968. stupio je na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji (tadašnji Savezni zakon – «Sl. list SFRJ», br. 5/68. i 11/68.-pročiš. tekst). Tim je Zakonom po prvi puta prijašnjem vlasniku ekspropirane zgrade ili posebnog dijela zgrade, koji su bili izgrađeni bez potrebne dozvole nadležnog državnog tijela, uskraćeno pravo na naknadu za takvu nekretninu (dakle, do tada to nije bilo tako).

Kako se u ovom trenutku i posebnim propisom (Zakon o gradnji – «Narodne novine», broj 175/03. i 100/04.) za građevine koje su izgrađene bez građevinske dozvole do 15. veljače 1968. takve građevine smatraju izgrađenima na temelju pravomoćne građevinske dozvole to je investitorima takvih građevina priznato pravo na naknadu.

Uz članak 9. i 10.

U postupcima protiv drugostupanjskih rješenja o izvlaštenju, koji su se vodili pred nadležnim županijskom sudovima, prema sadašnjem – zakonskom rješenju, bez obzira na koji je način postupak bio dovršen (presudom ili rješenjem) nisu dopušteni pravni lijekovi.

Takvo stanje rezultira, obzirom na propisanu nadležnost županijskog suda, različitom sudskom praksom, te izostanak kontrole takvih sudskih odluka. Jedino je moguće podnijeti, eventualno, zahtjev za zaštitu zakonitosti (u slučajevima u kojima se postupa po Zakonu o upravnim sporovima) i to po prijedlogu Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, te ustavnu tužbu, što potonje i nije pravni lijek.

Dakle, ukazala se potreba za uvođenjem mehanizma efikasnije kontrole takvih sudskih odluka.

S obzirom na dosad uspostavljen model kontrole jedina mogućnost je uvođenje instituta revizije.

Revizija je izvanredni pravni lijek u okviru parničnog postupka, stoga je potrebno uvjete i proceduru propisati sukladno rješenjima koji su predviđeni Zakonom o parničnom postupku.

Kao jedan od uvjeta za mogućnost izjavljivanje revizije je vrijednost predmeta spora, odnosno pobijanog dijela odluke. Obzirom na specifičnost instituta i predmeta izvlaštenja, gdje počesto vrijednost predmeta spora nije određiva (šutnja administracije), to je bilo potrebno uvesti obvezu tužitelja da sam odredi vrijednost predmeta spora, uz mogućnost da sud ispita, sukladno važećim odredbama Zakona o parničnom postupku, pravilnost naznačene vrijednosti predmeta spora.

Uz članak 11. i 12.

Ovim člancima izvršeno je usklađenje s posebnim zakonom.

Uz članak 13.

Ovim člankom brisana je odredba članka 45. Zakona o izvlaštenju s obzirom da je predloženim člancima 11. i 12. izvršena i revalorizacija novčanih kazni.

Uz članak 14.

Ovim člankom brisana je odredba članka 48. iz razloga što je predloženim člankom 7. i 15. ovoga Zakona ova materija drugačije uređena.

Uz članak 15.

Predloženom odredbom propisano je da se svi postupci započeti do stupanja na snagu ovoga Zakona dovršavaju po odredbama Zakona o izvlaštenju.

Međutim, stavak 2. podstavak 1. i 2. predloženog članka predstavljaju iznimke i na njih se primjenjuju odredbe ovoga Zakona, s tim da imaju retroaktivno djelovanje.

Prema stavku 2. podstavak 1. prijašnji vlasnik ne može tražiti poništenje pravomoćnog rješenja o eksproprijaciji odnosno izvlaštenju ukoliko je treća osoba na temelju valjane pravne osnove stekla pravo vlasništva eksproprijirane odnosno izvlaštene nekretnine odnosno ako joj je ta nekretnina na temelju valjane pravne osnove za stjecanje prava vlasništva predana u posjed.

Ova zakonska odredba ima u vidu pravomoćna rješenja o eksproprijaciji donesena na temelju svakog propisa koji je regulirao materiju eksproprijacije do 1994. godine i pravomoćna rješenja o izvlaštenju donesena po Zakonu o izvlaštenju iz 1994. godine za koja su bili ispunjeni uvjeti.

