Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet

Dino Pivac

ZASTARIVOST NAKNADE ZA FAKTIČNO IZVLAŠTENJE U SVJETLU PRAKSE EUROPSKOGA SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

DOKTORSKI RAD

Zagreb, 2026.

University of Zagreb

Faculty of Law

Dino Pivac

PRESCRIPTIBILITY OF COMPENSATION FOR DE FACTO EXPROPRIATION IN THE LIGHT OF THE CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

DOCTORAL THESIS

Zagreb, 2026

Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet

Dino Pivac

ZASTARIVOST NAKNADE ZA FAKTIČNO IZVLAŠTENJE U SVJETLU PRAKSE EUROPSKOGA SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

DOKTORSKI RAD

Mentor: Igor Gliha

Zagreb, 2026.

University of Zagreb

Faculty of Law

Dino Pivac

PRESCRIPTIBILITY OF COMPENSATION FOR DE FACTO EXPROPRIATION IN THE LIGHT OF THE CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

DOCTORAL THESIS

Supervisor: Igor Gliha

Zagreb, 2026.

"*La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.*"

(Deklaracija o pravima čovjeka i građanina, Francuska, 1789., čl.17.)

"*Property must be secured, or liberty cannot exist.*"

(John Adams, 2. predsjednik Sjedinjenih Američkih Država, 1790.)

Kažeš li o kakvoj stvari „moja je", to je najviše što kazati možeš.

(Baltazar Bogišić, Opći imovinski zakonik Kneževine Crne Gore, 1888., čl.1015.)

Informacije o mentoru:

Prof. dr. sc. Igor Gliha rođen je 1962. u Zagrebu. Na Pravnom fakultetu u Zagrebu diplomirao je 1985., a magistrirao 1990. završivši Postdiplomski studij iz međunarodnog javnog i privatnog prava i međunarodnih odnosa obranom magistarskog rada: „Mjerodavno pravo za izvanugovornu odgovornost za štetu nastalu u sportu s posebnim osvrtom na skijanje“. Doktorirao je 1996. obranivši disertaciju pod naslovom: „Pravna narav nakladnikovih prava“. Usavršavao se studijskim boravcima na inozemnim znanstvenim institutima: Institut für Rechtsvergleichung, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Universität Wien (1993. i 1997.); Max Planck Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht (1998 i 2004). Usavršavao se i višekratno pohađajući poslijediplomske tečajeve Interuniverzitetskog centra u Dubrovniku kao i stručni tečaj: Western European Integration and All-European Developments, Gustav Stresemann Institut Bonn, 1990. Pravosudni ispit položio je 1988. Stručni ispit za zastupnika za žigove položio je 2007. Profesionalnu karijeru započeo 1986. zaposlivši se kao odvjetnički vježbenik, koji posao radi do dolaska na Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Katedra za građansko pravo, gdje neprestano radi od 1987. Za redovitog profesora u trajnom zvanju izabran je 2010. U razdoblju 1992.-1993. savjetnik u Veleposlanstvu Republike Hrvatske u SAD. Na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu obnašao je dužnost prodekana 1997.-1999. i dekana 2017.-2021. Predstojnik je Katedre za građansko pravo tog Fakulteta. Član Matičnog odbora za područje društvenih znanosti – polje pravo (2009.-2017.), član i predsjednik Povjerenstva za sveučilišno-nastavnu literaturu Sveučilišta u Zagrebu (2008.-2017.). Autor je stotinjak radova objavljenih u domaćim i inozemnim publikacijama. Sudjelovao je s priopćenjima na oko 150 domaćih i međunarodnih znanstvenih i stručnih skupova. Urednik je i član uređivačkih odbora većeg broja znanstvenih i stručnih međunarodnih i domaćih skupova. Glavni je urednik nakladničke djelatnosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu u razdoblju 2006-2015. Član je uredništva Zbornika Hrvatskog društva za autorsko pravo, a više godina je bio i član uredništva Zbornika Pravnog fakulteta u Zagrebu. Osim na matičnom fakultetu na kojemu sudjeluje u izvođenju nastave na svim razinama nastave iz kolegija građansko pravo, autorsko pravo, osobna prava, europsko privatno pravo, sportsko pravo i ekološko pravo, sudjelovao je u izvođenju nastave na drugim sastavnicama Sveučilišta u Zagrebu: na Akademiji dramskih umjetnosti, Studij produkcije, iz kolegija Autorsko pravo te na Medicinskom fakultetu, u okviru kolegija Bioetika. Na Pravnom fakultetu Sveučilišta u i Grazu, Austrija (Rechtswissenschaftliche Fakultät Karl-Franzens-Universität Graz), u okviru Master

Programme South East European Law and European Integration (LL.M.) izvodio je nastavu iz kolegija: Intellectual Property Law. Na poslijediplomskom specijalističkom studiju Športsko pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu sudjelovao je u izvođenju nastave iz predmeta Športsko građansko pravo i Šport i intelektualno vlasništvo. Održao je pozvana predavanja na The American University, School of Law, Washington, D.C., Doktorskom poslijediplomskom studiju Biomedicina i zdravstvo Medicinskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Postdiplomskom studiju Pravo europskih integracija Pravnog fakulteta u Rijeci. Mentor je za izradu pet LLM radova obranjenih na LL.M. in South East European Law and European Integration, Karl-Franzens-Universität Graz, tri magistarska rada obranjenih na Poslijediplomskom studiju iz građanskopravnih znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu; te mentor četiri i komentor dva doktorska rada obranjena na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Mentor je većeg broja diplomskih radova obranjenih na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu kao i pet studentskih radova koji su dobili Rektorovu nagradu. Recenzent je većeg broja znanstvenih članaka i knjiga, kao i nekoliko projekata, te recenzent jednog studijskog programa za Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje. Obnašao je funkciju voditelja radne skupine „Pravo intelektualnog vlasništva“ za pripremu pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji te je bio član radnih grupa za izradu nacrta prijedloga Zakona o autorskom pravu i srodnim pravima, Zakona o nasljeđivanju, Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o autorskom pravu. Kao predstavnik Republike Hrvatske višekratno je sudjelovao u radu ekspertnih skupina World Intellectual Property Organization (WIPO). Član je delegacije Republike Hrvatske na Diplomatic Conference on Certain Copyright and Neighboring Rights Questions, Geneva u razdoblju 2.-20.12.1996. i na Diplomatic Conference on the Protection of Audiovisual Performances, Geneva 7.-20.12.2000. Arbitar je u postupcima s i bez međunarodnog elementa pred Stalnim arbitražnim sudištem pri Hrvatskoj gospodarskoj komori, arbitar HR DNS službe za poddomene unutar vršne HR domene, arbitar Arbitražnog športskog sudišta pri HOO i član Vijeća športske arbitraže HOO. Član je Senata Hrvatske komore patentnih zastupnika i zastupnika za žigove od 2021., član ispitnog povjerenstva za pravosudne ispite u razdoblju 2013.-2016. te član Državnog sudbenog vijeća u dva mandata, 2015.-2023. Primio je Nagradu HAZU za doprinos od osobitog i trajnog značenja za Republiku Hrvatsku u području društvenih znanosti za 1999. (zajedno s prof. dr. Nikolom Gavellom, prof. dr. Tatjanom Josipović, prof. dr. Vladom Belajem i prof. dr. Zlatanom Stipkovićem). Redoviti je član Akademije pravnih znanosti Hrvatske.

Predsjednik je Hrvatskog društva za autorsko pravo te je predsjednik hrvatske nacionalne grupe Association littéraire et artistique internationale (ALAI). Član je Comité Exécutif Association littéraire et artistique internationale, Paris. Član je Izvršnog odbora Almae matris alumnae et alumni Croaticae - Facultas Iuridica (2007-2011), član-osnivač Association of the Friends and Alumni of the Max Planck Institute for Intellectual Property, Competition and Tax Law, Društva za građanskopravne znanosti i praksu Hrvatske, član Central and Eastern European Copyright Alliance (CEECA), član Hrvatskog društva za proučavanje Europske zajednice i član Kluba bivših polaznika i prijatelja Francuske alijanse.

Zahvale

Put prema doktoratu znanosti (od 2020.) bio je dug i obilježen stvaranjem odvjetničkog ureda te stvaranjem doma i obitelji. U navedenim godinama stisnulo se puno toga - samostalno odvjetništvo, stambeno pitanje, brak, roditeljstvo. Život i posao u Splitu, doktorski studij u Zagrebu. Mjere vezane uz pandemiju (2020. – 2023.) nisu olakšale. Vrijeme kada se intenzivnije radilo na doktoratu bili su ljetni mjeseci kad bi se smanjile odvjetničke obveze. Bilo je izazovno. Naravno, čovjek se vara ako misli da može sam postići nešto ovako zahtjevno, a da ono važno u životu ostane uravnoteženo.

Hvala supruzi *Sari,* hvala roditeljima. Ovo posvećujem kćeri *Lauri (*rođena u veljači 2024.), voli te tata puno. Posebno hvala majci *Tihani*, mojoj najvećoj podršci. Hvala kumovima i prijateljima. Hvala klijentima na razumijevanju. Hvala i dragoj punici na njenom doprinosu. Pozdrav dragom puncu (iznenada preminuo u ožujku 2024.) koji je sigurno ponosan. Pozdrav drugim dragim preminulima. Pozdrav *didu i babi* koji su ovo doživjeli. Pas *Pako* mi je pravio društvo u najvećem dijelu ovog putovanja, uvijek ću to pamtiti.

Hvala mentoru koji je prihvatio biti mentor *splitskom* studentu, bio strpljiv i davao korisne savjete, osobito u završnom dijelu.

Hvala Stvoritelju jer sve što imamo dolazi od Njega. Puno toga još želim. Puno toga sam htio, a nije ostvareno. Ali znam da imam na puno toga biti zahvalan svaki dan. Hvala.

“And all things, whatsoever ye shall ask in prayer, believing, ye shall receive.” Matej, 21:22

Ideja o temi rada izvorno je nastala iz elementarnog osjećaja nepravde uopće kod pojava oduzimanja vlasništva bez minimalnih postupovnih standarda, kamoli onih koji bi rezultirali izostankom (Ustavom i Konvencijom zajamčene) naknade zbog prigovora zastare. To me vodilo sve dublje u istraživanje.

Ambicija je da rezultati istraživanja uzrokuju pozitivne promjene glede naknade za faktična izvlaštenja u pravnoj znanosti i praksi u Hrvatskoj.

Sažetak:

Faktična *(de facto)* izvlaštenja su pojave prisilnog oduzimanja prava vlasništva bez da je proveden zakonom propisan postupak izvlaštenja. Dok se kod formalnog *(de iure)* izvlaštenja naknada određuje po službenoj dužnosti *(ex offo)* unutar postupka izvlaštenja pred upravnim tijelom, faktično izvlaštene osobe moraju same tražiti naknadu, i to podnošenjem tužbe pred redovnim sudom i uz vremensko ograničenje zastarnim rokom što je iskristalizirala praksa VSRH. Za razliku od formalnih izvlaštenja, kod faktičnih izvlaštenja ona temeljna pitanja nisu jasno i predvidivo odgovorena: početak tijeka zastarnog roka *(il dies a quo),* nadležnost sudskog ili upravnog tijela, određivanje naknade po službenoj dužnosti i/ili ovlaštenje izvlaštenika pokrenuti postupak određivanja naknade. Podjela na fizička i regulatorna oduzimanja je karakteristična za faktična izvlaštenja. Istražena je bogata praksa Europskoga suda za ljudska prava kojom su predmetne pojave tzv. obrnutog pristupa (u Italiji *accessione invertita*) proglašene povredom povredom prava na mirno uživanje vlasništva iz čl.1. Protokola br.1. Konvencije. Dobar primjer su odluke Carbonara i Ventura protiv Italije, te Nešić protiv Crne Gore. U najrecentnijoj odluci ESLJP u predmetu Jurić protiv Hrvatske iz svibnja 2026. (naknada za oduzimanje u svezi prijelaznih odredbi ZC/11 glede tzv. zatečenih nerazvrstanih cesta) utvrđena je povreda prava na pristup sudu iz čl.6. Konvencije. Cilj istraživanja je koristeći povijesnu i poredbenu metodu, uz metodu analizom sudske prakse, sveobuhvatno obraditi pojave faktičnog izvlaštenja i sudski kreiran zastarni režim naknade za izvlaštenje, osobito u kontekstu hrvatskog primjera tzv. zatečenih nerazvrstanih cesta i tzv. stečenih prava na pomorskom dobru. Temeljem rezultata istraživanja zaključeno je o konvencijskom inkompatibilitetu 1) faktičnog izvlaštenja s napuštanjem obveze provođenja postupka izvlaštenja i plaćanja naknade, sukladno prijelaznim odredbama hrvatskog ZC/11 i ZPDML/23; te 2) sudski kreiranog zastarnog režima naknade.

Ključne riječi:

faktično izvlaštenje; zastarivost naknade za izvlaštenje; obrnuti pristup; regulatorna oduzimanja; fizička oduzimanja; nerazvrstane ceste; pomorsko dobro; Europski sud za ljudska prava; Protokol br.1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda; zaštita vlasništva; pristup sudu i čl.6. Konvencije; Carbonara i Ventura protiv Italije; Nešić protiv Crne Gore; Jurić protiv Hrvatske.

Extended (structured) abstract:

❖ Introduction

Factual *(de facto)* expropriations are instances of forced deprivation of property rights without the expropriation procedure prescribed by law having been carried out. While in the case of formal *(de iure)* expropriation compensation is determined *ex officio* within the expropriation procedure before the administrative body, due to the deficient legal framework in the Republic of Croatia, *de facto* expropriated persons must seek compensation themselves by filing a lawsuit before a regular court and within the statute of limitations, as it is seen by the Supreme Court of the Republic of Croatia *(hereinafter: Supreme Court*). Unlike formal expropriations, at *de facto* expropriations the most basic questions are not clearly and predictably answered: the beginning *(il dies a quo)* of the statute of limitations, jurisdiction of the court or the administrative body, determination of compensation *ex officio* and/or authorization of the expropriated person to initiate the compensation determination procedure.

The subject matter of this research does not address real estate expropriated through a lawfully conducted formal expropriation procedure *(de iure),* in respect of which compensation was determined by a decision of a public authority. *De facto* expropriation has not been systematically addressed in the available literature and sources, which constituted an additional reason for selecting this topic.

The first word in the thesis title – *"prescriptibility"* – was deliberately formulated in such a manner so as to denote the susceptibility of expropriation compensation to statutory time limitation. In other words, the wording *"prescription of expropriation compensation"* was intentionally avoided, bearing in mind the proprietary (ownership) nature of such compensation, including its Constitutional and Convention-based character, rather than its classification as an *"ordinary"* obligations claim, as has thus far been established by Croatian civil courts, headed by the Supreme Court. Pursuant to the provisions of the Croatian Ownership and Other Real Rights Act *(hereinafter: Ownership Act),* an ownership claim for restitution of property *(rei vindicatio)* is imprescriptible / not subject to limitation periods (Article 161.2), while compensation for expropriation is guaranteed by the Constitution of the Republic of Croatia *(hereinafter: Constitution)* and the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms *(hereinafter: Convention)* which has been implemented through Articles 33 and 170 of the

Ownership Act, as well as through the provisions of the Expropriation and Compensation Determination Act *(hereinafter: Expropriation Act).*

Issues concerning limitation periods – primarily the commencement of the limitation period *(il dies a quo)* and the very prescriptibility of compensation for *de facto* expropriation – gave rise to scientific curiosity, prompting a re-examination of a legal position of the Croatian Supreme Court. Many years earlier very similar legal position was developed by the Italian Corte Suprema di Cassazione *(hereinafter: Corte Cassazione).*

De facto expropriation, including the issue of limitation periods applicable to compensation arising therefrom, is not regulated by statute. Consequently, case law has thus far played a crucial role in answering these questions. It is undisputed that the owner's right to restitution of property *(rei vindicatio)* is not subject to limitation. However, according to the prevailing position of the Supreme Court, when restitution in previous state *(restituto in integrum)* becomes impossible due to the irreversible alteration of the real property (for example, where a road has been asphalted), the ownership claim ceases to exist and is transformed into an obligations claim subject to the general five-year limitation period, commencing from the moment of irreversible transformation of the property/completion of works/change of use – private use to public use. This rule is not prescribed by statute, but rather has been created through the jurisprudence of the Croatian Supreme Court and earlier similarly by Italian Corte Cassazione.

On the other hand, those cases envisioned by the provisions of the Expropriation Act concerning real estate deemed expropriated pursuant to special legislation are not subject to any limitation periods whatsoever, and former owners are granted the right to independently initiate proceedings before an administrative authority for the determination of compensation. All of the aforementioned issues relating to the so-called *"existing unclassified roads"* regulated by the transitional and final provisions of the Roads Act (2011) remain unresolved.

During the course of this research (predominantly in the period 2023 – 2025), the legal landscape concerning the subject matter was highly turbulent at the level of the highest courts in Croatia:

- The Supreme Court in several cases granted the submission of a revision against final judgments on points of law regarding the question whether limitation in respect of compensation for expropriated property may occur or commence in situations where the

unlawful state persists, namely where no formal expropriation proceedings were conducted although expropriation *de facto* exists on the ground, and regarding the question of when limitation period commences in such circumstances. This was done pursuant to the provisions of the Civil Procedure Act concerning revision on points of law in situations where the Supreme Court had already adopted a legal position and the lower appellate court's judgment was based thereon, but where, having regard to arguments advanced during the first-instance and appellate proceedings, and due to developments in the legal system resulting from the case law of the European Court of Human Rights *(hereinafter: ECHR)* in cases against Italy, such judicial practice ought to be reconsidered.

- In May 2024, the Civil Division of the Supreme Court adopted a legal position recognising the possibility of applying - in addition to the objective limitation period regarding which its previous stance remained unchanged - a subjective limitation period in specific circumstances of the case.
- Appellate courts, in differing factual circumstances of individual cases, succeeded in finding ways to uphold claims while simultaneously not departing from the legal position of the Supreme Court (particularly regarding rules on the burden of proof concerning factual criteria and statutory definitions contained in the Roads Act from 2011, the Communal Economy Act from 2018, and related legislation).
- The Constitutional Court of the Republic of Croatia *(hereinafter: Constitutional Court),* in individual cases, upheld constitutional complaints against final judgments rendered by civil and administrative courts in which individuals had failed to obtain compensation for expropriation either in administrative proceedings or in civil litigation. Most prominent decision is from June 2025 with establishing a violation of the Constitutional prohibition of expropriation without compensation for market value and the Constitutional guarantee of the right to property.
- Finally, in May 2026 ECHR judgment (Jurić v. Croatia) was issued, which is the first to subject to convention supervision the Croatian judicial model of determining the start of the limitation period for claims for compensation for *de facto* expropriation resulting *ex lege* from the conversion of private land into public property - existing unclassified roads under the 2011 Roads Act. ECHR found a violation of Art.6. of the Convention – the right of access to court.

ECHR, in its extensive jurisprudence, held that *de facto* expropriation as it has been conducted in Italy (constructive expropriation/acquisitive occupation as a form of so-called physical rather than regulatory taking – the doctrine of *„accessione invertita"*) constituted a violation of the right to peaceful enjoyment of possessions under Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention. Consequently, Italy was subjected to years of supervision aimed at reforming legislation and judicial practice and remedying *structural deficiencies* that had persisted for decades in this field.

All of the above constituted the *spiritus movens* for undertaking a comprehensive, systematic, and detailed examination of the subject matter, with the aim of providing concrete answers to the challenges posed by the current legal situation in this field in Croatia.

The general objective of the research is to conduct a detailed and comprehensive analysis of the legal problem outlined above – one which, at this level, does not exist either in Croatia or in the former Yugoslav states included in the research – by applying research methods capable of answering the specific research questions and initial hypotheses, and ultimately providing a scientific contribution to the field concerned. The ambition of this research is for its findings to stimulate broader professional, political, and public debate, and to influence not only the conduct of courts, but also that of cities, municipalities, the Croatian state itself, and other public law entities when dealing with property owned by private subjects. Ideally, it should also influence the legislature, all with the aim of encouraging reconsideration of prior practices and eliminating identified irregularities.

The analysis is not an end in itself, but rather serves the attainment of the second general objective of this research – namely, to identify an applicable and coherent *de lege ferenda* model for resolving such cases, one which has successfully addressed all challenges and reconciled competing interests, and thereafter to adapt such model to the Croatian legal order within the framework of the existing law *(de lege lata).*

The subject matter was selected for research because, *inter alia,* Croatian legal theory lacks literature dealing with its comprehensive examination. The absence of a systematic analysis of the phenomenon of *de facto* expropriation, in interaction with the deficient legal framework governing such expropriation (as opposed to formal expropriation), has resulted in legal uncertainty in the application of the institution itself in Croatia. The expected scientific contribution lies in enriching legal literature with a work offering a comprehensive and systematic treatment of the institution of

de facto expropriation. Such a work is likewise absent in the analysed successor states of the former Yugoslavia, although, in those jurisdictions, judicial practice has continuously recognised since independence the legal position that compensation for *de facto* expropriation is imprescriptible / not subject to time limitation, or is subject only to a deferred time limitation.

- **Croatia and comparative examples (Italy and former Yugoslav states), before and today *(de lege lata)***

The comparative part of the paper is about compensation for *de facto* expropriation in Croatia, both historically and presently *(de lege lata),* as well as on the analysis of comparative examples from the same historical periods and in contemporary legal systems. A substantial part of that period overlaps between Croatia and the other analysed successor states of the former Yugoslavia.

It was necessary not only to examine the ideological background underlying the current legal solutions, but also to conduct a thorough analysis of the case law of the Constitutional Court and the Supreme Court, as well as the jurisprudence of other Croatian courts, including administrative practice and administrative judicial practice. Finally, in addition to analysing the situation in Croatia and neighbouring states with which Croatia shares a common recent history and legal tradition (the former Yugoslav states), it was also necessary to examine the solutions adopted in other jurisdictions. Comparative examples may often prove highly valuable help where deeper structural deficiencies within domestic law are identified.

The primary comparative legal systems selected for analysis are Serbia, North Macedonia, Bosnia and Herzegovina, and Montenegro. The principal reasons for such selection – in addition to geographical and linguistic proximity – are their shared legal tradition and historical background.

Italy occupies a central position in the comparative research as one of the founding members of the post-Second World War European integration processes (the European Union and the Council of Europe), whose practice in this field has repeatedly been examined by the Council of Europe and the ECHR. Consequently, the analysis of the Italian national legal system will be conducted in parallel with the jurisprudence of the ECHR, which monitored and substantially influenced the development of Italian expropriation law, particularly with regard to one form of *de facto* expropriation that had been applied in Italy for several decades.

A common feature of *de facto* expropriation within the examined comparative jurisdictions – including Italy a) until 2001, when the area of so-called *constructive expropriation*, previously developed through the practice of local authorities, Corte Cassazione, administrative and civil courts, was regulated by statute; b) and until 2011, when legislative amendments still in force today were adopted – is that the rules governing limitation periods applicable to compensation for *de facto* expropriation were created not by the legislature, but through judicial practice.

Accordingly, this research provides not only a comprehensive and systematic examination of Croatian law and the selected comparative legal systems regarding legislation and the broader regulatory framework in the aforementioned states, but also an analysis of the practice of national courts, with particular emphasis on the jurisprudence of the ECHR. In interpreting the Convention – to which all analysed states are parties – the ECHR produces *direct legal effects* upon the legal position of individuals in proceedings before national authorities, as well as *indirect legal effects* upon national administrative and judicial bodies in their interpretation of domestic law.

Extensive material was collected and analysed in the paper, including judicial, administrative practice and administrative judicial practice, legislation, and available legal theory relating to the subject matter in Croatia, Bosnia and Herzegovina, Serbia, North Macedonia, Montenegro, and Italy, together with the Convention and the jurisprudence of the ECHR concerning violations of the Convention right to peaceful enjoyment of possessions and the right of access to a court. Good examples are the ECHR decisions in cases *Nešić v. Montenegro; Carbonara and Ventura v. Italy; Belvedere Alberghiera S.R.L. v. Italy; Guiso Gallisay v. Italy.*

Following a preliminary analysis of the collected material, it was decided that the research would primarily employ the historical and comparative methods, and case law analysis as a research method, in such a manner that these principal research methods substantially overlap and intertwine in light of the stated objectives and research hypotheses.

- **Conclusion**

The final part of the paper consists of two sections:

Section 5 concerns the *comparability* of the legal protection degree afforded to the Convention right to the peaceful enjoyment of possessions in Croatia *vis-à-vis* the analysed comparative legal

systems, together with a theoretical elaboration and classification of *de facto* expropriation instances.

Section 6 contains the verification of the research hypotheses and the conclusion, including an analysis of the arguments both *"for"* and *"against"* altering the existing legal paradigm in Croatia, as well as a proposal for a *de lege ferenda* model which would be functional, coherent, and applicable to the current legal situation in Croatia, as well to comply with Constitutional and Convention standards while being capable of producing effective legal reform.

The examination of the selected comparative legal systems revealed differing approaches to the legal regulation of *de facto* expropriation, all of which, in comparison with the current situation in Croatia, achieve a more equitable balance between the protection of the public interest and the protection of individual interests, while simultaneously satisfying Convention standards of *lawfulness* - including the requirements of *accessibility, clarity, and foreseeability* of legal rules in their practical application.

In the final part of the paper, the research results were used to *compare* the degree of legal protection afforded to the Convention right to the peaceful enjoyment of possessions (which includes the guarantee of compensation for expropriation) in the analysed comparative systems on the one hand, and in Croatia on the other. Beyond serving the purpose of synthesising the research findings, the concepts of *"comparison"* and *"comparability"* are employed with particular reference to judgments of the Croatian Supreme Court in which it was held that the judgments of the ECHR against Italy were *inapplicable*, based on the alleged *incomparability* of the Croatian and Italian legal systems in the field of compensation for *de facto* expropriation.

Namely, through its decisions on points of law, the Supreme Court essentially held that the time limitation regime in Croatia — unlike that in Italy — had always been *"uniform and consistent*" and, as such, could and should have been foreseeable to all legal subjects in Croatia. However, the research results demonstrate *comparability* and significant overlap between both legal systems (and supreme courts in both states) in terms of inconsistency and unpredictability. The established comparability therefore entails — contrary to the conclusions of the Supreme Court — the *applicability* in Croatia of the judgments of the ECHR against Italy (as well as against Greece and Montenegro), including *the direct and indirect legal effects* of the cited Strasbourg jurisprudence within the Croatian legal order.

Viewed from another perspective, it may generally be concluded that the limitation regime governing compensation for *de facto* expropriation in all analysed jurisdictions (Croatia, Bosnia and Herzegovina, Serbia, Montenegro, and Italy) has been developed through judicial practice rather than legislative enactment, albeit with one important distinction:

- in Croatia (continuously from 1999 to the present day – Supreme Court) and in Italy (from 1983 until 2011 – Corte Cassazione), the prevailing judicial position has been that the limitation period for compensation commences upon the completion of works/the irreversible transformation of the land, even where no expropriation proceedings were ever conducted;
- whereas in Montenegro, Bosnia and Herzegovina (both the Federation of Bosnia and Herzegovina and Republika Srpska), and Serbia, the consistent judicial position has been that compensation for *de facto* expropriation is imprescriptible / not subject to time limitation, or alternatively that the limitation period commences only upon the adoption of a formal expropriation act.

Manifestations of *de facto* expropriation — understood as the compulsory transfer of ownership without the conduct of formal expropriation proceedings and without the issuance of an expropriation act — undoubtedly exist within the Croatian legal system as well, although they have not been theoretically recognised and systematically classified. The distinction between *physical and regulatory takings* is particularly characteristic of *de facto* expropriation. The criterion of classification is the moment at which the compulsory transfer of ownership from a private-law subject to a public-law entity occurs:

- at the moment of physical dispossession/occupation of another person's property, or at the commencement/completion of works and construction of a public facility/public use *(physical de facto expropriation / taking);*
- at the moment of adoption of a public authority act — such as legislation, a spatial planning instrument, a decision of a public authority entity, or similar measures *(regulatory de facto expropriation / taking).*

The essential features of the proposed *de lege ferenda* model are determined by the first hypothesis of the research, around which the model itself has been constructed.

The first hypothesis is formulated as follows:

„The limitation period for compensation in respect of de facto expropriated real estate may commence no earlier than the enforceability of the decision/settlement on expropriation determining compensation, while the transfer of ownership in respect of de facto confiscated/occupied property may occur no earlier than the moment such decision/settlement becomes final. A ten-year limitation period applicable to claims established by a court judgment or settlement before a court or another competent public authority shall apply. During the period between the commencement of the factual occupation of another person's property and the aforementioned transfer of ownership, the owner possesses rights arising from unjust enrichment and/or liability for damages; such claims of an obligational nature may, where expropriation subsequently occurs, be accumulated together with expropriation compensation as an ownership claim. In every case of factual occupation with intent to expropriate, public authorities must issue an expropriation act determining and ordering payment of a precisely specified amount of compensation, deliver such act to the owner of the property, and allocate/provide the necessary budgetary funds for payment."

Accordingly, the answer is not the imprescriptibility of expropriation compensation, but rather its deferred time limitation. Pursuant to the research results, such a solution represents the *minimum* protection level of the ownership right and the expropriation compensation. It constitutes an intermediate solution between the analysed comparative time limitation regimes.

The common core of all analysed comparative examples lies in the principle that the state and public authorities bear the obligation to adopt an expropriation act, and that it is not the responsibility of the private-law subject to seek such compensation, let alone within a prescribed time limit. Prior to the adoption of an expropriation act, the individual is under no obligation to initiate compensation proceedings. He is authorised, but not obligated to initiate such proceedings.

Based on the research findings, it was concluded that the proposed *de lege ferenda* model (the first hypothesis) represents the *minimum* acceptable level of protection, primarily in light of the following findings:

- the judgments of the ECHR against Italy and Montenegro, in which *comparable* legal regimes were found *incompatible* with the Convention;
- the position adopted by the Supreme Court of Montenegro in 2020 and the subsequent harmonisation of Montenegrin judicial practice, together with the Italian legislation adopted

in 2011 and the harmonisation of Italian judicial practice, following which the Ministers Committee of the Council of Europe closed the supervision procedures against those two states (Italy in 2017 and Montenegro in 2023) and terminated their obligation to submit further action reports regarding the execution of the ECHR judgments.

The proposed model represents a *minimum* level of protection because, in those two states, an even *higher* level of protection has been accepted. Namely, transfer of ownership only upon payment of compensation, rather than already upon delivery and finality of the expropriation act.

The existing legal paradigm in Croatia regarding the limitation regime applicable to compensation for *de facto* expropriation does not satisfy the Convention requirements of *lawfulness — accessibility, clarity, and foreseeability —* applicable to domestic legal rules in their practical application, while simultaneously imposing an excessive individual burden upon *de facto* expropriated private-law subjects.

Other conclusions based on research findings are the following.

The transitional provisions of the Roads Act 2011 (concerning existing unclassified roads), together with the Maritime Domain and Seaports Act 2003 and the Maritime Domain and Seaports Act 2023 (concerning vested rights in the maritime domain), are — insofar a) as they fail to prescribe an obligation to adopt and deliver an expropriation act determining compensation, and insofar b) as they provide for the deletion of existing land register entries directly in land registration proceedings — contrary to the Convention and the jurisprudence of the ECHR concerning the Convention right to the peaceful enjoyment of possessions.

Through the synergy effects of the described acts and omissions of Croatian public authorities and the cumulative operation of domestic legal rules, there has been a violation of:

- the Convention right of access to a court (the rule of law being the highest value of the constitutional order of Croatia and the basis for interpretation of the Constitution);
- the Convention right to the peaceful enjoyment of possessions (the inviolability of ownership being the highest value of the constitutional order of Croatia and the basis for interpretation of the Constitution, together with the constitutional guarantee of ownership and expropriation compensation, including the prohibition of expropriation without compensation).

All persons subjected to *de facto* expropriation — where public authorities fail to adopt a formal expropriation act providing for compensation, or where expropriated persons are dissatisfied with the amount of compensation — are authorised independently to initiate proceedings for the determination or increase of compensation.

Persons *de facto* expropriated pursuant to the transitional provisions of the Roads Act 2011 concerning *ex lege* ownership of cities and municipalities over so-called *„existing unclassified roads"* are placed in a legally less favourable position: a) *vis-à-vis* owners of so-called *„future unclassified roads*" who are yet to be expropriated through formal proceedings under the ordinary provisions of the Roads Act 2011; b) *vis-à-vis de facto* expropriated persons under other legislation (foreign persons under ownership legislation; expansion of maritime domain boundaries under maritime domain legislation), for whom Articles 57–59 of the Expropriation Act prescribe a special administrative procedure for determining compensation, together with the right to initiate such proceedings without time limitation; c) *vis-à-vis de facto* expropriated persons in other Convention states parties — Bosnia and Herzegovina, Serbia, North Macedonia, Montenegro, and Italy.

Given that the research findings confirmed the validity of the research hypotheses and the *comparability* between Croatian legal system and comparative examples, it was appropriate to discuss necessity of the reform of the existing legal paradigm in Croatia (as developed by the Supreme Court) concerning the limitation regime for compensation in cases of *de facto* expropriation. The research findings constitute an argument *per se* in favour of undertaking such reform. Indeed, although the research established:

- its *incompatibility* with the Convention standards of accessibility, precision, and foreseeability of domestic law in its practical application;
- its *incompatibility* with the Convention right of access to a court and the Convention right to the peaceful enjoyment of possessions;

the arguments both *"for"* and *"against"* such a change must nevertheless be seriously examined, bearing in mind that this will constitute a major shift with significant repercussions for the budgets of the state, cities, and municipalities, as well as for the conduct of public authorities generally. Based on the research findings, it was concluded that the following – separately and combined - is *unlawful/unconstitutional and incompatible* with the Convention:

- statutory *de facto* expropriation accompanied by abandonment of the obligation to conduct expropriation proceedings and to pay compensation (the transitional provisions of the Croatian Roads Act from 2011 and Maritime Domain legislation from 2003 and 2023);
- the judicially created limitation regime governing compensation (Croatian judicial practice, led by the Supreme Court).

A model capable of Convention-compliant harmonisation of the Croatian legal system — in light of twenty-five years of legal uncertainty in the field of *de facto expropriation/reverse takings* and compensation therefor, co-created by the legislature, courts, and other public authorities — can only be a model identical or substantially similar to the Montenegrin model concerning maritime domain and/or the Italian model concerning roads and other public facilities. These models have been developed in both states (Italy and Montenegro) following the judgments of the ECHR against them and monitoring processes from the Council of Europe bodies.

Such a conclusion is warranted — notwithstanding the fact that those judgments were not rendered against Croatia — having regard to: a) *the direct and indirect legal effects* in Croatia arising from the very adoption of the ECHR judgments; and b) *the comparability* between Croatia and the analysed comparative legal systems established through the research findings.

Especially after the ECHR judgment from May 2026 in the case *Jurić v. Croatia* where the violation of Art.6. of the Convention (the right of access to court) was found, while determining – *inter alia* - the manner in which the Croatian courts had calculated the statutory limitation period for *de facto* expropriation compensation (unclassified roads under 2011 Roads Act) was not *foreseeable.*

Keywords:

de facto expropriation; prescriptibility of expropriation compensation; inverse condemnation; regulatory takings; physical takings; unclassified road; maritime domain; European Court of Human Rights; Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights; protection of property; access to court and Art.6. of the Convention; Carbonara and Ventura v. Italy; Nešić v. Montenegro; Jurić v. Croatia.

Sadržaj:

1. O ISTRAŽIVANJU 1

1.1. Tema istraživanja, razlozi odabira teme i ciljevi istraživanja 1

1.2. Pregled dosadašnjih istraživanja o faktičnim izvlaštenjima i o zastarivosti naknade za izvlaštenje 8

1.3. Početne hipoteze istraživanja - istraživačka pitanja 13

1.3.1. Zastarijeva li zahtjev za naknadu izvlaštene imovine, a ako zastarijeva je li to od trenutka oduzimanja ili tek nakon što je odlukom tijela javne vlasti utvrđena naknada ili od nekog trećeg trenutka? 13

1.3.2. Jesu li prijelazne i završne odredbe ZC/11 i ZPDML/23, kao zakonske odredbe, suprotne Konvenciji i praksi ESLJP u području konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva koje po Ustavu uživaju veću pravnu snagu u odnosu na zakone u RH? 13

1.3.3. Trebaju li korisnici izvlaštenja i kod (svih) faktičnih izvlaštenja po službenoj dužnosti odrediti i predvidjeti naknadu, te trebaju li bivši vlasnici – ako to korisnici propuste ili ako bivši vlasnici ne budu zadovoljni – imati pravo sami inicirati postupak određivanja naknade kod (svih) faktičnih izvlaštenja i pred sudskim ili pred upravnim tijelom? 13

1.3.4. Postoji li podreguliranost faktičnih izvlaštenja u RH, te je li sveukupnim (ne)djelovanjem nacionalnih tijela u području faktičnih izvlaštenja povrijeđeno konvencijsko pravo na mirno uživanje vlasništva? 13

1.4. Metodologija i struktura istraživanja 13

2. UVODNO 19

2.1. Ustav Republike Hrvatske - nepovredivost vlasništva i vladavina prava kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka RH i temelj za tumačenje Ustava RH 19

2.1.1. Ustavno jamstvo prava na vlasništvo i prava stečenih ulaganjem 21

2.1.2. Ustavno jamstvo naknade za izvlaštenje kao iznimne mogućnosti prisilnog oduzimanja i ograničenja vlasništva 24

2.2. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda - miješanje države u pravo na mirno uživanje vlasništva prema praksi Europskoga suda za ljudska prava (Strasbourg) 26

2.2.1. Konvencijski pojam vlasništva, pozitivne i negativne obveze države, miješanje države u pravo vlasništva i test razmjernosti 26

2.2.2. Koncept zakonitosti uz dodatne standarde dostupnosti, preciznosti i predvidivosti pravila domaćeg prava u njihovoj primjeni 29

2.2.3. Koncept razmjernosti (standard pravične ravnoteže i nenametanje prekomjernog individualnog tereta na pojedinca) u sporovima s javnopravnim subjektima 30

2.2.4. Dosadašnja (konvencijski nezakonita/nerazmjerna) miješanja Republike Hrvatske u pravo vlasništva pojedinca na temelju zakonskih akata parlamenta i/ili odluka USRH 31

2.2.4.1. Pravična ravnoteža između zaštićenih najmoprimaca i vlasnika stanova (Zakon o najmu stanova – izmjene u NN 68/18 i 105/20) 31

2.2.4.2. Pravična ravnoteža na primjeru bivših javnih ovršitelja (Zakon o prestanku važenja Zakona o javnim ovršiteljima – NN 139/10 i 112/12) 33

2.2.4.3. Pravična ravnoteža na primjeru poštenih posjednika nekretnina u društvenom vlasništvu (Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima – NN 91/96 i 137/99) 36

2.3. Općenito o institutu izvlaštenja 38

3. NAKNADA ZA FAKTIČNO IZVLAŠTENJE U HRVATSKOJ – *DE LEGE LATA* 45

3.1. Odnos države prema naknadi za izvlaštenje u Hrvatskoj na primjeru propisa i prakse o izvlaštenju, o komunalnoj infrastrukturi / o cestama i o pomorskom dobru 45

3.1.1. Razdoblje komunističke Jugoslavije (1945. - 1991.), uz zaključak Saveznog suda SFRJ te republičkih i pokrajinskih sudova (1986.) o nezastarijevanju naknade za oduzeto zemljište 45

3.1.2. Razdoblje Republike Hrvatske (od 1991.) - stajalište Vrhovnog suda RH od 1999. nadalje o primjeni (objektivnog) općeg zastarnog roka (Zakon o obveznim odnosima) na naknadu za oduzeto zemljište s početkom tijeka od nepovratne izmijenjenosti zemljišta 56

3.1.2.1. Pravno shvaćanje sa sjednice Građanskog odjela VSRH (svibanj 2024.) o uvođenju subjektivnog početka tijeka općeg zastarnog roka, te ukidna odluka USRH U-III-3726/21 (lipanj 2025.) o povredi jamstva vlasništva i zabrane izvlaštenja bez naknade (čl.48. i 50. Ustava RH) 59

3.1.2.2. Odluka ESLJP od 07. svibnja 2026. u predmetu Jurić protiv Hrvatske (br. 51771/21) – povreda same biti prava na pristup sudu (čl.6. Konvencije) – nepredvidivost načina izračunavanja zastarnog roka glede naknade za faktično izvlaštenje (prijelazne odredbe ZC/11) od strane hrvatskih sudova 71

3.2. CESTE 76

Vlasničkopravni status već *"izgrađenih"* nerazvrstanih cesta po prijelaznim i završnim odredbama ZC/11 (čl.131. – 133) i ZKG/18 (čl.132.) 76

3.2.1. Ne upućuje se na propise o izvlaštenju odnosno na pravo na naknadu po propisima o izvlaštenju kao da je provedeno izvlaštenje 90

3.2.2. Upis u katastru i uknjižba u zemljišnoknjižnom postupku na prijedlog grada odnosno općine, uz isključenje načela knjižnog prednika 92

3.2.3. Ocjena ustavnosti odredaba čl.131. – 133. ZC/11 prema rješenju Ustavnog suda RH od 7.2.2017. (U-I-6326/11) 95

3.2.4. Praksa parničnih sudova i Vrhovnog suda RH 108

3.2.4.1. Pravomoćne odbijajuće odluke drugostupanjskih sudova / VSRH s pravnim shvaćanjem o primjeni općeg zastarnog roka iz ZOO-a na naknadu za faktično izvlaštenje s početkom tijeka od nepovratne izmijenjenosti zemljišta 108

3.2.4.2. Studija slučaja/*case study* nekih pravomoćno okončanih predmeta, uključujući odluke VSRH, na način da je odbijen tužbeni zahtjev radi isplate prihvaćanjem prigovora zastare 126

3.2.4.3. Pravomoćne presude u korist tužitelja, ali – u pravilu - bez odstupanja/u skladu sa pravnim shvaćanjem VSRH o primjenjivom zastarnom režimu 138

3.2.4.4. Studija slučaja/*case study* u nekim tekućim postupcima 153

3.3. PROSTORNOPLANSKA REGULATORNA *"IZVLAŠTENJA"* 167

Prijenos neizgrađenog zemljišta u vlasništvo grada odnosno općine sukladno čl.170. – 175. ZPU/13 167

3.4. POMORSKO DOBRO 174

Stvarnopravni status nekretnina koje su po postojećem *"zatečenom"* stanju - namjenom, prirodnim obilježjima, izgledom, položajem i načinom upotrebe - pomorsko dobro po prijelaznim i završnim odredbama ZPDML/23 (čl.209., 217. i 220.) u svezi čl.6. i 10. tog Zakona 174

3.4.1. Uvodno 174

3.4.2. Stvarnopravni status pomorskog dobra kroz povijest 176

3.4.3. Upućivanje na propise o izvlaštenju – pravo na naknadu po propisima o izvlaštenju kao da je provedeno izvlaštenje, uz uvjet da se ne radi o *„izvorno"* pomorskom dobru 180

3.4.4. Posljedice pretvorbe društvenih poduzeća, zakonita ulaganja, stečena prava i legitimna očekivanja na pomorskom dobru – *izuzimanja / izdvajanja* iz pomorskog dobra 184

3.4.5. Ocjena ustavnosti odredaba čl.118. ZPDML/03 prema odluci Ustavnog suda RH od 4.10.2011. (U-I-4445/08) – ukinuta odredba o brisanju vlasništva i upisivanju pomorskog dobra u zemljišnoknjižnom postupku na prijedlog državnog odvjetnika 190

3.4.6. Nema (nove) odluke o ustavnosti prijelaznih i završnih odredaba čl.217. i 220. novog ZPDML/23 o upisu u katastar i o uknjižbi u zemljišnoknjižnom postupku na prijedlog državnog odvjetnika – uz isključenje načela knjižnog prednika 195

3.4.7. Praksa parničnih sudova i Vrhovnog suda RH 198

3.4.7.1. Praksa parničnih sudova glede naknade za nekretnine proglašene pomorskim dobrom – učinci potpunog izvlaštenja primjenom odredbi čl.33. i 170. ZV-a 198

3.4.7.2. Praksa parničnih sudova glede naknade za *"stečena prava"* temeljem akta javne vlasti o izdvajanju/izuzimanju iz pomorskog dobra – ulaganja na pomorskom dobru procijenjena u postupku pretvorbe 203

3.4.7.3. Praksa parničnih sudova o deklaratornim tužbenim zahtjevima da određeni dijelovi kopna unatoč odluci o utvrđivanju granice pomorskog dobra ne predstavljaju pomorsko dobro ni danas ni po prijašnjim propisima 207

3.5. OPĆI PROPIS O IZVLAŠTENJU TE UPRAVNA I UPRAVNOSUDSKA PRAKSA 212

Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (2014.) 212

3.5.1. Uvodno s osvrtom na Konačni prijedlog ZION/14 212

3.5.2. Određivanje naknade za nekretnine za koje se smatra da su izvlaštene (čl.57. – 59.) u upravnom postupku – prestanak vlasništva stranih osoba na nekretninama u RH te proširenje granice pomorskog dobra 214

3.5.3. Mogućnost (čl.62.st.2.) pokretanja postupaka određivanja naknade, koji do stupanja na snagu ZION/14 nisu pokrenuti, za nekretnine eksproprirane ili deposedirane sukladno ranijim propisima, primjenjujući odredbe ZION/14 217

3.5.4. Praksa upravnih tijela/sudova i Visokog upravnog suda RH 221

3.5.4.1. Upravna i upravnosudska praksa u primjeni čl.58. i 59. ZION/14 o dosegu pojma proširenja granice pomorskog dobra 221

3.5.4.2. Upravna i upravnosudska praksa o nenadležnosti upravnih tijela za određivanje naknade kod faktičnih izvlaštenja, te o upućivanju na sudski parnični postupak - uz stajalište o nezastarivosti naknade za faktično oduzete nekretnine 226

4. FAKTIČNO IZVLAŠTENJE U ODABRANIM POREDBENIM NACIONALNIM PRAVNIM SUSTAVIMA 235

4.1. Zajedničko glede Bosne i Hercegovine, Srbije, Sjeverne Makedonije, Crne Gore te Hrvatske - razdoblje Kraljevine i komunističke Jugoslavije, uz zaključak Saveznog suda SFRJ te republičkih i pokrajinskih sudova iz 1986. o nezastarijevanju naknade za oduzeto zemljište 235

4.2. BOSNA I HERCEGOVINA 239

4.2.1. Opći propis o izvlaštenju i posebni propisi 239

4.2.2. Pravni stav od 30.1.2014. s panela za ujednačavanje sudske prakse iz građanske oblasti – nezastarijevanje prava na naknadu iz faktičnog izvlaštenja 240

4.2.3. Praksa sudova u BiH 244

4.3. SRBIJA 248

4.3.1. Opći propis o izvlaštenju i posebni propisi 248

4.3.2. Praksa sudova u Srbiji 251

4.3.2.1. Odluke sudova u postupcima protiv gradova/općina/države i/ili drugih javnopravnih subjekata u Srbiji (izuzev Grada Novog Sada) 251

4.3.2.2. Odluke sudova u postupcima protiv Grada Novog Sada 256

4.4. SJEVERNA MAKEDONIJA 260

4.4.1. Opći propis o izvlaštenju 260

4.4.2. Studija slučaja / *case study* – odluka ESLJP (2022.) u predmetu Vangelova i drugi protiv Sjeverne Makedonije 263

4.5. CRNA GORA 268

4.5.1. Opći propis o izvlaštenju i posebni propisi 268

4.5.2. Praksa sudova u Crnoj Gori 272

4.5.2.1. Praksa kod faktičnih izvlaštenja – nepromijenjeni stav iz 2012. 272

4.5.2.1.1. Glede zastarivosti naknade za faktična izvlaštenja 272

4.5.2.1.2. Glede pasivne legitimacije kod tužbi radi naknade za faktična izvlaštenja 276

4.5.2.2. Praksa kod formalnih izvlaštenja glede zastarivosti naknade (do 2014., između 2014. i 2021., te iza 2021.) 279

4.5.2.3. Praksa kod (po)morskog dobra – stav iz 2015. i stav iz 2020. 286

4.5.2.3.1. Studija slučaja / *case study* – odluka ESLJP (2020.) u predmetu *Ilija Nešić protiv Crne Gore* 288

4.6. ITALIJA 297

4.6.1. Uvodno s metodološkim napomenama 297

4.6.2. Razdoblje od 1950ih godina do 2001. 299

4.6.2.1. Zakon (1971.) s propisanom mogućnosti tzv. hitne okupacije zemljišta te izvođenja i dovršetka javnih radova od strane lokalnih vlasti prije provođenja postupka izvlaštenja i prije isplate naknade *(accessione invertita)* 299

4.6.2.2. Institut tzv. konstruktivnog izvlaštenja i stjecateljske okupacije *(occupazione acquisitiva/appropriativa)* kreiran i oblikovan praksom Kasacijskog suda (od 1983.), uz podršku talijanskog zakonodavca i Ustavnog suda, te odluke ESLJP (2000.) u predmetu *Carbonara i Ventura*; te u predmetu *Belvedere Alberghiera S.R.L.* 306

4.6.3. Razdoblje 2001. – 2010. 318

4.6.3.1. Zakon (2001.) s propisanom mogućnosti *(čl.43.)* izdavanja akta o stjecanju *(l'atto di acquisizione)* kojim aktom se određuje prijenos vlasništva *(il passaggio del diritto di proprietà),* ali kojim mora biti naloženo plaćanje naknade i koji akt mora biti dostavljen izvlašteniku 318

4.6.3.2. Praksa Kasacijskog suda (od 2003.) protivna odlukama ESLJP i odlukama *Consiglio di Stato*, te *Rezolucija* Odbora ministara Vijeća Europe (2007.) o sustavnim povredama prava na mirno uživanje vlasništva kroz praksu *„neizravnog izvlaštenja“* u Italiji 321

4.6.4. Razdoblje 2010. – 2017. 330

4.6.4.1. Odluka talijanskog Ustavnog suda (2010.) o neustavnosti odredaba *čl.43.* i stupanje na snagu (2011.) odredbe *čl.42.bis.* Zakona o prijenosu vlasništva pod odgodnim uvjetom plaćanja naknade *(sotto condizione sospensiva del pagamento)* određene aktom o izvlaštenju *(il provvedimento di acquisizione)* 330

4.6.4.2. Usklađivanje prakse Kasacijskog suda (od 2015. nadalje) s odlukama ESLJP i *Consiglio di Stato,* te *Rezolucija* Odbora ministara Vijeća Europe (2017.) o provedbi odluka ESLJP u Italiji 337

4.6.5. Odluke ESLJP protiv Italije 347

4.6.5.1. Odluke ESLJP o regulatornim faktičnim *„izvlaštenjima“* 347

4.6.5.2. Odluke ESLJP o visini naknade za konstruktivna izvlaštenja/*occupazione acquisitiva* (prije i nakon odluka u predmetu *Guiso Gallisay* iz 2008. i 2009.) 349

4.6.5.3. Odluke ESLJP od 2023. nadalje 366

5. ZAVRŠNO 376

5.1. USPOREDIVOST PRAVNE ZAŠTIĆENOSTI KONVENCIJSKOG PRAVA NA MIRNO UŽIVANJE VLASNIŠTVA U HRVATSKOJ NASPRAM ANALIZIRANIH POREDBENIH PRIMJERA 376

5.1.1. Usporedivost Hrvatske s drugim državama sljednicama FNRJ/SFRJ (BiH, Srbija, S. Makedonija, Crna Gora) i ujedno pristupnicama Konvencije – faktična izvlaštenja gradnjom cesta i drugih javnih objekata te zastarni režim za naknadu (1986. – 2026.) 379

5.1.1.1. BiH, Srbija, S. Makedonija, Crna Gora (1986. – 2026.) s kontinuitetom pravnog shvaćanja o odgodi početka tijeka zastare glede naknade za faktična izvlaštenja do donošenja akta o izvlaštenju 379

5.1.1.2. Hrvatska - mijenjanje pravnih shvaćanja glede zastarnog režima naknade za faktična izvlaštenja u razdobljima 1986. – 1999., 1999. – 2024., te od 2024. 386

5.1.2. Posebno o usporedivosti Hrvatske s Crnom Gorom glede naknade za izvlaštenje na (po)morskom dobru 390

5.1.2.1. U Crnoj Gori do 2020. – obveza provesti postupak izvlaštenja, a vlasnik izgubio vlasništvo *ex lege,* uz pravo korištenja pomorskog dobra do izvlaštenja 393

5.1.2.2. U Crnoj Gori nakon 2020. – obveza donijeti akt o izvlaštenju uz određivanje naknade te dostaviti akt vlasniku, a prijenos vlasništva u trenutku plaćanja naknade 397

5.1.2.3. U Hrvatskoj do 2003. – obveza provesti postupak izvlaštenja, a vlasnik izgubio vlasništvo *ex lege,* uz pravo korištenja pomorskog dobra do izvlaštenja 399

5.1.2.4. U Hrvatskoj nakon 2003. – nepostojanje obveze provođenja postupka izvlaštenja i određivanja naknade; te presumpcija nevaljanosti zemljišnoknjižnog upisa i brisanje u zemljišnoknjižnom postupku, ne više u parničnom 400

5.1.3. Usporedivost Hrvatske s Italijom – faktična izvlaštenja gradnjom cesta i drugih javnih objekata te zastarni režim za naknadu 402

5.1.3.1. U Italiji od 1983. do 2011. – okupacija zemljišta i radovi uz obvezu provođenja postupka izvlaštenja (zakonsko pravilo – *occupazione d'urgenza/accessione invertita*), a dovršetkom radova/nepovratnom izmijenjenošću zemljišta postignuta dva učinka: prijenos vlasništva i početak tijeka zastare za naknadu (pravilo kreirano u sudskoj praksi – *occupazione acquisitiva/appropriativa*) 406

5.1.3.1.1. Djelomično *„saniranje“ (acqusizione sanante)* čl.43. zakona iz 2001. – obveza donijeti akt o izvlaštenju uz određivanje naknade te dostaviti akt vlasniku, u kojem trenutku nastupa prijenos vlasništva 409

5.1.3.2. U Italiji nakon 2011. – obveza donijeti akt o izvlaštenju uz određivanje naknade te dostaviti akt vlasniku, a prijenos vlasništva u trenutku plaćanja naknade (zakonsko pravilo iz čl.42.bis. o potpunom *„saniranju“ - acquisizione sanante)* 411

5.1.3.3. U Hrvatskoj od 1999. do 2024. – prijenos vlasništva temeljem prijelaznih zakonskih odredbi s učinkom *ex tunc* dovršetkom radova/nepovratnom izmijenjenošću zemljišta u kojem trenutku i početak tijeka zastare za naknadu (pravilo kreirano u sudskoj praksi) 413

5.1.3.4. U Hrvatskoj od 2024. formalno priznavanje mogućnosti subjektivnog početka tijeka zastare u specifičnim okolnostima konkretnog slučaja kad je bivši vlasnik iz opravdanih razloga za promjenu namjene

nekretnine saznao naknadno istekom objektivnog zastarnog roka + *„reafirmiranje“* pravnog shvaćanja (u nekim predmetima) iz razdoblja 1986. – 1999. o odgodi početka tijeka zastare do donošenja akta o izvlaštenju 415

5.1.4. Teorijska razrada i klasifikacija faktičnih izvlaštenja 417

5.1.4.1. Fizička oduzimanja i regulatorna oduzimanja - *takings (physical and regulatory)* 417

5.1.4.2. Hrvatska *de lege lata* - kombinacija fizičko-regulatornih oduzimanja 422

5.2. VERIFIKACIJA ISTRAŽIVAČKIH PITANJA I HIPOTEZA 426

5.2.1. Zastara naknade za faktično izvlaštenu nekretninu najranije počinje teći od ovršnosti odluke/nagodbe o izvlaštenju u kojoj je utvrđena naknada, a do prijenosa vlasništva glede faktično oduzete/okupirane nekretnine najranije može doći u trenutku pravomoćnosti takve odluke/nagodbe. Primjenjiv je desetogodišnji zastarni rok za tražbine utvrđene odlukom/nagodbom pred sudom ili drugim nadležnim tijelom javne vlasti. U razdoblju od početka faktične okupacije tuđe nekretnine do navedenog trenutka prijenosa vlasništva vlasnik ima prava iz osnove stjecanja bez osnove i/ili odgovornosti za štetu, koje naknade obveznopravne naravi u slučaju kasnijeg izvlaštenja mogu se kumulirati s naknadom za izvlaštenje kao naknadom vlasničkopravne naravi. Javna vlast kod svakog faktičnog oduzimanja s namjerom prijenosa vlasništva mora donijeti akt o izvlaštenju i o plaćanju točno određenog iznosa naknade, dostaviti taj akt vlasniku nekretnine te proračunski predvidjeti/osigurati naknadu. 426

5.2.2. Prijelazne odredbe ZC/11 (zatečene nerazvrstane ceste) te ZPDML/03 i ZPMDL/23 (pomorsko dobro) su - u dijelu u kojem je propušteno propisati obvezu donošenja i dostave akta o izvlaštenju uz određivanje naknade, te u dijelu u kojem je predviđeno brisanje postojećih upisa u zemljišnoknjižnom postupku – suprotne Konvenciji i praksi ESLJP glede konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva. Osim toga, zakonodavac, USRH, VSRH i drugi nacionalni sudovi, te druga nacionalna tijela javne vlasti nisu na konvencijski prihvatljiv način omogućili konvencijsko pravo na pristup sudu/upravnom tijelu subjektima koji su faktično izvlašteni temeljem prijelaznih odredbi ZC/11, s obzirom na zastarni režim naknade za faktično izvlaštenje. 430

5.2.3. Sve faktično izvlaštene osobe – ako subjekti javne vlasti propuste donijeti formalni akt o izvlaštenju uz naknadu ili ako izvlaštenici ne budu zadovoljni visinom naknade – imaju pravo bez vremenskog ograničenja sami inicirati postupak određivanja/povišenja naknade. 436

5.2.4. Pitanja faktičnih izvlaštenja su podregulirana u RH. Sveukupnim (ne)djelovanjem zakonodavca, USRH, VSRH i drugih hrvatskih sudova, te drugih nacionalnih tijela javne vlasti u području faktičnih izvlaštenja povrijeđeno je konvencijsko pravo na mirno uživanje vlasništva. Faktično izvlašteni subjekti temeljem prijelaznih odredaba ZC/11 o ex lege vlasništvu gradova/općina na tzv. zatečenim nerazvrstanim cestama su u pravno nepovoljnijem položaju a) naspram vlasnika tzv. budućih nerazvrstanih cesta koji tek imaju biti izvlašteni u formalnom postupku po redovitim odredbama ZC/11; b) naspram faktičnih izvlaštenika po drugim propisima (strane osobe po propisu o vlasništvu, proširenje granice pomorskog dobra po propisima o pomorskom dobru) za koje je odredbama čl.57. – 59. ZION propisan poseban upravni postupak za određivanje naknade, uz ovlaštenje inicirati taj postupak bez vremenskog ograničenja; c) naspram faktičnih izvlaštenika u drugim državama pristupnicama Konvencije - BiH, Srbija, Sjeverna Makedonija, Crna Gora, Italija. 439

5.3. ARGUMENTACIJA *„ZA“* I *„PROTIV“* REFORME PRAVNE PARADIGME U HRVATSKOJ U PODRUČJU FAKTIČNIH IZVLAŠTENJA I NAKNADE ZA ISTA 443

5.3.1. ARGUMENTI *„ZA“* PROMJENU 443

5.3.1.1. Izravni pravni izvori – zaključak o protupravnosti zakonskog uređenja u RH i dosadašnje sudske prakse u RH 444

5.3.1.1.1. Ustavni kontekst 446

5.3.1.1.2. Konvencijski kontekst i kontekst prakse ESLJP (načelo zakonitosti - dostupnosti, preciznosti, predvidivosti - te načelo razmjernosti) 450

5.3.1.1.3. Zakonski kontekst - opći propisi o vlasništvu i o izvlaštenju 454

5.3.1.2. Neizravni pravni izvori 456

5.3.1.2.1. Praksa i shvaćanja USRH i VSRH u pojedinačnim predmetima po ustavnoj tužbi/reviziji 457

5.3.1.2.2. Praksa VUSRH te druga upravnosudska i upravna praksa 460

5.3.1.2.3. Praksa i shvaćanja ustavnih i vrhovnih sudova drugih država sljednica FNRJ/SFRJ te primjeri uređenja u Crnoj Gori i Italiji prije i nakon odluka ESLJP 461

5.3.1.2.4. Rizici i posljedice za društvo – pravna nesigurnost te izgubljeno povjerenje u javne vlasti i u pravosuđe 461

5.3.2. ARGUMENTI *„PROTIV“* PROMJENE 464

5.3.2.1. Neprihvatljivost mijenjanja *„dugogodišnje i dosljedne“* prakse 464

5.3.2.2. Činjenična i pravna *„neusporedivost“* situacije u Hrvatskoj sa situacijom u analiziranim poredbenim primjerima 466

5.3.2.3. Pravna nesigurnost 468

5.3.2.4. Proračunski razlozi 470

5.3.3. PREDLOŽENI NAČIN REFORME – MODEL *DE LEGE FERENDA* USKLAĐEN S USTAVNIM I KONVENCIJSKIM STANDARDIMA, FUNKCIONALAN I SPOSOBAN ZA „*SANIRANJE“ (ACQUISIZIONE SANANTE)* PRAVNOG SUSTAVA RH 472

5.3.3.1. Izmjena prakse – parnični sudovi, upravna tijela i upravni sudovi, VSRH, USRH, državno odvjetništvo te jedinice lokalne samouprave 474

5.3.3.2. Izmjena propisa – obveza korisnika izvlaštenja i/ili RH, ovlaštenje bivših vlasnika inicirati postupak određivanja/povišenja naknade, propisivanje nadležnosti upravnog tijela 476

6. ZAKLJUČAK 478

Prilog 1. Tabelarni (sažeti) prikaz evolucije pravnih shvaćanja o početku tijeka zastare kod istraženih poredbenih primjera i Republike Hrvatske 484

Prilog 2. Odluka ESLJP od 07. svibnja 2026. u predmetu Jurić protiv Hrvatske (br. 51771/21) 492

7. IZVORI ISTRAŽIVANJA 495

I. Bibliografija (abecedno) 495

II. Propisi (kronološki): 501

III. Sudska praksa (kronološki): 506

IV. Mrežni izvori i ostalo: 521

Informacije o autoru: 522

Popis objavljenih radova autora: 523

Izjava o izvornosti: 525

Popis važnijih kratica:

RH	Republika Hrvatska
BiH	Bosna i Hercegovina
S. Makedonija	Sjeverna Makedonija
EU	Europska Unija
VE	Vijeće Europe
FNRJ	Federativna Narodna Republika Jugoslavija
SFRJ	Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
zemlje/sljednice *exYu*	zemlje bivše komunističke i/ili Kraljevine Jugoslavije, i to one analizirane u radu: BiH, Srbija, S. Makedonija, Crna Gora
Zaključak/86	Zaključak sa Savjetovanja građanskih i građansko-privrednih odjeljenja Saveznog suda, republičkih i pokrajinskih vrhovnih sudova i Vrhovnog vojnog suda, održanog u Beogradu 28. i 29. svibnja 1986.
VSRH	Vrhovni sud RH
USRH	Ustavni sud RH
VUSRH	Visoki upravni sud RH
ESLJP	Europski sud za ljudska prava (Strasbourg)
Konvencija	Konvencija Vijeća Europe (Europska konvencija) za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda
ICSID	Međunarodni centar za rješavanje investicijskih sporova (Washington)
NN	Narodne novine
JLS	jedinica lokalne samouprave (gradovi i općine)

JRS	jedinica regionalne samouprave (županije)
JD OU NV JLS	javno dobro u općoj upotrebi u neotuđivom vlasništvu jedinice lokalne samouprave, sukladno odredbama ZC/11 i ZKG/18
Ustav	Ustav RH (NN broj 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14)
ZNIO	Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (NN broj 92/96, 92/99, 39/99, 42/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02, 98/19)
ZC/11	Zakon o cestama (NN broj 84/11, 18/13, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21, 114/22, 114/22, 4/23, 133/23)
ZKG/18	Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN broj 68/18, 110/18, 32/20)
ZV	Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN broj 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/2009, 153/09, 90/10, 143/12, 152/14)
ZOO	Zakon o obveznim odnosima (NN broj 35/05, 41/08, 125/2011, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, 145/23, 155/23)
ZPU	Zakon o prostornom uređenju (NN broj 153/13, 65/17, 114/18, 39/2019, 98/19, 67/23)
Uredba/39	Uredba sa zakonskom snagom o pomorskom javnom dobru, "Službene novine Kraljevine Jugoslavije", br. 104 – XXXIII od 10. svibnja 1939.
ZPVDLP/74	Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima (NN br. 19/1974, 24/1974, 39/1974, 39/1975, 17/1977, 18/1981, 31/1986, 47/1989, 26/1993, 17/1994, 29/1994, 107/1995, 108/1995, 142/1998)
PZ/94	Pomorski zakonik (NN broj 17/1994, 74/1994, 43/1996, 158/2003, 181/2004)
ZPDML/03	Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (NN broj 158/2003, 100/2004, 141/2006, 38/2009, 123/2011, 56/2016, 98/2019)

ZPDML/23	Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (NN broj 83/23)
ZION	Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (NN broj 74/14, 69/17, 98/1

1. O ISTRAŽIVANJU

1.1.Tema istraživanja, razlozi odabira teme i ciljevi istraživanja

U prakticiranju prava i pravnoznanstvenom djelovanju susrećemo se s primjerima **zlouporaba moći** javnopravnih subjekata u predmetnom području te **poremećajima** s obilježjem **sustavnosti** u praktičnom djelovanju sudskih, upravnih i inače državnih tijela u RH odnosno lokalnih i regionalnih samouprava. To nije završeno raskidom sa bivšom komunističkom državom koja je okupljala današnje susjedne zemlje (1945. – 1990.), nego traje i danas više od 30 godina poslije, u društvu **proklamirane** nepovredivosti vlasništva i tržišnih sloboda, a rezultira dubokom **nepravdom** za privatnopravne subjekte kao vlasnike naspram subjekata javne vlasti.

I to je bila motivacija koja je gurala u sve dublje istraživanje ove teme i njeno promišljanje na pravnoteorijskoj razini. No naravno da život nije odvojen od prava. Pravo služi životu, a ne obrnuto. Stoga se velik trud uložio u iznalaženje i analizu sudske prakse koja najbolje odražava stvarne i konkretne životne situacije u ovom pravnom području navodeći 1) gradove, općine te druge javnopravne subjekte i trgovačka društva na području susjednih zemalja *exYu* i susjedne Italije o kojima se radilo u konkretnom slučaju; 2) ishode sudskih postupaka u novčanom smislu glavnice naknade, troškova i kamata – do sada najčešće u korist javnopravnih subjekata.

Specifičnost faktičnih istraživanja i zastarnog režima naknade za ista je što su pravila uglavnom kreirana od strane sudova, a ne od strane zakonodavca. Zbog toga sudska praksa ima nezaobilazno značenje za predmet istraživanja.

Ambicija istraživanja je da ima trajnu vrijednost za pravnu znanost i za pravnu praksu.

Radi se o temi koja ima svoje snažno ustavno i konvencijsko utemeljenje, a kao takva i dalekosežnu primjenjivost na državu koja upravlja općim dobrima i za to odgovara[1] te na državu i druge javnopravne subjekte (gradove, općine, županije i dr.) u čijem vlasništvu se nalaze javna dobra u općoj i u javnoj uporabi[2]. Drugim riječima, i na stvari koje su izvan vlasničkog režima - nisu sposobne biti objektom prava vlasništva (primjerice pomorsko dobro kao opće dobro) - i na stvari koje jesu sposobne biti objektom prava vlasništva, ali se nalaze u neotuđivom vlasništvu

[1] Čl.3. ZV-a – *res extra commercium.*
[2] Čl.35. ZV-a.

javnopravnih subjekata (primjerice ceste) kao što su gradovi i općine. Čak i kod javnih dobara ovlaštenici prava na njima imaju pravo na naknadu za ograničenja[3].

Predmet ovog istraživanja nisu nekretnine koje su izvlaštene u zakonito provedenom postupku izvlaštenja *(de iure)* i za koje je rješenjem javne vlasti određena naknada. Faktično *(de facto)* izvlaštenje u dostupnim izvorima nije na sustavan način obrađeno što je bio dodatan razlog za odabir teme.

Rad si je uzeo za dodatni cilj istražiti pitanja (ne)jednakosti odnosno diskriminacije pravnih subjekata u **usporedivim** situacijama u smislu odredaba Ustava.[4]

Bitno je istaknuti da je oduzimanje ili ograničenje vlasništva sukladno Ustavu RH iznimka od pravila, a pravilo jest da je vlasništvo nepovredivo. Iznimke se, kako je poznato, trebaju tumačiti najuže moguće. *Exceptiones sunt strictissimae interpretationis*. To je preslikano u ustavno načelo razmjernosti[5].

Faktično izvlaštenje nije čak ni ta Ustavom i zakonima predviđena iznimka od nepovredivosti vlasništva. Ono je **anomalija - iznimka od iznimke**. Drugim riječima, redoviti postupak izvlaštenja uz uvjete propisane odredbama ZION je **zakonom regulirana** iznimka od nepovredivosti vlasništva. Faktično izvlaštenje to nije. Ono je **zakonom neregulirana** daljnja iznimka.

Faktično izvlaštenje kao takvo ne postoji u zakonskom tekstu, ali se ipak radi – osobito na područjima zemalja *exYu* – o vrlo učestaloj pojavi koja pogađa imovinske interese privatnopravnih subjekata koji su često bespomoćni naspram *„jačih“* javnih vlasti. Do nje dolazi kada državna ili lokalna vlast odluči određenu nekretninu privesti javnoj namjeni bez provođenja postupka izvlaštenja – bilo regulativom (zakoni, prostorni planovi…), bilo fizičkim uzimanjem. Radi se o

---

[3] Članak 52. Ustava: *“Zakonom se određuje način na koji dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici, te **naknada za ograničenja** kojima su podvrgnuti.”* U svezi čl.4.st.2. i čl.32.st.2. ZV-a.

[4] U zajedničkim odredbama o ljudskim pravima i temeljnim slobodama: *“Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama. **Svi su pred zakonom jednaki. Svi su državljani Republike Hrvatske i stranci jednaki pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti**.”* U odredbama o gospodarskim pravima: *“Država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu.”*

[5] Čl.16. Ustava: *“Slobode i prava mogu se ograničiti samo **zakonom** (!) da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Svako ograničenje slobode ili prava mora biti **razmjerno** naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.”* Druga rečenica je dodana 2000.

pojavi koja se nerijetko javlja u tranzicijskim zemljama, urbanistički nerazvijenim naseljima i slično.

U daljnjem tekstu će se navedeno nazivati **faktičnim** izvlaštenjem, nasuprot **formalnom** izvlaštenju koje podrazumijeva provođenje postupka sukladno ZION, kao i isplatu naknade.

U traganju za temom koja bi bila dostatno značajna za cjelovito istraživanje, ova tema je odabrana jer se pokazalo da **propisani jednaki položaj** svih pravnih subjekata stvarno ne postoji, već da su glede stvarnih prava javnopravni subjekti praktično govoreći često nadređeni privatnopravnim subjektima. Drugim riječima, iako su po Ustavu pred zakonom svi jednaki[6] i iako po ZV-u (čl.35.) osobe javnog prava u stvarnopravnim odnosima imaju **jednak položaj** kao i privatnopravni subjekti, neki su ipak *„jednakiji"* od drugih[7]. Radom se ne oponira mogućnosti izvlaštenja, već provodi li se isto u skladu s ustavnim i konvencijskim standardima.

Spominjući naknadu za izvlaštenje, Ustav ne ostavlja prostora da bi se ista mogla smatrati tek **pravom** koje će se detaljnije urediti zakonom u svakom pojedinom slučaju, već je strogo određuje kao **obvezu** - naknada mora biti isplaćena. Ono što će se u svakom slučaju procijeniti jest njezina visina. Suprotno tome, u praksi – pored pitanja tko je uopće nadležan i u kojem postupku – kao nesavladiva prepreka ostvarenju naknade ukazala se **zastara** koju bi po prigovoru tuženih javnopravnih subjekata-korisnika izvlaštenja utvrđivali domaći sudovi, tako da se do utvrđivanja visine vrlo često ne bi ni došlo.

Ne smije se previdjeti da je određivanje naknade postupak koji bi subjekti javne vlasti morali inicirati odnosno provesti **po službenoj dužnosti** kod svakog izvlaštenja, pa tako i kod faktičnog izvlaštenja. Radi se o propustu ili pogrešci javnopravnih subjekata, pa se opravdano postavlja pitanje – osim dostupnosti, jasnoće i predvidivosti *(foreseeability)* pravila koji to uređuju – i mjere (razmjernosti) **tereta** (pogrešaka i propusta javnopravnih subjekata) koji je prebačen na privatnopravne subjekte. Osobito ako time javnopravni subjekti stječu **korist *„na račun"*** privatnopravnih subjekata.

Razlozi za neisplaćivanje naknade nipošto ne smiju biti financijske prirode (proračuni gradova i općina odnosno države i drugih subjekta javne vlasti), već se mora raditi o pravnim razlozima.

[6] Čl.14. Ustava
[7] Orwell, G.; Životinjska farma, 1945. *"Sve su životinje jednake, ali neke životinje su jednakije od drugih"*

Prva riječ naslova rada – ***„zastarivost“*** – ciljano je formulirana kao takva, kao **podobnost** naknade za izvlaštenje da zastari. Drugim riječima, ciljano nije upotrijebljena formulacija ***„zastara naknade“***, imajući u vidu – po mišljenju autora – ***stvarnopravnu prirodu ove naknade***[8], pa i **ustavnopravnu/konvencijsku** prirodu, a ne *„običnu“* obveznopravnu kako su to do sada utvrđivali parnični sudovi u RH, na čelu s VSRH.

Preispitana je priroda instituta odnosno prigovora zastare te njegov međusobni odnos sa temeljnim načelima stvarnog i obveznog prava, prije svega s načelom savjesnosti i poštenja, a time i njegov apsolutno obvezujući učinak, neovisan o drugim okolnostima slučaja. Preispituje se i početak tijeka zastare s obzirom na specifičnosti faktičnog izvlaštenja, ponajviše na to da se radi o **trajnoj** povredi nekoliko temeljnih (ustavnih i konvencijskih) prava jednog pravnog subjekta, te o **trajnom** protupravnom (nezakonitom) stanju. O tome postoji bogata praksa u poredbenom pravu i legitimna rasprava u pravnoj znanosti, najviše u Italiji, a u manjoj mjeri i u susjednim državama (Srbija, BiH, Crna Gora, Sjeverna Makedonija) s kojima dijelimo pravno naslijeđe bivše SFRJ - koje nisu članice EU, ali jesu članice Vijeća Europe i pristupnice Konvencije.

Suprotno shvaćanju VSRH o početku zastarijevanja pretvaranjem stvarnopravnog zahtjeva u obveznopravni, VUSRH je u nizu svojih odluka zauzeo shvaćanje da se naknada za faktično oduzeto građevinsko zemljište ne može odrediti u upravnom postupku već da tu naknadu određuje redovni sud, pri čemu pravo na naknadu za faktično oduzete nekretnine **ne zastarijeva.**

Uža tema istraživanja – koja inače ima puno dalekosežnije implikacije – su tzv. **nerazvrstane ceste** (koje nisu razvrstane kao javne ceste u vlasništvu RH) koje su vlasništvo gradova i općina. I to ne (planirane) nerazvrstane ceste o kojima ZC/11 u svojim redovnim odredbama[9] (čl.98. – čl.109.) govori u budućem vremenu *(futur)* kao o zemljištima na kojima je *„planirana“* gradnja cesta i za koje će se provesti formalni postupak izvlaštenja, nego ***postojeće (zatečene, već „izgrađene“)*** nerazvrstane ceste koje su regulirane prijelaznim i završnim odredbama istog

[8] Po pravilima ZV, vlasničkopravni vindikacijski zahtjev za povrat stvari ne zastarijeva (čl.161.st.2.), a naknada za izvlaštenje je zajamčena Ustavom RH i Konvencijom, što je implementirano u odredbama čl.33. i 170. ZV te odredbama ZION.
[9] Čl.98. – čl.109. ZC/11

propisa[10] te koje su *ex lege* stupanjem na snagu ZC/11 postale **neotuđivo vlasništvo** gradova i općina[11].

Unutar šire teme istraživanja obrađuje se i **pomorsko dobro** kao nedvojbeno najznačajnije opće dobro za RH i njezine građane. Bitna razlika je u tome što je zakonski regulirano pitanje naknade za dijelove kopna koji su u naravi pomorsko dobro, premda kao takvi nisu bila upisani, dok je to potpuno izostalo kod zatečenih (faktično već izgrađenih) nerazvrstanih cesta koje jesu predmet istraživanja.

U prethodnim kratkim crtama naznačen je izvor ogromne pravne nesigurnosti koja vlada od stupanja na snagu ZC/11 glede izgrađenih zatečenih cesta koje su u velikom broju slučajeva i dalje u zemljišnim knjigama upisane kao vlasništvo privatnopravnih subjekata. Privatnopravni subjekti često ne znaju da grad ili općina nešto što je njihovo knjižno vlasništvo smatraju svojim *ex lege* stečenim vlasništvom, a za to saznaju kad je već kasno – barem prema trenutnoj domaćoj praksi o o prisilnom prijenosu vlasništva i zastarnom režimu.

Druga pitanja koja su izazivala pravnu nesigurnost su pitanje nadležnosti upravnog tijela ili pak redovnog suda odnosno pitanje pravne prirode postupka i same naknade, a ono najvažnije pitanje jest pitanje zastare za potraživanje naknade kod faktičnog izvlaštenja, točnije pitanje njenog roka i početka tijeka odnosno mogućnosti početka tijeka i navršetka zastare, što se u sudskoj praksi također razlikuje ovisno o okolnostima pojedinog slučaja.

Faktično izvlaštenje, pa tako ni pitanja zastare za naknadu kod istog, **nije zakonom regulirano**, pa je sudska praksa do sada imala ključnu ulogu u odgovaranju na ta pitanja. Po prevladavajućem stajalištu VSRH, pravo vlasnika na povrat stvari (vindikacijski zahtjev) **ne zastarijeva,** međutim ako povrat stvari postane nemoguć zbog (nepovratne) izmijenjenosti nekretnine (primjerice cesta je asfaltirana), **prestaje** taj stvarnopravni zahtjev i **nastaje** obveznopravni zahtjev (što nije propisano zakonom) koji **zastarijeva** u općem zastarnom roku od pet godina koji počinje teći od trenutka nepovratne transformacije nekretnine/dovršetka radova/prenamjene.

Prevedeno u stvarnoj praksi, kod činjenice da je veliki dio cesta izgrađen puno prije (neke i desetljećima prije) stupanja na snagu ZC/11, to bi značilo da su – ako se bezuvjetno prihvati gornje

[10] Čl.131. – čl.133. ZC/11
[11] Primjenom uopćenih odredbi čl.131.st.1. i st.7. ZC/11, kao i odredbama čl. 61. i 62. ZKG/18.

stajalište – tražbine bivših vlasnika uglavnom *a priori* zastarjele i zbog toga bivši vlasnici ne mogu ostvariti zaštitu od posljedica faktičnog izvlaštenja koje *per se* bez ikakve sumnje nije u skladu s Ustavom.

S druge strane, oni slučajevi predviđeni citiranim odredbama ZION o nekretninama za koje se po posebnom propisom **smatra da su izvlaštene**, ne podliježu bilo kakvim rokovima zastare, te je dano pravo bivšim vlasnicima da sami pred upravnim tijelom iniciraju postupak određivanja naknade. Sva navedena pitanja u svezi tzv. zatečenih nerazvrstanih cesta propisanih prijelaznim i završnim odredbama ZC/11 ostala su otvorena.

Tijekom razdoblja provođenja ovog istraživanja (ponajviše tijekom razdoblja 2023. – 2025.) bilo je vrlo turbulentno glede predmetne teme na razini najviših sudova u zemlji;

- VSRH je u više predmeta dozvolio tužiteljima da podnesu reviziju povodom pitanja **može li** zastara za naknadu oduzete imovine **nastupiti/početi teći** u situaciji gdje protupravno stanje **traje** odnosno u situaciji u kojoj nije proveden postupak izvlaštenja, a postoji izvlaštenje na terenu, odnosno povodom pitanja **kada počinje teći zastara** u takvoj situaciji - sve temeljem revizijskog razloga iz čl.385.a.st.1.t.4. ZPP-a po kojoj već postoji shvaćanje VSRH o tom pitanju i presuda drugostupanjskoga suda se temelji na tom shvaćanju, ali bi - uvažavajući razloge iznesene tijekom prethodnog prvostupanjskog i žalbenog postupka, ***zbog promjene u pravnom sustavu*** uvjetovane praksom ESLJP u predmetima protiv Italije - ***trebalo preispitati sudsku praksu;***
- VSRH je u svibnju 2024. na sjednici Građanskog odjela usvojio shvaćanje o mogućnosti primjene – pored objektivnog roka oko kojeg nije promijenjen stav – subjektivnog roka u posebnim okolnostima slučaja;
- drugostupanjski sudovi su u različitim činjeničnim okolnostima pojedinih predmeta uspjeli naći način za usvajanje tužbenog zahtjeva, istovremeno ne odstupajući od shvaćanja VSRH (pravila o teretu dokazivanja glede faktičnih kriterija i zakonskih definicija iz odredaba ZC/11, ZKG/18 i dr.);
- USRH je u pojedinačnim predmetima prihvatio ustavne tužbe protiv pravomoćnih presuda parničnih sudova odnosno upravnih sudova u kojima pojedinac naknadu za izvlaštenje nije uspio ostvariti ni u upravnom ni u sudskom parničnom postupku.

Naime, Sud u Strasbourgu je u svojoj bogatoj praksi faktično izvlaštenje u obliku kako se provodilo u Italiji (konstruktivno izvlaštenje/stjecateljska okupacija kao oblik tzv. fizičkog, a ne regulatornog oduzimanja) proglasio povredom prava na mirno uživanje vlasništva iz čl.1. Protokola br.1. Konvencije, te je nad Italijom proveden višegodišnji nadzor radi izmjene propisa i prakse te ispravljanja **višedesetljetnih strukturnih problema** u ovom području.

> Sve navedeno je bilo *spiritus movens* da se pristupi jednom sveobuhvatnom, sustavnom i detaljnom istraživanju predmetne teme s ciljem pružanja konkretnih odgovora na izazove aktualnog stanja u ovom području.

Opći cilj istraživanja je izvršiti detaljnu i sveobuhvatnu analizu uvodno opisanog pravnog problema - kakva na toj razini ne postoji na području RH i zemalja *exYu* koje se istražuju - primjenjujući one metode istraživanja koje će dati odgovore na konkretna istraživačka pitanja i početne hipoteze te u konačnici pružiti znanstveni doprinos u predmetnom području.

Ambicija je ovog istraživanja da njegovi rezultati izazovu širu stručnu, pa i političku i javnu raspravu, te utječu na postupanje ne samo sudova, nego i gradova i općina u Hrvatskoj odnosno same države i drugih javnopravnih subjekata kad se radi o vlasništvu privatnopravnih subjekata, po mogućnosti da utječu i na zakonodavca, sve s ciljem poticaja preispitivanja dosadašnjeg postupanja i otklanjanja uočenih nepravilnosti.

Potrebno je ne samo istražiti ideološku pozadinu trenutnih rješenja, nego i izvršiti temeljitu analizu prakse USRH te VSRH i drugih sudova u RH, kao i analizu upravne i upravnosudske prakse. Naposljetku, pored analize stanja u RH i u susjednim državama s kojima dijelimo zajedničku bližu povijest i pravnu tradiciju *(exYu),* treba istražiti i rješenja drugih država s obzirom da poredbeni primjeri vrlo često mogu biti odlučujući faktor ako se identificiraju neki **dublji strukturni problemi** u domaćem pravu.

Prvoodabrani poredbeni sustavi su Srbija, S. Makedonija, BiH te Crna Gora, a glavni razlog za to - osim geografske i jezične bliskosti – su zajednička pravna tradicija i povijest.. U analizi se ne mogu iscrpiti svi pozitivni poredbeni primjeri, pa će se na odgovarajućim mjestima koristiti rezultati širih poredbenih studija.

Italija je u centralnom fokusu poredbenog istraživanja, kao jedna od prvih šest članica Europske unije nastale nakon 2. svjetskog rata, uostalom u čijem glavnom gradu je 1950. potpisana

Konvencija, čija praksa u ovom području je višestruko preispitana od strane VE i ESLJP zbog čega će se analiza tog odabranog nacionalnog sustava izvršiti paralelno sa praksom ESLJP koja je pratila i u bitnom utjecala na razvoj talijanskog prava o izvlaštenju - konkretno jednog oblika faktičnog izvlaštenja koji se u Italiji više desetljeća primjenjivao.

Predmetna analiza nije sama sebi svrha, već služi ostvarenju **drugog općeg cilja ovog istraživanja** – identificirati primjenjiv i zaokružen model ***de lege ferenda*** rješavanja ovakvih predmeta, koji je valjano odgovorio na sve izazove i pomirio suprotstavljene interese, te izvršiti njegovu prilagodbu hrvatskom pravnom poretku u stanju ***de lege lata.***

Pitanja zastare – prije svega početka tijeka zastarnog roka odnosno uopće zastarivosti naknade za faktično izvlaštenje – su za autora probudile znanstvenu znatiželju zbog koje se usudio preispitivati jednu građanskopravnu *dogmu*[12] koju je stvorio VSRH, a puno godina ranije talijanski Kasacijski sud. *Temeljna istina* u građanskom pravu – u najširem smislu - jest da **svaka tražbina zastarijeva,** sukladno propisima o obveznopravnim odnosima. S druge strane, **vlasnički zahtjev za povrat ne zastarijeva**, sukladno propisima o stvarnopravnim odnosima.

U svom znanstvenom i praktičnom radu autor je puno godina prije početka konkretnog istraživanja došao do spoznaja koje su mu pobudile sumnju u ispravnost *„dogme"* o zastarijevanju naknade za faktično izvlaštenje, a ta sumnja je s vremenom skupila toliko osnova da je prerasla u sveobuhvatno istraživanje s ciljem iznalaženja konkretnih odgovora na izazovna pravna pitanja.

1.2. Pregled dosadašnjih istraživanja o faktičnim izvlaštenjima i o zastarivosti naknade za izvlaštenje

Predmetna tema je odabrana za predmet istraživanja iz razloga – između ostalog – jer u hrvatskoj pravnoj književnosti **nedostaje** literatura koja bi se bavila njenim sveobuhvatnim istraživanjem. Izostanak sustavne analize pojava faktičnih izvlaštenja u međudjelovanju s manjkavim pravnim okvirom u području faktičnih izvlaštenja (za razliku od formalnih izvlaštenja) rezultirao je pravnom nesigurnosti u primjeni samog instituta u Hrvatskoj. Pravna nesigurnost utječe na odluke o investiranju, a ujedno dovodi do nejednakosti i nepravedne primijene. Očekivani znanstveni

[12] Izraz ***dogma*** se ovdje uvjetno koristi jer se taj izraz generalno koristi da bi se označila temeljna istina jedne vjere, ili onih filozofski formuliranih uvjerenja koja su postavljena u osnovi datih učenja. Značaj i snaga dogme se ogleda u tome što je vjerniku odnosno sljedbeniku zabranjeno preispitivanje dogme. Osim u vjerskim ili filozofskim sistemima pojam se u navedenom smislu može široko primijeniti u različitim disciplinama.

doprinos je popunjavanje pravne literature djelom sa sveobuhvatnom i sustavnom obradom instituta faktičnog izvlaštenja, s obzirom da u Hrvatskoj (pa ni u zemljama *exYu*) takvo djelo ne postoji.

U nastavku citirana literatura na koju će se u sadržaju samog rada – središnjem i završnom dijelu rada, sukladno poglavlju o strukturi rada - detaljnije referirati.

Korištena istraživanja u RH:

- glede dijela rada o prijelaznom režimu ZC/11 glede tzv. zatečenih nerazvrstanih cesta:
    1. Ernst, H.; Komunalna infrastruktura i urbana obnova; Liber Amicorum Mladen Žuvela; Organizator; Zagreb, 2022., str. 449. – 499.
    2. Jug, J.; Novo pravno uređenje cesta; u: Josip Bienenfeld, et al., Upravljanje i raspolaganje nekretninama i uređenje prostora – prema novim propisima, 2011.
    3. Končić, A.; Pravni status komunalne infrastrukture – upis u katastar i zemljišne knjige; 18.6.2019., dostupno na: https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2019B1276 , posljednji pristup 16.2.2024.
    4. Kontrec, D.; Nerazvrstane ceste (pravni status, upis u zemljišne knjige, problemi u praksi); u: Ljubica Javor, et al., Nekretnine; 2015.
    5. Kontrec, D.; Nerazvrstane ceste kao vlasništvo jedinica lokalne samouprave (pravni status, financiranje, upis u zemljišne knjige, problemi u praksi); poglavlje u: Gradnja, prostorno uređenje i komunalno gospodarstvo; urednik Foretić, D.; Novi Informator, Zagreb, 2016., str. 45. – 61.
    6. Milaković, G.; Naknada za nekretnine na kojima je izgrađena cesta prije donošenja Zakona o cestama iz 2011.; Informator br. 6296-6297, 9. i 12.7.2014.
    7. Perkušić, A.; Najšira ograničenja vlasnikove pravne vlasti nad nekretninama prema posebnim stvarnopravnim uređenjima i jamstva prava vlasništva; Pravo u gospodarstvu br.2., 2014.
    8. Staničić, F.; Je li Zakonom o cestama 2011. godine (ipak) provedeno faktično izvlaštenje vlasnika nerazvrstanih cesta?; rad u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 41, br. 3, 2020., str. 803. – 825.
    9. Šagovac, A.; Oduzimanje nekretnine u privatnom vlasništvu radi izgradnje nerazvrstane ceste; Pravo i porezi br. 6/2019, 2019.
    10. Šagovac, A.; Pravo na naknadu za faktično izvlaštenu nekretninu i zastara potraživanja na ime naknade; glasilo-časopis Hrvatske odvjetničke komore „Odvjetnik 2-2020“, 2020.
- glede dijela rada o prijelaznom režimu ZPDML/03 i ZPDML/23 glede stečenih prava na pomorskom dobru:

1. Jug, J.; Pravna priroda odluke o utvrđivanju granice pomorskog dobra, 2025., https://www.pomorskodobro.com/pravna-priroda-odluke-o-utvrdivanju-granice-pomorskog-dobra/ , posljednji pristup 16.7.2025.
2. Kundih, B., Ocjena novog Zakona o pomorskom dobru; 2023., https://www.pomorskodobro.com/ocjena-novog-zakona-o-pomorskom-dobru/ , posljednji pristup 12.8.2025.
3. Ljubetić, S.; Pomorsko dobro i zemljišne knjige; Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2019.
4. Stanković, G.; Stečena prava na pomorskom dobru; 2018., https://www.pomorskodobro.com/fokus-stankovic-veljaca-2018/ , posljednji pristup 12.8.2025.
5. Stanković, G.; Stečena prava na pomorskom dobru – teorija legitimnih očekivanja, 2019., https://www.pomorskodobro.com/stecena-prava-na-pomorskom-dobru/ , posljednji pristup 12.8.2025.
6. Tuhtan Grgić, I.; „Stečena prava i legitimna očekivanja bivših nositelja prava na korištenje pomorskog dobra s neograničenim trajanjem i trajanjem vremenski ograničenim „dok se obavlja djelatnost“; 2022., https://www.pomorskodobro.com/stecena-prava-i-legitimna-ocekivanja-na-pomorskom-dobru/ , posljednji pristup 12.8.2025.

Pronađena istraživanja u analiziranim državama sljednicama SFRJ o faktičnim izvlaštenjima i zastarnom režimu naknade za izvlaštenje:

1. Brkic, Mladen N. "Actual (de facto) Expropriation on the Area of the City of Novi Sad." Zbornik Radova, vol. 52, no. 3, 2018, pp. 1393-1410. HeinOnline, posljednji pristup 3.3.2026.
2. Krajisnik, N.; Institute of Factual Expropriation, 2022., 12. International Journal of Economics and Law
3. Trifunović, P.; Faktička eksproprijacija i zastarelost; Zbornik radova 33. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović “Unifikacija prava i pravna sigurnost”, 23.12.2020.; dostupno na: https://kopaonikschool.org/wp-content/uploads/2020/12/ZBORNIK-TOM-II.pdf?x62756, posljednji pristup 29.6.2025.
4. Živkovska, R; Prželska, T.; Raškovski, D; "The Legal Status of the Owner of the Expropriated Property in the Republic of Macedonia," Collection of Papers, Faculty of Law Niš, 2015, str. 517. – 534., dostupno na: https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/copnis70&i=517, posljednji pristup 8.2.2024.

Pronađena istraživanja u Italiji o tzv. ***occupazione d'urgenza/accessione invertita – occupazione acquisitiva/appropriativa – acquisizione sanante:***

1. Benetazzo, C.; Occupazione “espropriativa”, acquisizione “amministrativa” ed usucapione come rimedio “alternativo” all’applicazione dell’art.42-bis del D.P.R. N. 327/2001: ambito e limiti dei poteri cognitori del giudice amministrativo; 2013., Rivisti di diritto pubblico Italiano, comparato, Europeo, https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=23784 , datum pristupa 2.8.2025.

2. Bertarelli, C.; Tutela dei diritti e time limits: uno studio alla luce dela giurisprudenza Europea; 2012/2013, Universita degli studi di Milano, https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b991-0688-748b-e053-3a05fe0a3a96/phd_unimi_R09254.pdf , posljednji pristup 2.8.2025.
3. Borrelli, R.; L'art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001, 2013/2014, Universita di Foggia, https://fair.unifg.it/handle/11369/331763 , posljednji pristup 2.8.2025.
4. Carbone, V.; L'arte del giudicare: un nuovo alt alle espropriazioni illecite; Foro it., 1997. I., https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b98f-4280-748b-e053-3a05fe0a3a96/phd_unimi_R06949.pdf , posljednji pristup 2.8.2025.
5. Donegani, F.; Occupazione acquisitiva: il privato ha diritto alla restituzione del bene anche quando c'è stata trasformazione; 9.3.2015., https://www.dirittopa.it/it/interventi/archivio/occupazione-acquisitiva-il-privato-ha-9 / posljednji pristup 6.2.2024.
6. Lai, F.; La nuova disciplina dell'occupazione acquisitive: l'atto di acquisizione e giusto procedimento acquisitivo; 2013/2014, Universita degli studi di Cagliari, https://iris.unica.it/bitstream/11584/266832/1/PhD_Thesis_LaiFabiana.pdf , posljednji pristup 2.8.2025.
7. Maykol, P.: Il percorso dell'occupazione acquisitiva - Genesi e trasformazioni dell'istituto alla luce del dialogo a distanza tra le Corti; 2015/2016, Universita di Pisa, https://core.ac.uk/download/79622137.pdf , posljednji pristup 2.8.2025.
8. Mignanelli, M.; L'espropriazione per pubblica utilità nella giurisprudenza; 2.7.2018.; https://www.gazzettaamministrativa.it/servizicu/bancadatigari/viewnews/56bd37d3a2fda0f2f41925019c81011d , posljednji pristup 6.2.2024
9. Musso, L. M.; Occupazione appropriativa, occupazione acquisitiva e accessione invertita: la fine di un'epoca; 11.12.2013., dostupno na: https://www.diritto.it/occupazione-appropriativa-occupazione-acquisitiva-e-accessione-invertita-la-fine-di-un-epoca/, posljednji pristup 6.2.2024.
10. Romeo, A.; Occupazione acquisitiva e (possibile) lesione del diritto di proprietà; u: Aa.Vv., Codice delle cittadinanze (a cura di R. Ferrara, F. Manganaro, A. Romano Tassone), Milano, 2006.
11. Ruoppo, R.; Lo standard di tutela del diritto di proprieta nel diritto internazionale e nella CEDU; 2017/2018, Universita degli studi di Napoli Federico II, https://core.ac.uk/download/328814949.pdf , posljednji pristup 4.8.2025.
12. Ruscica, S.; Poteri ablativi dell'amministrazione e protezione del proprietario; in AA.VV., Codice delle cittadinanze, (a cura di R. Ferrara, F. Manganaro, A. Romano Tassone), Milano, 2006.
13. Sergi, A.; Il potere di acquisizione successiva nel diritto della espropriazione per pubblica utilita tra principio di legalita e "giusto equilibrio"; 2009/2010, Universita degli studi di Milano, https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b98f-4280-748b-e053-3a05fe0a3a96/phd_unimi_R06949.pdf , posljednji pristup 2.8.2025.

Dijelom korištena istraživanja u dijelu o tzv. regulatornim oduzimanjima u Sjedinjenim Američkim Državama i na kontinentu Europe:

- Alterman, R.; Introduction: Regulatory takings viewed through cross-national comparative lenses; 2006., dostupno na: https://internationalplanninglaw.net.technion.ac.il/files/2013/09/Regulatory-Takings-in-Land-Use-Law.pdf , posljednji pristup 20.8.2025.
- Renard, V.; Property Rights Protection and Spatial Planning in European Countries; 2008., Property rights and land policies, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, Proceedings of the 2008 Land Policy Conference, https://www.lincolninst.edu/app/uploads/2024/04/2083_1406_LP2008-ch09-Property-Rights-Protection-and-Spatial-Planning-in-European-Countries_0.pdf , posljednji pristup 20.8.2025.

Slijedom navedenih sumiranih dostupnih dosadašnjih istraživanja koji se dovode u vezu s temom ovog istraživanja, strukturom rada i metodologijom, može se zaključiti kako slijedi:

- U Hrvatskoj u promatranom razdoblju o centralnim propisima glede predmeta istraživanja (ZPDML/03, ZC/11, ZION/14, ZKG/18, ZPDML/23) izostaje - glede tzv. zatečenih nerazvrstanih cesta i glede stečenih prava na pomorskom dobru - sveobuhvatna i sustavna obrada pojava faktičnog izvlaštenja i zastarnog režima naknade za izvlaštenje, kao što u Hrvatskoj izostaje i obrada poredbenih primjera u predmetnom pravnom području;
- Takav rad izostaje i u analiziranim državama sljednicama SFRJ, s time da je kod njih u kontinuitetu (od osamostaljenja do danas) u sudskoj praksi zastupljeno pravno shvaćanje o nezastarivosti/odgođenoj zastarivosti naknade za faktično izvlaštenje;
- Najviše izvora glede predmeta istraživanja povezano je s vrstom faktičnog izvlaštenja koje se provodilo u Italiji više desetljeća (tzv. konstruktivno izvlaštenje), a glede kojega je došlo do promjena nakon intervencija ESLJP i Odbora ministara VE. Među citiranim radovima u velikom broju se radi o doktorskim disertacijama, dakle radovima na razini koja se želi postići i ovim radom.
- O regulatornim oduzimanjima nema veliki broj dosadašnjih istraživanja na kontinentu Europe gdje ista nisu načelno priznata kao kompenzabilna, za razliku od SAD koja je bogata i pravnom teorijom i sudskom praksom glede obje do sada najčešće prepoznate vrste faktičnih izvlaštenja: a) regulatorna oduzimanja i b) fizička oduzimanja.

Zajedničko obilježje faktičnih izvlaštenja na kontinentu Europe – uključujući Italiju do 2001. kada je zakonom uređeno predmetno područje tzv. konstruktivnog izvlaštenja koje se provodilo praksom lokalnih vlasti te praksom upravnih i parničnih sudova, odnosno do 2011. kada je usvojena izmjena zakona koja je i danas na snazi – jest da su pravila zastarnog režima naknade za faktična izvlaštenja kreirana ne od strane zakonodavca, nego od strane sudske prakse.

Stoga je ovim istraživanjem napravljena ne samo sveobuhvatna i sustavna obrada hrvatskog prava i odabranih poredbenih primjera glede zakonodavstva i drugog regulatornog okvira u navedenim državama, nego i glede prakse nacionalnih sudova, s osobitim naglaskom na praksu nadnacionalnog ESLJP koji u tumačenju Konvencije (sve analizirane države su pristupnice Konvencije) stvara izravne pravne učinke na pravni položaj pojedinaca u postupku pred nacionalnim tijelima, te na sama nacionalna upravna i sudska tijela u tumačenju nacionalnog prava.

1.3.Početne hipoteze istraživanja - istraživačka pitanja

Istraživačka pitanja su sljedeća:

1.3.1. Zastarijeva li zahtjev za naknadu izvlaštene imovine, a ako zastarijeva je li to od trenutka oduzimanja ili tek nakon što je odlukom tijela javne vlasti utvrđena naknada ili od nekog trećeg trenutka?

1.3.2. Jesu li prijelazne i završne odredbe ZC/11 i ZPDML/23, kao zakonske odredbe, suprotne Konvenciji i praksi ESLJP u području konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva koje po Ustavu uživaju veću pravnu snagu u odnosu na zakone u RH?

1.3.3. Trebaju li korisnici izvlaštenja i kod (svih) faktičnih izvlaštenja po službenoj dužnosti odrediti i predvidjeti naknadu, te trebaju li bivši vlasnici – ako to korisnici propuste ili ako bivši vlasnici ne budu zadovoljni – imati pravo sami inicirati postupak određivanja naknade kod (svih) faktičnih izvlaštenja i pred sudskim ili pred upravnim tijelom?

1.3.4. Postoji li podreguliranost faktičnih izvlaštenja u RH, te je li sveukupnim (ne)djelovanjem nacionalnih tijela u području faktičnih izvlaštenja povrijeđeno konvencijsko pravo na mirno uživanje vlasništva?

Da bi se postigli ciljevi istraživanja, potrebno je prepoznati istraživačke metode koje će najbolje poslužiti njihovom ostvarenju. Nakon prethodne analize dostupnih izvora, odlučeno je primijeti **povijesnu i poredbenu metodu**, s tim da se unaprijed napominje da se u predmetnom istraživanju navedene metode neizbježno u mnogočemu isprepliću, što i jest često u području pravnih znanosti.

1.4.Metodologija i struktura istraživanja

U svrhu provedbe istraživanja prikupljen je i analiziran materijal u vidu obimne sudske, upravne i upravnosudske prakse, pravnih propisa i dostupne pravne literature, sve glede predmetne teme

istraživanja, i to u RH, BiH, Srbiji, S. Makedoniji i Crnoj Gori, te u Italiji - sve zajedno s Konvencijom i s praksom ESLJP o povredi konvencijskog prava na mirno uživanje prava vlasništva i prava na pristup sudu, ponajviše protiv Italije i protiv RH.

Radi ostvarenja ciljeva istraživanja i verifikacije početnih hipoteza odnosno odgovaranja na postavljena istraživačka pitanja, koristit će se metodologija primjerena istraživanjima u društvenim znanostima, posebno pravnoj znanosti. Nakon preliminarne analize prikupljenog materijala, odlučeno je u prvom redu koristiti **povijesnu i poredbenu metodu**, uz metodu analizom sudske prakse, i to na način da se navedene glavne metode ovog istraživanja u mnogočemu isprepliću s obzirom na postavljene **ciljeve i hipoteze istraživanja.** Ujedno se koristi pravnodogmatska metoda, normativna metoda, deskriptivna metoda, metoda analize i sinteze te metoda generalizacije i specijalizacije.

Svrha povijesne analize je utvrditi što su izvorno ideološki nužni elementi primjene instituta izvlaštenja i provjeriti (ne)postojanje elemenata u današnjem uređenju (faktičnih) izvlaštenja u propisima i u propisima na snazi kroz različita povijesna razdoblja na hrvatskim teritorijima. Povijesna analiza i opisi su na mjestima svjesno pojednostavljeni. Naime, pojedina razdoblja su grupirana s obzirom na zajedničke karakteristike. Nadalje, na pojedinim mjestima će se svjesno koristiti izrazi *„hrvatski postupak", „hrvatski teritorij"* i slično iako je jasno da bi ih bezrezervno mogli koristiti tek od osamostaljenja 1990ih godina. Složene društveno-političke prilike i dinamika njihovih promjena onemogućuju precizno određenje državne pripadnosti hrvatskih teritorija u većini povijesnih razdoblja.

S povijesnom analizom na teritoriju današnje RH započinje se počevši od kraja 2. svjetskog rata i uspostavom komunističkog sustava i društvenog vlasništva. Iako bi bilo moguće analizirati uređenja (faktičnog) izvlaštenja i u ranijim povijesnim razdobljima na hrvatskim teritorijima, to ne bi značajno doprinijelo ostvarivanju ciljeva ovog istraživanja.

Cilj poredbenog istraživanja je opisati uređenje faktičnog izvlaštenja u odabranim poredbenim sustavima, s tim da će se osobita pozornost obratiti na primjenu ustavnog i konvencijskog načela razmjernosti. Iako bi bilo optimalno da uz takve opise budu prikazani i empirijski pokazatelji, različitost postupaka i nemogućnost uspostavljanja precizne metodologije to onemogućuje pa će centralni predmet poredbenog istraživanja biti strani propisi te praksa sudova i subjekata javne vlasti, uz shvaćanja pravne doktrine i druge stručne javnosti u promatranim nacionalnim sustavima.

Analiza odabranih poredbenih sustava omogućuje nam sintezu – izdvajanje zajedničkih obilježja, uz ocjenu uočenih razlika. Svi promatrani sustavi odražavaju neke zajedničke trendove. Poredbena metoda pruža drugačiju perspektivu na pitanja bilo kojeg istraživanja čime se mogu otkriti nekad i ona očita rješenja koja su se previdjela u domaćoj pravnoj praksi.

Unatoč zajedničkoj polazišnoj točci koja se očituje u svim pravnim područjima, pa tako i u području (faktičnog) izvlaštenja, i unatoč tome što su propisi o izvlaštenju isti ili gotovo isti, nakon osamostaljenja sljednica *exYu,* sudska praksa u Hrvatskoj je u ovom području krenula sasvim drugim smjerom u odnosu na BiH, Srbiju, S. Makedoniju i Crnu Goru.

Najopsežnija poredbena analiza izvršit će se na primjeru Italije. Faktično izvlaštenje nije pojava rezervirana samo za *exYu* zemlje. Pokazalo se da je Italija više *„griješila“* zbog čega je praksa talijanskih nacionalnih tijela više od posljednjih 20 godina bila pod nadzorom ESLJP i Odbora ministara VE.

Struktura istraživačkog rada je sljedeća. U dosadašnjem tekstu definirana je tema istraživanja i izneseni razlozi zašto je ista izabrana za dublju znanstvenu analizu. Ujedno su definirani ciljevi istraživanja, identificirana dosadašnja istraživanja glede predmetne teme, postavljene početne hipoteze odnosno istraživačka pitanja, kao i metodologija koja će se primijeniti. Kazalo/sadržaj je svjesno formirano do tog stupnja detaljnosti da se iz istoga može zaključiti o metodologiji i rezultatima istraživanja.

Središnji dio

Uvodno (dio 2.) u središnji dio rada iznesene su one temeljne odrednice ustavnih i konvencijskih standarda primjenjivih za jamstvo vlasništva i naknade za izvlaštenje, za vrednotu nepovredivosti vlasništva i vrednotu vladavine prava te sve njezine sastavnice, prvenstveno za pravo na pravično suđenje i za pravo na pristup sudu. **Glede ustavnih standarda**, naglašena je važnost za predmet istraživanja najviših vrednota ustavnog poretka RH i temelja za tumačenje Ustava RH – nepovredivost vlasništva i vladavina prava, kao i jednakost i poštivanje prava čovjeka. Također, Ustav jamči pravo na vlasništvo i prava stečena ulaganjem, a posebno jamči i naknadu za izvlaštenje kao nužnu posljedicu prisilnog oduzimanja i ograničenja vlasništva. **Glede konvencijskih standarda,** naglašena su dva najvažnija koncepta kod ocjene prihvatljivosti miješanja države u pravo iz čl.1. Protokola br.1. Konvencije – 1) koncept zakonitosti uz dodatne

standarde dostupnosti, preciznosti i predvidivosti pravila domaćeg prava u njihovoj primjeni, te 2) koncept razmjernosti (standard pravične ravnoteže i nenametanje prekomjernog individualnog tereta na pojedinca) u sporovima s javnopravnim subjektima. Konvencijski standardi su primjenjivi i na poredbene primjere, također države pristupnice Konvencije. Uvodni dio završava s **univerzalnim obilježjima instituta izvlaštenja.**

Središnji dio rada je o naknadi za faktična izvlaštenja u Hrvatskoj prije – kako je bilo od 1945. do danas – i danas (*de lege lata),* te analiza poredbenih primjera u tom istom razdoblju i danas. Veliki dio tog razdoblja preklapa se između Hrvatske i analiziranih drugih sljednica SFRJ. U središnjem dijelu rada isprepliću se najviše korištene povijesna i poredbena metoda.

U dijelu glede Hrvatske (dio 3.) prvo će se sumarno prikazati odnos države prema naknadi za izvlaštenje, a promatrano razdoblje je podijeljeno na dva razdoblja: 1945. – 1991. te od 1991. nadalje, s tim da su određene promjene nastupile 2024., prvenstveno od strane VSRH. Zatim će se ovaj dio podijeliti na poglavlja 1) o nerazvrstanim cestama (ZC/11); 2) o prostornoplanskim regulatornim *„izvlaštenjima"* (ZPU); 3) o pomorskom dobru (ZPMDL/03/23); te 4) o općem uređenju izvlaštenja te o upravnoj i upravnosudskoj praksi. Navedena poglavlja će se nastojati obraditi po sličnim kriterijima: a) zakonodavna svrha sukladno (konačnim prijedlozima) navedenih zakona; b) propisuje li se/daje li sudska praksa pravo na naknadu po propisima o izvlaštenju kao da je provedeno izvlaštenje; c) upisivanje/evidentiranje u katastru i zemljišnoj knjizi uz brisanje postojećih upisa; d) ocjena (ne)ustavnosti odredbi navedenih zakona; e) te je naposljetku analizirana sudska, upravna i upravnosudska praksa imajući u vidu da je ista – a ne zakonodavac – tvorac zastarnog režima naknade za faktična izvlaštenja i drugih bitnih pitanja s tim u vezi.

U dijelu glede poredbenih primjera (dio 4.) prvo su prikazani (opći i posebni) propisi o izvlaštenju te praksa sudova u analiziranim državama sljednicama SFRJ, a zatim Italija koja je s obzirom na obimnost i važnost prikupljenog materijala imala zasebnu metodologiju obrade sukladno identificiranim važnim vremenskim odrednicama za evoluciju uređenja ovog pravnog područja: a) 1971. - 2001.; b) 2001. – 2010.; c) 2010. – 2017., s rezolucijama Odbora ministara VE (2007. i 2017.), kao i s odlukama ESLJP u predmetima protiv Italije počevši od 2000. nadalje koje imaju posebnu važnost za predmet istraživanja. Među analiziranim sljednicama SFRJ posebno se izdvojila Crna Gora jer se pokazalo da evolucija ovog pravnog područja u Crnoj Gori ima također posebnu važnost za predmet istraživanja, pored (po)morskog dobra kao zajedničke veze s RH.

Završni dio

Završni dio s znanstvenim doprinosom ovog rada/istraživanja sastoji se od 3 (tri) cjeline:

- **Dio 5.1. o usporedivosti stupnja pravne zaštićenosti konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva u Hrvatskoj naspram analiziranih poredbenih primjera, uz teorijsku razradu i klasifikaciju pojava faktičnih izvlaštenja:**
    - Predmetna usporedivost analizirana je posredstvom rezultata istraživanja u središnjem dijelu rada. S ciljem bolje preglednosti rezultata istraživanja, uspoređivanje stupnja pravne zaštićenosti predmetnog konvencijskog prava odlučeno je sistematizirati u cjeline: 1) RH naspram drugih sljednica Kraljevine/FNRJ/SFRJ, ujedno i pristupnica Konvencije, te 2) RH naspram Italije s kojom također dijelimo određena razdoblja povijesti te koja je također pristupnica Konvencije i članica EU;
    - Opisanu usporedivost RH i poredbenih primjera vrlo je bitno utvrditi prije prelaska na verifikaciju hipoteza i istraživačkih pitanja, te na argumentaciju *„za" i „protiv"* mijenjanja postojeće paradigme u RH glede predmetne teme, uz ponuđeni model *de lege ferenda;*
    - Ovaj dio rada zatvara se poglavljem o teorijskoj razradi i klasifikaciji pojava faktičnih izvlaštenja, imajući u vidu da takvo što nije pronađeno na kontinentu Europe, još manje u RH i drugim državama sljednicama *exYu.* Klasifikacija karakteristična za faktična izvlaštenja je na tzv. fizička oduzimanja i na tzv. regulatorna oduzimanja.

- **Dio 5.2. s verifikacijom istraživačkih pitanja/hipoteza:**
    - Iz razloga bolje preglednosti odgovori na istraživačka pitanja/verifikacija hipoteza predstavit će se pojedinačno za svako pitanje, sve temeljem rezultata istraživanja.
- **Dio 5.3. o argumentaciji *„za"* i *„protiv"* reforme postojeće pravne paradigme u RH, s prijedlogom modela reforme *de lege ferenda:***
    - Opseg promjena koje bi podrazumijevali rezultati istraživanja i verificirane hipoteze zahtijeva ozbiljno ispitivanje razloga *„za"* i *„protiv"* promjene postojeće pravne paradigme u RH, imajući u vidu reperkusije za postupanje javnih vlasti *pro futuro*.

Iz razloga bolje preglednosti, isti će se strukturirano koncentrirati u zasebnom poglavlju kao završni poticaj zakonodavcu i za raspravu stručnoj javnosti.

- Rad se završava prijedlogom modela *de lege ferenda* koji bi bio 1) funkcionalan, zaokružen i primjenjiv na postojeću situaciju u RH; te 2) usklađen s ustavnim i konvencijskim standardima te sposoban proizvesti promjene, posebno glede prava na pristup sudu i prava na mirno uživanje vlasništva u kojem je uključeno i jamstvo naknade za izvlaštenje.

- **Dio 6. predstavlja sumarni zaključak naprijed navedene završne 3 (tri) cjeline.**

- **Naposljetku, obimnost prikupljenog materijala u središnjem dijelu opravdava potrebu da se na kraju predoči sažeti tabelarni prikaz evolucije pravnih shvaćanja o početku tijeka zastare – u RH i u poredbenim primjerima – te tabelarni prikaz najrelevantnijih izvadaka iz odluke ESLJP u predmetu Jurić protiv Hrvatske od 7.5.2026. o utvrđenoj povredi prava na pristup sudu u predmetu koji se tiče naknade za izvlaštenje tzv. zatečenih nerazvrstanih cesta prema odredbama ZC/11.**

2. UVODNO

2.1. Ustav Republike Hrvatske - nepovredivost vlasništva i vladavina prava kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka RH i temelj za tumačenje Ustava RH

Ustav je akt najviše pravne snage u jednoj državi i svi propisi moraju biti s njim usklađeni. Iz tog razloga ustavne odredbe predstavljaju najbolji uvod u meritum ovog istraživanja, kroz sistematiziranje za predmet istraživanja relevantnih odredbi Ustava RH.

Raskidom državnopravnih veza sa nekadašnjom komunističkom saveznom zajednicom i današnjim susjednim državama[13] te donošenjem vlastitog Ustava kao samostalna i suverena država, RH je optirala za nepovredivost vlasništva[14]. To je ujedno značilo rastanak sa koncepcijom društvenog vlasništva i generalno nadređenosti javnopravnih subjekata nad privatnopravnim subjektima u ondašnjem društveno-ekonomskom uređenju.

Već u preambuli našeg Ustava *(Izvorišne osnove)* govori se o 1990. godini kao *„povijesnoj prekretnici odbacivanja komunističkog sustava i promjena međunarodnog poretka u Europi“* – ujedno godina prvih demokratskih izbora i godina donošenja Ustava.

Dok je u bivšoj komunističkoj državi društveno vlasništvo imalo prednost nad privatnim zbog čega se dan danas vode postupci povrata ili naknade za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine po ZNIO (1996.), **nepovredivost vlasništva i vladavina prava**[15] *(rule of law)* su – uz **jednakost i poštivanje prava čovjeka** - jedne od taksativno određenih *(numerus clausus)* najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i predstavljaju temelj za tumačenje Ustava.

---

[13] FNRJ/SFRJ i zemlje *exYu* – današnje Hrvatska, Srbija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina, Makedonija (Sjeverna Makedonija od 2019.), Slovenija te Kosovo od 2008.

[14] Pojam **privatno vlasništvo** će se iz praktičnih razloga ponegdje koristiti u radu označavajući vlasništvo privatnopravnih subjekata, naspram vlasništva RH, JRS i JLS te drugih osoba javnog prava u smislu odredaba čl.35. ZV-a. Jasno je da se taj pojam uvjetno koristi jer *stricto sensu* ne postoji još od uspostave **jednovrsnosti** prava vlasništva stupanjem na snagu ZV-a (čl.1. i čl.395.) odnosno napuštanjem društvenog vlasništva iz bivše komunističke države. Vlasništvo od 1.1.1997. u RH znači **vlasništvo pojedinca-pojedinačno određenog pravnog subjekta**, za razliku od nekadašnjeg **društvenog vlasništva**. To je najpreciznije određenje. U postkomunističkoj Hrvatskoj najvrsniji pravnici su navodili *„da samo Bog zna“* što je (bilo) društveno vlasništvo: Žuvela, M.; *Stjecanje vlasništva nekretnine dosjelošću – neki materijalnopravni i postupovni aspekti*; Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu, Tradicionalno XXIII. Savjetovanje, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 15., Organizator, Zagreb, 2008., str.57.

[15] Čl.3. Ustava.

To da su nepovredivost vlasništva i vladavina prava jedni od temelja za tumačenje Ustava može biti odlučno, osobito kada se ocjenjuje usklađenost određenog propisa s Ustavom. Ocjena (ne)usklađenosti s Ustavom obveza je svakog suca u RH[16], ne samo sudaca USRH.

Ako je nepovredivost vlasništva jedna od najviših vrednota ustavnog poretka RH uvrštena u početne (naziv **Temeljne**) odredbe Ustava i ako je pravu na vlasništvo dana posebna važnost izdvajanjem u odnosu na druga ljudska prava, postavlja se pitanje je li pravno dopušteno da se bilo kome vlasništvo oduzme bez naknade, a i – suprotno vladavini prava kao drugoj najvišoj vrednoti ustavnog poretka RH – bez provođenja zakonom propisanog postupka izvlaštenja s minimalnim postupovnim standardima pozitivnih postupovnih propisa?

U tome je prvi (*prima facie)* odgovor što je to faktično izvlaštenje, u smislu Temeljnih odredaba Ustava.

Do sada uočena praksa sudova pokazala je da se u velikom broju slučajeva u sudskim postupcima utvrdilo – s jedne strane - da je došlo do prisilnog oduzimanja vlasništva, i to izvan bilo kakvog propisanog postupka i bez bilo kakve obaviještenosti izvlaštenika, a – s druge strane - zahtjev izvlaštenika za određivanjem i isplatom naknade se odbio prihvativši zastaru kao osnovan prigovor. Smije li doći do izvlaštenja/prisilnog oduzimanja (prijenosa) vlasništva bez naknade izvlašteniku? Može li se (navodna) zastara suprotstaviti ustavnim i konvencijskim jamstvima?

Faktična izvlaštenja kao pojam ne spominje se ni u jednom pozitivnom propisu RH, ali se njegova obilježja mogu prepoznati u velikom broju propisa, ponajviše u posebnim stvarnopravnim uređenjima kao primjerice o cestama ili o pomorskom dobru. Ili pak u općem propisu o prostornom uređenju gdje se nazire nešto po svojim učincima jako blisko izvlaštenju. Veliki je napredak što je

[16] Čl.35. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02; **dalje: UZUS**):
*„(1) Ako sud u postupku utvrdi da zakon koji bi trebao primijeniti, odnosno pojedina njegova odredba nisu suglasni s Ustavom, **zastat će s postupkom i podnijeti Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu suglasnosti** zakona, odnosno pojedine njegove odredbe s Ustavom.*
(2) Ako sud u postupku utvrdi da drugi propis koji bi trebao primijeniti, odnosno pojedina njegova odredba nisu suglasni s Ustavom i zakonom, na konkretan slučaj će neposredno primijeniti zakon, a Ustavnom sudu će podnijeti zahtjev za ocjenu suglasnosti spornog propisa, odnosno pojedine njegove odredbe s Ustavom i zakonom.“

u važećem općem propisu o izvlaštenju (i o određivanju naknade) posebno uređena *„naknada za nekretnine za koje se, po posebnom propisu, smatra da su izvlaštene“*[17] [18] [19].

Životna i poslovna stvarnost poznaje pojave faktičnih izvlaštenja te je to dovelo da sudska i upravna praksa definira neka pitanja faktičnih izvlaštenja. Nažalost, na štetu (bivših) vlasnika i često investitora (ulagatelja) sredstava i dodatne vrijednosti u određenu imovinu, bez plaćanja naknade od države i drugih javnopravnih subjekata po službenoj dužnosti, te uz uskraćenu mogućnost (barem pred domaćim pravosuđem) da ostvare pravo na naknadu.

2.1.1. Ustavno jamstvo prava na vlasništvo i prava stečenih ulaganjem

Prelazeći s ***Temeljnih odredaba*** Ustava na odredbe u posebnoj glavi ***„Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda“,*** među zajedničkim odredbama za osobne i političke slobode i prava (npr. pravo na pravično suđenje, vladavina prava) te za gospodarska, socijalna i kulturna prava (npr. pravo vlasništva i prava stečena ulaganjem kapitala) ističe se odredba o načelu razmjernosti. Slobode i prava mogu se **ograničiti** pod sljedećim uvjetima:

- samo zakonskim propisom;
- u svrhu zaštite slobode i prava drugih ljudi, pravnog poretka, javnog morala i zdravlja;
- **nužno razmjerno** naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

[17] Zaista jest napredak što je u općem propisu o (izravnom, formalnom, *de iure*) izvlaštenju napokon uređeno ono što u praksi postoji – *de facto* izvlaštenje. Međutim, vremenski raskorak je velik jer pravna nesigurnost u ovom području datira od 1950ih u smislu da je faktično provedeno izvlaštenje, a nikada nije plaćena naknada. Ujedno je velik i raskorak propisa te životne i poslovne stvarnosti. Naime, u praksi se pokazala nekvalitetnost predmetnih odredbi. S jedne strane, propisana su samo dva slučaja primjene predmetnih odredbi, kao da posebni propisi ne poznaju druge slučajeve kad se smatra da su nekretnine izvlaštene. Zašto bi ti slučajevi bili isključeni? S druge strane, u istraživanju se nije pronašao gotovo ni jedan slučaj da je naknada zaista određena i plaćena po predmetnim odredbama. To dovoljno govori. Štoviše, za adresata pravne norme to i najviše govori u smislu (gubitka) **povjerenja** u javne vlasti i u pravosuđe.
[18] Prema ZION, izvlaštenik nije ovlašten inicirati postupak izvlaštenja, a unutar toga ni postupak određivanja naknade. Iznimka su novouvedene odredbe čl.57. – 59. ZION za nekretnine za koje se smatra da su izvlaštene po posebnom propisu, kao i prijelazna odredba čl.62.st.2. ZION.
[19] U predmetnom propisu uočljiva je odredba koja otvara put za rješavanje navedenih manjkavosti, ali kroz istraživanje nije pronađeno da bi se upravna tijela odnosno upravni sudovi pozvali na istu pri odlučivanju. Radi se o prijelaznoj i završnoj odredbi po kojoj je i po novom općem propisu o izvlaštenju moguće pokretanje (dakle koji nisu još pokrenuti) postupka određivanja naknade (po ranijim propisima bio odvojen od postupka izvlaštenja) za nekretnine deposedirane/oduzete iz posjeda sukladno ranijim propisima, primjenjujući odredbe novog općeg propisa o izvlaštenju. Praksa pokazuje *„prebacivanje loptice“* sa sudova na upravna tijela i obrnuto, jedni primjenjujući zastaru, a drugi zastupajući shvaćanje o nezastarivosti naknade za svako izvlaštenje - bilo formalno, bilo faktično. U sredini je pravni subjekt za kojeg se može reći – blago rečeno – da **pravnu sigurnost** nema.

Pravo na pravično suđenje je osobno (u ustavnopravnom smislu) pravo svakog pojedinca da se o njegovim pravima i obvezama odluči pred zakonom ustanovljenim tijelom[20] i u zakonom propisanom postupku. Faktičnom izvlaštenju to nedostaje. Unutar prava na pravično suđenje je pravo na pristup sudu, pravo na obrazloženu sudsku odluku, pravo na učinkovito pravno sredstvo, pravo na jednakost oružja te druge bitne sastavnice tog ustavnog i konvencijskog prava.

Pravo vlasništva je gospodarsko (u ustavnopravnom smislu) te **apsolutno** *(erga omnes)* i (načelno) pojmovno neograničeno stvarno pravo (za razliku od drugih pojmovno ograničenih stvarnih prava) na određenoj stvari koje ovlašćuje svoga nositelja da s tom stvari i koristima od nje **čini što ga je volja** te da svakoga drugoga od toga **isključi,** ako to nije protivno tuđim pravima ni zakonskim ograničenjima.

Jedna od iznimki nepovredivosti vlasništva odnosno jedno od ograničenja vlasništva bi bilo oduzimanje ili ograničavanje vlasništva – protiv vlasnikove volje i u državnom interesu - **uz naknadu[21].** Vlasništvo obvezuje te su nositelji vlasničkoga prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru[22].

Ako se utvrdi da je došlo do izvlaštenja to znači da je došlo do prijenosa vlasništva. Kod formalno provedenog izvlaštenja do prijenosa vlasništva dolazi u trenutku pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, a samoj uknjižbi vlasništva mora prethoditi isplata naknade.

Jedno od centralnih pitanja u sudskoj praksi kod slučajeva faktičnih izvlaštenja jest koji je tu **trenutak prijenosa vlasništva.** Naime, kod faktičnog izvlaštenja nema niti postupka o izvlaštenju, kamoli rješenja o izvlaštenju. Odgovor na to pitanje u svakom konkretnom slučaju daje odgovore na jednako važno, ako ne i važnije pitanje dospjelosti prava na naknadu, zakašnjenja korisnika faktičnog izvlaštenja naspram naknade izvlašteniku i – po stajalištu hrvatskih parničnih sudova - početka tijeka zastarnog roka za potraživanje naknade faktično izvlaštene osobe.

[20] ***Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu***. ***Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.*** (čl.19. Ustava)

[21] Čl.50. Ustava, čl.1. i čl.33. ZV-a.

[22] To je opće ograničenje koje je, osim Ustavom (čl.48.) propisano i u odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (čl.31.), dok je u odredbama čl.33. detaljnije razrađeno Ustavom zajamčeno pravo na naknadu u slučaju oduzimanja prava vlasništva u interesu RH (potpuno izvlaštenje) odnosno ograničavanja prava vlasništva u interesu RH (nepotpuno izvlaštenje).

Vlasnik je općenito prilikom izvršavanja svoga prava dužan postupati **obzirno** prema općim i tuđim interesima koji nisu protivni njegovu pravu[23]. Kako je vidljivo, već odredbama o općim ograničenjima prava vlasništva, može se zaključiti da je nepovredivost vlasništva kao jedna od najviših vrednota ustavnog poretka RH ipak ograničena pripadnošću jednom društvu odnosno jednoj državi:

- dužnost pridonositi općem dobru;
- dužnost postupati obzirno prema općim interesima.

Međutim, Ustav i zakoni koji reguliraju ovu materiju su jasni. Mora se raditi:

- o (općim i tuđim) interesima koji nisu protivni njegovu pravu vlasništva;
- nema oduzimanja vlasništva **bez naknade** tržišne vrijednosti oduzete stvari.

Oduzimanje ili ograničenje prava vlasništva **bez** naknade, **bez** provođenja zakonom propisanog postupka izvlaštenja i uopće **bez** obaviještenosti subjekta o čijim pravima se odlučuje itekako su protivni pravu vlasništva svakog pravnog subjekta, a osobito privatnopravnog subjekta[24] kao objektivno *„slabijeg“* subjekta naspram javnopravnog subjekta. **U konvencijskom smislu** svako izvlaštenje predstavlja miješanje države u pravo na mirno uživanje vlasništva, međutim, ako je provedeno pod zakonom predviđenim pretpostavkama (među ostalim **koncept zakonitosti i koncept razmjernosti**, sa svim svojim sastavnicama) onda se radi o dopuštenom miješanju države u pravo na mirno uživanje vlasništva.

Osim prava vlasništva, u kontekstu šire teme rada, Ustav jamči i prava (inozemnih i domaćih investitora) stečena ulaganjem kapitala, te se inozemnim investitorima jamči slobodno iznošenje dobiti i uloženog kapitala. Za razliku od prava vlasništva, kod navedenih prava Ustav ne predviđa iznimke[25] pa Ustav zabranjuje bilo kakvo umanjivanje prava stečenih ulaganjem – ni zakonom ni drugim pravnim aktom. Hrvatska se odavno strateški opredijelila biti poželjno investicijsko okruženje i rasti kao takvo.

[23] Čl.31. ZV-a, uz propisivanje nekih primjera koji nisu *numerus clausus.*

[24] ***Pravo vlasništva i drugih stvarnih prava mogu se protiv vlasnikove volje oduzeti ili ograničiti samo pod pretpostavkama i na način određen zakonom.*** (čl.1.st.3. ZV-a)

[25] Još od 2000.g., sada na snazi Zakon o poticanju ulaganja (NN br. 63/2022, 136/2024), a prije Zakon o poticanju investicija i unapređenju investicijskog okruženja (NN br. 111/2012, 28/2013, 102/2015).

Stoga pojava faktičnih izvlaštenja predstavlja devijaciju, nešto što je suprotno Ustavom zajamčenim pravima – i pravu na pravično suđenje[26] i pravu na naknadu za oduzeto vlasništvo[27]. No, bi li se protivnost ustavnom pravu na pravično suđenje i načelu vladavine prava *„izliječila"* jasnim, predvidivim i učinkovitim pravilima o ostvarenju prava na naknadu?

Nema sumnje da je pravna sigurnost najviši cilj jedne pravne države - države vladavine prava *(Rechtsstaat, État de droit)*, kako za inozemne i domaće investitore, tako i za *„obične"* građane koji žele onaj minimum uživanja svojih Ustavom i Konvencijom zajamčenih ljudskih prava. Samo pojavljivanje faktičnih izvlaštenja rezultira pravnom nesigurnosti, a prisilni gubitak vlasništva i/ili ulaganja bez prava na naknadu pojačava i produbljuje tu nesigurnost.

2.1.2. Ustavno jamstvo naknade za izvlaštenje kao iznimne mogućnosti prisilnog oduzimanja i ograničenja vlasništva

Iznimka u ustavnopravnom smislu jest zakonom propisana mogućnost oduzimanja i ograničenja (*de iure* i *de facto* izvlaštenje) u javnom interesu, ali uvijek i **beziznimno** uz naknadu.

Može li – s obzirom na ustavna i konvencijska jamstva - postojati izvlaštenje bez naknade? Ili jedno ne može bez drugoga? Znači li **nepovredivost** vlasništva ujedno i **nezastarivost/odgođenu zastarivost naknade** za izvlaštenje? Vlasnički zahtjev za povrat stvari (čl.161. ZV-a) ne zastarijeva. Zašto bi zastarijevao zahtjev radi naknade za oduzetu stvar – zahtjev koji je zbog nemogućnosti povrata posjeda stvari stupio na mjesto zahtjeva za povrat stvari?

Može li vlasništvo u interesu RH ili drugog javnopravnog subjekta biti - osim fizičkim zaposjedanjem/uzurpacijom/okupacijom – **faktično oduzeto/ograničeno** zakonskim ili pak prostornoplanskim aktima?

Stvari za koje je na temelju Ustava posebnim zakonom određeno da su dobra od interesa za RH pa imaju njezinu osobitu zaštitu, a nisu opća dobra, **sposobne** su biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava. Vlasnici i ovlaštenici drugih prava na tim stvarima smiju se služiti tim svojim

[26] ***Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama.*** (čl.29. Ustava)
[27] Čl.50. Ustava.

pravima u skladu sa zakonom određenim načinom uporabe i iskorištavanja tih stvari, a za ograničenja kojima su time podvrgnuti, pripada im pravo na naknadu određenu zakonom[28].

Bude li *zakonom* nekoj vrsti stvari oduzeta **sposobnost** da bude objekt prava vlasništva, to za dotadašnje vlasnike takvih stvari proizvodi jednake pravne učinke *kao* da je glede tih stvari provedeno potpuno izvlaštenje[29]. Pravo vlasništva prestaje *zakonskom* odredbom po kojoj stvar koja je bila predmetom prava vlasništva više to ne može biti, u kojem slučaju za dotadašnjega vlasnika nastupaju pravni učinci *kao* da je glede te stvari provedeno potpuno izvlaštenje[30].

Riječ *„kao"* u zakonskim tekstovima označava slučajeve faktičnih izvlaštenja – kada se *de iure* ne vodi formalni postupak izvlaštenja (s propisanim postupovnim standardima te pravima i obvezama stranaka u postupku izvlaštenja), ali se vlasništvo u toj mjeri ograničava da vlasnik *de facto* nema više vlasničkih ovlaštenja.

Riječ je o regulatornim oduzimanjima - posredstvom zakonskih akata kao akata države - koji mogu biti definirani u kombinaciji s obilježjima fizičkih oduzimanja.

Valja razlikovati **stvari u režimu općeg dobra i stvari izvan pravnog prometa.** Za primijetiti je da režim uspostavljen odredbama ZC/11 nije režim općeg dobra. Naime, ceste su (neotuđivo) vlasništvo gradova i općina, pa se citirane odredbe ZV-a o oduzimanju stvari sposobnosti da bude objektom/predmetom prava vlasništva ne odnose izravno na takve slučajeve, nego na režim općih dobara, npr. na pomorsko dobro. Citirane odredbe ZV-a bi se na režim neotuđivog vlasništva gradova i općina mogle tumačiti kao oduzimanje stvari sposobnosti da bude predmetom prava vlasništva bilo kojeg drugog pravnog subjekta osim gradova i općina.

S druge strane, u odnosu na zakonska regulatorna faktična izvlaštenja, odredbama propisa o prostornom uređenju[31] propisani su slučajevi regulatornih faktičnih *„izvlaštenja"*[32], posredstvom prostornih planova, kao akata gradova i općina.

[28] Čl.4.st.2. ZV-a.
[29] Čl.33.st.2. ZV-a.
[30] Čl.170. ZV-a.
[31] Odredbe čl.170. – čl.175. Zakona o prostornom uređenju (2013.) odnosno odredbe čl.129. – čl.132. ranijeg Zakona o prostornom uređenju i gradnji (2007.)
[32] Samom prostornoplanskom regulacijom ne dolazi još do prijenosa vlasništva, nego tek davanjem izjave dotadašnjeg vlasnika na zapisnik kod nadležnog upravnog tijela. Ova metoda rješavanja imovinskopravnih odnosa na građevinskom zemljištu je u ZPU uređena kao **jedan od tzv. imovinskih instituta uređenja građevinskog zemljišta.**

Naime, ako je planom uređenja na nekom zemljištu u vlasništvu pojedinca *planirano* građenje ili uređenje površine javne namjene, ili ako se pak na nekom zemljištu ne može graditi jer se po *planu* uređenja ne može formirati građevna čestica, vlasnik ima **pravo** to zemljište (u bilo kojem trenutku do realizacije prostornog plana) prenijeti u vlasništvo grada ili općine na čijem prostoru se zemljište nalazi, pri čemu pristanak odnosno protivljenje grada ili općine nije od utjecaja na prijenos odnosno na stjecanje prava vlasništva zemljišta koje se prenosi.

Predmetne planove uređenja/prostornoplanske akte donose (osim županijskih planova više razine), gradovi i općine, čime može doći do takvog drugog[33] oblika regulatornih oduzimanja.

2.2. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda - miješanje države u pravo na mirno uživanje vlasništva prema praksi Europskoga suda za ljudska prava (Strasbourg)

2.2.1. Konvencijski pojam vlasništva, pozitivne i negativne obveze države, miješanje države u pravo vlasništva i test razmjernosti

Vlasništvo, u smislu članka 1. Protokola br. 1.[34] uz Konvenciju, predstavlja autonoman pojam koji obuhvaća širok raspon imovinskih prava i interesa. **Pojam vlasništva** u smislu članka 1. Protokola br. 1. nije vezan uz formalne kategorizacije nacionalnog prava, već se tumači neovisno o njima i šire[35]. Ipak, kada se radi o pravima koja ne pripadaju tradicionalnom pojmu vlasništva, na podnositelju je teret dokazivanja da njegov zahtjev počiva na pravomoćnoj odluci javne vlasti ili da je ovršiv prema domaćem pravu, odnosno da ima barem dovoljnu pravnu osnovu u nacionalnom pravnom poretku, jer Konvencija ne štiti isključivo hipotetska prava.

Temeljna negativna obveza države na temelju čl. 1. Protokola br. 1. ogleda se u obvezi suzdržavanja od miješanja u mirno uživanje vlasništva, primjerice nerazmjernim oduzimanjem vlasništva. Suprotno tome, **temeljna pozitivna obveza države** podrazumijeva poduzimanje mjera

[33] Naspram faktičnih izvlaštenja temeljem zakona kao akata države.
[34] Stupio na snagu 18.5.1954.
[35] Time Konvencija štiti različite imovinske interese u najširem smislu, pa tako pod zaštitu vlasništva odredbama čl. 1. Protokola br. 1. spadaju, osim klasičnog civilističkog shvaćanja vlasništva, i primjerice novčane tražbine popraćene legitimnim očekivanjima, udjeli u trgovačkim društvima i financijski instrumenti, prihodi od profesionalnog rada i postupci izdavanja ili ukidanja dozvola za njegovo obavljanje, prihodi iz sustava socijalnog osiguranja, intelektualno vlasništvo, pravo najma, pravo stanovanja i dr.

radi sprječavanja neosnovanog zadiranja u pravo vlasništva i uspostavljanja odgovarajućeg pravnog okvira za njegovo ostvarivanje.

Međutim, praksa ESLJP-a pokazuje da stroga razdioba između pozitivnih i negativnih obveza države u pogledu vlasništva nije uvijek nužna. Tako je u predmetu *Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Slovenije, Srbije i Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije*[36], Veliko vijeće ESLJP ocijenilo da pritužbe podnositelja, koji nisu mogli podići sredstva sa štednih računa te su im depoziti postali nedostupni zbog okolnosti poput nedostatka sredstava u bankama, zakonskog zamrzavanja računa i propusta domaćih tijela da osiguraju ostvarivanje prava štediša, predstavljaju situaciju koja se može analizirati i kroz prizmu nedopuštenog zadiranja u mirno uživanje vlasništva **(negativna obveza)** i kroz propust države da zaštiti i omogući ostvarivanje prava **(pozitivna obveza).**

Povreda pozitivne obveze države da omogući učinkovit sustav zaštite konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva proizvodi daljnje posljedice. Naime, nakon utvrđene povrede, u skladu s čl. 46. Konvencije, predmet prelazi u nadležnost Odbora ministara VE koji odlučuje o pojedinačnim mjerama izvršenja u odnosu na podnositelje, ali i o općim mjerama prema državi[37]. Na taj način u praksi se operacionalizira pozitivna obveza države da svoje postupanje uskladi s presudama ESLJP-a.[38] [39]

ESLJP je tijekom 1980ih godina dao svoja temeljna shvaćanja o tumačenju i primjeni čl.1. Protokola br.1. U predmetu *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske*[40] sveo je strukturu čl. 1. Protokola br. 1. na tri pravila:

1. prvo pravilo, utvrđeno u prvoj rečenici prvog stavka, općenite je prirode i njime se određuje načelo mirnog uživanja vlasništva;

[36] Odluka od 16.7.2014., br. 60642/08.
[37] U kasnijem dijelu rada o mjerama izvršenja Odbora ministara VE prema Italiji i Crnoj Gori na temu faktičnih izvlaštenja kao povreda čl.1. Protokola br.1. Takvo postupanje Odbora ministara prema RH bilo je na temu (ne)ravnoteže interesa vlasnika i zaštićenih najmoprimaca također kao povrede čl.1. Protokola br.1.
[38] Broj osoba u istom položaju može dovesti do toga da se utvrđena povreda konvencijskog prava ima smatrati ***„sistemskom povredom“*** koja zahtijeva poduzimanje općih mjera od strane tužene države. Tako u *Bronowski protiv Poljske* (odluka u predmetu br. 31443/96 od 22.6.2004.), a tako i u odlukama protiv Italije koje se kasnije u radu obrađuju.
[39] Belamarić, N.; Majić, H.; Pregled nekih relevantnih odluka ESLJP-a u odnosu na Republiku Hrvatsku prema ključnim pojmovima članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju; 7.10.2019., dostupno na: https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2019B1309 , posljednji pristup 7.2.2024.
[40] Odluka od 23.9.1982., br. 7151/75 i 7152/75. Riječ je o vrlo citiranoj odluci u kasnijim odlukama ESLJP u primjeni čl.1. Protokola br.1., a osim toga citirana je i u nacionalnim postupcima u Italiji i analiziranim sljednicama SFRJ.

2. drugo pravilo, sadržano u drugoj rečenici prvog stavka, obuhvaća lišenje vlasništva i čini ga podložnim određenim uvjetima;
3. treće pravilo iz drugog stavka dopušta državama članicama, između ostalog, kontroliranje korištenja vlasništva u skladu s općim interesom.

U predmetu *James protiv Ujedinjenog Kraljevstva*[41], ESLJP je objasnio odnos ta tri pravila rekavši da ona nisu *"različita"* u smislu da nisu povezana. Drugo i treće pravilo odnose se na posebne slučajeve miješanja u pravo na mirno uživanje vlasništva te se stoga trebaju tumačiti s obzirom na opća načela utvrđena u prvom pravilu.

Odlukom (2023.) u predmetu *Osmani protiv Albanije*[42], ESLJP je utvrdio povredu čl.6. Konvencije (pravo na pravično suđenje) i čl.1. Protokola br.1. (pravo na mirno uživanje vlasništva) iz razloga propusta albanskih sudova u davanju razloga glede visine naknade što je rezultiralo nedavanjem odgovarajuće naknade za zemljište koje mu je *de facto* oduzeto od strane nacionalnih vlasti gradnjom ceste na njegovom zemljištu.[43] U postupku pred albanskim nacionalnim tijelima nije bilo sporna **osnova** za određivanje naknade, niti zastarni režim, već je predmet spora nastao oko **visine** naknade koju su odredili.

Načelno govoreći, prvo za utvrditi jest je li uopće došlo do miješanja države u pravo vlasništva miješanja, te o kakvom miješanju se radi – lišenju vlasništva (drugo pravilo) ili korištenju tuđeg

[41] Odluka od 21.2.1986., br. 8793/79.
[42] Odluka od 5.12.2023., br. 8706/18.
[43] *"25. It was not disputed before domestic courts that a part of the applicant's land had been taken by the authorities for the purposes of building a new road. Having established that point, the main question for determination by domestic courts was the amount per square meter which was due to the applicant as compensation. The Court will consider the question at the core of the applicant's complaint before it, namely whether the compensation afforded to him was adequate. While the domestic courts are normally in a better position to determine the existence and quantum of pecuniary damage (see Scordino v. Italy (no. 1) [GC], no. 36813/97, § 203, ECHR 2006-V),* ***the Court has jurisdiction to assess whether the compensation was appropriate and sufficient within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention.*** *26. It first notes that, as it appears from the GRD's letter to the applicant (see paragraph 3 above) and their submissions before the trial court (see paragraph 10 above), that at the time when the construction works for the new road started, the expropriation procedure had not been completed. In fact, the formal expropriation procedure came to an end only in 2015 (see paragraph 17 above). In this context,* ***it appears that when the construction works started in 2010 the applicant's property was taken by authorities through a de facto expropriation procedure, and therefore no considerations of "public interest" could apply in the instant case.*** *Accordingly, it was not unreasonable for the applicant to have expected full compensation for the resulting damage (compare Khizanishvili and Kandelaki v. Georgia, no. 25601/12, § 54, 17 December 2019)."*

vlasništva (treće pravilo) – da bi se potom moglo pristupiti **kontroli** predmetnog lišenja odnosno korištenja tuđeg vlasništva.

Konkretno, institut izvlaštenja – i kad je proveden u potpunosti zakonito – predstavlja po samoj naravi instituta miješanje države u pravo vlasništva pojedinca. Kada utvrdi da je osporenom odlukom suda ili druge javne vlasti došlo do miješanja u podnositeljevo konvencijsko pravo ESLJP pri svojoj kontroli provodi **test razmjernosti** ocjenjujući tri eliminacijska pitanja:

- je li to miješanje utemeljeno na **zakonu;**
- je li miješanje težilo **legitimnom cilju;**
- i je li miješanje bilo **nužno**:
    - ako se isti cilj nije mogao postići blažom mjerom;
    - ako je postojala neodgodiva društvena potreba;
    - ako je bilo **razmjerno** cilju kojeg se htjelo postići.

2.2.2. Koncept zakonitosti uz dodatne standarde dostupnosti, preciznosti i predvidivosti pravila domaćeg prava u njihovoj primjeni

Svako miješanje javne vlasti u pravo na mirno uživanje vlasništva mora biti **zakonito.** To znači da u skladu s načelom vladavine prava *(rule of law)* kao temeljnom načelu demokratskih društava, miješanje u pravo na mirno uživanje vlasništva mora biti podvrgnuto uvjetima propisanim zakonom.

Međutim, postojanje pravne osnove u materijalnom pravu u načelu nije dostatno da bi to miješanje udovoljilo načelu zakonitosti *(lawfulness).* Pored navedenog, propisi koji dovode do lišenja ili ograničenja prava vlasništva moraju biti u dostatnoj mjeri **dostupni, precizni i predvidivi** u svojoj primjeni. Mjerodavno pravo je predvidivo ako predviđa mjere protiv **arbitrarnosti** u postupanju tijela javne vlasti, kao i postupovna jamstva primjerena važnosti načela koje je dovedeno u pitanje.

U predmetu *Ljaskaj protiv Hrvatske*[44] podnositelj zahtjeva tvrdio je da je odluka da se njegova kuća proda u ovršnom postupku za manje od jedne petine njezine vrijednosti bila u suprotnosti s Ovršnim zakonom i ustaljenom praksom domaćih sudova koji su zabranili u takvim situacijama prodaju nekretnina u ovršnom postupku. Iako je ESLJP utvrdio da je miješanje u podnositeljevu

[44] Odluka od 20.12.2016., br. 58630/11.

imovinu utemeljeno na čl.97.st.4. tada mjerodavnog Ovršnog zakona, ipak je našao da ono nije bilo zakonito, pozivajući se na praksu USRH i VSRH te njihovo izraženo stajalište da je mehanička primjena te odredbe i prodaja nekretnine za simboličnu cijenu, a koja nije dovoljna za namirenje tražbine ovrhovoditelja, bila u suprotnosti s Ustavom i zakonom, kao i zaključak Vrhovnog suda iz rješenja br. Rev-701/14 (2014.) kako je predmetna odredba bila *„po svojoj naravi protivna javnom moralu i kao takva društveno neprihvatljiva",* te da je - bez obzira na činjenicu da je bila na snazi - *„ista suštinski bila nemoralni pravni institut, zbog čega i kupoprodaja utemeljena na takvom nemoralnom institutu ima za posljedicu njezinu ništavost"*[45].

ESLJP je potom podsjetio na pravilo **predvidivosti *(foreseeability)*** kao sastavni dio koncepta zakonitosti, navodeći da je pravilo *predvidivo* kada osoba može *predvidjeti* - u mjeri u kojoj je to razumno u danim okolnostima - posljedice koje njegovo ponašanje može uzrokovati, te kada je osigurana mjera zaštite protiv proizvoljnog miješanja javnih tijela.[46]

2.2.3. Koncept razmjernosti (standard pravične ravnoteže i nenametanje prekomjernog individualnog tereta na pojedinca) u sporovima s javnopravnim subjektima

Razrađujući koncept razmjernosti, praksa ESLJP je oblikovala standard pravične ravnoteže u odnosu između općeg (javnog, državnog) interesa i interesa zaštite prava pojedinca. Pronalaženje ravnoteže između različitih, ponekad dijametralno suprotnih interesa uvijek je izazovno, ali nije nemoguće. Potrebno je objektivno ispitati sve okolnosti i utvrditi činjenice u svakom konkretnom slučaju. Dobar primjer je i kod određivanja naknade odnosno obeštećenja prijašnjeg vlasnika u postupcima izvlaštenja.

Po tom pitanju ESLJP iznio je važne stavove u predmetu *Bistrović protiv Hrvatske*[47] u kojem je utvrđena povreda imovinskih prava, navodeći kako je:

---

[45] Odluka u predmetu *Ljaskaj* u Hrvatskoj se često navodi kao primjer ***nerazmjernosti miješanja*** u podnositeljevu imovinu (neproporcionalnost u užem smislu), što, ustvari, nije bilo posrijedi u konkretnom slučaju jer je povreda čl. 1. Protokola br. 1. utvrđena zbog ***nezakonitosti miješanja*** koja se temelji na nepredvidivosti postupanja sudova o pitanju o kojem bi trebala postojati (i jedno vrijeme jest postojala) stabilna sudska praksa, a ne zbog nerazmjernosti mjere.

[46] U tom kontekstu je utvrdio da su kriteriji za prodaju nekretnina na trećoj javnoj dražbi **postali nejasni i teško predvidivi, stvarajući time pravnu nesigurnost. U** predmetu podnositelja zahtjeva tu nepredvidivost pokazuje činjenica da je drugostupanjski sud najprije ocijenio da je prodaja podnositeljeve kuće protivna zakonu, da bi godinu dana kasnije isti sud smatrao prihvatljivim prodaju te nekretnine po niskoj vrijednosti. Navedeno je bilo dovoljno za zaključak ESLJP da odluka domaćih sudova o prodaji kuće podnositelja za manje od jedne trećine po vještaku procijenjene vrijednosti **nije bila zakonita** jer je zakonodavstvu primjenjivom u mjerodavno vrijeme nedostajala potrebna zaštita od **proizvoljnog miješanja** javnih tijela.

[47] Odluka od 31.5.2007., br. 25774/05.

*„bitni cilj članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zaštita pojedinaca protiv **neopravdanoga** miješanja od strane države u mirno uživanje njihovoga vlasništva (§ 33). U svakome predmetu u kojemu se radi o navodnoj povredi ove odredbe, Sud mora utvrditi je li, zbog miješanja ili zbog pasivnosti države, postignuta **poštena ravnoteža** između zahtjeva općega interesa zajednice i zahtjeva za zaštitom temeljnih prava pojedinca (§ 34).“*

U predmetu *Vajagić protiv Hrvatske*[48] [49]izraženo je shvaćanje po kojem **propust domaćih vlasti**, za koji nije dano uvjerljivo objašnjenje, u razdoblju od 29 godina odrediti podnositeljima naknadu za izvlaštenu imovinu, predstavlja miješanje u njihova vlasnička prava koje pred njih postavlja **prekomjerni individualni teret.**

2.2.4. Dosadašnja (konvencijski nezakonita/nerazmjerna) miješanja Republike Hrvatske u pravo vlasništva pojedinca na temelju zakonskih akata parlamenta i/ili odluka USRH

Republika Hrvatska je Konvenciju ratificirala 5.11.1997. te je članica Vijeća Europe od 6.11.1996.

Potpisivanjem Konvencije ugovorne stranke, pa tako i Republika Hrvatska, obvezale su se na to da će svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom osigurati prava i slobode određene Konvencijom, i to *prava koja nisu teorijska i iluzorna već praktična i učinkovita*[50].

2.2.4.1. Pravična ravnoteža između zaštićenih najmoprimaca i vlasnika stanova (Zakon o najmu stanova – izmjene u NN 68/18 i 105/20)

[48] Odluka od 29.7.2006., br. 30431/03.

[49] Podnositelji zahtjeva pred ESLJP prigovaraju nerazumno dugom trajanju postupka za određivanje naknade za izvlaštenu imovinu. Postupak se vodi pred sudskim i upravnim tijelima još od 1977. godine, i u trenutku donošenja presude ESLJP još nije bio dovršen. Tijekom postupka Vlada je tvrdila da nije povrijeđeno pravo na mirno uživanje vlasništva, istaknuvši da podnositelji nisu bili u neizvjesnosti glede tijela koje je nadležno za određivanje naknade, kao niti glede kriterija prema kojima će se naknada odrediti, a to je tržišna vrijednost imovine u trenutku donošenja prvostupanjskog rješenja. Imajući u vidu stalan rast vrijednosti nekretnina u području u kojem se nalazila imovina podnositelja zahtjeva, njima nije nametnut prekomjerni individualni teret. Vlada je također tvrdila da je predmet iznimno složen te da su domaće vlasti ažurno vodile predmet, što dokazuje veliki broj donesenih prvostupanjskih odluka. ESLJP je u presudi utvrdio da u razdoblju od 29 godina podnositeljima **nije omogućeno dobivanje naknade za izvlaštenu imovinu**: *“Imajući u vidu da u hrvatskom pravu postoje jasni kriteriji glede izračuna naknade, Sud ne smatra uvjerljivim argument da je to razdoblje opravdano složenošću predmeta. Nadalje, ESLJP primjećuje da su zastoji u postupku prouzročeni prvenstveno zbog uzastopnog vraćanja predmeta na ponovno odlučivanje prvostupanjskom tijelu. Imajući u vidu da se nalog za vraćanjem predmeta na ponovno odlučivanje obično koristi u slučajevima kada su počinjene pogreške od strane nižih tijela, uzastopno ponavljanje takvih naloga u jednom predmetu otkriva **neučinkovitost i manjkavost procesnog sustava** koji se u tom predmetu primjenjuje. Zaključno, Vlada nije iznijela niti jedan uvjerljiv dokaz koji bi opravdao **propust domaćih vlasti da kroz toliko godina ne odrede iznos naknade**. Ta činjenica predstavlja miješanje u vlasnička prava podnositelja koje je takve naravi da pred njih postavlja **prekomjerni individualni teret**, zbog čega je došlo do povrede članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.”* Vrlo slično obrazloženje u odlukama ESLJP u predmetima protiv Grčke – Papamichalopulos i drugi, Yagtzilar i drugi, Iatridis.

[50] Airey protiv Irske br. 6289/73, 9.10.1979., točka 24.; Perez protiv Francuske, br. 47287/99, 12.2.2004., točka 80.

Analizirajući hrvatske propise koji se odnose na nekadašnja stanarska prava i iz njih proizašle statuse zaštićenih najmoprimaca, ESLJP je utvrdio da postojeći zakonodavni okvir koji uređuje pitanje zaštićenog najma stanova nije uspostavio **primjerenu ravnotežu** između suprotstavljenih interesa vlasnika stanova u kojima žive zaštićeni najmoprimci i interesa države da osigura provođenje stambene politike (reforme u stambenom sektoru nakon pada socijalističkog sustava). Zaključak je ESLJP da važeće zakonodavstvo, osobito ZNS, vlasnicima stanova nameće **prekomjeran individualni teret** jer su oni primorani snositi većinu socijalnih i financijskih troškova stambenog zbrinjavanja tzv. zaštićenih najmoprimaca.

U predmetu *Statileo protiv Hrvatske*[51] ESLJP je našao povredu čl. 1. Protokola br. 1. zbog **nerazmjernosti miješanja** u pravo na mirno uživanje vlasništva vlasnika stanova na kojima treće osobe ostvaruju stanarsko pravo. ESLJP je tada prigovorio ne samo činjenici da vlasnici nemaju prema domaćem pravu prikladna postupovna prava za ostvarivanje povrata posjeda stanova niti ikakva utjecaja na sam ugovor o najmu, već i činjenici da je iznos zaštićene najamnine neprimjeren miješanju u pitanju, osobito u odnosu na tržišnu najamninu. ESLJP je izrijekom nazvao paradoksalnom situaciju da *„su stariji najmodavci slabijeg imovnog stanja ustvari subvencionirali stanovanje radno sposobnih najmoprimaca koji primaju plaću".* Nesporno je kako je Republika Hrvatska u izvršenju presude *Statileo* trebala na zakonodavnoj razini osigurati ravnotežu između interesa najmodavaca/vlasnika, uključujući njihovo pravo na ostvarenje dobiti od njihove imovine te općeg interesa zajednice za dostupnost zadovoljavajućeg smještaja za osobe u lošijem položaju u skladu s načelima zaštite vlasničkih prava prema Konvenciji. Također je nesporno da je ESLJP kao jedan od glavnih nedostataka zakonodavnog uređenja kakvo je bilo u trenutku donošenja presude *Statileo* utvrdio neodgovarajuću visinu zaštićene najamnine u smislu financijskih tereta koji su nametnuti najmodavcima. Iz citirane odluke bi proizlazilo da država nije na sebe preuzela teret osiguranja pravične ravnoteže kako bi neodgovarajuća najamnina koja pripada najmodavcima postala odgovarajuća, već je sav teret prevalila na zaštićene najmoprimce i najmodavce, kao privatnopravne subjekte koji su najmanje odgovorni za nastalu situaciju.

Nakon utvrđenja povrede pozitivne obveze države da uspostavi pravičnu ravnotežu između interesa vlasnika i zaštićenih najmoprimaca, sukladno čl. 46. Konvencije, **predmet Statileo dostavljen je na izvršenje Odboru ministara** koji je odredio pojedinačne i opće mjere izvršenja u odnosu na RH. S tim u svezi ESLJP je utvrdio tri glavna nedostatka postojećeg zakonodavstva: a) neodgovarajuću visinu zaštićene visine najamnine u smislu zakonskih financijskih tereta koji su nametnuti najmodavcima; b) restriktivni uvjeti za otkaz zaštićenog najma i c) nepostojanje bilo kakvog vremenskog ograničenja u odnosu na sustav zaštićenog najma. Prema **Akcijskom planu** koji je Odboru ministara Vijeća Europe dostavio Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava, koji ga je i sastavio, trebala se provesti javna rasprava do

[51] Odluka od 10.7.2014., br. 12027/10

kraja 2015. godine na temelju koje bi se sačinio Prijedlog zakona o izmjenama i dopuni Zakona o najmu stanova. Ova rasprava nije nikada provedena. Odbor ministara Vijeća Europe je na sastancima održanim 2016. i 2017. godine poticao i upozoravao Republiku Hrvatsku da dostavi tekst nacrta izmjena odgovarajućih propisa te da donese novi zakonodavni okvir. Međutim, sama najavljena zakonska izmjena nije dostatna za saniranje postojeće povrede jer na temelju iste vlasnici ne mogu ostvariti pravo na razliku između zaštićene i tržišne najamnine koja im je do sada onemogućena.

Stoga su u predmetu *Bego i drugi protiv Hrvatske*[52] vlasnici stanova pokrenuli parnični postupak protiv države tražeći donošenje presuda kojima se državi nalaže isplata razlike između zaštićene najamnine koju su imali pravo primati prema domaćem zakonodavstvu i tržišne najamnine koju su mogli primiti da njihovi stanovi nisu bili sustavu zaštićenog najma. Njihov zahtjev je odbijen, a Vrhovni sud je zaključio da prema hrvatskom pravu podnositelji nemaju pravo na naknadu štete od države jer ne postoji protupravnost postupanja države kao jedna od pretpostavki odgovornosti za štetu. ESLJP je u ovom predmetu našao povredu čl. 1. Protokola br. 1 u vezi sa čl. 41. Konvencije koji određuje da žrtve utvrđene povrede imaju pravo na potpunu naknadu štete koju zbog iste trpe. U tom smislu nacionalni sudovi su propustili izvršiti presudu *Statileo* u predmetu *Bego i drugi*, ali i propustili izravno primijeniti Konvenciju, usprkos tome što je Konvencija kao međunarodni ugovor sukladno Ustavu po svojoj pravnoj snazi iznad zakona i prema stabilnoj praksi USRH izravno primjenjiva u postupcima pred nacionalnim sudovima[53].

U srpnju 2018. godine donesen je Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o najmu stanova. Iz teksta Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o najmu stanova razvidno je kako je jedan od ciljeva donošenja zakona implementacija presude ESLJP u predmetu Statileo protiv Hrvatske, odnosno uvođenje vremenskog ograničenja zaštićenog najma, tj. njegovo ukidanje *pro futuro.* Odlukom USRH od 14.9.2020.[54] ukinut je veliki dio odredaba ZIDZNS/18.

Zakonom (2024.)[55] je određeno (čl.58.) da s danom 1.1.2025. prestaje važiti glava XIII. Zakona o najmu stanova *(NN br. 91/96., 48/98., 66/98., 22/06., 68/18. i 105/20.)* te prestaje status zaštićenog najmoprimca osobama koje su to pravo stekle na temelju Zakona o najmu stanova.

2.2.4.2.Pravična ravnoteža na primjeru bivših javnih ovršitelja (Zakon o prestanku važenja Zakona o javnim ovršiteljima – NN 139/10 i 112/12)

[52] Odluka od 15.11.2016., br. 35444/12, 35576/12, 41555/12, 41558/12 i 48914/12.
[53] Odluka USRH broj: U-III-3304/2011 od 23. siječnja 2013., predmet ESLJP-a *Habulinec i Filipović protiv Hrvatske,* br. 51166/10, odluka od 4.6.2013.
[54] U-I-3242/2018 i dr.
[55] Zakon o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr. NN br. 36/24), objava od 25.3.2024, na snazi od 2.4.2024.

Hrvatski zakonodavac je 2010. krenuo u reformu gotovo cijelog ovršnog sustava donošenjem novog Ovršnog zakona (stavljajući izvan snage stari OZ/96) i Zakona o javnim ovršiteljima[56].

Međutim, niti 2 (dvije) godine kasnije donesen je sasvim novi Ovršni zakon koji je stavio izvan snage prethodno spomenuti, a ujedno je donesen Zakon o prestanku važenja Zakona o javnim ovršiteljima kojim je određeno da prestaje služba imenovanih javnih ovršitelja[57].

Iako su odbačeni prijedlozi za ocjenu ustavnosti, USRH je u svojoj odluci od 23.1.2013.[58] temeljem čl.31.st.4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH – u dijelu u kojem sporni Zakon o prestanku važenja ima izravan i neposredan učinak na pravni položaj osoba koje je Ministarstvo pravosuđa RH imenovalo javnim ovršiteljima na temelju Zakona o javnim ovršiteljima – odredio:

- da svaka od ukupno sedamdeset i jedne (71) osobe koje su bile imenovane za javne ovršitelje ima pravo na zadovoljštinu u paušalnom netto iznosu od 18.000,00 kuna koja će biti isplaćena iz državnog proračuna u roku od tri (3) mjeseca od dana podnošenja zahtjeva Ministarstvu pravosuđa RH;
- da zadovoljština ne utječe na opće pravo svake osobe/imenovanog javnog ovršitelja pogođenog spornim Zakonom o prestanku važenja da u sudskom postupku potražuje naknadu pretrpljene štete prema općim pravilima obveznog prava, pri čemu se zadovoljština ne uračunava u tu eventualno dosuđenu sudsku naknadu.

U svojoj ocjeni USRH je istaknuo sljedeće.

> ***„Ustavni sud opetovano ponavlja da izbor zakonodavnih modela za uređenje pojedinih odnosa u društvu sam po sebi ne podliježe ustavnom nadzoru. Tako je zakonodavac slobodan odabrati i model ovrhe za koji smatra da će najdjelotvornije, najbrže i s najmanje troškova ispuniti ciljeve zbog kojih se novi ovršni model i ustanovljava. Zakonodavac je, dakle, imao ustavnu ovlast da institut javnih ovršitelja zamijeni institutom sudskih ovršitelja. Diskrecijske ovlasti države, međutim, ne smiju za sobom povlačiti posljedice koje se ne slažu s temeljnim ustavnim vrednotama na kojima se gradi ustavni poredak Republike Hrvatske. Zahtjevi vladavine prava nalažu da u okolnostima kakve su postojale u slučaju službe javnih ovršitelja sistemske zakonodavne promjene budu provedene u skladu s načelom pravedne ravnoteže, sa što manje posljedica za one koje će te promjene pogoditi.***

[56] Oba zakona su objavljena u NN 139/10 i stupila na snagu 18.12.2010.
[57] Oba zakona su objavljena u NN 112/12 i stupila na snagu 15.10.2012.
[58] U-I-5612/11.

(...) Na Ustavnom je sudu, dakle, da odredi je li zakonodavac uspio postići pravednu ravnotežu između zahtjeva općeg ili javnog interesa (promjene zakonodavnog modela ovrhe) i zaštite pojedinačnih interesa imenovanih javnih ovršitelja. ***Čini se nespornim da je zakonodavac u specifičnim okolnostima ovog slučaja bio dužan u prijelaznim odredbama Zakona o prestanku važenja ponuditi odgovarajuća rješenja za situaciju u kojoj su se našli imenovani javni ovršitelji jer je tu situaciju uzrokovao sam zakonodavac svojom intervencijom.*** *S obzirom na okolnosti slučaja, eventualno stajalište zakonodavca (koje nigdje nije izrečeno, pa ni u prijedlogu tih zakona) da će te osobe moći ostvariti naknadu štete u parničnim postupcima pred građanskim sudovima pozivom na opća pravila obveznog prava, što će im biti dostatno obeštećenje za štetu koja im je nanesena,* ***ne bi se moglo smatrati prihvatljivim s aspekta zaštite ustavnih prava tih osoba.*** *Naime, u njihovu slučaju nije riječ samo o pukoj naknadi pretrpljene štete. U njihovu je slučaju riječ o povredi njihovih legitimnih očekivanja zasnovanih na valjanim pravnim aktima države te o povjerenju pojedinaca u državne institucije i pravo koje one stvaraju.* ***Stoga se mora zaključiti da predlagatelji Zakona o prestanku važenja te Hrvatski sabor kao njegov donositelj individualnu pravnu situaciju imenovanih javnih ovršitelja nisu smjeli ignorirati jer su je sami stvorili.*** *Činjenica da su u međuvremenu provedeni parlamentarni izbori i da su odlaganja odnosno ukidanje Zakona proveli novi saziv Hrvatskog sabora i novoformirana Vlada u skladu sa svojom politikom i legitimnim ciljevima koje su nastojali postići – za problem 71 osobe imenovane za javne ovršitelje nije ustavnopravno relevantna.*

Ustavni sud ponavlja da je situacija u kojoj su se našli imenovani javni ovršitelji tražila pravednu podjelu postojećeg tereta reformi. Taj teret nije smio biti nametnut samo toj skupini osoba bez obzira na to koliko bili važni interesi zajednice u cjelini da se njihova služba ukine. Ako je zakonodavac iz pojedinih opravdanih razloga odlučio ukinuti službu javnih ovršitelja, bio je dužan uspostaviti pravednu ravnotežu između ostvarenja tog cilja u općem ili javnom interesu i zaštite interesa osoba imenovanih za javne ovršitelje. Potpuno ignoriranje te obveze nije prihvatljivo u demokratskoj državi utemeljenoj na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava. Time se narušavaju načela pravne sigurnosti, pravne predvidljivosti i pravne izvjesnosti na štetu pojedinaca, ma koliko značajan bio njima suprotstavljeni javni ili opći interes. Takvom se zakonodavnom praksom neizbježno smanjuje i povjerenje javnosti u pravni sustav države i time dalje ugrožava vladavina prava, temeljna ustavna vrednota hrvatskog pravnog poretka.“

Pogođene osobe – imenovani javni ovršitelji – su podnijeli tužbe radi naknade štete protiv RH tražeći prije svega donošenje međupresuda kojima bi se utvrdila osnova odštetne odgovornosti RH. Nižestupanjski sudovi su donosili pozitivne međupresude, a koje je potom i VSRH kao revizijski sud potvrđivao. Povodom pravomoćnih međupresuda RH je izjavljivala revizije odnosno prijedloge za dopuštenje revizije, a VSRH je u nekoliko svojih negativnih odluka[59] izrazio svoja

[59] Rev-1532/14-3 od 23.1.2018., Rev-2321/2018-3 od 19.5.2020., Rev 1375/2016-2 od 1.7.2020., Rev 613/2017-2 od 24.9.2020.

shvaćanja. U sljedećoj odluci[60], rezimirana su sva shvaćanja revizijskog suda o predmetnim pitanjima:

> *„Naime, u odlukama Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj Rev-1532/14-3 od 23. siječnja 2018. i broj Rev-2321/2018-3 od 19. svibnja 2020. u odnosu na postavljeno pitanje zauzeto je pravno shvaćanje da je tuženica* ***odgovorna za štetu koju imenovani javni ovršitelj trpi vezano na povredu njegovih legitimnih očekivanja*** *u oživotvorenje Zakona o javnim ovršiteljima te da štetnu radnju predstavlja postupanje kojim se oštećeniku nanosi šteta.*
>
> ***(…) nedosljedno postupanje tuženice kao zakonodavca u odabiru modela javne ovrhe*** *u odnosu na individualna prava imenovanih javnih ovršitelja, koji su ostvarili sve pretpostavke za početak svog rada, ali nisu započeli s tom službom, što je u konačnici stvorilo za njih štetne posljedice, predstavlja štetnu radnju kao jednu od pretpostavki odgovornosti za štetu.*
>
> *Legitimno je pravo tuženice kao zakonodavca da izabere model ovrhe, kao i da kasnije od izabranog modela odustane, slijedom čega postupanje tuženice nije protupravno. Međutim, takvim postupanjem tuženica* ***povrijedila je legitimna očekivanja tužitelja kao imenovanog javnog ovršitelja, slijedom čega bi tužitelju, otklanjanjem odgovornosti tuženice za naknadu štete bio nametnut prekomjeran teret.*** *Stoga, radi uspostavljanja pravedne ravnoteže između općih ili javnih interesa zajednice i narušenih prava pojedinaca, i u slučaju izostanka protupravnosti u postupanju tuženice kao zakonodavca,* ***postoji njena odgovornost za štetu koja je u konkretnom slučaju nastala tužitelju povredom njegovih legitimnih očekivanja.“***

2.2.4.3. Pravična ravnoteža na primjeru poštenih posjednika nekretnina u društvenom vlasništvu (Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima – NN 91/96 i 137/99)

Osim spomenutih primjera, poznatiji primjer je i izmijenjena odredba[61] ZV-a glede dopustivosti računanja tijeka dosjelosti na nekretninama u vrijeme dok su bile u društvenom vlasništvu, u svezi odluke USRH (1999.) te naknadne prakse ESLJP sa izravnim učincima u toj materiji[62]. Pozadina navedenih predmeta je sljedeća.

> Zakonodavstvo bivše Jugoslavije[63] branilo je da se na stvarima u društvenom vlasništvu stječe dosjelošću vlasništvo. Prilikom preuzimanja ZOVO u hrvatski pravni sustav s danom 8. listopada 1991., Sabor je ukinuo prethodno navedenu odredbu. Kasnije je novim ZV-om koji je stupio na snagu 1.1.1997., odredbom čl.388.st.4. određeno da se razdoblje prije 8.10.1991. ima uključivati u računanje razdoblja za stjecanje

[60] Revd-2668/20 od 23.2.2021.
[61] Članak 388. stavak 4.
[62] Radi se o predmetima *Trgo protiv Hrvatske* (br. 35298/04, odluka od 11.7.2009.) i *Jakeljić protiv Hrvatske* (br. 22768/12) te *Radomilja i drugi protiv Hrvatske* (br. 37685/10), obje odluke od 28.6.2016.
[63] Posebno čl.29. Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima (Službeni list SFRJ br. 6/1980, 36/1990, Narodne novine br. 53/1991; u daljnjem tekstu: ZOVO).

vlasništva nad nepokretnom imovinom u društvenom vlasništvu dosjelošću. Nakon nekoliko prijedloga za ocjenom ustavnosti što su ih podnijeli bivši vlasnici imovine oduzete za vrijeme socijalističke vlasti, USRH je odlukom (1999.)[64] ukinuo citiranu odredbu kao neustavnu iz razloga retroaktivnog djelovanja sa štetnim posljedicama na prava trećih osoba, prvenstveno onih što imaju pravo na povrat imovine oduzete tijekom komunističke vlasti. Predlagatelji ocjene ustavnosti su smatrali da osporavana odredba ide za tim da razni korisnici imovine koji su ju koristili bez ikakve osnove, sada tu imovinu steknu u vlasništvo, da ih se pogoduje na štetu (bivših) vlasnika kojima je oteta u komunizmu. Također navode da nije moguće priznati retroaktivnu dosjelost.

USRH stav o neustavnosti predmetne odredbe u bitnom obrazlaže kako slijedi.

„Osporena odredba jednom faktičnom stanju daje jednu uobičajenu kvalitetu i za ono vrijeme, kad je ta kvaliteta bila zakonom izrijekom isključena. Naime, u članku 29. [Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima iz 1980. godine] bilo je propisano da se na stvari u društvenom vlasništvu pravo vlasništva ne može steći dosjelošću. Ta je odredba stavljena izvan snage člankom 3. [Zakona o preuzimanju Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima iz 1980. godine] (...), pa su sve nekretnine koje su do donošenja [novog] Ustava [iz 1990. godine] bile društveno vlasništvo, bez obzira na njihov status u prijelaznom periodu i glede [stjecanja vlasništva temeljem] dosjelosti došle pod opći režim. S obzirom na to da stavljanje izvan snage u konkretnom slučaju, prema stajalištu Suda, znači samo ukidanje (ex nunc), a ne i poništavanje (ex tunc), valja zaključiti da se vrijeme posjedovanja stvari u društvenom vlasništvu do 8. listopada 1991. (dan stupanja na snagu Zakona o preuzimanju [Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima iz 1980. godine]) ne može računati u dosjelost (...) Naime, posjednici stvari za koje je stjecanje dosjelošću bilo izrijekom zakonom isključeno, znali su da stvar nije sposobna za [stjecanje vlasništva] dosjedanje[m], a znali su to i ovlaštenici [raznih] prava (upravljanja, raspolaganja, korištenja) na istoj stvari, pa nisu protiv opasnosti gubitka stvari zbog dosjedanja posjednika, niti morali koristiti odgovarajuća pravna sredstva. Stoga bi se u primjeni osporene odredbe moglo dogoditi da netko tko je imao neko imovinsko pravo, to pravo izgubi, što Ustav dopušta samo iznimno i uz naknadu. Osim toga, osporena odredba omogućuje stjecanje vlasništva određenih stvari dosjelošću već i prije no što su rokovi dosjedanja za te stvari i počeli teći, i to upravo kad se [istovremeno] za mnoge bivše stvari u društvenom vlasništvu, rokovi dosjelosti produžuju (stvari u vlasništvu Republike Hrvatske, županija i jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne samouprave i uprave (...) [Zbog navedenog], Sud ocjenjuje da osporena odredba u materijalnom smislu [materijalna neustavnost] nije u suglasnosti s najvišim vrednotama [ustavnog poretka] jednakosti, nepovredivosti vlasništva i vladavine prava iz članka 3. Ustava, i jamstva prava vlasništva iz članka 48. stavka 1. Ustava. Nadalje, Sud zaključuje da osporena odredba ima povratno djelovanje, zbog čega ocjenjuje da ona nije u suglasju ni s odredbom članka 90. stavka 2. Ustava ..., Sud zaključuje da prilikom utvrđivanja povratnog djelovanja predmetne odredbe članka 388. stavka 4. [Zakona o vlasništvu iz 1996.], nije proveden postupak propisan Poslovnikom Zastupničkog doma Hrvatskog državnog sabora Prema stajalištu Suda, kada zakonodavac [u zakonodavnom

[64] U-I-58/1997 i drugi.

postupku] povrijedi način svojega rada koji je sam sebi propisao... ...propis koji je donijet na takav nepropisan način, nije u skladu s [načelom] vladavine prava iz članka 3. Ustava. To nadalje znači da ... [osporavana odredba] ni u formalnom smislu nije u suglasju s odredbom članka 90. stavka 2. Ustava [formalna neustavnost].“

Nakon što je utvrdio da je došlo do miješanja države u pravo vlasništva pojedinca te nakon što je utvrdio da je miješanje bilo propisano zakonom i da je bilo u javnom interesu, ESLJP je pristupio testu razmjernosti miješanja.

> Prije svega, ESLJP je utvrdio da u spisu ne postoje naznake da bi u pogledu predmetnog zemljišta ijedna stranka, osim podnositelja zahtjeva, ikada potraživala ikakva prava nad tim zemljištem, zbog čega ESLJP smatra da razlozi koji su potaknuli USRH da stavi citiranu odredbu ZV-a izvan snage nisu bili prisutni u predmetu podnositelja zahtjeva. Ta je odredba stavljena izvan snage kako bi se zaštitila prava trećih stranaka, dok predmet podnositelja zahtjeva ne uključuje takva prava.
>
> U takvim okolnostima, podnositelji zahtjeva koji su se razumno oslonili na zakonodavstvo koje je kasnije ukinuto kao neustavno ne trebaju - u slučaju kada se ne dovode u pitanje prava drugih - snositi posljedice greške koju je počinila sama država donijevši takve neustavne pravne propise. Izravna posljedica stavljanja izvan snage citirane odredbe jest da je vlasništvo nad imovinom koju su podnositelji zahtjeva stekli dosjelošću na temelju te odredbe vraćeno lokalnim vlastima. ***Na ovaj način, država je ostvarila korist od vlastite greške, pri čemu se podrazumijeva da je s gledišta Suda hijerarhija između različitih tijela države (između lokalnih i središnjih vlasti) nevažna prilikom razmatranja zahtjeva koji mu je podnesen[65].*** Sud ponavlja da rizik od bilo kakve greške koju počini državno tijelo mora snositi država, a greške se ne smiju ispravljati na teret dotičnih pojedinaca, posebno kada ne postoji drugi sukobljeni privatni interes.

Stoga je ESLJP u sva tri navedena predmeta protiv RH *(Trgo, Jakeljić, Radomilja)* utvrdio povredu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

2.3. Općenito o institutu izvlaštenja

Gotovo da ne postoji država gdje vlast – u najširem smislu riječi - nema moć oduzeti ili ograničiti vlasništvo. To može biti trajno ili privremeno, u cijelosti ili djelomično. Ona minimalna zajednička jezgra te ovlasti diljem svijeta je 1) da postoji javni/opći interes i 2) da bivši vlasnici moraju dobiti naknadu. Iako je riječ o bitno identičnom sadržaju tog instituta, koriste se različiti nazivi: ***eminent domain*** (SAD, Filipini), akvizicija zemljišta (Indija, Malezija, Singapur), prisilna kupnja (Ujedinjeno Kraljevstvo, Irska), resumpcija/prisilna akvizicija (Australija, Barbados, Novi

[65] Primjerice predmet *Čikanović protiv Hrvatske,* br.27630/07, od 5.2.2015., točka 53.

Zeland), te u konačnici izvlaštenje ili eksproprijacija (Hrvatska i druge zemlje nastale raspadom SFRJ, Italija, Francuska, Španjolska, Njemačka, Kanada, Južnoafrička Republika).[66]

Većina država unutar SAD koristi pojam ***„eminent domain“,*** ali postoje i neke države koje koriste pojam ***aproprijacija ili eksproprijacija*** (Louisiana)[67] kao sinonim za upotrebu navedene moći vlasti.

Izraz *"eminent domain"* preuzet je iz pravne rasprave „*De Jure Belli et Pacis*“[68] koja je koristila izraz *„dominium eminens“* što je latinski za *„vrhovno gospodstvo“*[69].

Pojam ***kondemnacija*** koji se primjenjuje u SAD označava formalni akt prijenosa vlasništva ili nekih drugih manjih ovlaštenja glede predmetne imovine na javnopravni subjekt[70].

Akt o kondemnaciji/izvlaštenju nužno mora pratiti isplata naknade *(just compensation)* sukladno 5. Amandmanu američkog Ustava, a u slučaju da to izostane bivši vlasnik ima pravo na tzv. inverznu ili obratnu kondemnaciju *(inverse condemnation)* što bi značilo da on ima pravo pojaviti se kao tužitelj i tražiti od države naknadu, za razliku od redovite situacije[71] [72].

---

[66] Mrežni izvor: https://en.wikipedia.org/wiki/Eminent_domain , posljednji pristup 30.8.2025.
[67] Ibid.
[68] Grotius, H.; *De Jure Belli et Pacis*; 1625., izvor: https://en.wikipedia.org/wiki/Eminent_domain , posljednji pristup 30.8.2025.
[69] *„ ... **Imovina podanika nalazi se pod eminentnim vlasništvom države,** tako da država ili onaj tko za nju djeluje može takvu imovinu koristiti, pa čak i otuđiti i uništavati, ne samo u slučaju krajnje nužde, u kojoj čak i privatne osobe imaju pravo nad imovinom drugih, nego i za ciljeve javne koristi, za koje se ciljeve mora pretpostaviti da su oni koji su utemeljili građansko društvo namjeravali da privatni ciljevi ustupe mjesto. Ali treba dodati da kada se to učini **država je dužna nadoknaditi gubitak onima koji izgube svoju imovinu.”***
[70] Jedno od značenja *„to condemn“* jest *„to declare convertible to public use under the right of eminent domain“.*
[71] Kod osuđenog modela talijanskog tzv. konstruktivnog izvlaštenja koristio se pojam *„accessione invertita“* što u suštini označava isto što i američki pojam *„inverse condemnation“* – obrnuto pristupanje/postupanje. Umjesto da se prvo isplati naknada, pa onda da dođe do prijenosa vlasništva, prvo se oduzme vlasništvo, pa se onda isplaćuje naknada. I to ne po službenoj dužnosti, nego na zahtjev izvlaštenika. U kontekstu teme ovog rada, u kontekstu prilika u RH, upravo ta inverzna/obrnuta kondemnacija bi bilo primjerice davanje prava bivšem vlasniku nerazvrstanih cesta u RH zatečenih na dan 28.7.2011. da inicira postupak određivanja naknade – nešto što su po službenoj dužnosti trebali napraviti subjekti javne vlasti – bez vremenskog ograničenja.
[72] S web stranice https://www.merriam-webster.com/legal , posljednji pristup 12.7.2025.

- ***Eminent domain*** *is a right of a government to take private property for public use by virtue of the superior dominion of the sovereign power over all lands within its jurisdiction.*
- ***Physical taking*** *is a physical invasion or occupation of private property rights by a governmental action (as building a road) that exercises the right of eminent domain and for which just compensation must be given.*
- ***Regulatory taking*** *an appropriation or diminution of private property rights by a governmental regulation which exceeds the government's legitimate police power (as the power to enact safety regulations) and for which the owner may seek a writ of mandamus, declaratory relief, or just compensation (as by inverse condemnation).*

Dakle, kad govorimo o izvlaštenjima u najširem smislu, govorimo o prisilnim oduzimanjima vlasništva odnosno njegovom prijelazu u vlasništvo države (ili u režim općeg dobra, kao što je to primjerice kod pomorskog dobra) ili pak drugog javnopravnog subjekta. Primjer u RH su gradovi i općine glede nerazvrstanih cesta i druge komunalne infrastrukture. Ono što je posebnost komunističkih država (npr. SFRJ i tranzicijske države kao što su RH i druge analizirane sljednice SFRJ) jest tzv. **društveno vlasništvo ili općenarodna imovina** kako se još nazivalo. Dok je **eksproprijacija/izvlaštenje**[73] klasični tradicionalni institut koji korijene vuče iz razdoblja apsolutnih monarhija i feudalnog društva, a svoje ustavno porijeklo i karakter stječe u građanskom društvu, **nacionalizacija** je noviji institut vezan uz socijalističke revolucije 20. stoljeća i predstavlja političko-gospodarsku mjeru u socijalističkim državama (s tim da je i u nekim kapitalističkim državama izvršena nacionalizacija pojedinih gospodarskih grana) u javnom interesu i u svrhu javne uporabe.

Ustav SFRJ iz 1974.[74] više nije poznavao nacionalizaciju i to je razlog zašto se ZNIO (Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine) ne odnosi na imovinu koja je u društveno vlasništvo prenesena na temelju Zakona o eksproprijaciji (1978.) Drugim riječima, ZNIO se odnosi na nacionalizaciju, konfiskaciju i druga izvršena oduzimanja, a oduzeta zemljišta nisu privedena javnoj namjeni za koju su oduzeta do 1.1.1997. i/ili za koja bivši vlasnici nisu dobili nikakvu naknadu ili ta naknada nije bila odgovarajuća. Najšira nacionalizacija (ne)izgrađenog zemljišta u *„užim građevinskim rajonima"* gradova i naselja gradskog karaktera je izvršena Zakonom o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta (1958.)[75]

Slučajevi faktičnog izvlaštenja - koji su predmet istraživanja, a u kojima niti je proveden bilo kakav zakonom predviđen postupak, niti je vlasniku plaćena naknada - u praksi su se opasno približili nekakvoj novoj nacionalizaciji ili konfiskaciji. Izvlaštenje bez naknade ne postoji ili barem ne bi smjelo postojati.

- ***Inverse condemnation*** *is an action brought against the government by a landowner to obtain just compensation for a taking of property effected without a formal exercise of eminent domain.*
- ***Just compensation*** *is a compensation for property taken under eminent domain that places a property owner in the same position as before the property is taken.*

[73] Lat. *„expropriare"* = izvlastiti.

[74] Iz članka 82.: *"Nepokretnosti na koje postoji pravo svojine mogu se,* ***uz pravičnu naknadu****, eksproprirati ili se to pravo može ograničiti ako to zahtjeva opći interes utvrđen na osnovu zakona."*

[75] Službeni list FNRJ br. 52/1958, 3/1959, 24/1959, 24/1961, 1/1963; dalje u tekstu: ZNNZGZ.

Eksproprijacija/izvlaštenje je institut koji postoji u različitim pravnim porecima i ima univerzalni karakter - kako po svojim teorijski općeprihvaćenim elementima, tako i prema regulativnom porijeklu. Ne postoji zemlja u kojoj država nema nekretnine u svom vlasništvu pa je riječ o globalno prisutnom institutu.

Institucionalno porijeklo odnosno pravno reguliranje eksproprijacije/izvlaštenja nastalo je kao plod francuske revolucije krajem 18. stoljeća, najizrazitijeg poprišta društvenog i gospodarskog liberalizma. Normativno ustavno reguliranje eksproprijacije u mladom je francuskom građanskom društvu proizišlo s ciljem gospodarskog napretka i iz potrebe da se ukine feudalno vlasništvo na zemljištu. Deklaracija o pravima čovjeka i građanina, donesena kao rezultat francuske revolucije krajem 18. stoljeća te koja čini uvodni i sastavni dio Ustava Francuske, ističe da se *„nitko ne može ni najmanjeg dijela vlasništva lišiti bez suglasnosti vlasnika, izuzev ako to zahtijeva zakonito utvrđen javni interes, ali i tada samo uz pravično i* ***prethodno*** *obeštećenje".* Izvorni tekst Deklaracije govori (čl.17.) o ***„nepovredivom" i „svetom"***[76] pravu vlasništva, te o mogućnosti lišenja prava vlasništva pod uvjetom zakonom utvrđene javne potrebe i **prethodne** naknade.

Povijest izvlaštenja kao pravnog instituta vezana je uz formiranje građanskih država potkraj 17. stoljeća. Ukidanje staleških privilegija, formiranje državnog aparata kao nositelja javne vlasti te začeci parlamentarnih demokracija sačinjavali su preduvjete za formiranje individualističke koncepcije prava vlasništva, kao gotovo nepovredivog prava na stvari osnovanog u nečiju korist za razliku od feudalnog koncepta prava vlasništva, po kome je svo vlasništvo u rukama suverena, a on pojedincima daje samo neka koristovna ovlaštenja i prava koja obično traju za života te određene osobe, a kasnije utrnjuju. **Proklamirana načelna nepovredivost prava vlasništva** već je u prvim ustavnim tekstovima bila ograničena općim interesom kao razlogom zadiranja u privatnopravnu sferu i korektorom stvarnopravnih odnosa privatnog vlasnika i javne vlasti. Osnovne značajke rješavanja kriznih situacija bile su uporaba sile od strane nositelja javne vlasti i davanja adekvatnog obeštećenja za poduzete mjere ograničavanja prava vlasništva. Međutim, do 2. svjetskog rata državne intervencije u pravo vlasništva putem instituta izvlaštenja (eksproprijacije) bile su relativno rijetke. No, 1. svjetski rat, zatim velika gospodarska kriza 1930ih

[76] *"La propriété étant un droit* ***inviolable et sacré,*** *nul ne peut en être* ***privé****, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition* ***d'une juste et préalable indemnité"***

godina i 2. svjetski rat bili su povijesni događaji koji su ubrzali prodor države na područje prava vlasništva.[77]

Pravo vlasništva postojanjem instituta izvlaštenja gubi svojstvo apsolutnog i isključivog subjektivnog prava pojmovno neograničenog sadržaja koje ovlašćuje svog nositelja na raspolaganje stvarima po vlastitom nahođenju. Vlasnička funkcija obvezuje pojedinca raspolagati i koristiti svoja dobra u interesu društva odnosno na socijalno odgovoran način.

Od 2. svjetskog rata izvlaštenje se smatra graničnim područjem između privatnog i javnog prava. Ne osporavajući javnopravna obilježja instituta, građanskopravni aspekt instituta izvlaštenja ipak je naglašeniji. Prijenos prava vlasništva s prijašnjeg vlasnika na korisnika izvlaštenja (odnosno osobu u čiju se korist izvlaštenje provodi) upućuje na primjenu pravila stvarnog prava. Izvlaštenje jamči ekvivalent u novcu ili u nekom drugom objektu (npr. drugoj nekretnini), a naknada se određuje prema načelima građanskog prava gdje je polazna točka tržišna vrijednost predmeta izvlaštenja. To što vlasnik prilikom izvlaštenja trpi prisilu, samo po sebi ne isključuje ovaj institut iz građanskog prava, jer građansko pravo ni nije u potpunosti dispozitivno. Iz obilježja izvlaštenja kao ograničenja vlasništva ne može se implicirati da je već to njegova povreda ili protupravno ponašanje države jer su ograničenja suštinsko obilježje svakog prava, čak i vlasništva.

Postupak izvlaštenja vodi se prema načelu **oficioznosti,** odnosno taj postupak ima prisilni karakter jer se u pravilu ostvaruje neovisno od volje izvlaštenika (tj. vlasnika zemljišta), ako je prethodno utvrđen opći interes. U konkretnome, u RH, po pravilima ZION utvrđuje se **interes Republike Hrvatske.** Odnos eksproprijacije/izvlaštenja s obzirom na opći interes koji ga pokreće reguliran je metodom **subordinacije** (karakteristična za upravni postupak), a ne metodom **koordinacije** i ravnopravnosti stranaka (što je karakteristično za odnose u građanskom pravu).

Minimalni društveni uvjet za postojanje instituta izvlaštenja jest postojanje prava vlasništva kod kojega se kao nositelji stvarnopravnih ovlaštenja s jedne strane javljaju fizičke ili pravne osobe, a s druge strane država ili drugi nositelji javne vlasti. Na taj se način otvara mogućnost da se uslijed utvrđenog općeg interesa pravo vlasništva optereti ili prenese s fizičke ili pravne osobe na korisnika izvlaštenja - koji može biti država, ali i drugi subjekti.

[77] Salma, J.; *Eksproprijacija - instituti, sudska praksa i zakonski propisi;* Informator, Zagreb, 1987., str. 8. – 10.

Na izvlaštenje se može gledati i kao na akt pravnog prometa uz učešće javne vlasti, što se uklapa u naziv *„akvizicija“ ili „kupnja“* općeprihvaćen u Ujedinjenom Kraljevstvu i zemljama *Commonwealtha.* Time je naglašen onaj **građanskopravni aspekt** instituta eksproprijacije/ izvlaštenja. Naziv kupnja ili akvizicija je prikladan u tom smislu da naglašava onaj nužni element nevidljiv kod naziva eksproprijacija – **naknada.** Kao što nema kupnje bez isplate kupoprodajne cijene prodavatelju, tako nema ni izvlaštenja bez naknade bivšem vlasniku od strane javne vlasti. Tek nakon prethodne isplate cijene dolazi do prijenosa vlasništva[78].

Naziv je nebitan ako je sadržaj isti, a riječ je o oduzimanju ili ograničenju vlasništva:

a) u općem interesu (opća uporaba),
b) u zakonom predviđenom postupku
c) i uz naknadu.

Koja bi bila definicija izvlaštenja?

U domaćoj pravnoj teoriji izvlaštenje se definira kao oduzimanje prava vlasništva ili zasnivanje stvarnopravnih tereta izvršeno u općem interesu na prijedlog predstavnika općeg/javnog interesa, proveden u zakonom uređenom **upravnom ili sudskom** postupku, uz davanje naknade prijašnjem vlasniku, pri čemu je predmet tog postupka oduzimanje nekretnine – zemljišta[79].

Osim te definicije[80], izvlaštenje se definira i kao institut javnog prava kod kojeg javna vlast autoritativnim aktom utemeljenim na zakonu, a radi ostvarivanja javnog interesa koji mora biti nedvojbeno utvrđen, zahvaća u pravo vlasništva pojedinca **uz obvezu davanja pune naknade**, a koje se provodi kad je na drugi blaži način nemoguće pomiriti javni i privatni interes.

U samom propisu općeg uređenja izvlaštenja u RH (ZION) ne postoji definicija u užem smislu riječi, ali se iz zakonskog teksta mogu izvući najvažnije pretpostavke.

Sukladno čl.2.st.1., ***nekretnina se može izvlastiti,*** ako posebnim zakonom nije drukčije propisano, kada je to potrebno radi izgradnje građevine ili izvođenja radova u interesu Republike Hrvatske,

[78] Za razliku od spomenutog tzv. obrnutog pristupanja koji se uvukao u mnoge pravne sustave – ***inverse condemnation/accessione invertita.***
[79] Peček, R.; *Je li nužna izmjena modela postupka izvlaštenja?;* 19.3.2013., https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2013B565 , posljednji pristup 8.2.2024.
[80] Staničić, F.; *Je li Zakonom o cestama 2011. godine (ipak) provedeno faktično izvlaštenje vlasnika nerazvrstanih cesta;* rad u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 41, br. 3, 2020., str. 803. – 825.

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. Svrha izvlaštenja sukladno čl.2.st.2., može biti između ostaloga, radi izgradnje građevine ili izvođenja radova gospodarske infrastrukture, groblja i drugih objekata komunalne infrastrukture.

Sukladno čl.9., nekretnina se može izvlastiti nakon što je na Zakonom propisan način utvrđen **interes Republike Hrvatske** za izgradnju građevine ili izvođenje radova, a koje građevine odnosno radovi moraju biti u skladu s pravomoćnom lokacijskom dozvolom.

Naposljetku, sukladno čl.11., za izvlaštenu nekretninu vlasniku pripada novčana naknada u visini **tržišne vrijednosti** nekretnine ili iznimno odgovarajuća druga nekretnina čija **tržišna vrijednost** odgovara visini **tržišne vrijednosti** nekretnine koja se izvlašćuje.[81]

Međutim, kad govorimo o faktičnom izvlaštenju, nedostaju dva od tri nužna elementa koja moraju postojati da bi se radilo o izvlaštenju u skladu sa Ustavom i zakonom: 1) u materijalnopravnom smislu, opći interes i naknada; te 2) u postupovnopravnom smislu, provođenje zakonom propisanog postupka.

Dok u Hrvatskoj važeći ZION propisuje isplatu naknade kao posljednji korak u postupku izvlaštenja puno je povijesnih primjera dijametralno suprotne regulacije[82]. Naknada bi trebala biti prvi korak i preduvjet prisilnog prijenosa vlasništva.

[81] Presuda Upravnog suda u Zagrebu broj: UsI-2061/12-8 od 18.1.2013.: *"U postupku izvlaštenja država se miješa u mirno uživanje vlasništva pojedinca radi ostvarenja općeg interesa, pa je u postupku izvlaštenja potrebito postignuti **poštenu ravnotežu** između zahtjeva općeg interesa zajednice i zahtjeva za zaštitom temeljnih prava pojedinaca. Upravo je naknada za izvlaštenu nekretninu, njezina visina i način izračuna, bitna za procjenu poštuje li se tražena ravnoteža i nameće li se izvlašteniku **nerazmjeran teret.** Jer prema Zakonu o izvlaštenju vlasniku pripada za izvlaštenu nekretninu **naknada u visini tržišne vrijednosti".***

[82] Deklaracija o pravima čovjeka i građanina, donesena kao rezultat francuske revolucije krajem 18. stoljeća te koja čini uvodni i sastavni dio Ustava Francuske, ističe da se *„nitko ne može ni najmanjeg dijela vlasništva lišiti bez suglasnosti vlasnika, izuzev ako to zahtijeva zakonito utvrđen javni interes, ali i tada samo uz pravično i **prethodno (!)** obeštećenje".* Također, u članku 9. pruskog ustava iz 1850. ističe se da se svojina može oduzeti samo u korist javnih dobara i samo u opravdanim slučajevima, i to uz **prethodno (!)** utvrđeno obeštećenje.

3. NAKNADA ZA FAKTIČNO IZVLAŠTENJE U HRVATSKOJ – *DE LEGE LATA*

3.1. Odnos države prema naknadi za izvlaštenje u Hrvatskoj na primjeru propisa i prakse o izvlaštenju, o komunalnoj infrastrukturi / o cestama i o pomorskom dobru

3.1.1. Razdoblje komunističke Jugoslavije (1945. - 1991.), uz zaključak Saveznog suda SFRJ te republičkih i pokrajinskih sudova (1986.) o nezastarijevanju naknade za oduzeto zemljište

Danas u Republici Hrvatskoj sustav izvlaštenja, postupak izvlaštenja, način određivanja naknade i druga pitanja u vezi s izvlaštenjem uređuje ZION koji predstavlja **opće pravno uređenje izvlaštenja.** Od općeg uređenja postoje odstupanja prema posebnim zakonima **(posebna pravna uređenja izvlaštenja),** a među koje spada npr. i ZC/11, nažalost samo za buduće planirane ceste.

Ono što nazivamo faktičnim izvlaštenjem do stupanja na snagu ZION iz 2014. (odredbe glave 7.) nije bilo regulirano ijednim zakonom koji je regulirao materiju izvlaštenja[83] (ako izuzmemo odredbe općeg stvarnopravnog uređenja po ZV-u (1997.) te formulacije o naknadi *kao* da je provedeno izvlaštenje[84] i o pravu na naknadu prema propisima o izvlaštenju, *kao* da je ta nekretnina oduzeta u postupku izvlaštenja[85]), pa ni ijednim zakonom koji je regulirao materiju cesta[86].

No, u kontekstu predmeta istraživanja, prije analize predmetne pojave faktičnog izvlaštenja, potrebno je istražiti kakvo su značenje pravu na naknadu u formalnim redovitim postupcima izvlaštenja davali propisi o izvlaštenju u naznačenom razdoblju.

---

[83] Još od Osnovnog zakona o eksproprijaciji iz 1947., pa ni prije.
[84] Odredbe čl.33. i 170. ZV-a.
[85] Odredbe čl.358. ZV-a:
(2) Stranoj osobi koja je stekla pravo vlasništva na nekretnini prije nego što je područje na kojemu nekretnina leži proglašeno područjem iz stavka 1. ovoga članka, prestaje pravo vlasništva te nekretnine, a ona ima pravo na naknadu prema propisima o izvlaštenju.
(3) Ako strana osoba ne može na području iz stavka 1. ovoga članka steći vlasništvo nekretnine koje bi inače stekla nasljeđivanjem, ona ima pravo na naknadu prema propisima o izvlaštenju, kao da joj je ta nekretnina oduzeta u postupku izvlaštenja.
Navedeno predstavlja posebno regulatorno zakonom regulirano faktično izvlaštenje. Propust zakonodavca je bio taj što u postojećem ZI/94 kao tadašnjem *„propisu o izvlaštenju"* strane osobe nisu mogle ostvariti svoje *„pravo na naknadu"* kod ovakvih pojava faktičnih izvlaštenja. Tek ZION/14, dakle 17 godina nakon stupanja na snagu ZV-a, dano je pravo stranim osobama da iniciraju postupak određivanja naknade.
[86] Još od Osnovnog zakona o javnim putevima iz 1965., pa ni prije.

Dok je Hrvatska bila u sustavu SFRJ pa je privatno vlasništvo bilo podređeno društvenom, osobito do donošenja Ustava iz 1974., pravo na naknadu nije bilo u centru pozornosti.

Tako prema Zakonu o eksproprijaciji iz 1957.[87] prijedlog za eksproprijaciju može se usvojiti iako predlagatelj uz taj prijedlog nije podnio dokaz da ima osigurana sredstva iz kojih će platiti naknadu, ako je učinio vjerojatnim da će ta sredstva biti osigurana[88]. Doduše, nekretnina nije mogla biti predana predlagatelju na korištenje dok ne podnese takav dokaz, a ako u roku od šest mjeseci od dana donošenja rješenja o eksproprijaciji ne bi podnio takav dokaz, rješenje o eksproprijaciji poništit će se na zahtjev prijašnjeg vlasnika. Korisnik eksproprijacije je stjecao posjed po pravomoćnosti rješenja o eksproprijaciji, iako u istom nije bila određena naknada[89]. Pri određivanju naknade za građevinsko zemljište nije se uzimala u obzir tržišna cijena koja se formira u prometu građevinskog zemljišta[90].

Prema odredbama čl.58. – čl.60., tek nakon pravomoćnosti rješenja o eksproprijaciji općinski organ uprave za imovinskopravne poslove sazivao je raspravu s ciljem da korisnik eksproprijacije i raniji vlasnik postignu sporazum o naknadi, a ako sporazum nije bio postignut u roku tri mjeseca[91] od pravomoćnosti rješenja o eksproprijaciji, dostavljalo se rješenje sa spisima općinskom sudu koji je odluku o naknadi donosio po službenoj dužnosti u izvanparničnom postupku. Ako nadležni organ ne bi tako postupio, prijašnji vlasnik eksproprirane nekretnine mogao se neposredno obratiti sudu radi određivanja naknade[92].

U primjeni citiranih odredbi (slično i ZE/78), bitan je ranije naznačeni **Zaključak/86:**

> *„Karakteristika ovog postupka je da se on vodi **po službenoj dužnosti** i kad se naknada utvrđuje pred općinskim organima uprave nadležnim za imovinsko-pravne poslove radi postizanja sporazuma između korisnika eksproprijacije i ranijeg vlasnika nekretnina, a isto tako i kada se postupak vodi pred nadležnim sudom. Za pokretanje ovog postupka nije propisana **nikakva inicijativa ranijeg vlasnika** eksproprirane*

[87] Službeni list FNRJ br. 12/1957, 53/1962, Službeni list SFRJ br. 13/1965, 5/1968, 7/1968, 30/1968, 32/1970, Narodne novine br. 52/1971; **dalje u tekstu: ZE/57.**
[88] Čl.28. ZE/57.
[89] Tako i ZE/78.
[90] Čl.35. ZE/57.
[91] Jedan mjesec po ZE/78.
[92] Čl.58. – 60. ZE/57. Ovo uređenje i danas u BiH, Srbiji i Crnoj Gori po njihovim općim propisima o izvlaštenju.

nekretnine, pa pošto se naknada određuje po službenoj dužnosti, raniji vlasnik eksproprirane nekretnine ne može da snosi nikakve ***štetne posljedice*** *zbog eventualnih propusta državnih organa da u zakonom utvrđenom roku dostave spis nadležnom sudu. Zbog toga, u slučaju kad pred općinskim organom nadležnim za imovinsko-pravne odnose nije postignut sporazum o visini naknade u propisanom roku, a taj organ propusti da rješenje o eksproprijaciji sa svim spisima, radi zaključenja sporazuma o naknadi, dostavi sudu na čijem području se nalazi nekretnina, raniji vlasnik ne može da snosi* ***nikakve posljedice*** *u vidu gubitka prava na zahtjev sudu da odredi naknadu ili gubitka prava na naknadu koja još uvijek nije određena. I u jednom i u drugom slučaju ne može se govoriti o gubitku bilo kakvog prava da se traži određivanje visine naknade ili samog prava na tu naknadu s obzirom na to da ova još nije određena. Samo u slučaju da je pravična novčana naknada za eksproprirane nekretnine već određena u sporazumu stranaka sačinjenom pred općinskim organom uprave,* ***zastarjelost potraživanja takve naknade počinje teći prvog dana poslije dana kada je takva naknada utvrđena poravnanjem ili odlukom suda.***[93]***“***

Prema propisima o izvlaštenju od 1957. do 1994., dakle prema ZE/57 i ZE/78, naknada za izvlaštenje nije se određivala u tržišnoj vrijednosti, a u razdoblju 1980ih godina bila je obezvrijeđena utjecajem inflacije, naročito hiperinflacije u razdoblju između 1990. i 1993. Sudovi su u ovoj materiji priznavali pravo na ponovno određivanje naknade za eksproprijaciju bez obzira na uložene prigovore *„presuđene stvari“*. No i kad je dolazilo do tih situacija, sporovi su se rješavali kroz institut naknade štete, što je za posljedicu imalo nepravedna rješenja jer su se korisnici eksproprijacije pozivali na zastarjelost potraživanja. Pošto su rokovi za traženje naknade štete veoma kratki (tri i pet godina), raniji vlasnici su uglavnom ostajali bez zaštite. U cilju zaštite prava vlasništva, ali i sociološki zbog otklanjanja nepravdi (poslije donošenja odluke ESLJP u predmetu *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske* iz 1982., iako SFRJ nije bila članica Vijeća Europe), donesen je citirani Zaključak/86.

Argumentacija za ovaj zaključak bila je da se naknada određuje po službenoj dužnosti, pa raniji vlasnik ne može snositi nikakve štetne posljedice zbog propusta državnih tijela. U slučaju da pred općinskim tijelom nije postignut sporazum o visini naknade u propisanom roku, a to tijelo propusti rješenje o izvlaštenju dostaviti izvanparničnom sudu zajedno sa ostalim spisima, raniji vlasnik također ne može trpjeti nikakve posljedice. Tako korisnik izvlaštenja ne može sa uspjehom istaknuti prigovor zastare imajući u vidu da sve dok naknada nije određena, zastara nije ni počela

[93] U daljnjem tekstu će se citirani zaključak sa Savjetovanja građanskih i građansko-privrednih odjeljenja Saveznog suda, republičkih i pokrajinskih vrhovnih sudova i Vrhovnog vojnog suda, održanog u Beogradu 28. i 29. svibnja 1986. godine, skraćeno označavati kao **Zaključak/86.**

teći. Drugim riječima, podnošenje takvog zahtjeva od strane ranijeg vlasnika nije vezano za bilo kakav zastarni rok iz tadašnjeg Zakona o obveznim odnosima[94].

Troškove postupka radi sporazumnog utvrđivanja naknade za ekspropriranu nekretninu snosi korisnik eksproprijacije, dok troškove sudskog postupka za određivanje naknade sud određuje razmjerno uspjehu stranaka u tom postupku[95].

Prema ZE/57, uknjižba vlasništva i drugih prava na ekspropriranoj nekretnini može se izvršiti samo ako korisnik eksproprijacije, pored drugih potrebnih isprava, podnese sudu rješenje o naknadi, kao i potvrdu banke da je izvršio svoje obaveze u pogledu namirenja naknade za ekspropriranu nekretninu[96]. Suprotno tome, prema ZE/78 kao sljedećem propisu o eksproprijaciji[97] koji je u RH važio do 1994.[98], uknjižba društvenog vlasništva i prava na ekspropriranoj nekretnini izvršit će se na zahtjev korisnika eksproprijacije nakon pravomoćnosti rješenja o eksproprijaciji, a nije se tražilo prilaganje dokaza o uplati naknade.

Prema ZI/94, ako je u postupku vlasništvo utvrđeno kao neprijeporno i ako se vlasnik nekretnine ne protivi izvlaštenju, ured državne uprave mora istovremeno održati i raspravu za sporazumno određivanje naknade za nekretninu koja je predmetom izvlaštenja. Korisnik izvlaštenja i vlasnik nekretnine mogu do donošenja rješenja kojim se prihvaća prijedlog za izvlaštenje sklopiti nagodbu. Nagodba sadrži poglavito: oblik i visinu naknade te rok do kojeg je korisnik izvlaštenja dužan ispuniti obvezu u pogledu naknade. Rješenje kojim se prihvaća prijedlog za izvlaštenje, pored ostalog sadrži obvezu korisnika izvlaštenja glede naknade za izvlaštenu nekretninu.

Korisnik izvlaštenja stječe pravo na posjed izvlaštene nekretnine danom pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, ukoliko je do tada prijašnjem vlasniku isplatio utvrđenu naknadu/predao u posjed drugu odgovarajuću nekretninu, a u protivnom danom isplate naknade/predajom u posjed druge

[94] Službeni list SFRJ br. 29/1978, 39/1985, 46/1985, 57/1989, Narodne novine br. 53/1991, 73/1991, 3/1994, 111/1993, 107/1995, 7/1996, 91/1996, 112/1999, 88/2001; **u daljnjem tekstu: ZOO/78**
[95] Tako i ZE/78.
[96] Čl.66. ZE/57.
[97] Čl.68. Zakona o eksproprijaciji (Narodne novine br. 10/1978, 5/1980, 30/1982, 28/1987, 39/1988, 71/1991, 73/1991, 26/1993; **u daljnjem tekstu: ZE/78).**
[98] Zakon o izvlaštenju (Narodne novine br. 9/1994, 35/1994, 112/2000, 114/2001, 79/2006, 45/2011, 34/2012; **u daljnjem tekstu: ZI/94).**

odgovarajuće nekretnine, ukoliko se prijašnji vlasnik i korisnik izvlaštenja drukčije ne sporazume.[99]

Ako vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje ne prihvati na ime naknade drugu odgovarajuću nekretninu ili ako korisnik izvlaštenja ne može osigurati takvu nekretninu, naknada se određuje u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju, odnosno u vrijeme sklapanja nagodbe. Tržišna vrijednost je vrijednost izražena u cijeni koja se za određenu nekretninu može postići na tržištu te koja ovisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njezinog utvrđivanja.

Uknjižba prava vlasništva i drugih stvarnih prava na izvlaštenoj nekretnini, kao i na nekretnini koja je data na ime naknade prijašnjem vlasniku, izvršit će se na temelju pravomoćnog rješenja o izvlaštenju i dokaza o isplaćenoj naknadi ako je tim rješenjem određena naknada u novcu odnosno dokaza o stjecanju prava vlasništva prijašnjeg vlasnika na drugoj odgovarajućoj nekretnini, a na zahtjev korisnika izvlaštenja ili prijašnjeg vlasnika izvlaštene nekretnine[100].

Prijelaznim i završnim odredbama ZI/94[101], glede određivanja naknade za izvlaštene nekretnine određeno je da će se odredbe ZI/94 odgovarajuće primijeniti i u slučajevima kada je izvlaštenje izvršeno na temelju propisa o eksproprijaciji koji su bili na snazi do 22.3.1978., ako naknada nije isplaćena do stupanja na snagu ZI/94, s time što zakonske zatezne kamate teku od dana donošenja odluke o određivanju naknade. Naknada tereti korisnika eksproprijacije, odnosno njegovog pravnog sljednika. Prijašnji vlasnik imao je pravo podnijeti zahtjev za određivanje naknade u roku godine dana od dana stupanja na snagu ZI/94[102].
Opći propis o izvlaštenju na snazi u RH jest Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (ZION) iz 2014. Za razliku od svih dosadašnjih zakonskih propisa (1957., 1978., 1994.), prvi put se u nazivu

[99] Slično i ZION.
[100] Slično i ZION.
[101] Čl.47. ZI/94.
[102] Citirana prijelazna i završna odredba **ne primjenjuje se na faktična izvlaštenja**, nego samo u slučajevima kada je postupak izvlaštenja zaista vođen, kad je izvlaštenje izvršeno temeljem propisa što nije slučaj kod faktičnih izvlaštenja. Dakle, kad se radilo o formalno provedenim postupcima izvlaštenja i najčešće je bilo doneseno rješenje o izvlaštenju, samo što nije proveden postupak određivanja naknade. To je evidentno i iz sudske prakse u primjeni ove odredbe - Usž-2122/20-3 od 17.6.2021., Usž-2124/20-3 od 14.4.2022., Usž-726/22-2 od 29.4.2022., Usž-4291/2020-3 također od 29.4.2022. Gotovo istovjetne prijelazne i završne odredbe sadrži važeći propis o izvlaštenju u BiH.

zakona izrijekom nalazi i naknada. Kasnije detaljnije o odredbama ZION koje se odnose na faktično izvlaštenje, a sada o odredbama ZION koje se odnose na formalni postupak izvlaštenja, sa svrhom usporedbe s relevantnim odredbama ranijih ZE/57, ZE/78 i ZE/94.

Ako je u postupku vlasništvo utvrđeno kao neprijeporno i ako se vlasnik nekretnine ne protivi izvlaštenju, nadležno ministarstvo odnosno drugo nadležno tijelo mora istodobno održati i usmenu raspravu za sporazumno određivanje naknade za nekretninu koja je predmet izvlaštenja. Ako se u postupku vlasništvo ne može utvrditi kao neprijeporno, ministarstvo/nadležno tijelo donijet će rješenje o izvlaštenju kojim se obvezuje korisnika izvlaštenja da iznos utvrđene naknade za izvlaštenje položi na poseban račun[103].

Kada je u postupku vlasništvo utvrđeno kao neprijeporno, ali se vlasnik nekretnine protivi izvlaštenju odnosno visini naknade utvrđene procjembenim elaboratom, ministarstvo/nadležno tijelo, na zahtjev korisnika izvlaštenja, nakon održane usmene rasprave, donijet će privremeno rješenje o izvlaštenju kojim će potvrditi da je interes Republike Hrvatske utvrđen te naložiti upis prava vlasništva korisnika izvlaštenja u javnim knjigama. Privremeno rješenje može se donijeti nakon što korisnik izvlaštenja dokaže da je prijašnjem vlasniku stavio na raspolaganje iznos naknade koji je utvrđen procjembenim elaboratom[104].

Ispunjenje obveze korisnik izvlaštenja dokazuje osobito:

1. potvrdom kojom prijašnji vlasnik potvrđuje primitak iznosa naknade koji je utvrđen procjembenim elaboratom;
2. potvrdom da je iznos naknade položen za korist prijašnjeg vlasnika.

Radi uplate naknade ministarstvo/nadležno tijelo, na zahtjev korisnika izvlaštenja, otvorit će poseban račun kod ministarstva/nadležnog tijela koje vodi postupak. Izreka rješenja o izvlaštenju sadrži obvezu korisnika izvlaštenja glede naknade za izvlaštenu nekretninu[105].

[103] Čl.36. ZION.
[104] Čl.36.a. ZION.
[105] Ovo je nešto što također izostaje kod predmetnog faktičnog izvlaštenja kod ZC/11 – obveza gradova i općina da prilikom donošenja prostornih planova ili proglašenja nerazvrstanih cesta proračunski predvide naknadu upisanim vlasnicima zemljišta.

Uknjižba prava vlasništva i drugih stvarnih prava na izvlaštenoj nekretnini, kao i na nekretnini koja je dana na ime naknade vlasniku nekretnine, upisat će se na zahtjev korisnika izvlaštenja ili vlasnika nekretnine na temelju pravomoćnog rješenja o izvlaštenju i dokaza o isplaćenoj naknadi u iznosu određenom rješenjem o izvlaštenju odnosno dokaza o stjecanju prava vlasništva vlasnika nekretnine na drugoj odgovarajućoj nekretnini[106].

Nakon prethodno iznesenog prikaza relevantnih odredaba propisa o izvlaštenju u promatranom razdoblju, iste se mogu usporediti te izvući sličnosti i razlike:

- dok se po ZE/57 i po ZE/78 davala naknada koja se nazivala *„pravičnom“,* a koja u obzir nije uzimala cijenu koja se može postići na tržištu nekretnina, po ZI/94. i po ZION prijašnjim vlasnicima pripada naknada u visini *„tržišne“* vrijednosti nekretnine;
- dok su se po ZE/57 i ZE/78 koristili pojmovi pravična naknada, opći interes i društveno vlasništvo, po ZI/94 i ZION su to bili pojmovi naknada u visini tržišne vrijednosti nekretnine, interes Republike Hrvatske i vlasništvo korisnika eksproprijacije;
- dok je po ZI/94 pravilo da se umjesto naknade u novcu daje druga odgovarajuća nekretnina, a podredno novac,[107] po ZION je obratno.

Međutim, za ovo istraživanje puno važnije činjenice su sljedeće. Ni po jednom propisu bivšem vlasniku nije dano pravo da pokrene postupak eksproprijacije odnosno da traži naknadu za nekretninu koja je pravno ili stvarno oduzeta iz njegovog vlasništva. Prijedlog za određivanje naknade mogao je podnijeti tek ako bi izostalo postupanje korisnika eksproprijacije, nadležnog upravnog tijela i redovnog suda – što je sve trebalo biti napravljeno po službenoj dužnosti. Tek ZION (2014.) otvara vrata tome kod (nekih) slučajeva faktičnog izvlaštenja[108].

[106] Čl.56. ZION.

[107] Novelom ZI/94 iz 2006. dopunjen je čl.32. tako da je uvedena mogućnost izvlaštenja bez naknade. U literaturi je takvo rješenje kritizirano i predlagano inicirati ustavnosudski postupak: ***„Smatramo da do izvlaštenja može doći samo i onda ako je vlasniku*** *nekretnine za oduzimanje ili ograničavanje njegova prava vlasništva* ***plaćena naknada u jednom od zakonom propisanih oblika.*** *Smatramo da treba ispitati ustavnost ovih odredbi podnošenjem ustavne tužbe Ustavnom sudu Republike Hrvatske.“* Zagrajski, S.; *Izvlaštenje kao stvarnopravni institut s posebnim osvrtom na problem naknade za izvlaštenu nekretninu;* poglavlje u: *Stvarnopravna uređenja tranzicijskih zemalja – stanje i perspektive*; urednik Josipović, T.; Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2009., str. 144.

[108] Čl.57. – 59. ZION: prestanak vlasništva stranih osoba prema odredbama čl.358. ZV-a i prestanak vlasništva proširenjem granice pomorskog dobra sukladno čl.10. i čl.220. ZPDML/23 odnosno čl.118. ZPDML/03.

Također, nijednim analiziranim propisom iz područja eksproprijacije/izvlaštenja nije propisan bilo kakav zastarni rok za ishođenje naknade za izvlaštenu nekretninu[109].

U nastavku usporedni prikaz za predmet istraživanja mjerodavnih odredaba propisa o cestama do stupanja na snagu ZC/11.

Prema čl.24.a. Zakona o cestama iz 1990.[110] stupanje u posjed nekretnina koje se izvlašćuju radi građenja ceste moguće je kada korisnik izvlaštenja uz zahtjev podnese dokaz da je prijašnjem vlasniku isplaćena naknada utvrđena sukladno članku 33. stavku 1. i članku 35. ZI/94 odnosno dokaz da je prijašnji vlasnik odbio primiti naknadu.

Prema Zakonu o javnim cestama iz 1996.[111], ako tim Zakonom nije drukčije određeno na postupak izvlaštenja nekretnina radi građenja i održavanja javnih cesta primjenjuje se ZI/94. Vlasnik izvlaštene nekretnine radi građenja i održavanja javnih cesta imao je pravo na naknadu, a moglo mu se umjesto naknade dati u vlasništvo druga odgovarajuća nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske. Izvlaštenjem nekretnine postaju dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i na njima se ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi. Ako korisnik izvlaštenja želi stupiti u posjed nekretnina prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, podnosi zahtjev za stupanjem u posjed nadležnom uredu za imovinskopravne poslove županije, odnosno Grada Zagreba. Uz zahtjev korisnik izvlaštenja dužan je podnijeti dokaz da je prijašnjem vlasniku isplaćena naknada odnosno dokaz da je prijašnji vlasnik odbio primiti naknadu.

Prema Zakonu o javnim cestama iz 2004.[112], vlasnik izvlaštene nekretnine radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javnih cesta ima pravo na naknadu sukladno zakonu kojim je uređeno

[109] Propisi o izvlaštenju – ni domaći, ni strani, ni međunarodni – ne određuju zastarni režim za naknadu za izvlaštenje naprosto zato što bi to bilo suprotno njihovim ustavima odnosno ratificiranim međunarodnim ugovorima. U nekim državama (S. Makedonija) nezastarivost prava na naknadu je izrijekom navedena u propisu o izvlaštenju. No, i kada nije propisana, primjenjivanje zastare sukladno propisu o obveznim odnosima na naknadu za izvlaštenje bila bi suprotna (osim ustavnom i međunarodnom pravu) samoj naravi postupka izvlaštenje i same naknade – isto se provodi na inicijativu javne vlasti ili korisnika eksproprijacije, a ne na inicijativu trenutnog vlasnika zemljišta.
[110] Čl.24.a. Zakona o cestama (Narodne novine br. 42/1990, 34/1991, 37/1991, 61/1991, 49/1992, 26/1993, 56/1993, 109/1993, 29/1994, 47/1994, 52/1994, 36/1995, 48/1996, 100/1996, 77/1999; **u daljnjem tekstu: ZC/90).**
[111] Čl.19. Zakona o javnim cestama (Narodne novine br. 100/1996, 76/1998, 27/2001, 114/2001, 117/2001, 65/2002; **u daljnjem tekstu: ZJC/96).**
[112] Čl.26. Zakon o javnim cestama (Narodne novine br. 180/2004, 82/2006, 138/2006, 146/2008, 152/2008, 38/2009, 124/2009, 153/2009, 73/2010, 91/2010; **u daljnjem tekstu: ZJC/04).**

izvlaštenje, a može mu se umjesto naknade dati u vlasništvo druga odgovarajuća nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske.

Za predmet ovog istraživanja bitnom se ukazuje **odredba o stvarnopravnom statusu ceste, odnosno izostanak takvog određivanja za nerazvrstane ceste**. Naime, ovim propisima je određeno da je javna cesta dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i u općoj je uporabi, te da se na njima ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi.

Nadalje, nijednim propisom iz materije cesta u razdoblju od 1965. pa nadalje[113] (tako ni danas) nisu regulirane situacije izvlaštenja do kojih je došlo bez provođenja zakonom predviđenog postupka i bez davanja naknade, nego samo buduće situacije u kojima će se morati provesti formalni postupak izvlaštenja.

Koji je bio stvarnopravni status nerazvrstanih cesta prije stupanja na snagu ZC/11?

Imajući u vidu predmet istraživanja, preciznije pitanje jest koji je bio stvarnopravni status površina koje se koriste za promet po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika? Mogu li se sve takve površine smatrati javnim površinama?

Pravni status nerazvrstanih cesta u Hrvatskoj predstavlja i povijesno i danas kompleksan pravni problem, ponajviše zbog slabe normiranosti i neujednačenosti relevantnih pravnih shvaćanja.

Nerazvrstane ceste su se (uzgredno) spominjale jedino u Zakonu o cestama iz 1984.[114] i u ZC/90, dok odredbama ZJC/96 i ZJC/04 nisu bile definirane niti na bilo koji način uređene, kamoli da se odredio njihov stvarnopravni status.

Zakon koji je prvi prepoznao uopće njihovo postojanje je bio ZC/84 koji je propisao da se cestom smatra svaka javna cesta i nerazvrstana cesta na kojima se obavlja promet[115]. Nerazvrstana cesta je definirana[116] kao **površina koja se koristi za promet po bilo kojoj osnovi i koja je pristupačna većem broju raznih korisnika** (seoski, poljski i šumski putovi, putovi na nasipima za obranu od

[113] Osnovni zakon o javnim putevima (»Službeni list SFRJ«, broj 27/65, 7/67 i 10/70 i »Narodne novine« broj 52/71 i 52/73), Zakon o javnim cestama ("Narodne novine" br. 21/1967., 24/1967., 33/1969., 28/1970.), Zakon o javnim cestama ("Narodne novine" br. 53/1974., 5/1975., 14/1975., 39/1975.) Usporedbe radi, srbijanski Zakon o putevima iz 2018. sadrži odredbu o ovlaštenju bivšeg vlasnika zemljišta na kojem je izgrađena cesta da zatraži naknadu. Bez vremenskog ograničenja i po odredbama propisa o eksproprijaciji, a ne po odredbama propisa o obveznim odnosima.
[114] Narodne novine br. 29/1984, 47/1986, 24/1987, 47/1989, 20/1990; **u daljnjem tekstu: ZC/84.**
[115] Čl.2. ZC/84.
[116] Čl.14. ZC/84.

poplava i sl.). Novelom iz 1991. je u ZJC/90 dodana odredba[117] kojom je nerazvrstana cesta definirana identično kao i ZC/84 - **površina koja se koristi za promet po bilo kojoj osnovi i koja je pristupačna većem broju raznih korisnika**. Oba zakona su propisivala da korištenje, održavanje, zaštitu, rekonstrukciju i izgradnju nerazvrstanih cesta uređuje općinska skupština.

Međutim, citiranim propisima nije odgovoreno na pitanje o njihovom stvarnopravnom statusu, što je prvi put normirano stupanjem na snagu ZC/11.

U literaturi je više autora zaključilo da je nerazvrstana cesta po ZC/84 i ZJC/90 – za razliku od javne ceste po istim propisima – mogla biti objektom imovinskih prava[118]. Naime, odredbama ZC/84[119] bilo je propisano da se na javnoj cesti ne mogu stjecati imovinska prava, iz čega bi se, argumentom *a contrario*, dalo zaključiti da su nerazvrstane ceste bile u vlasničkom režimu. I u svakom kasnijem propisu o cestama samo za javne ceste je propisivano da su od interesa za RH. Premda je USRH u svom odbijajućem rješenju iz 2017. u postupku ocjene ustavnosti ZC/11 smatrao drugačije.

Međutim, u literaturi je bilo i shvaćanja da su nerazvrstane ceste bile *„u načelu“* u vlasništvu jedinica lokalne samouprave[120] [121].

Različitim mišljenjima teorije i sudske prakse nije pomoglo što je zakonodavac bio konzistentan u svojoj nekonzistentnosti.

---

[117] Čl.6.a. ZJC/90.

[118] Kontrec, D.; Nerazvrstane ceste (pravni status, upis u zemljišne knjige, problemi u praksi), u: Ljubica Javor, et al., Nekretnine; 2015., str.93. Isto tako, Kontrec, D.; *Nerazvrstane ceste kao vlasništvo jedinica lokalne samouprave (pravni status, financiranje, upis u zemljišne knjige, problemi u praksi)*; poglavlje u: Gradnja, prostorno uređenje i komunalno gospodarstvo; urednik Foretić, D.; Novi Informator, Zagreb, 2016., str. 46. i 47.: *“Iz navedenoga se može zaključiti da na javnim cestama nije moglo postojati pravo vlasništva, služnosti, nije se moglo zasnovati založno pravo. Kod nerazvrstanih cesta Zakon je dopuštao mogućnost da na tim cestama postoje imovinska prava, što znači da su te ceste mogle biti u vlasničkom režimu. (...) Iz navedenoga proizlazi da sve do donošenja ZC-a 2011. niti jedan propis nije jasno definirao pravni status nerazvrstanih cesta.”*

[119] Čl.3.

[120] Nakić, J.; Pravni status nerazvrstanih cesta, u: Jadranko Crnić et al., *Vlasničkopravni odnosi i zemljišne knjige,* 2007., str. 160. i 166.; djelomično i Jug, J.; *Općа dobra i javna dobra u općoj uporabi – dvojbe i prijedlozi,* u: Branko Bačić, et al., Nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske i općа dobra, 2007., str. 39. – 40.

[121] Sarvan, D.; *Pretvorba komunalnih poduzeća i vlasništvo objekata i uređaja komunalne infrastrukture,* Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, 28(1), 2007., str. 13. – 14.: *„No, upis javnih površina i nerazvrstanih cesta u zemljišnim knjigama je vrlo različit. Ove nekretnine su ponekad upisane kao javno dobro sa ili bez upisa prava korištenja bivših općina (društveno-političkih zajednica) ili kao javno dobro u općoj uporabi, uz upis ili bez upisa prava korištenja bivših općina (društveno-političkih zajednica), te kao općе dobro uz upis ili bez upisa prava korištenja bivših općina (društveno-političkih zajednica), a ima i drugačijih upisa u zemljišnim knjigama. Na pojedinim česticama upisani su kao vlasnici fizičke i pravne osobe, ponegdje su upisani kao korisnici društvenog vlasništva komunalne organizacije, te trgovačka društva koja obavljaju komunalne djelatnosti.“*

Naime, predmet uređenja svih propisa o cestama još od 1965. su bile ceste koje su razvrstane kao javne ceste te se regulirao stvarnopravni status samo i jedino tih cesta. Do zakonske novele iz 2009. te ceste su bile *res extra commercium* – opće dobro na kojem se ne može stjecati prava vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi. Od trenutka stupanja na snagu te novele, što je prihvatio i ZC/11, javne ceste su javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu RH.

S druge strane, svo to vrijeme (1965. - 2011.) nije bilo isključeno stjecanje imovinskih prava na nerazvrstanim cestama, uključujući pravo vlasništva. To znači da su iste bile *res in commercium* pa se na njima moglo stjecati i prenositi vlasništvo. Pa time i nasljeđivati ako se radilo o vlasnicima fizičkim osobama. Kako su se nerazvrstane ceste mogle koristiti i za javni promet, iako su mogle biti u privatnom vlasništvu, u tom slučaju bi njihovo korištenje, održavanje, zaštitu, rekonstrukciju i izgradnju uređivala skupština općine.

Nema sumnje da su na mnogim nekretninama i knjižni i stvarni vlasnici ostale privatnopravne osobe kojima po nijednoj osnovi prestanka vlasništva *(numerus clausus)*[122] pravo vlasništva nije prestalo.

Dakle, ceste su mogle biti u različitim režimima ovisno o primjeni pojedinih ranije važećih propisa. U velikom broju slučajeva i jesu bile u režimu vlasništva jedinice lokalne samouprave u čiju korist je provedeno izvlaštenje prije stupanja na snagu ZC/11. Suprotno tumačenje značilo bi da je i u situacijama u kojima je prije stupanja na snagu ZC-a provedeno izvlaštenje za korist jedinice lokalne samouprave odnosno izvršen upis vlasništva u njihovu korist, vlasništvo na nerazvrstanim cestama imala RH – što je po mišljenju USRH razlog zbog kojeg nema promjene nositelja prava vlasništva - a za koje tumačenje ne postoji normativno uporište.

Ako je zakonodavac bio u uvjerenju u kojem je bio i USRH – da je RH bio vlasnik nerazvrstanih cesta prije ZC/11, a da je sada došlo samo do prijenosa vlasništva na gradove i općine – radi se o *pogrešci*[123] državnih tijela.

Postavlja se pitanje je li postojao razuman odnos razmjernosti između ZC/11 kao konkretne mjere miješanja u pravo na mirno uživanje vlasništva ranijih vlasnika i legitimnog cilja koji

[122] Čl.169. – 173. ZV-a.
[123] Pojam *pogreške* državnih tijela u smislu odluka ESLJP. Primjera radi, odluka *Gashi protiv Hrvatske.*

se tim miješanjem namjeravao postići, a to je ispravljanje ranijih pogrešaka/propusta hrvatskog zakonodavca.

S jedne strane, raniji vlasnici svojim ponašanjem nisu doprinijeli tome da zakonska uređenja gotovo 50 godina definiraju samo i jedino stvarnopravni status javnih razvrstanih cesta (vlasništvo države ili opće dobro), a ne i nerazvrstanih cesta. S druge strane, upitno je postupanje državnih tijela u skladu s načelom *dobrog upravljanja (good governance)* - primjereno, dosljedno i pravovremeno.

3.1.2. Razdoblje Republike Hrvatske (od 1991.) - stajalište Vrhovnog suda RH od 1999. nadalje o primjeni (objektivnog) općeg zastarnog roka (Zakon o obveznim odnosima) na naknadu za oduzeto zemljište s početkom tijeka od nepovratne izmijenjenosti zemljišta

Iako RH dijeli istu pravnu tradiciju i propise iz *exYu*[124] sa susjednom Srbijom, BiH, Crnom Gorom (uz RH ima i propis o (po)morskom dobru) i S. Makedonijom, u imenovanim državama je već u 90im godinama prošlog stoljeća zauzet/održan već tada postojeći stav o nezastarivosti *(Zaključak/86)* naknade za izvlaštenje odnosno o odgodi početka tijeka zastare.

Na teritoriju Hrvatske – kako je pokazala dostupna praksa sudova – krenulo se drugim putem počevši od 1999. Do te godine pronađena sudska praksa je odražavala stav iz Zaključka/86.

Ono što je zajedničko jest da ni u RH, ni u jednoj od navedenih država pitanja faktičnog izvlaštenja, pogotovo pitanje početka tijeka zastare nije regulirano zakonodavstvom, već je o predmetnim pitanjima sudska praksa ta koja je oblikovala pravna shvaćanja.[125]

VSRH kao najviši sud u zemlji – kojem je Ustavom dana zadaća osiguranja jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni – ima, u bitnome, ***ustaljeno pravno stajalište*** o

[124] Propisi o izvlaštenju, o cestama, o pomorskom dobru, između 1945. i 1991.
[125] Jednako tako i u Italiji od 1950ih, osobito od prakse Kasacijskog suda iz 1980ih, pa do Zakona iz 2001. i 2011.

početku tijeka zastarnog roka iz propisa o obveznim odnosima, i to **objektivnim**[126] [127] trenutkom izgradnje ceste ili pak **subjektivnim**[128] trenutkom saznanja bivših vlasnika o tome.

Dakle, prema pravnom shvaćanju VSRH, od trenutke izgradnje nerazvrstane i svake druge ceste više nije moguće zahtijevati povrat odnosno predaju faktično oduzetih nekretnina, niti je moguće tražiti vraćanje u prvobitnu namjenu, a ujedno od tada počinje teći i zastarni rok potraživanja naknade na ime oduzetih nekretnina bez naknade i bez provođenja postupka. Citirano shvaćanje ukazivalo bi da je do prestanka vlasništva, pa tako i početka zastare, došlo izgradnjom nerazvrstane ceste u smislu ZC/11, pritom ne navodeći koja je od u ZV-u propisanih pravnih osnova prestanka/stjecanja vlasništva konkretno primijenjena. Jednostavno pozivanje na faktično oduzimanje iz posjeda i izgradnju nerazvrstane ceste *(„nepovratnu transformaciju zemljišta")* imajući u vidu sve odredbe ZV-a o stjecanju i prestanku vlasništva, uključujući odredbe o pretvorbi društvenog vlasništva, kao i nedostatak odredbi o nerazvrstanim cestama u zakonima koji su uređivali javne ceste do stupanja na snagu ZC/11, **ne može predstavljati uporište** za konstitutivni učinak prijenosa prava vlasništva – s jedne strane, gubitak vlasništva privatnopravnog subjekta, te istodobno s druge strane, stjecanje vlasništva javnopravnog subjekta. Ovo posebno imajući u vidu da istovremeno prihvaćanje stajališta da je stvarnopravni status nekretnine izmijenjen faktičnim oduzimanjem i izgradnjom te da je pritom nastalo pravo na naknadu kontinuirane štete, kako bi

[126] Op.cit., Kontrec (2016.): *„Jedno od najtežih pitanja je što je s naknadom za nekretnine prijašnjim nositeljima knjižnih prava ako je nerazvrstana cesta izgrađena prije donošenja ZC-a iz 2011. Imaju li te osobe pravo na naknadu ili nemaju? U tom dijelu ZC ne govori ništa, vjerojatno s razlogom jer je veliki dio nerazvrstanih cesta, ali i javnih cesta, građen prije mnogo godina. (...) U praksi su moguće različite situacije, bilo da je nekretnina prijašnjim vlasnicima* ***oduzeta u skladu*** *s odredbom prije važećeg Zakona o eksproprijaciji, bilo da je* ***do prijenosa nekretnina u korist prijašnjih općina došlo u skladu*** *s odredbama Zakona o građevinskom zemljištu. (...) U praksi postoje i situacije u kojima* ***nije donesena odluka o izvlaštenju ili deposedaciji*** *(...) Suglasni smo sa shvaćanjima iznesenim u stručnoj javnosti da bi u tom slučaju zastara potraživanja naknade mogla početi teći od trenutka kada vlasnik više ne bi mogao vlasničkim tužbama tražiti povrat individualno određene nekretnine, a to bi bilo u slučaju kada je nerazvrstana cesta izgrađena. U istom bi trenutku počeo teći i zastarni rok za naknadu štete."*

[127] Milaković, G.; *Naknada za nekretnine na kojima je izgrađena cesta prije donošenja Zakona o cestama iz 2011.;* Informator br. 6296-6297, 9. i 12.7.2014. *"Kad se radi o izgrađenoj cesti, tada bi se radilo o situaciji u kojoj vlasnik zemljišta ne može više tražiti povrat te nekretnine ili njezina dijela na kojem je izgrađena cesta, bilo da se radi o javnoj, bilo o nerazvrstanoj cesti. Slijedom toga, izgradnjom ceste došlo bi do situacije da se ne može tražiti povrat takve nekretnine u posjed vlasnika zemljišta na kojem je izgrađena, jer takva nekretnina za tužitelja više nema niti onu uporabnu vrijednost kakvu je imala prije izgradnje ceste. Zbog toga smatramo da tada dospijeva i zahtjev za naknadu za oduzeto zemljište na kojem je izgrađena cesta i od tada počinje i teći rok za naknadu štete zbog oduzetog zemljišta. Naime, već tada vlasnik zemljišta saznaje i za štetu i štetnika, pa od tada počinje teći i zastarni rok za potraživanje naknade štete."*

[128] Iako se pojavljivalo u praksi i puno godina ranije, stajalište o subjektivnom roku formalizirano je u svibnju 2024. usvajanjem u formi pravnog shvaćanja na sjednici Građanskog odjela VSRH.

proizlazilo iz ranijih odluka VSRH, značilo bi da pravo vlasništva može prestati protupravnom štetnom radnjom faktičnog oduzimanja i izgradnje, **za što ne postoji zakonsko uporište.**

U svojim kasnijim odlukama u kojima je prihvaćeno utvrđenje da su sporni dijelovi nekretnine po ZC/11 nerazvrstana cesta iz razloga da je na njima izgrađena cesta koja služi za javni promet još prije više desetljeća, VSRH je zauzeo drugačije shvaćanje:

> *„kod prelaska u pravni status javnog dobra u općoj uporabi temeljem samog zakona nema više mogućnosti restitucije i povrata stvari slijedom čega nisu osnovani navodi tužitelja u reviziji koji se poziva na nezastarijevanje vlasničke tužbe";*
>
> te da
>
> *„nije moguće bilo zahtijevati povrat … u svakom slučaju od stupanja na snagu ZJC ili od 1996. od kojeg datuma je počeo teći i zastarni rok potraživanja naknade štete ili isplate na ime oduzetih nekretnina bez naknade i bez provođenja izvlaštenja."*[129]

Slijedom navedenoga, prema tom stavu VSRH, proizlazilo bi da je do prestanka vlasništva došlo stupanjem na snagu ZJC/96 – navodnom promjenom stvarnopravnog statusa nekretnine u javno dobro u općoj uporabi. Premda je moguće da je nekretnina već bila u režimu vlasništva jedinice lokalne samouprave prije stupanja na snagu ZV-a, jer je vlasništvo prestalo po nekom od ranije važećih propisa, za prestanak vlasništva *ex lege,* imajući u vidu da odredbe ZJC/96 nisu propisale stvarnopravni status nerazvrstane ceste (dok su za javne ceste propisale režim općeg dobra), **ne čini se da postoji dovoljno uporište.**

VSRH je često u svojim odlukama kvalificirao predmetni zahtjev za isplatu naknade kao odštetnopravni zahtjev koji zastarijeva u rokovima propisanim odredbama ZOO-a, što ne bi smjelo biti primjenjivo za zahtjev iz čl.33. ZV-a u svezi čl.133.st.1. ZC/11 jer isti predstavlja samostalan zahtjev koji neposredno stvara obvezu prema vlasniku stvari koja je izvlaštena. Krši li VSRH na takav način **ustavnopravnu zabranu izvlaštenja bez naknade?**

Neovisno o tome radi li se o zahtjevu iz osnove naknade štete, stjecanja bez osnove, građenja na tuđem zemljištu ili pak stvarnopravnom zahtjevu koji proizlazi iz nezastarivog vlasničkog zahtjeva za povrat stvari odnosno *sui generis* zahtjevu, o pitanju uopće zastarivosti i početku tijeka zastarnog roka **postoji u bitnome jedinstvena praksa VSRH u razdoblju od 1999. do 2024**. S druge strane,

[129] Rev-1555/11 od 9.11.2016. U konkretnom predmetu, utvrđeno je da cesta služi za javni promet od 1985.

praksa drugostupanjskih sudova u RH znala se razlikovati od stajališta VSRH te su inicirani revizijski postupci (bilo od grada/općine, bilo od bivšeg vlasnika), te je čak u mnogim predmetima i dopušteno podnošenje revizije pozivom na zakonske razloge razvoja prava kroz sudsku praksu odnosno potrebu preispitivanja ustaljene sudske prakse s obzirom na presude ESLJP protiv Italije[130].

3.1.2.1. Pravno shvaćanje sa sjednice Građanskog odjela VSRH (svibanj 2024.) o uvođenju subjektivnog početka tijeka općeg zastarnog roka, te ukidna odluka USRH U-III-3726/21 (lipanj 2025.) o povredi jamstva vlasništva i zabrane izvlaštenja bez naknade (čl.48. i 50. Ustava RH)

Građanski odjel VSRH na sjednici u svibnju 2024.[131] usvojio je sljedeće pravno shvaćanje:.

> *„Zahtjev za isplatu naknade za zemljište koje je oduzeto bez zakonom predviđenog postupka (radi izgradnje prometnice), zastarijeva u općem zastarnom roku iz članka 225.* ***Zakona o obveznim odnosima*** *(„Narodne novine“ br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22 i 155/23), s tim da zastara počinje teći onog trenutka kada tužitelj kao prijašnji vlasnik objektivno više nije mogao s uspjehom zahtijevati vraćanje i predaju te nekretnine u posjed, što je zapravo trenutak izgradnje ceste i završetka radova.*
>
> *Iznimno, u implementaciji sadržaja odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-3062/2019 od 3. studenoga 2020., u okolnostima kada je tužitelj kao bivši vlasnik zbog specifičnih okolnosti konkretnog slučaja iz opravdanih razloga za promjenu namjene nekretnine saznao naknadno istekom navedenog objektivnog zastarnog roka, zastara počinje teći od onog trenutka kada je saznao za promjenu namjene nekretnine neovisno od trenutka kada objektivno više nije mogao s uspjehom zahtijevati vraćanje i predaju u posjed te nekretnine, tj. neovisno od trenutka izgradnje ceste i završetka radova.“*[132]

Ne protiveći se očito iskazanoj namjeri najvišeg suda u zemlji da uvaži situacije koje ima u vidu ovo istraživanje, nameće se nekoliko primjedbi.

---

[130] *Carbonara i Ventura, Belvedere Alberghiera S.R.L., Guiso Gallisay* i druge odluke ESLJP u predmetima protiv Italije.

[131] Broj: Su-IV-123/2024-5, izvod iz zapisnika sa druge sjednice Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske (2/24) održane 27. svibnja 2024.

[132] Stav o primjeni subjektivnog zastarnog roka bio je prisutan i prije predmetnog shvaćanja odjelne sjednice. U predmetu jednog trgovačkog društva protiv Grada Splita glede naknade za dio jedne nerazvrstane ceste, presudom VSRH (2024.) Rev-3601/2019 odbijena je revizija tužitelja: *„Napominje se da tek iznimno, ako bi iz posebnih okolnosti konkretnog slučaja proizlazilo da je tužitelj iz opravdanih razloga za promjenu namjene nekretnine saznao naknadno, istekom navedenog objektivnog zastarnog roka, u toj bi situaciji zastarni rok počeo teći od onog trenutka* ***kada je tužitelj saznao*** *za promjenu namjene nekretnine neovisno od trenutka kada objektivno više nije mogao s uspjehom zahtijevati vraćanje i predaju u posjed te nekretnine, tj****. neovisno od trenutka izgradnje ceste i završetka radova.*** *Međutim, tužitelj u ovom sporu takve činjenice nije iznosio niti dokazivao.“*

Prvo, na naknadu za oduzeto zemljište mogu se primjenjivati samo **odredbe propisa o izvlaštenju, a ne odredbe o obveznim odnosima**. Konkretno, u RH su to odredbe ZION, a ne odredbe ZOO.

Drugo, pravno teorijski je upitno može li subjektivni rok početi teći nakon isteka objektivnog roka. Sukladno i zakonskim rješenjima, subjektivni rok ima značaj **relativnog** roka, dok objektivni rok ima značaj **apsolutnog** roka – čijim istekom istodobno prestaje i subjektivni rok.[133]

No, analizom prakse ESLJP i drugih utjecala koji su doveli do odluke USRH (2020.) koja se citira u shvaćanju i samog shvaćanja VSRH (2024.) očito je da se ne radi o subjektivnom i objektivnom roku u smislu da je ovaj prvi **relativni** rok, a ovaj drugi **apsolutni** rok čijim istekom ***„u svakom slučaju“*** tražbina zastarijeva – kako je to primjerice kod odredaba čl.230. ZOO-a o naknadi štete. Radi se naprosto o identificiranju trenutka ***(dies al quo)*** početka tijeka zastare, a duljina roka je po citiranom shvaćanju VSRH jednaka – pet godina kao opći zastarni rok iz ZOO-a.

Treće i po mišljenju autora za predmet ovog istraživanja najvažnije, ne bi smjelo biti na izvlašteniku da *saznaje* za promjenu namjene svoje nekretnine, već bi pravna država/država vladavine prava morala osigurati mehanizme da izvlaštenici budu **obaviješteni** 1) o ovim bitnim pravnim učincima glede svoje imovine te 2) o svojim pravima. Dakle, po službenoj dužnosti, a ne na inicijativu privatnopravnih subjekata.

U svakom slučaju, za predmet istraživanja bitno je ispitati koji je bio *spiritus movens* ovog pravnog shvaćanja? Pravnim shvaćanjem se pozvalo na odluku USRH (2020.)[134], ali koji je sadržaj te odluke i što je utjecalo na njezino donošenje?

Kao što je pokazala analiza prakse sudova opće nadležnosti, primjena subjektivnog roka[135] u predmetima naknade za faktična izvlaštenja viđena je i prije 2024. Citirana odluka USRH iz 2020. ne odnosi se na ustavno pravo vlasništva, nego na pravo na pravično suđenje, preciznije pravo na

[133] Primjerice u primjeni čl.230. ZOO o zastari tražbine naknade štete, prema stajalištu VSRH, subjektivni rok u kojem oštećenik ima pravo zahtijevati naknadu štete kombiniran je s objektivnim rokom nakon čijeg isteka oštećenik nema može zahtijevati ispunjenje te obveze iako subjektivni rok još nije protekao ili nije još ni počeo teći. Kada protekne subjektivni rok, objektivni rok nije pravno odlučan (relevantan). Tako u Rev-84/07 od 12.3.2008.
[134] U-III-3062/19 od 3.11.2020.
[135] Vidi primjerice odluku Rev-6/22.

pristup sudu. Štoviše, radi se o potpuno drugoj činjeničnoj osnovi[136], ali temeljna načela *univerzalni etički principi* su jednako primjenjivi.