Uvažavanjem velikog vremenskog razdoblja u kojem prijašnji vlasnici nisu zatražili poništenje tih rješenja, protek kojeg su korisnici izvlaštenja shvatili kao nezainteresiranost prijašnjih vlasnika za povrat toga zemljišta (što je objektivno točno) i te eksproprijirane ili izvlaštene nekretnine prodali, pojavilo se pitanje pravne nesigurnosti u odnosu na treće osobe koje su na temelju valjanog pravnog posla stekle pravo vlasništva tih nekretnina.

S obzirom da se pravni promet nekretnina temelji na pravnoj sigurnosti to je ovakve slučajeve trebalo pravno razriješiti na način kako je to izvršeno predloženom odredbom stavka 2. podstavak 1. ovoga članka.

U odnosu na stavak 2. podstavak 2. ovoga članka valja reći da je njegov ratio sadržan u vlasničkom ovlaštenju (posjedovanja, korištenja, uporabe, raspolaganja) korisnika izvlaštenja, koje, do sada, osim narativno u tekstu Zakona («izvlaštenjem korisnik izvlaštenja stječe pravo koristiti nekretninu u svrhu radi koje je izvlaštenje izvršeno») nije bilo ničim ograničeno.

Prema tome, ukoliko je korisnik eksproprijacije odnosno izvlaštenja, kao vlasnik, sukladno dokumentima prostornog uređenja (koji su se promijenili u odnosu na vrijeme donošenja rješenja o eksproprijaciji ili izvlaštenju) izgradio drugi objekt ili izveo radove različite u odnosu na one koje je trebao učiniti prema prostorno planskoj dokumentaciji u vrijeme eksproprijacije ili izvlaštenja, pravno je logično ne dopustiti poništenje pravomoćnog rješenja o eksproprijaciji odnosno pravomoćnog rješenja o izvlaštenju.

Uz članak 16.

Ovom odredbom propisano je na koje se slučajeve odnosi primjena odredbi ovoga Zakona o reviziji.

Uz članak 17.

Ovim člankom se propisuje stupanje na snagu ovoga Zakona.

TEKST ODREDBI VAŽEĆEGA ZAKONA KOJE SE MIJENJAJU I DOPUNJUJU

Članak 6.

Nekretnina se može izvlastiti nakon što je na način određen ovim Zakonom utvrđen interes Republike Hrvatske za izgradnju objekta ili izvođenje drugih radova.

Izgradnja objekta, odnosno izvođenje radova treba biti u skladu s prostornim planom.

Članak 7.

Ako se prilikom izvlaštenja dijela nekretnine utvrdi da vlasnik nema gospodarskog interesa koristiti preostali dio, na njegov zahtjev izvlastit će se i taj dio.

Zahtjev u smislu stavka 1. ovoga članka može se podnijeti do pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju.

Članak 9.

Odluku da je izgradnja objekta ili izvođenje radova u interesu Republike Hrvatske donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog korisnika izvlaštenja, po prethodno pribavljenom mišljenju skupštine županije odnosno Skupštine Grada Zagreba na čijem se području namjerava graditi ili izvoditi radove, u skladu s prostornim planom.

Skupština županije odnosno Skupština Grada Zagreba, je mišljenje iz stavka 1. ovoga članka dužna dati u roku od 60 dana od dana postavljenog zahtjeva.

Smatra se da je interes Republike Hrvatske utvrđen ukoliko je posebnim zakonom propisano da je izgradnja određenih objekata ili izvođenje radova u interesu Republike Hrvatske.

Odluku o utvrđivanju interesa Republike Hrvatske izvan slučajeva predviđenih člankom 1. stavkom 2. ovoga Zakona donosi Vlada Republike Hrvatske uz prethodno mišljenje Odbora za prostorno uređenje i zaštitu okoliša i Odbora za gospodarstvo, razvoj i obnovu Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske.

Odluka o utvrđivanju interesa Republike Hrvatske objavljuje se u «Narodnim novinama».

Članak 10.

Prije podnošenja prijedloga za utvrđivanje interesa Republike Hrvatske korisnik izvlaštenja dužan je u skladu s prostornim planom izraditi plan izvlaštenja.