USRH je citiranom odlukom – pozivajući se na praksu ESLJP o zastari kao *(ali ne uvijek neopravdanom, nerazmjernom, nepredvidivom)* ograničenju prava na pristup sudu - izvršio kritiku pretjeranog formalizma nižestupanjskih sudova (uključujući VSRH) koji su odbili tužbeni zahtjev zbog prigovora zastare. Odluke ESLJP koje su imale najveći utjecaj na citiranu odluku USRH su ***Vrbica protiv Hrvatske***[137], *Esim protiv Turske[138], te Howald Moor i drugi protiv Švicarske[139].*

Pozivajući se na prvu odluku, USRH je ponovio 1) da **zakonski zastarni rokovi imaju nekoliko važnih svrha** - osiguranje pravne izvjesnosti, pravomoćnosti, zaštita potencijalnih tuženika od zastarjelih zahtjeva, sprječavanje nepravde koja bi mogla nastati ako se od sudaca traži odlučivanje o događajima koji su se dogodili u dalekoj prošlosti i/ili na osnovi dokaza koji bi mogli biti nepouzdani ili nepotpuni zbog proteka vremena; 2) da **postojanje zastarnog roka nije *samo po sebi* nespojivo s Ustavom,** ali USRH mora utvrditi jesu li priroda roka o kojemu je riječ i/ili način na koji je primijenjen spojivi s Ustavom, osobito može li se primjena zakonskih rokova smatrati **predvidivom** za podnositeljice, s obzirom na mjerodavno zakonodavstvo i konkretne okolnosti predmeta.

Pozivajući se na druge dvije odluke koje se tiču primjene subjektivnog roka kao početka tijeka zastare, neovisno o isteku objektivnog roka, USRH je utvrdio da **građanskopravni institut zastare** jest ograničenje ustavnog i konvencijskog prava na pristup sudu, ali **nastup zastare *sam po sebi*** ne znači automatski da je došlo do povrede prava na pristup sudu. Štoviše, u praksi ESLJP-a pitanje **legitimnosti** zastare kao mogućeg ograničenja prava na pristup sudu u pravilu se ne dovodi u pitanje i posebno se ne problematizira. Problematizira se samo ako se ocijeni da je ograničenje u okolnostima konkretnog slučaja **nerazmjerno,** to jest da nije uspostavljena **(pravedna) ravnoteža** između nametnutog ograničenja i cilja koji se želi postići. U tom smislu

[136] Tužba podnositeljica protiv odvjetnika koji ih je zastupao u postupku naknade štete zbog smrti pravnog prednika te neosnovano zadržao za sebe iznose koje je ishodio u njihovo ime i za njihov račun. Tek po odlasku jedne od podnositeljica u mirovinu ovo se *"otkrilo",* te su podnositeljice bile primorane pokrenuti ovaj sudski postupak za isplatu, ali i prijavu disciplinskim tijelima Hrvatske odvjetničke komore te kaznenu prijavu nadležnom državnom odvjetništvu. (Op)tuženi odvjetnik se branio zastarom što je bio razlog odbacivanja navedene dvije prijave, dok su parnični sudovi pravomoćno odbili tužbeni zahtjev zbog zastare. VSRH je odbio reviziju tužiteljica/podnositeljica ustavne tužbe.
[137] Br. 32540/05, odluka od 1.4.2010.
[138] Br. 59601/09, odluka od 17.9.2013.
[139] Br. 52067/10 i 41072/11, odluka od 11.3.2014.

ESLJP, uzimajući u obzir specifične okolnosti konkretnog slučaja, preispituje **odnos subordinacije** subjektivnog zastarnog roka objektivnom roku. **Neproporcionalnim** ograničenjem smatra se uređenje kada je oštećenik bio u nemogućnosti pristupiti sudu jer je njegov zahtjev za naknadu zastario istekom objektivnog roka, a on je zbog opravdanih razloga za dospijeće svoje naknade[140] saznao naknadno kada bi trebao početi teći subjektivni zastarni rok.

U odluci *Esim protiv Turske,* naglašeno je da pravo na pristup sudu nije apsolutno te da je podložno ograničenjima u čemu svaka država uživa slobodu procjene *(a certain margin of appreciation),* ali da ova ograničenja ne smiju umanjiti pravo pojedinca na pristup sudu na takav način ili u tolikoj mjeri da je ***povrijeđena sama bit tog prava.*** Ujedno mora postojati ***razumna veza razmjernosti*** korištenih ograničenja i legitimnog cilja kojem teže.[141] Pravila koja uređuju rokove imaju za cilj osigurati pravilno provođenje pravde. Budući da je tako, dotična pravila ili njihova primjena ne bi smjele spriječiti stranke u parnici da koriste raspoloživo pravno sredstvo.[142] Naglašena je važnost uloge suda u vaganju između *„pretjeranog formalizma" i „pretjerane fleksibilnosti"* u primjeni ovih pravila s ciljem postizanja pravične ravnoteže interesa u svakom konkretnom slučaju. Zapravo, ***pravo na pristup sudu je narušeno kada pravila prestanu služiti ciljevima pravne sigurnosti i pravilnog provođenja pravde te tvore neku vrstu prepreke*** koja sprječava stranku u sporu da nadležni sud odluči meritorno o njegovom ili njezinom slučaju.[143] U konkretnom predmetu *Esim*, ESLJP je utvrdio da je (ne)postupanje turskih sudova prenijelo ***nerazmjerni teret na podnositelja čime je povrijeđena sama bit njegovog prava na pristup sudu.***

U odluci *Howald Moor i drugi protiv Švicarske*, predmetno pravno pitanje bilo je određivanje početka desetogodišnjeg roka zastare prema švicarskom pravu za zahtjeve za naknadu štete koje podnose pojedinci koji boluju od bolesti povezanih s azbestom. Primjećujući da latentno razdoblje

[140] Formulacija prilagođena temi istraživanja, u bitnom se nije izgubilo na značenju. U tekstu odluke USRH: *"(...) jer je njegov zahtjev za naknadu štete zastario istekom objektivnog roka, a on je (zbog latentnog stadija bolesti ili iz drugih opravdanih razloga) za štetu i njezin opseg saznao naknadno (...)"*

[141] Točka 19. odluke Esim: *"However, these limitations must not restrict or reduce a person's access in such a way or to such an extent* ***that the very essence of the right is impaired.*** *Lastly, such limitations will not be compatible with Article 6 § 1 if they do not pursue a legitimate aim or if there is not* ***a reasonable relationship of proportionality*** *between the means employed and the aim pursued."*

[142] Točka 20. odluke Esim: *"The rules governing the time-limits for appeals are intended to* ***ensure a proper administration of justice****. That being so, the rules in question, or their application,* ***should not prevent litigants from using an available remedy."***

[143] Točka 21. odluke Esim: *"In fact, the right of access to a court is impaired when the rules cease to serve the aims of legal certainty and the proper administration of justice and* ***form a sort of barrier preventing the litigant from having his or her case determined on the merits by the competent court."***

tih bolesti može potrajati i više desetljeća, ESLJP je zaključio da je zastarni rok od deset godina koji teče od dana kada je osoba bila izložena azbestnoj prašini nesumnjivo istekao. ***Posljedično, svi zahtjevi za naknadu štete od početka su osuđeni na propast, budući da su pali u zastaru prije nego što su žrtve objektivno mogle biti svjesne svojih prava.*** ESLJP je nadalje primijetio da prijedlog zakonodavnih izmjena u Švicarskoj ne donosi pravično rješenje ovog problema, već samo prijelazno rješenje u obliku *„razdoblja dozvoljenog prekoračenja"* zastarnog roka. Iako je ESLJP prihvatio da je ***legitiman cilj odredaba o zastari pravna sigurnost,*** utvrdio je da je ***sustavna*** primjena tih odredaba prema osobama koje boluju od bolesti koje su mogle biti dijagnosticirane tek mnogo godina nakon događaja koji su ih uzrokovali lišila te osobe mogućnosti da sudovi utvrde njihova prava, zbog čega smatra da u slučajevima u kojima je dokazano da osoba nije mogla znati da boluje od određene bolesti ta činjenica treba biti uzeta u obzir prilikom računanja zastarnog roka. U okviru iznimnih okolnosti u ovom predmetu, ***ESLJP je zaključio da je primjena zastarnih rokova povrijedila pravo podnositeljica na pristup sudu.***[144]

Zaključak ESLJP o **povredi same biti podnositeljevog prava na pristup sudu** putem zakonskih pravila o zastari i/ili sudskog ocjenjivanja pitanja zastare prihvaćen je i u konkretnoj odluci USRH iz 2020.[145] Važan dodatak ovome je što je USRH unio *duh* općoj odredbi hrvatskog propisa o zastari

---

[144] Information Note on the Court's case-law: ***"This case concerned the fixing of the starting point for the limitation period*** *applicable under Swiss law to victims of asbestos exposure****.*** *Given that the latency period for asbestos-related diseases could be several decades, the fixed limitation period of ten years – which, according to the legislation in force and the case-law of the Federal Court, began running on the date when the person concerned had been exposed to the asbestos dust – would invariably have expired.* ***Accordingly, any claims for damages would be bound from the outset to fail, as they would lapse before the victims could be objectively said to be aware of their rights****.* ***Furthermore, the claims lodged by asbestos victims, who had been exposed to that substance prior to the outright ban on its use introduced in Switzerland in 1989, had all become time-barred under the law in force. The bill revising the Swiss legislation on limitation periods did not provide for any equitable solution to the problem, if only on a transitional basis in the form of a "period of grace".*** *The rules on limitation periods pursued the legitimate aim, inter alia, of ensuring legal certainty. As to their proportionality, however, their systematic application to persons suffering from diseases which, like those caused by asbestos, could not be diagnosed until many years after the triggering events, was liable to deprive those persons of the opportunity to assert their claims before the courts. Taking into account the legislation existing in Switzerland to deal with comparable situations and without wishing to prejudge other solutions that might be considered, the Court took the view that where it was scientifically proven that a person could not know that he or she was suffering from a certain disease, that fact should be taken into consideration in calculating the limitation period.* ***Accordingly, the Court found that the application of the limitation periods had restricted the applicants' access to a court to the point of impairing the very essence of their right."***

[145] Točka 15. odluke USRH: ***"Pravilan pristup redovnih sudova*** *omogućio bi podnositeljicama da očekuju drukčije rješavanje njihove građanske tužbe od odbijanja tužbenog zahtjeva zbog nastupa zastare. Moglo bi se zaključiti da je* ***arbitrarni način na koji su sudovi ocjenjivali zastarne rokove*** *u ovom predmetu* ***povrijedio i samu bit prava podnositeljica na pristup sudu."*** Dakle, pravo na pristup sudu može biti povrijeđeno ne samo zakonskim pravilima o zastari, nego i sudskom tumačenju tih pravila ili pak kreiranju *"ab ovo"* pravila o zastari koja nisu uređena zakonom. Na primjeru zatečenih/postojećih nerazvrstanih cesta, zakonodavac je taj koji je prijelaznim i završnim odredbama ZC/11 izvršio faktično izvlaštenje-prijenos vlasništva u korist gradova/općina, ali je propustio regulirati pitanja

u obveznim odnosima. Naime, USRH je protumačio da odredba čl.360.st.2. ZOO/78 (odnosno čl.214.st.2. ZOO/05) definira zastaru iz perspektive vjerovnika tj. *"kad protekne zakonom određeno vrijeme u kojem je* ***vjerovnik mogao*** *zahtijevati ispunjenje obveze",* te je naglasio da je svrha zastare kao obveznopravnog instituta sankcionirati ***nebrigu i nemar vjerovnika za vlastite imovinske interese (iura vigilantibus)*** što opravdava da dužnik protekom vremena istakne prigovor zastare kao svoje pravo da ne izvrši egzistentnu, dospjelu i utuživu obvezu, jer je zahtjev za njezino ispunjenje ***vjerovnikovom pasivnošću*** zastario. Slijedom navedenoga, uvažavajući smisao citirane odredbe ZOO-a i citiranu praksu ESLJP-a, USRH je zaključio da je u konkretnim okolnostima osporenim ***arbitrarnim*** odlukama povrijeđeno pravo podnositeljica na pristup sudu, koje pravo je inherentno pravu na pravično suđenje.

Jedan sudac USRH[146] dao je izdvojeno podupiruće mišljenje kojim je naglasio značenje odredbi čl.12. i 13. ZOO/78 (temeljna načela obveznog prava – dužnost savjesnog i poštenog postupanja, te zabrana zlouporabe prava) na kojim odredbama većina nije utemeljila svoju odluku. Naime, naglašena su dva aspekta ovih odredbi:

- riječ je o ***kogentnim/strogim/prisilnim odredbama*** koje *„zabranjuju dolozne manevre na štetu sukontrahenta, kao i svaku zlouporabu prava (pa i prava na prigovor zastare) koje je prividno u skladu s formalnim slovom zakona, ali u biti ide za ostvarenjem interesa koje pravna norma ne štiti ("non omne qod licet honestum est"),* zbog čega su ga sudovi bili **dužni** (ne samo mogli) **otkloniti;**
- ove odredbe ***„s obzirom na svoju korektivnu funkciju suzbijaju formalizam u primjeni općeg ugovornog prava*** *te sprječavaju da nemoralni i fraudulozni postupci obučeni u formalnopravno uredno ruho ostvare pravnu zaštitu pozivom na slovo zakona s kojim su u prividnom vanjskom skladu“* te da je *„prihvaćanje prigovora zastare na sve tri razine dijeljenja pravde u parnici (...) predstavljalo* ***teški i kruti formalizam koji je neprihvatljiv i sa zakonske, ali i ustavnopravne točke gledišta“;***

naknade, a među njima i pitanja zastare – početak tijeka zastare i trajanje zastare. I u Italiji su sudovi bili ti koji su iskreirali pravila o zastari naknade jer to nije bilo regulirano zakonom.

[146] Sudac Miroslav Šumanović.

sve u kontekstu *„svrhe zastare kao svojevrsne kazne za vjerovnikovo **pasivno** držanje i **nemar** odnosno **nebrigu** za ostvarenje svojih prava s jedne strane, te davanja dužniku prava otkloniti zahtjev **pasivnog** i **nemarnog** vjerovnika s druge strane“.*

Izdvojeno podupiruće mišljenje ukazalo je na institut švicarskog prava o tzv. *otvorenoj zlouporabi prava*[147]- jasna i nedvojbena zlouporaba koja ne uživa pravnu zaštitu.

Vrlo sličan stav o zastari - kada je isticanje takvog prigovora suprotno načelu savjesnosti i poštenja te zabrani zlouporabe prava – zastupao je bivši predsjednik VSRH Radovan Dobronić.[148] Dok su prethodna odluka USRH, zajedno s podupirućim izdvojenim mišljenjem, kao i citirane odluke ESLJP, više se ticale ***početka tijeka zastare,*** imenovani je zastupao stav da prigovor zastare nema apsolutni učinak u slučajevima ***kada dužnik ne postupa u dobroj vjeri*** zbog čega zastara ne bi tekla, pa da bi u tim slučajevima došlo do ***zastoja zastare***, te je za to našao utemeljenje također o općem dijelu-temeljnim načelima hrvatskog propisa o obveznim odnosima, a od komparativnih primjera također u švicarskom pravu. Utemeljenje u našem propisu o obveznim odnosima obrazloženo je da pravilna primjena materijalnog prava podrazumijeva primjenu ne samo posebnog dijela ZOO-a, nego i općeg dijela ZOO-a. U hrvatskoj sudskoj praksi čini se često upravo to, zaboravljajući da su **odredbe općeg dijela ZOO-a nadređene odredbama posebnog dijela** koje treba isključiti ako se ustanovi da je njihova primjena u konkretnom slučaju suprotna temeljnim načelima – početnim odredbama ZOO-a. Štoviše, kako je to naglasilo i prethodno citirano podupiruće mišljenje, odredbe o dužnosti savjesnog i poštenog postupanja te o zabrani zlouporabe prava (i druge početne odredbe ZOO-a, ujedno temeljna načela***) „nisu puke deklaracije, već obvezujuće norme“*** zbog kojih *„ne samo da je **moguće** ne uvažiti odnosno odbaciti prigovor zastare koji jedna ugovorna strana izjavljuje u zloj vjeri, već sudovi to **moraju** učiniti“.* Sudac Dobronić ukazuje da švicarska praksa zauzima stajalište da dolazi do suspenzije (zastoja) zastare za vrijeme pregovora ***bez da za to ima izravno uporište u zakonu,*** što dovodi u vezu sa stajalištem hrvatskih sudova u primjeni gotovo identičnog propisa o obveznim odnosima prema kojemu takav zastoj (suspenzija) zastarnog roka tijekom pregovora uopće ne dolazi u obzir ***„jer nije propisan“ odredbama ZOO-a o zastari,*** što dovodi do toga da u primjeni istog ili bitno sličnog zakonskog teksta (hrvatski i švicarski propis o obveznim odnosima) dolazi do potpuno drugačije primjene,

[147] *Der offenbare Missbrauch eines Rechtes.*
[148] Pokojni sudac Radovan Dobronić (1960. – 2025.); vidi u Dobronić, R.; *Zastoj zastare u trgovačkim ugovorima;* rad u: Zbornik radova Novine u građanskom zakonodavstvu – 2022., Tuhelj, 24. – 25. studenoga 2022.

koja ima odraza i na rezultat sudskih postupaka.[149] Zaključno sudac Dobronić ističe ***„gotovo da nema pravnog sustava koji prigovoru zastare daje apsolutni učinak, bez ikakve mogućnosti njegovog odbacivanja pod određenim okolnostima.“*** [150]

O zastari kao neproporcionalnom ograničenju prava na pristup sudu u građanskim postupcima, profesorice s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci objavile su više radova (2018., 2020., 2022.) koji radovi su zasigurno također dali poticaj citiranoj odluci USRH iz 2020. i citiranom shvaćanju sa odjelne sjednice VSRH iz 2024.

U radu iz 2018.[151] autorice, uvodno o pravu na pristup sudu, naglašavaju 1) ***realnu i izvjesnu mogućnost*** obratiti se sudu sa svojim građanskopravnim zahtjevom te nepostojanje ograničenja suprotnih Konvenciji; 2) ***učinkovitost zaštite*** – raspoloživost pojedincu predvidivih, dostupnih i učinkovitih sredstava za slučaj miješanja u njegova prava. Činjenica da je nacionalnim zakonodavstvom predviđena mogućnost pristupa sudu ***ne mora značiti da je ostvarena bit prava na pristup sudu i da ono nije povrijeđeno.*** Nije riječ samo o *„pukom“* pristupu sudu nego bi se moralo i odlučiti o građanskopravnom zahtjevu pojedinca.[152] Dva utvrđenja autorica citiranog rada za izdvojiti su u kontekstu predmeta ovog istraživanja. Prvo, u predmetu *Dacia S.R.L. protiv*

---

[149] Ibid. ***„Ne samo da je moguće ne uvažiti odnosno odbaciti prigovor zastare koji jedna ugovorna strana izjavljuje u zloj vjeri, već sudovi to moraju učiniti*** *– jer „načelo dobre vjere uzima se u obzir po službenoj dužnosti kod sudova i arbitraža“, a „ugovorne strane nemaju pravo da primjenu ovog načela generalno isključe“. Dakle,* ***pravilna primjena ZOO-a uključuje načelo o „savjesnosti i poštenju“ kao sastavni dio primjene obveznog prava*** *na konkretan slučaj. U postojećoj se praksi ZOO primjenjuje isključivo kroz primjenu posebnog dijela ZOO-a, bez analize je li primjena toga dijela ZOO-a sukladna načelu bona fides.* ***Takva praksa nije ni u formalnom smislu ispravna primjena važećeg ZOO-a, a može se govoriti o bitno iskrivljenoj primjeni ZOO-a*** *koja na kraju i dovodi do toga da u primjeni istog ili bitno sličnog zakonskog teksta (hrvatski i švicarski zakoni o obveznim odnosima) dolazi do pojave potpuno drugačije primjene, koja ima odraza i na rezultat sudskih postupaka. No, to se čini u uvjerenju da je to ispravno zbog pravne sigurnosti – to je načelo osnovni ratio postojanja instituta zastare. Međutim, pri tome se ispušta iz vida da* ***načelo pravne sigurnosti nije jedino načelo niti isključivi postulat, nego da pored njega postoje i druga načela, koja nisu puke deklaracije, već upravo obvezujuće norme.”*** Može se dodati i sljedeće: osobito ako postojeća pravna nesigurnost nema ikakve veze sa privatnopravnim subjektima, već je istu uzrokovala javna vlast kršeći zakone zemlje te time stekavši korist, a na štetu privatnopravnog subjekta.

[150] U radu je ukazano na relevantne odredbe tzv. Načela europskog ugovornog prava (PECL): *“U opisanom smislu je već priznat napor koji je uložio Ole Lando i koji je na kraju doveo do stvaranja Načela europskog ugovornog prava (Principles of European Contract Law; dalje u tekstu: PECL). Tako Lando u obrazloženju čl.14:304 PECL-a ističe da* ***pregovori između ugovaratelja radi postizanja sporazuma izvan suda zaslužuju podršku te da oni ne trebaju biti vođeni pod pritiskom prijeteće zastare****. Lando dalje ističe da dužniku koji započinje pregovore s vjerovnikom i na taj način ga odvraća od podizanja tužbe ne smije biti dopušteno da odbije ispunjenje činidbe, u pravilu isplatu novčane obveze, pozivajući se na protek vremena tijekom pregovora. Lando naglašava da se čl.14:304. PECL-a može u konačnici shvatiti kao* ***specijalna manifestacija načela dobre vjere (good faith),*** *koje Landova načela propisuju u čl.1:201. PECL-a.”*

[151] Bukovac Puvača, M.; Mihelčić, G.; *Zastara kao neproporcionalno ograničenje prava na pristup sudu u građanskim postupcima (odabrana pitanja);* rad u: Zbornik Liber Amicorum Aldo Radolović; Pravni fakultet u Rijeci, 2018., str. 317. – 335.

[152] Ibid. str. 319. i 320.

Moldavije[153] ESLJP je najprije naglasio potrebu uređenja zastarnih rokova tako da ***ne vrijeđaju zaštićeno pravo***, a potom je – ne dovodeći u pitanje ovlast države predvidjeti različite zastarne rokove po duljini i vrsti - naglasio da oni ***ne mogu biti takvi da onemogućuju pristup sudu u mjeri koja ugrožava bit prava,*** pa da su zbog toga neproporcionalni i protivni zahtjevu pravne sigurnosti.[154] Drugo, pronađen je nizozemski poredbenopravni uzor u mogućnosti da sud - kada za to postoje opravdani razlozi - odobri ***produljenje*** zastarnog roka.[155]

Iz rada iz 2020.[156] - s obzirom na užu temu ovog istraživanja – za izdvojiti je dio o zastari kao ograničenju prava na mirno uživanje vlasništva, i to o **predvidivosti** zastarnih rokova kao konvencijskoj pretpostavci **opravdanosti** ograničenja, referirajući se na dvije odluke ESLJP protiv Hrvatske – *Vrbica*[157] *i Lelas*[158] - obje iz 2010. U oba predmeta radilo se o primjeni odredbe čl.388. ZOO/79 o prekidu zastare vjerovnikovom radnjom, te je u oba predmeta ESLJP zaključio da su *„odluke domaćih sudova imale pravnu osnovu u domaćem pravu, ali da to samo po sebi nije dovoljno da se zadovolji načelo zakonitosti koje pretpostavlja da primjenjive odredbe domaćeg prava trebaju u dovoljnoj mjeri biti* ***dostupne, precizne i predvidive u primjeni*** *te da* ***pojedinac mora moći*** *– uz odgovarajući savjet ako postoji potreba –* ***predvidjeti,*** *u mjeri koja je razumna u danim okolnostima, posljedice koje određena (ne)radnja može povlačiti za sobom",* što znači da ESLJP treba provjeriti ***„je li način na koji su domaći sudovi tumačili i primjenjivali domaće pravo doveo do posljedica koje su u skladu s načelima Konvencije".***[159]

---

[153] Broj 3052/04, odluka ESLJP od 24.2.2008. U službenoj evidenciji *case law* ESLJP, odluka u ovom predmetu iz 2009. o naknadi (čl.41. pravična naknada) evidentirana je kao *„Entitlement following unlawful deprivation of hotel:* ***restitution or compensation in lieu*** *based on current market value plus, in either case, any additional losses"*; što se može prevesti kao restitucija (povrat nekretnine u ranijem stanju) ili ***naknada umjesto toga***, primjenjujući načelo-standard **pune naknade** međunarodne investicijske arbitraže iz predmeta ***Chorzow*** odnosno načelo ESLJP iz predmeta protiv grčkih nezakonitih okupacija i faktičnih izvlaštenja (npr. ***Papamichalopoulos*** i drugi) te glede talijanskog konstruktivnog izvlaštenja/*accessione invertita/occupazione acquisitiva.* Plus ***„any additional losses"*** što je u talijanskim primjerima pokazano kao dodatni iznosi na ime izgubljene dobiti i/ili nedostupnosti zemljišta.

[154] Ibid. str. 323.

[155] Ibid. str. 333. u svezi str.326. Odlučujući u žalbenom postupku (predmet *Van Hese/De Schelde*) nizozemski sud (odluka iz 2000.) istaknuo je razlike njihova i švicarskog uređenja (referirajući se i na ovdje citirani predmet *Moor*): mogućnost produljenja roka kada postoje opravdani razlozi, smatrajući da time nacionalna pravila o zastari predstavljaju **proporcionalna** ograničenja prava na pristup sudu koje je dovoljno zaštićeno te da na učinkovitost i pravnu sigurnost ne utječe to što se **razlozi produljenja roka zastare** ispituju u svakom pojedinom slučaju. Odluka Vrhovnog suda Nizozemske *(Hoge Raad der Nederlanden*) od 28.4.2000., NJ 2000/430.

[156] Mihelčić, G.; *Zastara u svjetlu konvencijske zaštite (odabrana pitanja);* 2020., dostupno na: https://hrcak.srce.hr/file/351894, posljednji pristup 15.8.2025.

[157] Broj 32540/05, odluka od 1.4.2010.

[158] Broj 55555/08, odluka od 20.5.2010.

[159] Op.cit., Mihelčić, G.; 2020., str. 163. – 165.

U radu iz 2022.[160] autorice su – nakon ukazivanja na ***„poučak“*** ESLJP iz predmeta *Moor (protiv Švicarske) i Esim (protiv Turske)* te na citiranu odluku USRH (2020.) U-III-3062/19 – u zaključku istaknule 1) da se kao najvažnija pitanja zastare u nacionalnim pravnim sustavima javljaju ona o početku njezinog tijeka i duljini trajanja, budući da do povrede konvencijskog prava dolazi kada je proširenjem polja slobodne procjene ***država ugovornica nametnula neprihvatljivo/neopravdano ograničenje pojedincu*** – nelegitimno, nepredvidivo i nerazmjerno ograničenje;[161] 2) da konvencijska praksa nalaže da se duljinu zastarnih rokova i njihovo računanje ***ne smije mehanički primjenjivati,*** da nijedan pravni sustav neće grubo povrijediti pravnu sigurnost omogući li osobito osjetljivom oštećeniku pristupiti sudu[162], a što treba u svakom pojedinom slučaju odgovoriti ***svaki savjesni sudac*** instrumentima koje mu pruža Konvencija, Ustav[163] ili tradicionalna načela na kojima je sazdan građanskopravni sustav.[164]

Osim citiranih odluka ESLJP u predmetu *Esim (2013.) i Moor (2014.),* za temu ovog istraživanja - u dijelu općenito o zastarivosti/početku tijeka zastare - značajne su i neke ranije odluke ESLJP.

Odluka (2001.) u predmetu *Yagtzilar i drugi protiv Grčke*[165] nije ni prva ni zadnja odluka protiv Grčke u kojoj je ESLJP utvrdio postojanje povrede čl.1. Protokola br.1. (kako to sumarno navodi ***case law „izostanak naknade za izvlaštenje“)***[166] time što su grčke[167] javne vlasti okupirale nekretnine privatnopravnih subjekta na više godina (pa i na više desetljeća) bez ikakve naknade. ESLJP je u ovom predmetu utvrdio 1) da ne dijeli mišljenje grčkih sudova kojima je podnositeljima uskraćeno pravo na naknadu za izvlaštenje zbog zastare, 2) da mu nije uvjerljivo obrazloženje

[160] Bukovac Puvača, M.; Mihelčić, G.; Marochini Zrinski, M.; Zastara – stare nedoumice i nova pitanja; rad u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 3, 2022., str. 559. - 580.
[161] Ibid., str.575.
[162] Ibid., str.576.: *„Tursko pravo nije pretrpjelo tektonski poremećaj kada je u predmetu Esim „uslišen“ oštećenik koji je nosio metak u glavi 17 godina.“*
[163] Ibid., str.577., pozivajući se na odredbu čl.16.st.2. Ustava RH po kojoj ***„svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom slučaju.“*** Kao što su to imenovane autorice utvrdile, kao što je to utvrdio pokojni sudac Dobronić i sudac USRH Šumanović koji je dao izdvojeno podupiruće mišljenje u citiranoj odluci iz 2020., što koincidira s rezultatima ovog istraživanja, čini se da se hrvatski suci/sudovi često *„boje“* primijeniti opća pravna načela (primjerice iz Ustava ili Konvencije ili pak iz općeg dijela ZOO-a), fokusirajući se isključivo na posebne odredbe i ograničavajući se na njihovu *„mehaničku“ i „formalističku“* primjenu.
[164] Ibid. str.576. i 577.
[165] *Yagtzilar i drugi protiv Grčke,* broj 41727/98, odluka od 6.12.2001.
[166] *Peaceful enjoyment of possessions - Absence of compensation for expropriation:* ***violation***
[167] Ovo istraživanje je utvrdilo najveći broj povreda čl.1. Protokola br.1. faktičnim okupacijama tuđih nekretnina bez provođenja postupka izvlaštenja (pa eventualno i izvlaštenjem posljedično npr. po praksi talijanskog Kasacijskog suda) te izostankom naknada upravo od strane **grčkih i talijanskih** javnih vlasti. Osim kvantitativno, radi se i o kvalitativno najtežim povredama, u slučaju Italije od strane Vijeća Europe utvrđenim tzv. **sustavnim** povredama i **sistemskim** poremećajima u području prava na mirno uživanje vlasništva.

grčke vlade o tome zašto nikada nije plaćena ikakva naknada podnositeljima odnosno njihovim prednicima/sljednicima, 3) te da je izostanak bilo kakve naknade za ***„uzimanje“*** imovine podnositelja narušena na njihovu štetu ***pravična ravnoteža*** između zaštite vlasništva i potreba javnog interesa.[168]

Za razliku od prethodno navedene odluke koja se izravno tiče zastarivosti naknade za (faktično) izvlaštenje[169], u naredna dva predmeta nije utvrđena povreda čl.1. Protokola br.1., nego drugih konvencijskih prava te se meritum ticao drugih činjeničnih supstrata. Međutim, načelna pitanja - opravdanosti/prihvatljivosti nacionalnog zastarnog režima kao konvencijske pretpostavke ograničenja prava na pristup sudu – su ista.

U odluci *Phinikaridou protiv Cipra (2007.)*[170]*,* ESLJP je – utvrđujući je li država ugovornica ispunila svoje pozitivne obveze – zaključio 1) da zastarni rok **nije *per se* nekompatibilan sa Konvencijom**, ali je potrebno ispitati je li priroda zastarnog režima i/ili načina na koji je primijenjen nekompatibilan sa Konvencijom te je li ostvarena pravična ravnoteža suprotstavljenih prava i interesa; 2) da je teško prihvatljiv **nefleksibilni zastarni režim** koji se primjenjuje neovisno o činjenicama konkretnog slučaja, bez mogućnosti iznimki kada je znanje za relevantne činjenice nastupilo nakon isteka propisane zastare i bez predviđenog alternativnog oblika popravljanja takve situacije; slijedom čega je utvrđena **povreda same biti** podnositeljevog prava na poštivanje njegovog privatnog života.[171]

---

[168] Iz odluke ESLJP u predmetu *Yagtzilar i drugi protiv Grčke*: *“41.* ***In the instant case the lengthy proceedings instituted following the occupation and the subsequent expropriation of the land in question ended without the applicants receiving compensation.*** *The Court considers that the Government have not provided a convincing explanation of the reasons why the Greek authorities did not at any time pay compensation to the applicants or their heirs for the taking of their possessions.* ***Admittedly, as indicated above, the Court cannot take the place of the Greek courts in ruling on the issue of the merits of statute-barring the applicants' right to compensation.*** *However, the Court cannot fail to observe that, by operation of the statute of limitations, the applicants were awarded nothing, at the end of proceedings which had started in 1933, for pecuniary or non-pecuniary damage sustained as a result of their being deprived of their property, without compensation, for over seventy years (see, mutatis mutandis, Malama v. Greece, no. 43622/98, § 51, ECHR 2001-II). 42.* ***The Court therefore considers that the lack of any compensation for the taking of the applicants' possessions upset, to their detriment, the fair balance that has to be struck between the protection of property and the requirements of the general interest.*** *Accordingly, there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1.”*

[169] Primjerice i u drugim predmetima protiv Grčke navedenim u ovom radu – *Papamichalopulos, Iatridis* itd.

[170] *Phinikaridou protiv Cipra*, broj 23890/02, odluka od 20.12.2007.

[171] *“The Court's task was to determine* ***whether the respondent State had complied with its positive obligations*** *in its handling of the applicant's action for judicial recognition of paternity. A limitation period per se was not incompatible with the Convention and in paternity suits could be justified by the desire to ensure legal certainty and finality in family relations. The issue was thus* ***whether the nature of the time-limit and/or the manner in which it was applied was compatible with the Convention and whether a fair balance had been struck*** *between the competing rights and*

U odluci *Stagno protiv Belgije (2009.)*[172] ESLJP je – prethodno utvrđujući da su nacionalni zastarni režimi težili legitimnom cilju pravne sigurnosti – zaključio 1) da je striktna primjena zastarnog režima – ne uzimajući u obzir specifične okolnosti slučaja – spriječila podnositelje u korištenju pravnih sredstava koja su im ***inače u načelu na raspolaganju***; 2) da je takvo ograničenje prava na pristup sudu bilo nerazmjerno u vezi s ciljem pravne sigurnosti i ispravnog provođenja pravde.[173]

Argumentacija o zastarnom režimu koji je pojedinca onemogućio u korištenju ***inače raspoloživih sredstava*** za ostvarivanje naknade, prisutna je i u – za predmet ovog istraživanja – važnoj odluci ESLJP (2000.) u predmetu *Carbonara i Ventura protiv Italije*[174], ali i kasnijim odlukama kao što je npr. odluka (2023.) u predmetu *Gallo*[175] *protiv Italije.*

- Detaljnije o ukidnoj odluci USRH U-III-3726/21 (lipanj 2025.) glede povrede jamstva vlasništva i zabrane izvlaštenja bez naknade (čl.48. i 50. Ustava RH) – radi izbjegavanja ponavljanja – upućuje se na dio rada naslova *„Studija slučaja/case study u nekim tekućim postupcima"* u kojem je kao posljednja obrađena ova odluka.

---

interests. Among the relevant factors to be taken into consideration here were the existence of alternative means of redress or of an exception in cases where knowledge of the biological reality had been acquired only after the time-limit had expired. ***The Court had difficulty in accepting inflexible limitation periods that applied irrespective*** *of the child's awareness of the relevant facts and considered that a distinction had to be made between cases in which the child had had no opportunity to find out the facts and those in which it had refrained from instituting proceedings within the statutory time-limit for other reasons.* ***Even having regard to the State's margin of appreciation****, the application of a rigid time-limit for the exercise of paternity proceedings,* ***regardless of the circumstances of the individual case*** *and in particular, the child's knowledge of the facts concerning paternity,* ***had impaired the very essence*** ***of the applicant's right*** *to respect for her private life."*

[172] *Stagno protiv Belgije,* broj 1062/07, odluka od 7.7.2009.

[173] ***"Statutory limitation periods pursued the legitimate aim of ensuring legal certainty****, as a time-bar on claims protected potential defendants from belated complaints and meant that the courts would not have to give judgments based on evidence that had become uncertain or incomplete with the passing of time. The courts had thus held that the limitation period also ran against minors, and put the interests of the insurance companies first.* ***The strict application of a statutory limitation period, without taking into account the particular circumstances of the case, had thus prevented the applicants from using a remedy that in principle was available to them.*** *That limitation on their right of access to a court was disproportionate in relation to the aim of guaranteeing legal certainty and the proper administration of justice."*

[174] Točka 71. odluke *Carbonara i Ventura protiv Italije* (2000.): *"Nadalje, Sud primjećuje da je Kasacijski sud primijenio* ***petogodišnji rok zastare od datuma završetka radova*** *(28. listopada 1972. godine). Kao rezultat toga, podnositelji zahtjeva bili su lišeni mogućnosti koja im je, u načelu, bila na raspolaganju za dobivanje naknade štete." "Furthermore, the Court notes that the Court of Cassation applied* ***the five-year limitation period from the date of completion of the works*** *(28 October 1972). As a result, the applicants were denied the possibility that had, in principle, been available to them of obtaining damages." "Par ailleurs, la Cour relève que la Cour de cassation a appliqué* ***le délai de prescription de cinq ans à partir de la date d'achèvement de l'ouvrage****, soit le 28 octobre 1972. De cette manière, la protection qui s'offrait en principe aux requérants, à savoir la possibilité d'obtenir des dommages-intérêts, a été réduite à néant."*

[175] *Gallo protiv Italije,* broj 11061/05, 9. veljače 2023.

U ovom dijelu naznačuje se ova odluka USRH kao bitna sastavnica evolucije pravnih shvaćanja najviših tijela nacionalnog pravnog poretka u svega nekoliko godina:

1. VSRH - odluke o dopuštenju podnošenja revizije pozivom na potrebu preispitivanja sudske prakse imajući u vidu praksu ESLJP u predmetima protiv Italije[176]; više odluka iz 2024. kojima se *"reafirmira"* pravno shvaćanje VSRH iz razdoblja 1986. – 1999. o nemogućnosti tijeka/nastupanja zastare dok se god ne provede postupak izvlaštenje/donese rješenje o naknadi[177]; te prethodno analizirano pravno shvaćanje sa sjednice GOVSRH iz svibnja 2024.;
2. USRH – citirana odluka iz lipnja 2025. predstavlja veliki zaokret u nacionalnom pravnom poretku, osobito imajući u vidu sadržaj rješenja USRH U-I-6326/11 i dr. iz veljače 2017. o ocjeni ustavnosti Zakona o cestama koji je stupio na snagu 2011.

Na citiranu odluku USRH iz lipnja 2025. – kao i na pravno shvaćanje sa sjednice Građanskog odjela VSRH iz svibnja 2024. – referira se ESLJP u odluci iz svibnja 2026. u predmetu ***Jurić protiv Hrvatske*** kao na *„nedavne zaokrete u praksi domaćih sudova" / „recent shifts in domestic case-law"*.

3.1.2.2. Odluka ESLJP od 07. svibnja 2026. u predmetu Jurić protiv Hrvatske (br. 51771/21) – povreda same biti prava na pristup sudu (čl.6. Konvencije) – nepredvidivost načina izračunavanja zastarnog roka glede naknade za faktično izvlaštenje (prijelazne odredbe ZC/11) od strane hrvatskih sudova

Citirana presuda ESLJP objavljena je na samom kraju ovog višegodišnjeg istraživanja, ali je neizostavno morala biti uvrštena u tekst rada koji nosi naslov *„Zastarivost naknade za faktično izvlaštenje u svjetlu prakse Europskoga suda za ljudska prava"*. Šira tema rada je faktično izvlaštenje općenito kao pojava, a uža tema je upravo zastarivost/početak tijeka zastare naknade za faktično izvlaštenje, i to ponajviše na primjeru tzv. zatečenih nerazvrstanih cesta temeljem prijelaznih odredbi ZC/11.

[176] Dobar primjer je odluka Revd-1304/21. Na kraju je odbijena revizija tužitelja. Više u dijelu rada naslova *„Studija slučaja/case study nekih pravomoćno okončanih predmeta, uključujući odluke VSRH, na način da je odbijen tužbeni zahtjev radi isplate prihvaćanjem prigovora zastare"*.
[177] Odluke u predmetima Rev-505/24 i Rev-510/24. Više u dijelu rada naslova *„Studija slučaja/case study u nekim tekućim postupcima"* u kojem je kao posljednja obrađena ova odluka.

Činjenice:

Podnositeljica zahtjeva je odlukom OS u Rijeci kao zemljišnoknjižnog suda od 4.7.2014. obaviještena o upisu parceliranog dijela njene nekretnine (prijedlog Područnog ureda za katastar Rijeka) kao vlasništvo Grada Rijeke. Podnositeljica je 1.10.2015. podnijela tužbu protiv Grada Rijeke radi isplate naknade za faktično izvlaštenje nekretnine. Presudom OS u Rijeci od 24.5.2019. odbijen je tužbeni zahtjev uz obvezivanje podnositeljice da naknadi tuženom Gradu parnične troškove u iznosu od 3.584,00 eur. Prihvaćen je prigovor zastare s obrazloženjem: 1) da je riječ u naravi o cesti koja je 1978. izgrađena s infrastrukturom (sustav odvodnje oborinskih voda, kanalizacija, javna rasvjeta); 2) da je cesta asfaltirana više puta, posljednji put 2000.; slijedom čega da je naknada zastarjela najkasnije s danom 1.1.2006.[178] Navodi se da je tužbeni zahtjev ispitan temeljem odredaba čl.33. ZV-a, s tim da je primijenjen zastarni rok iz čl.225. ZOO-a. Presuda se pozvala – *inter alia* – na presudu USRH od 7.2.2017., U-I-6326/11 i dr. (ustavnost prijelaznih odredbi ZC/11). Presudom ŽS u Rijeci od 15.9.2020. pravomoćno je odbijen tužbeni zahtjev podnositeljice, utvrđujući: 1) da je o troškovima Grada cesta asfaltirana i opskrbljena infrastrukturom; 2) da je time taj dio nekretnine već bio prenesen u vlasništvo Grada *(„had already been appropriated");* 3) da je prednica podnositeljice naknadu mogla tražiti naknadu u navedenom trenutku kada je predmetni dio nekretnine postao nerazvrstana cesta *(„had become an unclassified road before the entry into force of the 2011 Roads Act")* neovisno o tome kada se isti u zemljišnoj knjizi upisao kao nerazvrstana cesta. Rješenjem USRH od 10.3.2021. odbijena je i ustavna tužba podnositeljice s obrazloženjem da je bilo *„**predvidivo** – imajući u vidu **konzistentnu** praksu na ovu temu – da njezin zahtjev ne može biti usvojen zbog isteka zastarnog roka",*[179] te da je ništa nije sprječavalo da zahtjev podnese ranije. Naposljetku, paralelno s sudskim parničnim postupkom, podnositeljica je 7.10.2016. podnijela zahtjev za naknadu pred upravnim tijelom (Ured državne uprave u Primorsko-goranskoj županiji). Zahtjev je odbijen 3.1.2017. s obrazloženjem: 1) da formalne pretpostavke nisu ispunjene s obzirom da akt o izvlaštenju nikada nije donesen; 2) da može pokrenuti parnični postupak radi naknade. Rješenjem resornog ministarstva pravosuđa i uprave od 11.1.2021. odbijena je žalba podnositeljice i potvrđeno prvostupanjsko rješenje.

Podnositeljica je 2021. inicirala postupak pred ESLJP. U razmatranju mjerodavnog pravnog okvira ESLJP je utvrdio – među ostalim – sljedeće: 1) znanstveni rad iz 2020. i ovdje citiran;[180] 2) pravno shvaćanje GOVSRH iz svibnja 2024; 3) rješenje VSRH iz studenoga 2024. kojim je dopušteno podnošenje revizije[181]; 4) odluku USRH od 24.6.2025. (U-III-3726/21). Republika Hrvatska je na zahtjev podnositeljice odgovorila kako slijedi: 1) da je do prijenosa vlasništva

---

[178] Točka 9.: *"Once covered with asphalt and thus put into use, the relevant part of the land could have no longer been returned to the applicant's predecessor, **who had thereby lost her ownership**. That was also **when the five-year statutory limitation period** for seeking compensation provided for in section 225 of the Obligations Act (see paragraph 35 below) **had started to run."***

[179] Točka 12.: *"(...) it had been **foreseeable,** considering the **consistent practice** on the matter, that her claim had been **doomed to fail** owing to the expiry of the statutory limitation period, also bearing in mind that nothing had prevented her from bringing her action earlier."* USRH se pozvao na navodnu konzistentnu praksu domaćih sudova glede zastarivosti predmetne naknade. Pitanje jest 1) je li zaista konzistentna praksa; a i ako jest, 2) je li to utemeljenje da je takva praksa ustavno i konvencijski kompatibilna? Cilj je na to odgovoriti ovim istraživanjem.

[180] Točka 33. presude ESLJP. Vidi Staničić, F.; *Je li Zakonom o cestama 2011. godine (ipak) provedeno faktično izvlaštenje nerazvrstanih cesta?*

[181] Revd-2148/24 od 13.11.2024.

došlo 2000.g. kada je cesta asfaltirana i time *„stavljena u uporabu“,* tj. kada je postala dostupna većem broju osoba (vozila), da su tada ispunjene pretpostavke iz ZC/11 da bi se mogla smatrati nerazvrstanom cestom te da je istodobno tada počeo teći petogodišnji zastarni rok za naknadu[182]; 2) da je način na koji su domaći sudovi izračunali zakonski rok zastare bio *„**predvidiv** i u skladu s **dugotrajnom** praksom domaćih sudova“*[183]*;* te 3) da u skladu s rješenjem USRH od 7.2.2017. (U-I-6326/11 i dr.) upis nerazvrstane ceste u zemljišnu knjigu nije od utjecaja na pitanje vlasništva, a time i da domaći sudovi nisu mogli računati početak tijeka zastare tek od trenutka dostave rješenja o uknjižbi.

Zaključci ESLJP su sljedeći:

1. Iako su postojale kao kategorija cesta, **pravni status nerazvrstanih cesta prvi put je uređen odredbama ZC/11** kojima su određene kao javno dobro u vlasništvu jedinica lokalne samouprave (točka 59.);
2. U okolnostima kada nikad nije donesen akt o izvlaštenju, niti je isplaćena naknada u vezi s tim, stav sudova RH i Vlade RH o nepovratnom gubitku vlasništva *„asfaltiranjem i stavljanjem u uporabu“* bi značilo **omogućiti vlastima da se okoriste od nezakonite situacije** (pozivajući se na odluku Belvedere Alberghiera S.r.l. protiv Italije), zbog čega se prijenos vlasništva nakon završetka javnih radova **ne može smatrati *„predvidivim“*** (točka 62.);
3. **Način na koji su hrvatski sudovi izračunali zakonski rok zastare nije bio predvidiv**, te su primjenom petogodišnjeg roka zastare od dana asfaltiranja ceste hrvatski sudovi uskratili mogućnost dobijanja naknade (pozivajući se na odluku Carbonara i Ventura protiv Italije), i **nerazmjerno ograničili pravo na pristup sudu** (točka 68.);
4. Pravo na pristup sudu mora biti *„praktično i učinkovito“,* a ne *„teoretsko ili iluzorno“,* pa mogućnost podnošenja građanske tužbe ne ispunjava nužno zahtjeve čl.6.st.1. Konvencije, a stupanj pristupa koji pruža nacionalno zakonodavstvo mora biti dovoljan da osigura

[182] Točka 45.: *“The Government argued that the applicant’s predecessor, B.J., had been deprived of her title to the land in question in 2000, when the unclassified road in question had been covered with asphalt and hence “put into use” – that is, when it had become available to a large number of users (vehicles). It was also at that time that the road had fulfilled the requirements under the 2011 Roads Act to be considered an unclassified road. From that moment, the five-year limitation period had started to run.”* Postavlja se pitanje je li podnositeljica 2000. mogla znati kakav će zakon stupiti na snagu 2011. odnosno je li prije 2011. bio uređen vlasničkopravni status nerazvrstanih cesta? Stupanjem na snagu tog zakona došlo je do *ex lege* izvlaštenja s *ex tunc* učincima, s tim da nije zakonski uređeno pitanje naknade.

[183] Točka 46.: *“Furthermore, the Government maintained that the manner in which the domestic courts had calculated the statutory limitation period in the applicant’s case had been foreseeable and in line with the domestic courts’ long-standing practice.”* Kao i USRH i nižestupanski sudovi do tada, i Vlada RH se u postupku pred ESLJP pozivala na (navodnu) konzistentnu i dugotrajnu praksu domaćih sudova kao dostatan razlog predvidivosti 1) faktičnog izvlaštenja nastalog prijelaznim odredbama ZC/11; te 2) zastarnog režima naknade za navedeno. Na obranu Vlade RH iz točke 46. izravno se nadovezuje točka 68. presude kojim je ESLJP odgovorio na takve navode.

pojedinčevo *„pravo na sud“,* uzimajući u obzir načelo vladavine prava u demokratskom društvu - pozivajući se na odluku Yagtzilar i drugi protiv Grčke (točka 70.);

5. Prethodna razmatranja utvrđena su dovoljnima za zaključak ESLJP o **povredi same biti prava na pristup sudu**, čime je povrijeđen čl.6.st.1. Konvencije (točke 71. i 72.)

Iako je podnositeljica zahtjev podnijela zbog povrede čl.6. Konvencije i čl.1. Protokola br.1. Konvencije (zaštita vlasništva), ESLJP je zaključio da nema potrebe ispitivati ostatak zahtjeva (ocjena zakonitosti samog oduzimanja vlasništva i pitanje naknade za faktično izvlaštenje) smatrajući da je utvrđena povreda prava na pristup sudu dostatna za odlučivanje o predmetu.[184]

Komentar:

Riječ je o prvoj odluci ESLJP-a koja a) podvrgava konvencijskom nadzoru i b) ocjenjuje **negativno hrvatski model** sudskog određivanja početka zastare za zahtjeve za naknadu zbog faktičnog izvlaštenja nastalog *ex lege* temeljem prijelaznih odredbi ZC/11 glede tzv. zatečenih nerazvrstanih cesta. Stoga predstavlja snažnu potvrdu hipoteza ovog istraživanja.

Njezino značenje za Republiku Hrvatsku nije u stvaranju nekakvog novog konvencijskog standarda, nego u njegovoj primjeni na **hrvatski model** sudski oblikovanog određivanja početka tijeka zastare u sporovima glede faktično izvlaštenih nekretnina, te u potvrdi da predvidivost početka tijeka zastare predstavlja samostalni kriterij pri ocjeni razmjernosti ograničenja prava na pristup sudu. Pitanje zastare - koje se u domaćoj praksi dugo promatralo kao isključivo pitanje primjene nacionalnog građanskog prava - postalo je predmet konvencijskog nadzora. Time ova odluka postaje jedno od snažnih uporišta za tumačenje zastare zahtjeva za naknadu zbog faktičnog izvlaštenja u svjetlu Konvencije i prakse ESLJP.

U usporedbi s ranijom praksom koja se odnosila na faktična izvlaštenja, osobito u predmetima protiv Italije (tzv. konstruktivno izvlaštenje) te Nešić protiv Crne Gore (stečena prava na

[184] Točka 73: *“The applicant also complained, relying on Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention, that the way in which the domestic courts calculated the statutory limitation period in her case resulted in her being deprived of her property without compensation.”* Izreka: *“For these reasons, the court, unanimously, 1. Declares the complaint concerning the dismissal of her civil action as time-barred admissible; 2. Holds that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention; 3. Holds that there is no need to examine the admissibility and merits of the remainder of the application.”* Dakle, zahtjev nije odbijen po osnovi povrede konvencijskog prava vlasništva, već se nije ni ulazilo u ocjenu povrede tog prava stavljajući naglasak na procesnu dimenziju zaštite konvencijskih prava - na činjenicu da osoba kojoj je onemogućeno učinkovito ostvarivanje sudske zaštite ne može ni ostvariti pravo na naknadu zbog faktičnog izvlaštenja.

pomorskom dobru), u kojima je naglasak bio stavljen na materijalnopravnu zaštitu prava vlasništva, presuda Jurić protiv Hrvatske premješta težište analize na postupovnopravnu dimenziju zaštite. ESLJP nije želio ispitivati je li došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1, nego je pošao od toga da nepredvidiva primjena pravila o zastari sama po sebi može onemogućiti učinkovitu sudsku zaštitu zahtjeva za naknadu. Dakle, ESLJP svjesno ne ulazi u ocjenu povrede članka 1. Protokola br. 1, nego težište analize premješta na procesnu razinu. Pitanje nije je li država bila dužna platiti naknadu, nego je li vlasniku uopće omogućeno da o tom pitanju učinkovito odluči sud. Time procesna jamstva iz članka 6. Konvencije postaju preduvjet ostvarivanja materijalnopravne zaštite prava vlasništva iz čl.1. Protokola br.1. Konvencije.

Takav razvoj prakse ESLJP osobito je značajan za hrvatske slučajeve tzv. zatečenih nerazvrstanih cesta nakon stupanja na snagu ZC/11. Upravo je u toj kategoriji sporova hrvatska sudska praksa (na čelu s VSRH) postupno razvila pravilo prema kojem se početak zastare vezao uz raniji objektivni događaj – izgradnju ili asfaltiranje prometnice

Promatrajući kroz prizmu ovog istraživanja - koje obuhvaća uvjetno rečeno i materijalnopravnu i postupopravnu dimenziju naknade za faktično izvlaštenje - moglo bi se zaključiti da se praksa ESLJP u ovom području razvijala u sljedećim razvojnim fazama i pravcima:

1. zaštita konvencijskog prava vlasništva od pojava faktičnog izvlaštenja - predmeti protiv Italije (dobar primjer su odluke u predmetima Belvedere Alberghiera, Carbonara i Ventura, Guiso-Gallisay), Nešić protiv Crne Gore, Papamichalopoulos i drugi protiv Grčke);
2. zaštita konvencijskog prava na pristup sudu od zastare kada predstavlja nerazmjerno ograničenje - Vrbica protiv Hrvatske, Lelas protiv Hrvatske, Esim protiv Turske, Howald Moor i drugi protiv Švicarske, Yagtzilar i drugi protiv Grčke, Phinikaridou protiv Cipra, Stagno protiv Belgije);
3. sinteza navedenoga u predmetu Jurić.

Dok su se prethodne odluke odnosile na različite aspekte zaštite konvencijskog prava vlasništva i pristupa sudu, ova odluka se suočila upravo s pitanjem može li sudska praksa – često nastala godinama nakon nastanka relevantnih činjenica - retroaktivno odrediti trenutak od kojega bi zastara počela teći. Odgovor ESLJP nedvosmislen je: ako takvo tumačenje nije bilo dovoljno predvidivo u trenutku kada je pojedinac trebao poduzeti pravne radnje radi zaštite svojih prava, ono nije spojivo s Konvencijom. Predvidivost primjene pravila o zastari afirmira se kao samostalan

konvencijski standard zaštite prava na pristup sudu. Temeljna poruka ove odluke ESLJP jest da država ne može s jedne strane priznati pravo na naknadu zbog faktičnog izvlaštenja, a s druge strane sudskim tumačenjem početka zastare učiniti ostvarivanje toga prava praktično nemogućim. U tom smislu ova odluka ESLJP predstavlja kvalitativno novu etapu i važnu referentnu točku postupanja *pro futuro* za Republiku Hrvatsku i njezine javne vlasti s obzirom da je osporena predvidivost pravila koja su hrvatski sudovi razvili tumačenjem, a ne izričitom zakonskom odredbom.[185]

Naposljetku, nije za previdjeti i zanemariti da je ESLJP u ovoj odluci (točka 69.) uočio ***„zaokrete"*** u hrvatskoj sudskoj praksi, nakon uvida u prethodno citirani mjerodavni pravni okvir u Hrvatskoj. Iako ESLJP navedeno nije detaljnije ocjenjivao, njihovo izričito spominjanje teško se može smatrati slučajnim. Naprotiv, riječ je o jasnom signalu da ESLJP daljnji razvoj prakse hrvatskih sudova i općenito subjekata javne vlasti u RH očekuje upravo u smjeru usklađivanja s konvencijskim standardom predvidivosti.

3.2. CESTE

Vlasničkopravni status već *"izgrađenih"* nerazvrstanih cesta po prijelaznim i završnim odredbama ZC/11 (čl.131. – 133) i ZKG/18 (čl.132.)

Stvarnopravni status nerazvrstanih cesta prvi put je propisan odredbama ZC/11[186] tako što su određene kao javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalaze, te je definirano[187] da su to ceste koje se koriste za promet vozilima i koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim tim Zakonom i drugim propisima, a koje nisu razvrstane kao javne ceste.

I to nije predmet ovog istraživanja niti se problematizira s obzirom da je zakonodavac predvidio postupak izvlaštenja radi građenja tih *„budućih"* nerazvrstanih cesta, kao i pravo izvlaštenika na naknadu – primjenom specijalnih odredbi samog ZC/11, dok se na ono što nije regulirano odredbama ZC/11 primjenjuju opće odredbe ZION.

[185] U sličnom položaju je 2000.g. bila Italija nakon prvih odluka ESLJP glede tzv. faktičnog izvlaštenja (Belvedere Alberghiera, te Carbonara i Ventura, obje odluke od 30.5.2000.), a konačno usklađenje sa praksom ESLJP i nadzorom Vijeća Ministara je tek uslijedilo u razdoblju između 2011. i 2017., tijekom kojeg razdoblja su talijanske javne vlasti tvrdoglavo ustrajali u svojim tumačenjima. Poželjno bi bilo da Hrvatska uči na tuđim skupim greškama.
[186] Čl.101. ZC/11.
[187] Čl.98. ZC/11.

Kada takve (buduće planirane nerazvrstane) ceste postaju javno dobro u općoj uporabi i u neotuđivom vlasništvu JLS? Propisano je[188] da je to trenutak pravomoćnosti uporabne dozvole odnosno izdavanja drugog akta na temelju kojeg je dopuštena uporaba građevine sukladno posebnom propisu.

Postavljaju se i pitanja što ako određenu (nerazvrstanu) cestu - koja se koristi za promet i koja je pristupačna većem broju korisnika – nije izgradio grad odnosno općina? Što ako se radi o putu kojeg su formirali, izgradili i financirali privatnopravni subjekti? Što ako nikad nije izdana uporabna dozvola odnosno drugi akt za uporabu?

Važeći zakonski tekst ne pravi razliku (barem ne onu suštinsku) između budućih planiranih i zatečenih već izgrađenih nerazvrstanih cesta, pa i ne daje odgovor na ta pitanja.

Prijelaznim i završnim odredbama naprosto je određeno da ceste a) koje se na dan stupanja na snagu ZC/11 koriste za promet vozila po bilo kojoj osnovi i b) koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ZC/11, **postaju nerazvrstane ceste**[189]. Dakle, s danom 28. srpnja 2011. kao danom stupanja na snagu ZC/11 ispituje se (ne)postojanje faktičnih kriterija a) *„korištenja za promet vozila“* i b) *„pristupačnosti većem broju korisnika“*.

Štoviše, propisano je da će se postojeći upisi u zemljišnoj knjizi zamijeniti po službenoj dužnosti upisom neotuđivog vlasništva grada odnosno općine, pri čemu se neće primjenjivati načelo zemljišnoknjižnog prava o knjižnom predniku – bez obzira i neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe[190].

[188] Čl.102.st.1. ZC/11.
[189] Čl.131. ZC/11.
[190] Čl.132. i čl.133. ZC/11.

Nije određeno ni tko će biti ovlašten ocijeniti radi li se o opisanoj *„faktičnoj“*[191] situaciji pa su to na sebe preuzeli gradovi i općine[192]. Nema sumnje da je takvo rješenje upitno imajući u vidu da se o njihovom interesu i radi[193] [194].

Ispitujući *ratio legis* često se odgovori mogu pronaći u dokumentima tijekom zakonodavne procedure – prijedlog i konačni prijedlog zakona, izvješća parlamentarnih odbora, amandmani, vjerodostojna tumačenja i sl.

Konačnim prijedlogom ZC/11 određeno je kako slijedi:

- da se odredbama čl.98. – 104. nerazvrstane ceste predlažu odrediti kao javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalaze, da se nerazvrstana cesta ne može otuđiti iz vlasništva jedinice lokalne samouprave niti se na njoj mogu stjecati stvarna prava, te se uređuje upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige;
- da se odredbama čl.131. – 133. uređuju pitanja ***„zamjene“*** postojećih upisa u zemljišnim knjigama nerazvrstanih cesta i cesta koje na temelju ZC/11 postaju nerazvrstane ceste, te pitanja evidentiranja u katastru i upisa u zemljišne knjige nerazvrstanih cesta koje na dan stupanja na snagu ZC/11 nisu evidentirane u katastru odnosno upisane u zemljišnim knjigama;
    - da je Državno odvjetništvo RH posebno upozorilo na otvoreno pitanje upisa javnih cesta u zemljišne knjige, koje je nužno urediti prije nastupa roka početka primjene načela povjerenja u zemljišne knjige iz ZV-a[195], te je iniciralo da se istim zakonom

[191] Ceste koje se na dan 28.7.2011. koriste za promet vozila po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane kao javne ceste.
[192] Kasnije stupanjem na snagu ZKG/18 to je i ozakonjeno - gradovi i općine su izrijekom ovlašteni inicirati katastarske i zemljišnoknjižne postupke radi upisa cesta u njihovom vlasništvu sukladno vlastitim ***potvrdama*** da se radi faktično o nerazvrstanim cestama.
[193] *Nemo iudex in causa sua.*
[194] Navedeno se razlikuje od uređenja kod pomorskog dobra. Prema čl.10.st.12. ZPDML/23, u slučaju dvojbe ili spora radi li se o nekretnini koja je izvorno pomorsko dobro te postoji li pravo na naknadu, odluku donosi sud. Suprotno tome, prema čl.58. i 59. ZION, naknada - u slučaju proširenja granice pomorskog dobra izvan granice koja se po samom zakonu kojim se uređuje pomorsko dobro smatra pomorskim dobrom odnosno izvan granice određene aktom nadležnog tijela donesenog na temelju zakona kojim se uređuje pomorsko dobro – se određuje u upravnom postupku pred upravnim tijelom kako je propisano ZION. Ne ulazeći sada u opisanu suprotnost, za ukazati je da neovisno o tome odlučuje li sud ili upravno tijelo, u svakom slučaju se ne radi o situaciji da sam korisnik izvlaštenja (grad/općina) procjenjuje *„faktični“* kriterij kako je to slučaj kod zatečenih cesta sukladno prijelaznim i završnim odredbama ZC/11. Odredbama ZC/11 (osobito kasnije u svezi odredaba ZKG/18) nije propisana ni sudska ni upravna nadležnost za odlučivanje o tome.
[195] S danom 1. siječnja 2017., sukladno čl.388.st.5. ZV-a.

kojim su uređene javne ceste urede i pitanja pravnog statusa nerazvrstanih cesta te upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige.

Iz Konačnog prijedloga ZC/11 proizlazi potvrda ispravnosti zaključka o tome da **do stupanja na snagu tog Zakona nije bio uređen stvarnopravni status nerazvrstanih cesta u RH**, te da je tek ZC/11 određeno da predstavljaju vlasništvo JLS na čijem se području nalaze. To proizlazi i iz Izvješća Odbora za pravosuđe Hrvatskog sabora[196] nedugo prije stupanja na snagu ZC/11.

Iz istog Izvješća Odbora za pravosuđe proizlazi i nešto puno važnije za uži predmet ovog istraživanja. Naime, navedeno je:

- *„Upozorava se na **prijelazne i završne odredbe u slučaju ex lege izvlaštenja, pitanja naknada u tom slučaju,** te posebno na odredbu čl.133.st.3. i 4., jer se određuje primjena normi dva zakona na istu činjeničnu i pravnu situaciju.“*[197]

Drugim riječima, članovi Odbora za pravosuđa prepoznali su situacije gdje su neke nekretnine - koje po prijelaznim i završnim odredbama ZC/11 predstavljaju vlasništvo JLS - do stupanja na snagu ZC/11 bile u vlasništvu privatnopravnih subjekata[198]. Posljedično tome, upozoreno je da se mora urediti ***pitanje naknade*** u takvim slučajevima *ex lege* izvlaštenja. Navedeni prijedlozi nisu uvršteni u zakonski tekst, štoviše, ni Prijedlog ni Konačni prijedlog ZC/11[199] [200] ne spominju ovo

[196] *„Mišljenje je da je ovaj Zakon bio potreban, posebno u dijelu koji se odnosi na nerazvrstane ceste, **a kojim je njihov imovinskopravni status jasno riješen**.“* Klasa: 340-01/10-01/05, Urbroj: 6521-9, izvješće od 6. lipnja 2011.

[197] Izvor: https://www.iusinfo.hr/radni-dokumenti-hs/RDOCSB201D20110708NVI14842011Tm1095925733 , posljednji pristup 30.8.2025.

[198] Suprotno Konačnom prijedlogu ZC/11, Ustavni sud RH u svom poznatom odbijajućem rješenju iz 2017. o ocjeni ustavnosti čl.131. – 133. ZC/11.

[199] *“U Konačnom prijedlogu Zakona više se ne koristi izričaj: **„gradske ceste",** jer je izazivao zabunu oko pravnog statusa gradskih cesta u odnosu na ostale nerazvrstane ceste. Sve su ceste na području gradova s 35.000 stanovnika i županijskih središta (osim izuzetno onih koje ispunjavaju mjerila za razvrstavanje u državne ceste) nerazvrstane ceste, u vlasništvu grada, bez obzira da li su to bile prije stupanja na snagu ovoga Zakona ili će to postati temeljem ovoga Zakona (kao bivše javne ceste). Nije prihvaćen prijedlog da se **“gradske ceste”** odrede kao posebna skupina javnih cesta, jer bi se na taj način narušila temeljna koncepcija Zakona o pravnom statusu javne ceste kao javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske i pravnom statusu nerazvrstane ceste kao javnog dobra u vlasništvu jedinice lokalne samouprave.”*

[200] Zanimljivost je da se tzv. posebni privici Konačnog prijedloga ZC/11 – među ostalim - tiču usklađenosti/podudarnosti s pravnom stečevinom EU i s pravnim aktima Vijeća Europe, a ovo istraživanje ispituje – među ostalim – upravo usklađenost domaćeg prava u području faktičnih izvlaštenja s čl.1. Protokola br.1. EKLJP i s praksom ESLJP.

Izvješće odnosno da zaista može doći do situacija ***ex lege*** **izvlaštenja** i da se ***moraju*** urediti pitanja naknade za takva izvlaštenja.[201]

Krajem 2012./početkom 2013. u Hrvatskom saboru je traženo vjerodostojno tumačenje odredbe čl.98.st.1.t.6. ZC/11 koja govori o *„drugim cestama na području naselja i gradova"*. Svi akteri u tom postupku[202] bili su suglasni da je *„svaka cesta pa tako i nerazvrstana cesta izgrađeni objekt"*, pa da se putevi koji nisu *„izgrađeni objekti"* ne mogu smatrati nerazvrstanim cestama. No, isto tako je navedeno: *„ukoliko poljski put prema svojim tehničkim karakteristikama predstavlja građevinu, treba ga smatrati nerazvrstanom cestom u smislu Zakona o cestama, u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi"*.

U lipnju 2014. postavilo se zastupničko pitanje tadašnjem predsjedniku Vlade RH povodom **spornih prijelaznih i završnih odredbi ZC/11** glede ispravnosti upisa grada/općine kao vlasnika (tuđeg) zemljišta na kojem su izvršili zahvat u prostoru bez lokacijske, građevinske i uporabne dozvole, samo temeljem geodetske snimke izvedenog stanja, kao i glede mogućnosti uknjižbe vlasništva grada/općine bez plaćanja naknade dotadašnjim vlasnicima[203]. Odgovor Vlade RH je bio u smjeru da su predmetne prijelazne i završne odredbe ZC/11 (čl.131. – 133.) **u skladu s ustavnopravnim jamstvom vlasništva[204],** primjenjujući gotovo isto obrazloženje koje je kasnije Ustavni sud RH imao u svojoj odluci iz 2017. i kasnijim odlukama glede ZC/11.

---

[201] Ovo su prepoznali i drugi pripadnici stručne javnosti: *„U prvoj verziji Zakona o cestama kao nacrta, poslije i prijedloga, stajala je i odredba o tržišnoj naknadi, ali na DORH-ov je prijedlog izbrisana s obrazloženjem da je ta materija općenito uređena Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade. Nitko u tom trenutku nije shvatio (ili nije htio shvatiti) što to može prouzročiti."* Izvor: Kačer, H.; *Vlasnik naknadu može tražiti samo za 'cestu' koja je nastala u posljednjih pet godina,* 2021., dostupno na: https://lidermedia.hr/poslovna-scena/hrvatska/vlasnik-naknadu-moze-traziti-samo-za-cestu-koja-je-nastala-u-posljednjih-pet-godina-137355/ , posljednji pristup 30.8.2025.

[202] Vlada RH, te Odbor Hrvatskog sabora za pomorstvo, promet i infrastrukturu.

[203] ***„Je li sukladno člancima 131., 132. i 133. Zakona o cestama (NN 84/2011) zakonski ispravno upisati*** *u zemljišne knjige nekretninu preko koje je izvršen zahvat u prostoru (položen asfalt), a za koju nije ishođena građevinska ni uporabna dozvola samo na bazi geodetskog elaborata kojim je snimljeno izvedeno stanje?* ***Znači li to da jedinice lokalne samouprave koje su obavile zahvat u prostoru na čestici na kojoj nisu vlasnik****, za koju nemaju ishođenu lokacijsku, građevinsku ni uporabnu dozvolu, za koju nemaju zasnovano pravo služnosti ili dosjelost služnosti – trebaju vlasnika takve čestice (ili dijela čestice) zemlje obeštetiti po tržišnoj cijeni (sukladno čl.105.st.5.) za tu česticu (ili dio čestice) preko koje je položena cesta ili se suprotno tome jedinice lokalne samouprave smiju knjižiti na čestice privatnih osoba (koje su upisane u zemljišnim knjigama kao vlasnici zemljišta preko kojeg je položena cesta)* ***bez da su dužne platiti novčanu naknadu za zemljište?"***

[204] *„U slučaju da vlasnik nekretnine na kojoj je izgrađena nerazvrstana cesta za istu nije ostvario naknadu u skladu s propisima,* ***svoje pravo može ostvariti pred nadležnim sudom*** *sukladno općim odredbama članka 33. ZV-a koje jamče vlasnicima pravo na naknadu u slučaju oduzimanja odnosno ograničenja prava vlasništva.* ***Odredbama Zakona o cestama nije derogirana citirana odredba ZV-a*** *koja sukladno postavljenom ustavnopravnom jamstvu vlasništva i opravdanosti njegovog ograničenja u određenim slučajevima predviđa pravo vlasnika na naknadu u slučaju da je*

Glede početka tijeka zastare za podnošenje zahtjeva za naknadu, u sudskoj praksi – prvenstveno praksi VSRH – ustalilo se shvaćanje da to nije ni promjena vlasništva u zemljišnoj knjizi (mada je to u nekim slučajevima bila prva vijest (bivšim) vlasnicima), ni pravomoćnost uporabne dozvole, ni dan stupanja na snagu ZC/11 odnosno objave odluke o proglašenju cestom u službenom glasniku grada i općine (iako su u pojedinim odlukama i takva shvaćanja izražena), nego da **zastara počinje teći najkasnije faktičnim dovršetkom izgradnje ceste, iznimno od saznanja za takvu prenamjenu nekretnine[205].** Neovisno o tome što cesta često nije bila izgrađena djelovanjem i sredstvima grada i općine, te što često građevinska i uporabna dozvola nikad nisu izdane. Neovisno o tome što je izgradnja ceste dovršena godinama, često i desetljećima prije stupanja na snagu ZC/11 pa primjena općeg zastarnog roka iz ZOO-a *automatski/retroaktivno* znači oduzimanje vlasništva bez naknade.

Takva praksa počela je čak i prije (od 1999.) nego što je to zaista zakonski (2011.) propisano. S obzirom da su predmetne ceste postojeće na dan 28.7.2011. mogle biti i u privatnom vlasništvu[206], **navedene odredbe ZC/11 u odnosu na takvu imovinu proizvode učinke izvlaštenja** – svojevrsnu legalizaciju faktičnih okupacija tuđih nekretnina[207] i/ili legalizaciju prisilnog preuzimanja vlasništva izvan bilo kakvog propisanog postupka, i to vrlo često bez ikakve mogućnosti za naknadu (bivšim) vlasnicima. No, faktično izvlaštenje da ne bi bilo protupravno mora biti, osim sa zakonom, u skladu s ustavnim odredbama[208].

Faktična izvlaštenja su pojave kojih nisu lišene i zemlje s puno duljom pravnom tradicijom od nas, ali je u tim zemljama ili postignuto praksom sudova (u čemu USRH i VSRH nisu ispunili svoje ustavne zadaće) ili je propisano (ono što je naš zakonodavac izostavio) provođenje odgovarajućih

---

*njegovo pravo zakonom ograničeno ili oduzeto. Vlada RH posebno napominje da je stručna radna skupina za izradu Zakona o cestama utvrdila da se **u najvećem broju slučajeva** radi o nekretninama koje su izvlaštene od prijašnjih vlasnika, ali rješenja o izvlaštenju nikada nisu upisana u zemljišne knjige, što je prijašnjim vlasnicima kao strankama u postupku izvlaštenja bilo poznato."* 10. srpnja 2014., Klasa: 021-12/14-01/268, Urbroj: 50301-05/20-14-4.

[205] Formalizirano pravnim shvaćanjem usvojenim na sjednici GO VSRH iz svibnja 2024., uz formaliziranje dodatne mogućnosti primjene **subjektivnog** početka tijeka zastare od saznanja za prenamjenu, ali samo u specifičnim okolnostima slučaja koje bi to opravdale.

[206] Ranije je analizirano i zaključeno da nijednim propisom o cestama prije ZC/11 **nije** bio propisan stvarnopravni režim nerazvrstanih cesta.

[207] Nešto slično je napravljeno u Italiji prvotnom odredbom novodonesenog Zakona iz 2001., nakon prvih odluka ESLJP iz 2000. s kritikom prakse tzv. konstruktivnog izvlaštenja, da bi 2010. ta odredba bila proglašena neustavnom te je 2011. stupila na snagu nova zakonska odredba koja je uvela **odgodni uvjet isplate naknade** da bi došlo do prijenosa vlasništva.

[208] Čl.3., 14., 16., 26., 29., 48., 50. Ustava RH.

postupaka i pravo prijašnjih vlasnika na naknadu[209] pod precizno određenim uvjetima koji ne ostavljaju mjesta sumnji koje državno tijelo je nadležno i u kojem roku – ako rok postoji - se može tražiti naknada u slučaju da korisnik izvlaštenja nije naknadu odredio sam po službenoj dužnosti.

Različitost uređenja - za **buduće** nerazvrstane ceste s jedne strane i za **postojeće** nerazvrstane ceste s druge strane - dovodi do neravnopravnosti među pravnim subjektima jer će za jedne postupci izvlaštenja biti provedeni te će im biti isplaćene naknade, dok za druge neće.

Osim što je moglo/moralo biti propisano da korisnici takvih faktičnih izvlaštenja (gradovi i općine) obavještavaju prijašnje vlasnike o tome da im je vlasništvo oduzeto i da imaju pravo na naknadu (kad ih se već ne obavještava u zemljišnoknjižnim postupcima koji se vode *ex offo*) odnosno da im sami po službenoj dužnosti naknadu isplaćuju. A ako i to nije bilo propisano, moglo/moralo se učiniti ono što je napokon napravljeno odredbama ZION, a to je dati prijašnjim vlasnicima pravo iniciranja postupaka za isplatu naknade[210]. I to bez vremenskog ograničenja (ZION ne propisuje rokove, kao uostalom nijedan propis o izvlaštenju u RH, SFRJ i analiziranim zemljama *exYu*) u skladu s višegodišnjom praksom VUSRH[211].

Nakon njegovog stupanja na snagu, ZC/11 je više puta osporavan pred USRH. Prigovori predlagatelja ponajviše su isticali neustavno upisivanje prava vlasništva gradova i općina na nerazvrstanim cestama, upućujući na **nesuglasnost osporenih zakonskih odredbi** s nepovredivošću vlasništva i vladavinom prava kao najvišim ustavnim vrednotama, s zabranom diskriminacije i jamstvom jednakosti pred zakonom, s ustavnim procesnim jamstvima za stranke u pravnim postupcima i s jamstvom prava vlasništva.

Naposljetku, ne smije se izostaviti propise o komunalnom gospodarstvu[212] koji uz propise o cestama paralelno uređuju nerazvrstane ceste, pa i propise o sigurnosti prometa na cestama[213] koji

[209] Najbolji primjer su Sjedinjene Američke Države. S tim da je i u Italiji nakon 2011. postignut dostatan stupanj pravne sigurnosti u ovom području. Dobar primjer su i promatrane zemlje *exYu*, među ostalim Crna Gora.
[210] Čl.57. – čl.59. ZION: ***Naknada za nekretnine za koje se po posebnom propisu smatra da su izvlaštene***. Doduše, ove odredbe su se ograničile samo na dva slučaja faktična izvlaštenja, a ne i primjerice na nerazvrstane ceste. Na slučajeve izvan čl.57. – 59. ZION postavlja se pitanje primjenjivosti odredbe čl.62.st.2. ZION.
[211] Nažalost, **stajalište VUSRH o nezastarivosti naknade za faktično izvlaštenje** VSRH nije imao priliku ispitati.
[212] Zakon o komunalnom gospodarstvu Narodne novine br. 36/1995, 109/1995, 21/1996, 70/1997, 128/1999, 57/2000, 129/2000, 59/2001, 82/2004, 110/2004, 178/2004, 38/2009, 79/2009, 153/2009, 153/2009, 49/2011, 84/2011, 90/2011, 144/2012, 56/2013, 94/2013, 153/2013, 147/2014, 36/2015; **u daljnjem tekstu: ZKG/95.**
[213] Zakon o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine br. 84/1992, 6/1993, 5/1993, 26/1993, 29/1994, 43/1996, 46/1996, 54/1996, 105/2004; **u daljnjem tekstu: ZSPC/92);** Zakon o sigurnosti prometa na cestama Narodne novine br. 105/2004, 142/2006, 60/2008; **u daljnjem tekstu: ZSPC/04);** Zakon o sigurnosti prometa na cestama (Narodne

spominju nerazvrstane ceste, ali ipak u za tim propisima predviđenu svrhu koja ne ulazi u predmet ovog istraživanja.

Odredbama ZSPC/92, ZSPC/04 i ZSPC/08, određeno je da se prometom na cesti, prema ovom Zakonu, podrazumijeva promet vozila, pješaka i drugih sudionika u prometu na javnim cestama i nerazvrstanim cestama koje se koriste za javni promet, dok je odredbama o zakonskim izrazima nerazvrstana cesta definirana kao cesta koja se koristi za promet po bilo kojoj osnovi, a koja nije razvrstana kao javna cesta po posebnom propisu i koja je dostupna većem broju raznih korisnika (seoski, poljski i šumski putovi, putovi na nasipima za obranu od poplava, ulice u naseljima, pristupne i spojne ceste, prostori parkirališta, benzinskih crpki i sl.). Za predmet ovog istraživanja najvažnije jest da propisima o sigurnosti prometa na cestama **nije propisan stvarnopravni (vlasnički) status** nerazvrstanih cesta.

Što se tiče propisa o komunalnom gospodarstvu, dok je ZKG/95 spominjao održavanje nerazvrstanih cesta kao jednu od komunalnih djelatnosti, **bez definiranja njihovog stvarnopravnog statusa,** ZKG/18 učinio je upravo to. Uredio je ista pitanja kao i ZC/11 pa se uslijed preklapanja otvara pitanje koje odredbe imaju prednost – primjenjujući načelo *lex specialis ili lex posterior*[214].

Prema Zakonu o komunalnim djelatnostima iz 1979.[215], jedna od komunalnih djelatnosti je uređenje i održavanje cesta, ulica, trgova i putova, a cestom se smatra izgrađena površina u naselju od značaja za promet koja nema svojstvo javne ceste prema odredbama posebnog zakona.

Nerazvrstane ceste su odredbama ZKG/18 izrijekom uvrštene u komunalnu infrastrukturu[216] [217], za koju je propisano[218] kako slijedi:

---

novine br. 67/2008, 48/2010, 74/2011, 80/2013, 158/2013, 92/2014, 64/2015, 108/2017, 70/2019, 42/2020, 85/2022, 114/2022, 133/2023; **u daljnjem tekstu: ZSPC/08).**

[214] S jedne strane, ZKG/18 je **kasnije** stupio na snagu u odnosu na ZC/11. S druge strane, ZC/11 uređuje **specijalno** nerazvrstane ceste, dakle samo jednu od kategorija komunalne infrastrukture.

[215] Članak 2. Zakona o komunalnim djelatnostima ("Narodne novine" br. 15/79., 18/79., 47/89., 19/90., 26/93., 29/94.; **u daljnjem tekstu: ZKD/79).**

[216] Čl.59. i čl.60. ZKG/18. Osim nerazvrstanih cesta, komunalnu infrastrukturu predstavljaju **javne prometne površine** na kojima nije dopušten promet motornih vozila, javna parkirališta, javne garaže, javne zelene površine, građevine i uređaji javne namjene, javna rasvjeta, **groblja** i krematoriji na grobljima, građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza, a osim navedenih predstavničko tijelo JLS može odlukom odrediti i druge građevine komunalne infrastrukture, **ako služe za obavljanje komunalne djelatnosti.**

[217] Zakon o grobljima (NN br. 78/2025, 80/2025), na snazi od 17. svibnja 2025.g. Prije njega Zakon o grobljima (NN br. 19/1998, 50/2012, 89/2017) i Zakon o grobljima (NN br. 26/1960, 46/1961, 15/1965).

[218] Čl.61. ZKG/18.

a) komunalna infrastruktura je *javno dobro u općoj uporabi u (su)vlasništvu* jedinice lokalne samouprave i/ili osobe koja obavlja komunalnu djelatnost;
b) komunalna infrastruktura *može biti u pravnom prometu* isključivo između jedinica lokalne samouprave i pravnih osoba koje obavljaju komunalne djelatnosti te druge osobe na toj infrastrukturi ne mogu stjecati stvarna prava;
c) komunalna infrastruktura stječe status javnog dobra u općoj uporabi danom njezine **izgradnje, uređenja**[219] ***odnosno*** **stupanja na snagu odluke o proglašenju**[220] javnog dobra u općoj uporabi;
d) komunalna infrastruktura *upisuje se u zemljišne knjige* kao javno dobro u općoj uporabi i kao vlasništvo odnosno suvlasništvo jedinice lokalne samouprave i/ili javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom.

Također je propisano[221]:

a) da **odluku o proglašenju** komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i odluku o ukidanju statusa javnog dobra u općoj uporabi komunalne infrastrukture donosi **predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave;**
b) da navedena odluka, uz ostalo, mora sadržavati naziv i vrstu komunalne infrastrukture, podatak o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici i katastarskoj općini na kojoj se infrastruktura nalazi te **nalog nadležnom sudu** za upis statusa javnog dobra u općoj uporabi u zemljišne knjige odnosno za brisanje tog statusa ako se radi o infrastrukturi koja se upisuje u zemljišne knjige;
c) da se navedena odluka dostavlja nadležnom sudu radi provedbe upisa statusa javnog dobra u općoj uporabi u zemljišnim knjigama odnosno radi brisanja tog statusa.

Neotuđivost vlasništva gradova / općina – koja je propisana kao beziznimno pravilo odredbama ZC/11 – **relativizirana je** odredbama ZKG/18. No, već je i **bila relativizirana** drugim zakonskim

[219] Može se manifestirati kao oblik tzv. **fizičkog faktičnog izvlaštenja *(physical taking).*** Ovakvo rješenje ako bi se provodilo bez odgovarajućih dozvola, te obavijesti i pristanaka dotadašnjih suvlasnika, otvara opasnost za zlouporabe i približavanje praksi tzv. konstruktivnog izvlaštenja koja se provodila u Italiji.
[220] Može se manifestirati kao oblik tzv. **regulatornog faktičnog izvlaštenja *(regulatory taking)***. Za razliku od regulacije prostornim planom kojom se postiže učinak vrlo blizak izvlaštenju, a odredbe *ZPU* kod neuređenih/neizgrađenih površina za koje je prostornoplanski određena javna namjena daju ovlaštenje vlasnicima da izvrše svojevrsno *obrnuto izvlaštenje* – prisilno prenesu nekretninu u vlasništvo gradu/općini, uz naknadu.
[221] Čl.62. ZKG/18.

propisom[222] koji je stupio na snagu 21. srpnja 2011. kojim je omogućen **promet** infrastrukturnim građevinama između javnih vlasti i drugih javnopravnih subjekata.

Za predmet ovog istraživanja najznačajnija je odredba ZKG/18 o tome **u kojem trenutku** komunalna infrastruktura (time i nerazvrstane ceste) postaje javno dobro u općoj uporabi. No to nisu sve odredbe ZKG/18 o nerazvrstanim cestama. U prijelaznim i završnim odredbama[223], slično kao i ZC/11, propisuje se prijelazni režim upisa[224] kako slijedi.

Komunalna infrastruktura izgrađena do dana stupanja na snagu ZKG/18 (4. kolovoza 2018.) koja nije evidentirana u katastru ili nije evidentirano njezino stvarno stanje evidentira se u katastru na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture, **potvrde jedinice lokalne samouprave da se radi o komunalnoj infrastrukturi,** a koje dokumente pribavlja i nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave odnosno javni isporučitelj koji upravlja komunalnom infrastrukturom i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista u zemljišnu knjigu. Prijavni list za prethodnu provedbu u zemljišnoj knjizi izrađen u skladu s pregledanim i potvrđenim geodetskim elaboratom izvedenog stanja komunalne infrastrukture i potvrdu jedinice lokalne samouprave da se radi o komunalnoj infrastrukturi zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja nadležni ured za katastar. **Potvrda** jedinice lokalne samouprave mora sadržavati katastarske i zemljišnoknjižne oznake zemljišta na kojem se nalazi i **tvrdnju da se radi o komunalnoj infrastrukturi.** Komunalna infrastruktura evidentira se u katastru i upisuje u zemljišne knjige kao neotuđivo vlasništvo odnosno suvlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi i/ili javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom, **neovisno** o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe – dakle, uz isključenje načela knjižnog prednika. Na evidentiranje u katastru i upis u zemljišne knjige komunalne infrastrukture **ne primjenjuju se** odredbe – zakona kojim se uređuje prostorno uređenje o parcelaciji građevinskog zemljišta niti odredbe drugih zakona i propisa kojima

[222] Zakon o uređivanju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina (NN br. 80/2011., 144/2021), stupio na snagu sedam dana prije stupanja na snagu ZC/11.
[223] Čl.132. ZKG/18.
[224] **Prijelazni stvarnopravni režim** je glede nerazvrstanih cesta ostao onakav kakav je propisan odredbama čl.131. – 133. ZC/11, dok je ZKG/18 (re)uredio **prijelazni režim upisa** što jest bio predmet i citiranih odredbi ZC/11. Iako odredbama ZKG/18 nije određen prijelazni stvarnopravni režim, dakle, glede postojeće, zatečene, već izgrađene komunalne infrastrukture, odredbama čl.61. i 62. (dakle, redovitim, a ne prijelaznim i završnim odredbama) ZKG/18 je određen stvarnopravni režim glede planirane, buduće i novoizgrađene komunalne infrastrukture.

se uređuje katastar zemljišta i nekretnina, vlasništvo, druga stvarna prava i zemljišne knjige - koje su protivne prethodno citiranim odredbama ZKG/18.

Citirane odredbe ZKG/18 zanimljivo je povezati i usporediti s odredbama ZC/11, kao i sa citiranim rješenjem USRH/17.

Prije svega, za predmet ovog istraživanja bitnom se ukazuje odredba ZKG/18 po kojoj nerazvrstane ceste postaju javno dobro u općoj uporabi ***danom*** njezine izgradnje, uređenja[225] ***„odnosno"***[226] stupanja na snagu odluke gradskog ili općinskog vijeća o proglašenju[227] neke nekretnine nerazvrstanom cestom – time svojim vlasništvom i javnim dobrom u općoj uporabi. Kad je riječ o planiranoj novoizgrađenoj komunalnoj infrastrukturi, takva odluka gradskog/općinskog vijeća ima samo **deklaratorni** karakter. No, kad je riječ o postojećoj, zatečenoj, već izgrađenoj nekretnini kojoj se mijenja namjena na način da (od) sada predstavlja komunalnu infrastrukturu kao javno dobro u općoj uporabi, takva odluka gradskog/općinskog vijeća ima **konstitutivno** značenje.

U usporedbi s tim, odredbama ZC/11 nerazvrstana cesta postaje javno dobro u općoj uporabi pravomoćnošću uporabne dozvole odnosno izdavanjem drugog akta za uporabu građevine.

S tim u vezi, postavlja se pitanje koji je relevantan trenutak nakon 4. kolovoza 2018. – **izgradnja ceste ili pak pravomoćnost uporabne dozvole za cestu.** Što se tiče pitanja koji propis ima prednost u slučaju da uređuju isto pitanje, bez obzira što je ZKG/18 kasniji *(lex posterior derogat legi priori),* odredbe ZC/11 imaju prednost kao posebne *(lex specialis derogat legi generali)* glede nerazvrstanih cesta kao jedne od sastavnica komunalne infrastrukture.[228]

---

[225] Trenutak izgradnje ceste kao trenutak transformacije zemljišta, o čemu je sudska praksa bila detaljna, postavlja se ***pitanje što ako cestu nije izgradio (iskrčio/formirao/asfaltirao/uredio) nijedan javnopravni subjekt, nego sami privatnopravni subjekti?*** Ovakvo određenje zakonodavca bi značilo da je potpuno dopušteno da gradovi i općine donesu odluke o proglašenju takve nekretnine cestom u svom vlasništvu.

[226] Što bi značila riječ ***„odnosno"*** u određivanju stvarnopravnog statusa neke nekretnine? Iz trenutno važeće odredbe bi se moglo zaključiti da bi mjerodavan trenutak bio onaj za kojeg je utvrđeno da se ***pojavio najranije.***

[227] S obzirom da je ovim dano gradovima/općinama jednostrano pravo procijeniti i prenijeti neku nekretninu u svoje vlasništvo, vrlo je upitno iz ugla temeljnih ustavnih i konvencijskih načela. ***Nemo iudex in causa sua.*** ESLJP je utvrdio u mnogim odlukama nedopuštenost uređenja u kojem javne vlasti izvlače korist iz vlastitih pogrešaka/propusta, kamoli na teret/trošak privatnopravnih subjekata.

[228] Ima i drugačijih stajališta: *"Upis nerazvrstanih cesta već je ranije uređen Zakonom o cestama (ZC), te je omogućavao da se u zemljišne knjige i katastar upišu nerazvrstane ceste u izvedenom stanju, sagrađene do 28. srpnja 2011. godine. ZKG je lex specialis, kasnije donesen i njime se omogućava da se u zemljišne knjige i katastar upišu sve izvedene nerazvrstane ceste sagrađene do 4. kolovoza 2018. To znači da predmetom upisa mogu biti i nerazvrstane ceste sagrađene između 28. srpnja 2011. i 4. kolovoza 2018. godine."* Končić, A.; *Pravni status komunalne infrastrukture – upis u katastar i zemljišne knjige;* 18.6.2019., dostupno na: https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2019B1276 , posljednji pristup 16.2.2024.:

Iz perspektive privatnopravnih subjekata kao tadašnjih knjižnih i/ili stvarnih vlasnika predmetnih cesta itekako je važan odgovor na to pitanje. S jedne strane, izgradnja ceste je faktično pitanje podložno tumačenjima, i to prema **jednostranoj odluci** samog grada ili općine o čijem interesu se radi, pa i **bez obavijesti** ili uz zakašnjelu obavijest (bivšem) vlasniku, dok s druge strane, uporabna dozvola ipak podrazumijeva upravni postupak i **obaviještenost** (bivšeg) vlasnika.

Primjećuje se da je zakonodavac kod ZKG/18 – za razliku od ZC/11 - prepoznao one situacije kod kojih cesta nije izgrađena od strane javnopravnih subjekata, već od strane onih privatnopravnih pa često akta za gradnju ni akta za uporabu nije bilo. Ipak, primjećuje se i da zakonodavac ne propisuje da su gradovi odnosno općine ti koji su morali izgraditi cestu da bi ona postala njihovo vlasništvo[229], te da izostaje propisivanje postupka za određivanje naknade u slučajevima gdje je **došlo do izvlašćujućih učinaka[230].**

Prethodno navedeno se tiče tzv. budućih nerazvrstanih cesta.

Što se tiče tzv. zatečenih nerazvrstanih cesta, zakonodavac daje ovlast gradovima i općinama da dostave katastru **potvrdu da se radi o nerazvrstanoj cesti,** a katastar tu potvrdu zajedno s potvrđenim geodetskim elaboratom izvedenog stanja nerazvrstane ceste dostavlja sudskom zemljišnoknjižnom odjelu koji tu nekretninu upisuje kao javno dobro u općoj uporabi i u neotuđivom vlasništvu grada odnosno općine. U njihovim rukama je ujedno i *moć* da to naprave po proteku pet godina od izgradnje ceste odnosno od stupanja na snagu ZC/11 i time (definitivno[231]) *„gurnu u zastaru“* prava bivših vlasnika na naknadu, sukladno prevladavajućem stajalištu VSRH.

Tek odredbama ZKG/18 regulirano je nešto što je izostalo kod stupanja na snagu ZC/11 - pitanje tko je bio ovlašten ocijeniti sporni faktični kriterij. Dakle, koristi li se neka površina za promet vozilima i je li pristupačna većem broju korisnika. Mada su već od 2011. (pa i prije[232]) gradovi i općine to samostalno ocjenjivali donošenjem *tzv.* ***popisa*** *nerazvrstanih cesta*, najčešće u vlastitu korist i bez plaćanja naknade ili barem proračunskog predviđanja naknade. Slijedom svega navedenoga, odredbama ZKG/18 *„u ruke“* gradova i općina predana je *„moć“* da ubuduće sami

[229] Po ZKG/18, komunalna infrastruktura stječe status javnog dobra u općoj uporabi danom izgradnje ili uređenja, neovisno o tome (?) tko ju je izgradio odnosno uredio.
[230] Primjena općih odredaba ZION.
[231] I u literaturi i u sudskoj praksi ima stajališta po kojima bi zastarni rok tekao od stupanja na snagu ZC/11, a ne od trenutka dovršenosti ceste, što je vrlo često godinama, pa i desetljećima **prije 2011**.
[232] *Grad Split* je počeo s evidentiranjem nerazvrstanih cesta na svom području još od 2000. Odluke su objavljivane u Službenom glasniku Grada Splita broj 04/00, 39/12, 8/13, 10/14, 40/14, 39/15, 7/20.

provode faktična izvlaštenja na način što će gradsko odnosno općinsko vijeće naprosto donijeti **odluku/potvrdu** kojom će određenu površinu proglasiti nerazvrstanom cestom i dostaviti je sudskom zemljišnoknjižnom odjelu **s nalogom** za upisivanje javnog dobra u općoj uporabi i u njihovom neotuđivom vlasništvu.

Propisano je ***neprimjenjivanje načela knjižnog prednika*** kao jednog od temeljnih načela zemljišnoknjižnog prava, jednako kako je propisano i odredbama ZC/11.

Iščitavajući - pojedinačno i skupno - citirane odredbe ZKG/18 može se zaključiti da je izrijekom dana zakonska ovlast gradovima/općinama donositi dvije vrste akata kojima će izvršiti ocjenu navedenih faktičnih kriterija te time *de facto i de iure* izvršiti prijenos vlasništva određenih nekretnina ili njihovih dijelova u svoju korist. Prvi akt je **odluka** o proglašenju neke nekretnine (ili njenog dijela) nerazvrstanom cestom što su općine/gradovi radili i rade objavom u svojim službenim glasnicima. Ovaj akt je predviđen u odredbama čl.61. kao stanoviti ***režim pro futuro*** kako određene nekretnine mogu stjecati status javnog dobra u općoj upotrebi. Drugi akt je **potvrda** da neka nekretnina (ili njezin dio) već predstavlja ***(perfekt)*** nerazvrstanu cestu koja potvrda se izdaje u postupku evidentiranja u katastru i zemljišnoj knjizi te dostavlja s **nalogom** provedbe zemljišnoknjižnom sudu. Ovaj akt je predviđen u odredbama čl.132. kao ***prijelazni režim evidentiranja i uknjižbe vlasništva*** u korist grada/općine.[233]

> **Rezimirajući sve navedeno, opravdano se postavlja pitanje zadovoljavaju li promatrane važeće odredbe ZC/11 i ZKG/18, kao jedna cjelina, dovodeći ih u neodvojivu vezu sa praksom sudova i praksom jedinica lokalne samouprave (što bi u cjelini tvorilo domaće pravo) one obvezujuće konvencijske standarde - zahtjev dostupnosti, jasnoće i predvidivosti *(„foreseeability“)* pravila domaćeg prava ili je legitimno zaključiti da je ovakvom domaćom praksom povrijeđeno konvencijsko pravo na vlasništvo?**

[233] Je li prihvatljivo da se ovi akti izdaju 1) ako nije grad/općina proveo izgradnju i uređenje nerazvrstane ceste, nego sami privatnopravni subjekti; 2) ako grad/općina nisu ishodili građevinsku i/ili uporabnu dozvolu; 3) ako se ne radi o putu koji je *„dostupan svima“,* nego samo ograničenom krugu osoba? S tim u vezi, ukazuje se na odredbe čl.63.st.2.t.4. ZKG/18 po kojoj obvezna evidencija komunalne infrastrukture **mora sadržavati podatke** o zatraženim i izdanim dozvolama za uređenje, građenje i uporabu komunalne infrastrukture te radnjama rješavanja imovinskopravnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture i aktima s tim u vezi. Ukazuje se i na odredbe čl.64.st.2.t.3. po kojoj *„građenje komunalne infrastrukture“* u smislu ZKG/18 obuhvaća pribavljanje projekata i druge dokumentacije za izdavanje dozvola i drugih akata za građenje i uporabu komunalne infrastrukture.

Kao i kod ZC/11, ispitujući *ratio legis* odgovori se traže u (konačnom) prijedlogu zakona i drugim dokumentima tijekom zakonodavne procedure.

Konačnim prijedlogom ZKG/18 navedeno je:

- da su u više od 20 godina provedbe ZKG/95 uočene pravne praznine, primjerice kada je u pitanju građenje i imovinskopravni status komunalne infrastrukture[234];
- da će se donošenjem predloženog zakona omogućiti ***„jednostavno i brzo evidentiranje“*** u katastru i upis u zemljišne knjige komunalne infrastrukture *„**izgrađene** do stupanja na snagu novog zakona o komunalnom gospodarstvu“*[235].
- da je ovakvo uređivanje ovoga pitanja nužno zbog dugotrajnog i čestog neevidentiranja komunalne infrastrukture, odnosno promjena u vezi s tom infrastrukturom u katastru i zemljišnim knjigama, što ima za posljedicu njihovu neažurnost i pogrešne podatke u pogledu namjene (kulture) i vlasništva infrastrukture, a što stvara *“izrazitu **pravnu nesigurnost** građana i drugih pravnih subjekata u pravnom prometu, posebice prilikom građenja i provedbe investicijskih projekata”,* pri čemu da je *“**većina** komunalne infrastrukture”* izgrađena na zemljištu koje je vlasništvo jedinice lokalne samouprave ili na zemljištu za koje su riješeni imovinskopravni odnosi, odnosno u pogledu kojeg **nema** vlasničkih sporova jer je na njemu, ***“uglavnom već dulje vrijeme”*** izgrađena komunalna infrastruktura.

Kako je vidljivo, intencija zakonodavca pri donošenju ZKG/18 bila je – između ostalog – odrediti prijelazni status upisivanja komunalne infrastrukture u katastar i u zemljišne knjige. Dakle, one već izgrađene, zatečene, postojeće komunalne infrastrukture. I intencija je bila to riješiti ***“jednostavno i brzo”*** - očito polazeći od toga da je sva ili ***“većina”*** komunalne infrastrukture ***“uglavnom već dulje vrijeme”*** izgrađena na zemljištu koje je izvlašteno u korist grada/općine ili na kojoj su

[234] Konkretno, barem glede nerazvrstanih cesta kao jedne kategorije komunalne infrastrukture, **stvarnopravni status i prijelazni stvarnopravni status** već su uređeni odredbama ZC/11. Međutim, za predmet ovog istraživanja u širem smislu (faktična izvlaštenja općenito), značajno je to što je tek propisom o komunalnom gospodarstvu iz 2018. propisan **stvarnopravni status sve komunalne infrastrukture,** jer i među drugim njenim kategorijama je u sudskoj praksi bilo zahtjeva u svezi pojava faktičnih izvlaštenja – javne zelene površine, javna parkirališta, groblja i dr. Nažalost, očito je **izostalo propisivanje prijelaznog stvarnopravnog statusa sve druge komunalne infrastrukture osim nerazvrstanih cesta** glede kojih je to učinjeno odredbama ZC/11, nego je samo određen prijelazni status knjižnog upisivanja-evidentiranja.

[235] U skladu s Izvješćem Odbora Hrvatskog sabora za prostorno uređenje i graditeljstvo, 14.6.2018., Klasa: 022-03/17-01/188, Urbroj: 6521-14-18-02. Izvor: https://www.iusinfo.hr/radni-dokumenti-hs/RDOCSB201D20180713NIX8932018Tm1426025127 , posljednji pristup 30.8.2025.

gradovi/općine na drugi način stekle vlasništvo[236]. Drugim riječima, polazeći od toga da nema zemljišta (ili da su u malom broju) na kojima i dalje privatnopravni subjekti imaju stečeno (i neizgubljeno) pravo vlasništva.

Iako je i ZC/11 regulirao ne samo prijelazni stvarnopravni status nerazvrstanih cesta, nego i prijelazni status njihovog knjižnog upisivanja/evidentiranja, Konačni prijedlog ZC/11 nije sadržavao ovakvu argumentaciju. Zakonodavac je kod donošenja ZKG/18 očito imao u vidu i preuzeo dio obrazloženja odbijajućeg rješenja Ustavnog suda RH iz 2017. o ocjeni ustavnosti prijelaznih i završnih odredbi ZC/11.

3.2.1. Ne upućuje se na propise o izvlaštenju odnosno na pravo na naknadu po propisima o izvlaštenju kao da je provedeno izvlaštenje

Najveći propust prijelaznih i završnih odredbi ZC/11 je što propisujući prijelazni vlasničkopravni status zatečenih/postojećih nerazvrstanih cesta – polazeći od pogrešne premise da je oduzimanje vlasništva od pojedinaca izvršeno znatno ranije – nije upućeno kako i gdje ostvariti naknadu za izvlaštenje.

Izravna posljedica propusta uređenja tog pitanja je ***jedini preostali pravni put – parnični postupak pred sudom opće nadležnosti.*** Za razliku od toga, sve druge naknade za izvlaštenja se određuju u upravnom postupku, uključujući naknade glede onih nekretnina za koje se po posebnom propisu smatra da su izvlaštene, primjerice sukladno propisima o pomorskom dobru u svezi čl.58. i 59. ZION kao općeg propisa o izvlaštenju.

Navedena pogrešna premisa da stupanje na snagu ZC/11 nije uzrokovalo vlasničkopravne promjene vidljiva je u rješenju USRH (2017.) U-I-6326/11 kojim su odbijeni prijedlozi za ocjenu

[236] Op.cit., Končić (2019.): *"Nesređeno stanje je posljedica upravnih i drugih postupaka čija pravomoćna i konačna rješenja nisu pravodobno dostavljana zemljišnoknjižnim sudovima na provedbu, ili uopće nisu bila podobna za provedbu. Riječ je o aktima donesenima prije 1990. godine koji su sadržavali podatke o posjednicima, a ne zemljišnoknjižnim vlasnicima te podatke o katastarskim a ne zemljišnoknjižnim česticama, jer su nastali u vrijeme kada vlasništvo nije bila kategorija o kojoj se vodilo računa. Upravo zbog toga, kao i zbog dugotrajnosti postupka uređenja stanja zemljišnih knjiga,slabe ekipiranosti sudova i ureda za katastar te cijene postupaka uređenja stanja,* ***zakonodavci se sve češće odlučuju na upise u zemljišne knjige „prečacem", čime ruše osnovna načela zemljišnoknjižnog prava.*** *Na način koji propisuju ti posebni zakoni, zemljišne knjige nakon provedbe sadržavaju točne podatke o nekretninama koje su od javnog značaja i na taj način omogućujemo moguća buduća ulaganja. Kod toga ne treba zaboraviti da sam čin upisa u zemljišnu knjigu nije i završni čin za sudove."*

ustavnosti prijelaznih i završnih odredbi čl.131. – 133. ZC/11, s ključnim zaključkom u ovom dijelu točke 28. obrazloženja:

> *"(...) zakonodavac je pošao od činjenice da namjeravano usklađivanje zemljišnoknjižnog i faktičnog stanja takvih nekretnina,* ***načelno,*** *ne otvara ni pitanje vlasništva, ni pitanje naknada za oduzeto vlasništvo, jer su ta pitanja,* ***u pravilu,*** *već riješena. Istodobno pojedinim bivšim vlasnicima - ako ovi smatraju da su oštećeni u svojim pravima -* ***nije*** *uskraćena mogućnost postavljati zahtjeve* ***obveznopravne*** *prirode. Oni mogu potraživati eventualno* ***neisplaćenu naknadu za zemljište koje im je oduzeto*** *te u tu svrhu pokrenuti parnične postupke pred nadležnim sudovima, na temelju općih propisa."*

Nekoliko bitnih osvrta na ovaj mali izvadak iz naznačenog rješenja USRH:

- prvo, neisplaćena naknada za oduzeto zemljište (osobito ako je oduzimanje izvršeno izvan zakonom predviđenog postupka) nije obveznopravne, nego ***stvarnopravne***[237] ***(vlasničkopravne), ustavnopravne i konvencijskopravne prirode*** sukladno čl.50. Ustava RH i čl.1. Protokola br.1. Konvencije;
- drugo, to što odredbama ZC/11 izrijekom nije uskraćeno bivšim vlasnicima tražiti naknadu (točnije potpuno je propušteno urediti pitanje naknade), ne znači da je ustavnopravno i konvencijskipravno prihvatljivo što je propuštajući urediti pitanja naknade zakonodavac kod ZC/11 bivše vlasnike prepustio **parnici** kao jedinom preostalom pravnom putu, temeljem *"općih propisa"*[238] – kako u kontekstu da se naknada za svako drugo izvlaštenje određuje u jeftinijem i jednostavnijem **upravnom** postupku, tako i u kontekstu ustaljene prakse VSRH o početku tijeka zastare;
- treće, to što odredbama ZC/11 propisan prijelazni vlasničkopravni status ***navodno "načelno"*** ne otvara pitanje vlasništva ni naknade za oduzeto vlasništvo jer su ta pitanja ***navodno "u pravilu"*** već riješena, ne znači da je ustavnopravno i konvencijskipravno prihvatljivo propustiti urediti pitanja naknade kod tog *navodno "malog" broja "iznimnih" slučajeva* kod kojih naknada za izvlaštenje nije plaćena.

S druge strane, odredbe ZPDML/23 na više mjesta upućuju na **propise o izvlaštenju** i pravo na naknadu po propisima o izvlaštenju **kao da je provedeno izvlaštenje**, i to redovitim odredbama (čl.10. stavci 11., 12. i 13.), te prijelaznom i završnom odredbom čl.220.st.1. tog Zakona.

[237] Tako i odluka ESLJP od 27.8.2009. u predmetu *Radan protiv Hrvatske.*
[238] Opći propis o izvlaštenju ili opći propis o obveznim odnosima? Na što upućuju odredbe čl.33. i 170. ZV? Rezultati istraživanja pokazuju – upućuje se na opći propis o izvlaštenju.

Osim tih odredbi, odredbama čl.58. i 59. ZION uređen je postupak određivanja naknade za dijelove kopna za koje se po odredbama propisa o pomorskom dobru smatra da su izvlašteni proširenjem granice pomorskog dobra – i to upravni postupak gdje je obveznik naknade RH te bez ikakvog vremenskog ograničenja za podnošenje zahtjeva.

Ne ulazeći ovdje u konkretnu upravnu i upravnosudsku praksu o određivanju naknade kod pomorskog dobra, ni oni negativni slučajevi ne opravdavaju što je kod zatečenih postojećih nerazvrstanih cesta **propušteno čak i na ovoj prvoj zakonskoj razini predvidjeti naknadu**, dovodeći vlasnike istih bez valjanog razloga u **nepovoljniji položaj.**

3.2.2. Upis u katastru i uknjižba u zemljišnoknjižnom postupku na prijedlog grada odnosno općine, uz isključenje načela knjižnog prednika

Uži predmet istraživanja jest prijelazni vlasničkopravni status zatečenih/postojećih nerazvrstanih cesta jer o njemu po aktualnoj praksi VSRH ovisi identificiranje **trenutka** (prisilnog) prijenosa vlasništva sa privatnopravnog subjekta na grad/općinu, a s kojim trenutkom se - opet po aktualnoj praksi VSRH - podudara i **trenutak** početka tijeka zastarnog roka za naknadu. Po aktualnoj praksi VSRH, prijelazni **vlasničkopravni** status nerazvrstanih cesta je odvojen i neovisan od prijelaznog statusa knjižnog **upisivanja/evidentiranja** nerazvrstanih cesta.

Međutim, kako je pokazala analizirana sudska praksa, u velikom broju slučajeva prvo saznanje privatnopravnih subjekata da je došlo do oduzimanja vlasništva bi bio trenutak kada bi im bilo ***dostavljeno*** zemljišnoknjižno/katastarsko rješenje o upisu nerazvrstane ceste u korist grada/općine. U tom trenutku bi često – po aktualnoj praksi VSRH o početku tijeka zastare – već bilo kasno tražiti naknadu.

Prijelazne i završne odredbe čl.131. – 133. ZC/11 te čl. 132. ZKG/18 propisuju na vrlo sličan način **prijelazni režim upisivanja/evidentiranja** nerazvrstanih cesta:

- prvo se nerazvrstane ceste evidentiraju u katastru ***temeljem geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste koji pribavlja i nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave (i temeljem potvrde jedinice lokalne samouprave da se radi o komunalnoj infrastrukturi, po ZKG/18),*** i na temelju rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista (koji prijavni list za prethodnu provedbu

zemljišnoknjižnom sudu dostavlja nadležni katastarski ured temeljem pregledanog i potvrđenog geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste);

- zatim se nerazvrstane ceste upisuju u zemljišnoj knjizi kao javno dobro u općoj uporabi, kao neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave, ***bez obzira na postojeće upise u zemljišnoj knjizi / neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe,*** ne primjenjujući odredbe bilo kojih zakona i propisa (prostorno uređenje i gradnja, katastar i zemljišna knjiga, vlasništvo i druga stvarna prava, i dr.) protivnih ovim odredbama ZC/11 i ZKG/18.

Slijedom navedenih odredbi, grad/općina je ta koja inicira postupak evidentiranja/upisivanja tako što **u nekontradiktornom postupku i jednostrano** 1) izda potvrdu da se radi o komunalnoj infrastrukturi i 2) izradi geodetski elaborat, te temeljem toga *„zakotrlja"* obligatornu proceduru katastarskog ureda i ZK suda koja završi uknjižbom vlasništva u korist istog tog grada/općine[239]. I sve to **bez obavijesti i/ili sudjelovanja** upisanih osoba koji dobiju rješenje tek kad je upis već izvršen.[240]

Vrlo značajna paralela isključenju načela knjižnog prednika u ovom postupku evidentiranja/upisivanja nerazvrstanih cesta jest (ne)isključenje načela knjižnog prednika u postupku evidentiranja/upisivanja pomorskog dobra.

Naime, prije stupanja na snagu ZPDML/03 koji je prvi dao sporno ovlaštenje državnom odvjetniku da **u zemljišnoknjižnom postupku** ishodi brisanje onih upisa za koje on smatra **po vlastitoj diskrecijskoj ocjeni** da upisani subjekt ne može dokazati valjan način stjecanja upisanog stvarnog prava (stavak 2. čl.118. ukinut odlukom USRH iz 2011.), raniji propisi o pomorskom dobru nisu

[239] ***Nemo iudex in causa sua.*** Usporedbe radi, kod pomorskog dobra državni odvjetnik ima slična ovlaštenja vlastite diskrecijske procjene radi li se o izvorno pomorskom dobru sukladno zakonskim definicijama propisanim faktičnim odrednicama, te ako da, predmetni dio kopna se prenosi u režim općeg dobra - iako država i drugi subjekti javne vlasti imaju zaradu od koncesija, plus zaradu od neplaćanja izvršenih ulaganja na pomorskom dobru ako je bilo takvih stečenih prava. Istina, pitanje je stava zakonodavca je li državni odvjetnik ovlašten to ishoditi u zemljišnoknjižnom postupku ili u parničnom postupku.

[240] Bulka, Z.; *Pravni status nerazvrstanih cesta*; 27.9.2011., dostupno na: https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2011B421 , posljednji pristup 8.2.2024. *"Donošenjem novog Zakona o cestama uredilo se konačno pitanje pravnog statusa nerazvrstanih cesta. (...) Određivanjem nerazvrstanih cesta kao javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalazi, uređuje se dosadašnji pravni „nered" vezan uz pravni status nerazvrstanih cesta. Osim toga, navedenim Zakonom o cestama uređeno je pitanje i koji su sastavni dijelovi nerazvrstanih cesta, ali i način upisa u zemljišne knjige i u katastar. Zakon je riješio i pitanje održavanja i financiranja nerazvrstanih cesta kao i pitanje ukidanja statusa javnog dobra u općoj uporabi ukoliko neka nekretnina izgubi taj status jer je prestala potreba za njezinim korištenjem. Donošenjem ovog zakona u cijelosti se riješilo pitanje statusa nerazvrstanih cesta."*

sadržavale takvu odredbu. Prijelazne i završne odredbe tih propisa su predviđale da u slučaju da knjižni nositelj stvarnog prava ne može dokazati valjan naslov i način stjecanja zastupnik države će ***„putem redovitog sudskog postupka zatražiti da se to dobro utvrdi kao pomorsko dobro“*** (čl.1038.st.3. PZ/94) odnosno ***„putem redovite sudske parnice zatražiti da se to dobro upiše u katastar pomorskog dobra kao pomorsko dobro“*** (čl.88.st.2. ZPVDLP/74). *Ratio legis* ranijih propisa je bilo upisanoj osobi omogućiti sudjelovanje u parničnom kontradiktornom postupku (za razliku od zemljišnoknjižnog postupka) suprotstavljajući svoje činjenice i dokaze naspram onih zastupnika države, te da sud bude taj koji donese konačnu ocjenu uzimajući u obzir činjenice i dokaze obje strane, a ne sam zastupnik države u **nekontradiktornom** zemljišnoknjižnom postupku.

Dakle, postojalo je dugo razdoblje od 1939. (Uredba o pomorskom javnom dobru) pa do 2003. u kojem su zastupnici države bili ti koji su morali inicirati ***parnične postupke*** da bi upisali pomorsko dobro na nekretninama gdje postoje upisi prava vlasništva. To je promijenjeno stupanjem na snagu ZPDML/03 te je do odluke USRH (2011.) U-I-4445/08 državno odvjetništvo unutar ***zemljišnoknjižnog postupka*** ostvarivalo brisanje postojećih upisa vlasništva i drugih stvarnih prava, uz istodobno upisivanje pomorskog dobra. Posljedično je to dovelo do parničnih postupaka (brisovnih tužbi, sukladno odredbama ZV i ZZK) koje su inicirale izbrisane osobe.

Naznačenom odlukom USRH (2011.) ukinuto je citirano ovlaštenje državnog odvjetnika da provodi predmetne upise u zemljišnoknjižnom postupku, te je posljedično vraćena na njih obveza da to mogu ishoditi jedino u ***parničnom postupku.*** O tome je pronađen veliki broj negativnih sudskih odluka za RH.[241]

I kada se moglo pomisliti da je to konačno postalo općeprihvaćeno rješenje, dodatno osnaženo predmetnim pravnim shvaćanjem USRH, ZDPML/23 je uveo odredbe s istim učincima, kao da predmetne odluke USRH[242] nikad nije bilo. U trenutku pisanja ovog rada nije bilo nove odluke USRH o ustavnosti relevantnih prijelaznih i završnih odredbi ZPDML/23, ali bi obrazloženje predmetne odluke iz 2011. trebalo biti jednako primjenjivo i danas. Radi se o besteretnom otpisu

[241] Primjerice Rev-1811/13, Rev-2482/11, Rev-2640/13, Rev-1029/14, ŽS ST Gž Zk 933/17, ŽS VŽ Gž Zk-21/19, itd., sve redom u zemljišnoknjižnim postupcima po prijedlogu RH.
[242] Obrazlažući ove odredbe u Konačnom prijedlogu ZPDML/23 nije se ni spomenula predmetna odluka USRH.

radi upisa statusa pomorskog dobra ***protiv poznatih vlasnika***[243], što u zemljišno knjižnom postupku – glede pomorskog dobra - između 2011. i 2023. nije bilo dopušteno.

Usporedbe radi, za razliku od pomorskog dobra gdje su RH odnosno državno odvjetništvo ovlašteni tek od 2003. odnosno uz prekide od 2023. kroz zemljišnoknjižni postupak provoditi brisanja upisanih osoba, kod nerazvrstanih cesta je odredbama ZC/11 dano ovlaštenje gradovima/općinama da jednostrano proglase da je određeni dio nekretnine u naravi cesta, time prenesu predmetni dio sebi u vlasništvo, ***i to ne primjenjujući načelo knjižnog prednika.*** Po ustaljenoj praksi VSRH, rok zastare za naknadu brisanim osobama ne teče od provedenog brisanja odnosno dostave zemljišnoknjižne odluke o brisanju, nego otkad je cesta bila faktično izgrađena što je u velikom broju slučajeva bilo prije srpnja 2006. – pet godina prije stupanja na snagu ZC/11.[244]

Naposljetku, dok je citirana odredba ZPDML/03 o provedbi ZK postupka na prijedlog državnog odvjetnika uz isključenje načela knjižnog prednika bila ukinuta od strane USRH (2011.) U-I-4445/08, bitno istovjetne prijelazne i završne odredbe čl.131. – 133. ZC/11 **prošle su** ocjenu ustavnosti te su rješenjem USRH (2017.) U-I-6236/11 **odbijeni** prijedlozi za ocjenu ustavnosti istih.

3.2.3. Ocjena ustavnosti odredaba čl.131. – 133. ZC/11 prema rješenju Ustavnog suda RH od 7.2.2017. (U-I-6326/11)

Zbog pravnih učinaka opisanog uređenja tzv. zatečenih nerazvrstanih cesta po prijelaznim odredbama ZC/11 u literaturi su predmetne odredbe smatrane sporne ustavnosti[245], a bile su i predmet ocjene USRH u poznatoj odluci u nastavku.

[243] Bez obzira na zatečene upise prava vlasništva, isključujući načelo knjižnog prednika.

[244] Razlika je što ZPDML/23 određuje pravo na naknadu kao da je provedeno izvlaštenje, dok ZC/11 nije i ne propisuje uopće situacije faktičnih izvlaštenja u **perfektu,** već samo formalnih izvlaštenja u **futuru.** Nije bilo razloga za podnošenje zahtjeva radi naknade za izvlaštenje prije srpnja 2011. kada je prvi put u hrvatskom pravnom sustavu uspostavljen vlasničkopravni status. Drugim riječima, prije *ex lege* stjecanja uspostavljenog prijelaznim odredbama ZC/11 nije postojala osnova stjecanja/gubitka vlasništva (*numerus clausus* po ZV) po kojoj bi došlo do prijenosa vlasništva. Faktična okupacija i korištenje tuđe nekretnine predstavlja osnovu za odštetnu/kondikcijsku odgovornost, ali je **vlasništvo (bilo) očuvano** sve dok se nije propisala osnova prijenosa vlasništva temeljem zakona. Ranije postavljeni tužbeni zahtjev radi naknade za izvlaštenje bio bi odbijen jer još nije došlo do prijenosa vlasništva.

[245] Perkušić, A.; *Najšira ograničenja vlasnikove pravne vlasti nad nekretninama prema posebnim stvarnopravnim uređenjima i jamstva prava vlasništva,* Pravo u gospodarstvu br.2., 2014., str. 187. – 188.; Jug, J.; Novo pravno uređenje cesta u: Josip Bienenfeld, et al., Upravljanje i raspolaganje nekretninama i uređenje prostora – prema novim propisima, 2011., str.154.

Naime, USRH svojim rješenjem od 7. veljače 2017.[246] nije prihvatio brojne prijedloge za pokretanje postupka ocjene ustavnosti čl.131. – 133. ZC/11. Značenje ovog rješenja USRH za predmet istraživanja opravdava da se pojedini ulomci iznesu u integralnom sadržaju, što se i čini u nastavku, uz primjedbe u fusnotama.

„21. Ceste koje prema nomenklaturi ZoCest-a//84/11-92/14 ulaze (odnosno mogu ući) u kategoriju tzv. nerazvrstanih cesta zapravo su ***dio ukupnosti javnih cesta*** *koje su postojale na području Republike Hrvatske u trenutku stupanja na snagu ZoCest-a//84/11 i koje su u to vrijeme* ***sve[247] bile u vlasništvu Republike Hrvatske,*** *ali je riječ o tome da se ZoCest-om//84/11 uvodi mogućnost "pretvorbe" u kojoj dio postojećih javnih cesta može dobiti status nerazvrstanih, a time i pojedina pravna obilježja koja će te ceste učiniti pravno različitima od onih cesta koje "zadržavaju" status javnih (razvrstanih). Naime, ZoCest-om//84/11-92/14 je propisan način na koji će se, nakon što o tome budu donesene odgovarajuće odluke nadležnih tijela, za jedan dio postojećih javnih cesta - onih koje budu proglašene "nerazvrstanima" (a koje su to ceste okvirno je propisano citiranim člankom 98. ZoCest-a//84/11-92/14) -* ***promijeniti nositelj prava vlasništva, tako da to više neće biti Republika Hrvatska, već jedinice lokalne samouprave.*** *Na cestama koje ne budu proglašene nerazvrstanima (koje, dakle, ostanu u kategoriji javnih /razvrstanih/ cesta) nositelj prava vlasništva i nadalje će ostati Republika Hrvatska, time da je predviđena i mogućnost obrnutog procesa.*

22. Temeljna svrha uvođenja pravne kategorije "nerazvrstanih cesta" i ***njihovog normativnog i faktičnog "transfera"*** *iz vlasništva Republike Hrvatske u vlasništvo jedinica lokane samouprave (ili obratno) vidljiva je, među ostalim, iz sadržaja članka 1. ZoCest-a//84/11-92/14 (...)*

23. Stavljeni u izloženi kontekst, članci 131., 132. i 133. ZoCest-a//84/11-48/13, čija se suglasnost s Ustavom osporava podnesenim prijedlozima, pokazuju svoju legitimnu svrhu i cilj. Oni se, naime, odnose na upis prava vlasništva na cestama koje se u smislu članka 98. ZoCest-a//84/11-92/14 smatraju nerazvrstanim cestama, a ***koje su izgrađene prije stupanja na snagu tog zakona te je za njih proveden (odnosno morao je biti proveden[248]) postupak oduzimanja i plaćanja naknada.***

24. Ustavni sud smatra važnim još jednom naglasiti da ZoCest//84/11-92/14 sadrži i brojne, posebne odredbe koje se odnose na planiranje, gradnju, održavanje i druge poslove u vezi s ***»novim«*** *cestama, kao i na rekonstrukciju*

[246] Predmet U-I-6326/11 i dr. (U-I-120/2012, U-I-521/2012, U-I-3482/2012, U-I-6119/2012, U-I-6038/2013, U-I-5961/2014, U-I-6280/2014, U-I-6326/11), **u daljnjem tekstu: USRH/17.**

[247] Analizom propisa o cestama do 2011. (osobito od ZC/84 koji je prvi uveo kategoriju nerazvrstanih cesta, ali bez propisivanja njihovog stvarnopravnog statusa, pa do posljednjeg ZJC/04) zaključeno je da nije točno da bi **sve ceste** (ne samo javne ceste) bile u vlasništvu RH. Osim što to proizlazi iz propisa, tako i u literaturi: *„Slijedom toga, prihvatljivo tumačenje bilo bi da je pravni status nerazvrstanih cesta do stupanja na snagu ZC-a bio u općem vlasničkopravnom režimu, s obzirom na izostanak posebnih odredbi koje bi propisivale nešto drugo.“* Ernst, H.; *Komunalna infrastruktura i urbana obnova;* Liber Amicorum Mladen Žuvela; Organizator; Zagreb, 2022., str. 465.

[248] Ovdje se USRH prvi put referira na **tzv. postojeće ceste odnosno *“u naravi ceste”*** na koje se primjenjuju prijelazne i završne odredbe čl.131., 132. i 133. ZC/11. Iz navoda da je *“morao biti proveden postupak oduzimanja i plaćanja naknada”* proizlazi da USRH nije proveo empirijsku analizu, niti je tražio dostavu iste od tijela koja su je eventualno proveli, niti je zatražio od određenih tijela provođenje iste. S druge strane, ovo bi značilo da USRH priznaje mogućnost postojanja slučajeva (prije ZC/11) u kojima je došlo do oduzimanja bez provođenja bilo kakvog postupka i bez plaćanja naknade.

postojećih *cesta, kada se navedene aktivnosti poduzimaju u pravnom režimu koji je propisan ZoCest-om//84/11-92/14, to jest nakon njegova stupanja na snagu. Za takve slučajeve ZoCest-om//84/11-92/14 je predviđeno više vrsta postupaka izvlaštenja (v. posebice članke 36. do uključivo 40. ZoCest-a//84/11-92/14), postupak izvlaštenja radi gradnje* ***»nove«*** *nerazvrstane ceste (v. članke 105. i 106. ZoCest-a//84/11-92/14), upis* ***»nove«*** *nerazvrstane ceste odnosno* ***»nove«*** *javne ceste u zemljišne knjige (v. članke 102. i 127. ZoCest-a//84/11-92/14) i dr., pri čemu Ustavni sud ukazuje na postojanje bitne razlike između pravnog uređenja koje se odnosi na* ***postojeće*** *i onog koje se odnosi na* ***»nove«*** *ceste*[249]*. Ovo stoga što je karakteristično za većinu prijedloga podnesenih Ustavnom sudu upravo to da predlagatelji ustavnosudske ocjene ističu kako* ***postupci izvlaštenja i isplata naknada u ZoCest-u//84/11-92/14 nisu predviđeni za nekretnine koje su u naravi ceste***[250] ***nastale prije stupanja na snagu ZoCest-a//84/11-92/14,*** *već se, prema shvaćanju predlagatelja, na tim nekretninama »jednostavno« provodi uknjižba prava vlasništva javnopravnih subjekata s učincima »nove konfiskacije« imovine građana, uz suspenziju niza drugih relevantnih propisa.*

25. U svakom slučaju, stjecanje prava vlasništva javnopravnih subjekata (najprije Republike Hrvatske, a od 2011. godine i jedinica lokalne samouprave) ***na nekretninama koje su u naravi ceste*** *(to jest javna dobra u općoj uporabi i, kao takva, dobra od interesa za Republiku Hrvatsku) te, s druge strane, gubitak prava vlasništva privatnopravnih subjekata (fizičkih ili pravnih osoba) na nekretninama na kojima se te ceste nalaze -* ***nastupili su znatno prije stupanja na snagu osporenog ZoCest-a//84/11-92/14.*** *Zbog navedene činjenice neosnovano predlagatelji smatraju da je oduzimanje vlasništva građanima na nekretninama koje su u naravi ceste pravna posljedica ZoCest-a//84/11-92/14 odnosno njegovih članaka 124., 131., 132. i 133.* ***Ove zakonske odredbe, same po sebi, nemaju utjecaja na nastanak ili prestanak vlasničkih prava, već se njihov sadržaj i svrha iscrpljuju u normiranju pravno-tehničkih radnji i postupaka potrebnih za katastarsko i zemljišnoknjižno evidentiranje***[251] ***stvarnog stanja nekretnina koje su u naravi ceste, kako bi se postigla usklađenost faktičnog i knjižnog stanja tih nekretnina.***

---

[249] USRH prepoznaje da je zakonodavac kod ZC/11 posebno regulirao:

- u redovitim odredbama *„nove“* nerazvrstane ceste, njihov stvarnopravni status, način upisivanja/evidentiranja, postupak izvlaštenja uz supsidijarnu primjenu ZION;
- u prijelaznim i završnim odredbama *„postojeće“* nerazvrstane ceste, stvarnopravni status, način upisivanja/evidentiranja – **bez odredaba o izvlaštenju i o naknadi, pa ni o upućivanju na odredbe ZION,** kako je to primjerice napravljeno za pomorsko dobro (čl.10. i 220. ZPDML/23) i za strane osobe (čl.358. ZV).

U obrazloženju odluke USRH prepoznaje se i točnost navoda iz podnesenih prijedloga za ocjenu ustavnosti o tome da *„postupci izvlaštenja i isplata naknada“ za* ove tzv. *„postojeće“* ceste nisu predviđeni ZC/11, ali je USRH očito smatrao da je prijenos vlasništva (gubitak vlasništva privatnopravnih subjekata i stjecanje vlasništva javnopravnih subjekata) nastupio puno prije 2011. I pri tome se zadržao na pretpostavci da je naknada *„morala“* biti isplaćena, ne ulazeći **je li ili nije,** smatrajući ustavnopravno dostatnim da postoji **mogućnost** po odredbama čl.33. ZV. Makar ta **zakonska mogućnost** bila iluzorna i neučinkovita, kako je pokazala praksa VSRH. Je li time povrijeđena sama bit prava na pristup sudu, u smislu konvencijske prakse?

[250] Kako ih USRH još naziva ***„postojeće ceste“.***

[251] Ovo može biti točno za najveći dio odredbi čl.131. – čl.133. ZC/11, ali ne i za dva stavka čl.131. Naime, svim drugim odredbama je zaista uređen prijelazni režim upisivanja/evidentiranja tzv. postojećih cesta. Analiza tih odredbi kasnije. Međutim, **prvim i zadnjim stavkom čl.131. (st.1. i st.7.) je prvi puta u povijesti propisa u RH uređen prijelazni stvarnopravni režim „postojećih“ nerazvrstanih cesta.** To nije bilo određeno nijednim propisom, za razliku od javnih cesta za koje je bilo određeno ili vlasništvo RH ili pak režim općeg dobra. Citiraju se odredbe:

26. U tom je smislu i Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture u svojem očitovanju povodom podnesenih prijedloga za ustavnosudsku ocjenu ZoCest-a//84/11-92/14 navelo, među ostalim, sljedeće:

> *"... odredbe zakona koje se odnose na upis javnih cesta u katastar i zemljišne knjige predložene su sukladno rješenjima koje je dalo Ministarstvo pravosuđa ... Ovo Ministarstvo u cijelosti se priklanja mišljenju Ministarstva pravosuđa, da predloženo rješenje upisa nerazvrstanih cesta ...* ***nije dovelo u pitanje*** *pravo građana, ukoliko postoji, da traže* ***pred nadležnim sudom*** *naknadu za zemljište, sukladno općim odredbama članka 33. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima[252], koje jamče vlasnicima pravo na naknadu u slučaju oduzimanja odnosno ograničenja prava vlasništva. (...) Posebno napominjemo da je stručna radna skupina utvrdila da se* ***u najvećem broju slučajeva*** *radi o nekretninama koje su* ***izvlaštene*** *od prijašnjih vlasnika, ali* ***rješenja o izvlaštenju*** *nikada nisu upisana u zemljišne knjige, što je prijašnjim vlasnicima kao strankama* ***u postupku izvlaštenja[253]*** *bilo poznato. Također im je poznato da u naravi predmetne nekretnine predstavljaju nerazvrstanu cestu koja ja u javnoj uporabi. Iz navedenog razloga****, ukoliko i postoje pojedinačni slučajevi*** *kod kojih bi prijašnji vlasnici imali pravo na naknadu, stručna radna skupina priklonila se prijedlogu Ministarstva pravosuđa, da se o tom pravu odlučuje u postupku* ***pred nadležnim sudom****."*

Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture svojem je očitovanju priložilo mišljenje Ministarstva pravosuđa od 15. ožujka 2011., u kojem se, među ostalim, navodi:

> *"... U cilju zaštite knjižnih i vanknjižnih nositelja stvarnih prava na javnim cestama (a za koje je izmijenjen status iz općeg dobra u status javnog dobra u općoj uporabi i u vlasništvu Republike Hrvatske) bilo je nužno propisati* ***model upisa u zemljišne knjige*** *koji bi osigurao uspostavu načela povjerenja u istinitost i potpunost zemljišnih knjiga ... Model koji je predložen ... treba postojeće stanje izgrađenih i neupisanih javnih i nerazvrstanih cesta* ***u jednom formalno jednostavnijem postupku*** *uskladiti upisom u zemljišne knjige. Kako je za upis u zemljišne knjige potreban prijavni list kojega na temelju katastarskog elaborata priprema nadležni katastarski ured, ne vidimo zapreke da se* ***stanje faktične izgrađenosti*** *ne prenese u odgovarajuće katastarske registre i po službenoj*

- faktični kriterij na dan 28.7.2011. – *„Ceste koje se na dan stupanja na snagu ovoga Zakona koriste za promet vozila po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ovoga Zakona,* ***postaju*** *nerazvrstane ceste."*
- faktični kriterij na dan 1.1.1997. – *„Nekretnine koje su prema ovom Zakonu nerazvrstane ceste i bile su u uporabi kao nerazvrstane ili javne ceste prije 1. siječnja 1997.,* ***javno su dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu*** *jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalaze."*

[252] Spomenute odredbe čl.33. ZV-a izrijekom navode ***"pravo na naknadu prema propisima o izvlaštenju".*** Dakle, **odredbe ZION koje a) ne propisuju zastaru,** b) propisuju nadležnost upravnog tijela i c) dužnost korisnika izvlaštenja da plati (barem osigura i ponudi) naknadu. Praksa VSRH je otišla u drugom pravcu (formalizirano odjelnim pravnim shvaćanjem iz svibnja 2024.) primjenjujući a) zastaru i b) propis o obveznim odnosima (dakle ZOO) i c) nadležnost parničnog suda. Nadležnost parničnog suda zastupa i Visoki upravni sud RH, ali istodobno zastupajući i stav o **nezastarivosti** naknade za faktično izvlaštenje.

[253] Što ako postupak izvlaštenja nije proveden i ako prijašnji vlasnici nisu bili stranke ikakvog postupka?

dužnosti putem prijavnog lista ne upiše u zemljišne knjige. Ovim ***načinom upisa***[254] *ne dira se u zakonitost rada katastarskih ureda, s time da se na strani zemljišnih knjiga* ***ne primjenjuje načelo knjižnog prednika,*** *iz razloga što su izgrađene i upisane i izgrađene i neupisane javne i nerazvrstane ceste po svom statusu bile opće dobro bez titulara vlasništva, a novelom Zakona o javnim cestama stekle su svojstvo javnog dobra u općoj uporabi za koje je temeljem zakona kao titular vlasništva određena Republika Hrvatska.* ***Ovime se, naravno, ne dira u eventualne obveznopravne zahtjeve bivših vlasnika temeljem općih propisa***[255]*. Kako se na javnim i nerazvrstanim cestama (kao javnom dobru) ne mogu kao nositelji prava vlasništva voditi niti fizičke niti pravne osobe, bilo je nužno propisati mehanizme koji bi omogućili* ***uknjižbu stvarnih titulara*** *u zemljišne knjige ..."*

28. Prema tome, sadržaj i svrha osporenih odredaba ZoCest-a//84/11-92/14 jest uređenje načina katastarskog i zemljišnoknjižnog evidentiranja stvarnog stanja nekretnina koje su u naravi ceste, radi usklađivanja faktičnog i knjižnog stanja tih nekretnina. Ne može se pritom zanemariti ni činjenica (na koju ukazuje i Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture u svojem očitovanju - v. točku 26. obrazloženja ovog rješenja) da su nekretnine na koje se odnose osporene odredbe ZoCest-a//84/11-92/14, ***u pravilu***[256]***,*** *već izvlaštene od bivših vlasnika uz njihovo znanje i sudjelovanje u odgovarajućim postupcima* ***(u kojima su isplaćene i naknade***[257]***),*** *ali da to u većem broju slučajeva nikada nije upisano u zemljišne knjige. Stoga, ako se prigovori predlagatelja razmotre (i) u takvom svjetlu, proizlazi da »vlasništvo« privatnopravnih subjekata, koji i dalje sebe smatraju vlasnicima nekretnina - u naravi cesta, nema onu kvalitetu koju podrazumijeva pravni standard »mirnog uživanja prava vlasništva«. Zakonska, konvencijska i ustavnopravna zaštita prava vlasništva odnosi se, u načelu, na onu vrstu odnosa vlasnika prema objektu svojeg vlasništva koju je moguće označiti kao "mirno uživanje".* ***Provedba postupaka izvlaštenja, ili evidentna gradnja ceste na određenoj nekretnini tijekom izvjesnog vremena, ili njezina evidentna ustaljena***[258] ***opća uporaba u svojstvu ceste,***

---

[254] Veći dio citiranog mišljenja Ministarstva pravosuđa se odnosi – kako se i navodi – na model/način upisivanja/evidentiranja u katastru i u zemljišnoj knjizi. Razlozi *"jednog" i "jednostavnijeg" postupka* (odnosno brzo i ekonomično kako je to navedeno godinu poslije u Konačnom prijedlogu ZKG/18) provlače se kroz cijelu ocjenu USRH u ovom Rješenju iz veljače 2017.

[255] Vidi naredne fusnote.

[256] Vidi naredne fusnote.

[257] USRH prepoznaje plaćanje naknade kao nužan (pred)uvjet - ***conditio sine qua non*** svakog izvlaštenja-prisilnog prijenosa vlasništva. Međutim, čini se **ustavnopravno neprihvatljivo** da USRH nije ni na koji način utvrđivao a) jesu li zaista naknade plaćene i b) je li u slučajevima neplaćanja naknade sveukupnim domaćim pravom izvlaštenicima predviđena zaštita koja ne bi bila – u kontekstu ustavnih i konvencijskih standarda - ***„teoretska ili prividna, nego praktična i učinkovita"*** (*Lupeni Greek Catholic Parish i drugi protiv Rumunjske*, broj 76943/11, odluka ESLJP od 29.11.2016.). **Iz položaja ESLJP, nije dovoljno uputiti na zakonsku *„mogućnost"* ako ta mogućnost nije djelotvorna** – trebaju biti osigurani djelotvorni mehanizmi zaštite zajamčenih prava od strane države i tijela javne vlasti kao jedne cjeline naspram pojedinca.

[258] Upotrijebljeni pojmovi *"evidentne gradnje ceste" i "evidentne ustaljene opće uporabe"* faktični su kriteriji čija procjena je glede postojećih nerazvrstanih cesta ZKG/18 definitivno dana u ruke samih gradova/općina *(nemo iudex in causa sua)*. Međutim, pravo vlasništva se i stječe i gubi temeljem ZV-om propisanim zatvorenim brojem *(numerus clausus)* pravnih temelja. Tako i op.cit. (2022.) **Ernst:** *"Kao što se vidi iz citiranog odlomka, Ustavni sud zapravo proširuje pravne temelje gubitka vlasništva na dvije dodatne situacije, osim provedenog postupka izvlaštenja, i to na:* ***1) evidentnu gradnju ceste na određenoj nekretnini tijekom izvjesnog vremena te 2) evidentnu ustaljenu opću uporabu u svojstvu ceste.*** *Te situacije nisu propisane kao pravni temelji za stjecanje odnosno gubitak prava vlasništva sukladno ZV-u."* (op.cit., str. 474); *"Ustavni sud ne obrazlaže smatra li da su navedene situacije svojevrsni* ***ultratemelji***

po prirodi stvari, isključuje mogućnost istodobnog "mirnog uživanja" vlasništva nekretnine. Stoga se stajalište bivših vlasnika kako njihovo vlasništvo i dalje postoji (te im se primjenom ZoCest-a//84/11-92/14 oduzima) danas, u pravilu, temelji samo na činjenici da su u vrijeme izvlaštenja spornih nekretnina odnosno u vrijeme gradnje cesta na tim nekretninama izostali odgovarajući upisi nastalih promjena u katastar i zemljišne knjige. Očito je i zakonodavac, polazeći od navedene činjenice, zauzeo stajalište da - u onom dijelu u kojem ZoCest//84/11-92/14 predstavlja zakonsko uređenje načina katastarskog i zemljišnoknjižnog evidentiranja stvarnog stanja nekretnina koje su u naravi postojeće ceste u općoj uporabi - taj zakon ne zahtijeva da u njemu bude propisan ***i neki posebni oblik stvarnopravne i/ili obveznopravne zaštite bivših vlasnika tih nekretnina[259].*** *Drugim riječima, zakonodavac je pošao od činjenice da namjeravano usklađivanje zemljišnoknjižnog i faktičnog stanja takvih nekretnina,* ***načelno, ne otvara ni pitanje vlasništva, ni pitanje naknada za oduzeto vlasništvo, jer su ta pitanja, u pravilu, već riješena[260].*** *Istodobno pojedinim bivšim vlasnicima - ako ovi smatraju da su oštećeni u svojim pravima -* ***nije uskraćena mogućnost postavljati zahtjeve obveznopravne prirode[261] [262].*** *Oni mogu potraživati eventualno neisplaćenu naknadu za zemljište koje im je oduzeto te u tu svrhu pokrenuti* ***parnične*** *postupke pred nadležnim sudovima,* ***na temelju općih propisa.***

---

za stjecanje odnosno gubitak vlasništva. Tumačenje u okvirima postojećih zakonskih kategorija bilo bi u skladu s načelom zakonitosti i osiguravalo bi pravnu sigurnost u usporedbi s alternativnim tumačenjem po kojem bi se radilo o dodatnim pravnim temeljima za stjecanje odnosno gubitak vlasništva." (op.cit., str. 476). U citiranom radu **Ernst** govori o ***"naslijeđenim problemima nejasnog stvarnopravnog statusa komunalne infrastrukture"*** i o prijelaznom stvarnopravnom režimu po ZC i ZKG, ukazujući na **nepostignutu ustavnopravnu ravnotežu** javnih i privatnih interesa u odlukama VSRH i USRH.

[259] Koje bi bilo **ustavnopravno opravdanje** da su kod tzv. novih nerazvrstanih cesta propisane postupovne odredbe za ostvarenje prava na naknadu i supsidijarna primjena ZION, dok je kod tzv. postojećih nerazvrstanih cesta to izostalo? Zašto bivši vlasnici ovih drugih ne bi imali istu pravnu zaštitu kao i bivši vlasnici ovih prvih? Uostalom, kao što je to propisano odredbama ZPDML/23 (čl.10. i 220.) i ZV-a (čl.33. i 358.).

[260] Kako je pokazano iz analize povijesti propisa o (nerazvrstanim) cestama, *„pitanja vlasništva" i „pitanja naknada za oduzeto vlasništvo"* nisu riješena, a sudska praksa je pokazala da se ne radi o malom broju. Čak i da se radi o malom broju, ne čini se **ustavnopravno opravdano** da USRH u samom zaključku svoje ocjene koristi neodređene formulacije poput *„namjeravano usklađivanje zemljišnoknjižnog i faktičnog stanja takvih nekretnina,* ***načelno,*** *ne otvara ni pitanje vlasništva, ni pitanje naknada za oduzeto vlasništvo, jer su ta pitanja,* ***u pravilu,*** *već riješena".*

[261] USRH je u postupku ocjene ustavnosti određenog zakona dužan ispitati jesu li ustavna i konvencijska prava na koja se poziva predlagatelj ugrožena i/ili povrijeđena u primjeni tog zakona. Drugim riječima, jesu li u stvarnoj primjeni tog zakona ta prava *„teorijska ili prividna"* unatoč tome što su aklamativno zajamčena. Konkretno, ZC/11 nesporno za tzv. postojeće ceste nema postupovne odredbe i nije predvidio pravo na naknadu. Je li se USRH smio zaustaviti na utvrđenju da bivšim vlasnicima *„nije uskraćena mogućnost postavljati zahtjeve"* radi plaćanja *(„neisplaćene")* naknade za oduzeto zemljište ili je trebao otići korak dalje i ispitati mogu li u tim postupcima zaista **ostvariti** te zahtjeve, a ne samo **postaviti** zahtjeve? Drugim riječima, je li im naknada zaista **djelotvorno** osigurana? Tim više u kontekstu nepovredivosti vlasništva kao temeljne vrednote ustavnog poretka i temelja za tumačenje Ustava, te ustavnog jamstva naknade za oduzeto vlasništvo/zabrane izvlaštenja bez naknade. Ustav (čl.50.) ne govori o pravu na naknadu koje može i ne mora biti ostvareno, kamoli u parničnom postupku kojeg bi trebao inicirati sam izvlaštenik, nego govori o tome da vlasništvo može biti oduzeto ili ograničeno ***„uz naknadu tržišne vrijednosti".*** Riječ ***„uz"*** podrazumijeva da **naknada stupa na mjesto (supstitut) oduzetog/ograničenog vlasništva te da naknada beziznimno i uvijek mora ići uz oduzimanje/ograničenje vlasništva**. To je u skladu s pravilom ZV-a (čl.161.) da vlasnički zahtjev za povrat stvari ne zastarijeva. Ako ne zastarijeva zahtjev za povrat stvari, ne zastarijeva ni zahtjev za plaćanjem naknade ako zahtjev za povrat stvari nije moguć/dopušten.

[262] Zahtjev za plaćanjem naknade za oduzeto/ograničeno vlasništvo nekretnine nije zahtjev obveznopravne prirode, nego **zahtjev stvarnopravne (vlasničkopravne), ustavnopravne i konvencijskopravne prirode** i trebao bi se ostvarivati pred upravnim tijelom, a ne pred parničnim sudom. *„Opći propisi"* koje paušalno navodi USRH da se temeljem njih ostvaruje neisplaćena naknada pravno su odredbe čl.33. ZV-a i odredbe ZION, a ne odredbe ZOO-a kao propisa o obveznim odnosima.

30. Neki od predlagatelja pozvali su se i na pravna stajališta ESLJP-a, primjerice, ona izražena u predmetu ***Vajagić protiv Hrvatske.*** *U tom predmetu ESLJP je utvrdio povredu konvencijskog jamstva prava vlasništva zbog dugotrajnog nedonošenja konačne odluke o visini naknade za izvlaštene nekretnine te dugotrajnog izostanka isplate punog iznosa naknade, nakon što je opetovano vođen (za takav slučaj zakonom predviđeni) postupak izvlaštenja i odlučivano o visini (zakonom predviđene) naknade. Ustavni sud, stoga, smatra da pozivanje na stajališta ESLJP-a u navedenom predmetu nije utemeljeno,* ***jer nije riječ o usporedivim pravnim situacijama[263].*** *Predlagatelji u ovom ustavnosudskom predmetu prigovaraju zbog navodnog oduzimanja vlasništva* ***bez zakonom predviđenog postupka izvlaštenja*** *odnosno drugog postupka koji bi osiguravao procesna jamstva strankama te* ***bez zakonom predviđenog prava na naknadu*** *za oduzeto vlasništvo. Ustavni sud ponavlja[264] da su u konkretnom slučaju ceste postale javne ili nerazvrstane ceste odnosno ceste u javnoj uporabi, čemu je* ***morao[265] prethoditi*** *odgovarajući postupak oduzimanja vlasništva, koji uključuje i plaćanje naknade.*

31. Pojedini predlagatelji pozivaju se na pravna stajališta izražena u ranijim odlukama Ustavnog suda, među ostalim na ona iz odluke broj: ***U-I-4445/2008, U-I-2231/2009 od 4. listopada 2011. (»Narodne novine« broj 123/11.).*** *Tom je odlukom Ustavni sud ukinuo članak 118. stavak 2. i dio stavka 3. članka 118. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (»Narodne novine« broj 158/03., 141/06. i 38/09., u daljnjem tekstu: ZoPDiML)[266]. U navedenom predmetu bilo je sporno, sa stajališta postupovnih jamstava iz članka 29. stavka 1. Ustava,* ***propisivanje presumpcije pravne nevaljanosti svih upisa prava vlasništva****, s posljedicom da je teret dokazivanja suprotnog (to jest dokazivanja valjanosti upisa) u zemljišnoknjižnom postupku ležao na knjižnom vlasniku, a da pritom osporeni ZoPDiML knjižnom vlasniku nije pružao mogućnost sudjelovanja u tom postupku pred zemljišnoknjižnim sudom. Sudjelovanje državnog odvjetnika ZoPDiML-om je, naprotiv, bilo propisano. Navedeni ustavnosudski predmet, na kojeg se predlagatelji pozivaju,* ***nije usporediv[267]*** *s upisom prava vlasništva subjekata javnog prava na cestama.* ***Jedini dio obrazloženja naznačene ustavnosudske odluke koji jest primjenjiv i na konkretan slučaj - ali sa značenjem i učincima suprotnima od onih kakvima ih drže predlagatelji - jest sljedeći[268]*** *(važnije istaknuo Ustavni sud):*

---

[263] Nije **ustavnopravno prihvatljivo** što USRH nije dao razloge zašto ne bi bila riječ ***„o usporedivim pravnim situacijama“.*** Kasnije ovo isto ni VSRH nije dostatno obrazložio u određenim revizijskim odlukama nakon što je prethodno dopustio podnošenje revizije iz zakonskog razloga razvoja prava kroz praksu ESLJP.

[264] USRH ni u jednom dijelu svog rješenja nije dao odgovor na pitanja predlagatelja koja se u biti svode na nepovoljniji položaj (bivših) vlasnika tzv. postojećih nerazvrstanih cesta u odnosu na (bivše) vlasnike tzv. novih nerazvrstanih cesta, što je uspostavljeno odredbama ZC/11.

[265] Vidi prethodne fusnote, USRH ponavlja ranije izrečene stavove.

[266] Novim ZPDML/23 se uvode istovjetne prijelazne i završne odredbe (čl.217. i 220.). *Sapienti sat.* Tijekom ovog istraživanja USRH nije donio odluku o ustavnosti tih odredaba, a bilo bi zanimljivo u kontekstu prakse sudova o ovim pitanjima, naravno i u kontekstu citirane ranije odluke USRH iz 2011. (U-I-4445/08) kojom su ukinute ranije bitno istovjetne prijelazne i završne odredbe ZPDML/03.

[267] Nije **ustavnopravno prihvatljivo** što USRH nije dao razloge zašto navedeni ustavnosudski predmet koji se ticao uknjižbe pomorskog dobra u zemljišnoknjižnom (a ne parničnom) postupku ***“nije usporediv”*** s ovim ustavnosudskim predmetom koji se tiče uknjižbe neotuđivog vlasništva gradova/općina.

[268] Nije **ustavnopravno prihvatljivo** što USRH nije dao razloge zašto je po samom USRH izdvojeni dio te odluke *“jedini dio obrazloženja”* koji je primjenjiv, kao i što nije precizirao koji bi to bili *“značenje i učinci suprotni od onih kakvima ih drže predlagatelji”.*

»(...) Zemljišnoknjižni postupak je strogo formalan postupak koji se vodi po pravilima izvanparničnog postupka i u kojem se ispituje jesu li ispunjene sve pretpostavke za pojedini zemljišnoknjižni upis (načelo zakonitosti). Jedna od temeljnih pretpostavki je i postojanje (valjane) pravne osnove upisa (tabularne isprave). Bez postojanja takve isprave zemljišnoknjižni sud ne smije provesti upis (iznimka je jedino stjecanje na temelju zakona)... (u slučaju cesta riječ je o stjecanju vlasništva na temelju zakona, čiji se upis provodi bez primjene načela knjižnog prednika, provodi se bez sudjelovanja stranaka, dakle i bez sudjelovanja državnog odvjetnika, a prema članku 133. stavku 3. ZoCest-a//84/11-92/14 zemljišnoknjižni je postupak, u pravilu, isključen - op.Ustavnog suda).

Ustavni sud je pri donošenju citiranog odbijajućeg rješenja iz 2017. o spornoj prijelaznoj odredbi ZC/11 – kao što je to napravio i kod svoje afirmativne odluke iz 2011. o spornoj prijelaznoj odredbi ZPDML/03 – zatražio mišljenje Katedre za građansko pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Navedenim mišljenjem ponovljeno je shvaćanje da ***„propisivanje presumptivno nevaljanog stanja nije samo po sebi u suprotnosti s Ustavom jer zakonodavac nije dužan u ustavnopravnom smislu štititi registarsko stanje[269]“,*** pa da zakonodavac može zaštititi pravni promet od eventualnih poremećaja uzrokovanih pogrešnim registarskim stanjem. Sve navedeno je točno, ali USRH nije dao ikakvo obrazloženje kako tumači navedeno mišljenje, koji dio je odlučio primijeniti, a koji ne primijeniti i zašto, ponajviše:

- zašto je prijelaznu odredbu ZPDML/03 o **brisanju** upisanih osoba u **zemljišnoknjižnom** postupku uz isključenje načela knjižnog prednika odlučio ukinuti[270], a to nije napravio kod prijelaznih odredbi čl.131. – 133. ZC/11;
- zašto je kod odredbi ZPDML/03 upućeno na **propise o izvlaštenju** glede ostvarivanja prava na naknadu, dok je to potpuno izostalo kod odredbi ZC/11, pa je USRH smatrao ustavnopravno prihvatljivim da bivši vlasnici zatečenih postojećih nerazvrstanih cesta imaju na raspolaganju[271] samo sudski **parnični** postupak za ostvarivanje naknade.

[269] Ova ista rečenica i u mišljenju Katedre za građansko pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu kod odluke USRH (2011.) U-I-4445/08 glede (ne)ustavnosti jedne prijelazne odredbe ZPDML/03. Što je točno imajući u vidu da **Ustavom nije zaštićen zemljišnoknjižni sustav** evidentiranja vlasništva i drugih stvarnih prava na nekretninama. Ali Ustavom jest zaštićeno vlasništvo (štoviše, nepovredivost vlasništva je najviša vrednota ustavnog poretka RH) i naknada za izvlaštenje. O tome je izostao uvid USRH.

[270] Izvod iz mišljenja kod odluke USRH (2011.) U-I-4445/08: *„Međutim, kada se državnom odvjetniku daje pravo na pokretanje postupka brisanja prava vlasništva u zemljišnoj knjizi,* ***potrebno je zaštititi postojeća prava od eventualno pogrešnog brisanja, jer bi takav postupak imao učinke izvlaštenja.“***

[271] Konvencijski nije prihvatljivo uputiti na određeni pravni put ako je to praktično neostvarivo ili iluzorno - odnosno riječima ESLJP - ***„teoretski ili prividno, već mora biti praktično i djelotvorno“.***

Međutim, dok je prijelazna odredba ZPDML/03 **ukinuta** prihvaćanjem prijedloga za ocjenu ustavnosti, sporne prijelazne odredbe ZC/11 **nisu ukinute** te su odbijeni prijedlozi za ocjenu ustavnosti. Iz odluke USRH iz 2017. nije vidljivo kako je mišljenje Katedre za građansko pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu utjecalo na njegovu odluku da odbije prijedloge za ocjenu ustavnosti.[272]

Ustavni sud istovjetno stajalište je zauzeo i u drugim predmetima ocjene ustavnosti odredaba ZC/11[273], te u brojnim pojedinačnim pravnim stvarima po ustavnim tužbama[274]. Odbijene prijedloge za ocjenu ustavnosti podnijeli su mnogi suci, odvjetnici i druga stručna javnost[275].

Uređenje ZC-a o postojećim nerazvrstanim cestama (čl.131. – 133) i citirana odluka USRH/17 snažno su kritizirani i u pravnoj teoriji i u praksi, pa čak i godinama nakon te odluke.[276] [277]

---

[272] Ovo primijetili i drugi autori, očitujući se na odluku iz 2011. (U-I-4445/08) glede ZPDML/03: *„Pozornim iščitavanjem Rješenja Ustavnog suda RH nejasno je kako je mišljenje Katedre za građansko pravo moglo biti dovedeno u kontekst opravdanja jednostranog zahvata zakonodavca u Ustavom RH zaštićena prava, s obzirom na to da se njime tumači upravo nepovredivost ustavnih načela.“* Ljubetić, S.; *Pomorsko dobro i zemljišne knjige*; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2019., str.105.

[273] Rješenje U-I-276/15 i dr. (U-I-1350/2015, U-I-3598/2015, U-I-4240/2015, U-I-3031/2016, U-I-4286/2016, U-I-4372/2016, U-I-5963/2016, U-I-201/2017) od 28.4.2017.

[274] Primjerice U-III-1829/13 od 27.2.2018. i U-III-1691/16 od 28.11.2019.

[275] Među ostalim, Trgovački sud u Splitu po sutkinji ovlaštenoj za obavljanje poslova sudske uprave.

[276] Staničić, F.; *Je li Zakonom o cestama 2011. godine (ipak) provedeno faktično izvlaštenje vlasnika nerazvrstanih cesta;* rad u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 41, br. 3, 2020., str. 803. – 825. Imenovani je počevši od 7.2.2024. sudac Ustavnog suda RH.

[277] O navedenome pisao i Kačer (preminuo 2023.) na portalu Lider Media u tekstu objavljenom 14.12.2021. naslova *“Opake nerazvrstane ceste: Bogate se općine i gradovi dok investitori trpe*”, naglašavajući da oduzimanje vlasništva bez naknade predstavlja **“prisilno darovanje”** koje krši ustavnopravnu zabranu: *“Tko će još biti opljačkan jer novela Zakona o cestama nije iskorištena za formalno rješavanje pitanja naknade za zemljište na kojemu se nalazi nerazvrstana cesta?! Gotovo da je postalo pravilo da se izbjegava platiti tržišna vrijednost vlasniku izvlaštene nekretnine koja je sada cesta i da se, zapravo,* ***od investitora pokušava dva puta naplatiti isto.*** *Nakon nedavne Liderove objave članka u kojem je samo spomenuto donošenje novele Zakona o cestama koja nije iskorištena za formalno rješavanje pitanja naknade za zemljište na kojemu se nalazi nerazvrstana cesta iako u praksi postoji velik problem negativnog odnosa jedinica lokalne samouprave gradova i općina prema plaćanju toga zemljišta, autoru ovog teksta javilo se više odvjetnika iz različitih dijelova Hrvatske, od Solina preko Slavonskog Broda pa do Istre. Svi su otprilike imali jednu te istu priču, svi u zastupanju poduzetnika investitora u graditeljstvu. Evo otprilike na što se sve to svodi kao* ***matrica ponašanja, odnosno modus operandi.*** *Dakle, čim je nešto cesta, čim tuda svi prolaze vozilima a da nikoga ne pitaju za dopuštenje, to ne može biti u privatnom vlasništvu jer je to ili javna cesta u vlasništvu RH ili nerazvrstana cesta u vlasništvu grada ili općine. Međutim, to što je to tako jedno je, a put do postizanja normalnog rješenja (a to znači da se onomu tko je prestao biti vlasnik plati tržišna vrijednost izvlaštene nekretnine koja je sada cesta) nešto posve drugo.* ***Nažalost, gotovo da je postalo pravilo da se plaćanje izbjegava i da se, zapravo, pokušava od investitora dva puta naplatiti isto.*** *Prvi je put to plaćanje komunalnog doprinosa, drugi put kad mu se odbija platiti zemljište koje je postalo cesta i koje je investitoru ex lege oduzeto jer ga i ne može imati u vlasništvu. Općina ili grad koji do tada nisu bili vlasnici postali su vlasnici i ako bi to bilo besplatno, to bi značilo* ***nekakvo prisilno darovanje*** *o kojemu u zakonima nismo uspjeli ništa pronaći ni u naznakama, a kamoli u izričitoj formulaciji. Ali čak i da postoji nešto takvo,* ***bilo bi u izravnoj suprotnosti s Ustavom RH, koji izrijekom zabranjuje oduzimanje bez tržišne naknade****. Za sada, koliko je poznato, nitko nije pozvan na odgovornost, nitko nije kažnjen iako je riječ o golemim vrijednostima i*

Imajući u vidu da se vlasništvo može steći na temelju zatvorenog broja pravnih temelja[278], ali i da se može izgubiti odnosno da može prestati na temelju zatvorenog broja pravnih temelja[279], uočava se da citirana odluka USRH govori o izvlaštenju kao pravnom temelju za stjecanje odnosno prestanak prava vlasništva. S obzirom da je propisima o izvlaštenju određeno da **pravomoćnošću** rješenja o izvlaštenju dolazi do prijenosa prava vlasništva – dakle **izvanknjižno** po provedbi odgovarajućeg upravnog postupka – izostanak upisa u zemljišnoj knjizi nije utjecao na vlasničkopravnu promjenu uzrokovanu izvlaštenjem.

No kod faktičnog izvlaštenja nije niti proveden upravni postupak, niti je donesen upravni akt.

Nije sporno da i kod stjecanja temeljem zakona[280] (ne samo kod stjecanja temeljem sudske ili upravne odluke[281] o čemu se radi kod formalnog izvlaštenja) dolazi **izvanknjižno,** ali ne smiju se previdjeti ustavnopravni nedostaci takve prakse.

Nedostatak protupravnosti o kojoj govori USRH u citiranoj odluci odnosi se na situacije u kojima je doista do stupanja na snagu ZC/11 vlasništvo već prestalo po nekoj od do tada propisanih pravnih osnova prestanka vlasništva. U situacijama u kojima vlasništvo nije prestalo do stupanja na snagu ZC/11, a tada je došlo do prestanka dotadašnjeg vlasništva *ex lege* uslijed propisivanja stvarnopravnog statusa neke nekretnine kao vlasništva JLS, **za vlasnike je takav prestanak prava vlasništva imao učinke izvlaštenja.**

Rezimirajući osnovne teze USRH, može se zaključiti da je smatrano kako slijedi:

---

*ponašanju koje je **očito i protupravno te iznad svega nepravedno i nemoralno.** Potpuno je jasno da je riječ o građanskopravnoj odgovornosti, ali stvarno nije moguće isključiti i druge vrste odgovornosti, pa i onu kaznenu, i to za sve one koji činjenjem ili propuštanjem sudjeluju u opisanom bogaćenju općina i gradova. Zar nitko nije u stanju promisliti što bi se dogodilo kad bi porezna vlast takvo što tretirala kao (prisilno) darovanje, zar se ne bi postavilo pitanje smije li trgovačko društvo tako poslovati? Naravno da treba razumjeti investitore koji prilično sramežljivo artikuliraju svoj problem; **očito se jako boje što će im se u toj općini ili gradu događati ako se usude oduprijeti**. Pri tome, očito, ne znaju za stajalište Ustavnog suda RH koji smatra da se glede naknade za izvlaštenje kad su posrijedi ceste koje su bile ceste u trenutku stupanja na snagu Zakona o cestama (2011.) primjenjuje zastarni rok od pet godina. Ako to analogijom primijenimo na nove ceste, brzo će proći taj petogodišnji rok i investitor će biti opljačkan (nema ljepše riječi od te, a ipak točne). **Pravo je pitanje smije li državna vlast to pasivno gledati, smiju li svi biti krivi za taj kafkijanski scenarij, scenarij koji ozbiljno ugrožava i pravnu sigurnost i vladavinu prava, a to su temelji svake pravne države. Riječ je o potpuno neprihvatljivoj praksi s kojom treba prestati."*** Izvor: https://lidermedia.hr/sto-i-kako/opake-nerazvrstane-ceste-bogate-se-opcine-i-gradovi-dok-investitori-trpe-140191/ , posljednji pristup 30.8.2025.

[278] Čl.114. ZV-a.

[279] Čl.169. – 173. ZV-a.

[280] Čl.129. i 130. ZV-a.

[281] Čl.126. i 127. ZV-a.

a) da su nerazvrstane ceste još od prije stupanja na snagu ZC/11 dio ukupnosti javnih cesta na području RH koje su sve bile prvo izvan vlasničkog režima, a zatim od 2009. prešle u državno vlasništvo, pa da se radi o normativnom i faktičnom ***transferu*** iz vlasništva države u vlasništvo gradova i općina;
b) da su stjecanje prava vlasništva javnopravnih subjekata i gubitak prava vlasništva privatnopravnih subjekata nastupili znatno prije stupanja na snagu ZC/11 pa da njegove odredbe ***nemaju utjecaj*** na stvarnopravne i obveznopravne odnose već da se radi samo o pravno-tehničkim odredbama kako bi se uskladilo stvarno i knjižno stanje;
c) da se odredbama ZC/11. nije dovelo u pitanje *(„eventualno“)* pravo građana *(„ukoliko postoji“)* da traže naknadu pred nadležnim sudom temeljem općih propisa, odnosno da im ta mogućnost zakonskim odredbama nije uskraćena.

> Ali je li im mogućnost ishoditi naknadu *de facto* uskraćena? Iako *de iure* pravo na naknadu nije isključeno?

Ranije u tekstu, nakon analize propisa koji su regulirali materiju cesta posljednjih gotovo 60 godina, zaključeno je da **ne stoje teze pod a) i b)** te da nije bilo zapreke da sve do 28.7.2011. nerazvrstane ceste budu u vlasništvu privatnopravnog subjekta, čega ima nemali broj sukladno dostupnoj i analiziranoj praksi hrvatskih sudova.

Ako se pažljivo iščita citirana odluka USRH, jasno je da su toga svjesni bili tamošnji suci USRH. Naime, u izvješću Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture navodi se da se *„u najvećem broju slučajeva“* radi o nekretninama koje su izvlaštene, pa *„ukoliko i postoje pojedinačni slučajevi kod kojih bi prijašnji vlasnici imali pravo na naknadu“* o tome se može odlučivati u sudskim postupcima. S druge strane, Ministarstvo pravosuđa navodi da se htjelo postojeće neusklađeno stanje *„u jednom formalno jednostavnijem postupku“* uskladiti upisom u zemljišne knjige. USRH temeljem izvješća ministarstava zaključuje da ZC/11 *„ne zahtijeva da u njemu bude propisan i neki posebni oblik stvarnopravne i/ili obveznopravne zaštite bivših vlasnika tih nekretnina“* te da namjeravano usklađivanje zemljišnoknjižnog i faktičnog stanja *„načelno“* ne otvara pitanje vlasništva ni pitanje naknade za oduzeto vlasništvo jer da su ta pitanja *„u pravilu“* već riješena.

Zar je manji broj slučajeva kod kojih prijašnji vlasnici imaju pravo na naknadu ujedno manje vrijedan zaštite ustavnog i konvencijskog prava vlasništva? Jesu li ministarstva, zakonodavac i USRH izvršili preciznu empirijsku analizu o kojem broju se radi? Ako se već htjelo usklađenje

postići kroz *„jedan formalno jednostavniji postupak“,* zar nije trebalo predvidjeti mehanizme koji će omogućiti ostvarivanje prava na naknadu ili barem ukloniti prepreke za to? Ili, što bi trebalo biti, da javna vlast po službenoj dužnosti evidentira one osobe koji imaju pravo na naknadu (odnosno one nekretnine za koje nisu provedeni postupci izvlaštenja), proračunski predvidi sredstva za naknadu te isplati ili položi ista za račun bivših vlasnika?

Ono što puno više brine jest da je USRH sasvim sigurno bio svjestan i da **ne stoji teza pod c)** – da je gotovo pa svim bivšim vlasnicima efektivno uskraćeno ostvariti pravo na naknadu zbog praksom VSRH kreiranog zastarnog režima. Mada se riječ ***„zastara“*** izrijekom ne spominje, iz obrazloženja proizlazi da je USRH pri donošenju citiranog rješenja od 7.2.2017. bio svjestan da su protekli opći zastarni rokovi računajući od izgradnje predmetnih cesta - eventualno u povoljnijoj opciji - od stupanja na snagu ZC dana 28.7.2011. Naime, praksa VSRH je glede početka tijeka zastare već bila ustaljena do tog 7.2.2017., a ujedno je do toga dana prošlo i više od pet godina od stupanja na snagu ZC/11. Ustavnom sudu RH je nedopustivo dugo trebalo da odluči o prijedlozima podnesenim još 2011., osobito u okolnostima ovako važnih učinaka na pravni položaj građana. Pa i samih gradova i općina.

Pravna sigurnost je nešto što bi u jednoj pravnoj državi trebalo biti u interesu svakog pojedinca te naroda u cjelini. Pa i samoj državi te gradovima/općinama i županijama te drugim subjektima javnog prava, osobito kad stupaju u stvarnopravne i obveznopravne odnose u kontekstu proračunskog planiranja.

Nije sporno da vlasnički vindikacijski zahtjev za povrat stvari ne zastarijeva[282], međutim u slučaju *nepovratne promjene identiteta nekretnine* (koji pojam je definirala sudska praksa), shvaćanje sudske prakse (to nije regulirano zakonom) jest da se vindikacijski zahtjev pretvara u obveznopravni koji - za razliku od vlasničkopravnog - zastarijeva u općem zastarnom roku (propis o obveznim odnosima, a ne o izvlaštenju) od pet godina računajući od trenutka završetka izgradnje ceste kao trenutka prestanka stvarnopravnog zahtjeva za povrat zbog nemogućnosti njegovog ostvarenja. I taj trenutak završetka izgradnje ceste se u vladajućoj sudskoj praksi smatra trenutkom izvlaštenja-prijenosa vlasništva[283].

[282] Čl.161. ZV-a.

[283] Op.cit., **Ernst (2022.)** je iznio sljedeće stajalište: *„Nažalost, praksa visokih sudova upućuje upravo na ovo drugo tumačenje, koje bi zapravo značilo da okupacija tuđe nekretnine i izgradnja ceste na njoj izazivaju pravne učinke*

Analizirajući stvarne slučajeve i praksu gradova/općina postavlja se pitanje zadovoljava li takvo shvaćanje u svim slučajevima one obvezujuće konvencijske standarde - zahtjev dostupnosti, jasnoće i predvidivosti *(foreseeability)* pravnih normi – u okviru koncepta zakonitosti miješanja države u pravo na mirno uživanje vlasništva.

Nijedan pozitivni hrvatski propis **ne** govori o tome da bi za potraživati naknadu za izvlaštenje - osobito ne za faktično izvlaštenu nekretninu - zastarni rok bio pet godina od izgradnje (npr. ceste), u protivnom da ćeš izgubiti mogućnost ostvariti naknadu. Sukladno odredbama ZV-a, vindikacijski zahtjev (povrat stvari / predaja u posjed) ne zastarijeva, ali **nije** istodobno propisano da novčani zahtjev nastaje (nepovratnom) prenamjenom stvari/promjenom identiteta stvari i da zastarijeva od tog trenutka. To je nešto što je iskonstruirala sudska praksa, a opravdano se postavlja pitanje jesu li prosječnom građaninu shvaćanja sudske prakse bila dostupna, jasna i predvidiva, dovodeći ih u vezu sa pravilima pozitivnih propisa.

Predmetna pravna pitanja postavila su se i USRH u čitavom nizu predmeta, ali on se - bez dublje analize konkretnih činjeničnih supstrata pojedinih spisa u vezi sa praksom ESLJP - pozvao na analizirano rješenje iz 2017. kojim je odbio prijedloge za ocjenu ustavnosti odredaba ZC/11.

Iščitavajući veliki broj spisa očito je da su građani pokretali veliki broj postupaka i pred sudom i pred upravnim tijelima, a i da je praksa državnih tijela *„lutala"* što je donekle i razumljivo imajući u vidu nereguliranost faktičnog izvlaštenja i pitanja zastare zahtjeva za naknadu kod takvog izvlaštenja.[284]

---

izvlaštenja. Vrhovni sud govori u ovim slučajevima o „faktičnom izvlaštenju", premda bi taj pojam trebao biti rezerviran za situacije u kojima je vlasnik zakonito - a ne protupravno – na neki način doveden u pravno-ekonomski položaj ekvivalentan izvlaštenju, premda postupak izvlaštenja nije nikad proveden. Situacije u kojima javna vlast zaposjedne nečije zemljište i na njemu izgradi i upotrebljava cestu ne mogu se smatrati faktičnim izvlaštenjem, već povredom prava. U takvim situacijama, ako ne postoji poseban pravni temelj za stjecanje vlasništva o kojima je bilo riječi, ***osobe protiv kojih je provedeno faktično izvlaštenje ne bi imale nikakvo pravo na naknadu, već nezastarivi vlasničkopravni zahtjev jer im vlasništvo nije prestalo."*** (op.cit. str. 476) Nešto slično u Italiji, o čemu detaljnije u narednim poglavljima. Naime, propisi i praksa u Italiji do 2011., a osobito do 2001. neodoljivo podsjećaju na situaciju u RH. Nakon intervencije Vijeća Europe i ESLJP, na snagu je 2011. stupio novi zakon kojim je konačno propisano da do izvlaštenja-prijenosa vlasništva dolazi tek u trenutku plaćanja naknade, a do tada se radi o **trajnom** protupravnom stanju koje nema izvlašćujuće posljedice. U praksi talijanskih sudova izraženo je stajalište da bi izvlaštenik imao pravo izbora hoće li tražiti naknadu ili restituciju-povrat stvari što bi podrazumijevalo rušenje ceste. Upravo u rušenju ceste VSRH vidi ***„nemogućnost restitucije" / „nepovratnu izmijenjenost zemljišta",*** jednako kako su prije 2011. (osobito prije 2001.) talijanski sudovi vidjeli ***„irreversibile trasformazione del bene".***

[284] Istraživanjem upravne i upravnosudske prakse (u kasnijem dijelu ovog rada) vidljivo je da upravna tijela odbijaju postupati po prijedlozima izvlaštenih osoba za određivanje naknade ako je javna vlast/korisnik izvlaštenja izvršila oduzimanje bez zakonom predviđenog postupka. Vidi npr. odluku (2018.) U-III-1829/13 po tužbi protiv presude

3.2.4. Praksa parničnih sudova i Vrhovnog suda RH

U svrhu prikazivanja zaista različitih činjeničnih situacija koje mogu opravdati i različita presuđenja, jedno sveobuhvatno istraživanje zahtijeva detaljni prikaz različitih činjeničnih supstrata da bi se na kraju mogli izvući konkretni zaključci za unaprjeđenje propisa i/ili prakse. To može pružiti preuzimanje integralnog sadržaja relevantnih dijelova sudskih odluka, imajući u vidu da je zastarni režim kreirala praksa sudova, a ne zakonodavac. Ne smije se zaboraviti da su to stvarne životne i poslovne priče privatnopravnih subjekata (najčešće građana) koji su često desetljećima vodili bitke za prava koja im nedvojbeno pripadaju (zastarom obveza ne prestaje, nego samo od utužive postaje neutuživa), da bi ih na kraju izgubili, često uz obvezu plaćanja ogromnih procesnih troškova javnopravnim subjektima na drugoj strani.

Stoga su u nastavku izabrani primjeri iz sudske prakse, uz primjedbe temeljem ovog istraživanja u fusnotama. Sudska praksa će se prikazati kronološki, uzimajući kao kriterij datum posljednje evidentirane sudske odluke u spisu, sve sa svrhom postizanja što veće korisnosti za ciljeve i pitanja ovog istraživanja. Prije svega, cilj uvrštenja sudske prakse jest bolja predodžba o razvoju i sadašnjoj (ne)usklađenosti sudske prakse, te o širokoj lepezi činjeničnih supstrata i procesnopravnih situacija u području faktičnih izvlaštenja, nastojeći izvući ona minimalna zajednička obilježja. Poseban naglasak će biti – s obzirom na temu zastarivosti/individualiziranja početka tijeka roka zastare - na vremenskim odrednicama u konkretnim okolnostima svakog pojedinog slučaja.

3.2.4.1. Pravomoćne odbijajuće odluke drugostupanjskih sudova / VSRH s pravnim shvaćanjem o primjeni općeg zastarnog roka iz ZOO-a na naknadu za faktično izvlaštenje s početkom tijeka od nepovratne izmijenjenosti zemljišta

Iako je ***1986.*** na svim razinama bivše SFRJ (na razini federacije, te pojedinih republika - uključujući tadašnje Socijalističke Republike Hrvatske - i pokrajina) usuglašeno zajedničko pravno shvaćanje svih sudova u SFRJ o tome da zastara naknade za izvlaštenje može početi teći tek kada ista bude utvrđena aktom javne vlasti ili pak nagodbom, sudovi samostalne Hrvatske su u svojim

Upravnog suda u Rijeci. U takvim slučajevima ***de facto izvlaštenja*** ustaljena je upravna i upravnosudska praksa da o tome odlučuju parnični sudovi. No, ustaljena je i upravnosudska praksa da naknada za faktično izvlaštene nekretnine **ne zastarijeva**, ali toga se parnični sudovi nisu pridržavali.

odlukama krajem 1990ih[285] započeli zastupati stav o transformaciji ***nezastarivog*** vlasničkopravnog zahtjeva u ***zastarivi*** obveznopravni zahtjev[286], sve u trenutku **nepovratne** izmijenjenosti zemljišta/dovršetka radova kada nastupa ***nemogućnost*** povrata stvari, primjenjujući zastarne rokove iz propisa o obveznim odnosima (trogodišnji ili petogodišnji) koji počinju teći od navedenog trenutka nastanka obveznopravnog zahtjeva.

Odlučno je pitanje 1) može li zastarjeti zahtjev naknade za provedeno (bilo koje, kamoli faktično) izvlaštenje i 2) ako može, koji je ***dies a quo/početak tijeka zastare?*** Ovo drugo bi bilo ključno pitanje. Sama duljina roka zastare je manje bitna ako se trenutak ***početka tijeka zastare*** odredi uz pravičnu ravnotežu javnih i privatnih interesa u skladu s ustavnim i konvencijskim jamstvima, te praksom ESLJP.

1. Jedna od prvih pronađenih sudskih odluka na predmetnu temu jest presuda tadašnjeg *Okružnog suda u Rijeci (1993.)* kojom je pravomoćno odbijen tužbeni zahtjev tužitelja fizičke osobe – glavni radi isplate te podredni radi restitucije (vraćanja nekretnine u prijašnjem stanju).

Tuženi su bili Općina Viškovo, Fond u stambeno-komunalnoj djelatnosti Općine Rijeka i Hrvatske ceste. U postupku je utvrđeno 1) da je tužitelj faktično deposediran sa svoga zemljišta, 2) da je cesta izgrađena 1972. i asfaltirana 1978., te 3) da nikada nije proveden postupak izvlaštenja i da nikada tužitelju nije plaćena naknada, iako se u više navrata obraćao glede toga pravnim prednicima tuženika i upravnim tijelima, zbog čega je 1989. podnio tužbu redovnom sudu. Stav drugostupanjskog suda – koji je prihvatio i VSRH presudom od 16.2.1999. (Rev-1823/94) – jest da zahtjev za isplatu nije osnovan pozivom na odredbe ZOO-a i da ga *„treba cijeniti kao odštetni zahtjev ranijeg vlasnika kojem je **zemljište oduzeto bez zakonom propisanog postupka,** koji zahtjev zastarijeva u općem zastarnom roku računajući od 1972. **u trenutku nezakonitog zauzimanja zemljišta** od tuženih javnopravnih subjekata, kad je tužitelj **znao za štetu i štetnika“.*** S druge strane,

[285] Za razliku od BiH (Federacija BiH, Republika Srpska), S. Makedonije, Srbije, Crne Gore koji su zadržali stav iz 1986. u kontinuitetu do danas. Uz djelomičnu i privremenu iznimku kod Crne Gore, o čemu više kasnije.

[286] Još jedan od učinaka toga trenutka po stajalištima hrvatske sudske prakse jest prijenos prava vlasništva s privatnopravnog subjekta na javnopravni subjekt – državu, grad, općinu i slično. Drugim riječima, u tom trenutku po tom stajalištu prestaje pravo vlasništva privatnopravnog subjekta, a istodobno javnopravni subjekt stječe pravo vlasništva. Međutim, o kojoj bi se osnovi stjecanja/gubitka prava vlasništva radilo, u smislu zatvorenog broja *(numerus clausus)* osnova sukladno propisu o vlasništvu?

podredni zahtjev nije osnovan *„jer bi se to protivilo javnom interesu s obzirom na prenamjenu u javni put“.*

Citirana presuda VSRH (1999.) Rev-1823/94 – prema rezultatima istraživanja – predstavlja prekretnicu u pravnom shvaćanju VSRH.

2. Naime, pronađena je pravnoteorijski suprotna odluka VSRH godinu dana ranije.

Presudom VSRH od 17.2.1998. (Rev-1014/95) odbijena je revizija tuženika (javno vodno poduzeće u Labinu i Hrvatske vode) te je potvrđena presuda Županijskog suda u Puli (1994.) Gž-765/94 kojom je naloženo tuženicima da solidarno plate tužiteljici naknadu na ime izvlaštenih nekretnina. U ovim odlukama sudovi su pošli od potpuno drugih postavki nego prethodno citirana presuda VSRH (Rev-1823/94) točno godinu dana kasnije. Točnije, od onih postavki iz zajedničkog pravnog shvaćanja (1986.) sudova SFRJ na svim razinama. Prigovor zastare je odbijen kao neosnovan s obrazloženjem:

„Postupak izvlaštenja (eksproprijacije) počinje odgovarajućim radnjama nadležnog tijela radi izvlaštenja, završava stadijem u kojemu se, bilo sporazumom stranaka bilo odlukom suda (sada i odlukom nadležnog upravnog organa) određuje novčana naknada prijašnjem vlasniku nekretnina. ***Zastarijevanje ne može početi teći do pravomoćnog završetka postupka za određivanje novčane naknade.*** *Kako nije sporno da prije pokretanja ovog parničnog postupka nije određena novčana (ranije pravična) naknada, to zastara potraživanja tužiteljice nije nastupila i prigovor revidenta nije osnovan.“*

Povijest je pokazala – prema rezultatima istraživanja – da se citirano pravno shvaćanje iz presude VSRH iz 1998. više nije pojavljivalo kod najvišeg suda u zemlji narednih 25 godina.[287] Drugim riječima, pravno shvaćanje presude VSRH iz 1999. je ono koje je postalo konstanta narednih 25 godina.[288]

[287] Pravno shvaćanje je *„reafirmirano“* odlukama VSRH iz 2024. (Rev-505/24 i Rev-510/24). Doduše radi se u ukidnim, a ne o preinačujućim odlukama, te ovo shvaćanje nije još uvijek primijenjeno u svim predmetima gdje se smatra da je došlo do faktičnog izvlaštenja, nego u trenutku pisanja ovog rada samo glede područja RH koji su bili okupirani ranih 1990ih od strane tzv. Republike Srpske i Srpske Krajine i mirno reintegriranih 1998.

[288] Presudom VSRH (2003.) Rev-355/99 odbijena je revizija tužitelja i potvrđena presuda ŽS u Puli (1997.) kojom je odbijen tužbeni zahtjev radi isplate iznosa 472.284,00 kn, uz dosuđivanje parničnih troškova tuženom Gradu Labinu.

Citirano pravno shvaćanje iz presude VSRH Rev-1823/94 kritizirano je u pravnoj literaturi.[289]

3. Presudom VSRH (2011.) Rev-x-357/11 potvrđena je presuda ŽS u Puli (2010.) kojom je pravomoćno odbijen zahtjev tužitelja radi isplate (glavnica 347.625 kn + zzk od 2005.) naknade za izvlaštenje.

Posebnost ovog predmeta – među predmetima faktičnog izvlaštenja – jest što je 1975. bilo doneseno rješenje o izvlaštenju, da bi 1983. bilo poništeno s obrazloženjem da se *„eksproprijacija nije mogla vršiti radi izgradnje objekta individualne stambene izgradnje"*. Dakle, nije bila riječ o izgradnji ceste kao u većini predmeta. Bitnim se čini da razlog poništenja rješenja o izvlaštenju nije krivnja tužitelja, nego javne vlasti/korisnika izvlaštenja. Tužitelj je prvo podnio prijedlog upravnom tijelu (8.8.1996.) da odredi naknadu za izvlaštenje, koji prijedlog je odbačen iz razloga što je *rješenje o izvlaštenju poništeno*, pa da nije bilo osnove za postupanje upravnog tijela. Zatim je 19.12.2001. podnio tužbu redovnom sudu protiv Grada Poreča kao tuženika. Tužbeni zahtjev je odbijen prihvaćajući tuženikov prigovor zastare s obrazloženjem da je tužitelj već 1983., a najkasnije 1996.[290] sigurno ***znao*** da spornu oduzetu i izgrađenu površinu zemljišta ***ne može vratiti,*** zbog čega da mu je istekao i trogodišnji i petogodišnji zastarni rok, neovisno radilo se o naknadi iz osnove odštetne odgovornosti ili stjecanja bez osnove. Valja primijetiti da u ovom predmetu – za razliku od prethodnog okončanog presudom Okružnog suda u Rijeci iz 1993. – nije primijenjen objektivni rok zastare i da uopće nije utvrđivano kada je cesta dovršena, te da je isključivo utvrđivan i primijenjen subjektivni rok zastare.

[289] Op.cit., Ljubetić, S., str.129. i 130.: *„Takav stav za autoricu ove knjige nije ispravan"*. Očitujući se na pitanje zastarivosti naknade za faktična izvlaštenja (konkretno kod pomorskog dobra, ali ustavna jamstva su jednaka) imenovana autorica je navela: *„Zastarijeva li onda, i ako da, kada, pravo prijašnjeg vlasnika potraživati naknadu za izvlaštenje? Odgovor ovisi o tome* ***je li riječ o obveznopravnom potraživanju****, i ako jest, od kojeg se trenutka ima smatrati da je takav zahtjev nastao. Valjan odgovor ne može se dati bez prethodnog osiguranja da su uzeta u obzir* ***ustavna jamstva*** *u pogledu ograničenja odnosno oduzimanja prava vlasništva. Tako bi, da bi uopće mogao početi teći zastarni rok za potraživanje naknade, najprije trebalo,* ***u skladu s Ustavom RH, zakonom propisati uvjete*** *pod kojima bi se ti zahtjevi imali podnijeti, nastavljajući se na rješavanje pitanja regulacije stečenih prava na pomorskom dobru. Tek po stupanju na snagu jasno propisanih uvjeta za podnošenje zahtjeva, odnosno* ***davanja pravne mogućnosti prijašnjim vlasnicima da podnesu zahtjev,*** *moglo bi se govoriti o početku tijeka zastare."* Rezultati ovog istraživanja podupiru citirani stav. Osobito glede 1) **stvarnopravne i ustavnopravne** prirode ovog potraživanja te 2) prethodnog zakonskog propisivanja uvjeta određivanja naknade te davanja pravne mogućnosti podnošenja zahtjeva.

[290] Zašto korisnik izvlaštenja i/ili upravno tijelo nadležno za postupak izvlaštenja nije automatski i po službenoj dužnosti odredilo naknadu? Zašto je na izvlaštenika prenesena obveza da inicira sudski/upravni postupak da ishodi naknadu koja mu nedvojbeno pripada po samom Ustavu?

Vrijeme donošenja sudskih odluka u prethodnim predmetima govore - *inter alia* - o tome da stavovi hrvatskih sudova o pitanjima zastare naknade za faktično izvlaštenje očito nisu vezani uz stupanje na snagu ZC/11.

4. Presudom ŽS u Zadru (Gž-3025/14) iz 2016. pravomoćno je odbijen tužbeni zahtjev radi isplate (glavnica od 115.000 kn + zzk od 2012.) naknade za izvlaštenje, a protiv Grada Zadra kao tuženika. Revizija nije podnesena.

   Radi se o gradskoj prometnici izgrađenoj 1981. na zemljištu koje je i dalje upisano na ime tužitelja, a nikad nije proveden postupak izvlaštenja. S obzirom da tuženik nikad nije proveo postupak izvlaštenja, time i postupak određivanja naknade, te da nije odgovarao na njegove upite, tužitelj je prvo podnio prijedlog upravnom tijelu (1997.) radi određivanja naknade. Kako nije bilo pomaka u upravnom postupku po njegovom prijedlogu, tužitelj je 2012. podnio tužbu redovnom sudu. Sudovi su prihvatili tuženikov prigovor zastare utvrđujući da je zastarni rok počeo teći od dovršetka gradnje ceste i asfaltiranja u tom dijelu, što da je bilo 1981., pa da upravni postupak pokrenut 1997. nije mogao prekinuti zastaru jer je tada već bila nastupila zastara.

Tužitelj ukazuje da je sud u konkretnoj situaciji trebao primijeniti Zakon o izvlaštenju (1994.) radi utvrđivanja roka u kojem stranka ima pravo potražiti obeštećenje za faktično oduzeto zemljište, jer tužitelj kao prijašnji faktični vlasnik predmetne nekretnine ***„ne smije trpjeti štetu zbog propusta tuženika da u roku pokrene postupak izvlaštenja“***[291] i na taj način isplati tužitelju odgovarajuću naknadu tržišne vrijednosti. Drugostupanjski sud je prethodno smatrao pogrešnim jer da je deposedacija (pravno okvalificirano kao nastanak štetnog događaja) bila prije 1994., kad se primjenjivao ZE/78 kojim nije reguliran postupak naknade štete, već upravni postupak određivanja naknade za izvlaštenu nekretninu, a s obzirom da u konkretnom slučaju ovaj upravni postupak ***„nije nikada proveden od strane tuženika, pa dakle u konkretnom slučaju odredbe tih zakona, nemaju utjecaja niti na zastaru potraživanja naknade štete, jer se u konkretnom slučaju ista traži zbog nezakonito oduzete nekretnine.“***[292]

[291] Jedan od argumenata u Zaključku/86 svih sudova bivše SFRJ. Naime, korisnik izvlaštenja je bio taj koji je jedini bio ovlašten pokrenuti postupak izvlaštenja. Ako postupak izvlaštenja nije proveden i nikada nije doneseno rješenje o izvlaštenju, **izvlaštenik nije bio ovlašten pokrenuti postupak određivanja naknade**, kako je i vidljivo iz analiziranih odluka, primjerice iz predmeta VSRH Rev-x-357/11 u kojem je rješenje o izvlaštenju bilo poništeno.

[292] Kao u gotovo svim odlukama u kojima je tužbeni zahtjev odbijen zbog zastare, sudovi su prethodno utvrdili nespornim da se radi o ***nezakonitom oduzimanju/deposedaciji bez/izvan zakonom predviđenog postupka izvlaštenja***. Postavlja se pitanje zašto bi – logikom citirane pravomoćne presude ŽS u Zadru – u boljem položaju bile osobe koje su propisno izvlaštene, u postupku po odredbama propisa o izvlaštenju, u odnosu na osobe koje su od strane javnih vlasti nezakonito deposedirane, a zatim i nezakonito izvlaštene, ne poštujući zakonom propisani postupak? Ovim

5. Presudom VSRH (2016.) Rev-1973/14 odbijena je revizija dviju fizičkih osoba protiv presude ŽS u Zagrebu (2013.) kojom je pravomoćno odbijen glavni tužbeni zahtjev radi predaje u posjed zemljišta na kojem je izgrađena cesta (tzv. *„Zelena magistrala")* i podredni zahtjev radi isplate naknade (glavnica od 2.735.310 kn + zzk od 2008.), sve protiv Grada Zagreba kao tuženika. Tužiteljima je naloženo da tuženiku naknade parnične troškove u iznosu glavnice od 168.202,50 kn.

   U postupku je utvrđeno 1) da je zemljište oduzeto ocu prvotužitelja i svekru drugotužiteljice 1967. ili 1968., bez donošenja bilo kakvog pravnog akta, bez postupka izvlaštenja i bez naknade, iako su se tužitelji i njihovi prednici više puta obraćali tuženiku odnosno njegovom predniku; 2) da je općepoznato da je cesta izgrađena najkasnije 1980ih, a da je tužba podnesena 2008. Tužitelji su tvrdili da su tek stupanjem na snagu ZC/11 izgubili pravo vlasništva predmetne nekretnine odnosno da je tek tada Grad Zagreb stekao vlasništvo iste odnosno da su tada nastupili pravni učinci potpunog izvlaštenja.

Revizijski sud je utvrdio da se ne radi ***„o parnici radi ostvarenja vlasničkih prava, već o parnici radi ostvarenja novčane tražbine s osnova vlasničkih prava tj. o zahtjevu tužitelja kao vlasnika predmetne nekretnine da im tuženik umjesto povrata stvari[293] isplati naknadu za oduzetu stvar",*** a tek kada više ***ne mogu*** zahtijevati povrat nekretnine dospijeva njihov zahtjev za naknadu – za zemljište oduzeto ***„bez zakonom predviđenog postupka"*** - koji zastarijeva u općem zastarnom roku. Odlukom USRH (2019.) U-III-5723/16[294] odbijena je ustavna tužba tužitelja.

6. Tijekom istraživanja pronađena je i pravomoćna presuda glede groblja, također komunalne infrastrukture u vlasništvu JLS na čijem je području.[295]

prvima se naknada isplati automatski, *ex offo* i bez roka, bez potrebe da sami ispituju koji postupak inicirati, pred kojim tijelom i u kojem roku. Zašto bi jedni bili u ***boljem/gorem položaju*** od drugih? Zar ne bi trebali biti u jednakom položaju, ako ne i obrnuto? Zar ovi drugi ne bi trebali uživati i veća prava zbog načina i intenziteta povrede njihovih ustavnih i konvencijskih prava?

[293] Naknada za izvlaštenje kao **supstitut** (nesporno nezakonito) oduzetog vlasništva.

[294] *"Prema stajalištu sudova u ovakvoj pravnoj i faktičnoj situaciji tužitelji imaju pravo na naknadu za oduzeto zemljište, iako je ono oduzeto prije 22. prosinca 1990., ali im je u konkretnom slučaju ne dosuđuju jer je njihov tužbeni zahtjev zastario. U ovom predmetu, praksom domaćih sudova priznato je pravo na naknadu za imovinu oduzetu vlasnicima bez provedenog zakonom predviđenog postupka te su sudovi utvrdili da bi i podnositeljima takva naknada pripadala da nije nastupila zastara potraživanja. (…) Ocjena je Ustavnog suda da je Vrhovni sud naveo dostatne i relevantne razloge za svoju ocjenu da je potraživanje prednika podnositeljice zastarjelo, odnosno da je svoja pravna stajališta obrazložio na način koji ne ukazuje na arbitrarno postupanje i odlučivanje."* Tužiteljicu zastupali isti odvjetnici (odvjetničko društvo Krsnik i partneri d.o.o. Zagreb) kao u predmetu U-III-3726/21 koji je okončan odlukom od 24.6.2025. kojom je ukinuta drugostupanjska presuda VTSRH.

[295] Op.cit. Zakon o grobljima/25 (čl.1.st.4.), Zakon o grobljima/98, Zakon o grobljima/60.

Presudom VSRH (2018.) Rev-15/16 odbijena je revizija tužiteljice protiv presude ŽS u Splitu (2015.) kojom je pravomoćno odbijen zahtjev radi isplate (glavnica od 999.691 kn + zzk od 2013.) naknade za faktično izvlaštenje, a protiv Grada Rijeke kao tuženika. Tužiteljici je naloženo tuženiku naknaditi parnične troškove u iznosu glavnice od 27.500 kn. U postupku je utvrđeno da je predmetno zemljište u obuhvatu mjesnog groblja od 1995. kada je prošireno, a da se tuženi Grad 2012. uknjižio kao vlasnik na ovom zemljištu kao dijelu komunalne infrastrukture, uz brisanje tužitelja, a da je tužba 2013. podnesena. Sudovi su utvrdili da se radi o faktičnom izvlaštenju propisanom odredbama Zakona o grobljima u svezi Zakona o komunalnom gospodarstvu. Stav drugostupanjskog i revizijskog suda o zastarnom režimu po odredbama ZOO-a u bitnome je usklađen s ranijim odlukama[296], prihvaćajući prigovor zastare, a dodatno je navedeno da bi - kod neprijeporne činjenice da postupak izvlaštenja u odnosu na predmetnu nekretninu nije proveden - ***sud*** opće nadležnosti bio stvarno ***nadležan*** za utvrđivanje takve naknade[297]. Ujedno je navedeno da je *„prvenstveno funkcija jamstva vlasništva spriječiti da javna vlast bez određenog razloga oduzme vlasništvo onome tko ga je stekao u skladu s pravom u vrijeme određenih zahvata tijela javne vlasti“.*[298]

[296] *“Međutim, izneseni prigovor nije osnovan jer u predmetnom slučaju nije riječ o parnici* ***radi ostvarenja vlasničkih prava****, već o parnici radi ostvarenja novčane tražbine* ***s osnove vlasničkih prava*** *te o zahtjevu tužiteljice kao sljednice prijašnjeg vlasnika predmetnih nekretnina da joj tuženik* ***umjesto povrata stvari*** *isplati naknadu za oduzete nekretnine,* ***bez zakonom propisanog postupka****, u kojoj situaciji, i prema shvaćanju ovoga suda pravo vlasnika glede naknade za oduzete nekretnine ne može zastarjeti sve dok vlasnik* ***može*** *zahtijevati njihov povrat. Dakle, sve dok je tužiteljica* ***mogla*** *tražiti povrat spornih nekretnina, njena tražbina nije dospjela. Tek kada ona više nije* ***mogla*** *zahtijevati povrat nekretnina dospijeva njezin zahtjev za naknadu. Taj zahtjev za isplatu naknade za zemljište koje je oduzeto* ***bez zakonom propisanog postupka*** *zastarijeva u općem zastarnom roku, a kako je to pravilno zaključio i drugostupanjski sud (tako i ovaj sud u Rev 1550/16-3 od 12. travnja 2017., Rev-x 311/17-2 od 7. lipnja 2017., Rev-x 852/12-2 od 22. ožujka 2017.). Polazeći od utvrđene činjenice u postupku koji je prethodio reviziji da se predmetne nekretnine* ***najkasnije još od 1995.*** *nalaze u obuhvatu mjesnog groblja D. u R., što je prednik tužiteljice Lj. K., kao nasljednik ranijeg zemljišnoknjižnog vlasnika, svoje majke M. K., preminule ...,* ***od iste i saznao,*** *a da je predmetna tužba podnesena 13. siječnja 2013., to je pravilno shvaćanje drugostupanjskog suda da je zahtjev tužiteljice u svakom slučaju zastario prije podnošenja tužbe, slijedom čega je pravilno odbijen kao neosnovan.”* Iz posljednje rečenice je vidljivo da su sudovi utvrđivali **i subjektivni i objektivni** početak tijeka zastare.

[297] I ovdje se postavlja pitanje zašto stavljati jedne izvlaštenike u **bolji/gori položaj** u odnosu na druge izvlaštenike? **Formalno izvlašteni** ne trebaju pokretati sudski postupak, već im se naknada isplati *ex offo u* upravnom postupku, te bez ograničenja rokom. Po ovom shvaćanju **faktično izvlašteni** ako žele ostvariti pravo na naknadu moraju pokrenuti (skuplji i neizvjesniji) sudski parnični postupak, uz ograničenje rokom zastare od trenutka kada su javne vlasti nezakonito (!) stekle vlasništvo. Stav o nadležnosti glede naknade za faktična izvlaštenja prihvaćaju i upravni sudovi i VUSRH, s time da oni ***izrijekom i konzistentno*** pri tome ističu da ***ta naknada ne zastarijeva.***

[298] Ako država nije spriječila oduzimanje (Ustavom zajamčenog i nepovredivog, po ZV-u nezastarivog) vlasništva od nezakonitih radnji njenih vlastitih tijela i/ili tijela JLS, zašto bi manje zaštićena bila naknada koja je ***stupila na mjesto*** tog nezakonito oduzetog vlasništva, koja naknada je Ustavom zajamčena, a po odredbama propisa o izvlaštenju ne postoji rok koji bi ograničavao tu naknadu, te je obveza određivanja naknade isključivo na korisniku izvlaštenja?

Pronađeni su tijekom istraživanja i sudski postupci koji nisu pravomoćno okončani u vrijeme pisanja ovog rada. S time da imajući u vidu činjenice na koje upućuju viši sudovi u svojim ukidnim odlukama – ako se održi shvaćanje VSRH o trenutku nepovratne transformacije zemljišta – izvjesno je da će tužbeni zahtjev biti odbijen.

7. Primjerice rješenje ŽS u Splitu (2019.) Gž-762/19 kojom je po žalbi tuženika Grada Splita ukinuta presuda OS u Splitu (2018.) kojom je odbijen kao neosnovan glavni tužbeni zahtjev radi prestanka uznemiravanja (tada šestoro) tužitelja fizičkih osoba u pravu vlasništva na nekretninama preko kojih je u naravi izgrađena i asfaltirana cesta u vlasništvu tuženika, na način da tuženik Grad Split ukloni asfalt te da zemljište u prijašnjem stanju vrati u suposjed tužiteljima, kao i radi zabrane daljnjeg uznemiravanja, ali je ***prihvaćen podredni tužbeni zahtjev radi isplate*** svakom od tužitelja novčanih iznosa (svakome glavnica od po cca 45.000 kn – 103.000 kn) uvećano za zakonske zatezne kamate.

   Prvostupanjski sud je smatrao *„kako se radi o nerazvrstanoj cesti koja nema uporabnu dozvolu, pa da je stoga ista nastala stupanjem na snagu ZC/11 (29. srpnja 2011.) pa da od tada tužitelji* ***ne mogu*** *tražiti predaju u posjed, već naknadu u smislu odredbe članka 33. ZV-a, pa kako je tužba podnesena 26. srpnja 2016.*[299] *podnesena je unutar općeg zastarnog roka od pet godina u smislu odredbe članka 225.* ***ZOO-05****“.* Drugostupanjski sud je istaknuo da se *„slaže s prvostupanjskim sudom da izdavanje lokacijske dozvole ne određuje tijek zastarnog roka“,* ***ali da „ne prihvaća zaključak prvostupanjskog suda*** *da do tada postojeća cesta tek postaje javno dobro (u vlasništvu jedinice lokale samouprave) stupanjem na snagu ZC-a, odnosno da u ovom konkretnom slučaju zastarni rok teče od dana stupanja na snagu ZC-a.“, naglašavajući da* je ***izostalo utvrđenje kada je zaista cesta izgrađena***, odnosno kada je došlo do ***ustaljene opće uporabe*** u svojstvu ceste[300], jer bi od tog trenutka cijeneći citiranu odluku USRH od 7.2.2017. (NN br. 23/17) ***prestala mogućnost***[301] tužiteljima kao suvlasnicima da traže u predaju posjed dijela svoje nekretnine, te ***počeo teći***

[299] Par dana prije navodnog isteka zastarnog roka.

[300] Iako dan stupanja na snagu ZC/11 nije propisan kao dan stjecanja vlasništva grada/općine odnosno dan stjecanja statusa komunalne infrastrukture i statusa JD OU, taj dan je bio prihvaćen kao početak tijeka zastarnog roka od strane ŽS u Zagrebu i OS u Splitu u drugom postupku protiv Grada Splita, s najvišom vrijednosti predmeta spora od svih analiziranih predmeta. Radi se o predmetu u kojem je VSRH rješenjem od 8.5.2024. (Rev-3597/19) ukinuo nižestupanjske presude i predmet vratio prvostupanjskom sudu s istom uputom kao u citiranom ukidnom rješenju ŽS u Splitu od 19.9.2019. (Gž-762/19). Međutim, prvostupanjski sud je novom presudom od 14.5.2025. ponovno prihvatio tužbeni zahtjev, pozivajući se na ***stav sjednice GO VSRH od 27.5.2024.***/primjenjujući ***subjektivni zastarni rok*** od stupanja na snagu ZC/11.

[301] U većini odluka naglašava se ***„prestanak mogućnosti/onemogućenost tužitelja da traže povrat“.*** Navedena navodna nemogućnost povrata u RH relativizirana je praksom ESLJP te kasnije talijanskih sudskih i upravnih odnosno državnih i lokalnih tijela o primjeni načela ***restitutio in integrum*** i u ovim slučajevima prenamjene u javni objekt. S tim da se u Italiji izrijekom daje pravo vlasniku da se odrekne prava na povrat nekretnine u prijašnjem stanju, bez obzira što se u naravi sada radi npr. o cesti, tražeći naknadu. Naglašavanje **mogućnosti (!) restitucije** nekretnine u ranije stanje jest sa svrhom da se naglasi funkcija naknade za izvlaštenje - naknade koja je stupila ***na mjesto/umjesto***

zastarni rok za potraživanje naknade. Postupak je i dalje u tijeku pred prvostupanjskim sudom kojem je vraćen na ponovno odlučivanje.[302]

8. Drugi dobar primjer tekućeg postupka jest predmet koji je ukidnim rješenjem ŽS u Rijeci (2021.) Gž-567/19 vraćen na ponovno odlučivanje OS u Splitu uz u bitnome istu uputu[303] što utvrditi.

Uputa drugostupanjskog suda je donekle drugačija u tome što je naloženo - s ciljem utvrđivanja predstavlja li predmetni put nerazvrstanu cestu i od kada – da se utvrdi 1) proizlazi li takvo svojstvo iz njegove naravi – je li donesen poseban akt kojim bi se utvrdio njegov status nerazvrstane ceste, ili taj put već po svojoj prirodi ima svojstvo javnog dobra, jer da je *„moguće da jedno umjetno stvoreno javno dobro stekne to svojstvo i konkludentnom radnjom bez donošenja pravnog akta, primjerice kad određena teritorijalna jedinica izgradi javni put i jednostavno ga preda na upotrebu posebnim puštanjem u promet";* te da 2) se utvrdi – s obzirom da su navedene čestice nastale parcelacijom – *„radi li se o putu u privatnom vlasništvu, namjeni puta da li služi kao prilazni put tužitelju i vlasnicima okolnih kuća, odnosno da li postoji mogućnost slobodnog kretanja od strane drugih osoba bilo osobno bilo automobilom, da li je navedena površina bila eventualno nerazvrstana cesta, s tim da tuženik mora iznijeti činjenice i predložiti dokaze kojima pobija navode i tvrdnje tužitelja, odnosno da se radi o prilaznoj cesti koja služi za promet i kojom može svatko slobodno prolaziti."* Spis je drugačiji i u tome što je usvojena žalba tužitelja protiv presude kojom su bili odbijeni tužbeni zahtjevi protiv Grada Splita radi isplate.[304] Nakon donošenja

(compensation in lieu) oduzetog vlasništva. Ako se radi o nezakonito oduzetom vlasništvu – naspram zakonito provedenog izvlaštenja - onda vlasnik može ostvariti pravo i na dodatne oblike naknade u vidu izgubljene dobiti i/ili stjecanja bez osnove u proteklom razdoblju sve do trenutka prijenosa vlasništva.

[302] Iz online aplikacije *ePredmet* je vidljivo da je u ponovljenom postupku pred OS u Splitu (P-5619/19) tijekom 2021. i 2022. provođeno vještačenje, da bi naposljetku 9.11.2022. bio određen prekid postupka. Dakle, postupak i dalje nije pravomoćno završen. Ono što je bitno za predmet ovog istraživanja jest da je i u ponovljenom suđenju utvrđivana visina zahtjeva za isplatu (vještačenje) što bi moglo značiti – ako se poštuje procesno načelo ekonomičnosti - da je prigovor zastare ponovno smatran neosnovanim.

[303] Ukidnim drugostupanjskim rješenjem navedeno je 1) da je izostalo utvrđenje kada je ***zaista cesta izgrađena***, odnosno kada je došlo do ***ustaljene opće uporabe*** u svojstvu ceste jer bi od tog trenutka, cijeneći citiranu odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske (U-I-6326/11 od 7.2.2017.), ***prestala mogućnost*** tužiteljima kao suvlasnicima da traže predaju u posjed dijela svoje nekretnine; 2) da prema ustaljenoj sudskoj praksi upravo od onog trenutka kada se ***ne može*** s uspjehom tražiti predaja u posjed, nastupa zastarni rok traženja naknade u smislu odredbe čl. 33. ZV-a, te da za pravni status nerazvrstane ceste nije bitno je li se nekretnina na kojoj se ista nalazi i dalje vodi upisana na neku fizičku ili pravnu osobu.

[304] Tužiteljima 1) – 4) iznose glavnica svakom po 650.000,00 kn, a tužitelju pod 5) iznos od 350.000,00 kn, sve sa zakonskim zateznim kamatama od 28.7.2011. do isplate - sve po tužbi od 29.7.2016. Ustanovljeno je da je 29.7.2016. bio petak-radni dan, u kontekstu toga da je utuženi početak tijeka zakonskih zateznih kamata dan stupanja na snagu ZC/11, a da je tužba podnesena točno pet godina nakon tog dana, što ponovno ukazuje na **prisutnost shvaćanja** stručne

drugostupanjskog ukidnog rješenja uvidom u *ePredmet* ustanovljeno je da prvostupanjski OS u Splitu (P-3962/16) nije dalje postupao, dakle, postupak nije pravomoćno dovršen.

> U dosadašnjem postupku bilo je utvrđeno 1) da je otac tužitelja 1960ih godina kupio zapušteno zemljište na predjelu Kamen (13000 m2), proveo parcelaciju i radi pristupa pojedinim parcelama trasirao pristupne ceste uz pomoć teške mehanizacije i drugih ljudi; 2) da je krajem 1970ih godina nastavio s trasiranjem ovih makadamskih prometnica, a da je asfaltnu podlogu preko njih postavio oko 1992., i to većim dijelom (oko 80%) sredstvima svoje obitelji, dok su u ostalom dijelu sudjelovali vlasnici susjednih kuća i zemljišta; 3) da su Zaključkom Grada Splita o popisu nerazvrstanih cesta od 23.1.2013. predmetne nekretnine proglašene nerazvrstanim cestama u vlasništvu Grada *(ulice Celestina Medovića i Strmi put);* 4) da je tuženi Grad Split u postupku pred UDU SDŽ izrijekom izjavio da su predmetne čestice nerazvrstane ceste, o čemu su tužitelji prvi put obaviješteni dopisom tuženika od 8.3.2016.; 5) da su tužitelji i njihov prednik nakon primitka tog dopisa držali vlast nad predmetnim česticama na način da su zabranili korištenje određenim osobama, a dopuštali korištenje drugim osobama[305] te da su tužitelji i njihov pravni prednik sami izgradili i komunalno opremili predmetne čestice koje da su *do stupanja na snagu ZC/11 bile privatni put;* 6) da tuženi Grad nije nikad držao u posjedu, sagradio niti opremio infrastrukturom predmetne čestice, a izbjegava isplatiti naknadu iako da je nesporno *da su predmetne nekretnine stekle status nerazvrstanih cesta temeljem ZC/11;* 7) da su prema stanju zemljišne knjige za k.o. Kamen predmetne čestice i dalje upisane kao suvlasništvo petoro tužitelja; 8) da je očevidom na licu mjesta utvrđeno da je predmet spora javna asfaltirana cesta koja se proteže kroz naselje Kamen, predio Krilava (Šine) u četiri kraka, a anagrafskih oznaka Celestina Medovića i Strmi put, a podloga koje ceste u najvećem je dijelu asfaltna, dok je jedan manji odvojak prekriven pločama (terakotama), a njezina granica odnosno širina jasno je materijalizirana ogradama susjednih stambenih objekata i njihovih okućnica; 9) da se stalni sudski vještak za geodeziju u dopuni vještva od 16.5.2018. očitovao na primjedbe tuženika navodeći kako sporna prometnica danas u osnovnim konturama odgovara stanju koje je evidentirano uvidom u raspoloživu arhivsku građu (Hrvatska osnovna karta iz 1989., Topografska karta iz 1999., Digitalni orto-foto iz 2011.).

Nastavno na ova utvrđenja **prvostupanjski sud je odbio tužbeni zahtjev smatrajući da je tužba preuranjena – ne zakašnjela ni zastarjela - s obrazloženjem** *„jer spisu ne prileži nikakav dokaz da je proveden postupak u skladu s odredbom čl. 131. ZC/11 koji je u ovom slučaju lex specialis u odnosu na ZZK/96 pa bi stoga upis javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada Splita bez prijavnog lista katastra bio moguć samo isključivo da su predmetne nekretnine u zemljišnoj knjizi upisane isključivo kao društveno vlasništvo s pravom korištenja Grada Splita, što*

javnosti da bi do prijenosa vlasništva došlo tog dana, odnosno - iz položaja privatnopravnih subjekata i njihovih odvjetnika - na **prisutnost straha** da se podnose tužbe radi isplate naknade, naročito nakon datuma 29.7.2016.

[305] Nažalost, na slično opisano postupanje privatnopravnih subjekata se naišlo u brojnim pronađenim odlukama, što s jedne strane nije poželjno za jednu državu vladavine prava, ali s druge strane nije za čuditi s obzirom na mnoga postupanja subjekata javne vlasti – konkretno u ovoj temi – koja se ne mogu smatrati vladavinom prava.

ovdje nije slučaj"; te da *„od trenutka izgradnje nekadašnjih makadamskih, a danas asfaltiranih cesta nisu u opisanom smjeru poduzeti nikakvi postupci ili radnje, pa stoga drži pogrešnim stav tužitelja kako je tuženik u obvezi isplatiti im novčanu naknadu".*

9. Presudom VSRH (2020.) Rev-2433/18 odbijena je revizija dvije fizičke osobe kao tužitelja protiv presude ŽS u Rijeci (2018.) kojom je pravomoćno odbijen glavni tužbeni zahtjev kojim je traženo da se tuženiku Gradu Zagrebu naloži da na nekretninama preko kojih je izgrađena cesta uspostavi prijašnje stanje uklanjanjem asfalta i ostalih stvari koje se nalaze na njoj te ju slobodnu od osoba i stvari preda u neposredni posjed tužiteljima, kao i da isplati tužiteljima iznos glavnice od 500.000 kn na ime naknade zbog korištenja te nekretnine, te je odbijen i podredni tužbeni zahtjev kojim su tužitelji tražili da im tuženik Grad Zagreb isplati (glavnica 2.143.573,60 kn + zzk od 2011.) naknadu na ime vrijednosti te nekretnine. Tužiteljima je naloženo isplatiti tuženiku iznos glavnice 245.659,40 kn na ime troškova postupka.

   U postupku je utvrđeno 1) da se radi o zemljištu danas u naravi dio *Imotske ulice* koja je nastala 1981. zbog zahtjeva tužitelja odnosno njegovog prednika i vlasnika okolnih zemljišta radi ishođenja građevinskih dozvola za gradnju kuća na tim okolnim zemljištima; 2) da je put 1989. asfaltiran i dobio oznaku *Imotska ulica*; 3) da su na imenovanoj ulici tijekom 2005. i 2006. izvođeni radovi uređenja i održavanja te prometnice po zahtjevu Gradskog komunalnog gospodarstva d.o.o. kao naručitelja radova.

Sudovi su prihvatili prigovor zastare *„jer da je zastarni rok za ovu tražbinu tužitelja izvjesno počeo teći 1989. kada je put - I. u. asfaltirana, a time i* ***oni onemogućeni*** *u raspolaganju spornom nekretninom od kada više* ***nisu mogli*** *zahtijevati povrat zemljišta već naknadu za zemljište oduzeto* ***bez zakonom propisanog postupka****, a koji zahtjev zastarijeva u općem zastarnom roku (čl. 371.* ***ZOO****)."* Revizijski sud je prihvatio navedeno shvaćanje o početku tijeka zastarnog roka te zaključio da *Imotska ulica*, u čiji sastav je uključeno sporno zemljište od 1989., jest nerazvrstana cesta koja je bila u uporabi i prije 1. siječnja 1997. i kao takva je javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu tuženika kao JLS, ***a tuženik pošteni posjednik***[306] iste, pa da je neosnovan

[306] Visok je stupanj sumnje u to može li se ***poštenim posjednikom/graditeljem*** smatrati subjekt javne vlasti koji je ***kršenjem/zaobilaženjem*** vlastitih propisa odnosno propisa državne vlasti ostvario korist, a na štetu *(„na račun")* privatnopravnog subjekta.

glavni tužbeni zahtjev, a i podredni zbog nastupa zastare, ***bez obzira što postupak izvlaštenja nikad nije proveden.***[307]

Kronološkim slijedom analiziranih predmeta, došlo se i do predmeta na koje se počeo primjenjivati aktualni (ZPP) dvostupanjski revizijski postupak po pravilima parničnog procesnog prava.

10. Rješenjem VSRH (2020.) Revd-449/20 odbačen je prijedlog tužitelja za dopuštenje revizije protiv presude ŽS u Dubrovniku (2019.) kojom je pravomoćno odbijen tužbeni zahtjev protiv tuženika Grada Dubrovnika, a radi isplate iznosa glavnice od 1.830.000,00 kn na ime oduzimanja dijela zemljišta na kojem je tuženik izgradio javni put - *pristupnu cestu za JTC sa puta Kralja Petra Krešimira IV.*

    U postupku je utvrđeno 1) da je predmetni javni put izgrađen 1963., a evidentiran u katastarskom operatu 1971.; 2) da je tužiteljeva pravna prednica pisanim putem 1969. predložila tuženikovom pravnom predniku određivanje naknade za deposedirano zemljište, na što joj nije odgovoreno, zbog čega je sudskim putem zatražila donošenje rješenja o naknadi ***(I.R. 199/69),*** a koji sudski postupak je okončan na način da je *"sud stao na stanovište da je prethodno Općina bila dužna da pokuša sklapanje nagodbe",* pa je Općini 1970. dostavljen cjelokupni spis, a Općina je ovaj spis ustupila Zavodu za izgrađivanje Dubrovnika, gdje je spis zaveden pod posl.br. 87/1-1970; 3) da – kako ništa nije poduzeto glede određivanja naknade – je tužiteljeva pravna prednica 1977. podnijela Općinskom sudu u Dubrovniku (IR. 180/77) prijedlog za određivanje naknade za nacionalizirane nekretnine uzete u posjed od strane Općine Dubrovnik, bez akta temeljem kojeg je predmetna nekretnina deposedirana; 4) da je tijekom sudskog postupka (IR 180/77) od Zavoda za obnovu Dubrovnika i pravnog prednika tuženika, kroz razdoblje 1977. - 1994. više puta zahtijevano dostaviti spis br. 87/1-1970, koji spis nikad nije dostavljen, odnosno da su se Zavod i Općina godinama oglušili na pozive suda; 5) da je sudski postupak pod posl.br. ***IR. 180/77*** okončan rješenjem od 13.6.1994. kojim se ***sud oglasio stvarno nenadležnim;*** 6) da je tužitelj Uredu državne uprave u Dubrovačko-neretvanskoj županiji podneskom od 17.11.1994. podnio zahtjev za određivanje naknade za ekspropriranu imovinu, a koji se postupak prethodno vodio pred prvostupanjskim sudom pod posl.br. I. R. 180/77, tijekom kojeg postupka nije održano niti jedno ročište; 7) da je zaključkom navedenog Ureda iz 1997. ***odbačen navedeni tužiteljev zahtjev zbog nepostojanja uvjeta za pokretanje postupka***, dok se u obrazloženju navodi da iz isprava dostavljenih u spis proizlazi da *„nije pokrenut redovan upravni postupak uzimanja iz posjeda i donošenja rješenja o dodjeli predmetne nekretnine na korištenje novom korisniku, a što predstavlja temelj za određivanje naknade";* 8) da je tužitelj podnio žalbu protiv prije navedenog zaključka koja je odbijena rješenjem Ministarstva pravosuđa

[307] *"Točno je da u odnosu na predmetnu nekretninu* ***postupak eksproprijacije (sada izvlaštenja) nije proveden,*** *no kako je* ***tuženik <u>na temelju zakona</u> stekao vlasništvo*** *na toj nekretnini, te nema pretpostavki za osnovanost zahtjeva tužitelja za uspostavu i prijašnje stanje te povrat ove nekretnine u posjed tužiteljima, a svoj zahtjev za naknadu im vrijednosti otuđene nekretnine podnijeli* ***izvan zakonom propisanog zastarnog roka*** *iz čl. 371.* ***ZOO*** *(tako i u odluci ovoga suda poslovni broj Rev-1973/14-3 od 12. travnja 2016.), to je pravilno i taj zahtjev odbijen kao neosnovan."*

RH iz 1998. (konačnost), a zatim i presudom Upravnog suda RH iz 1999. (Us-2917/98) odbijena njegova tužba, te je time postupak pravomoćno okončan.

Tužba - kojom je iniciran predmetni postupak pravomoćno okončan presudom Županijskog suda u Dubrovniku od 11.9.2019. – podnesena je 28.6.2001., te su i prvostupanjski i drugostupanjski sud odbili tužbeni zahtjev radi isplate iz razloga zastare smatrajući da je zastarni rok počeo teći 1963., s tim da prvostupanjski sud nijednom od prethodno navedenih postupaka i radnji nije dao učinke prekida zastare. Drugostupanjski sud je utvrdio da tijek zastare jest prekidan poduzimanjem više naprijed opisanih pravnih radnji od strane tužiteljeve pravne prednice još od 12.3.1969. u cilju realizacije naknade za nacionalizirane nekretnine, pa da je prekid zastare nastupio i podnošenjem tužiteljevog zahtjeva za određivanje naknade za ekspropriranu imovinu od 17.11.1994. Uredu državne uprave u Dubrovačko-neretvanskoj županiji. No, drugostupanjski sud je zaključio da je konačnošću odluke Ureda od 17.2.1997., potvrđenog rješenjem Ministarstva od 16.1.1998., ***rok zastare ponovno počeo teći,*** pa da je do podnošenja tužbe 28.6.2001. protekao zastarni rok od konačnosti navedenog zaključka, primjenjujući ***trogodišnji*** zastarni rok od ***saznanja*** oštećenika za štetu i štetnika.[308]

Iako su uži predmet istraživanja (već izgrađene) nerazvrstane ceste u vlasništvu JLS, pronađene su relevantne odluke cesta odnosno autocesta u vlasništvu RH kojima upravljaju Hrvatske ceste d.o.o. odnosno Hrvatske autoceste d.o.o.

11. Presudom VSRH (2020.) Rev-807/16 prihvaćena je revizija HAC d.o.o. kao tuženika i preinačena presuda ŽS u Splitu (2015.), a povodom pravnog pitanja:
    - *"...od kada počinje teći rok zastare, da li od dana izdavanja uporabne dozvole,* ***od dana kada tužitelj nije mogao koristiti nekretninu na način kako ju je koristio prije*** *ili od dana kada je prometnica faktično izgrađena?"*

[308] Ovaj predmet pokazuje posvemašnji nered i pravne praznine u području faktičnih izvlaštenja u RH, te puno toga drugog relevantnog za predmet istraživanja. Pravni sustav je uskraćivanjem ustavnog jamstva naknade za izvlaštenje sankcionirao pojedinca koji je od 1969. do 2020. koristio sve raspoložive pravne puteve upućivan od jednog tijela do drugoga tijela (oglašavajući se nenadležnim i/ili upućujući na dužnost JLS da pokuša sklopiti nagodbu i sl.), da bi upravna vlast odbacila njegov zahtjev iz razloga što sami subjekt javne vlasti/korisnik izvlaštenja nije (!) pokrenuo redovni postupak (pojedinac to nije mogao sam, a radilo se o dužnosti javne vlasti), a sudska vlast odbila zahtjev zbog zastare - i to primjenjujući **trogodišnji** zastarni rok, odstupajući od svoje pretežne prakse o primjeni općeg **petogodišnjeg** zastarnog roka koji bi u konkretnom slučaju doveo do prihvaćanja tužbenog zahtjeva.

tako da je odbijen tužbeni zahtjev radi isplate (glavnica od 58.225 kn + zzk od 2015.) naknade za oduzete nekretnine u K.O. Žeževica.

> U dotadašnjem postupku je utvrđeno 1) da se predmetna nekretnina nalazi u obuhvatu izgrađene autoceste, dionice Zagvozd – Ravča; 2) da su kod Ureda državne uprave, Ispostave Omiš, tužitelj i tuženik sklopili nagodbe (2006. i 2008.) temeljem kojih je tužitelju isplaćena naknada za poljoprivredne kulture i građevinske poboljšice na navedenom zemljištu; 3) da je dionica autoceste Šestanovac-Zagvozd-Ravča (autoceste Autocesta Zagreb-Split-Dubrovnik), u dužini od 40 kilometara, otvorena 22.12.2008. (tada je za nju izdana i privremena uporabna dozvola, a uporabna dozvola 9.7.2009.); 4) da je tužitelj predmetnu tužbu radi naknade štete podnio 29.6.2011. jer mu nikad nije isplaćena naknada za navedenu nekretninu; 5) da je tek nakon što je presuda posl.br. P-49/10 od 12.10.2011. postala pravomoćna utvrđeno da je tužitelj dosjelošću stekao vlasništvo predmetne nekretnine.

Revizijski sud je prihvatio reviziju tuženika navodeći kako slijedi:

- *„(...) rok zastare po tužitelju istaknute tražbine naknade štete započeo je teći kada mu je **zemljište faktično oduzeto bez mogućnosti da mu se vrati** - i bez konačnog rješenja o izvlaštenju ili bez valjanog akta o oduzimanju, odnosno kada je stekao saznanje da nekretninu ne može vratiti u posjed i takvu je zadržati - ali i kada je **raspolagao ili mogao raspolagati svim relevantnim podacima dostatnim za spoznaju o elementima štete** i o tuženiku kao osobi odgovornoj za ovu štetu (...)“*
- *„(...) početak računanja toga roka (time) ne može se vezivati tek i samo uz uporabnu dozvolu za izgrađenu prometnicu: on je u svakom slučaju započeo teći prije nego je autocesta završena, konkretno - u svakom je slučaju započeo kada je **cesta dovedena u stanje prema kojemu je i tužitelj sa sigurnošću mogao zaključiti da mu je nekretnina nepovratno oduzeta** (kada je po redovitom tijeku stvari šteta postala izvjesna) (...)“*
- *da je tužitelj za ono na čemu temelji zahtjev za naknadu štete, konkretno - za to što drži štetom, pa i u odnosu na njezinu visinu, te za osobu koju smatra štetnikom, dakle - **i da mu je i prijeporna nekretnina trajno oduzeta bez mogućnosti da je vrati, znao još 2006. ili u svakom slučaju znatno prije nego što je autocesta otvorena i puštena u promet** (razumnim je prihvatiti, obzirom da je otvorena u prosincu 2008. te na i općepoznatu dinamiku gradnje autoceste: znatno prije lipnja 2008.) - te (u svezi sa time) da je nastupila zastara potraživanja utužene naknade štete, sve budući da je tužitelj tužbu sa zahtjevom za tu naknadu štete zbog umanjenja svoje imovine podnio 29. lipnja 2011., **nakon proteka trogodišnjeg (subjektivnog) roka zastare** za takvo potraživanje iz odredbe čl. 230. st. 1. ZOO/05 (čl. 376. st. 1. ZOO/78).*[309]

[309] Iz obrazloženja preinačujuće revizijske odluke proizlazi da je prihvaćajući tuženikov prigovor zastare primijenjen subjektivni rok od saznanja za *nemogućnost vraćanja/nepovratne i trajne oduzetosti nekretnine bez mogućnosti da je vrati,* kao i da je ponovno primijenjen **trogodišnji** rok sukladno odredbama o naknadi štete iz ZOO-a. Već iz samog utvrđenja da se radi o *šteti kao deliktu/protupravnoj radnji* proizlazi da su sudovi svjesni da se radi o **nezakonitom** stjecanju vlasništva javnopravnog subjekta/**nezakonitom** gubitku vlasništva privatnopravnog subjekta, odnosno o deposedaciji i gradnji **izvan/bez/protivno zakonom** predviđenog postupka izvlaštenja.

Naposljetku je revizijski sud istaknuo da je shvaćanje na kojemu je drugostupanjski sud temeljio osporenu presudu ***suprotno dosadašnjoj praksi revizijskog suda, a da postupanje po dosadašnjoj praksi revizijskog suda*** *„predstavlja suđenje u skladu sa stabilnom, ustaljenom i dosljednom sudskom praksom - koju bi upravo stoga što je takva - bilo i* ***ustavnopravno neprihvatljivo***[310] *(s aspekta pravne sigurnosti i vladavine prava te jednakosti svih pred zakonom)* ***mijenjati.“***

U predmetima protiv HAC d.o.o. glede autocesta izgrađenih na zemljištima privatnopravnih subjekata, tuženik je osim prigovora zastare isticao i veliki broj drugih materijalnopravnih i postupovnopravnih prigovora. Ponajviše prigovor promašene pasivne legitimacije (vlasnik RH, a HAC d.o.o. samo upravlja), prigovor nenadležnosti suda (a javna vlast je propustila ispuniti svoju obvezu izvlaštenja i plaćanja naknade u upravnom postupku), te prigovor nedostatka protupravnosti odnosno kvalificiranja ovog zahtjeva isključivo kao obveznopravnog zahtjeva – kao naknade štete ili kao naknade za stečeno bez osnove. Oko ovih pitanja postoji ogromna i kontradiktorna praksa VSRH i drugostupanjskih sudova koja ni u kojem slučaju **ne ulijeva pravnu sigurnost.**[311]

[310] Je li zaista ***ustavnopravno neprihvatljivo*** mijenjati ustaljenu praksu revizijskog suda ako bi se dokazalo da je takva praksa ***pogrešna*** - suprotna načelu pravne sigurnosti i vladavine prava, te ako je suprotna obvezama iz sklopljenih i ratificiranih međunarodnih ugovora? U posljednjih nekoliko godina naš zakonodavac i naši sudovi su se suočili s nizom predmeta s istovjetnim pitanjima pa su odreagirali na način da su otvorena vrata mijenjanju prakse (npr. vlasnici i zaštićeni najmoprimci), ponajviše zbog suprotne prakse ESLJP. Italija kao puno veća država od Hrvatske, s puno više gradova i općina, promijenila je nakon odluka ESLJP potpuno svoje zakone i sudsku praksu u ovoj oblasti, i to nakon 40 više godina suprotne prakse. Zašto ne bi Hrvatska nakon manje od 30 godina?

[311] Primjera radi, u recentnom rješenju VSRH od 23.7.2024. (Rev-1288/22) prihvaćena je revizija tužitelja, ukinuta presuda ŽS u Dubrovniku Gž-667/20 od 15.12.2021. i predmet vraćen na ponovno odlučivanje, s obrazloženjem u točkama 10. – 12.: ***„Drugostupanjski je sud preinačio prvostupanjsku presudu i u cijelosti odbio tužbeni zahtjev, ne nalazeći u ponašanju tuženika elemente protupravnosti****, uz obrazloženje da tuženik nije znao, niti je mogao znati, da gradi na nekretnini tužitelja, jer je tužitelj utvrđen vlasnikom (proizlazilo bi iz presude da je njome utvrđeno da je bio vlasnik do trenutka izgradnje pristupnog puta) predmetne nekretnine presudom koja je donesena pa i postala pravomoćna (2015. godine) tek nakon izgradnje same ceste (izgrađene 2013. godine), zbog čega da izostaje element protupravnosti na strani tuženika. Dajući odgovor na prvo revizijom postavljeno pravno pitanje, ovaj sud upućuje na pravno shvaćanje koje je izrazio u odluci poslovnog broja Rev-662/2024-2 od 14. svibnja 2024. (a koje se naslanja na prethodno donesene odluke poslovnih brojeva Rev-807/2016-3 od 6. listopada 2020. i Rev-750/2022-3 od 13. rujna 2022.) - da je pravna osnova zahtjeva za isplatu tržišne vrijednosti zemljišta koje je vlasnicima, koji nisu sudjelovali u postupku izvlaštenja, oduzeto iz posjeda radi izgradnje autoceste - stjecanje bez osnove. Doduše, u tim je predmetima specifična razlika (u odnosu na ovopredmetni) bila ta što je tamo postupak izvlaštenja bio proveden, ali (tamo) tužitelji u njemu ili nisu sudjelovali ili/i im nije isplaćena naknada za izvlaštenje. No, prethodno ne dovodi do potrebe izražavanja novog, posebnog pravnog shvaćanja i ovaj sud ne vidi razloga izraženo pravno shvaćanje ne primijeniti na ovaj slučaj.“*

Citirana *„nemogućnost vraćanja“/„nepovratna i trajna oduzetost nekretnine bez mogućnosti da se vrati“* potvrđuje se gotovo u svim odlukama.

12. Rješenjem VSRH (2020.) Revd-2118/20 odbačen je prijedlog tužitelja za dopuštenje revizije protiv presude ŽS u Splitu od 23.1.2020. (Gž-1997/19) kojom je pravomoćno odbijen tužbeni zahtjev da im tuženik Grad Rijeka na ime zakupnine za razdoblje 1.4.1998. - 1.4.2008. isplati iznos glavnice od 55.800,00 kn, te na ime naknade vrijednosti oduzetog zemljišta iznos glavnice od 111.153,160 kn, sa zzk od 2019. Naloženo je tužiteljima da tuženiku naknade parnične troškove od 56.250,00 kn sa zzk od 2019.

Drugostupanjski sud je u bitnom utvrdio da je 1959. predmetno zemljište oduzeto iz posjeda pravnim prednicima tužitelja i da je na istom izgrađena cesta, danas u statusu nerazvrstane ceste u neotuđivom vlasništvu Grada Rijeke, a da je ova tužba podnesena 2002. zbog čega se prihvatio prigovor zastare. ***Očitujući se na nezastarivi vlasničkopravni vindikacijski zahtjev,*** posebno je istaknuto 1) da tužitelji ***ne mogu*** osnovano tražiti uspostavu ranijeg stanja i predaju u posjed predmetnih nekretnina iz razloga što su iste prije više od 60 godina oduzete iz posjeda pravnim prednicima tužitelja i na kojima je izgrađena cesta, zato što kod prelaska u pravni status javnog dobra u općoj uporabi temeljem samog zakona ***nema više mogućnosti restitucije i povrata stvari***, slijedom čega da *„nisu osnovani navodi tužitelja u žalbi koji se pozivaju na **nezastarijevanje vlasničke tužbe“;*** 2) da je od dana zauzimanja počeo teći zastarni rok potraživanja naknade štete ili isplate na ime oduzetih nekretnina bez naknade i bez provođenja izvlaštenja, pri čemu da su prednici tužitelja već 1960. zasigurno ***znali*** da je izgrađena cesta te s obzirom na pravni status da iste ***ne mogu*** tražiti predaju u posjed, slijedom čega da *“nisu u pravu tužitelji kada se pozivaju na **odredbe ZV-a o pravu vlasnika da traži povrat stvari bilo kada i da se radi o zahtjevima koji ne zastarijevaju**, jer se odredbe članka 161. stavka 1. i 2. i članka 162. stavka 1. ZV-a mogu **primijeniti jedino u slučaju kada je moguća činidba vraćanja stvari**, pa tako i nekretnine“.*[312]

13. Presudom VTSRH (2020.) Pž-597/19 pravomoćno je odbijen tužbeni zahtjev tužitelja trgovačkog društva radi isplate naknade za faktično izvlaštenu nekretninu, te mu je naloženo da tuženiku Gradu Zagrebu naknadi parnične troškove. Rješenjem VSRH (2022.) Revd-672/21 dopušteno je tužitelju da podnese reviziju protiv citirane presude radi sljedećih pravnih pitanja:

*„1. Od kada u slučaju faktičnog izvlaštenja nekretnine neke fizičke ili pravne osobe (zbog gradnje objekta javne namjene) počinje teći rok zastare za obvezno-pravni zahtjev, na koji vlasnik izvlaštene nekretnine nesporno ima pravo? 2. **Kada** u slučaju faktičnog izvlaštenja nekretnine neke osobe zbog gradnje*

[312] Što ako je **(navodna) nemogućnost** restitucije i vraćanja uzrokovana na **nezakonit/protuzakonit** način?

nerazvrstane ceste ***prestaje pravo vlasništva te osobe****? Odnosno,* ***od kada počinje teći zastarni rok za obvezno-pravni zahtjev*** *za naknadu vrijednosti tako izvlaštene nekretnine?"*[313]

Ni tužitelj u prijedlogu nije sporio da o ovim pitanjima postoji ustaljeno pravno shvaćanje VSRH, no pozvao se na revizijski razlog (čl.385.a.st.1. podstavak 4. ZPP-a) ***promjene u pravnom sustavu uvjetovane odlukom Europskog suda za ljudska prava trebalo preispitati sudsku praksu,*** pozivajući se na odluku ESLJP u predmetu Carbonara i Ventura protiv Italije, što je VSRH prihvatio. O reviziji (Rev-533/23) u trenutku pisanja rada nije odlučeno.[314]

14. Rješenjem VSRH (2024.) Revd-1061/24 odbijen je prijedlog tužitelja za dopuštenje revizije protiv presude ŽS u Zagrebu (2022.) kojom je pravomoćno odbijen tužbeni zahtjev kojim je tražio od Grada Šibenika isplatu (glavnica 75.000 kn + zzk od 2017.) na ime naknade za faktično izvlaštenje. od 75.000,00 kn sa zateznim kamatama od utuženja do isplate.

Drugostupanjskom presudom je u bitnom navedeno 1) da se na predmetnom dijelu nekretnine u ranijem vlasništvu tužitelja od 1995., u predjelu gdje su tada gradile kuće, u naravi formirao makadamski put sadašnjih dimenzija koji su bez ograničenja koristili stanovnici za promet vozilima, a i da je te iste godine na prometnici postavljena i komunalna infrastruktura (voda, struja, kanalizacija) te da je ulica dobila naziv *Put G*.; 2) da je osnovan prigovor zastare jer je tužba podnesena 2017., pri čemu nije od značenja činjenica da je prijenos vlasništva s imena tužitelja na tuženika u zemljišnoj knjizi izvršen tek 2016.; 3) da je[315] *„pogrešno shvaćanje tužitelja da mu obzirom na stanje katastra i na upis njegovog vlasništva sve do 2016. pripada pravo potraživanja naknade štete, ili bilo koje druge naknade na ime bespravno oduzetog zemljišta i bespravnog korištenja i uporabe takvog zemljišta od strane druge osobe."*

[313] Ne radi se o obveznopravnom zahtjevu. Ako nezastarivo pravo vlasništva nekretnine prestaje nezakonitom okupacijom i nezakonitim radovima javnih vlasti, u tom trenutku nastaje nezastarivi (vlasničkopravni) zahtjev za isplatu tržišne vrijednosti nekretnine kao naknade za provedeno izvlaštenje, a ne *„obični"* obveznopravni zahtjev koji bi zastarijevao kao odštetni zahtjev (čl.235. ZOO) ili kao kondikcijski zahtjev u općem zastarnom roku (čl.225. ZOO). Upitna su sljedeća pitanja 1) trenutak – vremenska odrednica ovih učinaka; 2) nastaju li uopće ovi učinci dok se god ne provede postupak izvlaštenja i/ili ne donese akt o izvlaštenju i/ili ne isplati naknada.

[314] S tim da je odlučeno u drugim *Rev* predmetima nakon što je tužiteljima dopušteno podnošenje revizije zbog gotovo istih pravnih pitanja i iz istog revizijskog razloga – ***potrebe za preispitivanjem prakse*** VSRH pozivom na praksu ESLJP u predmetima protiv Italije glede *tzv. konstruktivnog izvlaštenja/accessione invertita/occupazione appropriativa*. U svim odlukama pronađenim tijekom istraživanja – bez iznimke – odbijena je revizija tužitelja s obrazloženjem da se ***ne radi o istim situacijama*** i da zato *„ipak"* ***nema potrebe za preispitivanjem sudske prakse.*** Vidi primjerice odluke Revd-3141/24; Revd-4113/24; Revd-1304/21 (Rev-913/21); Revd-3327/22 (Rev-361/24).

[315] Točka 16. obrazloženja.

Revizijski sud je odbio prijedlog tužitelja pozivajući se na pravno shvaćanje sjednice GO VSRH od 27.5.2024. i smatrajući da u konkretnom slučaju ne postoje iznimke o kojima vodi računa citirano pravno shvaćanje.

15. Iz sličnih razloga je VTSRH presudom Pž-4237/23 (2024.) pravomoćno odbio tužbeni zahtjev dva trgovačka društva (sjedišta u Staro Čiče i Ičići)[316], protiv Grada Opatije kao tuženika, a radi isplate prvotužitelju i drugotužitelju iznosa od 663.935,13 kn i isplate prvotužitelju iznosa od 1.278.642,31 kn. VSRH je rješenjem Revd-2241/24 (2024.) odbio prijedlog tužitelja za dopuštenje revizije zbog pitanja koje se odnosi na početak tijeka roka zastare.

16. Presudom ŽS u Šibeniku (2024.) Gž-237/24 odbijena je žalba tužitelja i potvrđena presuda OS u Vukovaru (2024.), čime je pravomoćno odbijen tužbeni zahtjev (2013.) radi isplate naknade za faktično izvlašteno zemljište na kojima je izgrađena cesta, od 2012. upisane kao JD OU NV Grada Vukovara. Tužitelji nisu inicirali revizijski postupak. U postupku je utvrđeno da tuženi Grad nikad nije proveo postupak izvlaštenja, da nikad nije platio ikakvu naknadu tužiteljima i da za cestu nije ishođena uporabna dozvola. Sudovi su unatoč navedenome utvrdili da su *„stupanjem na snagu Zakona o cestama (29. srpnja 2011.) takve ceste **postale** legalni građevinski objekti čije **uklanjanje više nije moguće**, jer je ZC **zamijenio** uporabnu dozvolu za te ceste“*[317]. Tužbeni zahtjev je odbijen prihvaćanjem prigovora zastare jer da je *“stvarna deposedacija izvršena najkasnije 2000. godine“,* zbog čega da je do tužbe iz 2013. protekao zastarni rok od pet godina po čl.225. ZOO-a. Tužitelji su tvrdili da ne žive na predmetnom području te da ***nemaju saznanja*** o konkretnom trenutku faktičnog oduzimanja, a sudovi su i to odbili *„s obzirom na činjenicu da su tužitelji kao suvlasnici drugih nekretnina položenih na istom području prema zemljišnoknjižnom izvatku, **životno mogli imati saznanja** o korištenju istog kao pristupnog puta, odnosno nerazvrstane ceste“.*[318]

[316] Trgovačka društva kao tužitelji zastupana po odvjetniku koji je autor više radova na predmetnu temu; op.cit. (2019. i 2020.), Šagovac, Antun.
[317] Ne ulazeći puno u pitanje legalnosti objekta-ceste, s obzirom da je tema istraživanja vlasničkopravni status i/ili ustavnopravna zabrana izvlaštenja bez naknade, koja bi bila zakonska osnova za ovaj zaključak?
[318] Točka 13. obrazloženja: *“(...) pri čemu proizlazi da je predmet spora premda neuređen u smislu betoniranja i završnog asfalta, prema fotografijama iz nalaza i mišljenja vještaka - put sa postavljenom javnom rasvjetom, te na jednoj strani omeđen žičanom ogradom”* Sud je time što je proveo vještačenje ipak proveo kontrolu ocjene samog tuženog Grada o tome predstavlja li nerazvrstanu cestu predmetna površina ili ne.

17. Posljednja pronađena odluka o kojoj se neće provoditi dublja analiza, a kojom je pravomoćno odbijen tužbeni zahtjev zbog prigovora zastare je po tužbi trgovačkog društva Olympia Vodice d.d.

Predmet je zanimljiv u kontekstu predmeta istraživanja[319] jer je u dijelu o izvlaštenjima (glede stečenih prava) na pomorskom dobru utvrđen jedan pravomoćno dovršeni predmet također pred VTSRH (2024.) u korist istog tužitelja, a radi utvrđenja da određeni dijelovi nekretnine koji su obuhvaćeni granicom pomorskog dobra (2006.) ne predstavljaju pomorsko dobro. ŽDO u Šibeniku je izjavilo prijedlog za dopuštenje revizije.

S druge strane, glede tzv. zatečenih nerazvrstanih cesta, presudom VTSRH (2025.) Pž-4828/24 odbijen je zbog zastare tužbeni zahtjev Olympia Vodice d.d. za isplatu iznosa od 590.602,83 eur, te je naloženo da tuženiku Gradu Vodice naknadi parnične troškove u iznosu od 16.657,50 eur. Rješenjem VSRH (2025.) Revd-2146/25 dopušteno je tužitelju podnošenje revizije zbog pitanja:

> *„Kada počinje teći vrijeme potrebno za zastaru **obveznopravnog** zahtjeva za isplatu naknade za zemljište oduzeto radi izgradnje ceste/nerazvrstane ceste, ako nije doneseno pravomoćno rješenje o izvlaštenju te ako sporni pravni odnos stranaka nije uređen nagodbom?“.*

U trenutku pisanja ovog rada VSRH nije donio odluku povodom revizije pod posl.br. Rev-1151/25.

3.2.4.2. Studija slučaja/*case study* nekih pravomoćno okončanih predmeta, uključujući odluke VSRH, na način da je odbijen tužbeni zahtjev radi isplate prihvaćanjem prigovora zastare

Predmeti u nastavku posebno su izdvojeni imajući u vidu više kriterija zbog čega imaju posebnu vrijednost za ovo istraživanje[320]. Vlastite primjedbe su metodološki u fusnotama. Radi se o kriterijima visoke vrijednosti predmeta spora i/ili postojanja izdvojenog mišljenja (predmet nepotpunog faktičnog izvlaštenja) i/ili trgovačkih društava kao tužitelja i pripadajuće stvarne

[319] Dobar primjer pravnoga subjekta koji se suočio (bio primoran suočiti se) s javnim aparatom u RH u obje uže teme istraživanja – zatečene nerazvrstane ceste (2011.) i stečena prava na pomorskom dobru (2003. i 2023.).
[320] Uvjetno rečeno posebnu vrijednost u smislu da je svakome *„njegov“* predmet najveći i najvažniji. No, u kontekstu ovog istraživanja i primjenom navedenih kriterija, autor je procijenio da neki predmeti za ovo istraživanje imaju veću vrijednost.

nadležnosti i/ili pravomoćne presude u korist tužitelja koja je po reviziji tuženog javnopravnog subjekta preinačena presudom VSRH, i slično.

Međutim, najveću važnost za predmet istraživanja naredne odluke imaju zbog toga što se radi o recentnim odlukama i što su se u njima tužitelji pozivali na odluke ESLJP, ponajviše u predmetima protiv Italije, s revizijskim razlogom ***potrebe preispitivanja prakse sudova u RH.*** U konačnici, sa stanjem u trenutku dovršavanja ovog rada, iako negdje prvo dopustivši podnošenje revizije, sve revizijske inicijative tužitelja su odbijene/odbačene[321].

1. Nisu samo fizičke osobe subjekti koji su faktično izvlašteni bez naknade. U predmetu koji je pravomoćno okončan presudom VTSRH (2020.) Pž-4595/18 tako što je odbijen tužbeni zahtjev trgovačkog društva kojim je tražio isplatu od tuženika Grada Zagreba na ime naknade za faktično izvlaštenje (glavnica 2.938.500 kn + zzk od 2011.), te mu je ujedno naloženo naknaditi parnične troškove tuženiku u iznosu glavnice od 112.712,50 kn, VSRH (2022.) Revd-2847/20 je dopustio tužitelju podnošenje revizije zbog pravnog pitanja:

> *"Kada počinje teći vrijeme potrebno za zastaru **obveznopravnog**[322] zahtjeva na isplatu naknade za zemljište oduzeto radi izgradnje ceste, ako nije doneseno pravomoćno rješenje o izvlaštenju te ako sporni pravni odnos stranaka nije uređen nagodbom?"*

Nižestupanjski sudovi su prihvatili prigovor zastare smatrajući da je zastara počela teći najkasnije od 1.1.2019. imajući u vidu da je predmetna cesta izgrađena tijekom 2018., pa da je zastara istekla prije podnošenja tužbe primjenom zastarnog roka iz čl.225. ZOO-a.