Ukoliko za područje na kojem se namjerava predložiti izvlaštenje postoji provedbeni urbanistički plan, plan izvlaštenja nije potrebno izraditi.

Korisnik izvlaštenja dužan je uz prijedlog za utvrđivanje interesa Republike Hrvatske priložiti plan izvlaštenja i uvjete uređenja prostora.

Članak 11.

Plan izvlaštenja mora sadržavati parcelacijski elaborat izrađen na temelju i u skladu s uvjetima uređenja prostora. Uz plan izvlaštenja prilažu se podaci o vlasnicima odnosno posjednicima čije se nekretnine izvlašćuju.

Plan izvlaštenja izlaže se na javni uvid u sjedištu općine, grada, odnosno Grada Zagreba, na čijem se području namjerava graditi objekt ili izvoditi radove u interesu Republike Hrvatske.

Plan izvlaštenja izlaže se na javni uvid u trajanju od 15 dana u kojem roku se na taj plan mogu dati primjedbe tijelu koje je utvrdilo uvjete uređenja prostora.

O primjedbama iz stavka 3. ovog članka odlučuje župan, odnosno gradonačelnik Grada Zagreba, na prijedlog tijela iz stavka 3. ovoga članka.

Primjedbe koje su u suprotnosti s prostornim planom neće se prihvatiti.

U slučaju prihvaćanja datih primjedbi izrađuje se konačni plan izvlaštenja u skladu sa izmijenjenim uvjetima uređenja prostora.

Obavještenje o prihvaćanju, odnosno neprihvaćanju danih primjedbi objavljuje se u službenom glasilu općine, grada, odnosno Grada Zagreba, iz stavka 2. ovoga članka.

Članak 20.

Uz prijedlog za izvlaštenje mora se podnijeti:

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

2. izvod iz zemljišnih ili drugih javnih knjiga u kojima se upisuje vlasništvo na nekretninama, koji sadrži podatke o nekretnini za koju se predlaže izvlaštenje, odnosno katastarske i druge podatke ako takve knjige ne postoje ili se stanje iz zemljišnih knjiga ne slaže sa postojećim posjedovnim stanjem,

3. izvod iz posjedovnog lista,

4. dokaz o utvrđenom interesu Republike za izgradnju objekta ili izvođenje radova na toj nekretnini,

5. dokaz u smislu članka 18. stavka 1. ovoga Zakona,

6. 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,

7. uvjeti uređenja prostora, odnosno plan izvlaštenja za izgradnju objekta, odnosno za izvođenje radova za koje se predlaže izvlaštenje.

Osiguranje posebnih sredstava iz stavka 1. točke 6. ovoga članka može se izvršiti sukladno propisima o obveznim odnosima i deviznom poslovanju.

Članak 25.

Rješenje kojim se prihvaća prijedlog za izvlaštenje, pored ostalog sadrži:

1. naznačenje akta kojim je utvrđen interes Republike Hrvatske,

2. naznačenje korisnika izvlaštenja,

3. naznačenje nekretnine koja se izvlašćuje, uz navođenje zemljišno-knjižnih podataka, a ako nekretnina nije upisana u zemljišnoj ili drugoj javnoj knjizi ili takva ne postoji, uz navođenje katastarskih podataka,

4. naznačenje vlasnika i posjednika izvlaštene nekretnine i njegovo prebivalište ili sjedište,

5. naznačenje objekta ili radova radi čije se izgradnje, odnosno izvođenja radova nekretnina izvlašćuje,

6. obvezu vlasnika nekretnine da ju je dužan predati u posjed kao i rok predaje u posjed,

8. obvezu korisnika izvlaštenja na isplatu zakonske zatezne kamate, tekuću od dana donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju pa do isplate.

Članak 31.

Na zahtjev prijašnjeg vlasnika izvlaštene nekretnine pravomoćno rješenje o izvlaštenju poništiti će se ako korisnik izvlaštenja u roku dvije godine od dana pravomoćnosti rješenja odnosno od dana stupanja u posjed nije započeo građenjem objekta ili izvođenjem radova radi kojih je nekretnina izvlaštena, ili ako izvlaštenu nekretninu ne koristi sukladno članku 2. stavka 2. ovoga Zakona.