> U postupku je utvrđeno 1) da u odnosu na predmetne nekretnine nije proveden postupak izvlaštenja, niti je tužitelju isplaćena naknada za predmetne nekretnine; 2) da su predmetne nekretnine oduzete tužitelju 2007. i da je na istima 2007. izgrađena cesta koja je puštena u promet 2008., 3) da se radi o nerazvrstanoj cesti u smislu čl.100. ZC/11; 4) da su predmetne nekretnine i dalje upisane kao vlasništvo tužitelja; 5) da je tužba u ovoj pravnoj stvari podnesena 17.4.2015.

[321] U nekim predmetima VSRH je dopustio tužiteljima podnošenje revizije, prihvaćajući da je pitanje važno za ***preispitivanje ustaljene prakse VSRH i nižestupanjskih sudova imajući u vidu promjenu u pravnom sustavu uvjetovanu praksom ESLJP,*** iako su pobijane presude utemeljene na ustaljenoj praksi VSRH, da bi naposljetku odbio te revizije smatrajući da se ***ne radi o „činjenično i pravno usporedivim situacijama“.*** U drugim predmetima su već prijedlozi tužitelja za dopuštenje revizije odbijeni/odbačeni.

[322] Konačni zaključci o pravnoj prirodi zahtjeva naknade za izvlaštenje (ustavnopravna, stvarnopravna, obveznopravna, *sui generis?)* nakon poredbenog istraživanja.

Revizijski sud je presudom (2022.) Rev-673/22 odbio reviziju tužitelja, istodobno odgovorivši na postavljeno pitanje o početku tijeka zastare – dodajući stavu nižestupanjskih sudova **i subjektivni rok** – na sljedeći način:

> *„Zastara **obveznopravnog** zahtjeva za isplatu naknade za zemljište oduzeto radi izgradnje ceste, ako nije doneseno pravomoćno rješenje o izvlaštenju te ako sporni pravni odnos stranaka nije uređen nagodbom, počinje teći od trenutka kada je vlasnik oduzetog zemljišta **saznao za promijenjenu namjenu** nekretnine ili dijela nekretnine[323], odnosno kada **više nije moguće s uspjehom zahtijevati predaju u posjed te nekretnine**, a što je u trenutku izgradnje ceste i završetka radova".*

2. Faktično izvlaštenje ne obuhvaća samo potpuno izvlaštenje, nego i ono nepotpuno. U vrlo zanimljivom spisu za predmet istraživanja podnesena je tužba radi naknade **koristi** (ne radi naknade za faktično nepotpuno **izvlaštenje**) protiv vodovodnog/vodopskrbnog komunalnog poduzeća u Zadru koje je prije više od 20 godina položilo cijevi/vodove i druge uređaje na nekretnini u vlasništvu tužitelja. Presudom ŽS u Karlovcu (2021.) pravomoćno je odbijen tužbeni zahtjev. VSRH je dopustio tužitelju podnošenje revizije (2022.) Revd-3354/21 glede pravnog pitanja o kojem postoji različita praksa viših sudova:

> ***„Da li sam čin polaganja vodova i drugih uređaja** (električnih, kanalizacijskih, plinovodnih, vodovodnih, toplovodnih, telekomunikacijskih i dr.) na tuđoj nekretnini, ukoliko nije prethodno proveden formalni (upravni) postupak izvlaštenja, **predstavlja faktično nepotpuno izvlaštenje** za koje vlasnik zemljišta ostvaruje **pravo na naknadu prema odredbama Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade** („Narodne novine“, broj: 74/14, 67/17 i 98/19)? “*

Revizijski sud se na kraju (2023.) presudom Rev-947/22 priklonio pravnom shvaćanju drugostupanjskog suda zaključivši da je pravilno primijenio materijalno pravo kada je odbio predmetni tužbeni zahtjev:

> *„Kada iz rezultata postupka proizlazi da su na nekretnini tužitelja postavljene (ukopane) cijevi magistralnog vodovoda**, kada iz gospodarskih razloga te javnog interesa nije opravdano[324] uklanjanje tih cijevi** te s obzirom da su te cijevi postavljene pred više od 20 godina, onda je zaključak i ovog revizijskog suda da je tuženik u konkretnom slučaju **izvlašten (nepotpuno)** iz svoje predmetne*

[323] Potvrđeno na sjednici GO VSRH od 27.5.2024.

[324] Nije opravdano ili nije moguće uklanjanje tih cijevi, koristeći terminologiju iz odluka o potpunom faktičnom izvlaštenju glede (navodne) nemogućnosti povrata u prijašnje stanje i vraćanja vlasniku, primjerice glede ceste. ***Nemogućnost/neopravdanost restitutio in integrum*** relativizirana je odlukama ESLJP u predmetima protiv Italije.

nekretnine, a uslijed čega ***nema pravo na naknadu koristi prema odredbi čl. 1120. ZOO već samo pravo na naknadu u smislu odredaba Zakona o izvlaštenju i određivanju naknada.“***[325]

Citirani sudski postupak je obilježen i time što je **sudac izvjestitelj** u revizijskom postupku dao svoje **odvojeno mišljenje** ne suglasivši se sa mišljenjem većine članova vijeća. U **suprotnom** mišljenju iznio je zaključak da niti ZION, niti Zakon o vodama ne predviđaju (faktično) nepotpuno izvlaštenje ***samim postavljanjem vodova*** (bez provođenja postupka po ZION), te da niti ZV ne predviđa (faktično) nepotpuno izvlaštenje ***samim postavljanjem vodova*** (bez posebnog zakona, bez pravnog posla i bez odluke suda), te da zbog toga vlasnik ***nije*** nepotpuno izvlašten odnosno da njegova vlasnička prava ***nisu*** ograničena ***sve dok ne bude proveden postupak izvlaštenja***.[326] Sudac izvjestitelj prihvaća neopravdanost/nemogućnost uklanjanja vodova, ali - s obzirom da je punopravno vlasništvo zadržano/da nije došlo do nepotpunog izvlaštenja – vlasniku daje za pravo da traži naknadu koristi ***sukladno odredbama ZOO-a, i to sve dok ne bude proveden postupak izvlaštenja.*** Izdvojeno mišljenje završava zaključkom da „*ukoliko vlasnik nekretnine* ***prihvati*** *faktične posljedice postavljanja vodova, on u toj situaciji može* ***umjesto naknade koristi***[327] *zahtijevati naknadu prema odredbama Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade.“* Dakle, prema toj rečenici i sudac izvjestitelj je – poput većine članova sudskog vijeća, mada iz različitih pravnih

[325] Djelomično bi se i moglo složiti sa ovim stajalištem u slučaju da se zaista radi o praktično **ostvarivom** pravu i **da ne postoje neusklađenosti propisa te neusklađenosti prakse** upravnih tijela/sudova i redovnih sudova. Dakle, i da se složi s time da je samim postavljanjem vodova/cijevi bez zakonom predviđenog postupka izvlaštenja proizveden učinak nepotpunog izvlaštenja, upitno je daju li odredbe ZION pravo izvlašteniku na naknadu. Nakon 1994., nema više zasebnog postupka određivanja naknade, osim kod taksativno određenih situacija čl.57. – 59. te čl.62.st.2. ZION. Ono što je sigurno jest da mu upravna tijela/upravni sudovi to pravo ne daju u svojim odlukama, pozivajući se na propust javnih vlasti/nedonošenje rješenja o izvlaštenju.

[326] Citira se kako bi **po mišljenju suca izvjestitelja Slavka Pavkovića** trebao glasiti odgovor na predmetno revizijsko pitanje: ***„Samim polaganjem vodovodnih vodova na tuđoj nekretnini****, a bez provođenja postupka izvlaštenja određenog Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade, odnosno bez donošenja posebnog zakona, odnosno bez pravnog posla o ograničavanju vlasništva, odnosno bez odluke suda,* ***vlasnik te nekretnine nije (nepotpuno) izvlašten iz te nekretnine****. U toj situaciji vlasnička prava na nekretnini nisu ograničena te* ***vlasnik nekretnine može zahtijevati naknadu ostvarene koristi*** *u smislu odredbe čl. 1120. ZOO/05, odnosno u smislu odredbe čl. 219. ZOO/91* ***(jer javni interes te gospodarski razlozi ne opravdavaju uklanjanje vodova),*** *od osobe koja je ostavila i koja koristi vodove* ***i to sve vrijeme dok ne bude proveden postupak izvlaštenja*** *određen Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade ili mu na drugi zakonom određen način pravo vlasništva ne bude ograničeno. U protivnom ozakonila bi se samovlast koja je zabranjena (čl. 20. st. 1. ZVDSP).”* Ostvarivanje koristi i nepostojanje izvlašćujućih učinaka sve dok ne bude proveden postupak izvlaštenja i plaćena naknada **(zadržavanje vlasništva/odgodni uvjet prijenosa vlasništva)** je upravo ono što je uređenje u Crnoj Gori (2020.) i Italiji (2011.) nakon odluka ESLJP i provedenih nadzornih postupaka od strane Odbora ministara VE/akcijskih izvješća crnogorskih i talijanskih vlasti.

[327] Ovakav zaključak bitno je istovjetan zaključku ESLJP u predmetima protiv Italije i kasnije samih talijanskih sudova u kojima je dano **pravo vlasnicima odreći se vlasništva**, time i prava na naknadu koristi, uz traženje naknade vrijednosti predmetne nekretnine kao naknade za izvlaštenje.

razloga – uputio tužitelja da može tražiti naknadu po odredbama ZION. Ali može li zaista s uspjehom ostvariti tu naknadu po odredbama ZION[328] i po kojim odredbama imajući u vidu:

- da konkretno ova pojava faktičnog izvlaštenja ***nije*** propisana odredbama čl.57. – 59. ZION po kojima bi izvlaštenik bio ovlašten sam inicirati postupak određivanja naknade;
- da ostalim redovnim odredbama ZION izvlaštenik ***nije*** ovlašten sam inicirati postupak određivanja naknade;
- da bi po ustaljenoj upravnosudskoj praksi u ovim situacijama upravna tijela i upravni sudovi ***uputili na nadležnost redovnih sudova*** u parničnom postupku;
- da bi se po ustaljenoj praksi VSRH i redovnih sudova ***primijenio opći zastarni rok po odredbama ZOO-a,*** s početkom tijeka od trenutka polaganja vodova;

što bi u okolnostima konkretnog slučaja – imajući u vidu da su cijevi u trenutku pravomoćnosti presude postavljene pred više od 20 godina – praktično rezultiralo neostvarenjem bilo kakve naknade, dapače, vrlo izvjesno uz nemale procesne i odvjetničke troškove na teret pojedinca.

3. Iako je praksa samog VSRH u promatranom razdoblju jedinstvena (1999. – 2024.), prvostupanjski i drugostupanjski sudovi su u više predmeta pokazali neslaganje sa stavovima VSRH o ovome i donosili suprotne presude. Međutim, ako bi tuženik inicirao postupak pred VSRH, epilog je redovito bio preinaka nižestupanjskih presuda.

Presudom ŽS u Velikoj Gorici (2020.) Gž-1001/20 odbijena je žalba Grada Zagreba i potvrđena presuda OS u Sesvete (2020.) kojom je odbijen tuženikov prigovor zastare, prihvaćen tužbeni zahtjev i naloženo tuženiku isplatiti tužitelju naknadu za faktično izvlaštenje (glavnica od 608.434 kn + zzk od 2020.) te parnične troškove u iznosu glavnice od 53.845,56 kn.

> Prvostupanjski sud utvrdio je 1) da predmetna nekretnina danas u naravi predstavlja asfaltiranu cestu tj. *dio ulice II. Poljski put* i da je prema Uvjerenju nadležnog Gradskog ureda iz 2014. počevši od 1.1.1997. kategoriziran kao dio nerazvrstane ceste; 2) da je put asfaltiran prije 10-20 godina, a da se tužiteljica i danas nalazi u (su)posjedu predmetne čestice - puta, jer ga koristi za pristup svojoj kući, kao i ostali susjedi u ulici; 3) da je tužiteljica sve do 2014. bila upisana u zemljišnim knjigama kao vlasnica predmetne nekretnine, a kada je temeljem citiranog Uvjerenja tuženika upisana kao JD UO NC NV Grada Zagreba; 4) da tuženik nije proveo postupak izvlaštenja, niti je tužiteljici isplatio naknadu, zbog čega je tužiteljica 10.5.2016. podnijela tužbu; 5) da tuženikov prigovor zastare nije osnovan i da asfaltiranjem predmetnog puta za tužiteljicu nije

[328] Eventualno po prijelaznoj i završnoj odredbi čl.62.st.2. ZION koju upravna tijela i upravni sudovi ne primjenjuju.

nastala nikakva šteta (pa da bi od tog trenutka počeo teći zastarni rok), već je postignuta njegova veća kvaliteta, a da za tužiteljicu niti 1997. nije mogla nastati šteta, već da joj je šteta nastala upravo u trenutku oduzimanja predmetnog zemljišta *što se smatra da je bilo stupanjem na snagu ZC/11* jer da je na temelju istog brisano njeno pravo vlasništva i dopušten upis neotuđivog vlasništva tuženika, za što je tužiteljica saznala tek primitkom rješenja zemljišnoknjižnog suda od 2.10.2014. kada da je za tužiteljicu ***prestala mogućnost*** *tražiti povrat* predmetne nekretnine.

Drugostupanjski sud je potvrdio presudu s obrazloženjem 1) *„da se asfaltiranjem puta nije promijenila njegova namjena jer tužiteljica kao i ostali susjedi i nakon asfaltiranja na jednak način kao i prije koriste taj put, a to nedvojbeno čine i danas i* ***činjenica asfaltiranja puta nije bila apsolutno od nikakvog utjecaja na njena vlasnička prava,*** *a ni na posjedovna prava, jer je put i nadalje ostao u funkciji puta do tužiteljičine nekretnine, te tužiteljica nije imala razloga tražiti povrat nekretnine u posjed odnosno vlasništvo budući je sve do primitka ZK rješenja od 2. listopada 2014. bila upisana kao vlasnica nekretnine, a suposjedovne čini izvršava na isti način kako prije tako i dan danas“;* ***2) da je tužiteljica dokazala da je njeno vlasništvo prestalo 2014., dok tuženik nije dokazao da je došlo do zastare tražbine;*** 3) *„da bi tuženik stekao vlasništvo dijela nekretnina fizičke osobe u svrhu građenja nerazvrstane ceste, a što je aktivnost od interesa za Republiku Hrvatsku u smislu odredbe čl. 105. ZC-a* ***bilo je potrebno provesti postupak izvlaštenja*** *u smislu odredbe čl. 26. tog Zakona, što nije učinjeno, međutim, temeljem činjeničnog i materijalnopravnog utemeljenja tužbenog zahtjeva tužiteljice nedvojbeno se može zaključiti da ona traži naknadu za oduzetu nekretninu u visini tržišnih vrijednosti predmetnih nekretnina, što odgovara kriterijima za određivanje pravične naknade u smislu odredbe čl. 32. ZION/14, priznajući pri tome činjenične i pravne* ***posljedice samovlasnog zauzimanja njene nekretnine po tuženiku.“***

VSRH je rješenjem (2022.) Revd-790/21 dopustio tuženom Gradu Zagrebu podnošenje revizije iz razloga nejedinstvenosti prakse drugostupanjskih sudova u RH, a glede sljedećih pravnih pitanja:

„Da li ***trenutkom izgradnje ceste*** *na zemljištu u privatnom vlasništvu koje je oduzeto bez propisanog postupka eksproprijacije/izvlaštenja ili je oduzeto iz posjeda po nekom drugom pravnom osnovu, dospijeva zahtjev vlasnika za naknadu za oduzeto zemljište na kojem je izgrađena cesta i da li* ***od tada počinje teći rok*** *za naknadu štete zbog oduzetog zemljišta?*

Da li se ***trenutak izgradnje ceste*** *na zemljištu u privatnom vlasništvu, koje je oduzeto bez propisanog postupka eksproprijacije/izvlaštenja ili je oduzeto iz posjeda po nekom drugom pravnom osnovu, smatra* ***trenutkom saznanja*** *vlasnika oduzetog zemljišta za štetu i štetnika?“*

Presudom VSRH (2024.) Rev-787/22 prihvaćena je revizija tuženika, preinačene nižestupanjske presude i odbijen tužbeni zahtjev u cijelosti, s tim da je odlučeno da svaka stranka snosi svoje parnične troškove.

Kao i u svim dosadašnjim odlukama, VSRH je izrazio stav da je odlučno utvrđenje je li predmetna ***cesta izgrađena/asfaltirana „prije više od pet godina u odnosu na dan podnošenja tužbe“.*** Također, revizijski sud je utvrdio da je *„tužiteljica već nakon izgradnje njene nekretnine kao dijela nerazvrstane ceste **mogla znati** za promjenu namjene nekretnine“.* VSRH je ponovio svoj zaključak da *„zahtjev za isplatu naknade za zemljište koje je **oduzeto bez zakonom predviđenog postupka** zastarijeva u općemu, petogodišnjem zastarnome roku iz članka 225. **ZOO,** koji počinje teći od dana kada vlasnik nekretnine **više ne može zahtijevati povrat nekretnine**, jer je na njegovu zemljištu izgrađena nerazvrstana cesta“.* Naposljetku, VSRH zaključuje da je *„utvrđeno da je tužiteljici **pravo zahtijevati povrat nekretnine prestalo** prije više od pet godina u odnosu na dan podnošenja predmetne tužbe.* [329]

To je bio jedan od rijetkih predmeta da su nižestupanjski sudovi pravomoćno odbili prigovor zastare tuženika zauzevši drugačiji pravni stav o početku tijeka zastarnog roka glede naknade za faktično izvlaštenje. Međutim, VSRH je preinačio takve nižestupanjske presude.

4. S druge strane, kako će biti vidljivo iz narednih sudskih postupaka, VSRH je više-manje konzistentno odbijao/odbacivao revizijske inicijative tužitelja. Dodatna važnost za predmet istraživanja jest što su te revizijske inicijative tužitelja bile utemeljene *inter alia* na odlukama ESLJP protiv Italije glede talijanske tzv. stjecateljske okupacije *(occupazione acquisitiva/appropriativa)* i konstruktivnog izvlaštenja, pozivajući se na revizijski razlog ***„promjene u pravnom sustavu uvjetovane odlukama ESLJP zbog koje je potrebno preispitati sudsku praksu“.***

Rješenjem VSRH (2024.) Revd-3141/24 odbijen je prijedlog tužitelja trgovačkog društva u odnosu na postavljena pravna pitanja, a odbačen u dijelu koji se odnosi na povredu temeljnih prava zajamčenih Ustavom i Konvencijom. Presudom VTSRH (2024.) Pž-1348/23 potvrđena je presuda i rješenje TS u Rijeci kojim odlukama je pravomoćno odbijen glavni tužbeni zahtjev radi utvrđenja pravne nevaljanosti/neistinitosti ZK upisa iz 2018. u korist tuženika Općine Punat, kao i podredni zahtjev radi isplate naknade (glavnica 145.666,58 eur + zzk od 2018.) na ime faktičnog izvlaštenja,

[329] Točke 9.3. i 9.4. obrazloženja presude. Pravnoteorijski vrlo dvojbeno može li - osobito putem nezakonitih/protuzakonitih radnji (u smislu ustavnih i konvencijskih standarda) - ***prestati*** vlasnički vindikacijski zahtjev koji je *ex lege* nezastariv, u smislu odnosa zastarnog i prekluzivnog roka prema čl.224. ZOO-a, uz istodobno nastajanje zastarivog (iako Ustavom i Konvencijom zajamčenog) prava na naknadu. Prekluzivni rok sukladno citiranoj odredbi ***mora biti propisan zakonom*** pod prijetnjom gubitka prava. Je li ***propisan zakonom*** prestanak/gubitak vlasništva (nezakonitom) deposedacijom i dovršetkom gradnje objekta javne namjene?

uz nalaganje tužitelju da naknadi tuženoj Općini parnične troškove u iznosu od 4.437,92 eur. Glede postavljenih pravnih pitanja o zastari, revizijski sud je ponovio svoj ustaljeni stav[330] koji u konkretnom slučaju se razlikuje od stava nižestupanjskih sudova o početku tijeka zastare[331] i koji je u drugim okolnostima mogao dovesti do različitih odluka. Glede povrede prava vlasništva po čl.48. i 50. Ustava te povrede prava na mirno uživanje vlasništva po čl.1. Protokola br.1. Konvencije, revizijski sud je naveo da su presude ESLJP (Carbonara i Ventura protiv Italije) na koje se predlagatelj poziva ***"donesene u pravno i činjenično <u>nepodudarnim</u> situacijama s obzirom i na primjenjivi zakonodavni okvir i na usporedivu (već ranije ustaljenu) sudsku praksu."***

5. Na gotovo identičan način VSRH je rješenjem (2024.) Revd-4113/24 odbacio odnosno odbio prijedlog tužitelja za dopuštenje revizije protiv presude ŽS u Zagrebu (2023.) Gž-1877/22[332] kojom je pravomoćno odbijen tužbeni zahtjev radi isplate naknade za faktično izvlaštenje protiv tuženika Grada Zagreba. Kako je vidljivo iz drugostupanjske presude, vrlo slično kao VTSRH u prethodno citiranoj presudi, izražen je stav različit stavu VSRH – da je tuženi Grad Zagreb vlasništvo **stekao temeljem prijelaznih i završnih odredaba ZC/11**, dakle, ne dovršetkom izgradnje ceste.

   U postupku je utvrđeno 1) da je predmetna nekretnina u javnoj uporabi od sredine 1960ih godina, prvo kao poljski put, kasnije makadamski put, da bi 1995. postala asfaltirana cesta-ulica s anagrafskom oznakom, te po

[330] Točke 5.2. i 5.3. obrazloženja rješenja revizijskog suda: *"5.2. Naime, iz nižestupanjskih odluka proizlazi da sporne nekretnine imaju status javnog dobra u općoj uporabi u smislu čl. 35. ZV-a, **i to od kad je cesta privedena namjeni (najkasnije 2013.),** u koje je vrijeme je već stupio na snagu Zakon o cestama (NN 84/11) koji je također definirao da se radi o javnom dobru u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi. Dakle, **od tada više nije bilo moguće s uspjehom zahtijevati predaju u posjed te nekretnine**, te je tužba od 29. travnja 2019. kojom tužitelj potražuje naknadu vrijednosti nekretnine podnesena izvan zastarnog roka. 5.3. Opći zastarni rok kod oduzimanja zemljišta bez provođenja izvlaštenja i bez sklopljene nagodbe za oduzeto zemljište **započinje teći onog trenutka kada je faktično nerazvrstana cesta izgrađena i kada više nije bilo mogućnosti tražiti povrat nekretnine od tuženika.** Pravo na povrat nekretnine može se ostvariti **sve do onog trenutka dok nije promijenjena namjena** nekretnine ili dijela nekretnine, tako da **više nije moguće** s uspjehom zahtijevati predaju u posjed. Od tog trenutka vlasnici takvog zemljišta stječu pravo na naknadu štete ili eventualno naknadu zbog stjecanja bez osnove prema pravilima obveznog prava."* Nikad nije problematizirano zašto se na naknadu za izvlaštenje o kojoj – po aktualnom stajalištu o nadležnosti - odlučuju sudovi **primjenjuju odredbe ZOO**, a na naknadu za izvlaštenje o kojoj odlučuju upravna tijela **primjenjuju odredbe ZION.**

[331] Točka 17. obrazloženja presude VTSRH: *"Naime, stupanjem na snagu Zakona o cestama 28. srpnja 2011. došlo je faktičnog izvlaštenja, obzirom da su tim propisom ovakve nekretnine stekle status nerazvrstanih cesta odnosno javnog dobra u općoj uporabi, što je dovelo do oduzimanja prava vlasništva u pravnom smislu tj. do izvlaštenja sukladno odredbama Zakona o izvlaštenju (NN 9/94 i dr.; dalje: ZI). Pravilno je sud ocijenio prigovor zastare primjenjujući opći zastarni rok od pet godina**, **time da zastara teče od onog trenutka kada je nekretnina oduzeta prijašnjem vlasniku (tužitelju), a to je 28. srpnja 2011. kao trenutak stupanja na snagu Zakona o cestama.** Stupanjem na snagu tog Zakona došlo je do faktičnog izvlaštenja dotadašnjih vlasnika nekretnina koje u naravi predstavljaju nerazvrstane ceste. Imajući u vidu da je tužba podnesena 29. travnja 2019., slijedi pravilan zaključak suda da je predmetno nastupila zastara (28. srpnja 2016.)."*

[332] Izvor: Pravo i porezi, broj 6/2023.

Uvjerenju nadležnog Gradskog ureda tuženika s danom 1.1.1997. predmetna nekretnina bila kategorizirana kao nerazvrstana cesta te da se s tim danom koristila za promet vozila i bila pristupačna većem broju korisnika; 2) da je predmetno zemljište zaista bilo potrebno eksproprirati i za to isplatiti naknadu, ali da nisu osnovane tvrdnje tužitelja da istu nije mogao tražiti sve do 2018. kada se tuženik uknjižio kao vlasnik. Drugostupanjskom presudom se očitovalo (više nego VSRH u kasnijoj odluci) na presude ESLJP protiv Italije na koje se pozivao tužitelj.[333]

U prijedlogu za dopuštenje revizije tužitelj je postavio pravno pitanje:

> ***„Od kojeg trenutka počinje teći rok*** *za traženje naknade za nekretninu za koju nikada nije proveden postupak izvlaštenja, a na kojoj se uknjižilo vlasništvo jedinice lokalne samouprave u skladu s odredbama Zakona o cestama („Narodne novine“, broj 84/11, 18/13, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21 – dalje: ZOC)?“.*

VSRH je naveo da se radi o ***„tipičnom građanskopravnom sporu te da odluke nižih sudova nisu očigledno nezakonite, arbitrarne niti očito nerazumne“,*** a da se samo u tom slučaju može raditi o povredi prava zajamčenog čl.48. Ustava i čl.1. Protokola br.1. Konvencije, ne zbog pogrešne primjene materijalnog prava. Naposljetku, VSRH je konstatirao da se odluke ESLJP na koje se tužitelj pozvao ***„nisu primjenjive u ovoj pravnoj stvari jer te odluke nisu donesene u istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji kakva je u ovom parničnom postupku.“*** Na štetu pravne sigurnosti za adresate pravnih normi, revizijski sud nije dao nijedan razlog zašto bi se radilo o ***„nepodudarnim/ne istim situacijama“,*** osim same konstatacije o tome.

6. U narednom spisu je VSRH (2021.) Revd-1304/21 dopustio tužiteljici da podnese reviziju protiv pravomoćne presude ŽS u Dubrovniku (2020.) Gž-898/18, i to zbog pravnog pitanja:

[333] U drugostupanjskoj presudi je navedeno: "*1) da se tužitelj i u prvostupanjskom i u žalbenom postupku pozvao na presude ESLJP u predmetima protiv Italije zbog nacionalne sudske prakse o tzv. konstruktivnim izvlaštenjima, ali da* ***iste nisu primjenjive u ovom predmetu*** *jer da se navedena vrsta izvlaštenja u Italiji primjenjivala „nedosljedno i nepredvidivo“ pa da podnositelji do dostave sudskih odluka nisu mogli „sa sigurnošću znati da im je oduzeto njihovo zemljište“; 2) da „u ovom parničnom predmetu tužitelj nije mogao imati takve sumnje imajući na umu ZC koji je stupio na snagu još u srpnju 2011.“ te da je* ***„sudska praksa VSRH i USRH u pogledu zastare zahtjeva za naknadu za oduzeto zemljište prema općim pravilima obveznog prava*** *(kad postupak izvlaštenja nije proveden)* ***stabilna i predvidiva“,*** *pa da tužitelj ne može s uspjehom tvrditi da 2021. u vrijeme utuženja „sudska praksa u primjeni općeg zastarnog roka za odštetni zahtjev koji je u njegovoj tužbi postavljen nije bila predvidiva“;* ***3) da „evidentna gradnja na određenoj nekretnini i njezina evidentna, ustaljena opća uporaba u svojstvu ceste,*** *po prirodi stvari, isključuje mogućnost mirnog uživanja vlasništva nekretnine, što je tužitelju i ostalim vlasnicima bilo poznato već 1997. godine, a rok zastare za traženje naknade za nekretninu koja je ušla u režim javnog dobra teče od trenutka izgradnje ceste, a ne upisa javnog dobra, odnosno vlasništva tuženika, u zemljišne knjige.“*

*„Može li nastupiti zastara, odnosno zastara početi teći za naknadu za oduzetu imovinu u situaciji gdje **protupravno stanje traje,** odnosno u situaciji u kojoj nije proveden postupak izvlaštenja, a postoji izvlaštenje na terenu?“*

U bitnome se svodi na isto pitanje početka tijeka zastare, s tim da su u prethodnim spisima pitanja formulirana ***„od kada počinje teći rok“,*** dok je ovdje pitanje formulirano obrnuto ***„može li zastara početi teći i/ili nastupiti“*** dok god nije proveden postupak izvlaštenja[334] – dok protupravno stanje ***traje.*** Pravomoćnom presudom je odbijen tužbeni zahtjev radi isplate naknade za faktično izvlaštenje (glavnica od 135.806,95 eur + zzk od 2015.), te je naloženo tužiteljici da naknadi tuženiku Gradu Visu parnične troškove u glavnici od 3.610,22 eur.

> Nižestupanjski sudovi su utvrdili 1) da je pravni prednik tužiteljice faktički deposediran sa predmetnih nekretnina bez donošenja bilo kakvog akta izgradnjom makadamskog puta tijekom 1980ih godina kad su se počele graditi kuće na konkretnom predjelu, a koji makadamski put da je predstavljao javnu prometnicu jer su se tim putem koristili vlasnici kuća u naselju, ali i sve treće osobe; 2) da je 2011. raniji makadamski put asfaltiran i prolazi po sredini zemljišta u vlasništvu tužiteljice koje se nalazi na otoku Visu unutar granica građevinskog područja u zoni *„kuća za odmor“;* 3) da predmetna asfaltna cesta predstavlja nerazvrstanu cestu u vlasništvu Grada Visa; 4) da je *„odštetni“* zahtjev dospio u trenutku oduzimanja zemljišta, kad je prednik tužiteljice saznao za štetu i štetnika, a da je to bilo samom *„izgradnjom“* (ne asfaltiranjem) ceste 1980ih godina kao makadamskog puta, čemu se nisu protivili te 5) da nisu osnovane tvrdnje tužiteljice da bi se zastarni rok trebao računati od stupanja na snagu ZC/11, niti od asfaltiranja ceste (u konkretnom slučaju podudarno 2011.), a s obzirom da je tužba podnesena 2015., **osnovan je tuženikov prigovor zastare.**

Citiranim rješenjem VSRH (2021.) je ocijenio da je naznačeno pravno pitanje **važno** za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni, kao i za razvoj prava kroz sudsku praksu jer o istom postoji praksa ESLJP (*Carbonara i Ventura protiv Italije* od 30.5.2000. i *Guiso-Gallisay protiv Italije* od 8.12.2005.) koja je različita od ustaljene prakse revizijskog suda (Rev-1973/14, Rev-1306/2016 i dr.) na kojoj je utemeljena pobijana drugostupanjska presuda.

Presudom VSRH (2025.) Rev-913/21 odbijena je revizija tužiteljice. Revizijski sud je odbijanje obrazložio kako slijedi:

[334] Odgovor “NE” na ovo pitanje bi proizišao iz citiranog odvojenog mišljenja suca izvjestitelja Pavkovića u spisu Rev-947/22.

- da su tužiteljica i njeni prednici već 1980ih godina imali saznanja o oduzimanju predmetne nekretnine ***kao o štetnom događaju***[335]***,*** pa da su već od tog trenutka imali na raspolaganju ***djelotvorno*** pravno sredstvo za zaštitu svojih pravnih interesa;
- da je u takvim prilikama primjena zakonskih rokova za njih bila ***dovoljno predvidiva*** s obzirom da je *rok zastare bio propisan zakonom* (?)[336] i *jer nije primijenjen proizvoljno,* kao i kod činjenice da se petogodišnji rok zastare ne može smatrati nerazmjerno kratkim razdobljem[337], zbog čega da nije nerazmjerno ograničeno pravo tužiteljice na pristup sudu;
- da ovakvo pravno shvaćanje nije u suprotnosti s praksom VSRH ni sa pravnim shvaćanjem GO VSRH od 27.5.2024. o primjeni općeg zastarnog roka iz ZOO, te o objektivnom i subjektivnom početku roka;
- da ovo pravno shvaćanje nije u suprotnosti ni s citirane dvije odluke ESLJP protiv Italije ***„zato što te odluke <u>nisu donesene</u> u istim ni činjeničnim, a posebno ne u istim pravnim okolnostima“;***
    - da su navedeni predmeti rješavani u kontekstu talijanskog zakona koji je dopuštao javnim vlastima graditi i prije izvlaštenja, uz obvezu da se kasnije izvrši formalno izvlaštenje i isplati naknada;[338]
    - da je ESLJP ocijenio da su se stajališta talijanskih sudova o tzv. konstruktivnom izvlaštenju i pitanju trenutka prijenosa vlasništva/početka tijeka zastare za naknadu ***mijenjala na način koji nije bio dosljedan,*** time što je navodno talijanska sudska praksa ***najprije dopuštala naknadu bez ikakvog vremenskog ograničenja***, da bi se ***kasnije primjenjivao petogodišnji zastarni rok;***[339]

[335] Ako se radi o štetnom događaju, onda nije došlo do zakonitog prijenosa prava vlasništva. Ako je došlo do zakonitog prijenosa prava vlasništva, onda se radi o naknadi za izvlaštenje.

[336] Točno je da je rok zastare bio propisan za tražbinu naknade štete, ali propisom o obveznim odnosima. Tražbina naknade za izvlaštenje **nije** uređena propisom o obveznim odnosima, nego propisom o izvlaštenju, a nijedan od tih propisa **ne** propisuje rok za tu naknadu.

[337] Sumnja se da je zahtjev predvidivosti ispunjen glede početka tijeka zastare, ne glede duljine roka. Tako bilo i u Italiji i u Crnoj Gori (promijenjeno nakon intervencija ESLJP), a tako još uvijek u RH.

[338] Tim više bi sporno postupanje hrvatskih javnih vlasti trebalo biti sankcionirano. Naime, hrvatski zakon ne dozvoljava ovo što je tadašnji talijanski zakon bio dozvoljavao, a hrvatske javne vlasti to ipak rade. Zajedničko je što i hrvatske i talijanske javne vlasti nakon prisilnog prijenosa prava vlasništva ***„nepovratnom transformacijom zemljišta***“ ne bi provodile formalni postupak izvlaštenja i platile naknadu, što je u praksi rezultiralo time da su privatnopravni subjekti bili prisiljeni podnositi tužbe pred redovnim sudovima te bi često bili odbijeni zbog prigovora zastare. U RH se to intenziviralo nakon 2011. (ZC/11), a u Italiji se to nakon 2011. *(čl.42.bis. Testo Unico Espropri)* potpuno smanjilo.

[339] Talijanska sudska praksa do odluke Kasacijskog suda iz 1983. je bila sve samo ne jedinstvena glede predmetnih pitanja primjene Zakona iz 1971. O tri linije sudske prakse prije 1983. postoji zaseban i detaljan uvodni dio u odluci

- da u opisanim prilikama talijansko nacionalno zakonodavstvo i sudska praksa ***nisu bili u pogledu primjene zastarnog roka predvidivi oštećenicima, što da u domaćem zakonodavstvu nije slučaj***[340]**,** zbog čega da ove odluke ESLJP nisu od utjecaja na ocjenu pravilnosti presude ŽS u Dubrovniku.

Ponovno, na štetu pravne sigurnosti za adresate pravnih normi, ni ovdje revizijski sud nije dao nijedan razlog zašto bi se radilo o ***„nepodudarnim situacijama“,*** osim same konstatacije o tome. Iz ustavne zadaće VSRH ujednačavanja primjene prava bi, po mišljenju autora, proizlazila dužnost da u ovakvoj situaciji – kada je već dopušteno podnošenje revizije zbog ***„potrebe preispitivanja sudske prakse“*** – se podnositelju revizije obrazloži 1) koji je zakonodavni okvir i sudska praksa u Italiji te 2) po čemu se talijanski zakonodavni okvir i talijanska sudska praksa ***„ne podudaraju“*** s hrvatskim zakonodavnim okvirom i hrvatskom sudskom praksom.

7. Naposljetku još jedan predmet u kojem je tužiteljima bilo dopušteno podnošenje revizije, da bi naposljetku revizija bila odbijena. Rješenjem VSRH (2023.) Revd-3327/22 dopuštena je revizija protiv presude ŽS u Velikoj Gorici (2022.) zbog pravnog pitanja:

   „Od kada u slučaju faktičnoga izvlaštenja nekretnine zbog izgradnje nerazvrstane ceste vlasnicima počinje teći zastarni rok za tražbinu po osnovi naknade vrijednosti te nekretnine?“

Pravomoćno je odbijen tužbeni zahtjev radi naknade (glavnica 10.410,34 eur + zzk), te je naloženo tužiteljima da naknade parnične troškove tuženiku Gradu Koprivnici. VSRH je uvodno konstatirao da je već dopustio podnošenje više revizija ***„radi suštinski istoga pitanja“*** (Revd-790/21, Revd-672/21) s obrazloženjem *„da se radi o pravnim pitanjima važnim za odluku u sporu i za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni o kojima je revizijski sud već*

Carbonara i Ventura protiv Italije na koju se ovdje VSRH referira. Štoviše, kako je pokazalo istraživanje, u razdoblju 1970. – 1983. (što se podudara s vremenom početka nezakonite okupacije i dovršetka radova u citiranom predmetu protiv Italije) puno dominantnija je bila linija sudske prakse o primjeni petogodišnjeg zastarnog roka s početkom tijeka od ***nepovratne transformacije zemljišta*** koja linija se nakon 1983. ujednačila i koju je Kasacijski sud primjenjivao do iza 2011.

[340] ***Pravilo o konstruktivnom izvlaštenju/occupazione acquisitiva (accessione invertita)*** u Italiji je prvo bilo u praksi (1980e), pa onda u zakonu (2001. pa 2011. i dalje), a u RH oduvijek samo u praksi, ni danas nema te odredbe u nekom propisu o *„obrnutom pristupanju”.* Zar bi bila **u skladu s načelom zakonitosti** praksa koja je i nezakonita i neustavna, koliko god dugo da se primjenjuje? Zar je zaista **ustavnopravno neprihvatljivo** mijenjati takvu praksu iz razloga što se (navodno) ustalila? Po odlukama ESLJP, promijenjena je praksa koja je u Italiji bila potpuno ustaljena i jedinstvena (Kasacijski sud i svi sudovi vertikalno dolje) minimalno u razdoblju od 1983. do par godina nakon 2011., dakle minimalno punih 30 godina, te takvom revolucionarnom zaokretu smetnja nije bila duljina ustaljene (nezakonite) prakse. *Quod ab initio vitiosum est, non potest tractu* ***temporis*** *convalescere.*

zauzeo shvaćanje i pobijana drugostupanjska presuda se temelji na tom shvaćanju, ali bi ***zbog promjene u pravnom sustavu uvjetovane odlukom Europskog suda za ljudska prava na koju se tužitelj u prijedlogu za dopuštenje revizije poziva trebalo preispitati sudsku praksu“****,* pri čemu je u obzir uzeta odluka ESLJP u predmetu *Carbonara i Ventura protiv Italije*.

Presudom VSRH (2025.) Rev-361/24 odbijena je revizija. Što se tiče naznačene odluke ESLJP u predmetu protiv Italije, VSRH je naveo da u tom predmetu *„vlasnici zemljišta nisu znali sa sigurnošću da im je po završetku javnih radova oduzeto njihovo zemljište“,* te da je u tome ESLJP našao povredu čl.1. Protokola br.1. U konkretnom slučaju, VSRH je naveo da *„ne postoje takve specifične okolnosti iz kojih bi proizlazilo da tužitelji nisu bili u mogućnosti pristupiti sudu niti su bili objektivno spriječeni saznati za činjenicu da predmetni dio nekretnine predstavlja cestu“*. Naposljetku, VSRH je zaključio da odgovor na postavljeno pitanje glasi:

> *„Zbog izgradnje nerazvrstane ceste vlasnicima počinje teći zastarni rok za tražbinu po osnovi naknade vrijednosti te nekretnine* ***od trenutka kada više nije moguće zahtijevati povrat nekretnine*** *i bez provođenja izvlaštenja.“*

3.2.4.3. Pravomoćne presude u korist tužitelja, ali – u pravilu - bez odstupanja/u skladu sa pravnim shvaćanjem VSRH o primjenjivom zastarnom režimu

U prethodnom dijelu bilo je prvostupanjskih i drugostupanjskih presuda u korist tužitelja, pa i rješenja VSRH kojima su bili prihvaćeni prijedlozi tužitelja radi dopuštenja revizije. Međutim, svi do sada navedeni postupci su u konačnici završeni odbijanjem tužbenog zahtjeva.

U nastavku sudski postupci koji su pravomoćno okončani u korist tužitelja, s time da se – u pravilu - ***nije odstupilo*** od prakse VSRH o primjeni zastarnog roka iz ZOO-a te o početku tijeka tog roka. Metodološki kao i do sada uz vlastite primjedbe u fusnotama. Naime, u većini tih postupaka utvrđeno je da je tužba podnesena unutar pet godina od nepovratne transformacije zemljišta ili pak da je došlo do prekida zastare.

Tijekom istraživanja su pronađene dvije iznimke, obje odluke županijskih sudova o kojima VSRH nije odlučivao u revizijskom postupku.

Prva pronađena iznimka je postupak pravomoćno okončan presudom drugostupanjskog ŽS u Velikoj Gorici (2021.) kojom je prihvaćen glavni tužbeni zahtjev radi povrata nekretnine u prijašnjem stanju (o podrednom radi isplate se nije odlučivalo), a **odstupilo se od stava VSRH** da

bi protupravnom nepovratnom transformacijom zemljišta došlo do gubitka prava vlasništva privatnopravnog subjekta i stjecanja prava vlasništva javnih vlasti.[341]

Druga pronađena iznimka je postupak pravomoćno okončan presudom drugostupanjskog ŽS u Zagrebu (2025.) kojom je prihvaćen tužbeni zahtjev radi isplate naknade za faktično izvlaštenje nekretnine, a **odstupilo se od stava VSRH** o pitanjima zastare (od 1999. nadalje), te se vratilo na stajalište iz 1998., što je prihvaćeno i u nekim odlukama VSRH iz 2024.,[342] o odgodi početka tijeka zastare do donošenja akta o određivanju naknade.

1. Rješenjem VSRH (2019.) Rev-1060/19 odbačena je revizija tuženika Grada Zadra protiv presude ŽS u Rijeci (2018.) Gž-486/18 kojom mu je pravomoćno naloženo isplatiti tužiteljima ukupan iznos od 253.439,93 kn.

   U postupku je utvrđeno 1) ***da tuženik nije dokazao*** osnovanost prigovora zastare odnosno tvrdnju da su oduzete nekretnine puno prije 2015. postale nerazvrstana cesta; 2) da su nekretnine 2015. odlukom gradonačelnika proglašene nerazvrstanom cestom, te je te godine proveden prijavni list i uknjižba vlasništva na ime tuženika; 3) da je tužba podnesena 2016.; 4) da tuženicima nikad nije plaćena naknada, te da se radi *„o parnici radi ostvarenja novčane tražbine s osnova vlasničkih prava tj. o zahtjevu tužitelja kao (su)vlasnika predmetnih nekretnina da im tuženik* ***umjesto povrata stvari*** *isplati naknadu za oduzetu stvar“;* 5) ***da su „tužitelji dokazali*** *da je njihovo vlasništvo prestalo 2015.,* ***dok tuženik nije dokazao*** *da je došlo do zastare tražbine“.*

Među izabranim odlukama ovo je prva pravomoćna u korist tužitelja, s tim da je drugostupanjski sud ispoštovao usklađenu praksu revizijskog suda o trenutku početka tijeka zastare. Ono što je bilo odlučno kod presuđenja je način na koji su sudovi primijenili **pravilo o teretu dokazivanja.** Naime, sudovi su – primjenjujući pravilo da je tuženi Grad trebao dokazati da je prije 2015. cesta dovršena na način da je bila dostupna širem krugu osoba za promet vozilima – kao početak tijeka zastare uzeli datum akta gradonačelnika o proglašenju nerazvrstanom cestom[343], a koje godine je provedena i uknjižba vlasništva u korist Grada.

[341] Presuda ŽS u Velikoj Gorici od 14.4.2021. (Gž-206/21). Protiv iste nije iniciran revizijski postupak.
[342] Presuda ŽS u Zagrebu od 1.4.2025. (Gž-3444/24). U trenutku pisanja ovog rada nije iniciran revizijski postupak. Pozvalo se – *inter alia* – na odluke VSRH u predmetima Rev-1014/95, Rev-505/24, Rev-510/24 o *„reafirmiranju“* pravnog shvaćanja u 1980im i 1990im godinama na teritoriju Hrvatske.
[343] Jedan od trenutaka predviđenih odredbom čl.61.st.4. ZKG/18: *„Komunalna infrastruktura stječe status javnog dobra u općoj uporabi* ***danom njezine izgradnje, uređenja odnosno stupanja na snagu odluke o proglašenju javnog dobra u općoj uporabi,*** *a ako je riječ o komunalnoj infrastrukturi koja nije u vlasništvu odnosno suvlasništvu jedinice lokalne samouprave i/ili osobe koja obavlja komunalnu djelatnost, nakon što su riješeni imovinskopravni odnosi.“*

2. Uvodno naznačenom presudom ŽS u Velikoj Gorici (2021.) Gž-206/21 preinačena je presuda OGS u Zagrebu kojom je bilo odlučeno suprotno – bio je odbijen glavni zahtjev radi povrata nekretnine u prijašnjem stanju, a prihvaćen podredni zahtjev za isplatu (glavnica 417.118,80 kn + zzk od 2013.) naknade za faktično izvlaštenje, uz nalaganje tuženiku Gradu Zagrebu da naknadi tužiteljima parnične troškove u iznosu glavnice od 145.143,86 kn. Riječ je o nekretnini u naravi park-zelena površina, asfaltirani put i betonirani temelj za rasvjetno tijelo (po vještačenju), u k.o. Pešćenica upisana kao *„oranica“,* a u zemljišnoj knjizi za k.o. Grad Zagreb kao *„dvorište u sveticama“.* **Citiranom preinačujućom presudom prihvaćen je glavni zahtjev (restitucija i povrat), pa nije odlučivano o podrednom (isplata) zahtjevu,** te je tuženik obvezan na parnične troškove od 60.433,86 kn.

   Prvostupanjski sud je utvrdio 1) da je 1974. proveden upis društvenog vlasništva uz pravo korištenja u korist prednika tužitelja; 2) da je 2003. tuženik Grad Zagreb predmetno zemljište *„pretvorio“* u park ***o čemu prednik tužitelja nije dobio ikakvu odluku;*** 3) da predmetnom nekretninom (u naravi javna površina - park i dio staze), tuženik upravlja u smislu odredaba ZKG ***zbog čega više nije moguća predaja u posjed,*** ali da tužiteljima pripada pravo na naknadu u vidu vrijednosti oduzete nekretnine ***budući da ih je tuženik „faktički izvlastio“.***

Predmetna tužba podnesena je 2013. (dakle deset godina nakon (protupravne i neovlaštene) prenamjene nekretnine od strane javnih vlasti), a tužitelji oba svoja tužbena zahtjeva zasnivanju na istoj činjeničnoj osnovi tj. tvrdnji da im je predmetno zemljište oduzeto protupravno, bez propisanog pravnog akta, odnosno izvan propisane procedure i da je isto tako protupravno *„pretvoreno“* u park.

Suprotno pravnim shvaćanjima prvostupanjskog suda, drugostupanjski sud je svoju preinačujuću presudu utemeljio na zaključcima 1) da se *„radi o nekretnini koju je* ***tuženik protupravno oduzeo prednicima tužitelja*** *tj. izvan za to propisane procedure i bez pravnog akta (ne radi se o zakonom propisanom oduzimanju vlasništva u smislu čl. 33. st. 1. i st. 2. ZVDSP), te je potom na istoj izgradio park - čime joj je toj nekretnini* ***neovlašteno dao namjenu javne površine*** *tj. stvari namijenjene uporabi svih pod jednakim uvjetima“;* 2) da je ***pogrešan*** zaključak prvostupanjskog suda da ista ***"ne može biti objekt prava vlasništva"*** i da *"...kako je održavanje predmetne nekretnine u djelokrugu tuženika…****to nije moguća predaja u posjed“;*** 3) te da *„time što je tuženik* ***protupravno*** *oduzeo prednici tužitelja predmetnu nekretninu, a potom* ***neovlašteno*** *istoj dao namjenu javne površine, ne može predstavljati pravno utemeljen razlog da se tužiteljima uskrati njihovo Ustavom zagarantirano* ***pravo na nepovredivost njihovog vlasništva****, odnosno u slučaju neovlaštenog oduzimanja posjeda njihove nekretnine,* ***pravo na povrat te nekretnine“.***

U bitnome se radi o tome da je ŽS u Velikoj Gorici citiranom presudom **odstupio** od pravnog shvaćanja VSRH o **trenutku** u kojem dolazi do prijenosa prava vlasništva u ovakvim slučajevima faktičnih deposediranja izvan zakonom propisanog postupka izvlaštenja[344]. Posljedično, ali implicitno, s obzirom na višestruke učinke tog **trenutka**, odstupilo se i od shvaćanja o početku tijeka zastarnog roka za naknadu jer se implicitno ***dies a quo*** početka zastarnog roka za novčani zahtjev **odgodio** do donošenja formalnog akta o izvlaštenju i/ili o naknadi.[345] Doduše, citiranom presudom se ne određuje koji bi to trenutak bio, ali se zaključuje da to ***ne može*** – temeljem Ustavom zajamčene nepovredivosti vlasništva - biti trenutak prenamjene privatne u javnu površinu ako se radilo o ***protupravnoj deposedaciji i neovlaštenoj prenamjeni.*** Kako je već navedeno, nijedna od stranaka nije inicirala revizijski postupak[346] jer bi u suprotnom vrlo izvjesno VSRH – imajući u vidu dosadašnju praksu - drugačije odlučio o pravima i obvezama stranaka.

3. U sudskim postupcima koji slijede odbijene su/odbačene revizijske inicijative (revizije/prijedlozi za dopuštenje revizije) tuženih gradova/općina te je pravomoćno presuđeno u korist tužitelja, s time da se – u pravilu - nije odstupilo od citiranog pravnog shvaćanja VSRH.

Presudom VSRH (2022.) Rev-2227/14 odbijena je revizija Grada Opatije protiv presude ŽS u Rijeci (2014.) Gž-902/13 kojom je potvrđena presuda OS u Opatiji (2012.) te je tuženiku Gradu Opatiji naloženo isplatiti tužitelju fizičkoj osobi naknadu na ime dijelova više nekretnina u k.o. Poljane. Ukupni pravomoćno dosuđeni iznos glavnice je 208.752,02 eur, a na ime naknade tržišne vrijednosti dijela jedne nekretnine i naknade razlike izgubljene vrijednosti dijela prve i cijele druge nekretnine, sve sa zzk od 2010. do isplate.

> Tijekom postupka je utvrđeno 1) da je na dijelu predmetnih nekretnina, knjižno vlasništvo tužitelja, *1990ih godina izgrađen pristupni put,* a potom i asfaltirana cesta *(dio Ulice Brdo, na području Opatije, naselje*

[344] Drugim riječima, od stava po kojem bi dovršetkom gradnje došlo do – na strani privatnopravnog subjekta - prestanka **nezastarivog** vlasničkopravnog zahtjeva i nastanka **zastarivog** obveznopravnog zahtjeva. Odredbama ZV je propisano da vlasnički zahtjev ne zastarijeva. To je što se tiče ***zastarivosti zahtjeva*** koji proizlaze iz vlasništva. Što se tiče ***prestanka samog prava vlasništva,*** zatvoren je broj *(numerus clausus)* pravnih osnova po kojima se može izgubiti/steći vlasništvo, a nije predviđeno da bi vlasništvo moglo prestati protupravnom okupacijom nečije nekretnine i neovlaštenom prenamjenom, pa ni *„evidentnom ustaljenom uporabom"* kako je to bio naveo USRH u svojoj odluci iz 2017. o potvrdi ustavnosti prijelaznih i završnih odredbi ZC/11.

[345] Vidi odluke VSRH u predmetima Rev-1014/95, Rev-505/24, Rev-510/24, te presudu ŽS u Zagrebu u predmetu Gž-3444/24.

[346] Očito je i Grad Zagreb bio zadovoljan preinačujućom presudom – više nego prepolovljena novčana obveza, s tim da su gradske službe vjerojatno ocijenile da je, za razliku od cesta u svom vlasništvu, predmetnu zelenu površinu ***moguće*** (i ne toliko skupo, koliko je primjerice rušenje ceste) u naravi vratiti tužiteljima.

Poljane), s time da u odnosu na oduzeto zemljište nije doneseno rješenje o deposedaciji ni prednicima tužitelja isplaćena nikakva naknada; 2) da se predmetno zemljište prije oduzimanja nalazilo u građevinskoj zoni (i to stambena izgradnja), a da je ucrtavanjem ceste, a potom i probijanjem puta postalo *„bezvrijedna livada";* 3) da je cesta koja sada postoji – ulica Brdo, u *neupitnom vlasništvu* tuženika prema Odluci iz 2007. o popisu nerazvrstanih cesta na području Grada Opatije i Popisa uz tu odluku kao sastavnog dijela u kojem se ulica Brdo navodi kao nerazvrstana cesta i predstavlja javno dobro; 4) da tijekom postupka ***tuženik nije dokazao*** da bi prednik tužitelja dozvolio trećim osobama koristiti se prijeporom odnosno cestom te se utvrđuje da su treće osobe započele gradnju puta u čemu ih je prednik tužitelja pokušao spriječiti prijavom građevinskoj inspekciji koja je naredila obustavu daljnje gradnje; 5) ***te naposljetku da je tuženik sadržajem akata Gradskog poglavarstva*** iz 2009. (voljnost zamijeniti predmetnu nekretninu za drugu nekretninu približno iste površine i lokacije na kojoj je moguća stambena gradnja, nakon što se ista iznađe), i 2010. (pripremanje dokumentacije za legalizaciju nerazvrstanih cesta na području Grada Opatije nakon čega će se pristupiti razrješenju imovinsko pravnih odnosa na nekretninama preko kojih prolaze nerazvrstane ceste, pa tako i na predmetnim nekretninama), ***priznao postojanje predmetne obveze prema tužitelju što se ima smatrati odricanjem od zastare.***

Primjetna su dva odlučna momenta u ovoj pravnoj stvari. Prvo, da nije bilo akata tuženog Grada koji su proizveli ***učinak priznanja duga, time i odricanja od (već) navršene zastare***, tužbeni zahtjev iz tužbe (2010.) bi izvjesno bio odbijen primjenom općeg zastarnog roka s tijekom od 1990ih godina. Drugo, kao u ranije citiranom predmetu ŽS u Rijeci Gž-486/18, tako i u ovom predmetu (također ŽS u Rijeci Gž-902/13), primijenjeno je ***pravilo o dokazivanju na teret tuženika.***

4. Presudom VSRH (2023.) Rev-763/22 odbijena je revizija tuženika Grada Karlovca protiv presude ŽS u Karlovcu (2020.) Gž-375/20 kojom je pravomoćno naloženo tuženiku da dvjema fizičkim osobama kao tužiteljima isplati iznose od po 39.064,26 kn svakome, sa zakonskim zateznim kamatama od 2016. do isplate, kao i parnične troškove. Revizijski sud je rješenjem (2022.) tuženiku dopustio podnošenje revizije protiv drugostupanjske presude zbog pravnog pitanja:

   "Da li zastarni rok za tražbinu iz osnove naknade štete za oduzetu nekretninu ***teče od dana*** *kada se to zemljište počelo koristiti kao put, odnosno kada je na njemu izgrađena i asfaltirana cesta (prije donošenja Zakona o cestama - NN 84/11)* ***ili od dana*** *upisa tuženog grada kao vlasnika odnosne nekretnine u zemljišnim knjigama?"*

Presudom revizijskog suda (2023.) odbijena je revizija tuženika te je navedeno da su nižestupanjski sudovi utvrdili 1) da je prije upisa tuženika kao vlasnika iz 2016. temeljem odredaba ZC/11 predmetna nekretnina bila upisana na ime tužitelja; 2) da je sporni put asfaltiran tijekom 2006. i 2007., a da su asfaltiranje djelomično financirali vlasnici susjednih parcela uz taj put, pa tako i prednici 1. i 2. tužitelja, a djelomično je to sufinancirao Grad Karlovac tj. tuženik; 3) da i nakon asfaltiranja put koriste vlasnici parcela koje se drže uz put, tako da svatko ispred svog dijela čisti put od smeća i snijega, a da je ponekad, i to u zadnje dvije godine odnosno od 2016. godine, dolazila i gradska ralica.

> Tužbeni zahtjev je pravomoćno prihvaćen, a prigovor zastare ocijenjen neosnovanim jer: ***1) da se ne može smatrati da je samim asfaltiranjem*** došlo do faktičkog oduzimanja puta iz posjeda vlasnika, a to kraj činjenice da asfaltiranje puta nije izvršio isključivo Grad svojim sredstvima već su u financiranju sudjelovali i tadašnji vlasnici puta, kao i vlasnici susjednih parcela koje se drže uz put; ***2) da se ne može smatrati da je samim asfaltiranjem*** tuženik tj. Grad Karlovac ušao u posjed i da je asfaltirani put bio na isključivom održavanju Grada Karlovca, jer su i nakon asfaltiranja put i dalje održavali vlasnici puta i vlasnici susjednih parcela koje se drže uz put, tako da je svatko ispred svog dijela čistio, ovo time prije što su asfaltirani put ustvari koristili i dalje vlasnici puta i vlasnici parcela uz put za dolazak do svojih parcela tj. dvornih mjesta, a i nedvojbeno je da se nakon asfaltiranja put nije koristio za promet vozila, niti ga je koristio veći broj ljudi u smislu slobodnog korištenja; ***3) te da tužiteljima asfaltiranjem puta nije oduzet posjed*** jer su put nastavili i dalje koristiti kao i ranije, zajedno sa svim svojim susjedima, kao korisnicima puta.

VSRH je prihvatio razloge nižestupanjskih sudova – zaključivši da ***nije utvrđeno*** da je predmetna nekretnina faktično postala nerazvrstana cesta prije upisa tuženog Grada kao vlasnika odnosne nekretnine u zemljišnim knjigama, pa da je zastarni rok počeo teći 2016. godine, iste godine kada je i podnesena predmetna tužba – te je dao sljedeći odgovor na tuženikovo pravno pitanje:

> *„Zastarni rok za tražbinu iz osnove naknade štete za oduzetu nekretninu* ***teče od dana kada tužitelji više <u>nisu mogli</u> zahtijevati povrat nekretnine****, a koji rok ne može početi teći prije nego što je nekretnina uopće faktički oduzeta iz posjeda tužitelja i, ovdje, faktički postala nerazvrstana cesta javno dobro u općoj uporabi.“*

Iz obrazloženja presude VSRH proizlazi da je i u ovom predmetu prihvaćeno kao ispravno primijenjeno ***pravilo o dokazivanju na teret tuženika,*** prvenstveno što se tiče (ne)postojanja faktičnih kriterija iz ZC/11 – dostupnost neograničenom krugu osoba za promet vozilima.

5. Presudom VSRH (2023.) Rev-6/22 odbijena je revizija tuženika Grada Slavonskog Broda protiv presude ŽS u Varaždinu (2020.) Gž-964/19 kojom je pravomoćno naloženo tuženiku da isplati dvjema fizičkim osobama kao tužiteljima naknade u iznosima od po 109.000,00 kn svakome, sa zakonskim zateznim kamatama tekućim od 6.2.2018. do isplate, kao i parnične troškove. U ovom predmetu VSRH i nižestupanjski sudovi su ***primijenili trogodišnji zastarni rok za naknadu štete (čl.230. ZOO***),[347] a ne opći zastarni petogodišnji zastarni rok (čl.225. ZOO), o čemu se za manje od godinu dana nakon ove odluke suglasila sjednica GO VSRH.

   U postupku pred nižestupanjskim sudovima utvrđeno je 1) da su predmetne nekretnine u vlasništvu tužitelja formirane kao put parcelacijom iz 1995. kad su tužitelji istu odlučili parcelirati na način da je osnovano pet čestica (u naravi neizgrađeno građevinsko zemljište - *"plac")* koje su morale imati pristup na put te je 1995. izdana lokacijska dozvola za zahvat u prostoru (parcelacija zemljišta za formiranje prometnice), ali prometnica tada nije formirana; 2) da su svoje *"placeve"* tužitelji prodali te su dozvolili uknjižbu prava služnosti prolaza preko puta fizičkim osobama koje su kupile njihove *"placeve"* te su se kao vlasnici obiteljskih kuća izgrađenih na tim *„placevima"* nesmetano koristili tim prolazom; 3) da su se tužitelji u više navrata obraćali tuženiku da se put asfaltirati što je Grad odbio navodeći da Grad nije vlasnik puta, već da se radi o putu koji je u privatnom vlasništvu; 4) da su tužitelji 2010. poslali ponudu Gradu s prijedlogom da tuženik od njih otkupi put ili da im da drugo zamjensko zemljište, a od Grada su dobili obavijest da isti nije zainteresiran za otkup; 5) da je Zaključkom Grada Slavonskog Broda od 8.5.2017. popis nerazvrstanih cesta nadopunjen predmetnim nekretninama; 6) da se očitovanjem nadležnog gradskog upravnog odjela od 30.5.2018. tuženik za potrebe provedbe elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste očitovao da je predmet geodetskog elaborata nerazvrstana cesta; 7) da geodetski elaborat izvedenog stanja prema novom stanju odgovara izvedenom stanju ceste kao i da je predmetna cesta izgrađena do stupanja na snagu ZC/11; 8) da je nakon ishođenja tehničke dokumentacije tuženik izgradio cestu tijekom svibnja odnosno lipnja 2017.,; 9) da je na temelju prijavnog lista izvršena promjena kulture i površine koja je sada evidentirana kao ulica - nerazvrstana cesta, a u zemljišnoj knjizi kao javno dobro u općoj uporabi neotuđivo vlasništvo Grada.

[347] Točka 19. obrazloženja presude VSRH: *"Budući da je sporna nekretnina postala cestom izgradnjom, asfaltiranjem i opremanjem 2017. te da je tek tada postala dostupna svima, a ne samo ograničenom broju korisnika koji su imali služnost puta, tužitelju je zastarni rok počeo teći u svibnju/lipnju 2017. pa kako je tužba podnesena 6. veljače 2018.,* ***tužba je podnesena unutar zastarnog roka od 3 godine iz čl. 230. st. 1. ZOO."***

Rješenjem VSRH (2021.) Revd-1228/2021 tuženiku je dopušteno podnošenje revizije protiv citirane presude ŽS u Varaždinu zbog sljedećeg pravnog pitanja:

> ***"U primjeni Zakona o cestama ("Narodne novine" broj 84/11, 22/13, 54/13, 48/13 i 92/14 - dalje: Zakon) od kada neka nekretnina stječe karakter nerazvrstane ceste,*** *je li to od nastanka, odnosno stjecanja mogućnosti korištenja za promet vozila po bilo kojoj osnovi i kada ona postane pristupačna većem broju korisnika, dakle općom uporabom (a koja nije razvrstana kao javna cesta u smislu ovog Zakona), ili to svojstvo stječe izgradnjom, asfaltiranjem, ostalim opremanjem, evidentiranjem u katastru, odnosno aktom nadležnog javnopravnog tijela (pravomoćnošću uporabne dozvole ili izdavanjem drugog akta na temelju kojeg je dopuštena uporaba građevine sukladno posebnom propisu), odnosno od kada jedinica lokalne uprave i samouprave upiše svoje pravo vlasništva u zemljišnim knjigama,* ***a s tim u vezi od kada bivšem vlasniku teče zastarni rok za isplatu neisplaćene naknade za oduzetu nekretninu?"***

Već naznačenom presudom VSRH (2023.) kojom je odbijena revizija tuženog Grada navedeno je ***1) da iz utvrđenja nižestupanjskih sudova proizlazi***[348] da do 2017. sporne čestice nisu bile dostupne svakome da se njima slobodno mogu koristiti jer su te čestice bile u privatnom vlasništvu tužitelja i na njima su do izgradnje ceste 2017. samo vlasnici povlasnog dobra tj. vlasnici zemljišta uz cestu imali pravo služnosti puta, što znači da je korištenje tim putom bilo ograničeno samo na vlasnike susjednih nekretnina kako bi oni imali pristup do svojih nekretnina i na osobe koje oni puštaju k sebi sukladno čl. 190. ZVDSP; 2) da je sporna cesta tek Zaključkom tuženika iz svibnja 2017. svrstana u popis nerazvrstanih cesta te je u istom periodu (svibanj, lipanj 2017.) i izgrađena kao javna cesta te je izgradnjom, asfaltiranjem i opremanjem privedena svrsi tj. da služi svima za promet, pa tek tada su ***tužitelji konačno mogli znati da spornu česticu više nije moguće vratiti u posjed*** pa im od tada počinje teći zastarni rok za naknadu štete zbog trajno oduzetog zemljišta. Naposljetku, presudom VSRH (2023.) odgovoreno je na postavljeno pravno pitanje:

> *„U primjeni Zakona o cestama ("Narodne novine" broj 84/11, 22/13, 54/13, 48/13 i 92/14) nekretnina stječe karakter nerazvrstane ceste od trenutka kada postane dostupna svima za korištenje (promet), dakle općom uporabom, a ne u trenutku kada su samo pojedine osobe putem prava služnosti imale mogućnost njezinog korištenja.* ***Svojstvo ceste stječe se izgradnjom, asfaltiranjem i opremanjem ceste pa zastarni rok teče od trenutka kada cesta kao javna prometnica postane dostupna svima.“***

[348] Kao u više prethodno navedenih (rijetkih) pravomoćnih presuda u korist tužitelja, i u ovom sudskom postupku je očito primijenjeno **pravilo o dokazivanju na teret tuženika** jer je kao odlučna činjenica uzeto to što rezultati dokaznog postupka upućuju – glede faktičnog kriterija iz ZC/11 - da je tek od 2017. cesta ***postala dostupna svima***, a ne samo ograničenom broju korisnika.

6. Jedan dugovječni postupak (tužba iz 1999.) pravomoćno je okončan presudom ŽS u Rijeci (2023.) Gž-449/22 kojom je naloženo tuženicima HC d.o.o. i HAC d.o.o. kao pravnim sljednicima Hrvatske uprave za ceste Zagreb da isplate tužiteljici iznos glavnice od 71.715,68 eur (po točki 5. drugostupanjske presude, na ime naknade za nezakonito oduzeto zemljište i naknade za korištenje tog zemljišta), uz zzk od 1999. i parnične troškove u iznosu glavnice od 17.909,38 eur uz zzk od 2021. U naravi je od 1998. riječ o dijelu pristupne ceste (k.o. Šmrika) za Krčki most. Tužiteljica je bila podnijela i vlasnički zahtjev za predaju u posjed, ali je isti ranije pravomoćno odbijen, te je i revizija u tom dijelu odbačena (točka 5.1.). Razlog odbijanja bilo je to što se utvrdilo da je tužiteljica izgubila vlasništvo faktičnom deposedacijom te izgradnjom Krčkog mosta i pristupnih cesta od strane prednika tuženika, bez postupka izvlaštenja, zbog čega da bi vraćanje zemljišta tužiteljici u naravi bilo protivno javnom interesu i gospodarskim razlozima (točka 5.2.).

   U postupku je činjenično stanje utvrđeno kako slijedi: 1) da je Krčki most (tada Titov most) otvoren 1980., a da je u drugoj polovici 1990ih prednik tuženika počeo s pripremom projekta *spojne ceste Most – Jadranska turistička cesta* (suglasnosti, dozvole, radovi) u kojem projektu je predmetno zemljište bilo predviđeno kao kružna pristupna cesta i parkiralište za buru; 2) da je 1998. preko postojeće trase makadamskog puta na predmetnom zemljištu asfaltirana cesta, zbog čega je prednica tužiteljice to prijavila inspekciji koja je postupak obustavila iako nije ishođena ni građevinska ni uporabna dozvola; 3) da je tužiteljica potom tužbom iz 1999. sudskim putem tražila predaju u posjed i isplate naknada.

Prvostupanjski sud je smatrao da je tužiteljica izgubila pravo vlasništvo već 1980., zbog čega je prigovor zastare bio prihvaćen i tužbeni zahtjev odbijen.[349] Drugostupanjskom presudom je otklonjeno stajalište prvostupanjskog suda o početku tijeka zastare za naknadu/trenutku prijenosa vlasništva[350], pri tome utvrđujući da je stjecanje bez osnove pravna osnova zahtjeva za isplatu

[349] *"8.1. Sud prvog stupnja smatra da je **tužiteljica imala dovoljno saznanja** da je mogla u razdoblju od 1980. od kada faktički više nije bila u posjedu prijepora jer joj je bio oduzet od strane pravnog prednika tuženika, pa do 1998. kada je poduzeto asfaltiranje, pokrenuti postupak radi ostvarivanja imovinskih prava, a što je propustila učiniti te je tek nakon izuzetno dugog vremenskog razdoblja pokrenula sudski spor. 8.2. Na temelju svega prvostupanjski sud zaključuje da je **tužiteljica, izgubila stvarno pravo** nad spornom nekretninom danom puštanja mosta u promet u srpnju 1980. kada je nekretnina definitivno postala opće dobro od interesa za RH prema odredbama Zakona o javnim cestama. **Radi toga sud smatra da je već tada 1980. dospio njezin zahtjev da s uspjehom može potraživati isplatu utuženih naknada ali da je protekom općeg zastarnog roka od pet godina** iz članka 371. ZOO/91 u vezi s člankom 1163. stavak 1 ZOO/05 **njezin zahtjev zastario** budući da je tužba podnesena 17. veljače 1999."*

[350] *"13. U ovoj fazi žalbenog postupka i dalje je **sporno pitanje trenutka gubitka prava vlasništva tužiteljice** na predmetnoj nekretnini **koji trenutak je bitan jer tužiteljica sve dok je bila vlasnica nekretnina mogla je osnovano zahtijevati povrat svoje stvari od treće osobe a sve dok je to mogla ne počinje joj zastarijevati njezin zahtjev da joj ta***

tržišne vrijednosti zemljišta (točka 16.2.), te da je početak gubitka vlasništva i prava na povrat stvari bio u travnju 1998., a da u zastari ne bi bio niti kada bi se kao početni rok računala godina 1997. u kojoj je ishodovana projektna dokumentacija, idejni projekt i lokacijska dozvola za gradnju spojne ceste i pratećih sadržaja kojom je obuhvaćena utužena čestica (točka 16.3.).

U završnim točkama presude drugostupanjski sud se referirao na odluke ESLJP protiv Italije na koje se tužiteljica pozivala i u prvostupanjskom i u drugostupanjskom postupku *„smatrajući da se u situaciji kada tijela javne vlasti ne poštuju zakonom propisanu proceduru izvlaštenja nekretnine, tada da se ne može od vlasnika zemljišta očekivati poštivanje rokova zastare“,* te je drugostupanjski sud naveo da je ESLJP u odluci (30.5.2000.) u predmetu Carbonara i Ventura protiv Italije *“zauzeo stav da ne postoji zastara potraživanja prijašnjeg vlasnika na ime naknade za faktički i bespravno oduzetu nekretninu.“*[351]

U ovom istom predmetu rješenjem VSRH (2024.) Revd-1481/24 odbijen je prijedlog tuženika za dopuštenje revizije ***„iz razloga što pravno shvaćanje drugostupanjskog suda ne odstupa od, barem do sada, jedinstvene i dosljedne prakse revizijskog suda“***[352] o pitanjima prestanka vlasništva i početka zastare za naknadu kod nezakonito oduzetih nekretnina. Tuženik HAC d.o.o. je – *inter alia* - postavio pitanje:

---

osoba (ovdje tuženici) umjesto da joj vrate stvar isplate određenu naknadu a uz to i naknadu za korištenje *(tako Vrhovni sud u odlukama broj: Rev-2433/2018 od 28. siječnja 2020., Rev-3195/2015 od 9. rujna 2020., Rev-277/2016 od 26. studenog 2019., Rev- 1973/2014 od 12. travnja 2016., Rev-700/2008 od 7. travnja 2010.). 14. Uz prihvaćanje kao pravilnih stajališta prvostupanjskog suda vezanih za neosnovanost prigovora sudske nenadležnosti, nedostatka aktivne i promašene pasivne legitimacije te stajališta o solidarnoj odgovornosti tuženika,* ***ovome sudu i dalje nije prihvatljivo stajalište suda prvog stupnja o trenutku prelaska predmetnih nekretnina iz vlasničkog statusa u status nekretnina koje su postale opće dobro od interesa za RH,*** *što se u konačnici reflektira na odluku o osnovanosti po tuženicima postavljenog prigovora zastare obveznopravnih zahtjeva tužiteljice.”*

[351] *“17.1. U navedenoj presudi ESLJP je zauzeo stav da ne postoji zastara potraživanja prijašnjeg vlasnika na ime naknade za faktički i bespravno oduzetu nekretninu,* ***s obzirom da prema praksi ESLJP naknada za faktičku izvlaštenu nekretninu ne zastarijeva, da se vlasništvo ne može oduzeti ili ograničiti bez naknade, jer bi u protivnom vlasnici trpjeli nesrazmjernu žrtvu miješanja države u njihovo pravo vlasništva,*** *pa im stoga pripada pravo na naknadu potpune tržišne vrijednosti formalno ili faktički izvlaštene nekretnine jer bi se u protivnom pozivanje na eventualnu zastaru radilo o povredi članka 1. Protokola broj 1. Konvencije.”*

[352] Točka 9.3. rješenja VSRH. U više odluka drugostupanjskih sudova, pa i samog VSRH ili pojedinih sudaca u izdvojenim mišljenjima primjetne su naznake sumnje u ispravnost predmetne svojevrsne *„dogme“* uspostavljene kasnih 1990ih od strane VSRH.

„Može li nastupiti zastara, odnosno može li zastara početi teći za naknadu za oduzetu imovinu u situaciji gdje nije proveden postupak izvlaštenja, a vlasništvo nad nekretninom je faktički oduzeto?"

Za razliku od drugostupanjskog suda koji se referirao na odluke ESLJP protiv Italije vrlo afirmativno, VSRH je (točka 10.) ***"ocijenio da nije potrebno preispitivati navedenu praksu o pitanju zastare s obzirom na odluku ESLJP-a u predmetu Carbonara i Ventura protiv Italije, neovisno o tome što je u njoj navedeno da bi eventualna zastara takve naknade predstavljala povredu čl. 1. Protokola br. 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, jer se ne radi o istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji",*** nakon čega je izneseno *"prepisano"* obrazloženje[353] iz ranije analizirane presude VSRH Rev-913/21 u postupku protiv Grada Visa, pa se radi izbjegavanja ponavljanja upućuje na pasuse (o odluci ESLJP iz 2000. u predmetu Carbonara i Ventura protiv Italije) iz te presude.

Ono čega nema u presudi Rev-913/21 je pasus u kojem se rješenjem Revd-1481/24 pozvalo na jedan dio[354] [355] odluke ESLJP u predmetu Guiso Gallisay protiv Italije (2005.). VSRH je na kraju svog rješenja iznio zaključak da "***kod situacija u kojima nije proveden postupak izvlaštenja, a postoji de facto izvlaštenje na terenu, potrebno je, vodeći računa o svim okolnostima konkretnog slučaja, obratiti pozornost na predvidljivost početka tijeka zastarnih rokova za stranku",*** na što da se općenito ukazuje i u drugim predmetima pred ESLJP, ne samo protiv Italije.

7. Pozitivni odgovor na pitanje je li izbrisanim pojedincima dopušteno u parnici – umjesto da traže naknadu – dokazivati da određeni dio sada u katastru i zemljišnoj knjizi evidentirane

[353] Točnije rečeno, presuda Rev-913/21 je donesena 8.1.2025., pa je u toj presudi u ovom dijelu o predmetima ESLJP protiv Italije preuzeto obrazloženje iz sada citiranog rješenja Revd-1481/24 od 30.4.2024. Iz preambule ovih odluka vidljivo je da se radi o istom peteročlanom sudskom vijeću.

[354] Pogrešno se referiralo na točku 88. jer je ono što se navodi u odluci VSRH navedeno u odluci ESLJP u točki 93. – trenutak pravomoćnosti i ovršnosti sudske odluke kao trenutak kada je tužiteljima ***vraćena „pravna sigurnost".***

[355] Ali se citirano rješenje VSRH (Revd-1481/24) nije pozvalo na dijelove iz iste odluke ESLJP *Guiso Gallisay protiv Italije (*o neistodobnom i neautomatskom određivanju naknade od strane javnih vlasti te o prijenosu obveze na vlasnike da podnesu tužbe sudovima unutar zastarnog roka) koji nesumnjivo jesu primjenjivi u postupcima radi isplate naknade za nezakonita izvlaštenja protiv hrvatskih javnih vlasti. Točka 90.: ***"Compensation must be claimed by the landowner concerned within a five-year limitation period, which begins to run from the date on which the court finds that the irreversible alteration of the land took place. This may lead to adverse effects for the persons concerned, and render futile any hope of compensation*** *(see Carbonara and Ventura, cited above, § 71)."* Točka 94.: *"The Court further notes that the situation in issue enabled the authorities to profit from an unlawful occupation of land. In other words, the authorities were able to take possession of the land in breach of the rules governing expropriation in due form, and, inter alia,* ***without compensation being made available at the same time to the applicants."***

ceste ***ne predstavlja cestu***[356] očitovan je pravomoćnom presudom ŽS u Rijeci (2024.) Gž-1700/22 kojom je potvrđena presuda OS u Splitu iz 2022.

Pravomoćno je usvojen tužbeni zahtjev fizičke osobe protiv RH kao tuženika i knjižnog vlasnika predmetne državne ceste radi utvrđenja da dio nekretnine u k.o. Jesenice, identificiran na skici lica mjesta stalnog sudskog vještaka za geodeziju, pripojen rješenjem zemljišnoknjižnog suda iz 2020. čestici ceste, u naravi ne predstavlja izgrađenu javnu cestu, te radi uspostave ranijeg zemljišnoknjižnog stanja, a iz razloga što je očevidom i vještačenjem u smislu čl.4. ZC/11 utvrđeno koji dio predmetne nekretnine predstavlja javnu cestu, a koji ne. Kako je vidljivo iz aplikacije *ePredmet*, stranke nisu inicirale revizijski postupak.

8. Osim ranije citirane presude ŽS u Velikoj Gorici (2021.) Gž-206/21 kojom se **odstupilo** od shvaćanja VSRH o gubitku vlasništva pojedinca izvršenom nepovratnom transformacijom nekretnine od strane javnih vlasti,[357] najrecentnijom također uvodno citiranom presudom ŽS u Zagrebu (1.4.2025.) Gž-3444/24 **odstupilo** se od shvaćanja VSRH o središnjem pitanju ovog istraživanja – početku tijeka zastare naknade za faktično izvlaštenje.

Riječ je o pokušajima predlagatelja/tužitelja kao bivšeg vlasnika nezakonito izvlaštene nekretnine da dođe do naknade koja mu po samom Ustavu pripada, koji izvlaštenik je u konkretnom slučaju prvo pokušavao do naknade doći kroz upravni postupak (1994. – 2018.), a zatim i kroz parnični postupak (2019. – 2025.), te je naznačenom presudom ŽS u Zagrebu napravljena **svojevrsna sinteza dosadašnjih kretanja sudske prakse** u pogledu navedenog pitanja zastare.

Naznačenom presudom ŽS u Zagrebu preinačena je presuda OS u Slavonskom Brodu (2024.) kojom je bio odbijen tužbeni zahtjev prihvaćajući prigovor RH (tuženika) o zastari, uz obvezivanje tužitelja na parnične troškove, te je naloženo RH da isplati tužitelju naknadu na ime izvlaštenih nekretnina (glavnica 50.944,45 eur + zzk od 3.5.2019.) te parnične troškove u iznosu glavnice od 13.275,67 eur.

---

[356] Slično tome pravomoćnom presudom VTSRH (2024.) Pž-3721/24 prihvaćen je tužbeni zahtjev Olympia Vodice d.d. protiv RH ***radi 1) utvrđenja da određene nekretnine*** na dan sklapanja Ugovora o privremenom korištenju javnog pomorskog dobra (1984.), kao i na dan procjene vrijednosti temeljnog kapitala u postupku pretvorbe i privatizacije društvenog poduzeća *„VODIČANKA" - hotelsko trgovačko poduzeće – Vodice",* prednika tužitelja – ***nisu bile pomorsko dobro;*** 2) radi utvrđenja stečenog prava vlasništva točno određenih vještačenjem identificiranih realnih dijelova nekretnina, parcelacije i uknjižbe; te je naloženo tuženiku naknaditi tužitelju parnične troškove u iznosu glavnice od 48.398,98 eur.

[357] Doduše, nije se odlučilo o zahtjevu za isplatu koji je bio podredni jer je prihvaćen glavni tužbeni zahtjev radi povrata nekretnine u prijašnjem stanju.

Iz rezultata raspravljanja pred prvostupanjskim sudom kao nesporno proizlazi: 1) da je rješenjem tadašnje Općine Slavonski Brod, Komisije za građevinsko zemljište (1989.) određena predaja posjeda po tužitelju kao dotadašnjem korisniku zemljišta u društvenom vlasništvu novom korisniku Općini Slavonski Brod u svrhu formiranja građevinske parcele za potrebe izgradnje sjeverne vezne ceste u sklopu *auto-ceste na dionici Slavonski Brod - Zagreb* (točka 1. izreke) i da tužitelju pripada pravična naknada koja će se odrediti na način i u postupku propisanom Zakonom o eksproprijaciji (točka 3. izreke); 2) da je presudom Upravnog suda RH (1995.) po tužbi tužitelja iz 1994. poništeno navedeno rješenje iz 1989.; 3) da je na predmetnim nekretninama 1994. izgrađena i puštena u promet dio državne ceste/sjeverna vezna cesta/javno dobro u općoj uporabi - neotuđivo vlasništvo RH; 4) da su u upravnom postupku po drugostupanjskom upravnom tijelu (Ministarstvu pravosuđa) poništena sva rješenja prema kojima je bilo određeno plaćanje naknade (HC d.o.o./2006., Gradu Slavonski Brod/2011. i druga); 5) da je upravni postupak okončan rješenjem prvostupanjskog upravnog tijela od 26.11.2018. tako što je odbijen zahtjev za određivanje naknade za deposedirane nekretnine podnositelja/tužitelja koji je upućen na pokretanje sudskog parničnog postupka (građanskom tužbom protiv države); 6) da se u rješenju iz 2018. kao razlog odbijanja prijedloga navela promjena zakonskih propisa i sudske prakse, odnosno da nakon poništavanja svih rješenja o utvrđivanju naknade i poništavanja rješenja o deposedaciji iz 1989. nikad nije doneseno novo rješenje o deposedaciji, pokrenut postupak izvlaštenja, niti bivšem vlasniku isplaćena naknada za zemljište, a da se po čl.46. ZI/94 za stvarno *(de facto)* izvlašteno zemljište naknada ne može tražiti u postupku pred upravnim tijelom, već po zasebnoj građanskoj tužbi protiv države.

Drugostupanjski sud je utvrdio da je prvostupanjskom presudom pogrešno primjenjeno materijalno pravo i naveo 1) da je neodrživ stav prvostupanjskog suda (i tuženice) da obveznik naknade za oduzeto građevinsko zemljište nije tuženica već Grad SB kao pravni slijednik Općine SB jer da je on bio obveznik donošenja novog rješenja o deposedaciji i isplati naknade u skladu sa odredbama ZGZ-a, te da za pitanje pasivne legitimacije u predmetnoj parnici nije odlučno tko je bio *"obveznik"* donošenja novog rješenja o deposedacije i o naknadi, već činjenica da su tužitelj kao bivši vlasnik predmetnih nekretnina koje su od njega oduzete bez naknade i tuženica kao korisnica istih nekretnina/sada vlasnica na temelju zakona subjekti predmetnog spornog građanskopravnog odnosa, a time i ovlaštenici, odnosno obveznici prava istaknutog u tužbenom zahtjevu. (točka 10.); 2) da je uslijed promjene propisa, uz stav sudske prakse, upravno tijelo rješenjem iz 2018. godine otklonilo mogućnost da se o naknadi za predmetne nekretnine odlučuje u upravnom postupku i uputilo tužitelja na pokretanje parnice, i to nakon 24 godine kontinuiranog vođenja upravnog postupka, u kojem je tijelo RH kao tuženice poništilo sva rješenja o naknadi koja su bila donesena po prvostupanjskim upravnim tijelima (točka 11.); 3) te naposljetku, kako je nesporno tuženica korisnica (vlasnica) predmetnih nekretnina od 1994. kada je iste privela namjeni zbog kojih su oduzete tužitelju, to je tuženica bila dužna tužitelju ponuditi drugu nekretninu ili isplatiti naknadu u novcu, u visini tržišne vrijednosti nekretnina, u vrijeme njezinog utvrđivanja (točka 13.)

U centralnom dijelu svog obrazloženja (točke 18. – 27.) drugostupanjski sud se očitovao na tuženičin prigovor zastare zbog kojeg je prvostupanjskom presudom bio odbijen tužbeni zahtjev. Drugostupanjski sud je zaključio da se u okolnostima:

- kada je tužitelj 24 godine (1994. – 2018.) vodio ***upravni*** postupak s ciljem da mu se isplati naknada za oduzete nekretnine;
- kada je sama RH kao tuženica ***putem svojih tijela*** kroz 24 godine pokušala onemogućiti tužitelja da ostvari svoje pravo na naknadu za oduzete nekretnine, što je u konačnici uslijed izmjene zakonskih propisa i sudske prakse rezultiralo upućivanjem tužitelja u ***parnicu;***

nije moglo od tužitelja očekivati da zna kada će se i na koji način okončati upravni postupak za određivanje naknade, niti mu stavljati na teret predvidivost početka rokova zastare, naprotiv, ***tužitelj je imao opravdano i razumno očekivanje da će pitanje naknade za oduzete nekretnine biti riješeno u upravnom postupku i da za isto potraživanje, u slučaju obraćanja sudu (na što ga je upravno tijelo i uputilo rješenjem iz 2018.) zastara ne može početi teći do pravomoćnog završetka upravnog postupka za određivanje naknade.***[358]

U obrazloženju svoga zaključka drugostupanjski sud je prihvatio pozivanje tužitelja na bitno istovjetne odluke VSRH u predmetima Rev-1014/95 (1998.) te Rev-510/24 i Rev-505/24, obje iz 2024.[359] u kojima je revizijski ***"reafirmirao" pravno shvaćanje*** da rok zastare za isplatu naknade za izvlaštenu nekretninu ***nije ni počeo teći*** dok se ne dovrši postupak izvlaštenje odnosno ne donese rješenje o naknadi, pa zato u slučajevima kada zastara za isplatu naknade za oduzete nekretnine nije počela teći ***nema mjesta primjeni pravila o zastari i prekidu zastare.***[360] U trenutku pisanja ovog rada nije iniciran revizijski postupak.

9. Posljednja pronađena pravomoćna presuda u korist tužitelja je presuda ŽS u Velikoj Gorici (8.4.2025.) Gž-325/25 kojom je tuženik Grad Novalja obvezan na plaćanje naknade za faktično provedeno izvlaštenje.

[358] Točke 23., 24. i 24.1. obrazloženja drugostupanjske presude.
[359] O ovim odlukama-ukidnim rješenjima VSRH u narednom dijelu o tekućim postupcima.
[360] Točke 25. i 26. obrazloženja drugostupanjske presude, dok je u točki 27. zaključeno: ***„Svako drugačije tumačenje zastare, u okolnostima kao što su predmetne, ne bi bilo u skladu sa ustavnim i konvencijskim zahtjevima predvidivosti i proporcionalnosti ograničenja prava na pristup sudu, te načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti, na kojima se temelji pravni poredak Republike Hrvatske."***

> Kao u predmetima protiv Grada Karlovca (Rev-763/22) i Grada Slavonskog Broda (Rev-6/22), dana je važnost činjenici ***"asfaltiranja"*** – tko je asfaltirao predmetnu nekretninu odnosno njezin dio, o čijem trošku i kada. U ovom predmetu je utvrđeno (točka 8. drugostupanjske presude) da je 2007. izvršeno asfaltiranje jednog dijela predmetne nekretnine od strane tužitelja i drugih suvlasnika, pa s obzirom da tuženi Grad nije taj koji je proveo asfaltiranje *"neovisno što je taj dio ceste tada postao dostupan većem broju ljudi"* utvrđeno je da to nije trenutak prijenosa vlasništva/početka tijeka zastare za naknadu. S druge strane, utvrđeno je da je to trenutak kada je provedeno ***asfaltiranje od strane tuženog Grada,*** a to je bilo 2017. pa je zaključeno da je tužba iz 2018. podnesena unutar općeg zastarnog roka prema ZOO.[361] Ključne riječi u ovoj odluci su bez sumnje ***"asfaltiranje"*** i ***"od strane tuženika"*** te se iste ponavljaju u više navrata.[362]

Kao u prethodno analiziranom predmetu ŽS u Rijeci (Gž-449/22), tako i u ovom predmetu ŽS u Velikoj Gorici sudovi se **afirmativno** referiraju na odluke ESLJP u predmetima protiv Italije, obrazlažući na gotovo identičan način o praksi ESLJP o nezastarivosti naknade za faktično izvlaštenje.[363] Nastavno na to, među posljednjim točkama obrazloženja, drugostupanjski sud - pozivajući se na ustavne i konvencijske obveze RH o poštivanju prakse ESLJP – zaključio je da je zakonskom mogućnosti oduzimanja nekretnina (dijelova istih) za nerazvrstane ceste došlo ***"do miješanja u pravo na mirno uživanje vlasništva zajamčeno čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju".***[364]

---

[361] Točka 9.: ***"Trenutak gubitka prava suvlasništva prednice tužitelja treba promatrati kroz trenutak faktične izgradnje, asfaltiranja ceste koje je izvršeno od strane tuženika.*** *Asfaltiranjem i uređenjem ceste* ***od strane tuženika*** *nastupilo je konačno stanje, te je tada sporni dio postao opće dobro sukladno odredbama Zakona o cestama (2011.), a prednica tužitelja od tog trenutka više nije mogla tražiti povrat svoje stvari."*

[362] Osim već spomenutih, u točki 10. *(„Utvrđeno je da su tužitelj, odnosno njegova prednica nakon 2017. izgubili pravo tražiti predaju u posjed prijepora koji je* ***asfaltiranjem faktički priveden namjeni****.")* i u točki 19. referirajući se na stav sjednice GO VSRH od 27.5.2024.: *„(...) u kojemu se navodi da zahtjev za isplatu naknade za zemljište koje je oduzeto bez zakonom predviđenog postupka (radi izgradnje prometnice), zastarijeva u općem zastarnom roku iz čl. 225. ZOO-a, s tim da zastara počinje teći onog trenutka kada tužitelj kao prijašnji vlasnik objektivno više nije mogao s uspjehom zahtijevati vraćanje i predaju te nekretnine u posjed, a što je zapravo* ***u ovom predmetu trenutak izgradnje ceste, asfaltiranje i uređenje ceste od strane tuženika."***

[363] Točka 12.: *„U situaciji kada tijela javne vlasti ne poštuju zakonom propisanu proceduru izvlaštenja nekretnine, tada da se ne može od vlasnika zemljišta očekivati poštivanje rokova zastare."* I u ovom predmetu se referira da je u predmetima ESLJP tužba podnesena protiv države, a ovdje protiv pravnih osoba osnovanih od strane javnih vlasti (HC d.o.o. i HAC d.o.o. u predmetu ŽS u Rijeci Gž-449/22) odnosno protiv gradova/općina kao subjekata javne vlasti. Izgubilo se iz vida da se sve predstavke radi povrede konvencijskih prava pred ESLJP podnose protiv države, nakon iscrpljivanja pravnog puta unutar nacionalnog sustava protiv pasivno legitimirane osobe koja ne mora biti sama država. Primjerice u predmetu *Carbonara i Ventura* tuženik je bio grad/općina Noicattaro, a u predmetu *Guiso Gallisay* tuženik je bio grad/općina Nuoro.

[364] Točka 20. obrazloženja.

Tuženik Grad Novalja je u trenutku pisanja ovog rada podnio prijedlog za dopuštenje revizije (Revd-4398/25). Iako je pobijana presuda u korist tužitelja, izvjesno je da VSRH prihvati revizijsku inicijativu tuženika s obzirom na do sada dominantno pravno shvaćanje sudske prakse.[365]

3.2.4.4. Studija slučaja/*case study* u nekim tekućim postupcima

Predmeti u nastavku posebno su izdvojeni imajući u vidu više kriterija zbog čega imaju – uvjetno rečeno[366] - veću vrijednost za ovo istraživanje. Radi se o predmetima sa sljedećim bitnim obilježjima:

- primjena subjektivnog početka tijeka zastarnog roka pozivom na odluke USRH i ESLJP koje je isprovociralo shvaćanje sa sjednice GO VSRH od 27.5.2024., s tim da je ukidno rješenje VSRH bilo utvrditi početak tijeka objektivnog zastarnog roka (Rev-3697/19 iz 2023.);
- visoka vrijednost predmeta spora, uz shvaćanje o primjeni subjektivnog početka zastare (stav GO VSRH) počevši od stupanja na snagu ZC/11, suprotno ukidnom rješenju VSRH o utvrđenju početka tijeka objektivnog zastarnog roka (Rev-3597/19 iz 2024.);
- ***reafirmiranje*** shvaćanja VSRH iz 1998. i ranije (stav svih sudova SFRJ iz 1986.) o nemogućnosti tijeka/nastupanja zastare dok se god ne provede postupak izvlaštenje/donese rješenje o naknadi (Rev-505/24 i Rev-510/24 – obje iz 2024.);
- mogući zaokret u praksi USRH (nakon odluke iz 2017. o ustavnosti prijelaznih i završnih odredbi ZC/11) prihvaćanjem ustavnih tužbi i ukidanjem nižestupanjskih presuda s obrazloženjem da oduzimanje vlasništva bez osiguravanja i plaćanja naknade u tržišnoj vrijednosti oduzete imovine predstavlja povredu jamstava iz odredaba čl.48. i 50. Ustava (U-III-3726/21 iz 2025.).

[365] Ne prejudicirajući odluku, faktični kriterij trenutka kada je put postao dostupan većem broju ljudi čini se da je ispunjen 2007. prema utvrđenjima nižestupanjskih sudova, imajući u vidu da to jest nešto što je propisano odredbama ZC/11 – bilo tu nepravednih i nepravednijih rješenja – dok recimo trenutak izgradnje (i/ili asfaltiranja kako se često navodi u sudskim odlukama) nije nešto što je propisano zakonom, nego kreirano u praksi sudova i u svibnju 2024. dignuto na razinu shvaćanja sjednice GO VSRH. S time da su – glede zastarnog režima naknade – hipoteze ovog istraživanja primjenjivanje u RH odluka ESLJP u predmetima protiv Italije glede/protiv tzv. *occupazione acquisitiva/accesione invertita,* odnosno regulativa kakvu je Italija prihvatila nakon tih odluka ESLJP, prilagođenu hrvatskim prilikama.

[366] Svakome je *„njegov“* predmet najvažniji. No, u kontekstu ovog istraživanja i primjenom navedenih kriterija, procijenjeno je da neki predmeti za ovo istraživanje imaju veću vrijednost.

Naravno, s obzirom da se radi o tekućim postupcima, ne ulazi se u to kako će na kraju biti (pravomoćno) presuđeno ili kako bi trebalo biti presuđeno, ali će u znanstvenom kontekstu kao i do sada metodološki u fusnotama biti izneseni vlastiti stavovi koji se razlikuju od gotovo pa dogmatskog stajališta kojeg provodi VSRH s ustavnog položaja najvišeg suda u zemlji zaduženog za ujednačavanje primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni.

- **Ukidno rješenje VSRH Rev-3697/19 od 19.7.2023., tuženik Grad Zagreb (cesta-*Ljubljanska avenija*)**

Naznačenim rješenjem VSRH prihvaćena je (nekadašnja redovna) revizija tužiteljice, ukinuta presuda ŽS u Zagrebu (2019.) Gž-1667/2017 i predmet vraćen tom drugostupanjskom sudu na ponovno suđenje (Gž-3521/24), s tim da je predmet proslijeđen na ponovno suđenje prvostupanjskom OGS u Zagrebu (P-7147/24) te je u trenutku pisanja ovog rada postupak i dalje u tijeku, uz provedeno vještačenje u ponovljenom postupku.

Ukinutom drugostupanjskom presudom bila je preinačena prvostupanjska presuda tako da je usvajanjem tuženikovog prigovora zastare bio odbijen tužbeni zahtjev radi isplate (1.086.300,00 kn + zzk od 2017.) naknade za faktično izvlaštenje, te je bilo naloženo tužiteljici da tuženiku Gradu Zagrebu naknadi parnične troškove u iznosu glavnice 25.625,00 kn. Predmet spora je zahtjev tužiteljice na isplatu tržišne vrijednosti nekretnine u k.o. Jankomir iz činjenične osnove da je tuženik na navedenoj nekretnini u vlasništvu tužiteljice, ***bez njenog dopuštenja i bez prethodno zakonito provedenog postupka izvlaštenja*** u kojem bi i ona sudjelovala, izgradio prometnicu *(Ljubljansku aveniju).* Pri tom tužiteljica svoj zahtjev temelji ***i prema pretpostavkama odgovornosti tuženika za štetu, i prema pretpostavkama stjecanja bez osnove.*** Prvostupanjski sud je prihvatio zahtjev tužiteljice (naknada tržišne vrijednosti nekretnine) na činjeničnom utvrđenju da ***tuženi Grad tijekom postupka nije dokazao***[367] svoju valjanu pravnu osnovu po kojoj je ušao u posjed predmetne nekretnine i na njoj izgradio cestu. Iako je utvrdio da je nad predmetnom nekretninom izgrađena cesta i da od tog trenutka tuženik ne može predati predmetnu nekretninu u posjed tužiteljice, prvostupanjski sud nije utvrdio kada bi to točno bilo i nije se posebno očitovao o tuženikovom prigovoru zastare. Drugostupanjski sud je preinačio prvostupanjsku presudu na način da je odbio zahtjev tužiteljice cijeneći osnovanim prigovor zastare po odredbama ZOO-a i

[367] Opet pravilo o teretu dokazivanja u parničnom postupku kao način kojim su do sada neki nižestupanjski sudovi doskočili pravnom shvaćanju VSRH o početku tijeka zastare i *„otvorili vrata“* prihvaćanju zahtjeva radi naknade.

prihvaćajući pravno shvaćanje VSRH da je zastarni rok počeo teći od trenutka kada tužiteljica više nije mogla osnovano zahtijevati povrat nekretnine u posjed – ***kada je činidba na predaju nekretnine postala nemoguća***. U konkretnom, drugostupanjski sud je utvrdio da je to bilo kad je na nekretnini izgrađena cesta *(Ljubljanska avenija),* te je utvrdio da je to zasigurno bilo prije 30.10.1998. (tužba podnesena 30.10.2003.), imajući u vidu zapisnik OGS ZG (1988.) o deposediranju predmetne nekretnine.

Revizijski sud je utvrdio:

- točka 10. - da se predmetna dokumentacija o deposedaciji ne odnosi na tužiteljicu i njezine prednike koji nisu sudjelovali u tim postupcima, pa se ni početak tijeka zastare ne može sagledavati prema toj dokumentaciji, *„već je potrebno utvrditi kada je činidba na predaju nekretnine postala nemoguća, tj. trenutak kada je cesta izgrađena“,* a koji trenutak je potrebno utvrditi ***„i[368] radi ocjene osnovanosti zahtjeva tužiteljice u smislu odredbe čl.209. ZOO-a“[369],*** imajući u vidu da tužiteljica ističe tijekom postupka i ponavlja u reviziji da je ***„tuženik nepravedno ostvario korist od vlastite greške“;[370]***
- točka 11. – da tužiteljica tijekom postupka tvrdi da su ona i njeni prednici duži niz godina boravili i radili u Njemačkoj zbog čega ***nisu imali saznanja*** oko statusa predmetne nekretnine, tako da je prednik tužiteljice ***tek neposredno prije podnošenja tužbe saznao*** da je ista prešla u posjed tuženika, pa ove činjenične navode - u kontekstu činjenice da je s trenutkom podnošenja tužbe u ovoj pravnoj stvari u zemljišnim knjigama[371] prednik tužiteljice bio upisan kao vlasnik ove nekretnine - ***pravilnom primjenom materijalnog prava*** valja sagledati u kontekstu pravnog shvaćanja zauzetog u odluci USRH U-III/3062/2019 od 3.11.2020. (tek kasnije implementirano u stav sjednice GO VSRH od 27.5.2024.) i u odluci ESLJP u predmetu *Carbonara i Ventura protiv Italije* od 30.5.2000.;
- točka 12. – da se u navedenom predmetu protiv Italije radi o ***„sadržajno sličnom činjeničnom i pravnom osnovu primjene petogodišnjeg roka zastare od datuma završetka radova,[372]*** *u kojem vlasnici zemljišta nisu znali sa sigurnošću da im je po završetku javnih radova oduzeto njihovo zemljište“* u čemu je ESLJP našao

[368] Već naglašena dvostruka važnost ovog trenutka – i za vlasničkopravni zahtjev restitucije i povrata (prijenos prava vlasništva?) te za (ne)zastarivi zahtjev isplate tržišne vrijednosti oduzetog zemljišta.
[369] Radi se o odredbi ZOO/91 primjenjivog *ratione temporae* u konkretnom slučaju: *“Nakon nastupanja zastare prava da zahtijeva naknadu štete, oštećenik može zahtijevati od odgovorne osobe, po pravilima koja vrijede u slučaju stjecanja bez osnove, da mu ustupi ono što je dobio radnjom kojom je uzrokovana šteta.”* **(pravo oštećenika nakon zastare prava da zahtijeva naknadu);** Istovjetna odredba sadržana u odredbi čl.1110. ZOO/05: *“Nakon nastupa zastare odštetnog zahtjeva oštećenik može zahtijevati od odgovorne osobe, po pravilima stjecanja bez osnove, da mu ustupi ono što je dobio radnjom kojom je prouzročena šteta.”* **(pravo oštećenika nakon zastare odštetnog zahtjeva).**
[370] Argumentacija prisutna u zajedničkom stavu svih sudova SFRJ iz 1986. te s tim konzistentne prakse sudova u BiH, Srbiji, Crnoj Gori nakon osamostaljenja tih država, kao i u praksi ESLJP protiv Italije, te talijanskih sudskih i upravnih tijela, posebno *Consiglio di Stato.*
[371] Gotovo pa nikada prije se u praksi sudova u RH nije davao značaj činjenici zemljišnoknjižnog stanja.
[372] Bitna razlika u odnosu na veliki broj drugih odluka VSRH u kojima su se tužitelji pozivali na odluke ESLJP protiv Italije, a u kojima je VSRH naveo (često bez obrazloženja) da se **ne radi** o *„podudarnim činjeničnim i pravnim situacijama“.* Primjerice ranije analizirana presuda Rev-913/21 od 8.1.2025. u predmetu protiv Grada Visa.

povredu čl. 1. Protokola br. 1. Konvencije, pa je VSRH zaključio da ***„zbog pogrešnog pravnog pristupa*** *drugostupanjski sud kod ocjene osnovanosti zahtjeva tužiteljice nije cijenio navedene činjenične okolnosti na koje se tijekom postupka poziva tužiteljica, a koje su* ***relevantne za pravilnu primjenu materijalnog prava shodno pravnom shvaćanju iznijetom u prethodno citiranim odlukama USRH i ESLJP.“***[373]

❖ Ukidno rješenje VSRH Rev-3597/19 od 8.5.2024., tuženik Grad Split (ceste unutar kompleksa *Trgovačko-transportnog terminala Split*)

Naznačenim rješenjem VSRH prihvaćena je (nekadašnja redovna) revizija tuženika Grada Splita te su ukinute obje nižestupanjske presude i predmet vraćen prvostupanjskom sudu na ponovno suđenje, a tijekom pisanja ovog rada prvostupanjski OS u Splitu je 14.5.2025. donio novu presudu (P-2131/24) kojom je gotovo u cijelosti (ponovno) prihvatio tužbeni zahtjev radi isplate (vrlo visoke) naknade za faktično izvlaštenje nekretnina, uz nalaganje tuženom Gradu da naknadi parnične troškove tužiteljima.[374] Grad Split je izjavio žalbu o kojoj je u tijeku odlučivanje pred ŽS u Zagrebu (Gž-3702/25), a više je nego izvjesno - kakva god ta odluka bila – da će VSRH ponovno (možda i USRH i ESLJP) dati svoju ocjenu.

Ukinutom presudom ŽS u Zagrebu (2019.) Gž-7411/16 potvrđena je presuda OS u Splitu (2016.) kojom je prihvaćen tužbeni zahtjev (tužba 29.7.2014.) te je naloženo tuženiku isplatiti tužiteljima ovaj isti iznos glavnice dosuđen i u najnovijoj presudi od 14.5.2025., dok su tada parnični troškovi bili znatno manji.[375] Naznačenom presudom ŽS u Zagrebu iz 2019. navedeno je bilo kako slijedi:

- da su tužitelji knjižni suvlasnici više nekretnina u k.o. Kamen koje u naravi velikim dijelom predstavljaju javnoprometnu površinu koja se proteže između poslovnih objekata na *Trgovačko transportnom terminalu* Split *(TTTS)* te dijelom čine ulice anagrafske oznake *Ulica IV. Gardijske brigade* (asfaltirana) i *Put Vrbovnika* (makadamski put);

[373] Dalo bi se zaključiti da je uputa VSRH nižestupanjskim sudovima da *„ispravnim pravnim pristupom“* i *„pravilnom primjenom materijalnog prava“* trebaju primijeniti pravna shvaćanja – *inter alia* – iz odluka ESLJP protiv Italije.

[374] Naloženo je tuženom Gradu Splitu da isplati četvoro tužitelja ukupan iznos od ***12.879.815,09 eur*** (tužitelju pod 1. iznos od 5.721.675,91 eur, tužitelju pod 2. iznos od 2.279.839,49 eur, tužitelju pod 3. iznos od 420.703,08 eur i tužiteljici pod 4. iznos od 4.457.596,61 eur), sa zakonskim zateznim kamatama koje teku od 29.7.2014. kao dana podnošenja tužbe pa do konačne isplate, kao i iznos od ***620.556,67 eur*** na ime parničnih troškova sa zakonskim zateznim kamatama od dana presuđenja do konačne isplate.

[375] Presudom OS u Splitu iz 2016. iznos glavnice parničnih troškova je bio ***220.742,06 eur*** (u kunskoj protuvrijednosti), gotovo tri puta manje nego u presudi OS u Splitu iz 2025. To dovoljno govori o implikacijama ishoda postupka, te o važnosti pravnih pitanja u ovom istraživanju za prava i obveze obje strane. Naime, ni za proračun Grada Splita (ili nekog drugog grada/općine) ovi iznosi nisu mala stavka, a nije teško zaključiti što bi značila ***suprotna*** pravomoćna i ovršna odluka za *„proračune“* tužitelja fizičkih osoba, imajući u vidu da Grad Splitu o ovom postupku ne zastupaju zaposlenici, nego odvjetnici zbog čega će biti primjenjiva Tarifa Hrvatske odvjetničke komore sukladno odredbama ZPP-a.

- da predmetne nekretnine u postupku izvlaštenja (1978. – 1992.) vođenom u ime pravnog prednika tužitelja poduzeća Jadrantrans Split nisu izvlaštene za cestu i nisu izgrađene kao cesta, nego radi formiranja jedinstvenog kompleksa TTTS-a, kao sastavni dio tog tvorničkog kruga, slijedom čega se radilo o privatnom vlasništvu, a prednici tužitelja su bili investitori i izvođači današnje ceste;
- da predmetne nekretnine nisu bile javne ceste do stupanja na snagu ZC/11 pa da bi se iste imale smatrati javnim dobrom u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu RH u smislu odredbe čl.126.st.2. ZC/11, što je moguće – između ostaloga – sa sigurnošću utvrditi iz (pregledanih u dokazne svrhe) Podataka o prostoru Grada Splita iz 2008., 2011. i 2012. iz kojih je razvidno da su se predmetne nekretnine nalazile u koridoru planiranih, a neizvedenih prometnica;
- da je tuženik Zaključkom od 23.1.2013. (objavljen u njegovom Službenom glasniku) utvrdio koje su nerazvrstane ceste na području Grada Splita, među ostalim i predmetne nekretnine kao dio *Ulice IV. Gardijske brigade i Put Vrbovnika*, što je utvrđeno i očevidom na licu mjesta uz sudjelovanje te nalaz i mišljene sudskog vještaka za geodeziju;
- ***da potraživanje tužitelja nije u zastari s obzirom da je zastarni rok od 5 godina*** (čl.225. ZOO-a) za potraživanje isplate naknade sukladno odredbi čl.33. ZV-a ***počeo teći trenutkom stupanja na snagu ZC/11*** na temelju čije odredbe čl.101. je tuženi Grad *ex lege* stekao pravo vlasništva na predmetnim nekretninama koje su do tada bile u vlasništvu tužitelja, a tužba je u ovom predmetu podnijeta 29.7.2014.[376]

Grad Split je započeo još 2000. s evidentiranjem nerazvrstanih cesta na svom području[377]. Popis nerazvrstanih cesta je ažuriran novim nerazvrstanim cestama te u trenutku pisanja ovog rada ukupno broji 662 nerazvrstane ceste na području grada Splita. U popisu je naveden njihov početni, središnji i posljednji zemljišno-knjižni broj čestice radi definiranja svake pojedine nerazvrstane ceste.

Zaključno je drugostupanjski sud naveo da odluke VSRH na koje se tuženi Grad pozivao nisu primjenjive u ovoj pravnoj stvari na pitanje zastare jer nekretnine za koje se traži isplata naknade nisu tužiteljima bile oduzete, niti su oni bili onemogućeni u njihovom korištenju.

VSRH je naznačenim ukidnim rješenjem (2024.) Rev-3597/19 zaključio da shvaćanje nižestupanjskih sudova - prema kojem su tek stupanjem na snagu ZC/11 nastupili pravni učinci koji su izjednačeni s učincima provedenog potpunog izvlaštenja - nije pravilno (točka 11.), te je

[376] I u ovom predmetu su tužitelji i njihovi pravni zastupnici očito pazili na datum stupanja na snagu ZC/11. Naime, tužba je podnesena točno 3 godine od tog datuma.
[377] Odluke su objavljivane u Službenom glasniku Grada Splita broj 04/00, 39/12, 8/13, 10/14, 40/14, 39/15, 7/20. Na popisu se nalaze i *Ulica 4. Gardijske brigade (br.6.) i Ulica Put Vrbovnika (br.468.).*

ponovljeno ustaljeno pravno shvaćanje VSRH iz brojnih ranijih odluka.[378] Odlučni zaključci VSRH su da u nižestupanjskim presudama ***„nedostaju prihvatljivi razlozi*** *koji bi opravdali ocjenu (shvaćanje) drugostupanjskog suda da predmetne ceste nisu bile pristupačne većem broju korisnika",*[379] kao i da je u odnosu na sve predmetne nekretnine ***izostalo utvrđenje*** od kada je nastupila nemogućnost korištenja nekretnina za tužitelje, pa da je u ponovljenom postupku *„potrebno utvrditi koji dio spornih nekretnina predstavlja nerazvrstanu cestu,* ***kada je takva cesta izgrađena,*** *odnosno u kakvom su stanju sporne nekretnine bile u vrijeme kupnje istih od strane tužitelja".*

Prvostupanjski sud je gotovo pa ponovio identičnu presudu onoj iz 2016., s time da se pozvao na stav sjednice GO VSRH od 28.5.2024. (dvadeset dana nakon ukidnog rješenja VSRH od 8.5.2024.) o mogućnosti primjene subjektivnog početka zastare. Nepravomoćnom presudom OS u Splitu od 14.5.2025. (P-2131/24) zauzeto je identično stajalište – ali ovaj put primjenom citiranog stava sjednice - da je relevantno saznanje tužitelja *(„da bi im vlasništvo predmetnih nekretnina trebalo preći u vlasništvo tuženika")* kao početak tijeka subjektivnog zastarnog roka bilo 28.7.2011. kao dan stupanja na snagu ZC/11.[380]

- **Ukidna rješenja VSRH Rev-505/24 od 1.10.2024. i Rev-510/24 od 30.4.2024., tuženik u oba predmeta Hrvatske ceste d.o.o. (državne ceste na području Belog Manastira – *teritoriji okupirani i mirno reintegrirani* 1990ih)**

---

[378] Da se *„ne radi o parnici radi ostvarenja vlasničkih prava, već o parnici radi ostvarenja novčane tražbine s osnova vlasničkih prava tj. o zahtjevu tužitelja kao (su)vlasnika predmetnih nekretnina da im tuženik* ***umjesto povrata stvari*** *isplati naknadu za oduzetu stvar",* te da *„opći zastarni rok kod oduzimanja zemljišta bez provođenja izvlaštenja i bez sklopljene nagodbe za oduzeto zemljište započinje teći onog trenutka kada je faktično nerazvrstana cesta izgrađena i* ***kada više nije bilo mogućnosti tražiti povrat nekretnine od tuženika****, koji takvu nekretninu posjeduje* ***bez*** *pravnog osnova";*

[379] Točka 18. obrazloženja rješenja VSRH: *"(...) posebice kada se uzme u obzirom da iz dokaza provedenih u postupku (nalaza i mišljenja vještaka), ali i same prostorne položenosti prometnica proizlazi da je* ***riječ o prometnicama koje su pristupačne svakome."***

[380] Točka 43.3. obrazloženja presude OS u Splitu od 14.5.2025.: ***"Dakle, tužitelji su za činjenicu da bi im vlasništvo predmetnih nekretnina trebalo preći u vlasništvo tuženika, saznali nakon što je na snagu stupio ZOC, osmog dana od njegove objave (28. srpnja 2011.).*** *Kako su tužbu tužitelji podnijeli dana 26. srpnja 2014., to je više nego jasno da nema govora o zastari njihovog potraživanja. Od ništa manjeg značaja nije ni činjenica da je između stranaka 2013. bio potpisan Sporazum, koji u naravi predstavlja* ***priznanje*** *obveze tuženika na isplatu.* ***Sudski postupak kakav je vođen u konkretnom slučaju ne može ni u jednom segmentu zamijeniti ono postupanje koje je propisao ZOC.*** *U ovome postupku ne može se projektirati cesta. U ovome postupku ne može se izvršiti izdvajanje dijelova nekretnine kao što se to može u geodetskom elaboratu, koji potom mora proći upravni postupak pred Državnom geodetskom upravom. Upravo zato zakonodavac kaže da nakon što se donese odluka o tome da će nešto biti cesta,* ***treba nastaviti daljnje postupanje pa sve do onog trenutka kada se treba pokrenuti postupak izvlaštenja, odnosno naknaditi prava upisanih vlasnika tj. suvlasnika."***

Naznačenim rješenjima VSRH ukinute su presude nižestupanjskih županijskih sudova i – u oba predmeta – OS u Osijeku, SS u Belom Manastiru, te je predmet vraćen navedenom prvostupanjskom sudu na ponovno odlučivanje. Uvidom u ePredmet vidljivo je da su oba spisa dodijeljena istom sucu pojedincu (P-1103/24 i P-289/25) te da su u oba spisa u studenom/prosincu 2025. provedena vještačenja.

Ukinutim presudama ŽS u Zagrebu (2023.) Gž-80/23 u predmetu Rev-505/24 i ŽS u Osijeku (2022.) Gž-2217/2021 u predmetu Rev-510/24 bili su odbijeni tužbeni zahtjevi radi isplate naknade za nekretnine na kojima su u naravi izgrađene državne ceste (vlasništvo RH, pod upravljanjem tuženog HC d.o.o.) prihvaćajući tuženikov prigovor zastare. Prema navodima tužitelja, postupci izvlaštenja su pokrenuti 1992. godine od strane tijela tzv. *Srpske oblasti Slavonija, Baranja i Zapadni Srem,* u kojem postupku je sačinjen zapisnik (1992.), a za koje nekretnine nikada nije doneseno rješenje o izvlaštenju i naknadi, da bi potom Republika Hrvatska postala vlasnica istih.

> Drugostupanjskim presudama je – u bitnome - navedeno 1) da su tužiteljima dijelovi njihovih nekretnina oduzeti 1992. od strane okupacijskih vlasti tzv. RSK i da je tzv. *Tenkovska cesta* bespravno izgrađena za vrijeme privremene strane okupacije ovog područja; 2) da niti nadležna tijela RH nikad nisu vodila postupak izvlaštenja zemljišta niti postupak izgradnje tzv. *Tenkovske ceste,* niti je od strane tijela tzv. RSK proveden postupak izvlaštenja; 3) da je sporna cesta dovršena 1997., a da je postupak mirne reintegracije dovršen 15.1.1998. pa da su *„od toga dana tužitelju bila dostupna sva tijela Republike Hrvatske koja su nadležna za odlučivanja o njegovom zahtjevu za naknadu štete“,* zbog čega je tužbene zahtjeve iz tužbi iz godina 2012./2013. trebalo odbiti kao neosnovane zbog zastare; 4) da je neosnovano pozivanje tužitelja na činjenicu da zastarijevanje ne može početi teći do pravomoćnog završetka postupka za određivanje novčane naknade i da se *„takav zahtjev ne može postavljati neograničeno u trajanju kako to tumači tužitelj“.*

Tužiteljima je odlukama VSRH iz 2023. dopušteno podnošenje revizije zbog sljedećih pravnih pitanja:

> *"Može li biti pasivno legitimiran, u postupku radi naknade za izvlaštenje nekretnine, pravni sljednik korisnika eksproprijacije kojemu je nekretnina dana na upravljanje? Od kojeg trenutka počinje teći zastara za naknadu izvlaštene nekretnine kada postupak izvlaštenja nikada nije dovršen?"* **Revd-3529/22 (Rev-510/24);**
>
> i
>
> *"Kada počinje teći zastara potraživanja naknade za izvlaštenu nekretninu, od trenutka faktičnog oduzimanja nekretnine ili nakon upisa korisnika izvlaštenja u zemljišnoj knjizi kao vlasnika nekretnine, odnosno nakon donošenja rješenja o utvrđivanju i isplati naknade za izvlaštenu nekretninu, koja je faktički oduzeta za vrijeme*

okupacije od strane tzv. SFRJ Republike Srpske, Krajine Srpske, Oblast Slavonija, Baranja i Zapadni Srijem" bez donošenja formalne odluke o naknadi?" **Revd-2491/23 (Rev-505/24).**

Oba predmeta imaju puno toga zajedničkoga, pa i predmet u kojem je VSRH donio suprotnu odluku tri godine ranije odbacujući prijedlog tužitelja za dopuštenje revizije (Revd-114/21), kao i ukidno rješenje iz 2023. (Rev-3749/19) kojom je naloženo iznova odlučiti o prigovoru zastare, s time da shvaćanje VSRH očito još nije bilo sazrijelo toliko da bi ***„reafirmirao“*** pravno shvaćanje iz 1998., kao što je to napravljeno u dva ukidna rješenja godinu dana kasnije. Stoga je temeljem kriterija sličnosti i razlika odlučeno na taj način pristupiti analizi ovih predmeta.

Radi se o nekretninama na području Belog Manastira na kojima su 1997. izgrađene državne (dakle razvrstane) ceste, u vrijeme kada je predmetno područje bilo pod okupacijom tzv. *„SFRJ Republike Srpske, Krajine Srpske, Oblast Slavonija, Baranja i zapadni Srijem“.* Konkretno se radi o tzv. *Tenkovskoj cesti* (Rev-505/24, Rev-3749/19, Revd-114/21) odnosno o dijelu *državne ceste D212* (Rev-510/24). Mirna reintegracija u teritorij RH provedena je 1998. Ni u jednom od predmeta nisu bile donesene odluke o naknadi. Tužbe radi isplate su podnesene u drugoj polovici 2012. (Revd-114/21 i Rev-510/24) odnosno u prvoj polovici 2013. (Rev-3749/19, Rev-505/24), sve protiv HC d.o.o. kao tuženika.

Predmet koji je kronološki prvi pravomoćno završen je ovaj u kojem je VSRH rješenjem od 17.3.2021. (Revd-114/21) odbacio prijedlog tužitelja za dopuštenje revizije protiv presude ŽS u Osijeku (2020.) Gž-1592/2020, a kojom je pravomoćno odbijen tužbeni zahtjev. Na postavljeno pitanje o početku tijeka zastare za predmetnu naknadu,[381] VSRH je odgovorio da nije riječ o pravnom pitanju o kojem odluka suda drugog stupnja odstupa od *„ustaljene“* prakse revizijskog suda te je citirano već poznato shvaćanje o primjeni općeg zastarnog roka s početkom tijeka od dovršetka gradnje ceste. Iako se tužitelj pozivao na ***odstupanje u odluci Rev-1014/95 iz 1998.,*** VSRH se nije očitovao glede toga, već je citirao samo one novije, u skladu sa *„ustaljenom“* praksom.

Rješenjem od 10.1.2023. (Rev-3749/19) VSRH je ukinuo presudu ŽS u Varaždinu (2018.) kojom je tužbeni zahtjev bio odbijen zbog zastare. U ponovnom postupku naloženo je nižestupanjskim

[381] *“Kada počinje teći zastara potraživanja naknade za izvlaštenu nekretninu, da li nakon faktičnog oduzimanja nekretnine ili nakon upisa korisnika izvlaštenja u zemljišnoj knjizi kao vlasnika nekretnine, odnosno* ***nakon donošenja rješenja o utvrđivanju i isplati naknade za izvlaštenu nekretninu?“***

sudovima da vode računa o činjenici da je postupak izvlaštenja započet, ali da nije doneseno rješenje o izvlaštenju (što ipak ne znači da postupak nije vođen), niti rješenje o naknadi, radi čega je potrebno ponovno ocijeniti osnovanost zahtjeva tužitelja, kao i prigovora zastare.

Napokon su i posljednja dva predmeta – u kojima su tužbe podnesene otprilike u isto vrijeme – došla na odlučivanje revizijskom sudu. Ovaj put (2024.) VSRH je donio dvije istovjetne presude, obje dijametralno suprotne odluci iz 2021. u činjenično i pravno istovjetnoj pravnoj stvari. Naime, u oba predmeta VSRH je ***„reafirmirao“*** pravno shvaćanje iz davne 1998. (Rev-1014/95)[382], nakon koje je 25 godina primjenjivano drugačije pravno shvaćanje, te je to formulirano na način da ***„u okolnostima konkretnog slučaja, kada postupak izvlaštenja nikada nije dovršen, odnosno nikada nije doneseno rješenje o naknadi za izvlaštenu nekretninu, to rok zastare za isplatu naknade za izvlaštenu nekretninu nije ni počeo teći“,*** čime je sudsko vijeće navelo da to ujedno predstavlja odgovor na postavljeno pitanje o početku tijeka zastare.[383]

Slijedom navedenoga, čini se da bi nakon ovih ukidnih rješenja VSRH iz 2024. moglo biti pokrenuto usklađivanje hrvatskih sudova s rezultatima poredbenog istraživanja (BiH, Srbija, Sjeverna Makedonija, Crna Gora, Italija), pa i povijesnog istraživanja u kontekstu pravnog sljedništva RH (stav svih sudova SFRJ iz 1986.), te sa standardima Konvencije i s praksom ESLJP

[382] Radilo se o predmetu u kojem su tuženici bili Hrvatske vode i poduzeće za obavljanje povezane djelatnosti na području Labina, a također se tražila naknada za provedeno izvlaštenje u svrhu izgradnje akumulacije i brane. Točka 11. obrazloženja citirane presude VSRH iz 1998.: *"Postupak izvlaštenja (eksproprijacije) počinje odgovarajućim radnjama nadležnog tijela radi izvlaštenja, završava stadijem u kojemu se, bilo sporazumom stranaka bilo odlukom suda (sada i odlukom nadležnog upravnog organa) određuje novčana naknada prijašnjem vlasniku nekretnina.* ***Zastarijevanje ne može početi teći do pravomoćnog završetka postupka za određivanje novčane naknade.*** *Kako nije sporno da prije pokretanja ovog parničnog postupka nije određena novčana (ranije pravična) naknada, to zastara potraživanja tužiteljice nije nastupila i prigovor revidenta nije osnovan."*

[383] Točka 13. rješenja Rev-510/24 i točka 12. rješenja Rev-505/24: ***„Reafirmirajući navedeno pravno shvaćanje,*** *vijeće ovog suda smatra da u okolnostima konkretnog slučaja, kada postupak izvlaštenja nikada nije dovršen, odnosno nikada nije doneseno rješenje o naknadi za izvlaštenu nekretninu,* ***to rok zastare za isplatu naknade za izvlaštenu nekretninu nije ni počeo teći.*** *Na navedeni način odgovoreno je na drugo postavljeno pravno pitanje.“*

- s pravnim shvaćanjem o **odgođenom**[384] početku tijeka zastare sve dok se **ne provede/ne dovrši** postupak izvlaštenja i ne donese rješenje kojim bi se odredila naknada.[385]

Glede pitanja pasivne legitimacije HC d.o.o. u konkretnim predmetima – imajući u vidu da je vlasništvo preneseno na RH, dok su ceste pod upravljanjem tog trgovačkog društva u državnom vlasništvu – VSRH je odgovorio (točka 11. obrazloženja Rev-510/24) da *„pravni sljednik korisnika eksproprijacije kojemu je nekretnina dana na upravljanje **može** biti pasivno legitimiran, u postupku radi određivanja naknade za izvlaštenu nekretninu.“*[386]

Glede pitanja sudske nadležnosti u konkretnim predmetima, pronađeno je rješenje VSRH u istovjetnom predmetu protiv HC d.o.o. iz kojeg je razvidno da su prvostupanjski OS u Osijeku, SS u Belom Manastiru (2015.) i drugostupanjski ŽS u Osijeku (2016.) odbacivali tužbe zbog nenadležnosti suda. Naime, rješenjem VSRH od 21.2.2024. (Rev-2348/16) ukinuta su oba nižestupanjska rješenja[387] kojima je bila pravomoćno odbačena tužba i naloženo tužitelju naknaditi tuženiku HC d.o.o. parnične troškove u iznosu glavnice 29.375,00 kn, te je predmet vraćen prvostupanjskom sudu na ponovno odlučivanje. Kako je vidljivo u aplikaciji *ePredmet* bila je

[384] U Crnoj Gori je to izraženo stavom sjednice VSCG o ***„zadržavanju prava vlasništva na morskom dobru do isplate naknade“.*** Konkretno, u Crnoj Gori je u razdoblju 2014. – 2021. VSCG – suprotno konstantnom stavu USCG – zastupao stav o primjeni općeg zastarnog roka u situacijama kada je doneseno rješenje o izvlaštenju, a izvlaštenik nije u roku od pet godina od tada tražio određivanje naknade. Kod naknade za izvlaštenja kada nikada nije donesen formalni akt o izvlaštenju, u Crnoj Gori je konstantan i neosporen stav o nezastarivosti naknade. S druge strane, u Italiji nakon duge evolucije pravnih shvaćanja – kako sudskih (Kasacijski sud naspram *Consiglio di Stato*, oblikovano praksom ESLJP), tako i zakonskih (zakoni iz 1971./2001./2011.), vrijedi pravilo po kojem da bi došlo do prijenosa vlasništva mora se ispuniti a) ***odgodni uvjet*** donošenja i dostavljanja vlasniku formalnog akta o izvlaštenju i b) ***odgodni uvjet*** plaćanja naknade.

[385] Koliko god ove odluke VSRH bile u tom kontekstu pozitivne, te uz dužno poštovanje prema područjima koja su ratnih 1990ih bila okupirana od strane paradržavnih vlasti, zašto bi glede naknade za izvlaštenje u nepovoljnijem položaju bile faktično izvlaštene osobe na drugim područjima teritorija RH? Ne pronalazi se dovoljno uporište da VSRH ne provede ***ujednačavanje primjene prava*** na cijelom državnom teritoriju, u skladu sa svojom ustavnom zadaćom i s ciljem da se konačno postigne ***pravna sigurnost*** u ovom području. Za sve, ne samo za privatnopravne subjekte, nego i za državu, gradove/općine i druge javnopravne subjekte te njihove proračune. U suprotnom se nepravda i nejednakost *prelijevaju* odnosno nastavljaju *prelijevati* iz jednog oblika u drugi.

[386] Slično i u presudi Rev-3749/19 i Rev-534/18. Za faktično izvlaštenog privatnopravnog subjekta razumljivo da je manje bitno tko će mu tu naknadu platiti s druge strane s obzirom da su to – na ovaj ili onaj način - subjekti javne vlasti kojima je omogućeno interno razrješavanje takvih odnosa. Ali je jako bitno da pitanja kao što su pasivna legitimacija, nadležnost i zastara ne budu **prepreke** ostvarenju prava privatnopravnog subjekta na naknadu koje je po ustavnim i konvencijskim standardima trebalo biti isplaćeno bez ikakvog njegovog angažmana i troškova, nego automatski i po službenoj dužnosti.

[387] VSRH je to obrazložio kako slijedi: *„u situaciji kada su nekretnine faktično izvlaštene bez odluke o izvlaštenju a na nekretnini je sagrađena državna cesta, odlučivanje u sporu radi isplate naknade za izvlaštene nekretnine ulazi u sudsku nadležnost na temelju odredbe čl. 34. st. 2. ZPP.“;* te pozivanjem na svoje ranije rješenje Rev-650/16 od 25.8.2021.

donesena nova presuda koja je ukinuta od ŽS u Osijeku i ponovno predmet vraćen prvostupanjskom OS u Osijeku (P-288/25) te da je provedeno vještačenje s očevidom.

- **Ukidna odluka USRH U-III-3726/21 od 24.6.2025., tužitelj trgovačko društvo, tuženik Grad Zagreb (cesta u k.o. Gračani)**

Naznačenom odlukom USRH[388] prihvaćena je tužba tužitelja-trgovačkog društva, ukinuta je presuda VTSRH (2021.) Pž-4475/19 te je predmet vraćen tom drugostupanjskom sudu na ponovno odlučivanje. Ukinutom presudom VTSRH preinačena je presuda TS u Zagrebu (2019.) te je odbijen tužbeni zahtjev radi isplate naknade za faktično izvlašteno zemljište (glavnica 458.806,98 kn + zzk od 2011.), te je naloženo tužitelju da isplati tuženiku Gradu Zagrebu parnične troškove u iznosu glavnice od 53.962,50 kn. Nesporno je da je cesta izgrađena prije 2009., a nije proveden upravni postupak izvlaštenja i da tužitelju nije isplaćena naknada za predmetnu nekretninu koja je postala nerazvrstana cesta. S jedne strane, prvostupanjskom presudom je bilo zauzeto stajalište da je tek stupanjem na snagu ZC/11 tužitelj izgubio pravo vlasništva, pa da nije nastupila zastara budući da je tužba podnesena 2015. S druge strane, drugostupanjski sud je izrazio shvaćanje – nebrojeno puta ponovljeno u praksi VSRH – da je vlasništvo preneseno na Grad Zagreb trenutkom izgradnje ceste (prije 2009.) kada više nije moguć povrat nekretnine u uporabnoj vrijednosti kakvu je do oduzimanja imala za tužitelja, pa da je zbog toga nastupila zastara tužiteljevog potraživanja prije tužbe iz 2015.

Ono što nije navedeno u presudi VTSRH – a stoji u odluci USRH - jest da je prije parničnog postupka vođen postupak mirnog rješavanja imovinskopravnih odnosa između tužitelja i Grada Zagreba te da unatoč tome što je tužitelj prihvatio ponuđenu kupoprodajnu cijenu nije došlo do sklapanja nagodbe (2014.), a o čemu je vodio računa[389] USRH pri donošenju svoje ukidne odluke.

> U postupku utvrđene činjenice – osim onih iz drugostupanjske presude – su 1) da je nadležni Gradski ured 2005. izdao lokacijsku dozvolu za izgradnju ulice *Graščica* – odvojak s pripadajućom javnom rasvjetom i odvodnjom te da je temeljem lokacijske dozvole izrađen i proveden parcelacijski elaborat; 2) da je u *Programu građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području Grada Zagreba za 2014. godinu* pod točkom 5. bilo *"Rješavanje imovinsko-pravnih poslova, Gradska četvrt Podsljeme",* zbog čega su

[388] Na citiranu odluku USRH iz lipnja 2025. – kao i na pravno shvaćanje sa sjednice Građanskog odjela VSRH iz svibnja 2024. – referira se ESLJP u odluci iz svibnja 2026. u predmetu ***Jurić protiv Hrvatske*** kao na *„nedavne zaokrete u praksi domaćih sudova" / „recent shifts in domestic case-law".*

[389] Ali ne u kontekstu učinka prekida zastare, o čemu se raspravljalo i pred nižestupanjskim sudovima, nego u kontekstu toga da je **tužitelj vodio dva postupka za ostvarivanje naknade, a oba su okončana bezuspješno za njega.**

30.7.2014. i 1.9.2014. održana dva sastanka o izrađenoj procjeni vještaka o kojima je tijelo Grada sastavilo zapisnike.

USRH konstatira (točka 12.1.) da iz spisa nije vidljiv razlog zašto nije došlo do sklapanja nagodbe, imajući u vidu da su obje strane bile suglasne.

> Podnositelj je u ustavnoj tužbi naveo da VTSRH nije obrazložio zašto u konkretnom slučaju nije primijenio odredbe čl. 33. i 170. ZV-a ***u vezi sa odredbama ZION-a (a ne sa odredbama ZOO-a)*** jer je podnositelju oduzeto zemljište radi izgradnje ceste, ali mu nikada nije niti isplaćena naknada, niti proveden postupak izvlaštenja. Prema stajalištu podnositelja, ne mogu se primjenjivati pravila o zastarnim rokovima koja vrijede za naknadu štete ili za stjecanje bez osnove jer se ***na pitanje zastare primjenjuju odredbe ZION prema kojima odluke o oduzimanju nekretnine i određivanju naknade čine jednu cjelinu te pitanje naknade ne predstavlja poseban upravni predmet.*** Podnositelj je naveo da stajalište VTSRH jest sukladno praksi VSRH, ali smatra da je navedeno ***stajalište Vrhovnog suda zastarjelo te da nije u skladu s Ustavom, ZV, ZC/11 i ZION.*** Ističe da je sukladno članku 33. ZV-a ***izvlaštenje neodvojiva cjelina oduzimanja zemljišta i isplata naknade za oduzeto zemljište i postupak nije okončan dok se ne isplati naknada za oduzeto zemljište*** dotadašnjem vlasniku, stoga je ***tumačenje da za takvu obvezu isplate naknade može nastupiti zastara protivna pravu vlasništva.***

USRH je utvrdio da se radi o miješanju u ustavno pravo na vlasništvo i konvencijsko pravo na mirno uživanje vlasništva, ali da jest utemeljeno na zakonu (ZC/11) i da je težilo ostvariti legitimni cilj - izgradnju prometnice u javnom interesu. No, sukladno točki 10.1. obrazloženja, ***zadaća je USRH utvrditi je li za tako oduzeto suvlasništvo nekretnine podnositelja osigurana i isplaćena naknada u tržišnoj vrijednosti oduzete imovine.*** U točkama 11. i 12. obrazloženja, USRH je utvrdio da u ovoj pravnoj i faktičnoj situaciji - kada ne može tražiti povrat nekretnine zbog izgradnje nerazvrstane ceste u vlasništvu tuženog Grada – ima pravo na naknadu za zemljište oduzeto bez provođenja propisanog izvlaštenja, što proizlazi iz stajališta oba nižestupanjska suda. Uslijed svih navedenih okolnosti za podnositelja, USRH je zaključio:

- da *"sadašnji vlasnik nekretnine tuženik Grad Zagreb* ***ne može izvlačiti korist***[390] *uslijed oduzimanja vlasništva i proglašenja nekretnine javnim dobrom u općoj uporabi (nerazvrstana cesta) bez provođenja postupka izvlaštenja."* (točka 13.);

[390] Argumentacija zasigurno preuzeta iz odluke ESLJP (2000.) u predmetu *Carbonara i Ventura* (iako ima i puno drugih istovjetnih odluka ESLJP u predmetima protiv Italije) koju USRH citira u točki 8.1. obrazloženja svoje odluke, te kojom odlukom ESLJP (citirana točka 70.) zaključuje da je *pravilo o tzv. konstruktivnom izvlaštenju/accessione invertita/occupazione appropriativa* ***omogućila talijanskim vlastima steći korist*** od oduzimanja posjeda zemljišta koje su puno godina držali bez pravne osnove

- da VTSRH u osporenoj presudi *"nije sagledao učinke svoga tumačenja odnosno primjene mjerodavnog prava na situaciju podnositelja (...) te je* ***propustio uzeti u obzir ustavni zahtjev sadržan u članku 50. stavku 1. Ustava"*** po kojem **oduzimanje vlasništva nije ustavnopravno nedopušteno** samo i jedino ako su kumulativno ispunjene stroge pretpostavke, između ostalog i *"ako je za tako oduzeto odnosno ograničeno vlasništvo* ***osigurana i isplaćena naknada*** *u tržišnoj vrijednosti oduzete imovine";* (točka 14.);

te naposljetku (točka 15.), slijedom navedenoga, da je osporenom presudom VTSRH ***"podnositelju povrijeđeno pravo vlasništva*** *iz članka 48. stavka 1. u vezi s člankom 50. Ustava,* ***zbog neisplate naknade za oduzetu nekretninu."***

U ponovljenom postupku pred TS u Zagrebu (P-2351/25) – u trenutku pisanja ovog rada - određeno je provođenje vještačenja.

USRH je objavio na svojim službenim stranicama ovu odluku.[391] Odluka je u kratkom vremenu (lipanj 2025. – veljača 2026.) pobudila veliki interes stručne javnosti.[392] [393] [394] [395] [396]

[391] https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE54C1258CB4003BFE5A , datum pristupa 27.8.2025.

[392] Šćulac, N.; *Pravni aspekti naknade za oduzeto zemljište na temelju Zakona o cestama u svjetlu odluke Ustavnog suda RH br. U-III-3726/2021;* Pravo i porezi, br. 9/2025, str. 88. – 93.: *"Pitanje zastare u slučaju faktičkog izvlaštenja ključno je za ostvarivanje prava vlasnika. Dok su redovni sudovi imali različita stajališta o početku zastarnog roka, Ustavni sud naglašava da restriktivno tumačenje zastare dovodi do potpunoga gubitka prava na naknadu, što je protivno ustavnim jamstvima. (...) Ustavni sud u svojem obrazloženju nije se ni na koji način osvrnuo na pitanje u kojem trenutku je nastupila zastara, već zapravo možemo zaključiti da je stajalište Ustavnog suda da postupak potpunog izvlaštenja nije proveden dok se vlasniku zemljišta ne odredi naknada tržišne vrijednosti nekretnine. (...) Odluka Ustavnog suda potvrđuje stajalište da vlasnik zemljišta na kojemu je izgrađena nerazvrstana cesta ima pravo na naknadu tržišne vrijednosti zemljišta u svim slučajevima kada je nerazvrstana cesta izgrađena i neovisno o trenutku u kojemu je izgrađena. (...) Predmet U-III-3726/2021 gotovo je identičan slučaju Papamichalopoulos, što potvrđuje da se odluka Ustavnog suda uklapa u europske standarde."*

[393] Ukić, D.; *Zastara potraživanja za oduzete nekretnine na kojima je izgrađena nerazvrstana cesta i odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III/3726/2021 od 24. lipnja 2025.;* rad u: Zbornik radova Novine u građanskom zakonodavstvu – 2025., Tuhelj, 20. i 21.11.2025., str.19. – 41.: *"Međutim, Ustavni se sud, u navedenoj odluci, ne izjašnjava otkad teče rok zastare u ovim pravnim stvarima. Ne izjašnjava se radi li se o pravu koje ne zastarijeva. Jedan od pristupa bi mogao biti, na tragu odluke Ustavnog suda U-III/3726/2021, da zbog povrede prava na mirno uživanje vlasništva i nerazmjernosti miješanja neisplaćivanjem naknade, gdje sadašnji vlasnik (JLS) izvlači korist „uslijed oduzimanja vlasništva i proglašenja nekretnine javnim dobrom u općoj uporabi (nerazvrstana cesta) bez provođenja postupka izvlaštenja", tužitelju u svakom slučaju pripada naknada. To je blisko i onim shvaćanjima da nema (dovršenog) postupka izvlaštenja bez isplate naknade pa bi vlasnicima oduzetih nekretnina pripadala naknada bez obzira na to kad je došlo do gubitka njihova prava vlasništva."*

[394] Antunović, M.; *Pitanje naknade za faktično izvlaštene nekretnine na kojima je izgrađena nerazvrstana cesta: I. dio;* Informator br. 6918., 15.12.2025., str. 9. – 13.: *"Međutim, da je ovakvo utvrđenje USRH-a u prethodno iznesenoj odluci (U-I-6326/11 i dr. od 7.2.2017.) pogrešno, proizlazi iz analize povijesnog uređenja vlasničkopravnog statusa cesta u Republici Hrvatskoj. (...) Međutim, bez obzira na suprotno tumačenje VSRH-a (Rev-913/21 od 8.1.2025.), teško je ne primijetiti gotovo identičnu činjeničnu i pravnu osnovu u predmetu u kojem je donesena prethodno opisana presuda VSRH-a Rev-913/2021 od 8. siječnja 2025. s predmetom Carbonara i Ventura protiv Italije, zahtjev broj 24638/94, presuda od 30. svibnja 2000. U oba predmeta su: 1. jedinice lokalne samouprave stupile u posjed nekretnine, ali nisu donijele odluku o izvlaštenju; 2. sporna pitanja koja su se pojavila u oba slučaja su: je li činjenicom izvedenih radova dotadašnji vlasnik izgubio pravo vlasništva i kada počinje teći rok za potraživanje naknade za oduzeto zemljište?; 3. tzv. konstruktivno izvlaštenje u talijanskom predmetu i faktično izvlaštenje u hrvatskom predmetu nespojivi su sa zahtjevom zakonitosti jer taj mehanizam omogućuje jedinicama lokalne samouprave da imaju koristi od nezakonite situacije; 4. omogućava se zaposjedanje i obavljanje promjena na nekretnini bez istodobnog plaćanja kompenzacije odnosno omogućava se nepoštovanje propisa o izvlaštenju. U predmetu Carbonara i Ventura protiv Italije, ESLJP u točki 64. navodi da zahtjev zakonitosti znači da pravila domaćeg prava moraju biti dovoljno dostupna, precizna i predvidiva. U odnosu na ovako postavljen zahtjev zakonitosti od ESLJP-a potrebno je postaviti pitanje jesu li pravila hrvatskog nacionalnog prava u trenutku gradnje cesta, asfaltiranja cesta, posipanja šljunkom makadamskih puteva, bila dovoljno dostupna, precizna i predvidljiva da vlasnici – fizičke i pravne osobe mogu znati i predvidjeti da to za njih znači gubitak prava vlasništva i da je to trenutak kada dospijeva njihov zahtjev za naknadom za oduzeto zemljište? Iz navedenog proizlazi da do stupanja na snagu ZC/11 pravna pravila nisu bila dovoljno dostupna, precizna i predvidljiva vlasnicima nekretnina na kojima su izgrađene nerazvrstane ceste tako da sa sigurnošću mogu utvrditi kome i kada se mogu obratiti radi zaštite svojih prava."*

[395] Antunović, M.; *Pitanje naknade za faktično izvlaštene nekretnine na kojima je izgrađena nerazvrstana cesta: II. dio;* Informator br. 6921 - 6922, 5.1.2026. i 12.1.2026., str. 11. – 15.: *"Naime, potraživanje na ime naknade za oduzetu nekretninu sastavni je dio imovine, kao što je sastavni dio imovine pravo vlasništva nekretnine. Umjesto nezastarive stvarnopravne zaštite predajom nekretnine u posjed vlasnika, potrebno je pružiti zaštitu - naknadom njezine tržišne*

3.3. PROSTORNOPLANSKA REGULATORNA *"IZVLAŠTENJA"*

Prijenos neizgrađenog zemljišta u vlasništvo grada odnosno općine sukladno čl.170. – 175. ZPU/13

Pojave prostornoplanskih regulatornih *"izvlaštenja"* zaslužuju svoje mjesto u ovom radu s obzirom da uslijed istih može doći do **izvlašćujućih učinaka**. Međutim, u drugome *"smjeru"* nego što je to kod izvlaštenja – bilo formalnih, bilo faktičnih.

Zašto je riječ *"izvlaštenje"* pod navodnicima? Zato što se radi o imovinskom institutu uređenja građevinskog zemljišta (kako ga naziva ZPU/13) u kojem do **izvlašćujućih učinaka** ne dolazi samim donošenjem regulatornog akta, u konkretnom slučaju prostornog plana grada/općine, ali taj prostorni plan predstavlja **pravni temelj** da vlasnik predmetnog zemljišta realizira učinke istovjetne izvlaštenju, koristeći zakonsko ovlaštenje **prisiljavanja** grada/općine da mu isplati tržišnu vrijednost predmetnog zemljišta. To je razlog zašto se radi o institutu bliskom izvlaštenju, a kretanje je u drugom *"smjeru"* zato što je privatnopravni subjekt taj koji prisiljava javnu vlast da

---

vrijednosti u novcu. Pravo na naknadu tržišne vrijednosti nekretnine treba se smatrati vlasništvom u smislu članka 1. Protokola 1., jer je pojam vlasništva iz članka 1. Protokola 1. širi od pojma vlasništva na materijalnim dobrima i neovisno o određenju kakvo daje domaće pravo država ugovornica, a slijedom čega nije opravdano primjenjivati petogodišnji zastarni rok iz obveznog prava na potraživanje koje smatra vlasništvom i koje ne zastarijeva. Tumačenjem da potraživanje vlasnika faktično oduzete nekretnine na kojoj je izgrađena nerazvrstana cesta ne zastarijeva, a bez potrebe donošenja novih propisa, mogla bi se postići tražena ravnoteža između općeg interesa i interesa vlasnika nekretnine te poštovanje ustavnog jamstva zaštite prava vlasništva, a koje traži i USRH u svojoj recentnoj odluci."

[396] Šabanović, S.; *Izvlaštenje "de facto" i određivanje naknade;* Informator br. 6925., 2.2.2026., str. 8. – 10.*: "S obzirom na to da za opisano oduzimanje Ustav propisuje obvezu isplate naknade tržišne vrijednosti oduzetog vlasništva, dok naknada vrijednosti nije određena, isto kao i kod instituta izvlaštenja, ne može nastupiti zastara potraživanja naknade. (...) Ako je prije, od doba SFRJ-a, zauzeto shvaćanje da postoji razlika u „zakonito provedenom postupku izvlaštenja" (kod kojega nema zastare dok se naknada ne odredi) i izvlaštenja „de facto" (kada se pitanje naknade rješavalo primjenom odredbi o naknadi štete i stjecanja bez osnove), donošenjem Ustava RH, i stupanjem na snagu odredbe članka 33. ZOV-a takva razlika više ne postoji, i to upravo zato što su stupile na snagu citirane odredbe Ustava RH i ZOV-a koje jedine mogu predstavljati legitiman izvor prava za presuđenje takvih slučajeva. Stoga je od tada razlikovanje zakonito provedenog izvlaštenja i izvlaštenja „de facto", odnosno razlikovanje je li zahtjev za naknadu obveznopravni ili stvarnopravni zahtjev, nevažno, jer u oba slučaja izvlaštenje nije okončano dok se ne odredi isplata naknade vrijednosti oduzetog zemljišta na teret korisnika izvlaštenja. Proizlazi da se aktualno pravno shvaćanje Vrhovnog suda zasniva na sudskoj praksi SFRJ-a i nije se promijenilo usprkos odredbi članka 50. Ustava RH iz 1990., niti nakon što je na snagu stupila odredba članka 33. ZOV-a (1. siječnja 1997.), niti nakon stupanja na snagu Zakona o cestama u srpnju 2011. (...) Ako tužitelj uspije dokazati pred sudom da je bilo provedeno faktično izvlaštenje te da je korisnik izvlaštenja dužan platiti naknadu za oduzeto zemljište, i nadalje se takav zahtjev, jer se traži naknada, i s obzirom na prirodu instituta izvlaštenja, kod kojega tužba u naravi predstavlja inicijativu odnosno požurnicu na ispunjenja obveze korisnika izvlaštenja da isplati naknadu za oduzeto vlasništvo, može smatrati stvarnopravnim zahtjevom za koji nema zastare, sukladno shvaćanju Europskog suda za ljudska prava u predmetu Radan protiv Hrvatske."*

"kupi" njegovo zemljište, dok kod (formalnog ili faktičnog) izvlaštenja javna vlast prisiljava privatnopravnog subjekta da joj ***"proda"*** svoje zemljište.

Kod ovog instituta dolazi do punog izražaja pojam ***"prisilne prodaje/kupnje"*** iz komparativnih primjera. Ako se kod izvlaštenja radi o *"prisilnoj prodaji",* onda se kod ovog instituta radi o *"prisilnoj kupnji",* a kriterij je smjer iz kojeg dolazi ***izvlašćujuća inicijativa.*** Kod izvlaštenja je javna vlast/kupac *subjekt koji prisiljava*, a privatnopravni subjekt/prodavatelj je *subjekt koji je prisiljen.* Kod primjene odredaba čl.170. – 175. ZPU dolazi do obrnute situacije – privatnopravni subjekt/prodavatelj je *subjekt koji prisiljava,* a javna vlast/kupac je *subjekt koji je prisiljen.* Stoga bi se primjenu citiranih odredbi ZPU moglo nazivati i ***obrnutim izvlaštenjem.***

Karakteru obrnutog izvlaštenja i prisilne kupnje odgovara formulacija odredbe Ustava RH i međunarodnih dokumenata po kojoj se vlasništvo može oduzeti ili ograničiti (samo i jedino) ***"uz naknadu".*** To odgovara i pravilima o ***istodobnom*** ispunjenju dvostranoobveznih ugovora i ***odgađanju*** ispunjenja obveze jedne strane (čl.358. i 359. ZOO)[397].

Ustavnopravno je neprihvatljivo da se bilo koje izvlaštenje kao oblik *"prisilne prodaje"* provede izvan zakonom predviđenog postupka izvlaštenja od strane javnih vlasti (koje su same dio državne vlasti koja je donijela zakon), kamoli bez naknade čime bi se ta ista javna vlast okoristila kršeći/zaobilazeći zakone države.

Odredbama čl.170. ZPU, određeno je da vlasnik ***neizgrađenog*** i neopterećenog zemljišta na kojemu je urbanističkim planom uređenja (UPU) ***planirano*** građenje odnosno uređenje površine javne[398] namjene ***<u>može</u> to zemljište prenijeti u vlasništvo jedinice lokalne samouprave***[399], odnosno

[397] Članak 358.: *(1) U dvostranoobveznim ugovorima nijedna strana nije dužna ispuniti svoju obvezu* ***ako druga strana ne ispuni ili nije spremna <u>istodobno</u> ispuniti svoju obvezu,*** *osim ako je što drugo ugovoreno ili zakonom određeno, ili ako što drugo proistječe iz naravi posla. (2) Ali ako u sudskom postupku jedna strana istakne da nije dužna ispuniti svoju obvezu dok i druga strana ne ispuni svoju, sud će joj narediti da ispuni svoju obvezu kad i druga strana ispuni svoju.*; Članak 359.: *Ako je ugovoreno da prvo jedna strana ispuni svoju obvezu, pa se nakon sklapanja ugovora materijalne prilike druge strane pogoršaju u toj mjeri da je neizvjesno hoće li ona moći ispuniti svoju obvezu,* ***ili ako ta neizvjesnost proizlazi iz drugih ozbiljnih razloga, strana koja se obvezala da prva ispuni svoju obvezu <u>može odgoditi</u> njezino ispunjenje dok druga strana ne ispuni svoju obvezu ili dok ne dade dovoljno osiguranje da će je ispuniti.***

[398] U praksi se postavljalo pitanje može li zemljište biti preneseno u vlasništvo JLS od strane fizičke osobe koja ispunjava zakonom propisane uvjete za osnivanje i početak obavljanja djelatnosti, npr. dječjeg vrtića? Odgovor je pozitivan u konkretnom primjeru kada ne ispunjava navedene uvjete, a jednako tako kada je na predmetnom zemljištu prostornoplanski određeno građenje npr. osnovne škole ili sportske dvorane ili zdravstvene ustanove.

[399] Ovako nakon izmjene i dopune Zakona iz 2017. (NN br. 65/17). U izvornom tekstu iz 2013. bila je riječ o *„građenju infrastrukture ili građevine javne namjene",* i to one infrastrukture ili građevine koje postojeći vlasnik tog zemljišta

zato što se na tom zemljištu ne može graditi jer se ne može formirati građevna čestica u skladu s detaljnim planom uređenja (DPU)[400].

Institut tzv. „dobrovoljnog" prijenosa zemljišta u vlasništvo JLS nije novost u hrvatskom pravu jer je nešto slično bilo propisano Zakonom o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljištu (NN br. 14/73)[401] i Zakonom o građevinskom zemljištu (NN br. 54/80). Ovaj institut ima za cilj zaštitu prava vlasnika zemljišta od tromosti/nezainteresiranosti općine za privođenje namjeni iz prostornih planova koje je sama donijela, te u tu namjenu stjecanje vlasništva potrebnog zemljišta.[402]

Potrebno je nešto reći o navedenim prostornim planovima.

Urbanistički plan uređenja (UPU) u pravilu donose općinska/gradska vijeća kao predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave, ali postoje i urbanistički planovi uređenja županijskog značaja (čl.74. ZPU) koji se donose obvezno za područje određeno prostornim planom županije. UPU kao prostorni plan lokalne razine donosi se obvezno za neuređene dijelove građevinskog područja i za izgrađene dijelove tih područja planiranih za urbanu preobrazbu ili urbanu sanaciju unutar građevinskog područja. UPU (čl.74. i 80. ZPU) propisuje uvjete provedbe svih zahvata u prostoru unutar svog obuhvata, a obvezno – među ostalim - sadrži detaljnu podjelu područja na posebne prostorne cjeline s obzirom na njihovu namjenu i prikaz građevnih čestica namijenjenih za građenje odnosno uređenje površina javne namjene.

U postupku izrade prostornog plana **nema pojedinačne obaviještenosti upisanih osoba** na svim obuhvaćenim nekretninama, nego se o prijedlogu prostornog plana provodi javna rasprava te se isti stavlja na **javni uvid.** Odluku o donošenju prostornog plana donosi predstavničko tijelo JLS (i JRS prostorne planove više razine) te se ista objavljuje u službenom javnom glasilu. Kada osoba sazna

„ne može biti vlasnik". Primjerice nerazvrstane ceste su u neotuđivom vlasništvu gradova/općina, pomorsko dobro je u režimu općeg dobra.

[400] DPU nije propisan odredbama važećeg ZPU/13, pa je u prijelaznim i završnim odredbama (čl.200.) određeno da provedbeni urbanistički planovi i detaljni planovi uređenja (DPU) doneseni na temelju propisa koji su važili prije stupanja na snagu ZPU/13 smatraju se urbanističkim planom uređenja (UPU) u smislu ZPU/13.

[401] Po odredbama čl.122. prvonavedenog zakona prijašnji vlasnik je za predano zemljište imao pravo na pravičnu naknadu prema odredbama Zakona o eksproprijaciji, koju naknadu je bila dužna isplatiti općina najkasnije u roku pet godina od dana predaje zemljišta, s time da se odlukom općinske skupštine mogao odrediti kraći rok. Morao se odrediti kraći rok u slučajevima u kojima je prijenos građevinskog zemljišta u društveno vlasništvo bitno utjecao na materijalnu egzistenciju prijašnjeg vlasnika.

[402] Bienenfeld, J.; *Imovinski instituti uređenja građevinskog zemljišta iz Zakona o prostornom uređenju u njegovoj provedbi;* poglavlje u: Gradnja, prostorno uređenje i komunalno gospodarstvo; urednik Foretić, D.; Novi Informator, Zagreb, 2016., str. 24.

za predviđenu namjenu svog zemljišta (najranije nakon donošenja prostornog plana), **može to zemljište prenijeti u vlasništvo grada / općine** jednostavnom izjavom na zapisnik nadležnom upravnom tijelu županije koja **o prijenosu ne donosi upravni akt, niti je pristanak ili protivljenje grada / općine od utjecaja na prijenos.**[403]

Zapisnik koji je potpisao vlasnik i službena osoba županije, ovjeren pečatom nadležnog tijela županije, ***pravna je osnova za stjecanje vlasništva*** prenesenog zemljišta od strane grada/općine.[404] Nadležno tijelo županije na prijedlog vlasnika saziva raspravu u svrhu sporazumnog utvrđivanja naknade za preneseno zemljište, a ako vlasnik i grad/općina ne postignu sporazum, naknadu će na zahtjev vlasnika odrediti nadležni sud u izvanparničnom postupku.[405]

Analizirajući zakonsko uređenje ove pojave regulatornog *„izvlaštenja“,* zaključuje se da **do prijenosa vlasništva ne dolazi već u trenutku stupanja na snagu prostornog plana odnosno donošenja i objave odluke u službenom glasilu**. Zbog nedorečenosti zakonodavca, u praksi se postavlja pitanje točnog trenutka u kojem dolazi do prijenosa vlasništva – trenutkom davanja izjave odnosno potpisivanja zapisnika županije od strane bivšeg vlasnika ili pak trenutkom uknjižbe/podnošenja prijedloga za uknjižbu od strane grada/općine temeljem zapisnika županije. ZPU je odredio da se o prijenosu vlasništva ne donosi upravni akt, pa je pitanje predstavlja li navedeni zapisnik zemljišnoknjižnu ispravu u smislu odredaba ZZK koju je potrebno provesti u zemljišnoj knjizi za postizanje učinka stjecanja vlasništva (ZV) ili je riječ o stjecanju vlasništva temeljem zakona (ZPU) u trenutku ispunjenja zakonskih pretpostavki – davanje izjave o prijenosu i potpisivanje zapisnika. Zaključuje se ovo drugo – riječ je o zakonskom stjecanju vlasništva, a ne temeljem pravnog posla. Drugim riječima, temeljem primjenjivih pravila **posebnog** zakona (ZPU), a ne temeljem **općih** pravila ZV-a.

---

[403] Dobra paralela bi bila primjerice regulacija iz odredaba čl.168. Zakona o zaštiti prirode. Sukladno istima, RH / grad / općina ***mogu*** na ***zahtjev*** vlasnika nekretnine u ***proglašenom*** zaštićenom području za tržišnu cijenu ***otkupiti*** nekretninu ili ponuditi drugu jednako vrijednu nekretninu, koju radi ograničenja i zabrana iz Zakona nije moguće upotrebljavati za djelatnost za koju se upotrebljavala prije zaštite, ili se može upotrebljavati tek u neznatnoj mjeri. Nakon izmjene i dopune Zakona iz 2018. (NN br. 15/18) određena je navedena **fakultativnost**, dok je u izvornom tekstu iz 2013. (NN br. 80/13) bilo propisano da su RH/grad/općina ***dužni*** prihvatiti predmetni ***zahtjev*** vlasnika nekretnine.

[404] Čl.174.st.2. ZPU. Vjerojatno se želi reći da bi taj zapisnik predstavljao **zemljišnoknjižnu ispravu** temeljem koje se može ishoditi uknjižba u zemljišnoj knjizi u korist grada/općine.

[405] Odredbe čl.175. ZPU uređuju pitanje naknade kao centralno pitanje za ranijeg vlasnika. Kako je utvrđeno u povijesnom dijelu ovog istraživanja, nadležnost izvanparničnog suda za postupak određivanja naknade (kao zasebni postupak nakon završetka postupka izvlaštenja u užem smislu) bila je propisana za sve postupke izvlaštenja do 1994. u RH, sukladno propisima o izvlaštenju do ZI/94.

No, za predmet ovog istraživanja to nije odlučno. Odlučno je da trenutak prijenosa vlasništva nedvojbeno **nije trenutak stupanja na snagu prostornog plana**[406] i da vlasnik tek od trenutka potpisivanja zapisnika o prijenosu vlasništva – neovisno o tome hoće li grad/općina tražiti uknjižbu - može tražiti naknadu za preneseno zemljište. Također, za predmet istraživanja je bitno da **zakonodavac vremenski ne ograničava (ranijeg) vlasnika** do kada naknadu može odnosno mora tražiti.[407]

Analizirani institut (uređenja građevinskog zemljišta, ali i regulatornog faktičnog *„izvlaštenja“)* je značajan za širi predmet ovog istraživanja i iz razloga što je često primjenjiv kod tzv. budućih planiranih nerazvrstanih cesta za koje je ZC/11 u svojim redovitim odredbama propisao postupak izvlaštenja. Dakle, ako je UPU-om predviđeno građenje ceste na nečijem zemljištu, **vlasnik tog neizgrađenog zemljišta** moći će inicirati postupak predviđen odredbama ZPU.

S druge strane, nije primjenjiv kod tzv. zatečenih postojećih nerazvrstanih cesta (uži predmet istraživanja) koje su uređene prijelaznim i završnim odredbama čl.131. – čl.133. ZC/11, a koja zemljišta po naravi stvari **ne mogu biti neizgrađena** u smislu odredaba ZPU, nego su već bila izgrađena u trenutku stupanja na snagu ZC/11.

Primjetni su aspekti ovog instituta koji dovode do razlike u pravnim položajima privatnopravnih subjekata na koje razlike privatnopravni subjekti nemaju utjecaja i nisu povezane s njihovim (ne)postupanjem. Zašto bi u gorem/nepovoljnijem položaju bili oni na čijim zemljištima je javna vlast već nešto izgradila, pa su oni - ako žele ostvariti Ustavom zajamčenu naknadu - primorani podnijeti tužbu redovnom sudu (ograničenu zastarnim rokom), u odnosu na one na čijim je zemljištima javna vlast isplanirala nešto graditi[408], ali još nije privela prostornoplanskoj namjeni, koji u svakom trenutku (nakon donošenja prostornog plana) mogu izrealizirati predmetnu *„prisilnu kupnju“* sukladno odredbama ZPU.

[406] Za razliku od uređenja u Sjedinjenim Američkim Državama u kojima postoji stoljetna tradicija priznavanja **kompenzabilnosti** i u ovakvim slučajevima kao tzv. regulatornim oduzimanjima – ***regulatory takings.***

[407] Primjerice, u sličnom institutu propisanom odredbama čl.168. Zakona o zaštiti prirode, vlasnik nekretnine ima pravo ponuditi nekretninu na prodaju ***u roku od dvije godine*** od dana stupanja na snagu akta koji je prouzročio ograničenja i zabrane na nekretnini – akt Sabora ili Vlade ili grada/općine o proglašenju zaštićenog područja.

[408] Po mišljenju resornog ministarstva za graditeljstvo od 7.4.2010., Klasa: 350-01/10-02/114, u smislu provedbe odredaba tadašnjeg ZPUG-a, zemljište je izgrađeno samo ako je za građenje izgrađene građevine izdana građevinska dozvola ili drugi odgovarajući akt - tako da se predati može i zemljište na kojemu su nezakonito izgrađene građevine.

Naposljetku, potrebno je dublje pravnoteorijski identificirati sličnosti i razlike ovog instituta u odnosu na faktična izvlaštenja primjerice kod nerazvrstanih cesta i kod dijelova kopna pomorskog dobra.

U primjeni prijelaznih i završnih odredbi ZC/11 glede postojećih zatečenih nerazvrstanih cesta može doći do potpunog faktičnog izvlaštenja, i to *ex lege* izvlaštenje s – po stajalištu prevladavajuće prakse VSRH - *ex tunc* učincima u trenutku dovršenosti ceste. Međutim, pravila ostvarivanja naknade za ovo faktično izvlaštenje **nisu regulirana** – ni po posebnom propisu o izvlaštenju (ZC/11), ni po općem propisu o izvlaštenju (ZION) koji regulira samo dva slučaja faktičnih izvlaštenja – već su ta pravila kreirana u upravnoj i sudskoj praksi.

Što se tiče dijelova kopna pomorskog dobra, riječ je također o potpunom faktičnom izvlaštenju za čiju naknadu su pravila – za razliku od postojećih nerazvrstanih cesta po ZC/11 – **regulirana** u propisu o općem uređenju izvlaštenja (čl.58. i 59. ZION) glede slučaja proširenja granice pomorskog dobra, te u ZPDML/23 kao propisu o pomorskom dobru koji upućuje na primjenu propisa o izvlaštenju.

S druge strane, samim prostornoplanskim određivanjem namjene nekog zemljišta u RH ne dolazi do izvlaštenja – ni do potpunog, ni do nepotpunog.[409] Slijedom navedenoga, u hrvatskom pravnom okviru, prava vlasnika zemljišta (podložnog predmetnim odredbama ZPU) su ograničena i može doći do smanjenja vrijednosti, pa mu je zakonski dano pravo – ne da mu se isplati smanjenje u vrijednosti/šteta – nego da bez daljnjeg čekanja realizira isplatu cijele tržišne vrijednosti predmetnog zemljišta. Također, provođenje ovih izvlašćujućih učinaka jest **regulirano** po odredbama ZPU.

U pravnoj doktrini SAD[410] poredbeno su istražene europske zemlje glede **tzv. regulatornih oduzimanja,** naspram SAD kao tradicije priznavanja učinaka izvlaštenja **tzv. regulatornim**

[409] Postoji praksa ESLJP (primjerice odluke iz 2004. u predmetu *Elia S.R.L.* i drugim predmetima protiv Italije o kojima kasnije) kojim bi se za slično prostornoplansko ograničavanje vlasništva dosuđivala određena naknada (ne naknada tržišne vrijednosti zemljišta) vlasnicima takvih zemljišta, međutim trebalo bi se raditi o *višegodišnjem neprivođenju prostornoplanskoj namjeni*, dok je temeljem citiranih odredbi ZPU vlasnik ovlašten odmah realizirati isplatu cijele tržišne vrijednosti zemljišta.

[410] Renard, V.; *Property Rights Protection and Spatial Planning in European Countries*; 2008., Property rights and land policies, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, dostupno na: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/2024/04/2083_1406_LP2008-ch09-Property-Rights-Protection-and-Spatial-Planning-in-European-Countries_0.pdf , posljednji pristup 20.8.2025., Proceedings of the 2008 Land Policy Conference, str.220. – 221.

oduzimanjima duge preko 100 godina[411], te je zaključeno da je u većini europskih zemalja prihvaćeno **načelo „nema naknade“,** s time da se najčešće radi o nekakvim pozicijama **„ni da, ni ne“:**

> „*Roughly speaking, a majority of countries in Western Europe, particularly in southern Europe, have adopted the principle that constraints on urban development are not liable to compensation. So the rigorous application of* ***the principle of no compensation,*** *which makes landowners subject to unequal treatment, has met with considerable opposition and has led to* ***the generation of de facto and de jure loopholes****. However, legal systems vary from one country to another.“*[412]

Pronađen rad u pravnoj doktrini Izraela (2006.)[413], na kojoj je u velikoj mjeri utemeljen prethodno citiran rad u pravnoj doktrini SAD iz 2008., prvi je takvog obujma koji si je uzeo za zadatak istražiti **regulatorna oduzimanja u poredbenoj perspektivi** analizirajući ukupno 11 država – 8 iz EU[414], Velika Britanija, Kanada i Izrael. Za predmet ovog istraživanja čiji si opseg nije mogao dozvoliti podrobniju analizu pravne teorije i prakse regulatornih oduzimanja u SAD, posebno je važno za ukazati da na kontinentu Europe - ni na razini europskih integracija, ni na razini unutarnjih nacionalnih sustava država članica – ne postoji čvrst pravni okvir koji bi uvijek i beziznimno davao **kompenzabilnost** regulatornim oduzimanjima, uz nerijetko jasno razlikovanje ***„compensation for regulation“*** naspram ***„compensation for expropriation“.***[415]

---

[411] O tome više u kasnijem dijelu rada o teorijskoj razradi i klasifikaciji pojava faktičnih izvlaštenja.

[412] Ibid., str.221. “*There are very few European comparative studies on this topic, and the recent “Symposium on Regulatory Takings in Land Use Law: A Comparative Perspective on Compensation Right” stresses the difficulty of summarizing such a comparison:* ***„The differences are significant and often unpredictable. They exist even though nine of the eleven countries under scrutiny belong to the EU. If one imagines a hypothetical scale of degrees of compensation rights, only a few of the countries take one of the two extreme positions along that scale and say either a stark “no” or a broad “yes.” Most countries hold some middle-ground position along the scale and have their own matrix of specific policies, and each country’s set of laws and policies differs significantly from every other’s equivalent set.“*** Simpozij / istraživanje na koje se Renard pozvao jest Alterman, Rachelle. 2006. *Introduction: Regulatory takings viewed through cross-national comparative lenses*, Washington University Global Studies Law Review 5(3):469–476.

[413] Alterman, R.; *Introduction: Regulatory takings viewed through cross-national comparative lenses;* 2006., dostupno na: https://internationalplanninglaw.net.technion.ac.il/files/2013/09/Regulatory-Takings-in-Land-Use-Law.pdf , posljednji pristup 20.8.2025.

[414] Francuska, Nizozemska, Njemačka, Austrija, Poljska, Švedska, Finska, Grčka.

[415] Ibid., Alterman, str.4.: ***“The purpose of this Symposium is to offer American readers as well as readers from many other countries a systematic international comparative perspective to frame their own county's debate over the relationship between property rights and land-use regulation.*** *Because nine of the eleven countries covered in these volumes is a member of the European Union, this research project may also contribute to cross-national comparisons within the EU. The core question posed for each of the contributing authors is this:* ***Under your country's laws, are there compensation rights for reduction in property values due to a planning, zoning, or development-control decisions (excluding physical expropriation)? If so, what are the legal and factual conditions for a compensation claim? And how extensive are such claims in practice?*** *It is important to distinguish the right to compensation for*

3.4. POMORSKO DOBRO

Stvarnopravni status nekretnina koje su po postojećem *"zatečenom"* stanju - namjenom, prirodnim obilježjima, izgledom, položajem i načinom upotrebe - pomorsko dobro po prijelaznim i završnim odredbama ZPDML/23 (čl.209., 217. i 220.) u svezi čl.6. i 10. tog Zakona

3.4.1. Uvodno

Odgovor o intenciji zakonodavca *(ratio legis)* i o pitanjima koje je bilo potrebno riješiti novim zakonom bolje u odnosu na stari zakon valja prvo potražili u aktima zakonodavne procedure, prije svega u prijedlogu odnosno konačnom prijedlogu nekog zakona.

> O značenju pomorskog dobra te o potrebi da se konačno definira **crta razgraničenja** između vlasničkog režima i režima općeg dobra dovoljno govori podatak da je *jedna trećina teritorija RH* u statusu pomorskog dobra, kako je navedeno[416] u Konačnom prijedlogu ZPDML/23.
>
> Pod pitanjima koja se novim ZPDML rješavaju, Konačni prijedlog – između ostalog – navodi:
>
> *„Pomorsko dobro postoji po samom Zakonu stoga je akt kojim se određuje pomorsko dobro **deklaratornog karaktera**[417]. Donošenjem takvog akta, sukladno Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, pravo vlasništva prestaje[418] po samom Zakonu, stoga izvlaštenje nekretnine koja je izvan prometa nije moguće, no*

---

injurious land use regulations, from the right to compensation for land taken through eminent domain (known internationally as "expropriation" or "compulsory purchase). In the latter, the ownership rights are compulsorily transferred to an authorized body. Eminent domain does not fall within the direct scope of this Symposium. ***However, as in the USA, in most of the countries represented here, the distinction between compensation for regulation and compensation for expropriation is not always "a bright line". Situations of "near expropriation" (also known as "inverse condemnation" or "planning blight") do occur, and these are included in the scope of this project.*** *The legal debates in the various countries around the distinction between eminent domain and regulation are not as intensive as in the USA (and differ from country to country), yet they too shed some light over the perception of the* ***compensation dilemma*** *in that particular country."*

[416] Zajedno s unutarnjim morskim vodama i teritorijalnim morem.

[417] Dok u ZPDML/03 to nije bilo određeno, ZPDML/23 (čl.10.st.2.) izrijekom određuje da je akt kojim se određuje pomorsko dobro (uvijek) **deklaratornog** karaktera: *"Odluka suda ili upravnog tijela kojom se utvrđuje status nekretnine kao pomorskog dobra ima deklaratorni učinak."* U literaturi su prisutna suprotna stajališta, pa i nakon stupanja na snagu Zakona koji *expressis verbis* određuje drugačije. Jug, J., *Pravna priroda odluke o utvrđivanju granice pomorskog dobra*, 2025., https://www.pomorskodobro.com/pravna-priroda-odluke-o-utvrdivanju-granice-pomorskog-dobra/ , posljednji pristup 16.7.2025.: *"Temeljem samog zakona nesporno pomorsko dobro je samo pojas od šest metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda, te u odnosu na taj dio kopna odluka o određivanju granice pomorskog dobra ima isključivo deklaratorni karakter. U svim ostalim slučajevima smatram da je odluka o određivanju granice pomorskog dobra **djelomično deklaratorne, a djelomično konstitutivne naravi**, jer se u svakom konkretnom slučaju određuje granica pomorskog dobra izvan nespornog dijela kopna od šest metara od linije mora."*

[418] Pravnoteorijski kontradiktorno. Naime, ako pravo vlasništva prestaje *„donošenjem"* akta o određivanju granice pomorskog dobra (kako se navodi u drugoj citiranoj rečenici Konačnog prijedloga), onda takav akt ima *konstitutivni* karakter, a ne *deklaratorni* karakter kako se u prvoj citiranoj rečenici Konačnog prijedloga navodi.

vlasnicima tih nekretnina, koji mogu dokazati valjani pravni temelj stjecanja istoga pripada ***pravo na naknadu kao da je provedeno izvlaštenje***[419]***."***

Pod obrazloženjem pojedinih odredbi, Konačni prijedlog ZPDML/23 – između ostalog – navodi:

- da se nitko može pozivati na zaštitu povjerenja u istinitost i potpunost zemljišne knjige u odnosu ***na nekretninu koja je pomorsko dobro*** (čl.5.st.4.);
- da je pomorsko dobro, kao opće dobro na kojem se ne može steći pravo vlasništva niti druga stvarna prava, u hrvatski pravni sustav uvedeno još davne 1939. Uredbom sa zakonskom snagom, a takav status zadržan je u svim propisima koji su naknadno doneseni, pa da ***stjecanje prava vlasništva na morskoj obali*** nije moguće *već gotovo stotinu godina,* pa da se odredba Zakona, kojom se propisuje da se u odnosu na pomorsko dobro ne može pozivati na zaštitu povjerenja u zemljišne knjige, temelji na dugogodišnjoj zabrani stjecanja vlasništva;
- da se ***definicija pomorskog dobra*** također nije bitno mijenjala od 1939., već samo dopunjavala ***novim pojavnostima na obali***[420]***.***

Naposljetku, kod ocjene sredstava potrebnih za provedbu ZPDML/23, Konačni prijedlog navodi:

- *„Ministarstvo također osigurava sredstva za naknadu osobama, odnosno njihovim zakonskim nasljednicima, čije je pravo vlasništva na nekretnini, koja je pomorsko dobro, brisano iz zemljišne*

[419] Nadovezujući se na karakter/učinak akta o određivanju statusa nekretnine kao pomorskog dobra, trebalo bi u parničnom postupku biti dopušteno dokazivati da određeni dio kopna (izvan minimalne granice od 6 metara od crte SVVV) nije pomorsko dobro – ni po ZPDML/23, ni po prijašnjim propisima (ZPDML/03, PZ/94, ZPVDLP/74, te Uredba/39) u razdoblju sve od osnutka katastra za predmetno područje, sukladno čl.217.st.1. ZPDML/23. Dakle, osobe koje mogu dokazati pravno valjan način stjecanja prava vlasništva mogu ili tražiti naknadu pred upravnim tijelom (čl.58. ZION – koji zahtjev ne zastarijeva) ili tužbom tražiti utvrđenje da određeni dio kopna – po faktičnim kriterijima iz zakonskih definicija - nije bio pomorsko dobro u vrijeme kada su oni valjano stekli pravo vlasništva.

[420] Činjenica jest da je pomorsko dobro na vrlo sličan definirano u svim propisima od 1939. Međutim, ne smiju se previdjeti i druge činjenice kod slojevite teme pomorskog dobra u RH. Pomorsko dobro je uvijek bilo opisno definirano primjenom više faktičnih kriterija – namjena, prirodna obilježja, izgled, položaj, način upotrebe – čije (ne)postojanje je netko trebao ocijeniti. Minimalna granica pomorskog dobra je uvedena ZPVDLP/74 kao šest metara od crte najviše plime. Činjenica je da je do danas vrlo mali postotak granice pomorskog dobra u RH utvrđen, a gotovo nijedan postotak nije bio u razdoblju do donošenja PZ/94. Činjenice sui sljedeće: a) da su neke nekretnine u blizini mora bile u pravnom prometu, b) da su iste bile nacionalizirane (što ne bi bilo moguće za nekretnine u nevlasničkom režimu) i potom d) da je određenim pravnim subjektima (pretežno društvenim poduzećima) dodjeljivano pravo korištenja, upravljanja i raspolaganja sa svrhom gradnje određenih objekata, c) da su tim pravnim subjektima izdavane lokacijske, građevinske i uporabne dozvole, a naposljetku e) da je nakon osamostaljenja RH provedena pretvorba sukladno Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća, f) da su izgrađene zgrade procijenjene u temeljni kapital, te g) da je novonastalo trgovačko društvo ishodilo uknjižbu prava vlasništva, uz suglasnost Hrvatskog fonda za privatizaciju na pretvorbu i potvrdu HFP-a o procjeni u temeljni kapital. Uostalom, sve navedeno ***proizlazi iz prijelaznih i završnih odredbi svih propisa o pomorskom dobru, počevši čak od Uredbe/39 preko ZPVDLP/74 pa do ZPDML/23 koje prepoznaju slučajeve valjano stečenog prava vlasništva ili drugih stvarnih prava na pomorskom dobru.*** Radi se o *"naslijeđenim"* problemima koji se prenose s jedne vlasti na drugu, iz jednog propisa u drugi, te s kojima se očito izbjegava definitivno i konačno suočiti. Propušteno je to učiniti i s ZPDML/23, unatoč mnogobrojnim prijedlozima stručne i zainteresirane javnosti.

knjige. Ukoliko dođe do povećanja[421] potreba za navedenim sredstvima, sukladno novim odredbama Zakona, ista će se osigurati u okviru limita Ministarstva mora, prometa i infrastrukture."

Kao i kod propisa o cestama i komunalnoj infrastrukturi (ZC/11 i ZKG/18), prijelazne i završne odredbe[422] (a ne redovite odredbe *pro futuro*) u propisima o pomorskom dobru su – nažalost – ono što najviše zanima stručnu i zainteresiranu javnost tijekom zakonodavne procedure istih i nakon njihovog stupanja na snagu. To je još izraženije kod propisa o pomorskom dobru[423] koji prenose jedne te iste probleme[424] još od davne 1939. – od Uredbe/39, ZPVDLP/74, preko PZ/94 na ZPDML/03, a naposljetku i na ZPDML/23. Čini se da je propuštena prilika i propisom na snazi od 2023. to jednom zasvagda riješiti, unatoč mnogobrojnim prijedlozima stručne i zainteresirane javnosti. S druge strane, zakonodavac donosi (ponavlja) već viđena rješenja i prethodno ukinuta kao neustavna odlukom USRH[425] u ranijem ZPDML/03.

Za razliku od ZC/11, ZPDML/23 u više odredbi predviđa ***pravo na naknadu prema propisima o izvlaštenju kao da je provedeno izvlaštenje.*** Međutim, u istraživanju je pronađen tek manji broj odluka gdje bi ta naknada bila zaista određena, puno više je onih gdje su upravna tijela (i upravni sudovi) ili odbili zahtjeve (najčešće s obrazloženjem da se radi o nekretnini koja je izvorno pomorsko dobro i da se ne radi o proširenju granice pomorskog dobra, nego o prvoj utvrđenoj granici pomorskog dobra) ili odbacili, često upućujući da se mogu i trebaju obratiti parničnom sudu, s time da ***naknada za faktično izvlaštenje – ako se utvrdi da je zaista došlo do faktičnog izvlaštenja – ne zastarijeva.***

3.4.2. Stvarnopravni status pomorskog dobra kroz povijest

To da je pomorsko dobro opće dobro na upotrebi svih i stvar izvan prometa *(res extra commercium)* nije novost jer gotovo istovjetne odredbe na teritoriju Hrvatske su postojale unatrag više od 200

[421] Upitno je zašto bi došlo do povećanja potreba ako je istodobno zauzeto stajalište kad god se prvi put utvrđuje granica pomorskog dobra da **ne** postoje pretpostavke iz čl.220.st.1. u svezi čl.10. ZPDML u svezi čl.58. i 59. ZION, imajući u vidu da za preko 90% morske obale još nije utvrđena granica pomorskog dobra.
[422] Koje reguliraju **tzv. prijelazni režim,** okrenut u prošlost (perfekt) i **na postojeće, zatečeno stanje** na dan stupanja na snagu nekog propisa.
[423] U poglavlju o nerazvrstanim cestama utvrđeno je da je njihov **prijelazni stvarnopravni status i prijelazni status upisivanja/evidentiranja prvi put propisan 2011.**
[424] Posljedice pretvorbe društvenih poduzeća, zakonita ulaganja, stečena prava i legitimna očekivanja na pomorskom dobru – glavne problemske točke koje su se *neriješene* prenijele u ZPDML/23, nakon PZ/94 i ZPDML/03.
[425] Odluka U-I-4445/08 iz 2011. Naime, ukinute su kao neustavne odredbe čl.118. (prijelazna i završna odredba ZPDML/03) po kojoj je dana ovlast državnom odvjetniku da u zemljišnoknjižnom postupku upisuje pomorsko dobro uz brisanje vlasništva i drugih stvarnih prava pojedinaca, te da na isti način (izravno u zemljišnoknjižnom postupku) provodi granice pomorskog dobra, utvrđene prema PZ/94.

(dvjesto) godina te u više državnih udruženja u kojima su bili hrvatski teritoriji[426] i društvenoekonomskih uređenja [427] - u Austrijskom općem građanskom zakoniku (1811.)[428] i Uredbi sa zakonskom snagom o pomorskom javnom dobru (1939.)[429], a nastavile su se i u ZPVDLP/74 i PZ/94.

Međutim, još Uredba/39 je propisala mogućnost da se određeni dio kopna ***izuzme/izdvoji***[430] iz pomorskog dobra i da se na njemu omogući[431] stjecanje prava vlasništva i drugih stvarnih prava. Čak su već Uredbom/39 propisane situacije u postoje zatečena (upisana) stvarna prava na pomorskom dobru u trenutku stupanja na snagu Uredbe te su iste situacije uređene[432] na vrlo sličan način kako su to regulirale prijelazne i završne odredbe narednih propisa iz 1974. i 1994., uz odstupanje 2003. i sada 2023. Način na koji je Uredba iz 1939. (paragraf 17.) uredila te situacije čini se vrlo napredan u kontekstu užeg predmeta ovog istraživanja – brisanje pojedinaca i upisivanje pomorskog dobra, ali tek ***„nakon“*** pokretanja postupka izvlaštenja i ***„uz odštetu“***[433]**.**

Prijelazne i završne odredbe svih narednih propisa o pomorskom dobru[434] prepoznaju slučajeve valjano stečenog prava vlasništva ili drugih stvarnih prava na pomorskom dobru. S obzirom na opisani zakonski kontinuitet, nedvojbeno se može zaključiti da su se na određenim dijelovima kopna uz more – iako udovoljavaju kriterijima da se imaju smatrati pomorskim dobrom po samom

---

[426] Austro-Ugarska monarhija, Kraljevina Jugoslavija, FNRJ/SFRJ, te Republika Hrvatska od 1991., a od 2013. članica Europske Unije.

[427] Feudalizam, socijalizam, kapitalizam – monarhija, jednostranačje, demokracija – itd.

[428] Austrijski građanski zakonik bio je objavljen carskim patentom dana 1. lipnja 1811., a stupio je na snagu 1. siječnja 1812. u austrijskim sjevernim zemljama. U Dalmaciji je važio od 1. siječnja 1816., a u Hrvatskoj i Slavoniji od 1. svibnja 1853.

[429] *"Službene novine Kraljevine Jugoslavije",* br. 104 – XXXIII od 10. svibnja 1939.

[430] Koristi se izraz ***„izdvajanje/izuzimanje iz pomorskog dobra“*** prisutan u sudskoj praksi, pa i iz važećih odredbi ZPDML/23 – čl.25. kao redovita odredba *pro futuro*, te odredbe čl.209. i čl.217.st.1. i 2. kao prijelazne i završne odredbe.

[431] Paragraf 3.: *„Niko ne može da stekne državinu, svojinu ili druga stvarna prava na pomorskom javnom dobru,* ***sem*** *ako Ministarstvo saobraćaja, po saslušanju nadležne Kr. banske uprave kao i drugih eventualno zainteresovanih vlasti donese odluku, da se s odnosnog pomorskog javnog dobra* ***skida ovo njegovo obilježje i odredi uslove sticanja svojine*** *ili drugih stvarnih prava na odnosnu površinu.“*

[432] Nažalost, nikad ove situacije nisu razriješene na način da bi prestala potreba za njihovim *„prepisivanjem“* u prijelaznim i završnim odredbama svakog novog propisa, svake nove vlasti.

[433] U prvom slučaju, ako je to dobro upisano kao vlasništvo neke fizičke ili pravne osobe koja ga je stekla na pravovaljani način, Direkcija pomorskog saobraćaja pokrenut će ***postupak izvlaštenja “uz odštetu”*** izvlaštenoj osobi **(paragraf 17., st. 1).** U drugom slučaju, ako je neka fizička ili pravna osoba na tom dobru stekla upisom u zemljišnoj knjizi neko drugo stvarno pravo (u dobroj vjeri i na pravovaljani način) Direkcija pomorskog saobraćaja tražit će brisanje takvog prava, ali samo ***nakon izvlaštenja “uz odštetu”*** po zakonu o eksproprijaciji **(paragraf 17., st. 2.).** U trećem slučaju, ako posjednik nekog pomorskog javnog dobra ***ne može dokazat***i pravovaljani način i naslov stjecanja, Direkcija pomorskog saobraćaja tražit će u redovitoj građanskoj parnici da se ***to dobro izluči iz zemljišne knjige*** i da se upiše u spisak I javnih dobara **(paragraf 17., st. 3.).**

[434] Čl.88. ZPVDLP/74, čl.1038. PZ/94, čl.118. ZPDML/03 te čl.209., 220. i osobito čl.217. ZPDML/23.

zakonu te unatoč stogodišnjoj zabrani stjecanja stvarnih prava i načelu neprometnosti – u praksi ipak mogla stjecati/jesu stjecala stvarna prava.

Ono što je zajedničko u propisivanju zakonodavca od 1939. do 2003. jest a) redoviti sudski parnični[435] ***postupak dokazivanja*** valjano stečenog stvarnog prava, uz sudjelovanje zastupnika države[436], i b) ***teret dokazivanja*** na izvlaštenom pojedincu, odnosno da će – ako ovaj to ne može dokazati - zastupnik države u redovitoj sudskoj parnici ishoditi upis pomorskog dobra i brisanje upisanih osoba.

Ako je na dan 10.5.1939.[437], 24.5.1974.[438] i 22.3.1994.[439] postojalo pravo vlasništva ili drugo stvarno pravo na pomorskom dobru, bilo je propisano da će nadležni državni zastupnik pokrenuti postupak izvlaštenja, što je podrazumijevalo i plaćanje naknade[440].

ZPDML/03 koji je stupio na snagu 15.10.2003. išao je u drugom pravcu na način da je propisao (čl.118.st.1.) da su pravno nevaljani upisi prava vlasništva ili kojeg drugog stvarnog prava na zemljištu i građevinama na pomorskom dobru za koje se ***ne može dokazati pravno valjan način stjecanja.*** Nakon već citirane odluke USRH iz 2011. kojom je ukinuta odredba o ovlasti državnog odvjetnika da u zemljišnoknjižnom postupku provodi evidentiranja pomorskog dobra uz brisanje upisanih osoba[441], upisivanje pomorskog dobra se provodilo putem parničnih postupaka, s time da je ***teret dokazivanja valjanog stjecanja stvarnog prava*** bio na upisanoj osobi, dok je državni odvjetnik dokazivao da predmetni dio kopna po svojim osobinama odgovara zakonskoj definiciji pomorskog dobra, najčešće time što je proveden postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra odnosno time što je donesena uredba o utvrđivanju granice pomorskog dobra.

---

[435] **Prijelazni režim upisivanja/evidentiranja kroz zemljišnoknjižni postupak** (što zasigurno jest lakše i brže) je prvi uveden u ZPDML/03, da bi bio ukinut kao neustavan od strane USRH. Međutim, zakonodavac 2023. ponovno propisuje jedno te isto u čl.217.st.5. i čl.220.st.2. ZPDML/23.

[436] Sada državno odvjetništvo RH, a nekada javni pravobranitelj, još ranije Direkcija/Ministarstvo (pomorskog) saobraćaja/prometa.

[437] Dan stupanja na snagu Uredbe/39.

[438] Dan stupanja na snagu ZPVDLP/74.

[439] Dan stupanja na snagu PZ/94.

[440] Razlika – vjerojatno uvjetovana proračunskim mogućnostima – je što je odredbama čl.1038. PZ/94 bilo propisano da *„bivši vlasnik stječe pravo koristiti objekt na osnovi koncesije **bez plaćanja naknade za razdoblje** dok iznos utvrđene naknade za koncesiju za korištenje pomorskog dobra ne dosegne iznos naknade za oduzeto vlasništvo na objektu.“* Dakle, propisano je **svojevrsno prebijanje**, bez stvarnog plaćanja naknade za izvlaštenje određeno razdoblje.

[441] Odluka USRH U-I-4445/08 iz 2011.

Što se tiče primjene propisa o izvlaštenju i određivanju naknade, ZPDML/03 je propisao (čl.118.st.4.) njihovu primjenu samo u slučaju ***mijenjanja granica***[442] pomorskog dobra zbog promjene dokumenata prostornog uređenja, prirodnih pojava ili zbog proglašenja kopna pomorskim dobrom.

Naposljetku, ZPDML/23 koji je stupio na snagu 29.7.2023. je – u ovom dijelu – dao (ponovno) ovlaštenje državnom odvjetniku da upisivanje/evidentiranje pomorskog dobra ishodi izravno u ***zemljišnoknjižnom (ne više u parničnom) postupku, uz obligatornu***[443] ***provedbu zemljišnoknjižnog suda,*** kroz odredbe kojima će se:

- pomorsko dobro utvrđeno u skladu s ZPDML/03, za koje je izrađen parcelacijski / geodetski elaborat s ucrtanom granicom pomorskog dobra, ***upisat će se*** u zemljišne knjige kao pomorsko dobro, po prijedlogu državnog odvjetništva, temeljem akta kojim je granica pomorskog dobra / lučkog područja utvrđena i prijavnog lista koje izrađuje tijelo nadležno za katastar (čl.220.), a upisanim vlasnicima pripada **pravo na naknadu kao da je provedeno izvlaštenje;**
- na svim nekretninama koje su pomorsko dobro po samom Zakonu (sastavnice / definicija iz čl.6.), a koje su u zemljišnim knjigama uknjižene kao vlasništvo RH, JLS, državno vlasništvo, društveno vlasništvo, općenarodna imovina, opće dobro, javno dobro i sl., ***uknjižit će se*** pomorsko dobro u zemljišnoj knjizi po prijedlogu državnog odvjetništva (čl.217.st.5.)

Prvo, imaju li i kakva prava[444] izbrisane osobe temeljem drugocitirane odredbe? Vidljivo je da im zakonodavac nije dao pravo na naknadu kao da je provedeno izvlaštenje, kao što je to učinio kod izbrisanih osoba u primjeni prvocitirane odredbe. Drugo, drugocitiranom odredbom daje se pravo

[442] Većinom u skladu s kasnijim uređenjem ZION/14 po kojem (čl.58.) prijašnji vlasnik ima pravo na naknadu u slučaju ***proširenja granice*** pomorskog dobra ***izvan granice*** koja se po samom zakonu kojim se uređuje pomorsko dobro smatra pomorskim dobrom odnosno ***izvan granice*** određene aktom nadležnog tijela donesenog na temelju zakona kojim se uređuje pomorsko dobro, za nekretnine na koje je proširena granica.

[443] Formulacije *„zemljišnoknjižni sud **će** na prijedlog općinskog državnog odvjetništva **provesti** uknjižbu pomorskog dobra …“* (čl.217.st.5.) i *„te su upisani vlasnici **dužni trpjeti** upis pomorskog dobra“* (čl.217.st.1.), kao i *„pomorsko dobro utvrđeno (…) **upisat će se** u zemljišne knjige kao pomorsko dobro…“* (čl.220.st.1.)

[444] Nadalje, imaju li pravo i prvi i drugi u parničnom postupku **dokazivati** a) da predmetni dio kopna po svojim osobinama ***ne predstavlja pomorsko dobro*** primjenom faktičnih kriterija iz zakonskih definicija i/ili b) da imaju ***stečena prava*** - da su stekli vlasništvo ili druga stvarna prava prije nego što je predmetni dio kopna postao pomorsko dobro, odnosno da je temeljem odluke nadležne javne vlasti predmetni dio kopna (bio) ***izdvojen*** iz pomorskog dobra? Pripada li im u tim slučajevima (barem) **pravo na naknadu ili zadržati pravo vlasništva** ako se u parničnom postupku vještačenjem i drugim dokaznim sredstvima utvrdi da se zaista ne radi o pomorskom dobru?

diskrecijske ocjene državnom odvjetniku da primjeni zakonsku definiciju na konkretan slučaj, iako je ta ovlast u detaljno propisanom postupku na nadležnom ministarstvu i županijskom povjerenstvu[445], kao što je propisano prvocitiranom odredbom da tek temeljem akta o utvrđenju granice pomorskog dobra državni odvjetnik može ishoditi uknjižbu pomorskog dobra. O svemu tome više kasnije.

3.4.3. Upućivanje na propise o izvlaštenju – pravo na naknadu po propisima o izvlaštenju kao da je provedeno izvlaštenje, uz uvjet da se ne radi o *„izvorno“* pomorskom dobru

Za predmet istraživanja najvažnije odredbe ZPDML/23 su odredbe čl.6. i čl.10.[446] u svezi ***prijelaznih i završnih odredbi*** kao centralnih odredbi za ovo istraživanje.

Zakon (čl.18.) određuje da je svrha i cilj određivanja statusa pomorskog dobra utvrditi koji dio kopna jest pomorsko dobro (sukladno faktičnim kriterijima iz zakonske definicije), a sve kako bi se **status pomorskog dobra upisao** u zemljišnu knjigu i katastar. Granica pomorskog dobra na kopnu je crta koja razgraničuje pojas kopna koji je pomorsko dobro (režim općeg dobra) od kopna u stvarnopravnom režimu.

Iščitavajući Zakon u cjelini, za zaključiti je da je to jedan od glavnih ciljeva Zakona, ako ne glavni cilj[447] [448] – **upisivanje/evidentiranje pomorskog dobra** u katastru i zemljišnoj knjizi. Taj cilj po prirodi stvari posljedično znači brisanje postojećih upisa prava vlasništva i drugih stvarnih prava, te davanje naknade ako su postojeći upisi bili valjani. Upravo (ne)ustavnost uređenja tih posljedica

[445] Ima li i u tom slučaju (da je granica utvrđena u postupku pred županijskim povjerenstvom i ministarstvom, ili pak Uredbom Vlade RH) izbrisana osoba ***pravo dokazivati suprotno*** u sudskom parničnom postupku ***ili su sudovi „vezani“*** odlukom ministarstva/povjerenstva odnosno konkretnom uredbom? Na ovo pitanje izravno se nadovezuje pitanje o pravnom karakteru akta o određivanju granice pomorskog dobra. Za usporedbu, imaju li pravo (bivši) vlasnici zemljišta koje sada navodno ulazi u nerazvrstanu cestu (po odluci same JLS – grada/općine), ***dokazivati*** da to zemljište po svojim osobinama (opet po zakonskoj definiciji) ne predstavlja nerazvrstanu cestu? Drugim riječima, ***dokazivati*** da to zemljište nije dostupno neograničenom krugu osoba za promet vozilima? Vidi primjerice ranije citiranu pravomoćnu presudu ŽS u Rijeci Gž-1700/22 od 12.6.2024. kojom je prihvaćen tužbeni zahtjev radi utvrđenja da dio nekretnine ne predstavlja cestu i radi uspostave ranijeg zemljišnoknjižnog stanja.

[446] U određenim dijelovima od važnosti za istraživanje – jer se prijelazne odredbe referiraju na njih - su i čl.3. - 6. o statusu pomorskog dobra kao općeg dobra na upotrebi svih i kao stvari izvan prometa, te čl. 18., 20., 21., 22., 25. i 34. o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra te upisivanju/evidentiranju iste u katastru i u zemljišnoj knjizi.

[447] Imajući u vidu da za 90% morske obale nije utvrđena granica pomorskog dobra, a Republika Hrvatska je pomorska i turistička zemlja s veoma razvedenom obalom, dugom obalnom linijom i preko 1000 otoka, otočića, hridi i grebena. Za Hrvatsku je karakteristično da je jedna od rijetkih zemalja u kojoj pomorsko dobro obuhvaća veliko područje u odnosu na ukupni državni teritorij,

[448] U čl.1.st.1. ZPDML/23 određuje se: *“Ovim se Zakonom uređuju pojam i pravni status pomorskog dobra, zaštita pomorskog dobra, određivanje njegovih granica,* ***evidencija i upis pomorskog dobra u katastru i zemljišnoj knjizi, imovinskopravna pitanja,*** *(…)”*

upisivanja/evidentiranja pomorskog dobra - osobito u prijelaznom režimu - ulazi u predmet ovog istraživanja.

Odredbe o zakonskoj definiciji sastavnica pomorskog dobra su od stupanja na snagu ZPDML/23 postale važne – osim *pro futuro* za postupke utvrđivanja granice pomorskog dobra – i za prijelazni režim. Naime, odredbe čl.3. i čl.6. - koje definiraju **sastavnice pomorskog dobra i faktične kriterije**[449] po kojima se procjenjuje je li ili nije neki dio kopna po svojim osobinama pomorsko dobro – prvi put se od 2023. izravno **povezuju** s prijelaznim i završnim odredbama.

S prijelaznim i završnim odredbama ZPDML/23 se od njegovog stupanja na snagu ne povezuju samo njegove vlastite definicije pomorskog dobra, nego i definicije pomorskog dobra po svim ranijim propisima[450]. Naime, prijelaznom i završnom odredbom (čl.217.st.1.) *„zamijenjena"* je odredba ZPDML/03 (čl.118.st.1.) koja je uređivala isto pitanje, i to tako da se u jednom dijelu dopunjuje, a u drugom dijelu skraćuje.

Ono što je uklonjeno u odnosu na Zakon iz 2003. jest to da su nevaljani samo oni upisi *„za koje se **ne može dokazati** pravno valjan način stjecanja".* Međutim, iščitavajući odredbe čl.217.st.2. i 3.[451] dalo bi se zaključiti da (minimalno) u tim slučajevima izbrisana osoba može u parničnom postupku dokazivati valjanost stjecanja svog prava vlasništva.

Puno važnija je dopuna, a to je da je Zakonom iz 2023. određeno da su svi upisi prava vlasništva na nekretninama **koje su pomorsko dobro po samom (sadašnjem) zakonu** (po odredbama ZPDML/23) **te koje su na temelju zakona i prema prijašnjim propisima bile pomorsko dobro,** provedeni do stupanja na snagu ovoga Zakona, nevaljani i bez pravnog učinka, **te su upisani**

[449] Namjena, prirodna obilježja, izgled, položaj i način upotrebe.

[450] A na izbrisanoj osobi je da ***dokaže*** da je pravo stekao prije nego što je određeni dio kopna postao pomorsko dobro po svojim osobinama i definiciji pomorskog dobra iz tada važećeg propisa i/ili pak da je aktom javne vlasti došlo do izdvajanja/izuzimanja iz pomorskog dobra.

[451] Zakonodavac je u stavku 2. čl.217. propisao tu jednu iznimku: *"Iznimno od stavka 1. ovoga članka, **iako se radilo o pomorskom dobru,** smatra se valjanim upis prava vlasništva na onoj nekretnini koja je **na temelju odluke nadležnog** tijela koje je upravljalo pomorskim dobrom ili nekog drugog **tijela javne vlasti do 24. svibnja 1974.,** kada je stupio na snagu Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima (»Narodne novine«, br. 19/74., 39/75., 17/77. i 18/81.), **bila izdvojena** iz pomorskog dobra **neovisno o tome bi li i sada** u cijelosti ili djelomice **predstavljala pomorsko dobro**."* No i ta iznimka je ograničena drugom iznimkom u stavku 3. koja prepoznaje slučajeve pretvorbe po Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća, ali kad su u pretvorbu uvrštene nekretnine koje su bile pomorsko dobro po samom zakonu u vrijeme pretvorbe: "*Svi upisi prava vlasništva koji potječu od nekadašnjeg prava upravljanja, korištenja ili raspolaganja na nekretninama u društvenom vlasništvu provedeni u korist pravnih osoba koje su **u vrijeme njihove pretvorbe odnosno pretvorbe njihova pravnog prednika bile pomorsko dobro po samom zakonu** (primjerice nekretnine unutar luka, na plažama, kupalištima, morskoj obali, svjetionicima itd.) nevaljani su i bez pravnog učinka."*

vlasnici dužni trpjeti upis pomorskog dobra. Boldirano se odnosi na dopune. Dakle, od 2023. se kod ispitivanja valjanosti postojećih upisa vlasništva ispituje i **sadašnje** vrijeme i **prošlo** vrijeme – je li predmetni dio kopna **sada** pomorsko dobro, po sadašnjim propisima, ali i je li **bio** pomorsko dobro po (svim) ranijim propisima. Druga dopuna je dužnost upisanih vlasnika da trpe brisanje svog prava vlasništva izravno u zemljišnoknjižnom postupku, što na njih prebacuje **teret eventualnog iniciranja parničnog postupka** (što je do tada nakon odluke USRH iz 2011. morao državni odvjetnik**) i/ili upravnog postupka određivanja naknade** sukladno čl.58. i 58. ZION[452].

Primjerice u Crnoj Gori nakon 2020.[453] postoji dužnost države – mada je određeni dio kopna proglašen (po)morskim dobrom – provesti formalni postupak izvlaštenja i isplatiti naknadu, a privatnopravni subjekt **zadržava vlasništvo** sve dok se ne napravi kumulativno i jedno i drugo.

Hrvatski Zakon iz 2023. uveo je pravni standard koji se do sada nije nalazio u propisima o pomorskom dobru: ***„izvorno pomorsko dobro"***[454] i izvedenice tog pojma[455].

Osim promatranih prijelaznih odredbi čl.217.st.1. – st.3. u svezi st.5., te odredbi čl.220., za predmet ovog istraživanja od važnosti su odredbe stavci 11., 12. i 13. članka 10. (sve ZPDML/23) te se u

[452] I ovdje se postavlja pitanje zastarijeva li naknada za faktično izvlaštenje. I može li se zahtjev za tom naknadom postaviti i u parničnom postupku, makar kao *facultas alternativa* nakon deklaratornog zahtjeva da dio kopna ne predstavlja pomorsko dobro. I bi li se mogla podnijeti takva tužba, a da ne bude *a priori* odbačena, nakon što je upravno tijelo odbilo ili odbacilo prijedlog za određivanje naknade.

[453] Presuda ESLJP *Nešić protiv Crne Gore* od 9.6.2020. i pravno shvaćanje VSCG od 15.12.2020.

[454] Ponajviše u odredbama čl.10., i to stavci 7. – 10. o postupku davanja koncesije, te stavci 11. – 13. o pravu na naknadu po propisima o izvlaštenju. S obzirom da su ovi posljednji uži predmet istraživanja i o njima će biti više riječi, ovdje o naznačenim stavcima o koncesijskom postupku. Zakonodavac se upustio u standard *„**nedvojbeno** pomorsko dobro po samom zakonu".* Naime, ako tijelo koje vodi postupak davanja koncesije ili posebne upotrebe utvrdi da ***„nema dvojbi"*** da se radi o pomorskom dobru *ex lege (po samom zakonu)* može provesti taj postupak i bez prethodnog upisivanja statusa pomorskog dobra u zemljišnoj knjizi. Nadležno tijelo (uključujući inspekcijsko tijelo) će *"po potrebi, kao prethodno pitanje, samo riješiti je li neka nekretnina pomorsko dobro."*

[455] Osim opisane reference iz čl.217.st.1. o nekretninama koje su pomorsko dobro po svim (i sadašnjim i prijašnjim) propisima, to se provlači i kroz odredbe čl.20. – 22. o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra: "*Prijedlog granice pomorskog dobra mora sadržavati obrazloženje o provjeri podataka iz katastra i zemljišne knjige o nekretninama (zemljište i zgrade) i **njihovu izvornom statusu,** a obvezni prilog prijedloga su povijesni katastarski i zemljišnoknjižni podaci o česticama zemljišta i zgrada, kao i podaci o česticama zemljišta i zgrade čijim je cijepanjem čestica zemljišta odnosno zgrade nastala, a **radi utvrđivanja izvornog statusa** čestica zemljišta i zgrada **od osnutka katastra.** Prilikom predlaganja granice pomorskog dobra **po samom zakonu** županijsko povjerenstvo za granice pomorskog dobra dužno je prijedlogom u cijelosti obuhvatiti kopno koje je po svojoj prirodi u neposrednoj vezi s morem, **kopno koje je po svojim prirodnim obilježjima i izvornom statusu nekretnine pomorsko dobro**, vodeći računa o povijesnim katastarskim i zemljišnoknjižnim podacima o nekretninama, kao i podacima o nekretninama čijim cijepanjem su one nastale, a **radi utvrđivanja izvornog statusa nekretnine od osnutka katastra** kako se na nekretnini koja je **oduvijek pomorsko dobro** ne bi povlačenjem granice ukidao ovaj status."*

istima kao **preduvjet** prava na naknadu propisuje da predmetni dio kopna - koji će postati pomorsko dobro (st.11.) ili već jest pomorsko dobro (st.12. i 13.) – **nije** izvorno pomorsko dobro.

Što bi to bilo izvorno pomorsko dobro?

Zakonodavac ne daje definiciju što smatra izvorno pomorskim dobrom odnosno kada treba smatrati da neki dio kopna izvorno nije pomorsko dobro. Analizom i sintezom više odredbi teksta ZPDML/23 dalo bi se zaključiti da bi se **dijelom kopna koji izvorno nije pomorsko dobro** trebao smatrati onaj koji po povijesnim katastarskim i zemljišnoknjižnim podacima, od osnutka katastra do trenutka odlučivanja o pravu na naknadu, tijekom cijelog tog razdoblja po definicijama svih propisa o pomorskom dobru u tom razdoblju nije udovoljavao propisanim faktičnim kriterijima da bi ga se smatralo sastavnim dijelom pomorskog dobra.

Dok je ZPDML/03 propisivao da će se na predmetni dio pomorskog dobra primijeniti odredbe o izvlaštenju **ako se mijenjaju granice pomorskog dobra** zbog promjene dokumenata prostornog uređenja, prirodnih pojava ili zbog proglašenja kopna pomorskim dobrom, ZPDML/23 je predvidio tri situacije:

a) jedna u futuru (stavak 11.), ako se bude *„proširivalo" pomorsko dobro „u dubinu kopna" (radi izgradnje luke, šetnice u svrhu provedbe dokumenata prostornog uređenja i sl.),* vlasnik takve nekretnine ima ***„pravo na naknadu prema propisima o izvlaštenju";***
b) druge dvije u perfektu (stavci 12. i 13.), ako je dio kopna *u naravi „već postao pomorsko dobro" zbog (izvršenog) proširenja pomorskog dobra (unutar postojeće luke, preko nje već izgrađena šetnica i sl.), prirodnih pojava ili ljudske radnje (erozija kopna u more, smanjenje kopna uslijed rudarskih radova, otkopavanje kopna i sl.),* vlasnik ima ***„pravo na naknadu kao da je provedeno izvlaštenje".***

Kod situacija iz stavka 12. i 13. radi se o tome da je nekretnina-dio kopna blizu mora prešla *ex lege* iz vlasničkog režima u režim općeg dobra, pri čemu su za vlasnika nastupili **učinci faktičnog izvlaštenja – *„kao"* da je provedeno izvlaštenje.**

Sve tri citirane odredbe su vrlo povezive sa odredbom čl.58.st.1. ZION-a (2014.[456]) o ***„naknadi za nekretnine za koje se, po posebnom propisu, smatra da su izvlaštene“*** po kojoj pravo na naknadu postoji u slučaju proširenja granice pomorskog dobra **izvan granice** koja se po samom zakonu kojim se uređuje pomorsko dobro smatra pomorskim dobrom odnosno **izvan granice** određene aktom nadležnog tijela donesenog na temelju zakona kojim se uređuje pomorsko dobro, za nekretnine na koje je proširena granica[457].

3.4.4. Posljedice pretvorbe društvenih poduzeća, zakonita ulaganja, stečena prava i legitimna očekivanja na pomorskom dobru – *izuzimanja / izdvajanja* iz pomorskog dobra

Činjenica s kojom se hrvatski zakonodavac (i sudovi i upravna tijela u RH) treba konačno suočiti - uz iznalaženje optimalnog rješenja koje bi postiglo pravičnu ravnotežu suprotstavljenih interesa - jest da su u razdoblju još od 1940ih godina pa do razdoblja procesa pretvorbe i privatizacije u RH (1990e/2000e) brojni pravni subjekti (uz dozvolu javnih vlasti – akt o izdvajanju/izuzimanju iz pomorskog dobra) stekli i da imaju pravovaljano stečena prava na pomorskom dobru, unatoč načelnom statusu pomorskog dobra kao općeg dobra kroz cijelo to razdoblje.

Kako je iz povijesnog prikaza vidljivo, još je Uredba/39 dozvoljavala da se s nekog (dijela) pomorskog dobra „*skine ovo njegovo obilježje“* i da se *„odrede uvjeti stjecanja vlasništva“*. Čak su u završnim odredbama Uredbe prepoznate situacije stečenog prava vlasništva i prije njenog stupanja na snagu na način da je njihovim nositeljima dano pravo na *„odštetu“* u postupku izvlaštenja. Od tada pa nadalje prijelazne i završne odredbe svih propisa o pomorskom dobru (ZPVDLP/74 – PZ/94 – ZPDML/03) prepoznaju slučajeve ***valjano stečenog*** prava vlasništva ili drugih stvarnih prava na pomorskom dobru. Radi se o *“naslijeđenim”* problemima koji se prenose s jedne vlasti na drugu, iz jednog propisa u drugi, te s kojima se očito izbjegava definitivno i konačno suočiti. Točnije, iz jednih prijelaznih i završnih odredbi u druge prijelazne završne odredbe, iz jednog propisanog prijelaznog režima u drugi[458]. Propušteno je to učiniti i s

[456] Odredbe čl.57., 58. i 59. stupile na snagu 18 mjeseci kasnije nego ostale odredbe ZION – s danom 1.1.2016., prema završnoj odredbi čl.64. ZION. Sukladno Konačnom prijedlogu ZION, razlog je bilo predviđanje i osiguranje potrebnih financijskih sredstava u državnom proračunu RH.

[457] Postoji li pravo na naknadu izvan slučajeva propisanih (redovitom) odredbom čl.58. ZION primjenom (prijelazne) odredbe čl.62.st.2. ZION o primjeni odredaba ZION ***na postupke određivanja naknade*** za nekretnine deposedirane sukladno ranijim propisima ***koji do 26.6.2014. nisu pokrenuti?*** To je jedno od istraživačkih pitanja.

[458] Sva pitanja koja su uži predmet ovog istraživanja tiču se tzv. prijelaznog režima koji se riješava prijelaznim i završnim odredbama. Važnost upravo tih odredbi naglašava *Stanković Gordan*, vrlo aktivan autor glede konkretne problematike pomorskog dobra u RH. U nastavku izvaci iz njegovih tekstova objavljenih 2018. i 2019., dakle prije

ZPDML/23, unatoč mnogobrojnim prijedlozima stručne i zainteresirane javnosti – prije zakonodavne procedure, tijekom nje i nakon stupanja Zakona na snagu. Zakonito stečena prava iz ulaganja predstavljaju ustavnu kategoriju (čl.49.st.4. Ustava) te su se ona mogla i morala urediti novim Zakonom.

Procedura donošenja novog propisa o pomorskom dobru može se reći da je trajala gotovo od samog stupanja na snagu ZPDML/03, uslijed nezadovoljstva prijelaznim i završnim odredbama od strane zainteresiranih nositelja vlasničkih i drugih stvarnih prava, te drugih stečenih prava na pomorskom dobru. Sve to se intenziviralo nakon odluke USRH iz 2011. kojim je jedna od prijelaznih odredbi ukinuta, ali nastavljeno je novim ustavnosudskim inicijativama protiv prijelaznih i završnih odredbi ZPDML/03.

> U dostupnoj literaturi pronađena je analiza Prijedloga novog zakona iz 2015. u kojem su bile sadržane mnoge odredbe koje su izostale u zakonskom tekstu koji je stupio na snagu 2023.
>
> Primjerice, od opće predmnijeve nevaljanosti upisa (sadržanoj u čl.217.st.1. ZPDML/23), u Prijedlogu iz 2015. bile su propisane iznimke (koje su očito izostale u stavku 2.) za upise prava vlasništva na nekretninama koje je nadležno tijelo prodalo ili dodijelilo trećoj osobi po propisima koji su uređivali građevinsko zemljište, radi izgradnje zgrade, pod uvjetom da je plaćena naknada za zemljište i da je zgrada izgrađena u skladu s propisima. Osobama koje su valjano stekle vlasništvo temeljem prethodno navedenih pravnih osnova te njihovim pravnim sljednicima, a čije je pravo vlasništva na nekretnini koja je pomorsko dobro, brisano iz zemljišne knjige, **pripada pravo na naknadu od RH, ako ga već nisu ostvarili po propisima o izvlaštenju.**[459]

stupanja na snagu ZPDML/23: *"Problem stečenih prava neće se riješiti sam od sebe. Naprotiv, čim duže ostaje bez kvalitetnog i sveobuhvatnog rješenja, on će postajati sve veći i složeniji. No koliko god složen problem bio, ipak ga se ne bi smjelo rješavati „preko koljena", jer će to sigurno uroditi nepravednim rezultatima. Ako ne želimo da se išta na pomorskom dobru zakonski rješava na takav način,* ***valja pledirati za studiozan, pažljiv, temeljit, stručan i po mogućnosti pravičan pristup izradi prijelaznih i završnih odredaba novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama,*** *a kako bi se problematika stečenih prava, kao jedan od prioriteta, riješila kvalitetno, sveobuhvatno i bez ostatka."*Izvor: Stanković, G.; 2018., https://www.pomorskodobro.com/fokus-stankovic-veljaca-2018/ , datum pristupa 12.8.2025.; *"Kada je riječ o stvarnim pravima i stečenim pravima na pomorskom dobru, propisi koji su se primjenjivali ili se primjenjuju u Hrvatskoj tijekom posljednjih stotinjak godina imaju neke zajedničke značajke.* ***Prvo, svi ti propisi – usprkos deklariranoj zabrani bilo kakvih stvarnih prava na pomorskom dobru – na ovaj ili onaj način ipak dopuštaju postojanje stvarnih prava na pomorskom dobru. Drugo, ovi propisi – unatoč gore navedenoj proturječnosti – propuštaju kvalitetno i cjelovito riješiti problem stečenih prava na pomorskom dobru. Štoviše, rješenja sadržana u prijelaznim i završnim odredbama sa svakim su novim propisom sve šturija i sve drastičnija na štetu nositelja stečenih prava.*** *Valja se nadati da će kod pripreme najavljivane novele Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama zakonodavac – poučen iskustvima – primijeniti pažljiviji pristup."* Izvor: Stanković, G.; 2019., https://www.pomorskodobro.com/stecena-prava-na-pomorskom-dobru/ , datum pristupa 12.8.2025.

[459] Op.cit., Ljubetić, S., str.118.

Drugi primjer izostalih odredbi su odredbe po kojima trgovačka društva kojima su ulaganja na pomorskom dobru priznata u pretvorbi, kojima je do dana stupanja na snagu novog zakona bila dodijeljena koncesija za korištenje predmetnog pomorskog dobra, mogu podnijeti zahtjev DORH za zaključenje nagodbe radi rješavanja imovinskopravnih odnosa na navedenom zemljištu i objektima. Ako je u vrijednost društvenog kapitala navedenih trgovačkih društava prilikom pretvorbe procijenjena vrijednost objekata ili zemljišta koji u vrijeme pretvorbe nisu imali status pomorskog dobra, ali su taj status naknadno stekli, ta trgovačka društva mogu također podnijeti zahtjev DORH za zaključenje nagodbe. Nagodba se može sklopiti pod uvjetom davanja nove koncesije, produženja roka postojeće koncesije ili zamjene nekretnina koje su pomorsko dobro za nekretnine u vlasništvu davatelja koncesije, a sve zauzvrat da se dade tabularna izjava za upis pomorskog dobra u zemljišnoj knjizi.[460]

Tijekom zakonodavne procedure

U kontekstu pomorskog dobra, problem stečenih prava ostaje neriješen još od osamostaljenja Republike Hrvatske. Učenje o stečenim pravima proizlazi iz teorije legitimnih očekivanja, prema kojoj prava stečena zakonitim postupkom za važenja jednog propisa ne smiju biti izgubljena stupanjem na snagu novog propisa, kako bi se izbjegla retroaktivna primjena zakona. Suprotno tome, javni interes može opravdati ograničavanje ili uskraćivanje tih prava, pri čemu **zakonodavac mora pronaći ispravnu ravnotežu između zaštite stečenih prava i legitimnih očekivanja s jedne strane te javnog interesa s druge**, osobito kod drastičnih zakonskih promjena.[461]

[460] Ibid., Ljubetić, S., str.119. i 120., čl.215. st.1. – 4. Prijedloga ZPDML iz 2015. Imenovana autorica je (str.120.) očitujući se na rješenja iz Prijedloga/2015. konstatirala ono što rezultati istraživanja sugeriraju da je bio jedan od odlučujućih faktora zašto su na kraju izostale citirane odredbe u zakonskom tekstu koji je stupio na snagu: *„Također, sve i kada bi predložena rješenja bila adekvatna, valja imati na umu da bi za njihovu provedbu valjalo izdvojiti i značajna novčana sredstva potrebna kako za same postupke upisa tako i za isplate naknade za izvlaštenja.“*

[461] Op.cit., Stanković, G., 2019.: *“Problem stečenih prava na pomorskom dobru nije na zadovoljavajući način riješen još od osamostaljenja Republike Hrvatske, s vremenom postaje sve kompleksniji i sve teže rješiv, pa na državu stavlja sve veći pritisak u smislu donošenja propisa koji će ovo kompleksno pitanje riješiti jednom za svagda.* ***Učenje o stečenim pravima emanacija je teorije legitimnih očekivanja****. Ta teorija uči da prava stečena u postupku koji je okončan u vrijeme važenja jednog propisa ne bi smjela biti izgubljena stupanjem na snagu novog ili izmijenjenog propisa po kojemu ta prava ne bi mogla biti dodijeljena. U protivnom, odnosno kada bi naknadna izmjena propisa mogla utjecati na postojanje ranije stečenih prava, radilo bi se o retroaktivnoj primjeni propisa, što se protivi osnovnim pravnim zasadama Teorija legitimnih očekivanja uči da subjekti takvih prava imaju legitimno očekivanje da im ta prava pripadnu i usprkos izmjeni propisa, odnosno da se njihovi predmeti rješavaju prema odredbama ranijeg propisa, tj. propisa koji je bio na snazi u trenutku otpočinjanja postupka.* ***Kao protuteza učenju o stečenim pravima i legitimnim očekivanjima, javlja se <u>učenje o javnom interesu:</u> stečena prava i legitimna očekivanja mogu se u određenoj mjeri uskratiti odnosno ograničiti ako tako nalaže javni interes. <u>Na zakonodavcu je da pronađe ispravnu ravnotežu.</u>*** *Što je izmjena propisa drastičnija, to bi više brige trebalo posvetiti očuvanju stečenih prava i legitimnih očekivanja, odnosno* ***barem iznalaženju ispravne ravnoteže između stečenih prava i legitimnih očekivanja s jedne, te javnog interesa s druge strane.*** *Stoga, dođe li do korjenitih promjena propisa, stečenim pravima i legitimnim očekivanjima treba posvetiti osobitu brigu. U protivnom, velik broj subjekata mogao bi ostati nepravedno zakinut.”*

Današnje stanje proizlazi iz primjene nekvalitetnih zakona, osobito prijelaznih i završnih odredbi o pretvorbi i pomorskom dobru, koje nisu jasno uredile konverziju prava korištenja u koncesiju. Odgovornost za takve propise leži na zakonodavcu. Potrebno je osigurati trgovačkim društvima, kao sljednicima bivših društvenih poduzeća, minimum prava temeljen na načelu komercijalne pravednosti. To se može postići, primjerice, produljenjem koncesije ili naknadom tržišne vrijednosti za sadržajna zahvaćanja subjektivnih imovinskih prava, sukladno ustavnim jamstvima zaštite vlasništva.[462]

Nakon stupanja na snagu ZPDML/23

Novi ZPDML nije uredio posljedice pretvorbe, stečenih prava ni zakonitih ulaganja na pomorskom dobru, čime su uzdrmani temelji sustava njegova upravljanja, korištenja i zaštite. Ni prethodni propisi, uključujući Pomorski zakonik iz 1994., ZPDML/03 ni ZPDML/23, ne spominju ta pitanja, iako proizlaze iz ukidanja društvenog vlasništva. Ovakvo ignoriranje stvara **pravnu nesigurnost** za subjekte koji su pretvorbu proveli zakonito te će imati ozbiljne i dugotrajne posljedice koje će morati rješavati pravosuđe.[463]

---

[462] Izvor: Portal pomorsko dobro; https://www.pomorskodobro.com/stecena-prava-i-legitimna-ocekivanja-na-pomorskom-dobru/ , datum pristupa 12.8.2025.: ***"Iako je zakonski Prijedlog o pomorskom dobru i morskim lukama koji je prezentiran stručnoj Radnoj grupi 31. kolovoza, 2022. izrijekom naveo "PRETVORBU" kao jedno od osnovnih pitanja koje se trebalo konačno zakonski urediti, to se nažalost nije dogodilo***. *Portal pomorsko dobro vam predstavlja istraživački rad Izv.prof.dr.sc. Ive Tuhtan Grgić koji vjerno oslikava svu slojevitost, a istovremeno važnost zakonitih ulaganja, stečenih prava i legitimnih očekivanja bivših korisnika pomorskog dobra. Ta pitanja smatramo ključnim za cjeloviti sustav budućeg upravljanja i gospodarenja pomorskim dobrom.* ***Problem se jednostavno ne može ignorirati te predlažemo da rješenje tog pitanja bude omogućeno i ugrađeno u Prijelazne i završne odredbe budućeg ZPDML.";*** Tuhtan Grgić. I., *Stečena prava i legitimna očekivanja bivših nositelja prava na korištenje pomorskog dobra s neograničenim trajanjem i trajanjem vremenski ograničenim „dok se obavlja djelatnost";* 2022.: ***"Stanje koje imamo danas nije posljedica loše primjene kvalitetnih zakona, nego primjene nekvalitetnih zakona.*** *Cijeli korijen problema leži u konfuznim i nedorečenim propisima o pretvorbi i o pomorskom dobru, nepostojanju posebnih propisa o pretvorbi na pomorskom dobru i lošim odredbama o konverziji prava na korištenje pomorskog dobra u koncesiju. Odgovornost za konfuzne i nekvalitetne propise ne počiva ni na sudovima, ni upravnim tijelima, ni voditeljima zemljišnih knjiga, ni nesavjesnim pojedincima koji su htjeli u postupku pretvorbe dobiti nešto više od onoga što im je pripadalo.* ***Odgovornost počiva na zakonodavcu***. *Iako se, na prvi pogled, produljenje koncesije ili propisivanje prava na naknadu može činiti suprotnim ne samo domaćim nego i europskim propisima o koncesijama, smatramo da bi ono kao jednokratna mjera zakonodavca usmjerena na ispravljanje povrede stečenih prava bilo ne samo opravdano, nego i poželjno,* ***jer su učinjena takva sadržajna zahvaćanja subjektivnih imovinskih prava iz čl. 48. st. 1. Ustava Republike Hrvatske koja bi za posljedicu morala imati obvezu naknade tržišne vrijednosti oduzete imovine iz čl. 50. st. 1. Ustava."***

[463] Izvor: Kundih, B., 2023., https://www.pomorskodobro.com/ocjena-novog-zakona-o-pomorskom-dobru/ , datum pristupa 12.8.2025.: ***"Istovremeno novi Zakon nije niti pokušao a kamoli uredio posljedice pretvorbe, stečenih prava i zakonitih ulaganja na pomorskom dobru.*** *Time su uzdrmani sami temelji arhitekture pomorskog dobra koja će zasigurno imati negativni refleks na cjeloviti sustav upravljanja, gospodarskog korištenja i zaštite pomorskog dobra. Zaista je nevjerojatno da Pomorski zakonik iz 1994.god., ZPDML/03 a niti novo doneseni ZPDML/23. niti jednom riječju ne spominju zakonito stečena prava iz ulaganja, pretvorbu na pomorskom dobru, kao i njene pravne učinke*

Riječ je o tome da su javne vlasti u promatranom razdoblju (pretežno vlasti FNRJ/SFRJ) svojim aktima ***de facto i de iure*** **izdvajali / izuzimali** određene dijelove kopna iz pomorskog dobra, te da su na tim dijelovima kopna davana pravnim subjektima određena prava, da su im izdavane dozvole sukladno propisima o gradnji i da su pravni subjekti temeljem dozvole javnih vlasti izgradili objekte. A nakon osamostaljenja RH (1990e i 2000e godine) su ti pravni subjekti (najčešće ranija društvena poduzeća) provodili (zakonima RH propisane) postupke pretvorbe i privatizacije u kojima su izgrađeni objekti – uz sudjelovanje tadašnjeg Hrvatskog fonda za privatizaciju (kasnije Agencije za restrukturiranje i prodaju) – procijenjeni u temeljni kapital novoosnovanih trgovačkih društva koji su ishodili i uknjižbu prava vlasništva u zemljišnim knjigama.

Hrvatski zakonodavac (i sudovi i upravna tijela u RH) se odbija konačno i definitivno suočiti i razriješiti opisana stečena prava, pa makar ih nazvali i (zakonitim) ulaganjima[464], kao i s posljedicama pretvorbe (zakoni RH, tijela RH), te s legitimnim očekivanjima nositelja[465] tih prava/ulaganja, imajući u vidu široki konvencijski pojam ***„vlasništva“*** i prava na mirno uživanje istog.

Odredbe prijelaznog režima ZPDML/23 koje uređuju navedena pitanja su odredbe:

- čl.209. o postojećim građevinama izgrađenima na nasipu koji se ***izuzima*** iz pomorskog dobra;

koji su na koncu posljedica ukidanja sustava društvenog vlasništva. ***Upravo to je bilo jedno od ključnih pitanja koje je trebao urediti novi Zakon. Ova amnezija stručnog nositelja novog ZPDML vjerojatno je posljedica prije svega bježanja od istine s kojom bi se javna vlast trebala suočiti. Čini se da je pretvorba na pomorskom dobru bila greška sustava koju se najradije želi zaboraviti kao da nikada nije ni postojala.*** *Upravo oni koji su pretvorbu zakonito proveli, ne dovodeći u pitanje nevlasničko pravni režim pomorskog dobra, danas su u neizvjesnoj situaciji vezano uz budućnost svog poslovanja.* ***Bez svake sumnje ignoriranje zakonodavca tog izuzetno važnog pitanja kao i pitanja zakonito stečenih prava u cjelini, imati će izuzetno ozbiljne posljedice koje će godinama rješavati pravosuđe.”***

[464] Zajamčena prava o jednakosti poduzetnika na tržištu i zaštiti prava stečenih ulaganjem kapitala koja se ne mogu umanjiti zakonom niti drugim pravnim aktom (čl. 49. st. 2. i 4. Ustava RH).

[465] Npr. Zakon o otocima (NN br. 116/2018, 73/2020, 133/2020, 70/2021) i ranije Zakon o otocima (NN br. 34/1999, 32/2002, 33/2006, 33/2006) predviđaju posebna ograničenja prava vlasništva. Pored prava prvokupa vlasnicima je postavljeno dodatno ograničenje (čl.44. ZO/18, čl.35.c. ZO/99) u raspolaganju nekretninama (na malim, povremeno nastanjenim i nenastanjenim otocima i otočićima) koje zakon označava kao ***“prva čestica do mora ili prva čestica do obalne čestice”*** i koje ne smiju – pod posljedicom ništetnosti ugovora - biti predmetom prodaje dok se ne utvrdi granica pomorskog dobra. Kako ta granica u pravilu nije utvrđena, promet nekretninama na malim otocima je trajno zaustavljen čime je pravo vlasništva u velikoj mjeri ograničeno. Sva zakonom propisana ograničenja vlasništva, pa tako i ona iz propisa o otocima, morala bi biti u skladu s Ustavom i međunarodnim ugovorima postuliranim načelom jamstva vlasništva i razmjernosti ograničenja.

- i čl.217. (st.1., 2., 3. i 5.) o upisima prava vlasništva na pomorskom dobru.[466]

Prvi slučaj se odnosi na dio nasipa[467] koji se *„zadržava[468] u prostoru“* sukladno odredbama čl.210. – 212.[469] koji *„više ne predstavlja pomorsko dobro“* prema kriterijima ZPDML/23 i koji *ex lege* postaje (st.1.) vlasništvo RH. Međutim (st.2.), ako se na tom istom nasipu - koji se ***„izuzima iz pomorskog dobra“*** – nalazi zgrada *„**izgrađena na temelju zakonitog akta o gradnji,** osoba ili njezin pravni prednik koji su **svojim sredstvima** izgradili tu zgradu i Republika Hrvatska **suvlasnici su**[470] na dijelu nasipa koji čini zemljište ispod zgrade, zemljišta koje služi redovitoj uporabi zgrade i zgradi, i to Republika Hrvatska u suvlasničkom omjeru koji je odgovarajući vrijednosti zemljišta, a osoba koja je svojim sredstvima izgradila zgradu u suvlasničkom omjeru koji je odgovarajući vrijednosti te zgrade.“* Zakonodavac (st.4.) je ograničio *„izuzimanje iz pomorskog dobra“* tako što je odredio da se **ne mogu izuzeti** iz pomorskog dobra zgrade izgrađene na temelju građevne dozvole iz koje proizlazi da se dopušta gradnja u svrhu korištenja pomorskog dobra (kao što su kupališta, plažni objekt, spremišta za čamce, ribarsku opremu i sl.).

Slijedom navedenoga, odredbe čl.209. ZPDML/23 predviđaju **ex lege suvlasništvo** RH i osobe koja je osobno ili putem pravnog prednika svojim sredstvima **temeljem zakonitog akta o gradnji** (ne smije se raditi o gradnji u svrhu korištenja pomorskog dobra) izgradila zgradu na tada sastavnom dijelu pomorskog dobra koji po svojim osobinama sukladno kriterijima ZPDML/23 više ne predstavlja pomorsko dobro, a koji dio pomorskog dobra kao nasip je vidljiv na DOF-u 5/2011 te se zadržava u prostoru.

---

[466] Prvi propis koji izrijekom spominje pojam *„izdvajanja/izuzimanja iz pomorskog dobra“.* Čak je propisano (čl.25.) da svako rješenje o određivanju granice pomorsko dobro **mora** sadržavati navod da nekretnina **gubi status** pomorskog dobra ako se dio nekretnine prema kriterijima iz ovoga Zakona **iznimno treba *izuzeti* iz pomorskog dobra.**

[467] Sukladno definicijama iz čl.3., nasip je kopno nastalo nasipavanjem mora, a nasipavanje mora je svaka ljudska radnja kojom se proširuje kopno u more.

[468] Ozakonjuje/legalizira. Istovjetna odredba u odredbama čl.209.st.3. i čl.212.st.13.: *„U svim postupcima radi **zadržavanja građevina u prostoru** mora se voditi računa da se izbjegne refleks (odraz) objektivne pravne norme odnosno da se izbjegne učinak da ozakonjena građevina na pomorskom dobru koja bi trebala biti u općoj uporabi i jednako dostupna svima **u naravi i stvarno ne služi privatnom interesu** (primjerice sunčališta, privezišta i plaže izgrađene ispred privatnih zgrada i dr.).“*

[469] ***Nasipi vidljivi*** na digitalnoj ortofoto karti Državne geodetske uprave izrađene na temelju aerofotogrametrijskog snimanja Republike Hrvatske započetog 21. lipnja 2011. – ***dalje: DOF-u 5/2011***

[470] Iznimke od općih pravila iz čl.10.st.4. po kojem nitko ne može dokazati valjani pravni temelj stjecanja prava vlasništva niti drugih stvarnih prava na nasipu te čl.17. po kojem nasipavanje mora *(pro futuro)* nije dopušteno i po kojem se (postojeći) nasipi smatraju nekretninama u statusu pomorskog dobra.

Za razliku od prethodno analiziranih odredbi čl.209. u kojima se radi o dijelu kopna koji *„više **ne** predstavlja pomorsko dobro“* prema kriterijima ZPDML/23, u odredbama čl.217. se radi o dijelu kopna **koje jest** pomorsko dobro i **koje je oduvijek bilo** pomorsko dobro.

Drugi slučaj se odnosi na iznimke od općeg pravila (st.1.) po kojem su svi postojeći[471] upisi prava vlasništva na *„izvorno/oduvijek“*[472] pomorskom dobru nevaljani i bez pravnog učinka. Zakonodavac je odredio (st.2.) da se smatra valjanim upis vlasništva na nekretnini koja je temeljem odluke tijela javne vlasti ***„bila izdvojena iz pomorskog dobra“,*** i to *neovisno* o činjenici što se radilo o pomorskom dobru i *neovisno* o tome bi li i sada (u cijelosti ili djelomice) predstavljala pomorsko dobro. Zatim je zakonodavac odredio (st.3.) da su svi upisi vlasništva koji potječu od nekadašnjih *sui generis* prava na nekretninama u *društvenom vlasništvu* nevaljani i bez pravnog učinka ako se radi o nekretninama koje su **u vrijeme pretvorbe** upisanog trgovačkog društva odnosno **u vrijeme pretvorbe** njihovog prednika/društvenog poduzeća bile *ex lege* pomorsko dobro.

Konfrontirajući citirane odredbe čl.209.st.2. te čl.217.st.2. i 3., te njihovim gramatičkim i ciljnim tumačenjem, uočava se da bi ***differentia specifica*** **(vrsna razlika*)*** i odlučujući čimbenik bilo to postoji li ili ne postoji **akt tijela javne vlasti** koji bi imao faktični i pravni **učinak izdvajanja / izuzimanja** predmetnih dijelova kopna iz pomorskog dobra – neovisno o tome bili oni sada *ex lege* pomorsko dobro i/ili po ranijim propisima *ex lege* pomorsko dobro. Što se sve može smatrati aktom javne vlasti o izdvajanju dijela kopna iz pomorskog dobra[473] odgovorit će sudska praksa.

3.4.5. Ocjena ustavnosti odredaba čl.118. ZPDML/03 prema odluci Ustavnog suda RH od 4.10.2011. (U-I-4445/08) – ukinuta odredba o brisanju vlasništva i upisivanju pomorskog dobra u zemljišnoknjižnom postupku na prijedlog državnog odvjetnika

[471] Na dan 29.7.2023., upisi provedeni do tog dana kao dana stupanja na snagu ZPDML/23.
[472] Na nekretninama koje su pomorsko dobro *ex lege* po ZPDML/23 i *ex lege* po prijašnjim propisima bile pomorsko dobro.
[473] Akt o nacionalizaciji? Ako se pođe od toga da je nacionalizacija u FNRJ/SFRJ bila proces prijenosa određene nekretnine iz *„privatnog“* vlasništva (vlasništva pojedinca) u tzv. društveno vlasništvo (općenarodnu imovinu), može li se smatrati da se mogao nacionalizirati dio kopna koji je kao pomorsko dobro bio u režimu općeg dobra po svim propisima o pomorskom dobru? Što u slučaju davanja prava korištenja, upravljanja i raspolaganja (prava *sui generis* na društvenom vlasništvu) na tim nacionaliziranim nekretninama? Što u slučaju izdavanja lokacijske dozvole i građevinske dozvole, a nakon izgradnje i izdavanja uporabne dozvole ili drugog akta za uporabljivost izgrađenih objekata?

Naznačena odluka USRH ima (ili je barem imala[474]) ogromno značenje glede pravnog puta za upisivanje/evidentiranje pomorskog dobra. Uvodno se podsjeća na kratku kronologiju koja je vodila k ovoj odluci te kratku kronologiju koja je uslijedila nakon nje.

Prije stupanja na snagu odredaba ZPDML/03 koje su postavile predmetnu **presumpciju nevaljanosti upisa** (stavak 1. koji nije ukinut odlukom USRH) stvarnih prava na pomorskom dobru, te dale sporno ovlaštenje državnom odvjetniku da **u zemljišnoknjižnom postupku** ishodi brisanje onih upisa za koje on smatra po vlastitoj diskrecijskoj ocjeni da upisani subjekt ne može dokazati valjan način stjecanja upisanog stvarnog prava (stavak 2. ukinut odlukom USRH), raniji propisi o pomorskom dobru nisu sadržavale takvu odredbu. Prijelazne i završne odredbe ranijih propisa su predviđale da u slučaju da knjižni nositelj stvarnog prava ne može dokazati valjan naslov i način stjecanja zastupnik države će ***„putem redovitog sudskog postupka zatražiti da se to dobro utvrdi kao pomorsko dobro“*** (čl.1038.st.3. PZ/94) odnosno ***„putem redovite sudske parnice zatražiti da se to dobro upiše u katastar pomorskog dobra kao pomorsko dobro“*** (čl.88.st.2. ZPVDLP/74). *Ratio legis* ranijih propisa bilo je upisanoj osobi omogućiti sudjelovanje u parničnom kontradiktornom postupku (za razliku od zemljišnoknjižnog postupka) suprotstavljajući svoje činjenice i dokaze naspram onih zastupnika države, te u konačnici da sud bude taj koji donese konačnu ocjenu uzimajući u obzir činjenice i dokaze obje strane, a ne sam zastupnik države u nekontradiktornom zemljišnoknjižnom postupku.

Dakle, postojalo je dugo razdoblje od 1939. pa do 2003. u kojem su zastupnici države bili ti koji su morali inicirati parnične postupke da bi upisali pomorsko dobro na nekretninama gdje postoje upisi prava vlasništva. To je promijenjeno stupanjem na snagu ZPDML/03 te je sve do predmetne odluke 2011. državno odvjetništvo unutar zemljišnoknjižnog postupka ostvarivalo brisanje postojećih upisa vlasništva i drugih stvarnih prava, uz istodobno upisivanje pomorskog dobra. Posljedično je to dovelo do parničnih postupaka (brisovnih tužbi, sukladno odredbama ZV i ZZK) koje su inicirale izbrisane osobe.[475]

Naznačenom odlukom USRH iz 2011. ukinuto je citirano ovlaštenje državnog odvjetnika da provodi predmetne upise u zemljišnoknjižnom postupku, te je posljedično vraćena na njih obveza

[474] Imajući u vidu da je odredba s istim učincima ponovno uvedena stupanjem na snagu ZPDML/23.
[475] Sudski postupci u RH nažalost nisu kratki, pa veći broj nije okončan u promatranom vremenskom prozoru (2003. – 2011.) od cca 8 godina.

da to mogu ishoditi jedino u parničnom postupku. O tome je prikupljen veliki broj negativnih sudskih odluka za RH.[476]

I kada se moglo pomisliti da je to konačno postalo općeprihvaćeno rješenje, dodatno osnaženo predmetnim pravnim shvaćanjem USRH, ZDPML/23 je uveo odredbe s istim učincima, kao da predmetne odluke USRH[477] nikad nije bilo, što je produbilo pravnu nesigurnost za sve aktere – ne samo za izbrisane pojedince, nego i za primjenjivače prava.[478]

U trenutku pisanja ovog rada nije bilo nove odluke USRH o ustavnosti relevantnih prijelaznih i završnih odredbi ZPDML/23, ali bi obrazloženje predmetne odluke iz 2011. trebalo biti jednako primjenjivo i danas. Radi se o besteretnom otpisu radi upisa statusa pomorskog dobra ***protiv poznatih vlasnika***[479], što u zemljišno knjižnom postupku – glede pomorskog dobra[480] - u razdoblju između 2011. i 2023., kao ni u dugom razdoblju od 1939. do 2003., nije bilo dopušteno.

> Prije svoje ocjene, USRH je – jednako kao i kad je odlučivao o ustavnosti prijelaznih i završnih odredbi ZC/11 u ranije citiranom odbijajućem rješenju iz 2017. (U-I-6326/11) – zatražio mišljenje Katedre za građansko pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu:
>
> *"... Takvo propisivanje presumptivno nevaljanog stanja nije samo po sebi u suprotnosti s Ustavom, zbog toga jer zakonodavac nije dužan u ustavnopravnom smislu štititi registarsko stanje na način da ono uživa presumpciju valjanosti, ako on ocijeni da je to stanje u velikom broju slučajeva nevaljano tako da bi takva presumpcija bila u neskladu sa stvarnošću.*[481] *(...)* ***Međutim, kada se državnom odvjetniku daje pravo na pokretanje postupka brisanja prava vlasništva u zemljišnoj knjizi, potrebno je zaštititi postojeća prava od***

[476] Primjerice Rev-1811/13, Rev-2482/11, Rev-2640/13, Rev-1029/14, ŽS ST Gž Zk 933/17, ŽS VŽ Gž Zk-21/19, itd., sve redom u zemljišnoknjižnim postupcima po prijedlogu RH.
[477] Obrazlažući ove odredbe u Konačnom prijedlogu ZPDML/23 nije se ni spomenula predmetna odluka USRH.
[478] Pronađena je odluka USRH iz 2025. (U-III/2444/23). Manje važno za predmet istraživanja što je prihvaćena ustavna tužba tužitelja u predmetu zbog smetanja posjeda na pomorskom dobru, ali se USRH pozvao na predmetnu odluku iz 2011. (U-I-4445/08) mada je u trenutku donošenja odluke već gotovo dvije godine bio na snazi ZPDML/23 koji je odbacio shvaćanje iz te odluke.
[479] Bez obzira na zatečene upise prava vlasništva, isključujući načelo knjižnog prednika.
[480] Usporedbe radi, za razliku od pomorskog dobra gdje su RH odnosno državno odvjetništvo ovlašteni tek od 2023. kroz ZK postupak provoditi brisanja upisanih osoba, kod nerazvrstanih cesta je još odredbama ZC/11 dano ovlaštenje gradovima/općinama da **jednostrano** proglase da je određeni dio nekretnine u naravi cesta, time prenesu predmetni dio sebi u vlasništvo, ne primjenjujući načelo knjižnog prednika. Po ustaljenoj praksi VSRH, rok zastare za naknadu brisanim osobama ne teče od provedenog brisanja odnosno dostave ZK odluke o brisanju, nego otkad je cesta bila faktično izgrađena što je u velikom broju slučajeva bilo prije 2006. – pet godina prije stupanja na snagu ZC/11. Razlika je što ZPDML/23 određuje pravo na naknadu kao da je provedeno izvlaštenje, dok ZC/11 nije i ne propisuje uopće situacije faktičnih izvlaštenja u perfektu, već jedino formalnih izvlaštenja u futuru.
[481] Ista rečenica je sadržana i u mišljenju iz citirane odluke USRH iz 2017., što nije za čuditi imajući u vidu da se radi o prijelaznim režimima upisivanja/evidentiranja javnog dobra odnosno općeg dobra. Točno je da ustavotvorac ne štiti zemljišnoknjižni sustav. Ali brani izvlaštenje bez naknade. Međutim, odluke USRH glede prijelaznih odredbi dva zakona su bile različite.

eventualno pogrešnog brisanja, jer bi takav postupak imao učinke izvlaštenja. *Naime, okolnost da se svim upisima oduzima presumirana valjanost* ***ne znači automatski da su ti upisi nevaljani,*** *već zbog toga jer iz čl. 118. st. 1. ZPD proizlazi da su nevaljani samo oni upisi za koje se ne može dokazati pravno valjani način stjecanja."*

USRH je u svojoj ocjeni (točka 11.) zaključio da se u ukinutoj odredbi čl.118.st.2. ZPDML/03 pošlo od toga **da su <u>svi</u> takvi upisi nevaljani,** a propisivanjem redovitog zemljišnoknjižnog postupka brisanja vlasniku nije pružena **mogućnost osporavanja propisane presumpcije.** Štoviše, nositelj upisa čije se brisanje traži **nije ni upoznat da se vodi postupak brisanja njegovog prava vlasništva,** imajući u vidu opća pravila zemljišnoknjižnog postupka, što bi po ocjeni USRH dovelo do **faktičnih učinaka izvlaštenja**, bez prethodnog omogućavanja izbrisanoj osobi da u parničnom kontradiktornom postupku zaštiti svoja prava. Potrebno je dakle zaštititi postojeća prava od eventualno pogrešnog brisanja, jer bi takav postupak imao učinke izvlaštenja.

Tijekom istraživanja pronađene su inicijative za ocjenu ustavnosti i drugih odredbi čl.118. ZPDML/03. Za predmet istraživanja značajno je rješenje USRH od 9.10.2019. (U-I-6256/14) kojim je većina sudaca odbila prijedlog (2014.) za pokretanje postupka ocjene ustavnosti, uz izdvojeno mišljenje jednog suca[482]. Pravno pitanje koje su predlagatelji[483] postavili jest o ***(ne)ustavnosti nepropisivanja pitanja naknade za oduzimanje vlasništva*** u odredbama ZPDML/03. Naime, za razliku od ZPMDL/23 koji u više odredbi[484] upućuje na pravo na naknadu kao da je provedeno izvlaštenje/na naknadu prema propisu o izvlaštenju, ZPDML/03 nije imao te odredbe.