Rok iz stavka 1. ovoga članka ne teče za vrijeme trajanja više sile (poplava i dr.).

Ako su u slučaju iz stavka 1. ovoga članka izvlaštene nekretnine bile u suvlasništvu, pravomoćno rješenje o izvlaštenju poništiti će se, ako zahtjev za poništenje rješenja podnesu suvlasnici većeg dijela izvlaštene nekretnine.

Ukoliko korisnik izvlaštenja unutar roka iz stavka 1. ovoga članka nije započeo s građenjem objekta ili izvođenjem radova, a stupio je u posjed izvlaštene nekretnine i namjerava je otuđiti trećoj osobi, na prijedlog novog korisnika izvlaštenja ta će se nekretnina izvestiti.

O zahtjevu za poništenje rješenja o izvlaštenju rješava ured državne uprave, a imovinske odnose između korisnika izvlaštenja i vlasnika nekretnine u slučaju spora rješava sud.

Članak 32.

Naknada za izvlaštenu nekretninu određuje se, u pravilu, 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 omogućavaju isti uvjeti korištenja kakve je imao koristeći tu nekretninu.

Članak 42.a

Protiv drugostupanjskog rješenja o izvlaštenju može se podnijeti tužba mjesno nadležnom županijskom sudu.

Tužba se može podnijeti u roku od 30 dana od dana dostave drugostupanjskog rješenja stranci koja je podnosi.

Tužba iz stavka 1. ovoga članka se može podnijeti i iz razloga što drugostupanjsko tijelo nije u zakonom propisanom roku odlučilo o žalbi.

Članak 42.g

Protiv odluka vijeća nisu dopušteni žalba i revizija.

Članak 43.

Novčanom kaznom u dinarskoj protuvrijednosti od 500 do 2000 DEM kaznit će se korisnik izvlaštenja za prekršaj, ako uz prijedlog za izvlaštenje podnese netočne ili neistinite podatke o tome da ima posebna sredstva potrebna za davanje naknade i troškova postupka (članak 20. točka 6.).

Za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se i odgovorna osoba u pravnoj osobi novčanom kaznom u dinarskoj protuvrijednosti od 50 do 200 DEM.

Članak 44.

Novčanom kaznom u dinarskoj protuvrijednosti od 100 do 1000 DEM kaznit će se za prekršaj građanin ako:

1. ometa ili ne dopušta izvršenje rješenja o odobrenju vršenja pripremnih radnji (članak 12.),

2. ometa ili ne dopušta izvršenje rješenja o izvlaštenju (članak 28.).

Članak 45.

Iznosi novčanih kazni iz članka 43. i 44. ovoga Zakona, revalorizirat će se po srednjem tečaju Narodne banke Hrvatske na dan naplate kazne.

Članak 48.

Na zahtjev prijašnjeg vlasnika kojemu je do stupanja na snagu ovoga Zakona pravomoćno odbačen zahtjev za poništenje pravomoćnog rješenja o eksproprijaciji samo zbog nepravodobno podnijetog zahtjeva, poništiti će se taj akt i zahtjev riješiti prema odredbama ovoga Zakona ukoliko do stupanja na snagu ovoga Zakona, korisnik eksproprijacije nije izgradio objekt ili izveo radove radi kojih je nekretnina eksproprijirana.

Na zahtjev prijašnjeg vlasnika poništiti će se i pravomoćno rješenje o eksproprijaciji i zahtjev riješiti prema odredbama ovoga Zakona ako je eksproprijacija izvršena na temelju propisa o eksproprijaciji koji su bili na snazi do 22. ožujka 1978. godine, ako do dana stupanja na snagu ovoga Zakona korisnik eksproprijacije nije izgradio objekt ili izveo radove radi kojih je nekretnina eksproprijirana.

Na zahtjev prijašnjeg vlasnika poništiti će se i pravomoćno rješenje o eksproprijaciji i zahtjev riješiti prema odredbama ovoga Zakona (članak 31.) ako je eksproprijacija izvršena na temelju propisa o eksproprijaciji koji su stupili na snagu poslije 22. ožujka 1978. godine, te ako korisnik eksproprijacije u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovoga Zakona ne dovrši gradnju objekta ili izvede radove radi kojih je nekretnina eksproprijirana.