Predlagatelji su tvrdili da je propust zakonodavca urediti pitanje naknade u odredbama čl.118. ZPDML/03 protivan nizu odredbi Ustava RH[485] te da „*u hrvatskom pozitivnom pravu* ***nije pravno dopušteno oduzimanje prava vlasništva bez ikakve naknade*** *samo zato što se radi o zgradi na pomorskom dobru".* USRH je zatražio očitovanje Ministarstva mora, prometa i infrastrukture u kojem je – između ostalog – navedeno:

„Dakle ne radi se o novini u pravu koja je uvedena Pomorskim zakonikom iz 1994. godine[486], odnosno Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2003. godine kojim se legalno stečena prava zakonom

[482] Dr.sc. Branko Brkić.
[483] Četvoro profesora Pravnog fakulteta u Splitu.
[484] Čl.10. st.11., 12 i 13., te čl.220.st.1. ZPDML/23.
[485] Odredbe Ustava RH koje su predlagatelji naveli: čl. 3., 14. st. 2., 29. st. 1., 48. st. 1., 49. st. 4., 50. st. 2. i 52. st. 2.
[486] Primjedba Ministarstva glede Pomorskog zakonika (1994.) nije osnovana. Naime, odredbom čl.1038.st.1. tog Zakona predviđeno je ***pravo*** na naknadu bivšeg vlasnika, uz ***dužnost*** predstavnika države da provede postupak izvlaštenja, dok bivši vlasnik nastavlja *„privremeno besplatno"* koristiti pomorsko dobro ***„dok iznos utvrđene naknade za koncesiju za korištenje pomorskog dobra ne dosegne iznos naknade za oduzeto vlasništvo na objektu."***

negiraju, odnosno oduzimaju bez ikakva prava na obeštećenje. (...) Odredbama članka 118. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama razlučuju se slučajevi u kojima je pravo vlasništva stečeno na nezakonit način od slučajeva u kojima zbog prirodnih pojava ili proglašenja dijela kopna pomorskim dobrom pojedina nekretnina naknadno stječe status pomorskog dobra sukladno zakonskoj definiciji istoga. ***U prvom slučaju nema i ne može biti prava nezakonito upisanih vlasnika na izvlaštenje, koje bi tada bilo 'nagrada' za uzurpaciju, dok u drugom slučaju pravo na izvlaštenje[487] pripada dotadašnjim vlasnicima i to primjenom odredaba Zakona o izvlaštenju.“***

To što je pravo na naknadu za izvlaštenje (a ne pravo na izvlaštenje) ponovno predviđeno (nakon PZ/94) odredbama ZPDML/23[488], govori o osnovanosti tadašnjih navoda Ministarstva.

Nakon što se pozvao na obje odredbe čl.62. ZION[489], USRH nalazi neosnovanim prigovor predlagatelja o propustu zakonodavca da uredi pitanje isplate naknade za oduzimanje nekretnina sagrađenih na pomorskom dobru.[490]

Izdvojenim mišljenjem sudac Brkić (USRH) je problematizirao 1) nepropisivanje obveze države ***da obavijesti*** dotadašnjeg vlasnika da njegove nekretnine postaju pomorsko dobro; 2) nepropisivanje obveze ***da se ponudi naknada*** tržišne vrijednosti, uz kritiku mogućnosti da vlasnik bude prisiljen u parnici tražiti naknadu.[491]

---

[487] Pogrešno je govoriti o ***„pravu na izvlaštenje“*** budući da je ***„obveza naknaditi tržišnu vrijednost“*** na strani države i javnih vlasti ako se utvrdi da je došlo do oduzimanja stečenog prava vlasništva. Što se tiče *„nagrade za uzurpaciju“,* kako se navodi u prijedlogu, predlagatelji u svom prijedlogu su navodili druge slučajeve kada je *„do izgradnje došlo tzv. udruživanjem sredstava još u bivšoj državi i iako su oni koji su sredstva udružili ta prava uredno putem nadležnih državnih tijela procijenili i unijeli u temeljni kapital“.* Dapače, predmet ovog rada u širem smislu je bilo istražiti slučajeve u kojima se sumnja da su država i javne vlasti te koje su *„nagrađene za uzurpaciju“* vlasništva privatnopravnih subjekata.

[488] Međutim, ni u ZPDML/23 nije spomenuto, kamoli riješeno pitanje tzv. stečenih prava odnosno eventualno naknade za stečena prava što je višedesetljetni goruć problem. S druge strane, ZPDML/03 i /23 uređuju **naknade za ulaganja bivšim koncesionarima, ali ne i za ulaganja na pomorskom dobru** trgovačkih društava-sljednika bivših društvenih poduzeća koja su **u postupku pretvorbe procijenila ta ulaganja** što je tijelo RH (HFP) potvrdilo. Posljedično, državni proračuni i proračuni drugih javnih vlasti (grad, županija) imaju prihode od koncesija na istom tom pomorskom dobru na kojem trgovačka društva imaju **nikad naknađena ulaganja.**

[489] Članak 62. ZION: *“Postupci pokrenuti do stupanja na snagu ovog Zakona dovršit će se prema odredbama Zakona o izvlaštenju ('Narodne novine', br. 9/94., 35/94., 112/00. - OUSRH, 114/01., 79/06., 45/11. i 34/12.). Na postupke određivanja naknade za nekretnine eksproprirane ili deposedirane sukladno ranijim propisima, koji do stupanja na snagu ovog Zakona nisu pokrenuti, primjenjivat će se odredbe ovog Zakona."* Istražit će se primjenjivost odredbe stavka 2. za nadležnost upravnih tijela da postupaju u predmetima naknade za deposedacije, s time da oni upućuju na nadležnost parničnih sudova.

[490] Točke 14.1. i 14.2. obrazloženja rješenja USRH.

[491] *“Sadašnja koncepcija Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama je takva da se vlasništvo oduzima temeljem zakona u korist Republike Hrvatske, da se isto temeljem zakona upisuje u zemljišne knjige kao javno dobro, a da pri tome* ***nije propisana obveza države da obavijesti vlasnika da njegove nekretnine koje su mu upisane kao vlasništvo postaju pomorsko dobro, a niti obveza da se ponudi pravična naknada u vidu tržišne vrijednosti****. Zato podnositelji s pravom tvrde da je "... sigurno kako Ustav poznaje samo i isključivo kada već dođe do oduzimanja prava vlasništva*

Za primijetiti je da stajalište predlagatelja u ovom ustavnosudskom postupku, kao i suca s izdvojenim suprotnim mišljenjem, u bitnome se podudara sa shvaćanjem ESLJP u predmetu *Nešić protiv Crne Gore* (odluka iz 2020.) te stajalištem crnogorskih sudova i drugih nacionalnih tijela nakon te odluke.

3.4.6. Nema (nove) odluke o ustavnosti prijelaznih i završnih odredaba čl.217. i 220. novog ZPDML/23 o upisu u katastar i o uknjižbi u zemljišnoknjižnom postupku na prijedlog državnog odvjetnika – uz isključenje načela knjižnog prednika

Odredbama čl.217.st.5. i čl.220. ZPDML/23 – unatoč navedenim stavovima USRH glede ukinute odredbe čl.118.st.2. ZPDML/03 – uvedene su istovjetne odredbe kojima se (ponovno) omogućuje državnom odvjetniku da upisivanje/evidentiranje pomorskog dobra ishodi izravno u **zemljišnoknjižnom (ne više u parničnom) postupku, uz obligatornu[492] provedbu zemljišnoknjižnog suda,** kroz odredbe kojima će se:

- pomorsko dobro utvrđeno u skladu s ZPDML/03, za koje je izrađen parcelacijski / geodetski elaborat s ucrtanom granicom pomorskog dobra, **upisat će se** u zemljišne knjige kao pomorsko dobro, po prijedlogu državnog odvjetništva, **temeljem akta kojim je granica pomorskog dobra / lučkog područja utvrđena** i prijavnog lista koje izrađuje tijelo nadležno za katastar (čl.220.), a upisanim vlasnicima pripada pravo na naknadu kao da je provedeno izvlaštenje;
- na svim nekretninama koje su pomorsko dobro po samom Zakonu (sastavnice / definicija iz čl.6.), a koje su u zemljišnim knjigama uknjižene kao vlasništvo RH, JLS, državno vlasništvo, društveno vlasništvo, općenarodna imovina, opće dobro, javno dobro i sl., **uknjižit će se** pomorsko dobro u zemljišnoj knjizi **po prijedlogu državnog odvjetništva** (čl.217.st.5.).

---

naknadu tržišne vrijednosti ...", odnosno da najkasnije u trenutku kada država zahtjeva da se vlasništvo upiše na njeno ime da je dužna ponuditi tržišnu vrijednost kao pravičnu naknadu. Ustavnopravno je neprihvatljivo da se članak 118. stavak 4. osporenog zakona samo općenito poziva na odredbe Zakona o izvlaštenju jer je riječ o suštinski različitim postupcima. ***Pri tome nije jasno da li bi se i u kojem trenutku bi se primijenile odredbe o ponudi pravične naknade, ili bi vlasnik bio prisiljen u parnici tražiti pravičnu naknadu, što bi za njega bio nesrazmjeran teret****, i kako se postupa ako vlasnik nekretnine ne prihvati ponuđenu tržišnu vrijednost. Bilo bi logično da je država dužna ponuditi pravičnu naknadu i da ju vlasnik može prihvatiti, ali da pored toga u posebnoj parnici može tražiti i veću naknadu ukoliko smatra da ponuđena tržišna vrijednost nije adekvatna."*

[492] Formulacije *„zemljišnoknjižni sud **će** na prijedlog općinskog državnog odvjetništva **provesti** uknjižbu pomorskog dobra ..."* (čl.217.st.5.) i *„te su upisani vlasnici **dužni trpjeti** upis pomorskog dobra"* (čl.217.st.1.), kao i *„pomorsko dobro utvrđeno (...) **upisat će se** u zemljišne knjige kao pomorsko dobro..."* (čl.220.st.1.)

Očito je da je zakonodavac pri donošenju ZPDML/23 odbacio pravno shvaćanje USRH iz odluke (2011.) U-I-4445/08 koji je ukinuo istovjetnu odredbu ZPDML/03 kojom je također bilo dano pravo državnom odvjetniku da **jednostrano u zemljišnoknjižnom postupku** briše poznate upisane vlasnike i nositelje drugih stvarnih prava te upisuje pomorsko dobro. Naime, USRH je ukidanje takve odredbe obrazložio time 1) da upisana osoba mora biti upoznata s postupkom brisanja upisa stvarnog prava na njegovom imenu, ***što nije slučaj kod zemljišnoknjižnog postupka,*** te 2) da se upisanoj osobi mora omogućiti da u kontradiktornom postupku može osporiti presumpcija nevaljanog knjižnog stanja i zaštititi svoja prava od eventualno pogrešnog brisanja, ***što nije slučaj kod zemljišnoknjižnog postupka.***

S obzirom da je propisano **obligatorno** prihvaćanje prijedloga državnog odvjetnika od strane zemljišnoknjižnog suda, to implicitno podrazumijeva da je **načelo knjižnog prednika** – temeljno načelo zemljišnoknjižnog postupka – **isključeno** i u ovom slučaju. Iako to nije izrijekom propisano u ZPDML/23, može se zaključiti da je zakonodavac odredio da se predmetno brisanje postojećih upisa i upisivanje pomorskog dobra odvija suprotno općim pravilima zemljišnoknjižnog postupka kao što je to napravljeno prijelaznim i završnim odredbama čl.131. – 133. ZC/11, također uz **obligatorno** postupanje zemljišnoknjižnog suda – ***„bez obzira na postojeće upise u zemljišnoj knjizi“ (***čl.131.st.6. i čl.132.st.4. ZC/11); ***„neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe“*** (čl.133.st.1. ZC/11 i čl.132.st.3. ZKG/18), te naposljetku istovjetne odredbe čl.133.st.3. ZC/11 i čl.132.st.4. ZKG/18.[493]

Ovakve (ponovljene) odredbe ZPDML/23 znače **kontinuitet pravne nesigurnosti za sve aktere** – ne samo za upisane odnosno izbrisane osobe, nego i za državne odvjetnike, parnične i/ili zemljišnoknjižne sudove i druge aktere, koji su postupali prvo na jedan način, zatim na drugi, a sad opet na neki treći način.

Naravno, najteže posljedice osjećaju upisane odnosno izbrisane osobe koje ostaju ili će ostati bez (upisanih) stvarnih prava, bez prave upute o tome postoji li mogućnost (ako postoji, kakva i pred

[493] Članak 133. stavak 3. ZC/11: "*Na evidentiranje u katastru i upis u zemljišne knjige nerazvrstanih cesta iz članka 131. stavka 1. i članka 132. stavka 1. ovoga Zakona* ***ne primjenjuju se odredbe zakona*** *kojim se uređuje prostorno uređenje i gradnja, o parcelaciji građevinskog zemljišta te* ***evidentiranju građevina u katastru i upisu u zemljišne knjige****, niti odredbe drugih zakona i propisa koje su protivne članku 131. i 132. ovoga Zakona i stavku 1. i 2. ovoga članka.";* Članak 132. stavak 4. ZKG/18: *„Na evidentiranje u katastru i upis u zemljišne knjige komunalne infrastrukture iz stavka 1. ovoga članka* ***ne primjenjuju se odredbe zakona*** *kojim se uređuje prostorno uređenje o parcelaciji građevinskog zemljišta niti odredbe drugih zakona i propisa* ***kojima se uređuje katastar zemljišta i nekretnina, vlasništvo, druga stvarna prava i zemljišne knjige,*** *a koje su protivne stavcima 1. i 2. ovoga članka.“*

kojim tijelom) da zaštite svoja stvarna prava, a ako ne, postoji li mogućnost da ostvare prava na naknadu, opet kakva mogućnost i pred kojim tijelom. Kako je vidljivo iz u nastavku analizirane upravne i upravnosudske prakse, s obzirom da se ovdje **ne radi o *„proširenju granice pomorskog dobra“*** vrlo je izvjesno da bi njihov zahtjev bio odbijen odnosno odbačen.

Nameću se brojna pitanja analizom navedene dvije prijelazne i završne odredbe ZPDML/23.

> Imaju li temeljem navedene dvije odredbe izbrisane osobe **pravo u parničnom postupku dokazivati** a) da predmetni dio kopna po svojim osobinama **ne predstavlja pomorsko dobro** primjenom faktičnih kriterija iz zakonskih definicija i/ili b) da imaju **stečena prava** - da su stekli vlasništvo ili druga stvarna prava prije nego što je predmetni dio kopna postao pomorsko dobro, odnosno da je temeljem odluke nadležne javne vlasti predmetni dio kopna **izdvojen** iz pomorskog dobra? Pripada li im u tim slučajevima (barem) **pravo na naknadu ili zadržati pravo vlasništva** ako se u parničnom postupku vještačenjem i drugim dokaznim sredstvima utvrdi da se zaista ne radi o pomorskom dobru?
>
> Kod izbrisanih osoba temeljem odredbe čl.217.st.5. zakonodavac nije propisao **pravo na naknadu** kao da je provedeno izvlaštenje, kao što je to učinio kod izbrisanih osoba u primjeni odredaba čl.220. Također, odredbom čl.217.st.5. se daje **pravo diskrecijske ocjene državnom odvjetniku** da primjeni zakonsku definiciju na konkretan slučaj, iako je ta ovlast u detaljno propisanom postupku na nadležnom ministarstvu i županijskom povjerenstvu, kao što je propisano odredbama čl.220. da **tek temeljem akta o utvrđenju granice pomorskog dobra** državni odvjetnik može ishoditi uknjižbu pomorskog dobra.
>
> Ima li i u slučaju iz odredaba čl.220. (da je granica utvrđena u postupku pred županijskim povjerenstvom i ministarstvom, ili pak Uredbom Vlade RH) izbrisana osoba *pravo dokazivati suprotno* u sudskom parničnom postupku ili su sudovi ***„vezani“*** odlukom ministarstva/povjerenstva odnosno konkretnom uredbom?[494] Na ovo pitanje se izravno nadovezuje pitanje o pravnom karakteru akta o određivanju granice pomorskog dobra.
>
> Za usporedbu, imaju li pravo (bivši) vlasnici zemljišta koje sada navodno ulazi u nerazvrstanu cestu (po odluci same JLS – grada/općine), dokazivati da to zemljište po svojim osobinama (opet po zakonskoj definiciji) ne predstavlja nerazvrstanu cestu? Drugim riječima, dokazivati da to zemljište nije dostupno neograničenom krugu osoba za promet vozilima?[495]

Odgovori na neka od ovih pitanja – po trenutnim još **neujednačenim** stajalištima sudske prakse – u narednim konkretnim sudskim predmetima i odlukama. U trenutku pisanja ovog rada nema (nove) odluke o ustavnosti navedenih prijelaznih i završnih odredbi ZPDML/23.

[494] Vidi pravomoćnu presudu VTSRH Pž-3721/24 od 19.11.2024.
[495] Vidi pravomoćnu presudu ŽS u Rijeci Gž-1700/22 od 12.6.2024.

3.4.7. Praksa parničnih sudova i Vrhovnog suda RH

U nastavku prikupljene odluke VSRH i parničnih sudova u kontekstu predmeta istraživanja, uz napomenu da postoji i upravna i upravnosudska praksa glede određivanja naknade primjenom odredbi čl.58. i 59. ZION (proširenje granice pomorskog dobra) te odredbi propisa o pomorskom dobru, ali ona će se iznijeti u zasebnom dijelu rada o praksi VUSRH.

Analizom prikupljenih odluka u sudskim parničnim predmetima s ciljem što bolje preglednosti i vrijednosti za predmet istraživanja, odlučeno je strukturirati ih u tri grupe:

- glede naknade za nekretnine proglašene pomorskim dobrom – **učinci potpunog izvlaštenja** primjenom odredbi čl.33. i 170. ZV-a;
- glede naknade za ***"stečena prava"*** **temeljem akta javne vlasti o izdvajanju/izuzimanju** iz pomorskog dobra – ulaganja na pomorskom dobru procijenjena u postupku pretvorbe;
- glede **deklaratornih** tužbenih zahtjeva da određeni dijelovi kopna unatoč odluci o utvrđivanju granice pomorskog dobra **ne predstavljaju pomorsko dobro** ni danas ni po prijašnjim propisima.

3.4.7.1. Praksa parničnih sudova glede naknade za nekretnine proglašene pomorskim dobrom – učinci potpunog izvlaštenja primjenom odredbi čl.33. i 170. ZV-a

U istraživanju su pronađene:

- odluke u dva predmeta u kojima su tužbe fizičkih osoba - upisanih vlasnika nekretnina koje su proglašene pomorskim dobrom ili se imaju smatrati *ex lege* pomorskim dobrom jer je na njima izgrađena luka – podnesene (sa zahtjevom radi isplate odnosno radi povrata i prestanka uznemiravanja uz građanskopravnu ponudu isplate) protiv trgovačkih društava koja koriste predmetne nekretnine u utvrđenom lučkom području odnosno koja su koncesionari po ugovoru s Vladom RH;
- odluke u dva predmeta u kojima su tužbe fizičkih osoba – upisanih vlasnika nekretnina koje su proglašene pomorskim dobrom (u oba predmeta odlukom o osnivanju Lučke uprave Zadar iz 2006.) – podnesene protiv RH te su zahtjevi za isplatu naknade pravomoćno prihvaćeni temeljem općih odredaba ZV-a o učincima potpunog izvlaštenja.

U nastavku pronađene odluke u uvodno naznačenim predmetima.

1. Rješenjem VSRH (2004.) Rev-887/04 ukinute su presude ŽS i OS u Šibeniku te je predmet vraćen prvostupanjskom sudu na ponovno suđenje. Ukinutim presudama bio je pravomoćno odbijen tužbeni zahtjev da je tuženo trgovačko *društvo (P.L.Š.)* – koje od 1960ih koristi predmetne nekretnine u lučkom području u Šibeniku unutar poslovnog kruga tuženika - dužno isplatiti tužiteljici iznos glavnice od 298.980 kn, s tim da se RH umiješala na strani tuženika, te je tužitelj bio obvezan naknaditi umješaču parnične troškove u iznosu od 16.400 kn.

   > Revizijski sud u ukidnom rješenju navodi 1) da je odlukom o osnivanju Lučke uprave u Šibeniku (1997.) predmetna nekretnina uvrštena kao lučko područje i predstavlja pomorsko dobro; 2) da ta činjenica, suprotno ocjeni nižestupanjskih sudova, **ne priječi tužiteljicu** da ostvari naknadu za oduzeto zemljište - bilo u postupku za izvlaštenje sukladno čl. 1038. PZ/94 (tužba iz 2000.) ukoliko je takav postupak pokrenut i proveden, **bilo u redovnoj parnici ako postupak izvlaštenja nije proveden;** 3) da činjenica je li ili nije pokrenut postupak izvlaštenja predstavlja važnu činjenicu za presuđenje *„jer bi tužiteljica imala pravo na isplatu naknade ne samo u slučaju ukoliko je proveden zakonom predviđen postupak za plaćanje naknade,* ***već i u slučaju da je tužiteljici zemljište oduzeto bez zakonom predviđenog postupka.“***

2. Presudom VSRH (2016.) Rev-1381/12 i odlukom USRH (2018.) U-III-2648/17 odbijena je revizija/ustavna tužba fizičkih osoba kojima je presudom ŽS u Puli (2011.) Gž-3386/09 odbijen tužbeni zahtjev radi predaje nekretnina u posjed i prestanka uznemiravanja vlasništva tih nekretnina, a koje se obveze tuženik može osloboditi na način da tužiteljima isplati iznos od 7.487.976,78 kuna. Tuženik i u ovom predmetu je bilo trgovačko društvo *(Tehnomont Marina Veruda d.o.o.),* u konkretnom slučaju koncesionar temeljem Ugovora o koncesiji (1999.) s Vladom RH, dok se RH umiješala na strani tuženika, te je tužiteljima pravomoćno naloženo da naknade umješaču parnične troškove u iznosu od 25.000 kn.

   > U postupku je utvrđeno: 1) da je na predmetnim nekretninama (knjižno vlasništvo tužitelja) izgrađena luka posebne namjene *(luka nautičkog turizma Veruda)* još za vrijeme važenja ZPVDLP (1974.) te da luka na istim nekretninama postoji i dalje; 2) da država nikad nije provela postupak izvlaštenja predmetnih nekretnina, te da nikada nije isplaćena novčana naknada koju bi tužitelji odnosno njihovi pravni prednici trebali primiti za izvlaštene nekretnine; 3) da je *„već u trenutku završetka izgradnje luke nastupio i* ***učinak funkcionalne veze s morem*** *pa su u trenutku nastupa te*

veze po samom zakonu stečene pretpostavke da nekretnine postanu pomorsko dobro"; 4) da ta činjenica *„**nije priječila tužitelje** da ostvare naknadu za oduzeto zemljište*[496] *i to bilo u postupku izvlaštenja ukoliko je takav postupak pokrenut i proveden, **ali ako takav postupak izvlaštenja nije pokrenut u tom slučaju, u ostvarenju svojih vlasničkih prava su mogli u redovitoj parnici ostvariti naknadu za oduzeto zemljište".***[497]

Tužiteljima je odbijena i tužba USRH u kojoj su isticali:

- s jedne strane, da im je trebala biti određena naknada za predmetne čestice te da im je stoga povrijeđeno ustavno jamstvo prava vlasništva (čl.48.st.1. Ustava), te da je *"značajno narušena ravnoteža na štetu predlagatelja kojima je de facto oduzeto vlasništvo, za isto nije isplaćena naknada, a na njihovoj nekretnini RH ostvaruje prihode u vidu koncesijske naknade koju plaća tuženik";*
- s druge strane da je ugovor o koncesiji ništetan jer nije bio ispunjen nijedan od zakonom propisanih preduvjeta raspolaganja koncesijom: a) nije utvrđena granica pomorskog dobra, b) nije proveden upis pomorskog dobra u zemljišnim knjigama, c) nije vlasnicima isplaćena naknada.

USRH je odbijanje tužbe obrazložio da je *„legitimno pravo" države* da oduzme ili ograniči pravo vlasništva uz naknadu tržišne vrijednosti, a da *„činjenica što, nakon proglašenja predmetne čestice pomorskim dobrom, nije pozivom na članak 1038. stavku 1. Pomorskog zakonika proveden postupak izvlaštenja"* **nije od utjecaja na ishod ovog ustavnosudskog postupka**[498], te da podnositeljima pravo vlasništva nije ni moglo biti povrijeđeno *„jer je u postupku utvrđeno da su*

[496] Iz presude ŽS u Puli (2011.) Gž-3386/09: ***"Činjenica jest da nikada nije proveden postupak eksproprijacije odnosno izvlaštenja i da tužitelji odnosno njihovi pravni prednici nikada nisu primili naknadu za to izvlaštenje**, niti to tuženik ili umješač tvrde, pa je i sam prvostupanjski sud u obrazloženju naveo kako su **tužitelji u pravu kada prigovaraju pasivnom ponašanju Republike Hrvatske** kao nositelju ovlaštenja na pomorskom dobru zato što nije izvlastila tužitelje kao formalne nositelje prava vlasništva niti je izvršila na zakonom propisani način upis pomorskog dobra u zemljišnim knjigama, **međutim te činjenice u konkretnom slučaju**, a kraj već navedene činjenice da je na spornim nekretninama izgrađena morska luka još u vrijeme primjene Zakona o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima, iz 1974. godine, **nisu relevantne**. Može se s druge strane opravdano postaviti i pitanje zbog čega tužitelji odnosno njihovi pravni prednici **nisu reagirali na vrijeme**, odnosno zbog čega nisu zatražili zaštitu svoga prava (su)vlasništva već u vrijeme kada su počeli radovi na izgradnji luke **i zašto nisu do sada zahtijevali isplatu odgovarajuće naknade."***

[497] U kontekstu prakse ESLJP i konvencijskih standarda, nije dovoljno uputiti na neki pravni put ako taj pravni put nije **djelotvoran** – trebaju biti osigurani djelotvorni mehanizmi zaštite prava od strane države i njenih tjela kao jedne cjeline naspram pojedinca.

[498] Suprotno stavu ESLJP u odluci Nešić protiv Crne Gore (2020.). Rezultati ovog istraživanja demantiraju ovaj dio obrazloženja rješenja USRH. Imajući u vidu ustavnu zabranu oduzimanja vlasništva bez naknade, itekako je bilo **ustavnopravno opravdano** ocijeniti činjenicu da nije proveden postupak izvlaštenja, a došlo je do oduzimanja vlasništva.

objekti marine izgrađeni prije donošenja Ustava" odnosno u doba važenja ZPVDLP/74 kada su predmetne nekretnine već stekle svojstvo pomorskog dobra.

Ovo su bila dva predmeta u kojima su tužitelji podnijeli tužbe protiv korisnika/koncesionara nekretnina na kojima su (bili) upisani, a ne protiv RH, te predmet tužbenih zahtjeva nije bila naknada za potpuno izvlaštenje. U naredna dva predmeta riječ je upravo o tome, primjenom općih odredaba ZV-a.

3. Presudom ŽS u Zadru (2020.) Gž-973/19, a nakon ukidnog rješenja VSRH (2016.) Rev-2433/15, pravomoćno je naloženo RH kao tuženici da tužiteljici isplati naknadu u iznosu glavnice od 1.806.059,68 kn, te pored već dosuđenog parničnog troška od 149.351,25 kn da naknadi i daljnji parnični trošak u iznos od 157.938,10 kn. Nijedna od stranaka nije inicirala revizijski postupak.

U postupku je utvrđeno 1) da predmet spora predstavlja zahtjev tužiteljice da joj tuženica isplati naknadu za nekretninu u k.o. Zadar koja je postala pomorsko dobro prema Odluci Vlade RH o osnivanju Lučke uprave Zadar (2006.) i koja je u zemljišnim knjigama kao pomorsko dobro upisana također 2006.; 2) da je na strani tužiteljice postojalo sljedništvo prava vlasništva prije nego što je predmetna nekretnina proglašena pomorskim dobrom pa da je stoga aktivno legitimirana potraživati od tuženice naknadu za navedenu nekretninu; 3) da nije pasivno legitimirana Lučka uprava Zadar, nego RH sukladno odredbama ZV i ZION - za predmetnu nekretninu koja je 2006. godine postala pomorsko dobro (opće dobro od interesa za RH); 4) da je vještačenjima utvrđeno da vrijednost predmetne nekretnine (zajedno s kućom) iznosi 1.718.519,18 kn, a da vrijednost poljoprivrednih kultura na istoj iznosi 87.540,50 kn; 5) da početak roka zastare ne teče od dana donošenja Odluke o osnivanju Lučke uprave Zadar kako to pogrešno smatra tuženica, **već je za pitanje početka tijeka roka zastare pravno odlučno je li od tužiteljice zahtijevana predaja posjeda sporne nekretnine i ima li istu i dalje u posjedu** (tako i Rev-2433/15 od 2.2.2016.: *„obzirom da rok zastare potraživanja naknade za uloženo u nekretninu, pa i za ono što je na njoj sagradila, **ne može započeti dok tužiteljica posjeduje** ono što je uložila i sagradila"),* a da iz spisa predmeta proizlazi da se nekretnina u vrijeme podnošenja tužbe (2008.) nalazila u posjedu tužiteljice, što znači da prije podnošenja tužbe rok zastare nije ni počeo teći.

4. Naposljetku, još jednom pravomoćnom presudom ŽS u Zadru (2017.) Gž-1802/15 naloženo je RH kao tuženici da tužitelju isplati naknadu u iznosu glavnice od 1.928.014,35

kn sa zzk od utuženja (2010.) do isplate. Presudom VSRH (2022.) Rev-2303/17 odbijene su revizije stranaka kao neosnovane. Iz stanja spisa predmeta razvidno je da je RH tijekom prvostupanjskog postupka istaknula prigovor zastare te da je isti odbijen prvostupanjskom presudom, no kako tužena u žalbi nije ustrajala u prigovoru zastare, na strani drugostupanjskog suda nije postojala mogućnost razmatrati je li zahtjev tužitelja obuhvaćen zastarom ili ne (točka 9. i 10. presude VSRH). Predmet spora je zahtjev tužitelja radi naknade vrijednosti nekretnine u k.o. Zadar koja je na temelju Odluke Vlade RH iz 2006. postala pomorsko dobro te vrijednost objekata dijelom izgrađenih na toj nekretnini. Tužbeni zahtjev je pravomoćno prihvaćen s obrazloženjem (točka 16.) da je tužitelju vlasništvo prestalo prestalo nakon što je nekretnina prevedena u pomorsko dobro čime joj je oduzeta sposobnost objekta prava vlasništva **(oduzimanje vlasništva aktom državne vlasti),** iako je tužitelj ostao u posjedu, **zbog čega tužitelju pripada pravo na naknadu kao da je na toj stvari provedeno izvlaštenje, sve u smislu odredbe čl. 170. ZVDSP.**

Iz svih prikazanih predmeta razvidno je upućivanje tužitelja da u parnici ostvaruju naknadu za oduzeto zemljište u slučaju da postupak izvlaštenja nije proveden.

Upisanim i/ili izbrisanim vlasnicima nekretnina – nakon proglašenja njihove nekretnine pomorskim dobrom i/ili koje se smatraju *ex lege* pomorskim dobrom - zaista ništa drugo ne preostaje po aktualnom stanju regulative i prakse u RH, imajući u vidu da odredbe propisa o izvlaštenju (čl.58. i 59. ZION) predviđaju jedino situaciju proširenja granice već utvrđenog pomorskog dobra. Drugim riječima, jedino što im preostaje u tom slučaju je pozvati se na opće odredbe ZV-a (čl.3., 33. i 170.) i pokrenuti parnični postupak radi isplate protiv države, nadajući se da prigovor zastare neće biti osnovan.

Na gotovo identičan način kako je to bilo uređeno hrvatskim PZ/94 (čl.1038.) uređeno je crnogorskim Zakonom o morskom dobru – **pravo korištenja (po)morskog dobra sve dok država ne provede formalni postupak izvlaštenja,** bez određivanja roka i sankcije za (ne)ispunjenje te obveze države. S tim da je ESLJP u predmetu *Nešić protiv Crne Gore* sankcionirao takvu regulativu i praksu izražavajući sljedeća stajališta:

- da oduzimanje imovine bez plaćanja naknade *(„razumne u odnosu na njenu vrijednost")* predstavlja **nerazmjerno miješanje** u konvencijsko pravo na mirno uživanje vlasništva;
- da postojanje pravne osnove u domaćem zakonodavstvu nije, samo po sebi, dovoljno da zadovolji princip zakonitosti jer da i pravna načela na kojima se zasniva oduzimanje imovine trebaju biti **dovoljno dostupna, precizna i predvidiva u svojoj primjeni;**

- da se može dogoditi da **do formalnog izvlaštenja uopće i ne dođe,** u kojem slučaju podnositelj ne bi primio bilo kakvu naknadu;
- da nisu predviđeni detalji o tome kada, i da li uopće, postoji obaveza provođenja formalnog izvlaštenja parcela u zoni (po)morskog dobra, pa da je **nejasno hoće li i kada se postupak formalnog izvlaštenja provesti.**

Nakon citirane odluke ESLJP iz 2020., crnogorska sudska i sva druga državna tijela su promijenila svoja shvaćanja tako što je zaključeno da bi država postala vlasnikom predmetnog zemljišta nužno je da nadležno tijelo donese **akt o izvlaštenju** u skladu s važećim propisima, te da će **država poštovati vlasništvo podnositelja**/da će **podnositelj zadržati pravo vlasništva** (uz ovlaštenje da izbriše pomorsko dobro i vrati uknjižbu vlasništva na svoje ime) sve do trenutka provođenja formalnog postupka izvlaštenja i plaćanja naknade.

Rezultati istraživanja potvrđuju primjenjivost navedenoga u RH – imajući u vidu zajedničke korijene propisa o (po)morskom dobru i o izvlaštenju s Crnom Gorom – te da kod nas još uvijek izostaje *„kultura“* dužnog postupanja kod proglašavanja privatnog vlasništva vlasništvom države i/ili grada/općine i/ili općim dobrom. Drugim riječima, najkasnije istodobno s tim trenutkom – primjerice odluke o utvrđivanju granice pomorskog dobra/lučkog područja - treba biti donesen i dostavljen izvlašteniku ***formalni akt o izvlaštenju, uz proračunsko predviđanje i plaćanje naknade.*** Zašto? Zato što u trenutku donošenja akta kojim se faktično oduzima vlasništvo privatnopravnih subjekata nastaje ***obveza – prema ustavnim i konvencijskim odredbama - države i/ili drugog javnopravnog subjekta da provede postupak izvlaštenja*** u kojem će korisnik izvlaštenja (ili pak RH ako je riječ o režimu općeg dobra) biti obvezan platiti ili barem ponuditi/osigurati naknadu.

3.4.7.2. Praksa parničnih sudova glede naknade za *“stečena prava”* temeljem akta javne vlasti o izdvajanju/izuzimanju iz pomorskog dobra – ulaganja na pomorskom dobru procijenjena u postupku pretvorbe

U istraživanju su pronađene odluke u četiri predmeta u kojima je tražena naknada izvršenih (i procijenjenih) ulaganja na pomorskom dobru, a zajedničko svim predmetima jest da su pravno kvalificirani kao zahtjevi za isplatu zbog stjecanja bez osnove.

1. Rješenjem VSRH (2010.) Revt-73/09 prihvaćena je revizija tužitelja i ukinuta presuda VTSRH (2008.) Pž-1558/08 kojom je bio pravomoćno odbijen tužbeni zahtjev radi isplate (glavnica 1.075.194,46 kn + zzk od 1997.) te je predmet vraćen drugostupanjskom sudu na ponovno odlučivanje. U ovom predmetu potraživanje se temelji na nespornim ulaganjima prednika tužitelja u nekretninu koja u naravi predstavlja *špilju zvanu „G.“ u M.*

   Drugostupanjski sud je smatrao da tužitelju ne pripadaju prava na naknadu troškova za izvršena ulaganja jer se radi o nekretnini koja u naravi predstavlja pomorsko dobro koje je po svojoj prirodi stvar izvan prometa i predstavlja dobro od općeg interesa za RH, a nije sporno da je tužena pomorsko dobro koje je predmet ovog spora dala na gospodarsko korištenje temeljem koncesije trećoj osobi.

Prema ocjeni VSRH, pojam imovine u smislu čl. 210. ZOO/91 treba tumačiti u svjetlu obveznog prava i da se pod imovinom ne smatra samo pravo vlasništva i druga stvarna prava, već i svaka moguća korist ili mogućnost povećanja imovine ili prava jedne osobe. Kako se pomorsko dobro daje na korištenje temeljem koncesije za naknadu, a takva naknada predstavlja korist koju ostvaruje tužena, VSRH je ocijenio da je preuranjen zaključak drugostupanjskog suda da tužitelj ne bi imao pravo isplate vrijednosti izvršenih ulaganja u pomorsko dobro, a koja su ulaganja izvršena radi iskorištavanja pomorskog dobra u ugostiteljske-lukrativne djelatnosti.

U prethodnom predmetu predmetna ulaganja nisu bila procijenjena kao ulaganje u postupku pretvorbe tužitelja, za razliku od drugih predmeta koji se izlažu u nastavku.

2. Presudom VTSRH (2020.) Pž-4032/18 odbijena je žalba tužitelja protiv presude TS u Rijeci kojom je odbijen kao neosnovan tužbeni zahtjev radi solidarne isplate iznosa od 15.000.000 kn s zzk, a protiv RH i trgovačkog društva koncesionara, te je naloženo tužitelju prvotuženici naknaditi parnične troškove u iznosu od 510.500,00 kn, a drugotuženiku u iznosu od 532.500,00 kn. Iznos od 4.000.000,00 kn odnosi se na izmaklu korist zbog nemogućnosti korištenja nekretnine - skladišnog prostora, kojom je tužitelj raspolagao i dao u zakup drugotuženiku. Sklapanjem Ugovora o koncesiji između Lučke uprave Rijeka i drugotuženika (2000.) tužitelj više nije raspolagao nekretninom, pa zato drži da ima pravo na naknadu izgubljene dobiti u tom iznosu, upravo u visini zakupnine koju je mogao ostvariti. Iznos od 11.000.000,00 kn je na ime ulaganja i vrijednosti te nekretnine, jer da je tužitelju imovina na pomorskom dobru oduzeta bez izvlaštenja i bez isplate bilo kakve naknade.

   U odnosu na isplatu ulaganja i vrijednosti te nekretnine, VTSRH je utvrdio 1) da je 1970. tužitelj sklopio kupoprodajni ugovor s drugotuženikom temeljem kojeg je uknjiženo njegovo pravo korištenja i kojim ugovorom je utvrđeno da tužitelj kupuje novoizgrađeno skladište i da je cijena plaćena; 2) da je kupljenu nekretninu koristio do 1995. kad je sklopio ugovor o zakupu s drugotuženikom i onda ponovno 1999.; 3) da je vrijednost ulaganja u tu nekretninu procijenjena u tužiteljev temeljni kapital i da treba valorizirati ulaganja u nekretnine na pomorskom dobru temeljem jamstva iz čl.49.st.4. Ustava RH; 4) da postupak izvlaštenja nije pokrenut, pa je tužitelju dopušteno u redovnoj parnici pokušati ostvariti eventualnu naknadu za oduzetu nekretninu.

Međutim, ***VTSRH je prihvatio prigovor zastare*** smatrajući da tužitelj ima pravo na povrat ulaganja od dana od kada je treći stekao mogućnost ubirati korist od izvršenih ulaganja, a ne od dana kada

su ta ulaganja izvršena, te da bi to bio ***početak tijeka zastare.*** Stoga, s obzirom da je to bilo 1996. kada je donesena odluka o utvrđivanju granice pomorskog dobra koja je obuhvaćala i predmetnu nekretninu, a najkasnije 2000. kada je drugotuženik zaključio ugovor o koncesiji, nastupila je zastara tražbine protekom općeg zastarnog roka, imajući u vidu da je tužba podnesena 2015.

U tom istom predmetu, rješenjem VSRH (2022.) Revd-2334/21 odbačen je prijedlog tuženika za dopuštenje revizije.[499]

3. Naposljetku, rješenjem VSRH (2021.) Rev-636/15 prihvaćena je revizija tužitelja protiv presude ŽS u Puli (2014.) Gž-2466/14 kojom je bio pravomoćno odbijen tužbeni zahtjev radi isplate (protiv tuženice RH, uz sudjelovanje drugog trgovačkog društva - koncesionara i posjednika predmetnog poslovnog prostora nakon 2014. - kao umješača na strani tuženice) iznosa od 1.413.799,86 kn s zakonskim zateznim kamatama od 2014. (zapisnik o predaji predmetnog poslovnog prostora umješaču-koncesionaru) do isplate, te je bilo naloženo tužitelju naknaditi tuženici parnične troškove u iznosu od 57.000,00 kn i umješaču na strani tuženice u iznosu od 70.000,00 kn.

   Tijekom postupka pred nižestupanjskim sudovima bilo je utvrđeno 1) da je SO Pula Zaključkom iz 1983. predniku umješača (radna organizacija za nautički turizam) dala na korištenje pomorsko dobro u pulskoj luci u svrhu izgradnje nautičkog centra Luka Pula, te da je prednik umješača u narednim godinama izgradio nautički centar i 1986. ishodio akt o uporabi; 2) da su 1984. i 1985. sklopljeni samoupravni sporazumi između prednika umješača i prednika tužitelja (Trgovinska radna organizacija OOUR Vanjska trgovina) o udruživanju rada i sredstava za izgradnju predmetnog nautičkog centra i zajedničkog poslovanja; 3) da su prednik tužitelja i tužitelj koristili poslovni prostor (čija vrijednost je predmet ovog spora) kontinuirano od početka poslovanja nakon odobrenja upotrebe 1986. pa do predaje poslovnog prostora u posjed umješaču izvršene 2014. na temelju pravomoćne presude kojom je tužitelj obvezan na tu predaju; 4) da umješač ima pravo koncesije na pomorskom dobru Luka nautičkog turizma-marina P. (predmetni nautički centar), na temelju odluke o davanju koncesije na pomorskom dobru Istarske županije (1998.) te ugovora o koncesiji iz 1999. i 2007.; 5) da je tužitelj vrijednost predmetnog poslovnog prostora procijenio u postupku pretvorbe kao ulaganje, te je prema rješenju HFP (1996.) u vrijednost društvenog kapitala uključen i prodajno-skladišni prostor u marini u luci P. sagrađen u sklopu nautičkog

[499] Točka 9.1. obrazloženja rješenja VSRH Revd-2334/21: *"Unosom u temeljni kapital društva prava po osnovi ulaganja u pomorsko dobro tužitelj nije stekao pravo vlasništva ili koje drugo stvarno pravo na predmetnim nekretninama, pa za pitanje zastare nije odlučno kakva bi bila pravna pozicija tužitelja u sporu po tužbenom zahtjevu stvarnopravnog karaktera.* ***Ni jedan od dva tužbena zahtjeva nije stvarnopravni zahtjev nego obveznopravni zahtjev (za naknadu štete i naknadu za ulaganje u tuđu nekretninu),*** *pa tvrdnje tužitelja o tome da je sud pogrešno odlučio o prigovoru zastare za stvarnopravne zahtjeve ne odgovaraju sadržaju tužbe te izreke i obrazloženja nižestupanjskih presuda."*

centra u luci P.; 6) da je tržišna vrijednost predmetnog poslovno-skladišnog prostora u trenutku predaje prema nalazu i mišljenju vještaka građevinske struke, nakon umanjenja zbog amortizacije, iznosila 1.413.799,86 kn; 7) da je tužitelj prvo tražio isplatu naknade za izvlaštenje u visini tržišne vrijednosti nekretnine u smislu čl.1038. PZ/94, da bi tijekom postupku zatražio naknadu tržišne vrijednosti predmetnog poslovnog prostora (u Nautičkom centru Pula u luci nautičkog turizma Pula) na ime njegove amortizirane građevinske vrijednosti.

Pozivajući se na shvaćanje iz svoje odluke Revt-73/09 (2010.), revizijski sud je prihvatio reviziju tužitelja s obrazloženjem 1) da je izvršenim ulaganjem pravnog prednika tužitelja na temelju Samoupravnog sporazuma iz 1984. izgrađen objekt na pomorskom dobru (u kojem je predmetni poslovni prostor čija je vrijednost procijenjena u temeljni kapital tužitelja u postupku pretvorbe kao ulaganje) kojeg tuženica može gospodarski iskorištavati kroz dodjelu koncesija za koje ubire naknadu te da u tom slučaju predstavlja moguću korist ili mogućnost povećanja imovine ili prava jedne osobe u smislu odredaba ZOO-a o stjecanju bez osnove; 2) da je tuženica pomorsko dobro koje je predmet ovog spora dala na gospodarsko korištenje temeljem koncesije trećoj osobi različitoj od tužitelja, te da je ulaganjem tužiteljevog pravnog prednika izgrađen objekt na pomorskom dobru kojeg tuženica može gospodarski iskorištavati davanjem u koncesiju za koju ubire naknadu, ***a to je ulaganje u pomorsko dobro tužitelju priznato kao stečeno pravo*** procjenom u vrijednost društvenog kapitala u procesu pretvorbe; 3) da tužitelj nema pravo na naknadu tržišne vrijednosti poslovnog prostora u nautičkom objektu izgrađenom na pomorskom dobru, prema iznosu koji je utvrdio vještak, već tužitelj ima pravo na isplatu razlike uloženih sredstava u skladu sa Samoupravnim sporazumom iz 1984. odnosno građevinske vrijednosti od ukupnog iznosa naknade koju je trebao plaćati sve godine koje je koristio poslovni prostor na pomorskom dobru, pa sve do predaje u posjed umješaču kao koncesionaru.

Iako je tužba podnesena 2007. te da bi po shvaćanju ranije citirane presude VTSRH (2020.) Pž-4032/18 o početku tijeka zastare, zastara nastupila i u ovom predmetu, VSRH to nije problematizirao. U ponovljenom postupku pred Općinskim sudom u Puli (P-346/2022) nije donesena presuda u trenutku pisanja ovog rada, ali jest napravljeno više vještačenja što može ukazivati da se ne raspravlja o osnovanosti zahtjeva (među ostalim i o prigovoru zastare), nego o visini naknade.

4. Tijekom istraživanja pronađena je jedna prvostupanjska presuda (TS u Splitu, P-291/22) iz 2024. kojom je nepravomoćno naloženo RH kao tuženici da tužitelju *Sunce Hoteli d.d*. isplati 781.786,83 eur sa zakonskim zateznim kamatama koje na taj iznos teku od 19.4.2024. do isplate, kao i parnične troškove u iznosu od 59.289,00 eur.

Prvostupanjski sud je prihvatio pravno shvaćanje iz prethodno citiranog rješenja VSRH (2021.) Rev-636/15, pa je utvrdio da tužitelju ne pripada naknada građevinske vrijednosti objekta *(plažni objekt Jakiruša u Brelima),* već naknada koja se dobije umanjenjem građevinske vrijednosti objekta za naknade koje je tužitelj trebao plaćati za vrijeme korištenja predmetnog objekta na pomorskom dobru u razdoblju do predaje objekta (2024., temeljem pravomoćne presude P-678/21) Općini Brela.

Presudom VTSRH (2025.) Pž-3276/24 odbijene su žalbe, te je RH kao tužena (ŽDO Split) podnijela prijedlog za dopuštenje revizije (Revd-1196/26) o kojem nije odlučeno u trenutku pisanja ovog rada.

3.4.7.3. Praksa parničnih sudova o deklaratornim tužbenim zahtjevima da određeni dijelovi kopna unatoč odluci o utvrđivanju granice pomorskog dobra ne predstavljaju pomorsko dobro ni danas ni po prijašnjim propisima

Pozitivni odgovor na pitanje je li izbrisanim trgovačkim društvima dopušteno u parnici – umjesto da (odmah) traže naknadu – dokazivati da određeni dio kopna sada u katastru i zemljišnoj knjizi evidentiranog pomorskog dobra ili određeni dio kopna koji se nalazi sa strane put mora aktom nadležnog tijela utvrđene granice pomorskog dobra ***ne predstavlja pomorsko dobro***[500] očitovan je pravomoćnom presudom VTSRH (2024.) Pž-3721/24 kojom je prihvaćen tužbeni zahtjev *Olympia Vodice d.d.* protiv RH ***radi 1) utvrđenja da određene nekretnine*** a) ***na dan*** sklapanja Ugovora o privremenom korištenju javnog pomorskog dobra (1984.), b) kao i ***na dan*** procjene vrijednosti temeljnog kapitala (1997.) u postupku pretvorbe i privatizacije društvenog poduzeća *„Vodičanka" - hotelsko trgovačko poduzeće – Vodice* (prednika tužitelja) – ***nisu bile pomorsko dobro;*** 2) radi utvrđenja stečenog prava vlasništva točno određenih vještačenjem identificiranih realnih dijelova nekretnina, parcelacije i uknjižbe; te je naloženo tuženiku naknaditi tužitelju parnične troškove u iznosu glavnice od 48.398,98 eur.

[500] Slično tome, pravomoćnom presudom ŽS u Rijeci (2024.) Gž-1700/22 kojom je potvrđena presuda OS u Splitu iz 2022. prihvaćen je tužbeni zahtjev fizičke osobe protiv RH kao tuženika i knjižnog vlasnika predmetne državne ceste ***radi utvrđenja da dio nekretnine*** u k.o. Jesenice, identificiran na skici lica mjesta stalnog sudskog vještaka za geodeziju, pripojen rješenjem zemljišnoknjižnog suda iz 2020. čestici ceste, ***u naravi ne predstavlja izgrađenu javnu cestu, te radi uspostave ranijeg zemljišnoknjižnog stanja,*** a iz razloga što je očevidom i vještačenjem u smislu čl.4. ZC/11 utvrđeno koji dio predmetne nekretnine predstavlja javnu cestu, a koji ne. Kako je vidljivo iz aplikacije *ePredmet*, stranke nisu inicirale revizijski postupak.

U postupku je utvrđeno: 1) da je zgrada izgrađena na čestici u k.o. Vodice kao etažno vlasništvo-poslovni prostor Turist biro u Vodicama u postupku pretvorbe društvenog kapitala *društvenog poduzeća HTP „Vodičanka"* procijenjena u vrijednost društvenog kapitala te da je u postupku pretvorbe unesena i postala vlasništvo trgovačkog društva *Vodičanka d.d. Vodice*, sve to rješenjem HFP iz 1997., a nakon što je rješenjem HFP iz 1995. dana suglasnost na pretvorbu; 2) da je rješenjem Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka, Uprava pomorskog prometa, pomorskog dobra i luka, Povjerenstvo za granice (2006.) utvrđena granica pomorskog dobra na predmetnom dijelu k.o. Vodice *od luke posebne namjene ACI Marine Vodice do plaže ispred hotela Olympia,* pa tako i u odnosu na predmetnu nekretninu, te je suglasno tom rješenju i formirana posebna podčestica koja nije pomorsko dobro.

Stoga je drugostupanjski sud zaključio da su pravilno primijenjene odredbe čl. 24. Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu (neprocijenjenom u postupku pretvorbe) jer kada je u postupku pretvorbe, odnosno privatizacije u vrijednosti društvenoga kapitala društvenog poduzeća procijenjena vrijednost građevine bez zemljišta, trgovačko društvo vlasnik je zemljišta ispod građevine (zemljišta tlocrtne površine) i građevine.

ŽDO u Šibeniku je podnijelo prijedlog za dopuštenje revizije (Revd-2176/25), te mu je rješenjem VSRH (2025.) dopušteno podnošenje revizije zbog pravnog pitanja:

„Može li katastarska čestica koja je nasip-pomorsko dobro, a koja nije obuhvaćena pojasom pomorskog dobra utvrđenim rješenjem Ministarstva mora, pomorstva, prometa i razvitka i koja nije procijenjena u vrijednost društvenog kapitala u postupku pretvorbe društvenog poduzeća jer je pomorsko dobro, biti predmet stjecanja prava vlasništva i može li se trgovačkom društvu priznati (ex lege) pravo vlasništva na zemljištu koje nije procijenjeno u vrijednost društvenog kapitala u postupku pretvorbe?"

O reviziji tužene RH (Rev-1197/25) nije odlučeno u trenutku pisanja ovog rada.

- Temeljem rezultata istraživanja u širem smislu, zaključak je da se ***u parničnom postupku može dokazivati da određeni dio kopna*** sada u katastru i zemljišnoj knjizi evidentiranog pomorskog dobra ili određeni dio kopna koji se nalazi sa strane put mora aktom nadležnog tijela utvrđene granice pomorskog dobra ***ne predstavlja pomorsko dobro.*** Drugim riječima, dokazivati da 1) određeni dijelovi kopna ***nisu izvorno pomorsko dobro***, 2) da upis pomorskog dobra u zemljišnoj knjizi ***nije istinit*** odnosno da presumpcija istinitnosti zemljišne knjige ne odgovara stvarnom stanju u kojem predmetni dio kopna nije izvorno

pomorsko dobro, pa nije ni mogao postati pomorsko dobro aktom o utvrđivanju granice pomorskog dobra.

Akt o utvrđivanju granice pomorskog dobra je u praksi vrlo često Uredba Vlade RH. Dakle, istu je donijelo nadležno tijelo te se u tom smislu u parničnom postupku ne može preispitivati ta Uredba i parnični sud je vezan Uredbom, ali samo u pogledu činjenice koju ona ***utvrđuje/deklarira*** – **crta razgraničenja** dijela kopna koji je pomorsko dobro od onog dijela kopna koje je u vlasničkom režimu. Ali navedeni akt ne utvrđuje da bi svaka pojedina nekretnina – s one strane crte put mora - bila pomorsko dobro i/ili da na njoj ne postoje stečena vlasnička prava, već se posredstvom tog akta može **izvoditi zaključak – presumirati** da zaista jesu pomorsko dobro, a što predstavlja **oborivu presumpciju** koju upisani/izbrisani pojedinac može dokazivati da je predmetni upis vlasništva bio valjan i istinit. **Pitanje stečenih prava nije bilo predmet navedenog upravnog postupka Vlade RH ili resornog ministarstva**. Drugim riječima, radi se o indiciju i/ili zakonskoj presumpciji[501] pa je dozvoljeno dokazivati da određeni dijelovi kopna nisu pomorsko dobro iako se nalaze u obuhvatu granice pomorskog dobra sukladno aktu nadležnog tijela.

Dakle, granicu – crtu razgraničenja parnični sud i stranke ne mogu preispitivati, međutim mogu preispitivati **ono o čemu donositelj akta o crti razgraničenja nije odlučivao**, a to su jesu li određeni dijelovi kopna u obuhvatu pomorskog dobra prethodno aktima javne vlasti izuzeti/izdvojeni iz pomorskog dobra i/ili na njima postoje stečena vlasnička i druga stvarna prava. Kada bi se zauzelo drugačije stajalište, to bi značilo da je **donositelj akta o crti razgraničenja** odlučivao i o imovinskopravnim pitanjima te da njegov akt – osim što ima učinak utvrđivanja crte razgraničenja nevlasničkog i vlasničkog režima – može imati i učinke izvlaštenja. A ako donositelj akta o crti razgraničenja ima ovlaštenja oduzeti vlasništvo onda bi – sukladno odredbi čl.50.st.1. Ustava RH - **morao** odlučivati i o naknadi za izvlaštenje.

Uredba Vlade RH ili drugi akt o utvrđivanju granice pomorskog dobra predstavlja posredno relevantnu činjenicu ***(presumptivnu bazu)*** temeljem koje treba ***uzeti/pretpostaviti*** da postoji određena neposredno pravno relevantna činjenica, u konkretnom slučaju činjenica da bi predmetne nekretnine zaista bile pomorsko dobro jer se treba logično zaključiti da ono što je unutar obuhvata

[501] Dopušteno dokazivati suprotno sukladno čl.221.st.3. ZPP-a.

granice pomorskog dobra po svojim prirodnim osobinama udovoljava pretpostavkama zakonske definicije. No, temeljem pravila o zakonskoj oborivoj presumpciji, **dopušteno je dokazivati** da ta neposredno pravno relevantna činjenica ***(presumptivni objekt)*** ne postoji – u konkretnom da određeni dijelovi kopna ne odgovaraju pretpostavkama zakonske definicije.[502] [503]

Da je **dozvoljeno dokazivati** suprotno od onoga što proizlazi iz Uredbe Vlade RH ili drugog akta o utvrđivanju granice pomorskog dobra proizlazi i iz odredaba čl.217.st.1., 2., 3. i 5. ZPDML/23.

Naime, iz odredbe čl.217.st.1. ZPDML/23 proizlazi da je **dozvoljeno dokazivati** da bi upisi provedeni po prijašnjim propisima bili valjani ako se dokaže da predmetni dijelovi kopna po prijašnjim propisima nisu bili pomorsko dobro, a što je jedino moguće dokazati ako je dozvoljeno u parničnom postupku dokazivati činjenicama i ispravama da predmetni dijelovi kopna nisu po prijašnjim propisima bili pomorsko dobro.

Osim toga, iz odredbi čl.217.st.2., 3. i 5. ZPDML/23 proizlazi da postoje izuzeci pa i u odnosu na kopneni dio zemljišta koji je obuhvaćen utvrđenom granicom pomorskog dobra može postojati nekretnina u vlasničkom režimu, o čemu se već izjasnila i pravna teorija i sudska praksa, što potvrđuju prijelazne i završne odredbe ZPVDLP/74 i PZ/94 kojima je bilo predviđeno da pod određenim okolnostima na pomorskom dobru mogu postojati stečena prava, pa i nekretnina u vlasničkom režimu.

---

[502] Naprijed navedeno potvrđuje i sadržano u Knjizi VII. *Građansko parnično pravo: „Utvrđivanje činjenica",* Dika, M., Narodne novine, 2018., dio *„Utvrđivanje činjenica i pravnih stanja primjenom presumptivnih pravila*", str.314. – uz komentar para. 48/3: *„Na stranci u čiju korist ide utvrđivanje presumiranog objekta primjenom presumptivnog pravila redovito je teret tvrđenja presumptivne baze i presumptivnog objekta, ali ne i teret (izravnog) dokazivanja presumiranog objekta – on se smatra utvrđenim samim time što se utvrdilo postojanje presumptivne baze. Na protivniku je kod oborivih predmnijeva u pravilu teret dokazivanja da, unatoč tome što postoji presumptivna baza, ipak ne postoji presumirani objekt."*

[503] Isto tako, i u komentaru *Građansko parnično procesno pravo*, VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, 2004., Triva, S.; Dika, M.; dio para. 105 *"Predmet dokazivanja"* pod točkom 4., str.486.: *"Zakon u takvim situacijama izričito određuje zbog toga što je dokazano postojanje neke (ponekad samo jedne) posredno relevantne činjenice – baze (koju je lakše dokazati) treba uzeti da postoji i određena neposredno pravno relevantna činjenica koju bi inače bilo nemoguće ili veoma teško dokazati (čl.221.st.3. ZPP). Zakonske presumpcije (praesumptiones juris) su pravna pravila o zaključivanju i postojanju određenih pravno relevantnih činjenica na temelju utvrđenja da postoje određene činjenice koje nisu neposredno pravno relevantne, ali su s njima u određenoj uzročnoj vezi. Stoga zakon u pravilu dopušta da činjenice o čijem se postojanju zaključuje na temelju pravila o zakonskim presumpcijama ipak ne postoje (relativne presumpcije-praesumptiones juris tantum). Teret dokazivanja o protivnom pada na onoga koji se protivi primjeni pravila o zakonskoj presumpciji, te tvrdi da ona dovodi do zaključka koji nije u skladu sa stvarnim stanjem stvari."*

Osim prethodno citirane presude VTSRH (2024.) Pž-3721/24, tako proizlazi i iz presude ŽS u Rijeci (2005.) Gž-448/04 protiv koje je DORH izjavio zahtjev za zaštitu zakonitosti i reviziju koji pravni lijekovi su odbijeni/odbačeni presudom i rješenjem VSRH (2006.) Rev 307/06 i Gzz 12/06. U navedenom predmetu pravomoćno je utvrđeno da su tužitelji stekli pravo vlasništva na nekretninama (u naravi poslovni objekt i dvorište – radiona) u k.o. Trsat-Sušak, ***prije nego što su iste nekretnine utvrđene kao pomorsko dobro,*** što je tužena RH dužna priznati te trpjeti da tužitelji temeljem ove presude po njenoj pravomoćnosti ishode uknjižbu prava vlasništva na navedenim nekretninama na svoje ime u zemljišnim knjigama. Ujedno je naloženo da RH naknadi prvotužitelju parnični trošak u iznosu od 20.065,10 kn, te drugotužitelju u iznosu od 16.002,60 kn.

Slijedom svega navedenoga, zaključak je istraživanja da se **u parničnom postupku može dokazivati** suprotno zakonskoj oborivoj presumpciji da jesu pomorsko dobro oni dijelovi kopna u obuhvatu akta o utvrđivanju granice pomorskog dobra, te dokazivati da su **predmetni dijelovi kopna oduvijek bili u vlasničkom režimu**. Drugim riječima, da nisu *izvorno* pomorsko dobro, niti da su bili pomorsko dobro po prijašnjim propisima – u vremenskim trenucima kada bi bili doneseni određeni **akti javne vlasti s učincima izdvajanja/izuzimanja iz pomorskog dobra**, kao što primjerice mogu biti:

- odluka nadležnih tijela o razrješenju agrarnih odnosa;
- zakonski propis ili odluka o nadležnih tijela o nacionalizaciji ili o eksproprijaciji[504];
- odluka nadležnih tijela o davanju određene nekretnine na korištenje, upravljanje ili raspolaganje sa svrhom gradnje određenog objekta i/ili izvođenja određenih radova;
- izdavanje lokacijske, građevinske i uporabne dozvole odnosno akata s istim učincima;
- suglasnost nadležnog tijela na pretvorbu te rješenje o procijenjenim i unesenim nekretninama u postupku pretvorbe;

i drugi akti javne vlasti s istovjetnim učincima.

[504] Rješenje o eksproprijaciji/izvlaštenju je upravni akt koji pretpostavlja da nekretnine koje su predmetom oduzimanja vlasništva nisu u nevlasničkom režimu jer bi bilo pravno besmisleno da su takvi dijelovi kopna predmet eksproprijacije/izvlaštenja, pa makar to bilo i u socijalističkom sustavu, s obzirom da nekretnina koja je opće dobro (kao što je to pomorsko dobro) koji je takav nevlasnički status imala i u vrijeme socijalizma tj. opće dobro nije mogla onda kao ni sada biti predmetom eksproprijacije tj. oduzimanja vlasništva.

Stoga, trebalo bi se moći dokazivati da određeni dijelovi kopna nikada nisu predstavljali pomorsko dobro, niti su po svojim prirodnim svojstvima udovoljavali definiciji pomorskog dobra – kako danas važećeg ZPDML/23, tako i ranije važećih propisa koji su uređivali pomorsko dobro.

3.5. OPĆI PROPIS O IZVLAŠTENJU TE UPRAVNA I UPRAVNOSUDSKA PRAKSA

Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (2014.)

3.5.1. Uvodno s osvrtom na Konačni prijedlog ZION/14

U Republici Hrvatskoj sustav izvlaštenja, postupak izvlaštenja, način određivanja naknade i druga pitanja u vezi s izvlaštenjem uređuje ZION koji predstavlja opće pravno uređenje izvlaštenja. Od općeg uređenja postoje odstupanja prema posebnim zakonima (posebna pravna uređenja izvlaštenja), a među koje spada npr. i ZC/11[505].

Ono što nazivamo faktičnim izvlaštenjem do stupanja na snagu ZION iz 2014. (odredbe glave 7.) nije bilo regulirano nijednim zakonom koji je regulirao materiju izvlaštenja[506] (ako izuzmemo odredbe općeg stvarnopravnog uređenja po ZV-u (1997.) i formulacije o naknadi *„kao“* da je provedeno izvlaštenje[507]), pa ni nijednim zakonom koji je regulirao materiju cesta[508].

Sadržaj posebnog pravnog uređenja zahtijeva ispravan **razmjer općeg interesa** koji se posebnim uređenjem štiti **i privatnih interesa** koji se zbog toga oduzimaju ili ograničavaju. Zajednička karakteristika posebnih zakona o izvlaštenju jest da je njima unaprijed utvrđen interes Republike Hrvatske za provođenje izvlaštenja[509]. Najčešće kad govorimo o posebnim uređenjima izvlaštenja istodobno govorimo i o posebnim stvarnopravnim uređenjima - kao što su ceste, željeznice, pomorsko dobro i sl. Pravila posebnih uređenja imaju prednost pred pravilima općeg uređenja, a pravila općeg uređenja se primjenjuju ako neko pitanje nije drugačije regulirano posebnim uređenjem.

---

[505] Na izvlaštenja glede tzv. novih, budućih (nerazvrstanih) cesta supsidijarno se primjenjuju odredbe ZION na ono što nije uređeno redovitim odredbama ZC/11. S druge strane, prijelazne i završne odredbe ZC/11 (tzv. postojeće, zatečene (nerazvrstane) ceste) ne upućuju ni na koji način na propise o izvlaštenju, ni o eventualnom pravu na naknadu. Što se tiče ZPDML/23, za razliku od odredaba ZC/11, taj propis o pomorskom dobru upućuje na pravo na naknadu prema propisima o izvlaštenju i u redovitim odredbama (čl.10.st.11., 12. i 13.) i u prijelaznim i završnim odredbama (čl.220.).

[506] Još od Osnovnog zakona o eksproprijaciji iz 1947., pa ni prije.

[507] Čl.33., 170. i 358. ZV-a kao posebno regulatorno zakonom regulirano faktično izvlaštenje.

[508] Još od Osnovnog zakona o javnim putevima iz 1965., pa ni prije. Kod prijelaznog režima nerazvrstanih cesta sukladno ZC/11 radi se o regulatornom zakonom nereguliranom faktičnom izvlaštenju.

[509] Odredba čl.13.st.2. ZION. Interes Republike Hrvatske za izgradnju građevine ili izvođenje radova je temeljna pretpostavka **svakog izvlaštenja**, sukladno čl.9. ZION.

Predmet svog uređenja ZION regulira već u članku 1., a u što među ostalim ulazi:

- **način određivanja naknade** za izvlaštene nekretnine;
- **način određivanja naknade** za nekretnine koje se po posebnom propisu *smatraju* izvlaštenima (posebna glava ZION) te druga pitanja s tim u vezi.

S druge strane, za razliku od pitanja cesta i drugih posebnih stvarnopravnih uređenja koja **nisu** uređena ovom glavom ZION gdje su upravna tijela odbijala svoju nadležnost i upućivala na nadležnost redovnih sudova, kod pomorskog dobra upravna tijela su prihvatila svoju nadležnost.

Pravno shvaćanje po kojem zahtjev za određivanje naknade kod provedenih faktičnih izvlaštenja **ne zastarijeva** – bilo kod pomorskog dobra, bilo kod cesta i drugih posebnih stvarnopravnih uređenja neuređenih navedenom glavom ZION – VUSRH je potvrdio u velikom broju svojih recentnih odluka. Naime, po odredbama ZION nema vremenskih ograničenja za potraživanje naknade za izvlaštene nekretnine – i one formalno izvlaštene, i one koje se smatraju izvlaštenima po posebnom propisu[510] [511].

Međutim, VUSRH nije prihvatio nadležnost za postupanje, upućujući za sve drugo izvan slučajeva iz čl.57. i 58. na parnični postupak pred redovnim sudovima koji sukladno stajalištu VSRH ne primjenjuju **propis o izvlaštenju**, nego opći zastarni rok sukladno **propisu o obveznim odnosima**.

Odgovor o intenciji zakonodavca *(ratio legis)* i o pitanjima koje je bilo potrebno riješiti novim zakonom bolje u odnosu na stari zakon valja prvo potražili u aktima tijekom zakonodavne procedure, prije svega u prijedlogu odnosno konačnom prijedlogu nekog zakona.

Zašto se donio novi zakon koji uređuje izvlaštenje, što to nije bilo uređeno ZI/94 i zašto ZION/14 u sami naslov dodaje da je to propis ne samo o izvlaštenju, nego i o određivanju naknade?

Konačnim prijedlogom ZION/14[512] određeno je kako slijedi:

[510] Stajalište o nezastarivosti naknade bilo u Konačnom prijelogu ZION, ali uklonjeno nakon Amandmana Vlade RH.
[511] Međutim, shvaćanje VUSRH o nezastarivosti – koji otklanja svoju nadležnost glede naknade za faktično izvlaštenje - ne dijeli VSRH pa posljedično dolazi do **nejednakosti građana pred zakonom** koja ne ovisi o samim građanima, nego ponajviše o tome je li ili nije javna vlast pokrenula postupak izvlaštenja.
[512] Predlagatelj Vlada RH, P.Z. 598, Klasa: 022-03/13-01/303, Urbroj: 50301-09/09-14-7, dopis s Konačnim prijedlogom dostavljen Predsjedniku Hrvatskog sabora. Izvor: https://www.iusinfo.hr/radni-dokumenti-hs/RDOCSB201D20140530NVII11972014T1176908510 , posljednji pristup 30.8.2025.

- da je **utvrđivanje naknade** za izvlaštenu nekretninu kod potpunog ili nepotpunog izvlaštenja **sastavni dio postupka izvlaštenja** i provodi se istodobno s postupkom utvrđivanja pretpostavki za izvlaštenje nekretnine (uz čl.39.);
- da je **institut izvlaštenja predviđen kao izuzetan postupak** kada se imovinskopravni odnosi glede stjecanja prava vlasništva odnosno prava služnosti ili zakupa nekretnine ne mogu urediti bez intervencije države (uz čl.39.), te da se stimulira sudionike u postupku da imovinske odnose riješe sporazumno kako bi u što manjem broju slučajeva dolazilo do intervencije države u vlasništvo provedbom postupaka izvlaštenja (dio I.);
- da je postupak izvlaštenja jedan od najsloženijih upravnih postupaka u kojem se sukobljava javni interes - interes Republike Hrvatske s privatnim interesom, pa da zbog posljedica koje će postupak izvlaštenja imati za vlasnika nekretnine (gubitak, odnosno ograničenje prava vlasništva i drugo) **taj veoma složen upravni postupak mora biti proveden uz poštivanje najviših postupovnih standarda te je nužno da interesi vlasnika budu maksimalno zaštićeni** (dio I.);
- da je osnovno pravilo da se vlasniku izvlaštene nekretnine na ime naknade daje druga odgovarajuća nekretnina, a alternativno[513] [514] - kada korisnik izvlaštenja ne raspolaže zamjenskom nekretninom - vlasniku izvlaštene nekretnine pripada naknada u visini tržišne vrijednosti nekretnine, s obzirom da se postupkom izvlaštenja zadire u dosadašnji način života vlasnika izvlaštene nekretnine, određivanjem ovakve naknade vlasnika izvlaštene nekretnine se stavlja u **položaj kao da se odlučio na prodaju predmetne nekretnine** (uz čl.46. i 47.).

Prethodno izdvojeno iz Konačnog prijedloga – iako bitno u širem smislu zbog općih načela instituta izvlaštenja - ne ulazi u uži predmet istraživanja koji se tiče prijelaznog režima za faktično već provedena izvlaštenja, nego je riječ o postupovnim odredbama glede izvlaštenja koji se tek imaju pokrenuti.

3.5.2. Određivanje naknade za nekretnine za koje se smatra da su izvlaštene (čl.57. – 59.) u upravnom postupku – prestanak vlasništva stranih osoba na nekretninama u RH te proširenje granice pomorskog dobra

Centralne odredbe za predmet ovog istraživanja su:

[513] U zakonskom tekstu koji je stupio na snagu je obrnuto. Sukladno stavku 1. čl.46. ZION, naknada za potpuno izvlaštenu nekretninu određuje se u novcu u **visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje** u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju ili u vrijeme sklapanja nagodbe prema ZION, uzimanjem u obzir uporabnog svojstva nekretnine koju je imala prije promjene namjene koja je povod izvlaštenja. Sukladno stavku 2., Iznimno, naknada za potpuno izvlaštenu nekretninu određuje se davanjem u vlasništvo druge odgovarajuće nekretnine čija vrijednost odgovara **visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje,** u istoj općini ili gradu, kojom se prijašnjem vlasniku nekretnine koja se izvlašćuje omogućavaju isti životni uvjeti i uvjeti korištenja kakve je imao koristeći tu nekretninu, kada korisnik izvlaštenja s takvom nekretninom raspolaže.

[514] U Registru izvlaštenih nekretnina nije pronađen slučaj davanja zamjenske nekretnine. Izvor: https://oss.uredjenazemlja.hr/rin

- odredbe čl.57., 58. i 59. o naknadi za nekretnine za koje se po posebnom propisu ***smatra da su izvlaštene (***glava VII. ZION – stupile na snagu 1.1.2016.[515]);
- odredbe čl.62. o dovršetku postupaka ***pokrenutih***[516] prije stupanja na snagu ZION – 26.6.2014. (stavak 1.) i o pokretanju postupaka određivanja naknade koji ***nisu pokrenuti***[517] prije stupanja na snagu ZION – 26.6.2014. (stavak 2.).

Što se tiče odredaba čl.57., 58. i 59., na iste se referiralo u više navrata u dosadašnjem tekstu ovog rada. Riječ je o odredbama kojima se prvi put u propisu izvlaštenja uređuju situacije faktičnog izvlaštenja koje su nesporno postojale i u vrijeme stupanja na snagu ZI/94, ali ih zakonodavac tada nije prepoznao i/ili regulirao. Pojave faktičnog izvlaštenja su izazivale pravnu nesigurnost i nedoumice u praksi – kako sudova, tako i upravnih tijela i upravnih sudova[518]. Naravno, najveće žrtve pravne nesigurnosti su adresati pravnih normi.

Nažalost, zakonodavac je 2014. propisujući ove odredbe prepoznao samo dva slučaja faktična izvlaštenja: 1) prestanak vlasništva stranih osoba odnosno nemogućnost stranih osoba da steknu vlasništvo[519] te 2) proširenje granice pomorskog dobra izvan granice po samom zakonu odnosno izvan granice određene aktom o utvrđenju granice pomorskog dobra.

Zajednička pravila glede oba slučaja su sljedeća:

---

[515] Po Konačnom prijedlogu odredbe čl.57., 58. i 59. trebale su stupiti na snagu samo 6 mjeseci nakon stupanja na snagu ostatka odredbi Zakona, dakle s danom 1.1.2015. Razlog za odgodu stupanja na snagu ovih odredbi je – kako je to izrijekom navedeno - **potreba planiranja financijskih sredstava za isplatu naknade**. S druge strane kod dijela III. Konačnog prijedloga (ocjena i izvori potrebnih sredstava za provođenje zakona), što se tiče provedbe ostatka odredbi Zakona, određeno je da nije potrebno osigurati dodatna sredstva u državnom proračunu. Amandmanom Vlade RH je za dodatnih 12 mjeseci odgođeno stupanje na snagu (dakle s danom 1.1.2016.) odredaba čl.57., 58. i 59. iz razloga – kako je to izrijekom navedeno - **predviđanja i osiguranja potrebnih financijskih sredstava u državnom proračunu.**

[516] Pokrenuti postupci dovršit će se po odredbama ZI/94.

[517] Nepokrenuti postupci određivanja naknade provest će se po odredbama ZION/14. Ova prijelazna i završna odredba je dodana istim Amandmanom Vlade RH. Izvor: https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//162%20-%2016.pdf , posljednji pristup 20.7.2025.

[518] U dijelu V. Konačnog prijedloga (prijedlozi, primjedbe i mišljenja dani na prijedlog zakona koje predlagatelj nije prihvatio, s obrazloženjem) navedeno je: *„Predloženim Zakonom se osim postupka izvlaštenja, i u vezi s njim određivanja naknade za izvlaštenu nekretninu, uređuje i područje određivanja naknade za nekretnine za koje se, po posebnom propisu, smatra da su izvlaštene, a koji postupak određivanja naknade nije bio uređen, što je izazivalo nedoumice u praksi* - ***sudovi su odbijali postupanje po takvim zahtjevima smatrajući da se radi o nadležnosti upravnih tijela, a upravna tijela su odbijala postupanje jer nije bio propisan postupak i način određivanja naknade, a nisu se mogla koristiti instrumentima iz važećeg Zakona o izvlaštenju.“***

[519] Tzv. *isključena/izuzeta područja* sukladno odredbama čl.358., 358.a. i 358.b. ZV-a. To su primjerice propisi RH o poljoprivrednom zemljištu koji zabranjuju da nositelji prava vlasništva na poljoprivrednom zemljištu budu strane pravne i fizičke osobe. Iznimke su ako je drukčije određeno međunarodnim ugovorom i posebnim propisom, te stjecanje nasljeđivanjem uz uvjet reciprociteta.

- postupak se pokreće na zahtjev strane osobe odnosno prijašnjeg vlasnika[520];
- pravo na naknadu se ostvaruje na temelju propisanih dokumenata/priloga zahtjevu[521];
- naknada se određuje u postupku i na način kako je to propisano odredbama ZION[522];
- obveznik isplate naknade je Republika Hrvatska;
- po podnošenju urednog zahtjeva vlasnika za određivanje naknade nadležno upravno tijelo po službenoj dužnosti provodi postupak osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine, a nakon primitka procjembenog elaborata zakazuje usmenu raspravu za sporazumno određivanje naknade, te strana osoba / prijašnji vlasnik i obveznik naknade (RH) mogu pisanim putem podnijeti svoje ponude[523].

Dakle, radi se o zakonskom ***regulatornom*** faktičnom izvlaštenju, a koje je ujedno ***regulirano/uređeno*** citiranim odredbama čl.57. – 59. ZION, nažalost po trenutnom uređenju te upravnoj i upravnosudskoj praksi samo u dva slučaja.

Što je s ostalim pojavama faktičnih izvlaštenja koje nisu unutar slučajeva propisanima citiranim odredbama čl.57., 58. i 59. ZION? Mogu li se one na odgovarajući način primjenjivati i na te slučajeve ili su bivši vlasnici na drugi način faktično izvlaštenih nekretnina primorani putem parničnog suda ostvarivati svoja (Ustavom zajamčena) prava[524]?

Prema upravnosudskoj praksi i prema praksi upravnih tijela dalo bi se zaključiti da im je redoviti parnični sudski postupak jedini pravni put. U nastavku će se ispitati primjenjivost jedne prijelazne

[520] Za razliku od svih drugih postupaka izvlaštenja gdje je opće pravilo da je korisnik izvlaštenja taj koji pokreće postupak izvlaštenja unutar kojega se i određuje naknada. Dakle, postupke izvlaštenja *(pro futuro)* propisane redovitim odredbama ZION nije ovlašten pokrenuti vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje.

[521] *Strana osoba ostvaruje pravo na naknadu na temelju pravomoćnog rješenja kojim joj je prestalo pravo vlasništva odnosno pravomoćnog rješenja o nasljeđivanju kojim joj je utvrđeno pravo na naknadu.* (čl.57.st.3.) *Prijašnji vlasnik ostvaruje pravo na naknadu na temelju akta o određivanju granica pomorskog dobra i ovjerovljenog geodetskog elaborata.* (čl.58.st.3.)

[522] U Konačnom prijedlogu određeno je da se visina naknade i postupak određivanja iste propisuje analognom primjenom odredbi ZION kao i u slučajevima potpunog izvlaštenja nekretnina. Drugim riječima, ona postupovna pitanja koja nisu uređena odredbama čl.57., 58. i 59. riješit će se odgovarajućom primjenom redovitih odredbi ZION. Vrijedno opažanja jest da je za ove slučajeve faktičnih izvlaštenja propisana primjena ZION, dok se svi drugi slučajevi koji nisu propisani (npr. nerazvrstane ceste u prijelaznom režimu ZC/11 i ZKG/18) ovim odredbama – barem prema trenutnoj praksi parničnih sudova – rješavaju primjenom propisa o obveznim odnosima (ZOO), poglavito općeg zastarnog roka, uz isticanje svih mogućih materijalnopravnih i procesnopravnih prigovora (promašena pasivna legitimacija, zastara, pravna priroda zahtjeva – naknada štete ili stjecanje bez osnove i sl.) koji se po prirodi stvari ne pojavljuju u upravnim postupcima sada uređenim citiranim odredbama čl.57., 58. i 59. ZION.

[523] Posebna postupovna pravila iz čl.59. ZION.

[524] Uz sve nepovoljnosti sudskog parničnog postupka uz ovako uređeni upravni postupak, prvenstveno uz izloženost prigovoru zastare te nizu drugih materijalnopravnih i procesnopravnih prigovora, u konačnici i uz veće početne troškove, općenito uz rizik parničenja (tim više kod pravne nesigurnosti koja vlada u praksi sudova na ovu temu) koji ne postoji kod upravnih postupaka.

i završne odredbe koja se početno nije nalazila u Prijedlogu, pa ni u Konačnom prijedlogu[525], a odnosi se na ***nepokrenute*** postupke određivanja naknade.

3.5.3. Mogućnost (čl.62.st.2.) pokretanja postupaka određivanja naknade, koji do stupanja na snagu ZION/14 nisu pokrenuti, za nekretnine eksproprirane ili deposedirane sukladno ranijim propisima, primjenjujući odredbe ZION/14

Prije prelaska na predmetnu prijelaznu odredbu čl.62.st.2. ZION, bitno je podsjetiti na razliku u postupcima izvlaštenja i određivanja naknade kako su bili propisani odredbama ZE/57 i ZE/78, naspram ZI/94 i ZION. Naime, kod dva starija propisa postupak određivanja naknade bio je zaseban postupak[526], odvojen od postupka izvlaštenja u užem smislu riječi, postupka uzimanja nekretnina iz posjeda prijašnjih vlasnika. S druge strane, po odredbama ZION i ZI/94 jedno i drugo predstavlja jedan jedinstveni postupak izvlaštenja i određivanja naknade.

Odredba čl.62.st.1. spada u tipične odredbe o vremenskom važenju *(ratione temporae)* nekog zakona te je njom određeno da će se postupci pokrenuti do 26.6.2014. dovršiti po odredbama ZI/94. U Konačnom prijedlogu to je bila jedina odredba ovog članka ZION.

Štoviše, zakonodavac je u obrazloženju Konačnog prijedloga[527] bio rezolutan (ponovio dva puta)[528] u tome da pitanje naknade za ranije eksproprirane ili deposedirane nekretnine *„nije u ovlasti Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade“,* uz obrazloženje da ***„pravo na isplatu naknade u takvim slučajevima ne zastarijeva“,*** pa da se to ne može posebno urediti odredbama ZION, stoga

[525] Čak je naslov članka 62. ostao *„Dovršenje postupaka pokrenutih do stupanja na snagu ovog Zakona“* koji se očigledno odnosi samo i jedino na stavak 1. koji je u Prijedlogu i u Konačnom prijedlogu bio jedina odredba ovog članka.

[526] Postupak određivanja naknade se do 18.2.1994. provodio nakon donošenja rješenja o eksproprijaciji/izvlaštenju tako što se pred upravnim tijelom pokušalo doći do sporazumnog određivanja naknade, a ako sporazuma ne bi bilo naknada bi se određivala pred nadležnim općinskim sudom u izvanparničnom postupku. U analiziranim drugim sljednicama SFRJ taj dvodijelni postupak izvlaštenja je i danas na snazi.

[527] Konačni prijedlog ZION; izvor: https://www.iusinfo.hr/radni-dokumenti-hs/pretraga/poveznice/ZA2014B74A1389 , posljednji pristup 20.7.2025.

[528] Ibid. Konačni prijedlog ZION *“Predmetom Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade, odnosno u ovlasti toga Zakona nije ni uređivanje pitanja isplate naknade glede nekretnina koje su eksproprirane prije 18. veljače 1994. godine (to jest prije stupanja na snagu Zakona o izvlaštenju) odnosno prije 1. siječnja 1997. godine (to jest prije stupanja na snagu Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima).”* (…) *“Pitanje isplate naknade za eksproprirane odnosno deposedirane nekretnine, ponavlja se, nije u ovlasti Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade, a imajući u vidu okolnost da* ***pravo na isplatu naknade u takvim slučajevima ne zastarijeva****, (...) “* Upravna tijela, upravni sudovi i VUSRH su u nizu svojih odluka potvrdili da **dijele stav zakonodavca o nezastarivosti naknade za izvlaštenje,** samo što kad je riječ o faktično provedenim izvlaštenjima (izvan zakonom predviđenog postupka) upućuju da izvlaštenici svoju naknadu moraju ostvariti pred parničnim sudom, uvijek napominjući **pravo na naknadu za faktično oduzete nekretnine ne zastarijeva.**

da je predviđeno da se odredbe ZI/94 primjenjuju i na ove slučajeve i nakon stupanja na snagu ZION.

Međutim, Vlada RH (ujedno predlagatelj ovog Zakona) je na Konačni prijedlog ZION podnijela Amandman I. kojim je u članak 62. dodala stavak 2. koji je uvršten u tekst koji je stupio na snagu 26.6.2014. i koji je i danas na snazi. U obrazloženju Amandmana uklonjena su prethodno citirana dva pasusa Konačnog prijedloga o tome kako ovo pitanje *„nije u ovlasti"* ovog Zakona[529]. U Amandmanu je izostavljen i dio kojim se izrijekom navelo da pravo na isplatu naknade u ovim slučajevima **ne zastarijeva**, no to bi trebalo biti jasno iz svih propisa o izvlaštenju[530] koji nikada nisu propisivali zastaru za potraživanje naknade za izvlaštenje.

Podnositelj Amandmana I. je dodavanje nove odredbe na sljedeći način obrazložio:

> *„Uočeno je da postoji još velik broj slučajeva eksproprijacije odnosno deposedacije u kojima nisu donijete odluke o naknadi,* ***kao i u kojima nije takav postupak pokrenut*** *(ni po službenoj dužnosti ni po prijedlogu stranaka). U takvim slučajevima se postupci pokreću kada to, u pravilu, vlasnici ili njihovi nasljednici, eksproprirane odnosno deposedirane nekretnine to zatraže. Naknada se, u takvim slučajevima, određuje u postupku i na način propisan Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade, a u obvezi plaćanja naknade je* ***korisnik izvlaštenja odnosno općina/grad ili, pak, njihov pravni sljednik****, prema posebnim propisima.";*

ukazujući istodobno na odvojenost postupka određivanja naknade i postupka uzimanja nekretnine iz posjeda, sukladno ZE/78 i ranijim propisima, te da bi postupak određivanja naknade uslijedio tek nakon donošenja rješenja o izvlaštenju[531].

---

[529] *Argumentum a contrario,* ako je uklonjen pasus Konačnog prijedloga koji je govorio da se odredba koja je sada sadržana u stavku 2. ne može unijeti jer da ZION ne može uređivati pitanja naknade glede nekretnina ekspropriranih ili deposediranih prije 18.2.1994. i 1.1.1997., pa je ta odredba kasnije unesena, za zaključiti je da je zakonodavac na kraju ipak zauzeo dijametralno suprotan stav nego u Konačnom prijedlogu – da se ZION ***primjenjuje*** na pitanje naknade za ***sve nekretnine eksproprirane ili deposedirane*** prije njegovog stupanja na snagu.

[530] Ni propis iz 1957., ni iz 1978., ni iz 1994., pa ni ovaj iz 2014. Sa starija dva propisa valja dovesti u vezu prije navedeni Zaključak/86 svih sudova u SFRJ o nezastarijevanju prava na naknadu. Visoki upravni sud RH – iako otklanja nadležnost za faktična izvlaštenja, primjerice glede nerazvrstanih cesta – izrijekom u svojim odlukama navodi da ***naknada za faktično izvlaštene nekretnine ne zastarijeva.*** Intencija je, po mišljenju autora, ukazati parničnim sudovima – koji inače ne postupaju u predmetima izvlaštenja - na nezastarivost kada se upućuje na njihovu nadležnost, dok za to nema potrebe kada upravno tijelo prihvaća svoju nadležnost imajući u vidu neosporeno stajalište upravnih tijela o nezastarivosti naknade za izvlaštenje. Postupak izvlaštenja i jest upravni, a ne sudski postupak.

[531] Op.cit. Konačni prijedlog ZION: *"Prema Zakonu o eksproprijaciji (Narodne novine, br. 10/78, 5/80, 30/82, 46/82, 73/94), ali i ranijim propisima koji su uređivali područje izvlaštenja za koje je bilo vezano i područje određivanja naknade za nekretnine oduzete iz posjeda prijašnjih vlasnika, određivanje naknade bilo je odvojeno od postupka izvlaštenja odnosno postupka uzimanja nekretnina iz posjeda prijašnjih vlasnika. Naime, tek po donošenju rješenja o eksproprijaciji, u roku od 30 dana, prvostupanjsko je tijelo bilo u obvezi, po službenoj dužnosti, provesti postupak sporazumnog određivanja naknade za ekspropriranu odnosno deposediranu nekretninu, te ako se u tom roku nije*

Slijedom navedenoga, na ovakve slučajeve – suprotno Konačnom prijedlogu prije citiranog Amandmana – primjenjuju se odredbe ZION, a ne odredbe ZI/94.

Nažalost, propušteno je precizirati koje to odredbe ZION se primjenjuju, ali imajući u vidu razloge iz Konačnog prijedlog i iz Amandmana može se zaključiti da to mogu i moraju biti odredbe čl.59. *„o naknadi za nekretnine za koje se smatra da su izvlaštene“.* Redovite odredbe ZION nisu prikladne (jedino uz supsidijarnu odgovarajuću primjenu, kao što je to uz čl.57. i 58.) jer: a) ne postoji zaseban postupak određivanja naknade i b) postupak izvlaštenja ne može inicirati vlasnik, nego isključivo korisnik izvlaštenja. Dakle, jedine odredbe ZION koje daju pravo prijašnjem vlasniku da podnese zahtjev za određivanje naknade su odredbe Glave VII. Zakona *„o naknadi za nekretnine za koje se smatra da su izvlaštene“.*

U konačnom tekstu ZION nema odredbe o tome tko bi bio **obveznik naknade** kod ovakvih slučajeva[532] na koje bi se mogla primijeniti odredba čl.62.st.2. ZION, ali je za zaključiti da bi to bio **korisnik konkretnog izvlaštenja**, kako je i navedeno u Amandmanu. Ako se radi o **cestama** za koje nikad nije proveden postupak izvlaštenja ili za koje je proveden postupak izvlaštenja i doneseno rješenje o izvlaštenju, ali nije pokrenut ili nije dovršen postupak određivanja naknade odnosno ako nikada nije određena naknada, obveznik naknade bi bio pravni subjekt u čiju korist je provedeno izvlaštenje odnosno njegov pravni sljednik. Konkretno, ako se radi o nerazvrstanim cestama **korisnik izvlaštenja i obveznik naknade je grad/općina** na čijem se području nalazi.

Istražujući upravnu i upravnosudsku praksu ustanovljeno je da se ***odredba čl.62.st.2. ne primjenjuje u praksi.***[533] Ne samo za određivanje naknade za izvlaštenja ili deposedacije koje su izvršene *protivno propisima* i izvan zakonom predviđenog postupka, nego i za izvlaštenja ili deposedacije za koje je proveden postupak oduzimanja *sukladno ranijim propisima* (ZE/57 i ZE/78), ali nije proveden (tadašnji zasebno predviđeni) postupak određivanja naknade. Upravna tijela u prvonavedenim slučajevima upućuju izvlaštenike da naknadu ostvare u postupku pred

postigao sporazum o naknadi (visini i načinu isplate) predmet se, ponovno po službenoj dužnosti, prosljeđivao na daljnji postupak nadležnom općinskom sudu, ***kako bi se u vanparničnom postupku odredila naknada za eksproprirane i deposedirane nekretnine.”***

[532] Kod pomorskog dobra (opće dobro) i primjerice kod poljoprivrednog zemljišta (javno dobro, izuzeto / isključeno za državljane trećih zemalja) obveznik naknade sukladno čl.57. i 58. je Republika Hrvatska.

[533] Primjerice u presudi VUSRH (2020.) Usž-4216/18, u kojem predmetu je rješenjem prvostupanjskog upravnog tijela iz 2014. odbačen prijedlog za određivanje naknade, VUSRH potvrđuje da upravo iz razloga što postupak izvlaštenja nije proveden (a jedino ga korisnik izvlaštenja može provesti, izvan utjecaja izvlaštenika) upravno tijelo ne može odrediti naknadu jer da se odredba čl.62.st.2. ZION odnosi samo na nekretnine *“za koje je proveden postupak oduzimanja sukladno ranijim propisima”.*

parničnim sudom, a tamo – kako je istraživanje pokazalo – vlada ustaljena praksa VSRH koja je u većini slučajeva nepremostiva prepreka. Upravni postupak je – načelno govoreći – jednostavniji i jeftiniji postupak nego sudski parnični postupak, pa je i u tom smislu obeshrabrujuće što se postupak predviđen odredbama ZION (redoviti postupak *pro futuro* i postupak za nekretnine za koje se *smatra da su izvlaštene)* ne primjenjuje na naknade za sva izvlaštenja.

Uspoređujući prijelazne i završne odredbe ZE/57, ZE/78, ZI/94 i ZION, ustanovljeno je da jedino odredba čl.62.st.2. ZION (uvedena Amandmanom Vlade RH) propisuje što sa situacijama ***nepokrenutih*** postupaka određivanja naknade. Ostale prijelazne i završne odredbe navedenih propisa govore isključivo o ***pokrenutim/nedovršenim*** postupcima. Preciznije, citirana odredba čl.62.st.2. propisuje primjenu odredaba ZION[534] ***na provedena izvlaštenja i provedene deposedacije[535]*** u kojima naknada nije određena, niti je bilo kakav postupak određivanja naknade uopće pokrenut.

Teorijski rezimirajući odredbe čl.57. – 59. i čl.62.st.2. ZION koje su u užem predmetu ovog istraživanja, moglo bi se zaključiti:

- da bi ove prve bile primjer zakonskog regulatornog[536] i reguliranog faktičnog izvlaštenja, uz nadležnost upravnog tijela, te da ne postoji zastara/rok u kojem bi ovlašteni podnositelj zahtjev morao podnijeti;
- da bi odredba čl.62.st.2. bila primjer fizičkog[537] faktičnog izvlaštenja koje nije posebno regulirano, ali za koje bi također trebala biti nadležnost upravnog tijela[538], te ne bi smjelo biti primjene zastare/roka u kojem bi ovlašteni podnositelj zahtjev morao podnijeti.

[534] Širim tumačenjem, temeljem ove odredbe bi na odgovarajući način upravna tijela mogla primjenjivati odredbe čl.57. – 59. ZION na naknade za druge slučajeve faktičnih izvlaštenja tako da se (i) o njima odlučuje unutar upravnog postupka kojeg mogu pokrenuti u svakom trenutku (ako javna vlast/korisnik izvlaštenja sam(a) ne odredi naknadu), a ne sudskog parničnog postupka koji je vremenski ograničen i vrlo često već *„istekao"* po aktualnom shvaćanju VSRH. Ili pak da zakonodavac intervenira tako da slučajeve iz čl.57. – 59. ZION proširi na sve slučajeve faktično izvlaštenih nekretnina – nekretnina za koje se smatra da su izvlaštene.

[535] Termin *„deposedacija/deposesija"* ne sadrži nijedan od propisa o izvlaštenju u RH od 1957. do danas, izuzev citirane prijelazne odredbe čl.62.st.2. ZION.

[536] Često i fizičkog faktičnog izvlaštenja kod pomorskog dobra u slučaju npr. izgradnje ili proširenja luke odnosno lučkog područja, izgradnje šetnice i sl. Kod zabrane vlasništva stranih osoba na određenim izuzetim/isključenim područjem **nije riječ o fizičkim faktičnim izvlaštenjima, nego o regulatornim faktičnim izvlaštenjima**, i to zakonskim regulatornim izvlaštenjima – posebni zakoni iz čl.358., 358.a. i 358.b. ZV-a koji određuju npr. poljoprivredno zemljište, zaštićene dijelove prirode i dr.

[537] Deposediranje i promjena namjene.

[538] Iako upravna tijela i upravni sudovi upućuju na parnične sudove.

3.5.4. Praksa upravnih tijela/sudova i Visokog upravnog suda RH

3.5.4.1. Upravna i upravnosudska praksa u primjeni čl.58. i 59. ZION/14 o dosegu pojma proširenja granice pomorskog dobra

Istražujući primjenu odredaba čl.57. – čl.59. ZION/14 (posebna glava Zakona o naknadi za nekretnine za koje se po posebnom propisu smatra da su izvlaštene) koje predstavljaju jedine primjere regulacije faktičnog izvlaštenja u RH, čini se da nije bilo puno odluka.

Što se tiče primjene odredaba čl.57. (faktično izvlaštenje stranih osoba), nisu pronađene odluke upravnih sudova, ali ne može se isključiti da je bilo pozitivnih odluka upravnih tijela protiv kojih nisu pokretani upravni sporovi.

Što se tiče primjene odredaba čl.58. i 59. (proširenje granice pomorskog dobra), najznačajnije praktično ograničenje veće primjene ovih odredbi jest što su temeljni preduvjeti: 1) da je prethodno utvrđena granica pomorskog dobra[539] te 2) da se ta granica proširuje izvan granice *ex lege* (faktični kriteriji iz propisa o pomorskom dobru) ili izvan granice iz akta nadležnog tijela npr. uredbe Vlade RH ili odluke resornog ministarstva po prijedlogu županijskog povjerenstva. Sukladno odredbi čl.58.st.3. ZION, obvezni prilozi zahtjeva za određivanje naknade su 1) akt o određivanju granice pomorskog dobra i 2) ovjereni geodetski elaborat. Imajući u vidu da - kako je ranije navedeno – za najveći dio morske obale u RH (kopnene i otočke) još uvijek nije utvrđena granica, to bi automatski značilo da su nekretnine blizu mora na tim područjima isključene iz primjene ovih odredbi ZION u svezi odredaba ZPDML/23 koje upućuju na njih.

Dakle, upravna i upravnosudska praksa je zauzela shvaćanje da se u postupku po odredbama čl.58. i 59. ZION ne odlučuje o naknadi za izvlaštenje proglašenjem neke nekretnine pomorskim dobrom, a u postupku izvlaštenja po ostalim odredbama ZION samo i jedino ako je korisnik izvlaštenja pokrenuo taj postupak. Ako nije, jedini pravni put za ostvarenje naknade bio bi sudski parnični postupak.[540]

---

[539] Kako se navodi u odlukama upravnih sudova: *"postojanje odluke o **naknadno promijenjenoj** granici pomorskog dobra" odnosno "dokaz o **naknadnom mijenjanju** granica pomorskog dobra".* Tako u presudama VUSRH Usž-3787/22 od 8.3.2023. i Upravnog suda u Splitu UsI-26/22 od 6.5.2022, u presudi VUSRH Usž-4680/20 od 30.4.2021., u presudi Upravnog suda u Splitu UsI-2096/24 od 7.1.2025.

[540] Tako primjerice u presudama VUSRH Usž-3787/22 od 8.3.2023. i Upravnog suda u Splitu UsI-26/22 od 6.5.2022., te u presudi Upravnog suda u Rijeci UsI-891/18od 24.5.2019.

1. Primjer u kojem je izvlaštena osoba ishodila odluku o naknadi u svoju korist, glede nekretnine u Gaženici (Zadar), temeljem odredaba ZI/94 koji u ovom dijelu nije sadržavao odredbe koje sadrži ZION, jest presuda VUSRH (2016.) Usž-1986/16 i – po tužbi istog predlagatelja - presuda ŽS u Zadru (2023.) Gž-601/23 protiv koje je ODO u Zadru podnijelo prijedlog za dopuštenje revizije koji je odbijen rješenjem VSRH (2024.) Revd-271/24.

Naznačenom presudom VUSRH prihvaćena je žalba tužitelja, poništena presuda Upravnog suda u Splitu (2016.), rješenje Ministarstva pravosuđa (2014.) i UDU u Zadarskoj županiji (2010.) kojima je odbijen njegov zahtjev radi utvrđivanja i isplate za oduzeto zemljište u k.o. Zadar, te je predmet vraćen prvostupanjskom upravnom tijelu na ponovno odlučivanje. U upravnom sporu na strani tuženika sudjelovale su kao zainteresirane osobe RH i Lučka uprava Zadar.

Kronološki slijed događanja kako proizlazi iz citirane presude VUSRH jest sljedeći: 1) da je 1980ih godina utvrđeno lučko područje *teretne luke Gaženica*, s tim da nije proveden upis pomorskog dobra u zemljišnoj knjizi, ali su po tvrdnjama RH/ŽDO u Zadru svi vlasnici isplaćeni 1980ih godina tako što je poduzeće L. kao investitor i korisnik teretne luke otkupljivalo nekretnine ili pokretalo postupke izvlaštenja; 2) da je Lučka uprava Zadar 2008. pokrenula postupak izvlaštenja sukladno Odluci o osnivanju Lučke uprave Zadar i odluci o utvrđivanju lučkog područja *nove putničke luke Gaženica* čije izgradnje je Lučka uprava Zadar investitor, te da je u tom postupku izvlaštenja naknada plaćena samo onim vlasnicima kojima u lučko područje nije ušla cijela površina njihovih nekretnina, a vlasnicima kojima su nekretnine u cijelosti proglašene pomorskim dobro da je odbijeno priznati pravo na naknadu; 3) da je 2010. predlagatelj/tužitelj inicirao i parnični postupak radi isplate pred OS u Zadru protiv RH koju je zastupao ODO te upravni postupak pred UDU Zadarske županije radi naknade; 4) da je u parničnom postupku bio pravomoćno odbijen presudom ŽS u Zadru (2014.) Gž-876/12, a u upravnom postupku konačno odbijen rješenjem Ministarstva također iz 2014.; 5) da je naznačenom presudom VUSRH (2016.) prihvaćena žalba predlagatelja sa shvaćanjem suprotnim nižestupanjskom sudu i upravnim tijelima – da odluku u vezi naknade za nekretninu koja je proglašena pomorskim dobrom donosi upravno tijelo (a ne redovni sud) u upravnom postupku na način propisan ZI/94, te da nije tek stupanjem na snagu ZION/14 ustanovljena ovlast upravnog tijela za određivanje predmetne nekretnine, već da se naknada za proglašenje nekretnine pomorskim dobrom određuje u upravnom postupku temeljem odredaba o izvlaštenju, te da odredbe mjerodavnog ZI/94 treba tumačiti u smislu odredaba ZV i ZPDML/03; 6) da je odlukom VSRH (2020.) Rev-1272/14 prihvaćena revizija tužitelja, ukinute obje nižestupanjske presude i predmet vraćen prvostupanjskom sudu, te da je u ponovnom postupku pravomoćno prihvaćen tužbeni zahtjev, uz odbijanje prvo žalbe ODO u Zadru presudom ŽS u Zadru (2023.) Gž-601/23, zatim i prijedloga za dopuštenje revizije odlukom VSRH (2024.) Revd-271/24.

Žalbeni razlozi tužitelja/predlagatelja u upravnom sporu bili su da zbog opisanog postupanja Lučke uprave Zadar u postupku izvlaštenja njemu kao prijašnjem vlasniku *"nikada nije isplaćena naknada u visini tržišne*

vrijednosti nekretnine, čime je stavljen u nepovoljniji položaj od drugih stranaka u upravnom postupku." S druge strane, RH/ŽDO u Zadru je tvrdila da pomorsko dobro na nekretnini predlagatelja nije upisano u zemljišnoj knjizi temeljem odluke o utvrđivanju lučkog područja nove putničke luke, već temeljem odluke o utvrđivanju lučkog područja postojeće teretne luke za koju da su imovinsko-pravni odnosi razriješeni još 1980ih godina.

VUSRH je u svojoj presudi iz 2016. – kako je već navedeno – zauzeo **stav o primjeni odredaba ZI/94 i o isključivoj nadležnosti tijela državne uprave,** te da za to nije prepreka vođenje parničnog postupka za naknadu (i tadašnja pravomoćna odbijajuća presuda parničnog suda), niti je prepreka to što za predmetnu nekretninu nije bio pokrenut postupak izvlaštenja *„kraj neprijeporne činjenice da se proglašenjem nekretnine pomorskim dobrom ta nekretnina smatra potpuno izvlaštenom temeljem izričite zakonske odredbe po čl.170. ZV-a."*[541] Slijedom navedenoga, može se donijeti više zaključaka u kontekstu predmeta istraživanja. Prvo, činjenica da je predmetna nekretnina faktično u obuhvatu teretne luke od 1980ih, a da su i prijedlog i tužba podneseni 2010., nije bio razlog za prihvaćanje prigovora zastare. Drugo, VUSRH je povezao odredbe ZI/94 (koje nisu imale odredbe koje ima ZION/14 u čl.58. i 59.) s odredbama ZV-a (čl.170.) te smatrao te odredbe primjenjivim na konkretno provedeno potpuno izvlaštenje i upravno tijelo nadležnim za određivanje naknade, pri čemu prepreku nije vidio ni u istodobnom parničnom postupku protiv RH za naknadu, ni u propustu javnih vlasti da provedu postupak izvlaštenja.[542]

2. Odlukom USRH od 7.4.2022. pod posl.br. U-III-4248/2021 odbijena je ustavna tužba *Valamar Riviera d.d. Poreč* protiv presude VUSRH (2021.) Usž-4680/20 kojom su osnažene nižestupanjske odluke Upravnog suda u Splitu (UsIizv-14/20), Ministarstva pravosuđa i UDU u Dubrovačko-neretvanskoj županiji.

[541] Izrijekom drugačije pravno shvaćanje u mnogim presudama upravnih sudova. Primjerice u presudi Upravnog suda u Splitu (2021.) UsI-2114/21: *„Naime, sud nalazi potrebnim prije svega istaknuti kako Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade uopće nije uređen postupak, uvjeti, ni nadležno tijelo koje bi odlučivalo o zahtjevu za određivanjem naknade za nekretnine u slučajevima propisanim naprijed citiranom odredbom čl. 33. st. 2. i 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, kao niti u slučaju iz odredbe čl. 170. istog Zakona (...) Uslijed izloženog, potpuno je jasno kako iz niti jedne odredbe Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade te Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima nikako ne proizlazi da bi o zahtjevu kakav su postavili tužitelji bilo nadležno upravno tijelo kojem su tužitelji podnijeli svoj zahtjev."*

[542] Ovo bi bila **iznimka** od ustaljenog shvaćanja upravnosudske prakse po kojoj (ne)provedeni postupak izvlaštenja znači nemogućnost da upravno tijelo određuje naknadu jer bi to predstavljalo *de facto* izvlaštenje – oduzimanje izvan zakonom predviđenog postupka izvlaštenja o čemu je onemogućeno upravnim tijelima da odlučuju, već da naknadu izvlaštenici mogu ostvarivati u sudskom parničnom postupku. Primjerice u citiranoj presudi VUSRH (2023.) Usž-3787/22.

Prvostupanjskim rješenjem (2017.) odbijen je kao neosnovan zahtjev podnositelja za određivanje naknade za (izvlaštene) nekretnine upisane u k.o. Gruž, s obrazloženjem da nema mjesta primjeni odredbe čl.58.st.1. ZION. Naime, po cijeloj navedenoj vertikali (oba upravna tijela i oba upravna suda) smatrano je da **nije bilo *„naknadnog mijenjanja granice pomorskog dobra“*,** već da je prijedlog Povjerenstva za granice pomorskog dobra DNŽ u skladu sa zakonskom definicijom pomorskog dobra i kriterijima iz Uredbe o postupku utvrđivanju granice pomorskog dobra, što da je utvrdilo i Povjerenstvo za granice Uprave pomorskog prometa, pomorskog prometa i luka Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka RH u svojim rješenjima iz 2005. Iako je granica pomorskog dobra na predmetnom području (k.o. Gruž) prvotno određena Uredbama Vlade RH iz 2000., a zatim citiranim rješenjima Povjerenstva Ministarstva iz 2005., i nadležna upravna tijela i upravni sudovi su zauzeli stav da ***„navedenim rješenjima granica pomorskog dobra nije proširena na dio kopna izvan kopnene komponente utvrđene granicom pomorskog dobra, odnosno na dio kopna koji po svojoj prirodi i namjeni nije u direktnoj vezi s korištenjem mora“,*** zbog čega su zaključili da nema mjesta primjeni odredbe čl.58.st.1. ZION.

Iz ove presude je vidljivo da su u (ne)primjenjivanju odredbi čl.58. i 59. konačno i pravomoćni odbijeni zahtjevi u kojima se nije radilo o prvotno određenoj granici pomorskog dobra (Uredba Vlade RH), već se zaista radilo o novoodređenoj granici sukladno drugom *„aktu nadležnog tijela o određivanju granice pomorskog dobra“* (rješenje Ministarstva), ali je odbijanje primjene odredbi čl.58. obrazloženo time što je ovim drugim aktom nadležnog tijela *„u pojas pomorskog dobra obuhvaćen dio kopnene površine koji se **prema svojoj definiciji** smatra pomorskim dobrom“* pa da *„pogrešno tužitelj smatra da je tim rješenjima **naknadno mijenjana** granica pomorskog dobra“.*

U nastavku predmet u kojem je zahtjev odbijen pozivom na navedena ograničenja primjene odredbi čl.58. prema upravnoj i upravnosudskoj praksi 1) postojanje odluke o naknadno promijenjenoj granici pomorskog dobra/naknadno mijenjanje granica; ali i ocjena faktičnog kriterija 2) da se radi o proširenju izvan zakonske definicije pomorskog dobra/izvan kopna koji po svojoj prirodi i namjeni nije u direktnoj vezi s korištenjem mora.

3. Presudom VUSRH (2023.) Usž-3787/22 odbijena je žalba tužitelja i potvrđena presuda Upravnog suda u Splitu (UsI-26/22) radi poništenja rješenja Ministarstva pravosuđa i uprave kojim je odbijen njegov zahtjev (2018.) za određivanje naknade za nekretnine u obuhvatu pomorskog dobra. Tužitelj je tražio odluku o tome pripada li mu pravo na naknadu za nekretnine u obuhvatu pomorskog dobra, *bez obzira na činjenicu je li u konkretnom slučaju došlo do proširenja granica pomorskog dobra*, ili se nekretnine nalaze

unutar granica određenih aktom nadležnog tijela koji je donesen na temelju zakona kojim se uređuje pomorsko dobro, sve u smislu čl.58.st.1. ZION.

> U postupku je utvrđeno da je granica pomorskog dobra na spornim nekretninama utvrđena Uredbom Vlade RH o određivanju granice pomorskog dobra od 24.7.1998. i odlukom SDŽ, Ureda za pomorstvo, Stručnog povjerenstva za granice pomorskog dobra, od 17.12.1998. pa da se u konkretnom slučaju ne radi o slučaju proširenja granice pomorskog dobra izvan granice koja se po samom zakonu kojim se uređuje pomorsko dobro smatra pomorskim dobrom, odnosno izvan granice određene aktom nadležnog tijela donesenog na temelju zakona kojim se uređuje pomorsko dobro, a da je tužitelj ukoliko je eventualno smatrao da bi naznačena Uredba Vlade bila nezakonita *„ocjenu zakonitosti mogao zatražiti od za to nadležnog Ustavnog suda Republike Hrvatske, a što nesporno nije zatražio“.* Dakle, sukladno stajalištima nadležnih upravnih tijela i upravnih sudova, ***„pravna pretpostavka za primjenu odredaba članka 58. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade je postojanje odluke o naknadno promijenjenoj granici pomorskog dobra“*** koja u konkretnom slučaju nije donesena. Naposljetku, ponovljen je stav da se naknada za nekretnine koje su proglašene pomorskim dobrom može ostvariti ili u postupku za izvlaštenje sukladno (ranije važećoj) odredbi čl. 1038. Pomorskog zakonika, ukoliko je takav postupak pokrenut i proveden, a ukoliko postupak izvlaštenja nije pokrenut, tada prijašnji vlasnik takvih nekretnina u ostvarenju svojih vlasničkih prava može u redovnoj parnici pred nadležnim sudom ostvariti naknadu za oduzeto zemljište.[543]

Sukladno citiranoj odredbi čl.1038. PZ/94 i sukladno općim propisima o izvlaštenju, na pokretanje postupka izvlaštenje ovlašten je isključivo državni odvjetnik, pa je to nešto na što izvlaštenik ne može utjecati. A sukladno citiranoj odredbi PZ/94, pokretanje tog postupka bila je ***obveza državnog odvjetnika***. Može li se taj propust države staviti na teret izvlašteniku? I mogu li sudovi pravno osnovano te ustavno i konvencijski prihvatljivo odbiti zahtjev za tu naknadu prihvaćajući prigovor zastare, ukoliko izvlaštenik dokaže da je imao valjano stečeno pravo čime da je došlo do učinka potpunog izvlaštenja? U prethodno analiziranom konkretnom slučaju, činjenice su sljedeće: 1) akt o proglašenju predmetne nekretnine pomorskim dobrom bio je 1998.; 2) državni odvjetnik postupak izvlaštenja nije proveo 20 godina; 3) vlasnik nekretnine je 2018. podnio zahtjev upravnom tijelu da odredi naknadu; 4) nakon pravomoćnog odbijanja 2023. upućen je da pokrene sudski postupak. Imajući u vidu praksu parničnih sudova, više je nego izvjesno da bi RH izjavila prigovor zastare i da bi tužbeni zahtjev bio odbijen.

[543] Tako i u presudi Upravnog suda u Rijeci UsI-891/18-19 od 24.5.2019. i u presudi Upravnog suda u Splitu UsI-2096/24 od 7.1.2025.

3.5.4.2. Upravna i upravnosudska praksa o nenadležnosti upravnih tijela za određivanje naknade kod faktičnih izvlaštenja, te o upućivanju na sudski parnični postupak - uz stajalište o nezastarivosti naknade za faktično oduzete nekretnine

1. Primjer višedesetljetnog protupravnog stanja neisplate naknade i prebacivanja nadležnosti sa suda na upravno tijelo i *vice versa* može se naći u odluci USRH (2018.) U-III-1829/2013, koji predmet svoje početke vuče od ranih 1980ih od faktičnog oduzimanja i prenamjene zemljišta za cestu, pa do – uslijed neprovođenja postupka izvlaštenja i određivanja naknade – tužbe parničnom sudu (2008.) i pravomoćne presude ŽS u Puli (2010.), te prijedloga nadležnom upravnom tijelu (2011.) i pravomoćne presude Upravnog suda u Rijeci (2013.), naposljetku i naznačene odluke USRH iz 2018. Konačni prijedlog ZION pri uvođenju posebne glave VII. o naknadi za nekretnine za koje se smatra da su izvlaštene[544] imao je u vidu slične slučajeve.[545]

   Kronologija predmeta bila bi sljedeća: 1) otac podnositelja ustavne tužbe bio je vlasnik zemljišta-vinograda u Pazinu (k.o. Gračišće) preko kojeg je ranih 1980ih izgrađena cesta *(tzv. Partizanski put),* što je vidljivo iz dopisa SIZ za lokalne ceste Općine Pazin iz 1981.; 2) postupak izvlaštenja nikad javne vlasti (ni SFRJ, ni RH) nisu provele; 3) podnositelj je 2008. podnio tužbu OS u Pazinu protiv ŽUC Istarske županije s zahtjevom predaje u posjed predmetnog zemljišta, a koje obveze da se može osloboditi plaćanjem određenog iznosa; 4) prvostupanjski sud je okvalificirao zahtjev za isplatu kao zahtjev naknade štete i odbio ga zbog zastare, dok je presudom ŽS u Puli (2010.) Gž-3018/09 istaknuto da se ne radi o naknadi štete, nego o naknadi temeljem čl.33.st.2. ZV-a, ali koja ne može biti primijenjena u konkretnom slučaju s obzirom da je to samo *facultas alternativa* koja građanskopravna ponuda može biti usvojena samo ako je usvojen i tužbeni zahtjev radi predaje[546], a on ne može biti usvojen zbog statusa ceste-općeg dobra; 5) nakon što je pravomoćno odbijen u

[544] Na žalost, predviđajući njihovu primjenu samo za dva slučaja faktičnog izvlaštenja, ne i primjerice glede cesta i drugih javnih objekata izgrađenih na privatnom zemljištu bez zakonom predviđenog postupka izvlaštenja.

[545] U dijelu V. Konačnog prijedloga (prijedlozi, primjedbe i mišljenja dani na prijedlog zakona koje predlagatelj nije prihvatio, s obrazloženjem) navedeno je: *„Predloženim Zakonom se osim postupka izvlaštenja, i u vezi s njim određivanja naknade za izvlaštenu nekretninu, uređuje i područje određivanja naknade za nekretnine za koje se, po posebnom propisu, smatra da su izvlaštene, a koji postupak određivanja naknade nije bio uređen, što je izazivalo nedoumice u praksi* - ***sudovi su odbijali postupanje po takvim zahtjevima smatrajući da se radi o nadležnosti upravnih tijela, a upravna tijela su odbijala postupanje jer nije bio propisan postupak i način određivanja naknade, a nisu se mogla koristiti instrumentima iz važećeg Zakona o izvlaštenju.“***

[546] *“Slijedom navedenoga u ovoj pravnoj stvari uopće tužitelj nije zatražio isplatu temeljem instituta naknade štete pa prema tome neosnovano prvostupanjski sud navodi da je u tom dijelu zahtjev tužitelja neosnovan zbog zastare s obzirom da o tom prvostupanjski sud ne treba odlučivati s obzirom na pravni karakter facultas alternative. Slijedom navedenoga su irelevantni žalbeni navodi žalitelja o tome da li je nastupila zastara za to njegovo potraživanje i da li zastarni rok teče za vrijeme dok je tužitelj upisan kao vlasnik predmetne nekretnine, s obzirom da u ovoj pravnoj stvari* ***tužitelj nije niti postavio zahtjev za isplatom naknade, sukladno članku 33. st.2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima."*** U kontekstu predmeta ovog istraživanja, drugostupanjski sud se nije upuštao u svoju ocjenu pitanja početka tijeka zastare.

parničnom postupku, podnositelj je 2011. (prije stupanja na snagu ZION) podnio nadležnom upravnom tijelu u Pazinu zahtjev za određivanje naknade za izvlašteno zemljište, a koje je - utvrdivši da nikad nije proveden postupak izvlaštenja u korist Poduzeća za ceste SR Hrvatske ili neke druge pravne osobe - temeljem odredbe čl.46. ZI/94 (započeti postupci eksproprijacije) odbilo zahtjev, što je prihvatilo i drugostupanjsko Ministarstvo i Upravni sud u Rijeci (2013.) UsI-492/12 s obrazloženjem:

„Nisu osnovani navodi tužitelja iz tužbe da bi faktično izvlaštenje zemljišta za koje nije proveden postupak eksproprijacije za tuženika trebao imati jednaku važnost kao i oduzimanje prava vlasništva u postupcima koji su se provodili po odredbama ranijeg Zakona o eksproprijaciji ili danas Zakona o izvlaštenju budući da se radi o apsolutno različitim oblicima oduzimanja vlasništva. *Postupak eksproprijacije je pravno uređeni postupak koji se provodi pred nadležnim upravnim tijelom, a tada tomu prethodi određeni postupak izvlaštenja odnosno ranije eksproprijacije* ***kojeg pokreću za to legitimirane osobe***[547] *za točno određenu svrhu u kojem korisnik izvlaštenja prilaže materijalno-pravne dokaze za osnovanost zahtjeva u prostoru, uključujući potvrdu o osiguranim sredstvima te se svakako radi o postupku u kojem nedvojbeno treba biti* ***utvrđen vlasnik zemljišta kako bi se zemljište upravo njemu izvlastilo i kako bi on za njega primio odgovarajući novčani ekvivalent.***[548] *Kada takvog postupka nema, nema niti primjene odredbe čl. 46. Zakona o izvlaštenju koja bi se u konkretnom slučaju mogla primijeniti samo onda kada bi se radilo o zakonski uređenom postupku eksproprijacije pri nadležnom tijelu i u propisanoj proceduri i postupku, a koji postupak nije okončan donošenjem rješenja o naknadi (...) Pa imajući u vidu kako takvo rješenje kojim bi predmetno zemljište bilo eksproprirano u skladu s odredbama tada važećeg Zakona o eksproprijaciji nije doneseno, a tužitelju je* ***predmetno zemljište faktično oduzeto radi izgradnje ceste koja je u naravi izgrađena iako prije toga nije doneseno posebno rješenje kojim se zemljište u tu svrhu oduzima od tužitelja,*** *pa kako dakle za sporno zemljište nije doneseno pravomoćno rješenje o oduzimanju istog iz posjeda ranijih vlasnika odnosno korisnika, a zemljište je stvarno oduzeto i privedeno namjeni,* ***to je i po shvaćanju ovog Suda za rješavanje imovinskopravnih odnosa za oduzeto zemljište nadležan redoviti sud, a ne tijelo uprave*** *kako je to pravilno naveo tuženik u obrazloženju osporavanog rješenja. Ovo stoga jer prema shvaćanju ovog Suda pravna osnova oduzimanja zemljišta bila bi odgovarajuća odredba naprijed navedenog Zakona o eksproprijaciji kojim je propisan postupak eksproprijacije u svrhu izgradnje objekta infrastrukture, međutim kako takav postupak eksproprijacije nije proveden jer nema ni akta eksproprijacije, to nema ni mogućnosti određivanja naknade."*

USRH (2018.) je citirao navedeno shvaćanje Upravnog suda u Rijeci i bez posebnog obrazloženja konstatirao 1) da odluka ESLJP u predmetu *Papamichalopoulos i drugi protiv Grčke* (br. 14556/89) ***nije mjerodavna*** u konkretnom slučaju te 2) da je podnositelj ***„propustio pravodobno***[549] ***koristiti***

[547] Nije sporno da postupak izvlaštenja nisu mogli pokrenuti ni izvlaštenik ni njegov otac.
[548] Novčana naknada **supstitut** oduzetom/ograničenom vlasništvu **na čije mjesto stupa *(compensation in lieu),*** u skladu s ustavnim jamstvom.
[549] O vremenskoj ograničenosti nije bilo riječi u rješenju USRH iz 2017. (ustavnost prijelaznih odredaba čl.131. - 133. ZC/11), već se samo uputilo na korištenje mogućnosti iz čl.33. ZV-a. Da je USRH već tada bio **svjestan** shvaćanja

pravni put koji je u pravnom poretku osiguran za pravnu situaciju u kojoj se je našao“, pozivajući se na mogućnost iz odredbe čl.33.st.2. ZV-a i na svoje rješenje od 7.2.2017. (U-I-6326/11) o ocjeni ustavnosti odredaba čl.133. ZC/11, pa da nema povrede ustavnog jamstva prava vlasništva i prava na pravično suđenje.

2. Tri naredne presude VUSRH (2017. – 2019. – 2022.) najznačajnije su za **pitanje zastarivosti naknade za faktično izvlaštenje** kao predmeta ovog istraživanja. Naime, navedenim odlukama je VUSRH – prethodno se pozivajući na ***„dugogodišnju“*** upravnosudsku praksu o nenadležnosti upravnog tijela za određivanje naknade za faktično oduzetu nekretninu i upućujući da ***„tu naknadu utvrđuje redovni sud“*** – istaknuo da ***„pravo na naknadu za faktično oduzete nekretnine ne zastarijeva“.*** S obzirom da tužitelji u navedenim predmetima nisu podnosili izvanredne pravne lijekove, VSRH nije dao svoje očitovanje o tom stavu VUSRH. U svakom slučaju, to je bila završna rečenica u predmetnim presudama kojom rečenicom je najviša instanca upravosudske zaštite u RH željela upoznati ne samo predlagatelje, nego i redovne parnične sudove - kojima bi predlagatelji podnijeli tužbe, a koji inače ne odlučuju o pitanjima izvlaštenja - očito smatrajući da faktor vremena (javni objekti izgrađeni u ovim predmetima 1979./1988./2002.) ne može biti prepreka ostvarenju naknade.

Prvom presudom VUSRH (2017.) Usž-3095/16 (prvostupanjski sud bio US u Splitu) postupak je pravomoćno dovršen tako što je odbačen zahtjev za određivanje naknade za faktično oduzeto zemljište u k.o. Šibenik. U konkretnom, utvrđeno je da je zemljište oduzeto iz posjeda prednika predlagateljica po rješenju SO Šibenik (1987.), kasnije poništeno (1988.) bez donošenja novog rješenja o deposedaciji, te da je *Centar za odgoj i usmjereno obrazovanje Šubićevac* uveden u posjed izgrađenog objekta. Predlagateljice su zahtjev podnijele 2011. (prije stupanja na snagu ZION) po odredbama ZI/94. Dakle, javne vlasti do 2011. nisu pokrenule postupak izvlaštenja te nikad nije doneseno rješenje o deposedaciji i o određivanju naknade.

VSRH o početku tijeka zastarnog roka i da je najveći dio tih zahtjeva zastario prije 2011., kako je ranije u ovom radu o tome izneseno mišljenje, potvrđuje citirana riječ ***„pravodobno“*** iz odluke u ovom konkretnom predmetu po ustavnoj tužbi. Drugim riječima, iako se ni ŽS u Puli, ni US u Rijeci nisu upuštali u svoju ocjenu zastarjelosti zahtjeva po čl.33. ZV-a, kojoj tužbi parničnom sudu ne bi bila prepreka *presuđena stvar (res iudicata)* jer o njemu nije odlučeno, USRH je očigledno utvrdio da bi prema shvaćanju VSRH prigovor zastare bio prihvaćen kad bi podnositelj ustavne tužbe podnio takvu tužbu.

Drugom presudom VUSRH (2019.) Usž-4922/18 (prvostupanjski sud bio US u Osijeku) postupak je pravomoćno dovršen tako što je odbijen zahtjev iz 2017. za određivanje naknade za nekretnine koje su faktično izvlaštene radi izgradnje *autoceste Zagreb – Lipovac (dio A3 Bregana-Zagreb-Lipovac), dionice Velika Kopanica-Županja* u funkciji zaštitnog pojasa autoceste. Predlagatelji su isticali da za predmetne nekretnine nije proveden postupak izvlaštenja i da im nikad nije plaćena naknada[550], a zahtjev im je odbijen upravo ***„iz razloga što prethodno nije doneseno rješenje o izvlaštenju tih nekretnina“*** upućujući na svoju ***„dugogodišnju“ praksu o (ne)nadležnosti.*** Može se zaključiti da javne vlasti od 2002.[551] do 2017. nisu pokrenule postupak izvlaštenja i da nikad nisu platile naknadu bivšim vlasnicima.

Trećom presudom VUSRH (2022.) Usž-2662/21 (prvostupanjski sud bio US u Rijeci) postupak je pravomoćno dovršen tako što je odbijen zahtjev iz 2016. za određivanje naknade za faktično oduzeto zemljište na Malom Lošinju. U konkretnom, utvrđeno je 1) da je rješenjem Općine Cres Lošinj (1979.) predmetna nekretnina postala društveno vlasništvo, dok prijašnji vlasnici imaju pravo korištenja zemljišta sve dok nadležni organ ne donese odluku o deposedaciji; 2) da odluka o deposedaciji nikad nije donesena; 3) da u katastarskom operatu i zemljišnoj knjizi nisu evidentirane promjene oblika, površine ili oznake nekretnine, pa je predmetna nekretnina i danas upisana s kulturom vrt bez upisane površine i kao suvlasništvo pravnih sljednika ranije upisanih korisnika, između ostalog i tužiteljice u određenom suvlasničkom dijelu, iako je u naravi izvršena prenamjena. Može se zaključiti da javne vlasti do 2016. nisu pokrenule postupak izvlaštenja te nikad nisu donijeli rješenje o deposedaciji i o određivanju naknade.

[550] Izvadak iz presude VUSRH (2019.) Usž-4922/18: *„Žalitelji u žalbi navode da je sud trebao uzeti u obzir da im je faktično, prilikom gradnje ceste oduzet dio zemljišta. Takva vrsta izvlaštenja nije pravno regulirana, a sudska praksa je to rješavala kao pravo na naknadu štete. Međutim, u slučaju kada je u pitanju pomorsko dobro bivši vlasnici bi prema stajalištu naslovnog suda imali pravo sami pokrenuti upravni postupak u kojem se određuje pravo na naknadu za oduzete nekretnine,* ***i to bez zastarnog roka****. U ovom slučaju su međutim* ***vlasnici u neravnopravnom položaju*** *jer postupke izvlaštenja mogu pokretati samo korisnici izvlaštenja, a ne i vlasnici nekretnina koje se izvlašćuju. Ukazuju na pravnu regulativu u bivšoj državi u kojoj se to pitanje rješavalo kroz institut naknade štete.* ***Smatraju da bi ih postupak pred redovnim sudom doveo u neravnopravni položaj jer se pravo na naknadu štete može ostvarivati samo u određenom vremenskom razdoblju, nakon kojeg nastupa zastara, dok u upravnom postupku zastarni rok nije propisan.“***

[551] Hrvatske autoceste d.o.o. izgradile 2002. godine dionicu Velika Kopanica-Županja 25, 9 km na autocesti A3. Izvor: https://mmpi.gov.hr/infrastruktura/prometna-infrastruktura-137/autoceste/kronologija-izgradnje/15975 , datum pristupa 11.8.2025.

3. U nastavku pravomoćno dovršeni postupak u kojem je još jednom potvrđen stav upravne i upravnosudske prakse o nemogućnosti da upravna tijela određuju naknadu za faktično izvlaštene nekretnine, nego da to jedino mogu određivati redovni sudovi.

Presudom VUSRH (2022.) Usž-1384/22 potvrđena je presuda US u Splitu (2021.) UsI-2114/21 kojom je potvrđeno rješenje o odbijanju zahtjeva iz 2016. za određivanje naknade za faktično izvlašteno zemljište na kojem su HAC d.o.o. izgradile čvor autoceste Vučevica, a koje odbijanje je obrazloženo time da je *„za rješavanje imovinsko pravnih odnosa između stranaka nadležan odlučiti sud, a ne upravno tijelo“.* Nije bilo sporno da je HAC d.o.o. pokrenulo postupak izvlaštenja, ali da je od njega odustao zbog čega je donesen zaključak o obustavi postupka. Shvaćanje o nenadležnosti upravnih tijela, točnije o njihovoj onemogućenosti da odlučuju o naknadi za zemljišta koja su oduzeta izvan zakonom predviđenog postupka izvlaštenja, detaljno je obrazloženo naznačenom presudom US u Splitu:

> *„Naime, sud nalazi potrebnim prije svega istaknuti kako* ***Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade uopće nije uređen*** *postupak, uvjeti, ni nadležno tijelo koje bi odlučivalo o zahtjevu za određivanjem naknade za nekretnine u slučajevima propisanim naprijed citiranom odredbom* ***čl. 33. st. 2. i 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, kao niti u slučaju iz odredbe čl. 170. istog Zakona*** *(…) Uslijed izloženog, potpuno je jasno kako iz niti jedne odredbe Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade te Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima nikako ne proizlazi da bi o zahtjevu kakav su postavili tužitelji bilo nadležno upravno tijelo kojem su tužitelji podnijeli svoj zahtjev. (…) Također, za nadodati je kako u prilog tome da je za postupanje po predmetnom zahtjevu tužitelja nadležan mjesno nadležni sud redovite nadležnosti, a ne upravno tijelo ukazuje najprije nedvojbena činjenica i to da u konkretnom slučaju* ***ne postoji odluka (akt) o izvlaštenju što nesumnjivo predstavlja osnovu da bi se uopće mogao voditi postupak određivanja naknade*** *s obzirom da sukladno dugogodišnjoj sudskoj praksi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, a koju u cijelosti prihvaća i ovaj prvostupanjski upravni sud, u svim drugim slučajevima oduzimanja imovine bez donošenja pojedinačnog akta,* ***pa čak i ako takvo oduzimanje za dotadašnje vlasnike takvih stvari proizvodi jednake pravne učinke kao da je provedeno potpuno izvlaštenje****, vlasnici zaštitu svojih prava mogu ostvarivati isključivo u sudskom postupku, te pored iznijetih okolnosti i to da ne postoji odluka (akt) o izvlaštenju,* ***upravno tijelo ne može postupak određivanja naknade provesti po službenoj dužnosti, niti je postupak izvlaštenja i određivanja naknade u smislu mjerodavnih odredbi Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade moguće pokrenuti od strane pravne ili fizičke osobe kojoj je izvlaštena nekretnina s obzirom da takav postupak pokreće prijedlogom korisnik izvlaštenja,*** *kakvog prijedloga u konkretnom slučaju nema, što opet dovodi do zaključka da je za odlučivanje o zahtjevu tužitelja nadležan sud, a ne upravno tijelo.“*

Nekoliko važnih zaključaka – neovisno o rezultatima ovog istraživanja - proizlazi iz citiranog izvatka presude:

- da nijednom odredbom ZION ***nije*** uređeno kako bi se odlučivalo o zahtjevu za određivanjem naknade po odredbama čl.33.st.2. i 3. te čl.170. ZV-a;[552]
- da u svim slučajevima oduzimanja imovine bez akta o izvlaštenju[553] ne može odlučivati upravno tijelo, ***„pa čak i ako takvo oduzimanje za dotadašnje vlasnike proizvodi jednake pravne učinke kao da je provedeno potpuno izvlaštenje“;***
- da upravno tijelo ***ne može*** postupak određivanja naknade provesti ***po službenoj dužnosti, niti je postupak*** izvlaštenja i određivanja naknade u smislu mjerodavnih odredbi ZION ***moguće pokrenuti od strane izvlaštenika*** s obzirom da takav postupak pokreće prijedlogom korisnik izvlaštenja[554].

Upravni sudovi u citiranom predmetu, zaključno, navode da ***prihvaćaju*** stajalište tužitelja da im pripada pravo na naknadu ako je *de facto* došlo do potpunog izvlaštenja, ali da *„zbog prethodno detaljno obrazloženih razloga takvo što ne može biti u nadležnosti upravnih tijela“.*

Konačni prijedlog ZION pri uvođenju posebne glave VII. o naknadi za nekretnine za koje se smatra da su izvlaštene imao je u vidu slične slučajeve.

Ono po čemu je još značajno obrazloženje presuda u ovom predmetu jest što je kao dodatni argument nenadležnosti tijela uprave u predmetima naknade za faktična izvlaštenja istaknuta

[552] Odluka tome suprotna bi bila presuda VUSRH (2016.) Usž-1986/16: *„Ne predstavlja zapreku za meritorno odlučivanje prvostupanjskog tijela po zahtjevu tužitelja niti okolnost što u odnosu na predmetnu nekretninu nije bio pokrenut postupak izvlaštenja, a na koju ukazuje prvostupanjski sud u osporenoj presudi, kraj neprijeporne činjenice da se **proglašenjem** nekretnine pomorskim dobrom ta nekretnina smatra **potpuno izvlaštenom** temeljem izričite zakonske odredbe (članak 170. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima).“*

[553] Po odredbama čl.57. – 59. ne postoji akt o izvlaštenju, nego se smatra da su nekretnine izvlaštene, a o naknadi odlučuje upravno tijelo. U primjeni odredaba ZC/11 i ZKG/18, bi li se moglo uzeti da bi **odluke** grada/općine o proglašenju nerazvrstanom cestom i/ili **potvrde** grada/općine da se radi o nerazvrstanoj cesti mogle predstavljati **akt o izvlaštenju?** Ono što je sporno jest (ne)obaviještenost vlasnika. Primjerice, u slučaju iz čl.57. ZION, strana osoba ostvaruje pravo na naknadu temeljem rješenja, i to pravomoćnih, koja su joj pojedinačno dostavljena – pravomoćno rješenje o nasljeđivanju kojim joj je utvrđeno pravo na naknadu odnosno pravomoćno rješenje kojim joj je prestalo pravo vlasništva.

[554] Dakle, određivanje naknade za faktično oduzetu nekretninu izvan je utjecaja i izvlaštenika i upravnog tijela ako sam korisnik izvlaštenja ne provede postupak izvlaštenja. Logično je pitanje zašto bi proveo postupak izvlaštenja i sebe financijski opteretio, ako je za njega povoljnije faktično izvlaštenje nego formalno izvlaštenje, sukladno praksi VSRH i parničnih sudova, te upravnoj i upravnosudskoj praksi? Upravni sud u Splitu u konkretnoj odluci dodatno navodi da je ***„u cijelosti bespredmetno problematiziranje tužitelja kako korisnik izvlaštenja nije mogao odustati od prijedloga za izvlaštenje u odnosu na predmetnu nekretninu“*** jer da se to ne može osporavati u ovom upravnom sporu.

odluka ESLJP u predmetu *Radan protiv Hrvatske (2009.) br. 49019/06* u kojoj da je utvrđeno da je *„podnositelj u nacionalnom pravu imao nekoliko mogućih osnova na temelju kojih je mogao tražiti naknadu za de facto izvlašteno zemljište“,* i to 1) naknadu ukupne štete (čl. 1045. ZOO-a), 2) naknadu u vrijednosti imovine koju mu je država oduzela bez ikakve pravne osnove (čl. 1111. ZOO-a), te 3) ***stvarnopravni zahtjev*** prema državi za naknadu izvlaštene imovine (čl.33. ZV-a).

Ne ulazeći u konkretni predmet koji je bio ispitivan odlukom ESLJP[555], bitno je primijetiti da je ESLJP pod relevantnim domaćim pravom uvrstio odredbe ZION, ZOO i ZV, te je utvrdio da se naknada za faktično izvlašteno zemljište moglo ostvariti tužbom sudu, i to ili kao obveznopravni zahtjev ili kao ***vlasničkopravni zahtjev,*** a vlasničkopravni zahtjev ne zastarijeva.

4. Naposljetku, u istraživanju je pronađen veći broj odluka po prijedlozima društava iz HEP grupacije, vodovodnih/vodoopskrbnih društava i slično, radi nepotpunog izvlaštenja nekretnine osnivanjem služnosti, a nakon što su već izvedeni radovi odnosno izgrađeni javni objekti.

Presudom VUSRH (2024.) Usž-547/23 odbijena je žalba Hrvatskog operatora distribucijskog sustava d.o.o. kao tužitelja protiv presude Upravnog suda u Rijeci (2022.)[556] radi poništenja rješenja Ministarstva i UDU PGŽ (2018.) kojim je odbijen prijedlog tužitelja za nepotpuno izvlaštenje nekretnine ustanovljenjem služnosti radi izgradnje elektroenergetskog objekta na predmetnoj nekretnini. U postupku nije bilo sporno da je tužitelj prije podnošenja prijedloga za izvlaštenje već izvršio radove na predmetnoj nekretnini, a radi izvođenja kojih predlaže provesti postupak izvlaštenja, pa su nižestupanjska upravna tijela odbila njegov prijedlog s obrazloženjem da bi se *„u suprotnom, kao što je to slučaj u ovoj upravnoj stvari, radilo o **faktičnom izvlaštenju nekretnine,** bez obzira što su, primjerice, radovi poduzeti u skladu s izdanom lokacijskom dozvolom ili važećim prostornim planom, jer **korisniku izvlaštenja u takvoj situaciji nedostaje pravna osnova za stupanje u posjed tuđe nekretnine i izvođenje radova na njoj te se za tako***

[555] Zahtjev je odbijen *“radi neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava”,* s obzirom da je Vlada RH tvrdila da podnositelj nije iscrpio domaća pravna sredstva jer nije pokrenuo građansku tužbu protiv države, nego da se vodio samo upravni postupak izvlaštenja, a kasnije i sudski postupak određivanja naknade – s obzirom da upravno tijelo naknadu nije odredilo odnosno nije došlo do sporazuma o naknadi, sukladno odredbama ZE/78. Bilo bi zanimljivo provjeriti koji je bio ishod predmetne pravne stvari s obzirom da je ESLJP utvrdio da se predmetna naknada može ostvariti ili kao obveznopravni zahtjev ***ili kao vlasničkopravni zahtjev,*** a vlasničkopravni zahtjev ne zastarijeva.

[556] Pronađena je još jedna istovrsna presuda Upravnog suda u Rijeci (2025.) UsI-1070/24, na koju nije izjavljena žalba te je ista pravomoćna.

(faktično) oduzetu nekretninu naknada više ne bi niti mogla odrediti u upravnom postupku izvlaštenja".[557]

Nekoliko važnih zaključaka za predmet istraživanja – osobito u svjetlu prakse ESLJP i konvencijskih standarda - proizlazi iz citiranog izvatka.

> Prvo, ***legitiman cilj nerazmjernog miješanja države u mirno uživanje vlasništva pojedinca može postojati jedino u uređenom postupku izvlaštenja***[558] u kojem se, radi ostvarenja svrhe izvlaštenja koja se ne može postići na manje otegotan način, postiže aktom prisile vlasti i uz naknadu tržišne vrijednosti nekretnine koja se oduzima, odnosno na kojoj se ograničava pravo vlasništva pojedinca.
>
> Drugo, ***suprotna situacija bi predstavljala izvrnuto shvaćanje instituta izvlaštenja i u njoj bi pretjerani pojedinačni teret bio stavljen na izvlaštenika kao objektivno slabiju stranu*** koji bi bio prisiljen trpjeti oduzimanje ili ograničenje svog prava vlasništva, a bez naknade tržišne vrijednosti, te ujedno postoji realna opasnost da bi izvlaštenik bio prisiljen pokretati

---

[557] Pravomoćnom presudom prihvaćen je stav tuženog Ministarstva: ***„Nekretnine se u smislu citiranih članaka Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade mogu izvlastiti isključivo prije izvođenja radova, a ne i nakon njihova izvođenja, jer bi se u suprotnom radilo o legalizaciji nezakonitog oduzimanja/ograničenja prava vlasništva i to aktom državne vlasti*** *koji bi podrazumijevao nerazmjerno miješanje države u mirno uživanje vlasništva pojedinca koje miješanje ne bi imalo legitiman cilj, pri čemu se naglašava da* ***legitiman cilj može postojati jedino u uređenom postupku izvlaštenja*** *u kojem se, radi ostvarenja svrhe izvlaštenja koja se ne može postići na manje otegotan način, postiže aktom prisile vlasti i uz naknadu tržišne vrijednosti nekretnine koja se oduzima, odnosno na kojoj se ograničava pravo vlasništva pojedinca. Naime, Sud ističe da suprotno shvaćanje po kojem bi korisnik izvlaštenja prvo stupio u posjed nekretnine te izveo radove, a tek potom pokrenuo postupak izvlaštenja predstavljalo bi* ***izvrgnuto shvaćanje instituta izvlaštenja****, po kojem bi pretjerani teret bio stavljen na stranu izvlaštenika, kao objektivno slabije strane u tom odnosu, i koji bi bio prisiljen trpjeti ograničenja svog prava vlasništva, a bez naknade za to ograničenje. Nadalje, u takvoj situaciji postojala bi i* ***realna opasnost da bi izvlaštenik bio prisiljen pokretati postupak pred nadležnim sudom radi ostvarenja naknade****, onda kada to ne bi učinio korisnik izvlaštenja (jer već uživa svrhu izvlaštenja) ili bi to učinio s predugim vremenskim odmakom.* ***Stoga je zadatak nadležnih upravnih tijela i suda osigurati da se upravni postupak izvlaštenja provodi onako kako je to propisano mjerodavnim zakonskim odredbama, poštujući sve faze postupka izvlaštenja****, i to od utvrđivanja interesa Republike Hrvatske za izgradnju objekata ili izvođenje radova, faze pripremnih radnji, pokretanja i provođenja samog postupka izvlaštenja pa do faze donošenja rješenja o izvlaštenju te utvrđivanja i isplate naknade za izvlaštenu nekretninu. Jednako tako, na drugačije rješavanje ove upravne stvari nije od utjecaja niti tužbeni navod kojim tužitelj ukazuje na dugotrajnost vođenja i ovog i drugih upravnih postupaka izvlaštenja, zbog čega da je u opasnosti da neće u roku izvršiti svoju obvezu spajanja ugovornih strana na distribucijski sustav, budući da na dugotrajnost provedenog i ostalih upravnih postupaka koje tužitelj vodi i eventualnu štetu koja mu zbog toga prijeti, Sud nije u mogućnosti utjecati, već je jedino ovlašten po tužbi ocijeniti zakonitost osporenog rješenja."*

[558] Nepovredivost vlasništva – kao najviša vrednota ustavnog poretka RH – ***očuvana je*** kod zakonito provedenog postupka izvlaštenja što podrazumijeva i plaćanje naknade.. Ali ***nije očuvana*** kod faktičnog izvlaštenja. Osobito ako je izostala naknada koja je zajamčena Ustavom za ***svako/bilo koje izvlaštenje*** i stoga ne može biti zakonom ograničena zastarom (što po mišljenju autora ni nije nijednim zakonom), kamoli uslijed neuređenosti zakonom da sudska praksa ***kreira*** vremensko ograničenje Ustavom zajamčene naknade za izvlaštenje. Usporedbe radi, pravo/odgovornost naknade štete nije propisana Ustavom, pa nije bilo zapreke da zakonodavac uvede zastarne rokove. Ali naknada za izvlaštenje jest propisana i zajamčena Ustavom.

postupak pred parničnim sudom[559] radi ostvarenja naknade onda kada to ne bi učinio korisnik izvlaštenja (jer već uživa svrhu izvlaštenja) ili bi to učinio s predugim vremenskim odmakom.

Rezultati ovog istraživanja pokazuju, naknada za izvlaštenje **više je obveza javnih vlasti** da je odrede odnosno korisnika izvlaštenja da je plati, **nego što je pravo izvlaštenika**. Naknada je naprosto nužna posljedica izvlaštenja - *conditio sine qua non* svakog izvlaštenja. Ustav kategorično zabranjuje oduzimanje vlasništva bez naknade.

[559] Čini se da je prepoznato da je sudski postupak nepovoljniji za izvlaštenika nego upravni, iz više razloga – po tužbi, a ne po službenoj dužnosti, (navodno) vremenski ograničen, izloženost različitim prigovorima (zastara, pasivna legitimacija…) kojih nema u upravnom postupku, viši (inicijalni i možebitno konačni) troškovi i drugi razlozi.

4. FAKTIČNO IZVLAŠTENJE U ODABRANIM POREDBENIM NACIONALNIM PRAVNIM SUSTAVIMA

4.1. Zajedničko glede Bosne i Hercegovine, Srbije, Sjeverne Makedonije, Crne Gore te Hrvatske - razdoblje Kraljevine i komunističke Jugoslavije, uz zaključak Saveznog suda SFRJ te republičkih i pokrajinskih sudova iz 1986. o nezastarijevanju naknade za oduzeto zemljište

Osim što se radi o Hrvatskoj susjednim zemljama s kojima izravno graniči (izuzev S. Makedonije), sve ove zemlje dijele zajedničku povijest[560], osobito u razdoblju nakon 1918. u jugoslavenskim zajednicama (Kraljevina, FNRJ/SFRJ), pa do razdruženja i osamostaljenja koje je pretežno[561] uslijedilo ranih 1990ih godina.

Stoga su zajednički i neki propisi o kojima se elaboriralo u uvodnom dijelu glede Hrvatske sve do 1991., primjerice Zakon o eksproprijaciji (1957.), Uredba sa zakonskom snagom o pomorskom javnom dobru (1939.), Osnovni zakon o iskorištavanju luka i pristaništa (1961.) i drugi. S druge strane, iako su zasebne republike unutar SFRJ donosile vlastite zakone sukladno osnovnim zakonima donesenim na federalnoj razini, zakoni svih republika na predmetnom području (faktičnih) izvlaštenja su bili sadržajno isti ili gotovo isti[562].

Ceste na području Hrvatske i svih navedenih država su u velikom dijelu građene prije 1990ih godina, a stečena prava na pomorskom dobru su zajednička tema Hrvatskoj i Crnoj Gori.

Što se tiče općih propisa o izvlaštenju/eksproprijaciji, ono što Hrvatska ima zajedničko s navedenim državama jest da je do ZI/94 i u Hrvatskoj vrijedio **dvodijelni postupovni sustav** u kojem su bili razdvojeni postupak izvlaštenja (u užem smislu) i tek iza njega postupak određivanja naknade. Za razliku od RH koja od 18.2.1994. poznaje **jedinstveni postupak izvlaštenja** koji obvezno sadrži određivanje naknade ili barem predviđanje i ponuda naknade, u navedenim državama i danas je zadržan *„stari“* postupovni sustav.

[560] Austro-Ugarska Monarhija obuhvaćala teritorije Hrvatske te Bosne i Hercegovine.
[561] Crna Gora samostalna država od 2006.
[562] Primjerice propisi objavljeni u hrvatskim Narodnim Novinama, i tada službenom listu, kao što su Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima (1974.), Zakon o javnim cestama (1967.), Zakon o javnim cestama (1974.), Zakon o cestama (1984.), Zakon o eksproprijaciji (1978.) i drugi.

S obzirom da po tom *„starom“* postupovnom sustavu nakon pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju u praksi često nije bio iniciran postupak određivanja naknade ili pak isti nije bio okončan donošenjem rješenja o naknadi, svi sudovi u SFRJ (Savezni sud te republički i pokrajinski sudovi) su 1986. zauzeli već spomenuti Zaključak o nezastarijevanju naknade za oduzeto zemljište. Do takvih situacija je dolazilo uslijed različitih okolnosti, npr. da upravno tijelo nije sazvalo usmenu raspravu radi određivanja naknade (što je bilo dužno), da upravno tijelo nije u slučaju nepostizanja sporazuma dostavilo spis nadležnom općinskom sudu (što je bilo dužno), da izvlaštene osobe nisu u takvim slučajevima same pokrenule postupak određivanja naknade pred nadležnim općinskim sudom.

Stoga je Zaključak/86 glede predmetne teme jedna od bitnijih zajedničkih odrednica Hrvatske i navedenih država.

Prvi propisi o izvlaštenju samostalne RH i današnje Federacije BiH su imali gotovo identičnu prijelaznu i završnu odredbu[563] kojom su htjeli ispraviti zaostale nepravde iz prošlosti gdje nisu određene ili plaćene naknade, a izvlaštenje izvršeno[564] temeljem prijašnjih[565] propisa o izvlaštenju. Ove odredbe su predvidjele prekluzivan rok od godinu dana od stupanja na snagu navedenih propisa iz 1994. i 2007. u kojem je prijašnji vlasnik mogao podnijeti zahtjev za određivanje naknade. Ovdje se **ne** radi o slučajevima faktičnih izvlaštenja koji su predmet ovog istraživanja.

To što su RH i BiH izrijekom propisali takvu odredbu ne znači da je manja zaštita pružena pojedincima-prijašnjim vlasnicima u Srbiji i u Crnoj Gori, pa i Republici Srpskoj kao zasebnom entitetu u BiH. Dapače, tamo bi trebali imati veću zaštitu. Njihovi propisi o izvlaštenju sadrže identičnu prijelaznu i završnu odredbu po kojoj se nedovršeni postupci određivanja naknade okončavaju – bez predviđanja prekluzivnog roka - po odredbama sada važećeg propisa o izvlaštenju[566].

---

[563] Čl.47. hrvatskog ZI/94 i čl.70. Zakona o eksproprijaciji (2007.) u FBiH

[564] To da je *„izvlaštenje izvršeno temeljem propisa o izvlaštenju“* potvrđuje da se ne radi o faktičnim izvlaštenjima koji su predmet ovog istraživanja. Naime, faktična izvlaštenja podrazumijevaju da nije bilo uopće propisanog postupka izvlaštenja, kamoli rješenja o izvlaštenju, a ne samo da naknada nije određena ili plaćena. Da se o tome ne radi u slučajevima predviđenim ovim odredbama govori i sudska praksa, u RH primjerice Usž-2122/20-3 od 17.6.2021., Usž-2124/20-3 od 14.4.2022., Usž-726/22-2 od 29.4.2022., Usž-4291/2020-3 također od 29.4.2022.

[565] Hrvatski propis govori o propisima o eksproprijaciji do 22.3.1978., dok propis FBiH govori o propisima o eksproprijaciji do 2007.

[566] Čl.72.st.2. srbijanskog Zakona o eksproprijaciji, čl.76.st.2. srpskog Zakona o eksproprijaciji, čl.61.st.2. crnogorskog Zakona o eksproprijaciji: *„Postupak određivanja naknade za eksproprisanu nepokretnost, u kome do dana stupanja*

Za razliku od važećeg hrvatskog propisa o izvlaštenju (ZION/14), propisi o izvlaštenju navedenih država **nemaju** posebne odredbe o naknadi za nekretnine za koje se po posebnom propisu smatraju da su izvlaštene, izuzev što Srbija propisuje nešto slično u samom posebnom propisu o putevima/cestama.

Propisi o (po)morskom dobru u Hrvatskoj i Crnoj Gori s obzirom na *„naslijeđene"* i neriješene probleme iz prošlog sustava imaju slične odredbe, a i u praksi su postojale slične nedoumice. Dok su u RH pomorsko dobro unatrag tri desetljeća uređivala tri propisa (PZ/94, ZPDML/03, ZPDML/23), u Crnoj Gori je od 1992. na snazi (doduše uz sedam izmjena i dopuna) Zakon o morskom dobru[567]. Naslijeđeni i neriješeni problemi na koje se referira su slučajevi tzv. stečenih prava, prije svega prava vlasništva na zemljištima koja su *„morsko"* dobro *ex lege*, a koje pravo vlasništva su stekli *„na pravno valjan način"* do 1992./do stupanja na snagu Zakona o morskom dobru.

Rješenje (i danas) važećeg crnogorskog Zakona (čl.30.) slično je rješenju iz čl.1038. hrvatskog PZ/94. Bivši vlasnik stječe *ex lege* pravo korištenja[568] [569] i ima pravo na naknadu po propisima o izvlaštenju. Međutim, nakon velike presude ESLJP u predmetu protiv Crne Gore[570] na temu stečenih prava na pomorskom dobru, od 2020. / 2021. promijenjen je pravni stav na način da – unatoč tome što se radi o *ex lege* pomorskom dobru – vlasnici zadržavaju pravo vlasništva *„do njegovog izuzimanja[571] i isplate naknade po propisima o eksproprijaciji"*. O svemu tome više kasnije.

---

na snagu ovog zakona nije zaključen sporazum o naknadi, odnosno nije don(ij)eta pravosnažna sudska odluka, okončaće se po odredbama ovog zakona."

[567] "Službeni list Republike Crne Gore", br. 014/92, 059/92, 027/94, Službeni list Crne Gore", br. 051/08, 021/09, 073/10, 040/11.

[568] Određeno vrijeme besplatno pravo korištenja. Naime, kako to određuje PZ/94: *"bez plaćanja naknade za razdoblje dok iznos utvrđene naknade za koncesiju za korištenje pomorskog dobra ne dosegne iznos naknade za oduzeto vlasništvo na objektu"* odnosno kako to određuje Načelni pravni stav VSCG od 27.5.2015.: *"pa nijesu dužni da sa javnim preduzećem koje upravlja morskim dobrom zaključe ugovor o korišćenju morskog dobra"*.

[569] Čl.30.st.2. Zakona o morskom dobru određuje da (bivši) vlasnici imaju *„preče pravo korišćenja morskog dobra"* – prvenstveno pravo korištenja pomorskog dobra, dakle prednost pred drugim pravnim subjektima koji bi također polagali pravo da koriste određeni dio pomorskog dobra.

[570] *Ilija Nešić protiv Crne Gore.*

[571] Ovdje pojam *„izuzimanje"* očito ima drugačije značenje nego u RH. Naime, kod hrvatskog ZPDML/23 se govori o *„izuzimanju **iz** pomorskog dobra",* dakle o aktu javne vlasti kojim je određeni dio kopna prenesen iz režima općeg dobra u vlasnički režim. Kod crnogorskog Zakona o morskom dobru je obrnuto pa pojam *„izuzimanje"* znači *„izuzimanje **u** pomorsko dobro",* što podrazumijeva izvlaštenje uz plaćanje naknade ili kako je određeno u komunikaciji ESLJP/Odbora ministara Vijeća Europe sa crnogorskim vlastima – *„its dispossession and payment of compensation"*.

Naposljetku, među propisima o javnim i nerazvrstanim/*„nekategorisanim“* cestama/ *„putevima“*[572] postoje brojne sličnosti, ali i razlike s propisima o cestama u RH. U BiH (oba entiteta) u važećim propisima još uvijek nije određen vlasničkopravni status nerazvrstanih cesta/nekategorisanih puteva[573], kao što je to bilo i u RH do stupanja na snagu ZC/11. Srbija i Crna Gora imaju zakonom definiran vlasničkopravni status istih. Što se tiče zakonske definicije nerazvrstane ceste/nekategorisanog puta, u BiH (oba entiteta) se i dalje definira kao *„prometna površina dostupna većem broju korisnika“,* slično kao u hrvatskom ZC/11, dok se u Srbiji i Crnoj Gori u trenutno važećim propisima[574] odustalo od te definicije, za razliku od neposredno starijih propisa[575]. Za predmet istraživanja vrlo značajna je prijelazna i završna odredba[576] važećeg srbijanskog Zakona o putevima po kojoj se daje pravo na naknadu upisanim osobama, i to u skladu s odredbama propisa o eksproprijaciji u Srbiji.

Najvažnija zajednička odrednica jest što faktično izvlaštenje (i naknada za isto) nije propisano ni u RH, ni u jednoj od navedenih država[577], već je sva pitanja vezana uz ovaj institut kreirala i oblikovala praksa sudova, najvažnije zastarni režim koji je konceptualno potpuno obrnutom onom kojeg od 1999. zastupa VSRH. Stoga je prikaz, analiza i sinteza sudske prakse vrlo važan izvor za predmet istraživanja.

Osim što dijele zajedničku povijest, RH i navedene države povezuje što su sve članice Vijeća Europe, pristupnice Konvencije te su podložne nadležnosti i odlukama ESLJP.[578]

---

[572] U Srbiji, Crnoj Gori i entitetu Republike Srpske unutar BiH zakonska terminologija su *„putevi“ i „nekategorisani putevi“.* U entitetu Federacije BiH se u tom dijelu koristi ista terminologija kao u RH – *„nerazvrstane ceste“.*

[573] Drugim riječima, zakonski je definiran vlasničkopravni status samo glede javnih puteva/cesta, ne i glede nerazvrstanih/nekategorisanih.

[574] U Srbiji Zakon o putevima ("Sl. glasnik RS", br. 41/2018, 95/2018, 92/2023), a u Crnoj Gori Zakon o putevima ("Sl. list CG", br. 82/2020).

[575] U Srbiji je to bio Zakon o javnim putevima ("Službeni glasnik RS", br. 101/05, 123/07, 101/11, 93/12 i 104/13), a u Crnoj Gori Zakon o putevima ("Službeni list RCG", broj 42/04 i "Službeni list CG", br. 54/09, 36/11 i 92/17).

[576] Čl.119.st.5.: *“Lice koje je u javnoj evidenciji o nepokretnosti i pravima na njima upisano kao vlasnik ili nosilac prava korišćenja na zemljištu na kome su izgrađeni javni putevi sa pripadajućim objektima kao i njegovi pravni sledbenici, a kome nije isplaćena naknada za eksproprisanu nepokretnost,* ***pravo na naknadu može ostvariti u skladu sa odredbama Zakona o eksproprijaciji*** *("Službeni glasnik RS", br. 53/95, 23/01 - SUS, 20/09, 55/13 - US i 106/16 - autentično tumačenje)* ***kojima je uređen postupak određivanja naknade.”*** Uz napomenu da bivši Zakon o javnim putevima (2005. – 2018.) nije imao sličnu odredbu.

[577] Izuzev Italije nakon 2001. odnosno 2011. o kojoj više kasnije.

[578] Hrvatski Zakon o parničnom postupku u odredbama čl.428.a. propisuje poseban oblik ponavljanja postupka kao izvanrednog pravnog lijeka u povodu konačne presude ESLJP ili prijateljskog rješenja spora pred ESLJP, te su u ponovljenom postupku **sudovi u RH dužni poštivati pravna stajališta koja je izrazio ESLJP.** Osim toga, praksa ESLJP ima izravne i neizravne učinke u pravnom poretku RH, o čemu više kasnije.

4.2. BOSNA I HERCEGOVINA

4.2.1. Opći propis o izvlaštenju i posebni propisi

BiH je članica Vijeća Europe od 24.4.2002., te je 12.7.2002. ratificirala Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Na teritoriju BiH opći propis o izvlaštenju jest Zakon o eksproprijaciji Federacije Bosne i Hercegovine iz 2007.[579] odnosno Zakon o eksproprijaciji Republike Srpske iz 2006.[580]

Što se tiče propisa o cestama, to je Zakon o cestama FBiH iz 2010.[581] odnosno Zakon o javnim putevima Republike Srpske iz 2013.[582]. Njihove odredbe su od manjeg značenja za uži predmet istraživanja jer se posebne odredbe o izvlaštenju koje sadrže odnosi isključivo na izgradnju i održavanje cesta *pro futuro*. Ujedno navedenim propisima o cestama još uvijek ***nije*** određen stvarnopravni status nerazvrstanih cesta/nekategorisanih puteva na teritoriju BiH, već se to samo određuje za javnu cestu/put[583]. Nerazvrstana cesta/nekategorisan put se u oba propisa definira (bez njihovog stvarnopravnog statusa) kao *„površina koja se koristi za saobraćaj i koja je dostupna većem broju različitih korisnika“,* identično kako je to bilo u hrvatskom ZC/84[584].

Iako ima izlaz na more i morsku obalu, nakon osamostaljenja na teritoriju BiH ***nema*** propisa koji bi uređivao materiju pomorskog dobra.

Citiranim općim propisima o izvlaštenju u BiH dan danas je na cijelom njenom teritoriju u primjeni **dvodijelni postupak izvlaštenja**, isti onakav kakav je vrijedio u svim republikama i pokrajinama bivše SFRJ, pa tako i u Hrvatskoj sve do zakona iz 1994. Da se ponovi, riječ je o odvojenom

[579] "Službene novine FBiH", br. 70/2007, 36/2010, 25/2012, 8/2015 - odluka US i 34/2016; ZE/BiH. Tek njegovim stupanjem na snagu (čl.71. i 72.) u FBiH prestao važiti Zakon o eksproprijaciji ("Službeni list SRBiH", br. 12/87 i 38/89 i "Službeni list RBiH", br. 3/93 i 15/94) kao i drugi propisi koji su uređivali pitanje eksproprijacije u Federaciji Bosne i Hercegovine.

[580] "Sl. glasnik RS", br. 112/2006, 37/2007, 66/2008 - ispr., 110/2008 i 106/2010 - odluka US, 121/2010 - odluka US, 2/2015 - odluka US i 79/2015

[581] "Službene novine FBiH", br. 12/2010, 16/2010 - ispr. i 66/2013

[582] "Službeni glasnik Republike Srpske", br. 89/2013 i 83/2019

[583] ZC FBiH (čl.3.): *"Javna cesta koju je nadležni organ proglasio za javnu cestu u općoj je upotrebi, u vlasništvu Federacije i od općeg interesa za Federaciju. Na javnim cestama se ne može sticati pravo vlasništva niti druga prava po bilo kojoj osnovi osim prava određenih ovim Zakonom";* ZJP RS (čl.3. i 4.): *"Javni putevi su javno dobro, u opštoj upotrebi, u svojini Republike Srpske (u daljem tekstu: Republika). Javni putevi ne mogu biti predmet prava svojine i drugih stvarnih prava, niti se mogu otuđiti iz svojine Republike, osim u slučajevima propisanim ovim zakonom. Javni put stiče status javnog dobra upisom u javne evidencije o nepokretnostima kao javno dobro i neotuđiva je svojina Republike."*

[584] ZC/84 je također definirao nerazvrstanu cestu po prvi put u propisima o cestama u Hrvatskoj, ali njihov stvarnopravni status **nije** bio određen sve do ZC/11.

postupku izvlaštenja u užem smislu koji se prvi provodi, a zatim postupak određivanja naknade, te se radi o zasebnim, odvojenim fazama postupka izvlaštenja u širem smislu.

Navedeni postupak određivanja naknade se također mogao sastojati od dvije podfaze:

- prva i obvezna pred upravnim tijelom koje je donijelo rješenje o izvlaštenju;
- druga i fakultativna pred nadležnim izvanparničnim sudom.

Smisao prve podfaze je bilo sporazumno određivanje naknade na usmenoj raspravi pred upravnim tijelom. Ako sporazuma ne bi bilo, spis je trebao biti proslijeđen nadležnom sudu koji bi provodio tu drugu podfazu u kojoj je trebalo biti doneseno rješenje o naknadi. Bivši vlasnik je imao mogućnost i sam se obratiti nadležnom sudu.

To je ono što je određeno u redovitim odredbama. U prijelaznim i završnim odredbama propisa u oba entiteta kod vremenskog važenja zakona *(ratione temporae)* – i kod započetih postupaka po prijedlogu za izvlaštenje i kod započetih postupaka određivanja naknade – određena je primjena novog zakona, uz bitnu razliku glede postupaka određivanja naknade. Naime, dok je Zakonom u Republici Srpskoj propisano završavanje tih postupaka po odredbama novog Zakona, bez rokova i ograničenja[585], Zakonom u FBiH je propisana primjena novog Zakona pod prekluzivnim rokom. Raniji vlasnik je imao rok od godinu dana u kojem je mogao podnijeti zahtjev za određivanje naknade[586].

4.2.2. Pravni stav od 30.1.2014. s panela za ujednačavanje sudske prakse iz građanske oblasti – nezastarijevanje prava na naknadu iz faktičnog izvlaštenja

Dok je za formalno izvlaštene nekretnine – kod kojih je izostalo određivanje naknade – više desetljeća ujednačeno shvaćanje da pravo na naknadu ne zastarijeva[587], praksa sudova u BiH jedno vrijeme nije imala ujednačen stav kod zastarivosti naknade za faktično izvlaštene nekretnine. Često su sudovi to pitanje rješavali kroz institut naknade štete, tako da se i pitanje zastare zahtjeva za isplatu navedene naknade razmatralo u kontekstu odredbi ZOO/78 o zastari odštetnopravnog zahtjeva - u trogodišnjem subjektivnom odnosno petogodišnjem objektivnom roku[588].

[585] Tako i u Srbiji i u Crnoj Gori.
[586] Tako i čl.47. hrvatskog ZI/94.
[587] Od Zaključka/86.
[588] Čl.376. ZOO/78.

Što se tiče naknade za formalno izvlaštene nekretnine, ujednačeno i ustaljeno je stajalište o nezastarivosti zahtjeva za određivanje naknade. Vrhovni sud BiH zauzeo je još 1989. pravni stav:

> *„Zahtjev za određivanje naknade za podruštvovljeno građevinsko zemljište, kao i zahtjev za određivanje pravične naknade za eksproprisane nekretnine,* ***ne zastarijeva.*** *Zastarijeva samo zahtjev za isplatu naknade određene poravnanjem ili odlukom suda"*[589].

Specifičnost instituta izvlaštenja u zemljama bivše Jugoslavije jesu gotovo pa identični propisi o (formalnom) izvlaštenju, kao i predmetne pojave faktičnih izvlaštenja.[590]

Do zaokreta u sudskoj praksi glede faktičnog izvlaštenja dolazi 2014.

Do tada – osim prevladavajuće primjene instituta naknade štete – jedan dio sudova u Bosni i Hercegovini je rješavajući sporno pravno pitanje krenuo drugim pravcem, zauzevši pravni stav da izgradnja javnog puta bez donošenja odluke o izuzimanju iz posjeda nekretnine fizičke osobe predstavlja ***„faktičko deposediranje"*** koje je osnova za ostvarivanje prava na naknadu u skladu sa odredbama ZE/BiH i da pravo na ovu naknadu **ne zastarijeva**. Također, u sudskoj praksi zabilježene su odluke u kojima se izražava pravni stav da se sporno pravno pitanje ima riješiti primjenom odredbi ZOVO koje reguliraju stjecanje prava vlasništva građenjem na tuđem zemljištu.

Imajući u vidu neujednačenu sudsku praksu, na Panelu za ujednačavanje sudske prakse iz građanske oblasti na kojem su sudjelovali predstavnici Suda Bosne i Hercegovine, Vrhovnog suda Federacije BiH, Vrhovnog suda Republike Srpske i Apelacionog suda Brčko Distrikta BiH, održanom u Sarajevu 30.1.2014. u prostorijama Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, jednoglasno je zauzet pravni stav da ***„faktička eksproprijacija"*** predstavlja osnovu

[589] Sentenca broj 48, objava u Biltenu Vrhovnog suda BiH broj 1989/2.

[590] *"This institute exists in the legal systems of almost all countries, and the specificity of the countries of the former SFRY is that the laws from the earlier period and the former joint state are almost identical, so now we have several states that have almost identical laws in many areas of law, in this case the Law on Expropriation, which identically, with minor differences due to adjustments and corrections in the past period, regulates this important institute in all countries in this area (the so-called countries of the Western Balkans)."* iz Krajisnik, N., *Institute of Factual Expropriation*, International Journal of Economics and Law 12 (2022): str. 111. – 124., dostupno samo na engleskom jeziku.

za ostvarivanje prava na novčanu naknadu **u skladu sa odredbama ZE/BiH** i da pravo na ovu naknadu **ne zastarijeva**[591].

Razlozi za usvajanje navedenog pravnog stajališta su bili sljedeći:

- da oduzimanje prava vlasništva fizičke ili pravne osobe radi izgradnje objekata od javnog interesa mora biti zasnovano na zakonitom provedenom postupku izvlaštenja, tako da ***„faktičko deposjediranje"*** bez provedenog postupka ne može opravdati javni interes, već se radi o povredi subjektivnih prava fizičke ili pravne osobe na predmetnoj nekretnini;
- da je pravo vlasništva jedno od osnovnih Ustavom BiH zaštićenih vrijednosti te da je Ustavom zajamčeno pravo na punu naknadu za ograničeno ili oduzeto pravo vlasništva, kao i da je pravo na mirno uživanje vlasništva zajamčeno Protokolom br.1. EKLJP, ***„pa se za ostvarivanje zaštite toga prava ne primjenjuju pravila o zastarjelosti potraživanja iz Zakona o obligacionim odnosima";***
- da se ***„faktičko deposjediranje" ne može rješavati primjenom odredbi Zakona o vlasničko-pravnim odnosima*** koje reguliraju stjecanje prava vlasništva građenjem na tuđem zemljištu jer se radi o građenju objekta koji je postao javno dobro u općoj upotrebi, zbog čega savjesnom vlasniku zemljišta ne bi bilo moguće utvrđivati prava koja predviđaju ove odredbe ZVO-a;
- da su u slučaju *„faktičke eksproprijacije"* fizičke ili pravne osobe lišene prava vlasništva, ***„pa je osnov tužbenog zahtjeva u stvari zahtjev za povrat svojine", a budući da „povrat i uspostava prijašnjeg stanja nije moguća zbog privođenja namjeni ranije nekretnine, to tužiteljima pripada pravo da traže naknadu za oduzete nekretnine", a imajući u vidu da „pravo zahtijevati povrat svojine ne zastarijeva, (član 43. stav 2. Zakona o vlasničko-pravnim odnosima) to ni zahtjev za traženu naknadu[592] ranijih vlasnika ne zastarijeva";***
- da naknada ranijim vlasnicima ***„treba da bude određena u skladu sa odredbama Zakona o eksproprijaciji"*** iz razloga što stvarni motiv, cilj i svrha *„faktičkog deposjediranja"* je ostvarivanje javnog interesa.

U dostupnim bazama podataka, na teritoriju BiH pronađen je rad naslova *„Institut faktičnog izvlaštenja"* autora koji radi i djeluje u Banja Luci, unutar entiteta Republike Srpske. [593] Iz ovog rada proizlazi da je Građansko-upravni odjel Vrhovnog suda Republike Srpske dana 7.12.2014. zauzeo isto stajalište kao u Sarajevu od 30.1.2014. U naznačenom radu elaborirano je da se radi o institutu koji ne postoji u pozitivnim propisima, već da ga je sudska praksa definirala *„iz potrebe*

[591] Nakon navedenog Panela, praksa svih sudova se ubrzano ujednačila, počevši od Ustavnog suda BiH koji je od 2014. počeo rješavati spise iz 2011. i 2012. ukidajući nižestupanjske presude (primjerice Vrhovnog suda Republike Srpske ili Federacije BiH, okružnih sudova itd.) sa suprotnim stajalištem (primjenjujući zastarni rok za naknadu štete iz ZOO-a), utvrđujući povredu ustavnog i konvencijskog prava na pravično suđenje i prava na mirno uživanje vlasništva, nalažući hitno postupanje nižestupanjskim sudovima, da ga se obavijesti povratno o poduzetim radnjama, te u konačnici nalažući objavu svojih odluka (osobito onih iz 2014. i 2015.) u najvišim službenim glasnicima na razini države, oba entiteta i Distrikta Brčko.

[592] U sudskoj praksi se to izrazilo riječima *„**ustvari** zahtjev za povrat svojine/vlasništva".*

[593] Op.cit., Krajisnik (2022.), dostupan samo na engleskom jeziku – *„Institute of Factual Expropriation".*

*da klasificira ili **izjednači** radnje koje nemaju utemeljenje u zakonom propisanim postupcima sa radnjom koji ima zakonsko utemeljenje, tako da povrijeđenoj stranci može biti pružena pravna zaštita"*[594].

Formirajući definiciju faktičnog izvlaštenja prisutnu u većini odluke sudova, osnovna obilježja bi bila sljedeća:

- oduzimanje posjeda od vlasnika nekretnine radi izgradnje objekata ili izvođenja radova od javnog interesa;
- nepostojanje zakonske osnove za ovu vrstu postupanja od strane države ili državnih institucija;
- nepostojanje odluke o utvrđivanju općeg interesa za izgradnju objekata ili poduzimanje radova od općeg interesa;
- nepostojanje upravnog postupka za ograničenje ili oduzimanje prava vlasništva, a time i nepostojanje odluke o izvlaštenju nekretnina;
- nepostojanje pravične naknade za oduzete/izvlaštene nekretnine.

Navedena osnovna obilježja faktičnog izvlaštenja pokazuju da su *„u potpunom proturječju sa osnovnim obilježjima postupka izvlaštenja"* i da predstavljaju *„suštu suprotnost propisanom postupku",* ali da je praksa sudova išla upravo u smjeru da se ***„izjednače prava"***[595] faktično izvlaštenih sa onima izvlaštenim u redovitom propisanom postupku izvlaštenja.[596] Primijećeno je

---

[594] Ibid. Krajisnik: *"The court practice has defined this term **out of the need to classify or equate actions that have taken place**, which do not have their basis in legally defined procedures, with the procedure that has a legal basis, so that the injured party can be provided with legal protection. In other words, **the jurisprudence equated the rights of an individual** whose right to property was reduced or revoked in a regular expropriation procedure with an individual whose same right was reduced or revoked without a previous expropriation procedure and determining fair compensation for the revoked right."* U RH je također potrebno **izjednačavanje pravnog položaja** svih faktično izvlaštenih osoba sa onim formalno izvlaštenima, a osobito faktično izvlaštenih osoba po prijelaznim odredbama ZC/11.

[595] Ibid. Krajisnik: *"When looking at the above characteristics, it can easily be seen that they are **in complete contradiction** with the basic characteristics of the expropriation procedure, so that they represent **the exact opposite** of the procedure defined by this law. But, as the court practice sought a way **to equate this procedure** with the already existing and legally defined expropriation procedure, the term "factual expropriation" was adopted, for the simple reason of finding a way to make property owners who have been illegally deprived of property rights to real estate in the general interest, **equal** to the owners of real estate whose same right was taken away in the legally defined expropriation procedure, more precisely **to ultimately equalize their rights**."*

[596] AP-3561/14 od 10.10.2016., odbačena apelacija JP Putevi RS protiv presude Vrhovnog suda RS od 12.6.2014.: *"Vrhovni sud je naveo kako **vlasnik čije su nekretnine "faktički eksproprirane" ima pravo na naknadu isto kao i vlasnik čije su nekretnine eksproprirane u zakonito provedenom postupku, a to njegovo pravo ne zastarijeva.** Ovo stoga što po odredbama Zakona o eksproprijaciji ("Službeni list SR BiH "br. 12/87 i 38/89), koji je važio u vrijeme izvođenja radova na nepokretnostima tužitelja, a prvenstveno članku 10. toga zakona, zahtjev za određivanje pravične novčane naknade za eksproprirane nepokretnosti (što se odnosi i na zasade kao njihov pripadak) ne zastarijeva, a **zastarijeva samo zahtjev za isplatu naknade određene odlukom suda ili nagodbom (članak 379. ZOO).";** AP-3895/19 od 11.3.2020., odbačena apelacija Općine Čelinac protiv presude Vrhovnog suda RS od 13.6.2019., *"Vrhovni sud je ukazao da je na sjednici Građansko-upravnog odjeljenja tog suda održanoj 7. februara 2014. godine usvojio zaključak prema kojem vlasnik nepokretnosti koje su „faktički eksproprisane" **ima pravo na naknadu isto kao i vlasnik čije su nekretnine eksproprisane u zakonito provedenom postupku, a to njegovo pravo ne zastarijeva.";*** isto tako i AP-

da su suci preuzeli ove postupke od upravnih tijela imajući u vidu da izvlaštene osobe jedino i mogu pokrenuti sudske postupke, imajući u vidu da upravne postupke izvlaštenja *„može inicirati samo korisnik izvlaštenja"*[597]. Među ostalim, dubina nepravde i nepovoljnog položaja izvlaštenika se ogleda u tome što štiti svoja prava i interese ne protiv drugih subjekata u istovrsnom položaju, nego protiv javnih vlasti, a navodno i javnog interesa[598].

Naposljetku, ponovljen je zaključak s Panela od 30.1.2014. po kojem pravo na naknadu kod faktičnog izvlaštenja ne zastarijeva jer se ***ne*** radi o naknadi štete, već ***„suštinski"***[599] o zahtjevu naknade za oduzeto vlasništvo koje po propisu o stvarnim pravima **ne može zastarjeti.**

4.2.3. Praksa sudova u BiH

Kako je navedeno, do 2014. su neki sudovi (ne svi) u BiH prosuđivali predmetni zahtjev za isplatom naknade za oduzete nekretnine bez zakonom predviđenog postupka kao zahtjev za naknadu štete koji bi zastarijevao u zastarnim rokovima prema odredbama općeg propisa o obveznim odnosima.

U takvim odlukama prije 2014. su sudovi po cijeloj (složenoj) vertikali u BiH odbijali takve zahtjeve privatnopravnih subjekata protiv javnih poduzeća koji upravljaju cestama[600] i elektroenergetskom infrastrukturom[601], protiv gradova i općina, protiv samih entiteta (Federacija BiH, Republika Srpska, Distrikt Brčko) i kantona, prihvaćajući prigovore zastare, vrlo često i druge prigovore npr. prigovor promašene pasivne legitimacije.

4860/19 od 17.2.2021., odbačena kao nedopuštena apelacija Grada Banja Luka protiv presude Vrhovnog suda Republike Srpske od 6.9.2019.

[597] *"Perhaps it would be more correct to say that these owners are only entitled to judicial protection in these cases, because there is no other procedure they could initiate in order to exercise or protect their right. Here, we primarily mean the administrative procedure, specifically the expropriation procedure which, logically speaking, should be initiated in these cases.* ***But, as the expropriation procedure is a strictly formal procedure whose rules are prescribed by law, these same legal provisions define that the procedure can be initiated only by the expropriation user****, so the owner of the real estate is doomed to the impossibility of conducting this procedure."* Op.cit. Krajisnik

[598] *"This is where the disproportion in the ability of the individual to protect their guaranteed rights is reflected in relation to public authorities, who take it upon themselves to deny the guaranteed rights of individuals, justifying it in the public interest."* Ibid. Krajisnik.

[599] *"And perhaps the most important position taken by the courts in cases of "factual expropriation" is that the right to compensation does not become obsolete, because in these cases it is not a matter of compensation for damages, as a legal institution that has defined deadlines in which compensation for damages can be claimed,* ***but it is essentially a request for compensation of property,*** *which, according to the Law on Real Rights, does not become obsolete."* Ibid. Krajisnik

[600] JP Putevi Republike Srpske, JP Ceste Federacije BiH.

[601] JP Elektroprivreda BiH.

Iz pribavljene prakse o predmetnim zahtjevima za zaključiti je da na teritoriju BiH u cijelom razdoblju (i prije i nakon 2014., pa do danas) vlada shvaćanje da su parnični sudovi nadležni odlučivati o naknadama za faktično izvlaštenje, a ne upravna tijela koja provode formalne postupke izvlaštenja[602].

U parničnim postupcima nakon siječnja/veljače 2014.[603] definitivno je izjednačena sudska praksa na način da se faktično izvlaštenim osobama daje **jednaka pravna zaštita** kao i formalno izvlaštenim osobama[604], u smislu nezastarivosti zahtjeva za određivanje i plaćanje naknade.

Ustavni sud BiH je odigrao ključnu ulogu tako što je od 2014. počeo rješavati spise iz 2011. i 2012. ukidajući nižestupanjske presude (primjerice Vrhovnog suda Republike Srpske ili Federacije BiH, okružnih sudova itd.) sa suprotnim stajalištem (primjenjujući zastarni rok za naknadu štete iz ZOO-a), utvrđujući povredu ustavnog i konvencijskog prava na pravično suđenje te prava na mirno uživanje vlasništva/imovine, nalažući hitno postupanje nižestupanjskim sudovima, da ga se obavijesti povratno o poduzetim radnjama, te u konačnici nalažući objavu svojih odluka (osobito onih iz 2014. i 2015.) u najvišim službenim glasnicima na razini države, oba entiteta i Distrikta Brčko.

> Odlukama Ustavnog suda BiH ukidane su pravomoćne presude okružnih sudova, pa i Vrhovnog suda Federacije BiH i Republike Srpske, s obrazloženjem da je u istima *„proizvoljno i pogrešno primijenjeno materijalno pravo glede zastare“*[605] pozivajući se na stajalište s Panela od 30.1.2014., te je naglašeno:
>
> - da su *„redovni sudovi prilikom raspravljanja o tom spornom pitanju na panelima imali u vidu da pravo da se zahtijeva povrat vlasništva ne zastarijeva, pa da, **shodno tome,** ni zahtjev za traženu naknadu ne*

[602] Presuda Vrhovnog suda Federacije BiH, Broj: 03 0 U 023118 23 Uvp, od 07.12.2023., u kojoj je *Udruženje građana "Sin Sol" Tuzla* podnijelo zahtjev prema Federalnoj upravi za geodetske i imovinsko-pravne poslove, po kojoj presudi je odbijen zahtjev za izvanredno preispitivanje. Slično i u RH, što potvrđuje praksa Vrhovnog suda RH i Visokog upravnog suda RH.

[603] Panel u Sarajevu od 30.1.2014. i stajalište GO VSRS od 7.2.2014.

[604] Izuzev činjenice da su faktično izvlaštene osobe primorane inicirati sudski parnični postupak, dok se formalno izvlaštenim osobama u BiH naknada određuje po službenoj dužnosti od strane upravnog tijela ili pak izvanparničnog suda, ili bi bar trebalo biti tako, pa formalno izvlaštena osoba ima mogućnost sama podnijeti zahtjev izvanparničnom sudu za određivanje naknade. U RH je također potrebno **izjednačavanje pravnog položaja** svih faktično izvlaštenih osoba sa onim formalno izvlaštenima, a osobito faktično izvlaštenih osoba po prijelaznim odredbama ZC/11.

[605] AP-2986/11 od 18.11.2014., tuženik JP Putevi RS, prihvaćena apelacija fizičke osobe protiv presude Okružnog suda u Banjoj Luci od 26.5.2011.; AP-4253/11 od 9.12.2014., tuženik Općina Čelinac, prihvaćena apelacija fzičkih osoba protiv presude Vrhovnog suda RS od 23.8.2011.; AP-4457/11 od 9.12.2014., tuženik JP Putevi RS, prihvaćena apelacija fizičke osobe protiv presude Vrhovnog suda RS od 24.8.2011.; AP-4312/12 od 21.7.2015., tuženik JP Putevi RS, prihvaćena apelacija fizičkih osoba protiv presuda Okružnog suda u Trebinju od 18.10.2012. i od 12.11.2012.

zastarijeva" te da je *„u postupku faktičke eksproprijacije apelant nesporno lišen svoje imovine, pa u takvim okolnostima **ni** zahtjev za traženu naknadu (na ime lišavanja prava na imovinu) nije mogao zastarjeti";*[606]

- da je *„pravo svojine imovinsko-subjektivno pravo koje proizvodi dejstvo **erga omnes** i koje se upravo zbog takvog dejstva pojavljuje kao apsolutno imovinsko pravo, te da dužnost svakoga da se uzdržava od povrede prava svojine **nije samo moralna dužnost, već je to i pravna dužnost,** pa vlasnik ima pravo na sudsku zaštitu zbog povrede prava svojine"* te da su *„u slučaju faktičke eksproprijacije fizičke ili pravne osobe lišene prava vlasništva, pa je osnov tužbenog zahtjeva **ustvari** zahtjev za povrat vlasništva."*[607] [608]

Osim da se primjenjujući pravila o zastari iz propisa o obveznim odnosima na slučajeve faktičnog izvlaštenja ***„pogrešno i proizvoljno primjenjuje materijalno pravo",*** Ustavni sud je izrazio stajalište da bi ovakvo postupanje vodilo **pravnoj nesigurnosti[609].**

Odluke Vrhovnog suda Federacije BiH i Republike Srpske te odluke okružnih sudova su od 2014. i 2015. **ujednačeno** prihvatilo stajalište s Panela, slijedom čega su tužena javna poduzeća, gradovi, općine, kantoni i druga tijela javne vlasti ti koji su izjavljivali apelacije Ustavnom sudu BiH, a apelacije bi vrlo često bile ne odbijene, nego odbačene kao nedopuštene iz razloga da su ***„očigledno (prima facie) neutemeljene"*** s obzirom na ***„konzistentnu praksu Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda BiH"[610],*** ujedno se pozivajući i na stajalište s Panela od 30.1.2014. i ujedno – ako se radi o Republici Srpskoj – na stajalište Građansko-upravnog odjeljenja Vrhovnog suda RS od 7.2.2014.

---

[606] AP-2956/12 od 16.9.2015., usvojena apelacija fizičke osobe protiv presude Vrhovnog suda Republike Srpske od 14.7.2012., AP-4669/12 od 14.10.2015., usvojena apelacija fizičkih osoba protiv presude Okružnog suda u Trebinju od 13.12.2012.

[607] AP-4860/19 od 17.2.2021., odbačena kao nedopuštena apelacija Grada Banja Luka protiv presude Vrhovnog suda Republike Srpske od 6.9.2019. zbog toga što je ***očigledno (prima facie) neosnovana.***

[608] Vlasnički vindikacijski zahtjev za povrat stvari ne zastarijeva prema propisima o vlasništvu u BiH, jednako kao ni prema čl.161.st.2. hrvatskog ZV-a. Shvaćanje da je osnova tužbenog zahtjeva radi isplate naknade ***ustvari*** zahtjev za povrat vlasništva, odražava i shvaćanje ESLJP o restituciji ili kompenzaciji ***in lieu.***

[609] AP-4457/11 od 9.12.2014.: *„Osim toga, Ustavni sud smatra da je i stav Vrhovnog suda **proizvoljan** i neargumentiran da se u slučajevima u kojima je na ovakav način izvršena eksproprijacija oduzeta zemljišta treba da smatraju kao **„propala"** za apelanta (i ostala lica u istoj situaciji), jer bi se prihvatanjem takvog stava otvorila mogućnost za legalno deposjediranje bez ikakve naknade a što bi **direktno vodilo stvaranju pravne nesigurnosti.** Zbog svega navedenog, Ustavni sud smatra apelantove navode o **proizvoljnoj** primjeni materijalnog prava osnovanim."* Isto tako u odluci AP-4312/12 od 21.7.2015. protiv presude Okružnog suda u Trebinju.

[610] AP-3561/14 od 10.10.2016., odbačena apelacija JP Putevi RS protiv presude Vrhovnog suda RS od 12.6.2014.; AP-3469/15 od 20.4.2016., odbačene apelacije Opštine Kneževo protiv presude Vrhovnog suda RS od 26.3.2015. i Tuzlanskog kantona protiv rješenja Vrhovnog suda FBiH od 15.12.2015..; AP-4762/17 od 10.4.2018., odbačena apelacija Brčko distrikta protiv presude Apelacionog suda Brčko distrikta od 15.9.2017.; AP-3895/19 od 11.3.2020., odbačena apelacija Općine Čelinac protiv presude Vrhovnog suda RS od 13.6.2019.; AP-2644/18 od 26.3.2020., odbačena apelacija JP „Elektroprivreda BiH" d.d. Sarajevo-Zavisno društvo Rudnici Kreka d.o.o. Tuzla protiv presude Vrhovnog suda FBiH od 25.1.2018., AP-1732/22 od 5.10.2022., odbačena apelacija JP Putevi RS protiv presude Vrhovnog suda RS od 18.2.2022., te presude Okružnog suda u Trebinju od 27.8.2021. i presude Osnovnog suda u Foči od 13.4.2021.

Navedeno stajalište iz siječnja/veljače 2014. se citira u najvećem broju odluka Ustavnog suda BiH ili se pak poziva na ranije odluke tog Suda o nezastarivosti naknade za faktično izvlaštenje, prije svega odluku *AP-2986/11* kao jednu od prvih[611], pri čemu se posebno naglašava: a) da se postupak određivanja naknade vodi ***ex offo,*** i pred upravnim tijelom i pred sudom, pa da raniji vlasnik ne može snositi **ikakve štetne posljedice** zbog propusta državnih organa, te b) da samo u slučaju da je naknada već određena **zastara počinje teći** nakon odluke/sporazuma o naknadi[612].

> Pronađena je odluka gdje su fizičke osobe odbijene sa svojim zahtjevom, ali s obrazloženjem koje reafirmira stav o nezastarivosti naknade za faktično izvlaštenje. Fizičke osobe su postavile tužbeni zahtjev radi predaje oduzetog zemljišta njima natrag u posjed, uz uspostavu ranijeg stanja (uklanjanje asfalta), uz postavljenu *facultas alternativa* da se te obveze tuženik može osloboditi ukoliko im isplati određeni novčani iznos. Zahtjev je odbijen s obzirom da povrat zemljišta nije moguć i s obzirom na pravila procesnog prava, ali s obrazloženjem da *„apelanti pravo na obeštećenje mogu tražiti **u posebnoj parnici na temelju odredaba Zakona o eksproprijaciji, koje pravo ne zastarijeva,** s obzirom na to da je u konkretnom slučaju izvršena **faktička eksproprijacija“*** i da *„apelanti i dalje imaju pravo na pravično obeštećenje, ali da nisu koristili odgovarajući pravni put radi ostvarenja svojih prava, u čemu Ustavni sud ne vidi proizvoljnost, posebno imajući u vidu da zahtjev za obeštećenje prema odredbama Zakona o eksproprijaciji **ne zastarijeva.“**[613]*

U svakom slučaju, sudovi su nedvojbeno izrazili stajalište da se na naknadu za faktično izvlaštenje ne primjenjuju uopće odredbe propisa o obveznim odnosima, nego odredbe propisa o vlasništvu i propisa o izvlaštenju.[614] [615]

---

[611] Ukazano je na to *“da su u slučaju faktičke eksproprijacije fizička ili pravna lica lišena prava vlasništva pa je **osnov tužbenog zahtjeva ustvari zahtjev za povrat vlasništva”.***

[612] AP-1499/17 od 13.2.2019., odbijena apelacija Federacije BiH protiv rješenja Vrhovnog suda FBiH od 2.2.2017. i rješenja Općinskog suda u Livnu od 2.12.2015.

[613] AP-49/19 od 28.10.2020., odbijene apelacije fizičkih osoba protiv presuda Apelacijskog suda Distrikta Brčko BiH od 11.10.2018. i od 27.2.2018. te Presude Osnovnog suda Distrikta Brčko BiH od 20.9.2017.

[614] AP-3143/18 od 8.4.2020., odbijena kao neosnovana apelacija Općine Bugojno protiv presude Vrhovnog suda FBiH od 27.2.2018., presude Kantonalnog suda u Novom Travniku od 6.4.2017. i presude Općinskog suda u Bugojnu od 13.10.2016.: *„Vrhovni sud je naveo da oduzimanje prava vlasništva fizičkih ili pravnih lica na nekretninama od javnog interesa mora biti zasnovano na zakonito provedenom postupku, te da se u situaciji kada javna vlast vrši faktičko deposjediranje (**bez** provođenja postupka eksproprijacije, nacionalizacije i kada dozvoljava izgradnju objekata od javnog interesa na zemljištu) **ugrožavaju i povređuju subjektivna prava** fizičkih i pravnih lica na nekretninama. Ustavni sud dalje primjećuje da su se redovni sudovi prilikom donošenja osporenih odluka pozvali na relevantne odredbe ZOVPO (čl. 3. i 6), Zakona o nacionalizaciji (čl. 42–49), Zakona o eksproprijaciji (čl. 46. i 47) i Zakona o građevinskom zemljištu (čl. 69. i 96) kada su zaključili da je u konkretnom slučaju izvršeno **faktičko deposjediranje** nekretnina prednika tužioca koje predstavlja **osnov za ostvarivanje prava na naknadu koje ne zastarijeva**.“*

[615] AP-3469/15 od 20.4.2016., odbačene apelacije Opštine Kneževo protiv presude Vrhovnog suda RS od 26.3.2015. i Tuzlanskog kantona protiv rješenja Vrhovnog suda FBiH od 15.12.2015.: *„S tim u vezi je Vrhovni sud istakao da u konkretnom slučaju, **prije izvođenja radova** na navedenom regionalnom putu, nije pokrenut postupak eksproprijacije, odnosno da tužiteljima nije isplaćena pravična naknada za tržišnu vrijednost nepokretnosti preko kojih je put izgrađen. U tom smislu se, po ocjeni Vrhovnog suda, u konkretnoj situaciji **radi o „faktičkoj eksproprijaciji“, kod koje zahtjevi***

4.3. SRBIJA

4.3.1. Opći propis o izvlaštenju i posebni propisi

Srbija je članica Vijeća Europe od 3.4.2003., dok je Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ratificirana 3.3.2004., a bezrezervno je na snazi od 11.5.2011.

Srbija je 1995. donijela Zakon o eksproprijaciji[616] koji se uz određene izmjene i dopune primjenjuje i danas. Odredbe tog zakona se u velikoj mjeri poklapaju sa već analiziranim propisima o eksproprijaciji iz bivše Jugoslavije na federalnoj razini te na razini pojedinih republika i pokrajina.

Navedenim općim propisom o izvlaštenju u Srbiji dan danas je na cijelom njenom teritoriju u primjeni **dvodijelni postupak izvlaštenja,** isti onakav kakav je vrijedio u svim republikama i pokrajinama bivše SFRJ, pa tako i u Hrvatskoj sve do novog zakona 1994.g. Da se ponovi, riječ je o odvojenom postupku izvlaštenja u užem smislu koji se prvi provodi, a zatim postupak određivanja naknade, te se radi o zasebnim, odvojenim fazama postupka izvlaštenja u širem smislu.

Navedeni postupak određivanja naknade (čl.56.) se također mogao sastojati od dvije podfaze:

- prva i obvezna pred upravnim tijelom koje je donijelo rješenje o izvlaštenju;
- druga i fakultativna pred nadležnim izvanparničnim sudom.

Smisao prve podfaze je bilo sporazumno određivanje naknade na usmenoj raspravi pred upravnim tijelom. Ako sporazuma ne bi bilo, spis je trebao biti proslijeđen nadležnom sudu koji bi provodio tu drugu podfazu u kojoj je trebalo biti doneseno rješenje o naknadi. Bivši vlasnik je imao mogućnost i sam se obratiti nadležnom sudu (čl.61.).

za isplatu naknadu ne podliježu zastari, jer se ne radi o zahtjevu za naknadu štete u smislu odredbe člana 155. Zakona o obligacionim odnosima (u daljnjem tekstu: ZOO), pa stoga nema ni mjesta primjeni odredbe člana 376. st. 1. i 2. istog Zakona.“

[616] "Sl. glasnik RS", br. 53/95, "Sl. list SRJ", br. 16/2001 - odluka SUS i "Sl. glasnik RS", br. 20/2009, 55/2013 - odluka US i 106/2016 - autentično tumačenje; u daljnjem tekstu: ZE/Srb; stavljen izvan snage Zakon o eksproprijaciji iz 1984. sa izmjenama i dopunama.

To je ono što je određeno u redovitim odredbama. U prijelaznim i završnim odredbama kod vremenskog važenja zakona *(ratione temporae)* kod započetih postupaka određivanja naknade[617] određeno je da će se okončati po odredbama novog Zakona, bez rokova i ograničenja.[618]

Praksa sudova u Srbiji glede faktičnog izvlaštenja zasnivala se do početka 2017. na primjeni relevantnih odredaba Zakona o eksproprijaciji. Ovakva praksa je prekinuta kada je Narodna skupština RS u prosincu 2016. donijela autentično tumačenje nekoliko zakonskih odredbi (među ostalim čl.1.) i onemogućila primjenu Zakona u situacijama faktičnog izvlaštenja[619]. No, to nije spriječilo Ustavni sud i Vrhovni sud te nižestupanjske sudove da pravo na naknadu utemelje – ako ne na odredbama Zakona o eksproprijaciji – na međunarodnim izvorima (kao što je ESLJP) i na Ustavu koji propisuju pravo na mirno uživanje vlasništva/imovine i pravo na naknadu kod izvlaštenja.[620]

Propis koji uređuje ceste odnosno površine za promet motornim vozilima u Srbiji je Zakon o putevima iz 2018.[621] čijim je stupanjem na snagu prestao važiti Zakon o javnim putevima iz 2005.[622] I jednim i drugim propisom je **definiran stvarnopravni status nerazvrstanih cesta/nekategorisanih puteva** na način da je određeno da su dobra u općoj upotrebi, u državnom/javnom vlasništvu[623] [624] i da se na njima ne mogu stjecati stvarna prava, osim u slučajevima propisanim Zakonom.

---

[617] Čl.72.st.2.: *"Postupak određivanja naknade za eksproprisanu nepokretnost, u kome do dana stupanja na snagu ovog zakona nije zaključen sporazum o naknadi, odnosno nije doneta pravosnažna sudska odluka, okončaće se po odredbama ovog zakona."*

[618] Tako i u entitetu Republike Srpske unutar BiH, i u Crnoj Gori, ali ne i u entitetu Federacije BiH u kojem je bio propisan (prekluzivni) rok od godine dana od stupanja na snagu tamošnjeg Zakona o eksproprijaciji, kako je bilo propisano i čl.47. hrvatskog ZI/94.

[619] Autentično tumačenje odredaba čl.1., čl.5.st.1. i čl.53.st.1. i 2. Zakona o eksproprijaciji ("Sl. glasnik RS", br. 106/2016). Tumačenje čl.1. glasi: *"Odredba člana 1. Zakona o eksproprijaciji glasi:* ***"Nepokretnosti se mogu eksproprisati ili se svojina na njima može ograničiti samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne."*** *Ovu odredbu treba razumeti tako da se navedena zakonska odredba odnosi i primenjuje samo na nepokretnosti koje su eksproprisane ili je svojina na njima ograničena u postupku i na način koji je propisan Zakonom o eksproprijaciji,* ***a u slučajevima kada je oduzimanje ili ograničenja prava na nepokretnosti izvršeno bez sprovedenog postupka eksproprijacije na iste se ne primenjuju odredbe Zakona o eksproprijaciji."***

[620] Dobar primjer kada je sudbena vlast prihvatila svoju ustavnu zadaću zaštite od postupanja zakonodavne i izvršne vlasti te općenito postupanja javnopravnih subjekata. Suprotno tome, u RH ne samo sudbena vlast to nije napravila, nego je u RH u puno aspekata upravo sudbena vlast ta koja je iskreirala nepovoljna pravila po privatnopravne subjekte.

[621] "Sl. glasnik RS", br. 41/2018, 95/2018 - dr. zakon i 92/2023 - dr. zakon.

[622] "Službeni glasnik RS", br. 101/05, 123/07, 101/11, 93/12 i 104/13.

[623] Čl.3.st.1. novog Zakona, čl.3.st.2. ranijeg Zakona.

[624] Iznimno po čl.3.st.5. novog Zakona: *„Opštinski putevi, ulice i nekategorisani putevi koji ne pripadaju državnim putevima I i II reda, svojina su jedinice lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalaze."*

U ovom dijelu je usklađen propis o državnom/javnom vlasništvu – Zakon o javnoj svojini iz 2011. sa izmjenama i dopunama.[625] Odredbama čl.10.st.2. i st.10. definirano je što su dobra u općoj upotrebi[626], klasificirao ih te odredio koja od njih su u vlasništvu države, a koja u vlasništvu jedinica lokalne samouprave.[627]

> Prijelazni režim uspostavljen je u dijelu III. ovog Zakona, prije prijelaznih i završnih odredbi. Ovaj zasebni dio Zakona naslovljen je ***„Uspostavljanje javne svojine Republike Srbije, Autonomne Pokrajine[628] i jedinice lokalne samouprave“,*** a za predmet ovog istraživanja značajne su odredbe čl.72. te 76., 77. i 77.a. Osnovno pravilo je da nekretnine i druga *„sredstva“* koje su na dan stupanja na snagu Zakona u državnom vlasništvu, a koje ***„koriste“[629]*** jedinice lokalne samouprave *„**uspostavlja se** pravo javne svojine jedinica lokalne samouprave“.* Pod sredstvima/nekretninama koje ***koristi*** jedinica lokalne samouprave smatraju se sredstva/nekretnine u državnom vlasništvu na kojima su na dan stupanja na snagu Zakona ***upisani kao korisnici*** organi i organizacije (ustanove i sl.) jedinice lokalne samouprave ili sama jedinica lokalne samouprave. Ako je ***kao korisnik sredstava*** u državnom vlasništvu ***upisana*** mjesna zajednica (mjesni narodni odbor i sl.) pravo vlasništva stječe jedinica lokalne samouprave, a mjesna zajednica pravo korištenja. Pod sredstvima/nekretninama smatraju se komunalne mreže, ulice, trgovi, javni parkovi i dr. Način stjecanja *(modus acquirendi)* vlasništva JLS (čl.76., 77. i 77.a.) je *„upis prava javne svojine u javnu knjigu o nepokretnostima i pravima na njima“,* uz propisanu obvezu JLS da to zatraže u roku pet godina od stupanja na snagu Zakona, s posljedicom da će u suprotnom po službenoj dužnosti i po sili zakona se upisati javno vlasništvo Republike. Iznimka su *„nekategorisani putevi i opštinski putevi na kojima je kao **korisnik** upisana jedinica lokalne samouprave“* te komunalne mreže, ulice, trgovi, javni parkovi na području JLS na kojima će se – bez zahtjeva JLS – po službenoj dužnosti i po sili zakona upisati javno vlasništvo JLS.

Dok je u ranijem propisu o cestama/putevima *„nekategorisan put“* bio definiran kao *„saobraćajna površina dostupna većem broju raznih korisnika“,* u novom Zakonu o putevima isti je definiran kao *“put koji je nadležni organ proglasio nekategorisanim putem i koji je kao takav upisan u javne*

---

[625] "Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - dr. zakon, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 153/2020 i 94/2024).

[626] *“Dobrima u opštoj upotrebi u javnoj svojini, u smislu ovog zakona, smatraju se one stvari koje su zbog svoje prirode namenjene korišćenju svih i koje su kao takve određene zakonom (javni putevi, javne pruge, most i tunel na javnom putu, pruzi ili ulici, **ulice**, trgovi, javni parkovi, granični prelazi i dr).”*

[627] *“Dobra u opštoj upotrebi su u svojini Republike Srbije, izuzev državnih puteva II reda, koji su u svojini autonomne pokrajine na čijoj se teritoriji nalaze, kao i **izuzev nekategorisanih puteva, opštinskih puteva i ulica** (koji nisu deo autoputa ili državnog puta I i II reda) i trgova i javnih parkova, **koji su u svojini jedinica lokalne samouprave** na čijoj teritoriji se nalaze.”*

[628] Autonomna Pokrajina Vojvodina.

[629] Odredbama čl.72. (osobito st.2., 3. i 4.) najvažniji kriterij je ***kriterij „korištenja“.*** Ako nekretnine u državnom vlasništvu na dan stupanja na snagu ***„koristi”*** Republika Srbija, državni organi i organizacije, ustanove i druge organizacije čiji je osnivač Republika Srbija, onda iste postaju sredstva/nekretnine u javnom vlasništvu Republike.

evidencije o nepokretnostima i pravima na njima.“[630] Tako se i u Crnoj Gori odustalo od takve opisne definicije podložne procjeni tijela javne vlasti, za razliku od BiH i hrvatskog ZC/11.

Za predmet ovog istraživanja najuočljivija je prijelazna i završna odredba važećeg Zakona u putevima iz 2018. (čl.119.st.5.), a kakvu odredbu nije imao raniji Zakon o javnim putevima iz 2005. Naime, zakonodavac u Srbiji je prepoznao da postoje slučajevi iz prošlosti u kojima su na nekretninama upisanima na privatnopravne subjekte izgrađene javne ceste, a da im nije isplaćena naknada za izvlaštenje te je propisao da takvi subjekti pravo na naknadu mogu ostvariti „***u skladu s odredbama Zakona o eksproprijaciji“*** (1995., na snazi s izmjenama i dopunama) kojima je uređen postupak određivanja naknade.[631]

4.3.2. Praksa sudova u Srbiji

4.3.2.1. Odluke sudova u postupcima protiv gradova/općina/države i/ili drugih javnopravnih subjekata u Srbiji (izuzev Grada Novog Sada)

U Srbiji danas ustaljena je praksa Vrhovnog (Kasacionog) suda i Ustavnog suda usklađena sa shvaćanjem još iz 1986. Saveznog suda SFRJ te republičkih i pokrajinskih sudova.

Ustavni sud je prvi počeo (još od 2014.) sa spominjanjem pojma *„faktička eksproprijacija“,* dok tadašnji Vrhovni kasacioni sud kao revizijski sud je u razdoblju između 2009. i 2018. još imao različitih odluka (bitno izdvojiti i Apelacioni sud u Novom Sadu s obzirom na brojnost sudskih odluka) u bitno istovjetnim činjeničnim situacijama, postupajući po izvanrednim pravnim sredstvima protiv neujednačenih odluka nižestupanjskih osnovnih i apelacionih (viših) sudova.

U nastavku izabrani izvaci iz sudske prakse Ustavnog suda Srbije[632], te Vrhovnog kasacionog suda odnosno sada Vrhovnog suda[633].

---

[630] Čl.2. točka 7) ranijeg Zakona, čl.2. točka 8) novog Zakona.

[631] Drugim riječima, pravo na naknadu ***ne*** ostvaruje se kao svaka druga novčana tražbina, u skladu s odredbama propisa o obveznim odnosima. Odredba glasi: *„Lice koje je u javnoj evidenciji o nepokretnosti i pravima na njima* ***upisano*** *kao vlasnik ili nosilac prava korišćenja na zemljištu na kome su* ***izgrađeni*** *javni putevi sa pripadajućim objektima kao i njegovi pravni sledbenici, a kome* ***nije isplaćena naknada*** *za eksproprisanu nepokretnost, pravo na naknadu može ostvariti* ***u skladu sa odredbama Zakona o eksproprijaciji*** *("Službeni glasnik RS", br. 53/95, 23/01 - SUS, 20/09, 55/13 - US i 106/16 - autentično tumačenje)* ***kojima je uređen postupak određivanja naknade****.“*

[632] Praksa dostupna na: https://ustavni.sud.rs/ .

[633] Vrhovni kasacioni sud je od 11.5.2023. nastavio sa radom kao Vrhovni sud, nakon konstituisanja Visokog saveta sudstva, u skladu sa Zakonom o uređenju sudova (Sl.Glasnik RS broj 10/23). Praksa dostupna na https://www.vrh.sud.rs/sr-lat, datum pristupa 30.7.2024.

Valjalo bi početi kronološkim redom.

Prva pronađena odluka je ona Vrhovnog suda (1997.) po zahtjevu za zaštitu zakonitosti Javnog tužiteljstva Republike Srbije (Gzz-101/96)[634] kojom su, u bitnom, ponovljena stajališta iz Zaključka/86 o tome a) da eksproprijacija mora biti provedena prema zakonom propisanom postupku i po službenoj dužnosti od strane upravnog organa, a ne na inicijativu vlasnika, te b) da pravo na naknadu ne može zastarjeti dok nije utvrđeno, tek kada naknada bude utvrđena može početi teći zastarni rok.

Druga po redu pronađena odluka je također Vrhovnog suda (2003.)[635] i također se potvrđuju stajališta iz Zaključka/86 o tome a) da kada je zemljište oduzeto bez određivanja naknade i izvan zakonom predviđenog postupka izvlaštenja ne radi se o formalnom izvlaštenju i naknada ne može zastarjeti, te b) da se odredbe propisa o obveznim odnosima - osobito odredbe o zastari - ne primjenjuju[636], zbog koje pogrešne primjene materijalnog prava su ukinute nižestupanjske presude.

U kasnijim odlukama – zbog usuglašenog nikada osporenog stava o **nezastarivosti**/**odgođenoj zastarivosti** naknade za faktična izvlaštenja – činjenica kada je izvlaštenje u naravi provedeno formiranjem ceste ili drugih objekata *pro bono publico* više se nije utvrđivala.[637]

[634] U spisu Gzz-101/96 utvrđeno je da je predmetno zemljište faktično izvlašteno 1965., da naknada nikada nije određena i da je bivši vlasnik 1991. podnio prijedlog za određivanje naknade.

[635] Rev-3709/01. U ovom spisu utvrđeno je da je ulica na predmetnom zemljištu formirana 1974., bez postupka izvlaštenja i bez naknade, te da su bivši vlasnici 1997. podnijeli tužbu radi plaćanja naknade.

[636] Tako i odluka Vrhovnog kasacionog suda od 3.3.2022. (Rev-8454/21), tuženik JP „Srbijašume“ Beograd – ŠG „Golija“ Ivanjica, šumski kamionski put, odbijena revizija tuženog javnog poduzeća protiv rješenja Apelacionog suda u Kragujevcu Gž 1401/21 od 26.07.2021. Revizijski sud je utvrdio: *„da su katastarske parcele oduzete od pravnih prethodnika tužilje, da je na tim parcelama tokom 1988. godine izgrađen put, a nije doneto rešenje o eksproprijaciji niti o naknadi, zbog čega je izvršena faktička eksproprijacija, pa da pravni osnov potraživanja tužilje nije naknada štete,* ***već se radi o faktičkoj eksproprijaciji nepokretnosti, za koju naknada nikada nije isplaćena****;* i *„da pitanje naknade za zauzeto zemljište i posečena stabla sa tog zemljišta, pa i* ***prigovor zastarelosti te vrste potraživanja, treba razmatrati shodnom primenom odredbi Zakona o eksproprijaciji, a ne primenom pravila o naknadi štete,*** *kako se to neosnovano ističe u reviziji.“*

[637] Vrhovni kasacioni sud je u odlukama Rev-3441/19 od 29.10.2020. tuženom Gradu Novom Sadu naložio plaćanje naknade od 16.863.300,00 dinara i Rev-2258/21 od 21.10.2022. (naknada od 6.713.104,60 dinara) te je naveo: *“da pravo na naknadu za faktički eksproprisanu nepokretnost ne zastareva, pa činjenica o vremenu formiranja ulice ne uživa stvarni značaj.”* Slično i u odluci Rev-6680/22 od 17.11.2023., također je Gradu Novom Sadu naloženo plaćanje naknade jednom tužitelju 5.194.465,44 dinara, drugom 143.193,44 dinara, uz troškove od 362.232,00 dinara, te je navedeno: *“U konkretnom slučaju nije od značaja okolnost kada je, odnosno u kojim godinama je faktički formirana ulica i da li je korišćena kao pristupni put u vreme kada su tužioci kupili spornu parcelu (koji stav je zauzeo i Vrhovni kasacioni sud u svojoj odluci Rev 5734/20 od 27.05.2021. godine).”*

Odlukama Vrhovnog (Kasacionog) suda i Ustavnog suda počevši od 2017. i 2018.[638] često se referiralo na dvije odluke Ustavnog suda iz 2014. u predmetima zaprimljenim 2011.[639] u kojima su zaključci i stavovi revizijskog suda (Vrhovnog kasacijskog suda) utvrđeni ***„u ustavnopravnom smislu neprihvatljivima“,*** te ***„proizvoljnima“*** i ***„nepravičnima“.***

Imajući u vidu njihovu važnost za predmet istraživanja i za kasnije odluke najviših sudova u Srbiji u kojima se ponavlja bitno istovjetna argumentacija, opširnije se iznose stavovi Ustavnog suda iz ove dvije odluke:

- da prilikom oduzimanja prava vlasništva ***Ustav zahtijeva uspostavljanje pravične ravnoteže*** između interesa pojedinca čije se vlasništvo oduzima i javnog interesa, i to kroz osiguranu naknadu koja ne može biti niža od tržišne;
- da grad/općina snosi odgovornost vlasniku kada njegovo zemljište privede namjeni u skladu sa planskim aktom čime predmetno zemljište po sili zakona postaje javna svojina, pa da je u pitanju ***tzv. „faktička eksproprijacija“*** koja upravo i nastaje kada se na zemljištu grade putevi, infrastrukturni ili drugi ***objekti pro bono publico,*** te da vlasnik ima pravo na naknadu u skladu sa Zakonom o eksproprijaciji[640];
- da do ***faktičke eksproprijacije*** dolazi uslijed propusta/greške općine/grada koja je dozvolila gradnju objekata na zemljištu koje nije formalno izvlašteno, koja nije provela propisani postupak izvlaštenja prije gradnje i donijela *„rešenje o izuzimanju zemljišta iz poseda, koje bi bilo osnov za isplatu naknade za izuzeto[641] zemljište“,* pa je zaključak i stav revizijskog suda ***proizvoljan i nepravičan;***

[638] Do tih godina su tužitelji-privatnopravni subjekti bili ti koji su izjavljivali revizije odnosno ustavne žalbe, a od 2018. nadalje su javnopravni subjekti/korisnici (faktičnih) izvlaštenja izjavljivali revizije odnosno ustavne žalbe te su im iste bile odbijene, a kasnije i odbacivane zbog ustaljene sudske prakse.

[639] Už-3661/11 od 5.3.2014., utvrđena povreda prava na pravično suđenje i na jednaku zaštitu prava, tuženici Općina Loznica, Javno preduzeće „G“ Loznica i Republika Srbija, ustavna žalba protiv presude Vrhovnog kasacionog suda od 14.10.2010., Rev-1140/10 (Okružni sud u Šapcu); Už-5533/11 od 3.7.2014., utvrđena povreda prava na imovinu, tužena Općina Lajkovac, ustavna žalba protiv presude Vrhovnog kasacionog suda od 29.6.2011., Rev-2385/10 (Okružni sud u Valjevu). U oba spisa *objekti pro bono publico* su bili putevi/ceste, o čemu se radilo u većini prikupljene sudske prakse u Srbiji, te je objema odlukama Ustavnog suda određeno da imaju *„pravno dejstvo i prema licima koja nisu podnela ustavnu žalbu, a nalaze se u istoj pravnoj situaciji kao i podnosioci ustavne žalbe“.*

[640] Najkorištenija rečenica u obrazloženjima odluka Ustavnog suda Srbije i Vrhovnog suda Srbije.

[641] Termin *„izuzimanje“* se u BiH, Srbiji i Crnoj Gori koristi u značenju izvlaštenja/eksproprijacije, za razliku od propisa o pomorskom dobru u RH u kojem se koristi termin *„izdvajanje/izuzimanje iz pomorskog dobra“* za označavanje situacije kada je određeni dio kopna prešao iz nevlasničkog režima općeg dobra u opći vlasničkopravni režim.

- da (bivši) vlasnik nije u mogućnosti ostvariti naknadu u upravnom postupku i da ne može trpjeti štetne posljedice propusta/greške općine/grada, jer ***„eksproprijacija nije (i) formalno sprovedena, pa je pravična zaštita kroz institut faktičke eksproprijacije“.***

Naposljetku, Ustavni sud je u ove dvije odluke pronašao da je ukinutim odlukama Vrhovni kasacijski sud odstupio od vlastitih ranijih odluka u činjenično i pravno identičnim spisima, zbog čega je došlo do ***bitno različitih položaja*** tužitelja u jednim i drugim spisima.[642]

Stav o nezastarivosti/odgođenoj zastarivosti je konstanta stajališta dvije najviše sudske instance u Srbiji.[643]

Iz sudske prakse najviših sudova u Srbiji proizlazi i shvaćanje da već od trenutka predviđanja namjene određenog zemljišta prostornoplanskim aktom JLS[644] za npr. ulicu (a ne od privođenja toj namjeni) to zemljište više se ne može smatrati privatnim putem nego je po sili zakona (Zakona o javnoj svojini) postalo *„dobro u opštoj upotrebi u javnoj svojini jedinice lokalne samouprave“* zbog čega JLS od tada ima *„obvezu eksproprisanja odnosno izuzimanja iz poseda i da za to isplati*

[642] Ustavni sud je utvrdio *„da je pobijanom odlukom revizijskog suda odstupio od odluka u drugim spisima u kojima postoji **identitet činjeničnih i pravnih pitanja** (Rev-887/08 od 24.2.2009. i Rev-2066/09 od 29.10.2009.) pa da je podnositelj ustavne žalbe kao tužitelj u predmetnom parničnom postupku **doveden u bitno različit položaj** od onoga u kome su se nalazili tužioci o čijim pravima je konačno odlučeno odlukama u navedenim spisima.“* Dakle, ukinute odluke Vrhovnog kasacijskog suda iz 2010. i 2011. se razlikuju od naznačenih odluka iz 2009., a istraživanje je pokazalo da je praksa Vrhovnog suda Srbije konačno izjednačena počevši od 2018. nadalje.

[643] Za razliku od Vrhovnog suda Crne Gore koje se nekoliko godina odupiralo ustaljenom stajalištu Ustavnog suda Crne Gore o nezastarivosti. Ustavni sud Srbije: „(…) *ako se radi o prelasku **de facto** zemljišta u svojini vlasnika u namenu koja se može upodobiti opštoj upotrebi, odnosno javnoj svojini, u tom slučaju jedinica lokalne samouprave ima obavezu da ranijem vlasniku isplati odgovarajuću naknadu **pri čemu se radi o nezastarivom pravu, sve s pozivom na pravo na imovinu koje se jemči članom 58. Ustava.“*** (Už 206/2015 od 22.6.2017.); te *„prilikom donošenja osporenih presuda parnični sudovi su očigledno izgubili iz vida da Zakon o eksproprijaciji koji se primenjivao u vreme eksproprijacije i imovine pravnog prethodnika podnosioca, kao ni sada važeći Zakon o eksproprijaciji **nisu propisivali prekluzivne rokove za podnošenje zahteva za ostvarivanje prava na naknadu**“* (Už 20/2013 od 24.5.2017.)

[644] (Generalni/detaljni) urbanistički plan, Plan (generalne/detaljne) regulacije, itd.

odgovarajuću naknadu".[645] Iako je pronađeno i drugačijih stajališta.[646] Zaključak o tome kada se može smatrati da je došlo do uspostave statusa dobra u općoj upotrebi i prijenosu vlasništva na JLS ipak se ne može jednoznačno označiti, nego se traži trenutak od kada je manifestiran ***„javni interes",*** pa makar ne bio utvrđen u formalnom postupku izvlaštenja i makar prostornoplanskim aktom predmetno zemljište ne bude predviđeno za javnu namjenu.[647]

---

[645] Už-472/14 od 25.2.2018., tuženici JP "Direkcija za puteve, građevinsko zemljište i izgradnju" Ivanjica i Republika Srbija, utvrđena povreda prava na pravično suđenje; Už-4230/15 od 1.3.2018., tužena Općina Tutin i njeno JP, utvrđena povreda prava na imovinu; obje ustavne žalbe protiv presude Apelacionog suda u Kragujevcu; Už-1944/18 od 19.11.2020., tužena Općina Ub, utvrđena povreda prava na pravično suđenje, ustavna žalba protiv presude Apelacionog suda u Beogradu; tako i Rev-12215/22 od 6.3.2024., naloženo tuženom Gradu Novom Sadu plaćanje naknade od 16.136.288,00 dinara. Tako i Rev-6468/22 od 21.3.2024., naloženo tuženom Gradu Novom Sadu plaćanje naknade od 25.068.390,00 dinara uz obrazloženje: *"Po stanovištu sudova, tužilja je faktičkim privođenjem zemljišta planiranoj nameni lišena prava svojine i zato ima pravo na naknadu u visini tržišne vrednosti zemljišta, u površini koja je planirana za javnu namenu i bez obzira što određena površina predmetnih parcela nije faktički za tu namenu iskorišćena."* Tako i Rev-31201/23 od 21.3.2024., naloženo tuženom Gradu Novom Sadu plaćanje naknade jednom tužitelju od 15.927.145,09 dinara, drugom tužitelju 9.666.537,84 dinara, trećem tužitelju 2.176.735,65 dinara, uz troškove od 1.848.680,00 dinara, obrazlažući: *"Tužilji, po stanovištu revizijskog suda, pripada pravo na naknadu za njen suvlasnički udeo na celoj parceli KO Veternik, a ne samo za onu površinu koja je faktički privedena planskoj nameni. U odnosu na preostali deo označene parcele, koji je planskim aktom takođe predviđen za javnu površinu – saobraćajnicu, ograničeno je tužiljino pravo na mirno uživanje vlasništva jer je smanjena mogućnost njegovog raspolaganja, imajući u vidu na planiranu namenu te površine i činjenicu da je u većem delu toj nameni parcela i privedena."*

[646] Rev-19422/22 od 29.11.2023., tuženik Grad Novi Sad, parcela obuhvaćena Planom generalne regulacije prostora za porodično stanovanje uz Temerinski i Sentandrejski put sa okruženjem u Novom Sadu i Planom detaljne regulacije Mali Beograd Veliki Rit II u Novom Sadu, ali nije u cijelosti privedena namjeni, pa je revizijski sud utvrdio: *"Međutim, postupak oduzimanja zemljišta nije u celosti sproveden na način propisan Zakonom o eksproprijaciji, niti je predmetna parcela u preostaloj površini od 79 m2 faktički oduzeta od pravnog prethodnika tužioca i privedena nameni za koju je predviđeno planskim aktima. U takvoj situaciji, za isplatu tražene novčane naknade u visini tržišne vrednosti zemljišta kao za oduzeto pravo svojine nije dovoljno samo da je ono planskim aktima jedinice lokalne samouprave određeno za javnu površinu, već je nužno da je* ***zemljište i neposredno oduzeto i koristi se kao javna površina****, čime je vlasnik onemogućen da na njemu ostvaruje vlasnička prava u punom obimu, što ovde nije slučaj. (...) Tuženi ima funkciju urbanističkog planiranja građevinskog područja i donošenja prostornih planova, ali za isplatu naknade po osnovu oduzimanja prava svojine i garantovanog prava na imovinu sama činjenica donošenja planskih akata ne može se smatrati privođenjem zemljišta nameni, jer se tek sprovođenjem zakonske procedure za oduzimanje zemljišta ili neposrednim oduzimanjem i* ***lišavanjem vlasnika da zemljište koristi u punom obimu svojih vlasničkih ovlašćenja,*** *stiču uslovi za isplatu tržišne naknade i obavezu tuženog da sprovede postupak parcelacije i izvrši upis svog prava svojine."*

[647] Už-4161/16 od 31.5.2018., utvrđena povreda prava na pravično suđenje, tužena Općina Loznica, ustavna žalba protiv presude Apelacionog suda u Beogradu. Ustavni sud je utvrdio: *„da asfaltiranje parcele nije izvršeno na inicijativu, niti u interesu podnosilaca ili njihovih pravnih prethodnika, već je to učinjeno u cilju ublažavanja postojeće krivine K. ulice, što također može uputiti na zaključak da je u konkretnom slučaju,* ***ipak postojao javni interes*** *da se parcela tužilaca izuzme i pretvori u ulicu, iako to postojećim planskim aktom nije izričito predviđeno, a što se svakako ne može pripisati u krivicu podnosilaca"* i *„da bi tumačenje odredaba Zakona o eksproprijaciji na način da se postojanje javnog interesa može utvrditi isključivo u situaciji kada je zemljište obuhvaćeno planskim aktom,* ***predstavljalo preterani formalizam i vodilo bi nepravičnom postupanju****, zato što postojanje planskog akta stvara i pretpostavku postojanja javnog interesa da se na određenom zemljištu gradi put, infrastrukturni ili drugi objekat, ali* ***to ne znači da se isključivo u tom slučaju može smatrati da javni interes postoji"***

Odlukama Ustavnog i Vrhovnog suda u Srbiji se u slučajevima faktičnog izvlaštenja poziva na **konkretne presude ESLJP[648] [649], među ostalim i protiv Italije** o čemu u posebnom dijelu ovog rada.

U posljednjim odlukama revizijski sud je počeo koristiti ovlaštenje iz postupovnih propisa o odbacivanju revizije odnosno neprihvaćanju odlučivanja o reviziji *„kao izuzetno dozvoljenoj“,* pozivajući se na **usklađenost sa postojećom sudskom praksom**.[650]

4.3.2.2. Odluke sudova u postupcima protiv Grada Novog Sada

Prema prikupljenim podacima, u Gradu Novom Sadu je bilo najviše predmetnih pojava na rubu zakonitosti, a koja su se odvijala 1970ih (naselje Futog[651]) i 2000ih (naselje Veternik[652]) godina

---

[648] ESLJP, *Papamichalopoulos i drugih trinaest osoba protiv Grčke*, 14556/89 – odluke od 5.3.1991., 24.6.1993. i od 31.10.1995. Činjenično stanje: ukupno cca 104.018 m2 zemljišta je okupirala vojska od 1967. nadalje. *“45. The Court considers that the loss of all ability to dispose of the land in issue, taken together with the failure of the attempts made so far to remedy the situation complained of, entailed sufficiently serious consequences for the applicants de facto to have been expropriated in a manner incompatible with their right to the peaceful enjoyment of their possessions. 46. In conclusion, there has been and there continues to be a breach of Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1).”* Izvod iz odluke Vrhovnog kasacionog suda Srbije od 22.10.2019. (Rev-5532/18), gradnja škole, Apelacioni sud Niš, tuženik Grad Vranje, kojim se referira na ovu odluku ESLJP: *"gubitak svake mogućnosti da raspolažu svojom imovinom kao i neuspeh pokušaja preduzetih da se situacija popravi doveli su do ozbiljnih posledica da bi se ova situacija smatrala slučajem **de facto eksproprijacije** na način koji nije u skladu sa pravom na mirno uživanje vlasništva. Otuda se tu radi o povredi prava iz člana 1. protokola **i ta povreda traje sve do momenta uspostavljanja ravnoteže interesa, a to će nastupiti kada se vlasnik adekvatno obešteti.”***

[649] Izvodi iz odluke Ustavnog suda Srbije (Už-1189/21 od 29.6.2023., tužena Općina Pećinci, ustavna žalba protiv presude Vrhovnog kasacionog suda) kojom je navedeno: *“da tzv. faktička eksproprijacija ne predstavlja alternativu formalno sprovedenoj eksproprijaciji, jer ona dovodi do pravne nesigurnosti i izaziva neizvesnost kod ranijih sopstvenika nepokretnosti povodom pravnih posledica ovakve radnje organa javne vlasti (videti presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Halil Göçmen protiv Turske, stav 32.)” i “da se novčana naknada kod tzv. faktičke eksproprijacije ne može izjednačiti sa novčanom naknadom koja se dosuđuje kod formalne sprovedene eksproprijacije, te novčana naknada kod tzv. faktičke eksproprijacije mora, koliko je to moguće, izbrisati sve posledice nezakonitog čina oduzimanja imovine i ponovo uspostaviti situaciju koja bi, po svoj prilici, postojala da to oduzimanje nije počinjeno (videti presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu **Scordino protiv Italije**, broj predstavke 43662/98, od 6. marta 2007. godine, stav 32, kao i odluku Međunarodnog suda pravde u predmetu **Papamichalopoulos and Others protiv Grčke, Series Ano. 330B, od 31. oktobra 1995, stav 36.)”***

[650] Rev-14044/22 od 22.11.2023., tuženik Grad Pirot, Apelacioni sud u Nišu: ***„Obrazloženje pobijane presude je u skladu sa postojećom sudskom praksom u tumačenju i primeni materijalnog prava** kako u pogledu osnova - slučaj faktičke eksproprijacije koja nastaje kada se na zamljištu grade objekti od javnog interesa (u ovom slučaju reč je o izgradnji asfaltiranog prilaznog puta) a ne postoji rešenje o izuzimanju iz poseda i isplati naknade, odnosno rešenje o eksproprijaciji, tako i u pogledu visine (predmetna parcela je obuhvaćena Generalnim urbanističkim planom grada Pirota, „Službeni list grada Niša br.73/17 kojim je predviđena za površinu javne namene - saobraćajnica).“*

[651] Futog i Veternik su novija naselja Grada Novog Sada, sjeverno od Dunava, zapadniji dio Grada. U Futogu je 1970ih godina provođen određeni oblik urbane komasacije u kojoj operativno tijelo (komisija) nije imala ovlasti odrediti naknadu za (faktična) izvlaštenja koja su u tom postupku provođena, nego je samo uputilo privatnopravne subjekte na pravo naknade u *„budućim“* formalnim postupcima izvlaštenja.

[652] U Veterniku je došlo do svojevrsnih ratnih i poslijeratnih migracija, te su se nekoć velike parcele usitnjavale radi gradnje kuće pri čemu su se između formirali makadamski putevi koji su tek kasnije - najčešće od strane javnih vlasti – asfaltirani i opremljeni komunalnom infrastrukturom.

odrazila u praksi sudova Republike Srbije, pa nije čudno da sudski sporovi gdje je tuženik Novi Sad predstavljaju najveći dio pronađene sudske prakse glede pojava faktičnih izvlaštenja[653]. U Srbiji su pojave faktičnih izvlaštenja bez naknade utvrđene manje učestalima na području Beograda te drugih gradova i općina u Srbiji odnosno na državnoj razini u Srbiji.

U nastavku izabrani izvaci iz prakse Osnovnog i Apelacionog suda u Novom Sadu razvidne iz prikupljenih odluka Ustavnog suda Srbije i Vrhovnog (kasacionog) suda. Novčane naknade na teret Grada Novog Sada[654] su često određene u visokim iznosima.[655] Pretežno se radilo o naseljima Futog i Veternik.

Jednako u prethodno analiziranim odlukama najviša dva suda u Srbiji počevši od 2017., i u njihovim odlukama po tužbama protiv Grada Novog Sada često se referiralo na već citirane dvije odluke Ustavnog suda Srbije iz 2014. u spisima iz 2011., pa se radi izbjegavanja ponavljanja upućuje na njihov bitni sadržaj[656].

---

653 *"There were certain situations when there was an expropriation of real estate in the Republic of Serbia, and that the procedure was not followed by the law, and previous owners did not receive compensation for the seized immovable property. In those situations certain authorities took the actions which have the same effect as expropriation, so-called actual expropriation. This behavior represents a grave violation of the basic constitutionally guaranteed rights, and therefore the Constitutional Court played a significant role in resolving a problem called actual expropriation."* Izvor: Brkic, Mladen N.; *"Actual (de facto) Expropriation on the Area of the City of Novi Sad."* Zbornik Radova, volumen 52, broj 3, 2018, stranice 1393. - 1410. HeinOnline; posljednji pristup 5.8.2025., str. 1393. i 1394.

654 Ibid. Brkić, str.1408.: *„But the problem that is not immediately noticed is that, if there is a planning act that encompasses a certain immovable property, the state authority can "choose" whether, for example, the construction of a street will move a formal expropriation procedure or will opt for actual expropriation, which has the same effect as if it was a formal expropriation. Such treatment is nothing more than a factual arbitrariness of the authorities, i.e., of its employees. Taking into account the above, until the strict liability of state authorities is carried out, the role of the courts will remain to "cure" the violation of the constitutional protected fundamental rights."*

655 Po važećem tečaju u vrijeme pisanja 1 srpski dinar = 0,0085 euro. Radi boljeg uvida u stvarnu visinu dosuđenih naknada je npr. da 12.000.000,00 srpskih dinara = 102.406,67 eura (25.7.2025., 16:20 UTC)

656 Rev-7/17 od 20.4.2017., odbijena revizija tuženika, naknada od 19.212.950,73 dinara. Revizijski sud je naveo: *„Pravilno je stanovište drugostepenog suda da u situaciji kada je zemljište privedeno nameni u skladu sa planskim aktom i po sili zakona postalo javna svojina,* ***korisnik zemljišta ne može trpeti štetne posledice što nadležni organ nije sproveo upravni postupak i doneo rešenje o izuzimanju zemljišta iz poseda,*** *koje bi bilo osnov za isplatu naknade za izuzeto zemljište. Iz navedenih razloga neosnovani su revizijski navodi kojim se ističe da tuženi nije deposedirao tužioce odnosno pravnog prethodnika tužilaca i izgradio ulicu, jer je tuženi predmetno zemljište planskim aktima i faktičkim radovima na terenu, priveo odgovarajućoj nameni – ulica u naseljenom mestu* ***zbog čega je i bio dužan da sprovede upravni postupak i donese rešenje o izuzimanju zemljišta iz poseda****."* Tako i Už-206/15 od 22.6.2017.: *"Ustavni sud podseća da je* ***povodom suštinski istovetne činjenične i pravne situacije*** *u Odluci Už-5533/2011 od 3. jula 2014. godine ocenio* ***proizvoljnim i ustavnopravno neprihvatljivim*** *stav revizijskog suda (...)"* Tako i Už-8072/16 od 31.5.2018.: **"*Ustavni sud ne vidi nijedan razlog da odstupi od svoje dosadašnje prakse i iznetih shvatanja (…)*"** Tako i Rev-5445/19 od 30.1.2020., naknada od 19.079.216,64 dinara. Tako i Rev-2430/19 od 20.5.2020., naselje Adice, naknada od 14.539.950 dinara. Tako i Rev-3122/19 od 13.7.2020., naknada od 18.996.275,49 dinara. Tako i Rev-4341/20 od 10.2.2021., naknada od 22.208.843,19 dinara. Tako i Rev-5634/20 od 3.3.2021., dosuđeno 43.236.266,00 dinara na ime naknade za faktično izvlaštene nekretnine i ukupan iznos od 1.437.417,25 dinara na ime parničnih

Sudovi u Srbiji smatraju da faktično izvlaštenje nije ništa drugo nego nedovršeni ili nezapočeti postupak izvlaštenja, pa da bivši vlasnik ne može snositi posljedice nezakonitog postupanja i propusta tijela javne vlasti.

U više odluka je ocijenjen neprihvatljiv i proizvoljan zaključak Apelacionog suda u Novom Sudu o neosnovanosti tužbenog zahtjeva iz razloga da tuženi Grad Novi Sad *„nije preduzimao faktične i pravne radnje u cilju uspostavljanja vlasti na predmetnoj parceli“* i *„u odsustvu relevantnih javnopravnih akata vlasti u javnom interesu“.*[657]

Pronađen je sudski postupak u kojem se raspravljalo o naknadi za ograničenja prostornoplanskom namjenom za dječju ustanovu (po detaljnom planu uređenja iz 1995. te drugim planskim aktima iz 2008. i 2012.), ali uz višegodišnje neprivođenje zemljišta toj namjeni. Ustavni sud je prihvatio zaključak Vrhovnog suda da u odsustvu stvarnih radnji privođenja namjeni ne može se raditi o faktičkoj eksproprijaciji[658]. Međutim, pozivom na praksu ESLJP (protiv Švedske i Italije[659]) ***„o nerazmjerno velikom/prekomjernom teretu“ i „o***

troškova. Tako i Rev-4605/20 od 10.6.2021., naselja Bocke i Mišeluk u Sremskoj Kamenici, naknada od 8.647.494,20 dinara. Tako i Rev-7679/21 od 9.2.2022., naknada od 30.106.461,40 dinara.

[657] Už-206/15 od 22.6.2017. ukazuje na ranije suprotne odluke istog Apelacionog suda u Novom Sadu **„u istovetnim činjeničnim i pravnim situacijama“:** *„Presudama Apelacionog suda u Novom Sadu Gž. 2500/14 od 22. oktobra 2014. godine, Gž. 4912/13 od 20. februara 2014. godine i Gž. 433/13 od 15. maja 2013. godine, koje su dostavljene kao dokaz o različitom postupanju sudova **u istovetnim činjeničnim i pravnim situacijama**, pravnosnažno je obavezan tuženi Grad Novi Sad da tužiocima, fizičkim licima, isplati određene novčane iznose. (...)Identično stanovište zauzeo je i Okružni sud u Novom Sadu u presudi Gž. 148/08 od 26. februara 2009. godine **povodom istovetne činjenične i pravne situacije** – katastarske parcele u KO Veternik koja se u katastru nepokretnosti vodi kao njiva, vlasništvo fizičkog lica, a u prirodi je privedena nameni i predstavlja Ulice M. i M. M, čije je asfaltiranje izvršilo JP „P.“ po nalogu ZIG Novi Sad.“* Nesporno u spisu da je predmetno zemljište planskim aktom (Regulacionim planom naselja Veternik) određeno za javnu namjenu-ulicu te da ***„u prirodi i jest ulica koja ima svoj naziv“:*** *„Sama činjenica da je Regulacionim planom naselja Veternik sporna katastarska parcela određena za ulicu ukazuje na **neprihvatljivost/proizvoljnost zaključka suda o „odsustvu postojanja relevantnih javnopravnih akata“.*** Istovjetna činjenična i pravna situacija (Veternik) u Už-8072/16 od 31.5.2018., a ovom odlukom je određeno *„temeljem odredbe čl.87. Zakona o Ustavnom sudu da ova odluka ima pravno djelovanje i prema osobama koje se nalaze u istoj pravnoj situaciji kao i podnositelji ustavne žalbe“.*

[658] Iako su u smislu naknade obje situacije izjednačene, odnosno mogu biti izjednačene ako se utvrde svi uvjeti, tako Rev-2538/22 od 25.1.2024. navodi: *„(...) i osnovanost i visina tražene naknade za delove nepokretnosti koji nisu privedeni nameni, pri čemu je potrebno ceniti i da li se naknada za povredu prava na imovinu zbog smanjene mogućnosti korišćenja zemljišta usled dugogodišnjeg neprivođenja nameni (ukoliko se utvrdi da postoji) **može izjednačiti** sa naknadom za faktički eksproprisano zemljište koje je privedeno nameni, a koja se dosuđuje vlasniku koji je lišen svoje imovine.“*

[659] *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske,* te *Elia S.R.L. protiv Italije*. U talijanskom predmetu ESLJP je utvrdio da je miješanje u pravo podnositelja na mirno uživanje vlasništva bilo suprotno čl.1. Protokola 1 uz EKLJP jer nije bila ***“postignuta pravična ravnoteža između zahteva opšteg interesa i zaštite prava na mirno uživanje vlasništva zbog toga što su podnosioci, usled izostanka bilo kakve naknade, nesigurnosti svog položaja i nepostojanja delotvornog pravnog sredstva trpeli prekomeran teret.”*** Na praksu ESLJP pozvale su se i druge odluke najviših sudova u Srbiji, npr. Rev-2083/17 od 13.6.2018., naknada od 9.059.153,50 dinara, i Rev-3441/2019 od 29.10.2020., naknada od 16.863.300,00 dinara, Rev-2258/21 od 21.10.2022., naknada od 6.713.104,60 dinara, u kojima je navedeno: *“Evropski sud upotrebljava termin „faktička eksproprijacija” smatrajući da **povreda prava na mirno uživanje vlasništva postoji sve do onog momenta kada dođe do uspostavljanja ravnoteže interesa**, a to će u datoj situaciji biti tek kada se vlasnik adekvatno obešteti.“*

nesigurnosti za podnositelje“ koja se odnosi ne na lišavanje imovine, već na ograničenje prava na mirno korištenje imovine-smanjenu mogućnost raspolaganja zemljištem uslijed dugogodišnjeg neprivođenja namjeni, ukinuta je presuda revizijskog suda s obrazloženjem: *„ne može se poreći propust Vrhovnog kasacionog suda da podnosiočeve revizijske navode ceni u svetlu stavova koje je izgradio ESLJP.“*[660]

U RH prema odredbama čl.170. – 175. Zakona o prostornom uređenju (2013.) predviđena je situacija jako bliska faktičnom izvlaštenju, a mogla bi se povući paralela sa prethodno navedenim ograničavanjem prostornoplanskim aktom za neku javnu namjenu. Za razliku od stajališta nekih sudova u Srbiji da već prostornoplanskim određivanjem namjene nekog zemljišta ono *„postaje po sili zakona javna svojina“*[661], u RH sasvim sigurno nije došlo do izvlaštenja u smislu prijenosa vlasništva, ali se zbog ograničenja u raspolaganju vlasništvom – pod zakonskim pretpostavkama - daje pravo vlasniku jednostrano (pa makar se grad/općina protivio, po čl.173.st.3.) proizvesti učinke prijenosa vlasništva, uz pravo na naknadu koje je procesno uređeno na sličan način[662] kao u današnjim propisima o izvlaštenju Srbije, Crne Gore i BiH, te kako je u Hrvatskoj bilo od 1957. do 1994.

Stav o **nezastarivosti/odgođenoj zastarivosti** je pravna konstanta dvije najviše sudske instance u Srbiji[663]. To potvrđuje i najrecentnija odluka Ustavnog suda Srbije od 26.9.2024., Už-11949/2020.

Iz nekih odluka proizlazi još jedan prigovor koji su tuženi javnopravni subjekti u Srbiji isticali (sudovi su odbili), a koji nije moguć u RH[664]. Naime, u situacijama formiranja novih naselja parcelacijom građevinskih parcela i puteva između njih tuženici su isticali da bi iz toga proizišlo da je tužitelju prestalo pravo vlasništva *„napuštanjem“* u skladu s propisom o vlasništvu u Srbiji.[665]

S obzirom na brojnost slučajeva faktičnih izvlaštenja na području Grada Novog Sada, nije čudno da su odvjetnici koji tu imaju sjedište ureda posebno specijalizirani i zainteresirani za ovu temu. Jedan odvjetnički ured iz Novog Sada na

[660] Už-4376/16 od 5.4.2018. O naknadi za ograničenja prostornoplanskom namjenom uz dugogodišnje neprivođenje toj namjeni i Rev-4946/20 od 24.2.2021., kao i Už-4021/21 od 30.11.2023. Povezati s odredbama čl.10. hrvatskog ZION po kojima vlasnik ima pravo tražiti da se i preostali dio nekretnine izvlasti pri čemu se ocjenjuje *“gospodarski interes vlasnika za korištenje nekretnine kao i smanjenje vrijednosti preostalog dijela nekretnine.“*

[661] Kompenzabilnost regulatornih oduzimanja slabo priznata na kontinentu Europe, za razliku od SAD. Vidi op.cit., Renard.

[662] Po čl.175. hrvatskog ZPU, prva faza pred upravnim tijelom za slučaj sporazumnog određivanja naknade, a ako ne, druga faza je pred nadležnim sudom u izvanparničnom postupku.

[663] Rev-5445/19 od 30.1.2020., naknada od 19.079.216,64 dinara; tako i Rev-399/18 od 15.10.2018., naknada od 6.001.151,07 dinara, navedeno je: *“Kako rešenje o eksproprijaciji i određivanju naknade za eksproprisanu imovinu nikada nije doneto, **to zastarni rokovi** na koji se tuženi tokom postupka pozivao propisani odredbama Zakona o obligacionim odnosima, **nisu ni mogli početi da teku.”***

[664] Prema čl.172. ZV-a napuštanjem posjeda može jedino prestati vlasništvo pokretnine, dok bi glede nekretnine bilo potrebno dati na uknjižbu javnoovjereno očitovanje o odricanju od vlasništva. Osnove prestanka (i stjecanja) vlasništva po hrvatskom ZV-u su *„numerus clausus“.*

[665] Primjerice u spisu Rev-399/18 od 15.10.2018., naknada od 6.001.151,07 dinara, navedeno je: *„Formiranjem puta za ulazak u prodate placeve tužilac na nesumnjiv način nije izrazio volju da ne želi više da drži parcelu, pa pravo svojine tužioca na parceli **nije prestalo napuštanjem** u smislu člana 46. Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa.“*

svojim stranicama ukazuje da posljedice nisu samo za vlasnike, nego i za društvo – **kod društva** je to pravna (ne)sigurnost, gubitak povjerenja u institucije vlasti i pravosudni sustav, širenje zloupotrebljavanja moći institucija, a **kod pojedinca** problem nepostojanja formalnih dokumenata o izvlaštenju, troškovi pokretanja sudskih postupaka i financijski problemi – te predlaže jasnije zakonsko definiranje faktičnog izvlaštenja i njenih posljedica te strože kontrole nad infrastrukturnim projektima[666]. Drugi odvjetnički ured iz Novog Sada na svojim stranicama rezimira za građanstvo razliku između – kako to naziva – ***„pravne" eksproprijacije i „faktičke" eksproprijacije,*** te objašnjava da kod ove druge povrat oduzete imovine obično nije moguć zato što je javna vlast već izgradila infrastrukturu na predmetnom zemljištu, pa da je jedina opcija tužba sudu radi isplate.[667]

Bivši sudac Vrhovnog kasacionog suda Srbije je u 2020. i 2021. pisao o (ne)zastarivosti naknade za izvlaštenje, osobito za faktično izvlaštenje. Analizirajući pravnu prirodu naknade za izvlaštenje, konkretno u svrhu komentara (pokazalo se kratkotrajnog) promjene stava Vrhovnog suda Crne Gore o zastarivosti naknade kod formalnih izvlaštenja (ne i kod faktičnih izvlaštenja), istaknuo je da se radi o *„sui generis"* potraživanju koje se **razlikuje** od obveze naknade štete ili pak obveze iz stjecanja bez osnove. Bez obzira na različite definicije imovine, teorija je suglasna u jednom – da ona predstavlja cjelinu. Prisilnim prelaskom u državno vlasništvo otrgnut je (pravno iščezava) dio cjeline. Na mjestu uzetog dijela može doći ili ista (bitno slična) stvar (po sporazumu), ili, po pravilu, novac (pokretna stvar) kao **ekvivalent** po načelu „*subrogam capit naturum subrogate*" (nova stvar uzima prirodu prve vrste). Pošto se zamijeni jedan element pravnog odnosa drugim, tj. nepokretna stvar je zamijenjena pokretnom, to se pravna priroda ove naknade može objasniti **realnom subrogacijom.** Pokretne stvari (novca) nema dok se visina naknade ne utvrdi, pa zbog toga zastarjelost nije ni počela da teče. S obzirom na to da je **realna subrogacija** zamjena jednog elementa drugim (nepokretne stvari pokretnom stvari), a kako imovina treba ostati neokrnjena, te imajući u vidu da pravo vlasništva kao dio prava na imovinu ne zastarijeva, to i naknada u novcu ne zastarijeva. Ona predstavlja ekvivalent prava vlasništva.[668]

4.4. SJEVERNA MAKEDONIJA

4.4.1. Opći propis o izvlaštenju

Makedonija kao samostalna država je članica Vijeća Europe od 9.11.1995., a Konvencija je ratificirana i na snazi u Makedoniji 10.4.1997. Što se tiče područja izvlaštenja, u Makedoniji je na

[666] Odvjetnik Milan Predojević, https://www.advokat-predojevic.rs/stvarno-pravo/fakticka-eksproprijacija/#:~:text=Fakti%C4%8Dka%20eksproprijacija%20je%20situacija%20u,predstavlja%20ozbiljno%20kr%C5%A1enje%20prava%20vlasnika , datum pristupa 25.7.2025.

[667] Advokatska kancelarija "Grgur & Partneri", https://www.advokat-novisad.com/stvarno-pravo/fakticka-eksproprijacija/ , datum pristupa 25.7.2025.

[668] Trifunović, P.; *Faktička eksproprijacija i zastarelost;* Zbornik radova 33. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović *"Unifikacija prava i pravna sigurnost", 23.12.2020.;* dostupno na: https://kopaonikschool.org/wp-content/uploads/2020/12/ZBORNIK-TOM-II.pdf?x62756 , datum pristupa 29.6.2025. Radi se inače o bivšem sucu Vrhovnog kasacionog suda Srbije. U citiranom predmetu tog suda (Rev-2083/17 od 13.6.2018.) bio je predsjednik vijeća.

snazi Zakon o eksproprijaciji iz 2012.[669] s izmjenama i dopunama, a čijim stupanjem na snagu je prestao važiti Zakon o eksproprijaciji iz 1995. s izmjenama i dopunama.

U makedonskom ZE/12 propisano je *expressis verbis* nešto što nema u propisu o izvlaštenju nijedne druge države (pa ni bivše FNRJ/SFRJ) čija je analiza provedena ovim istraživanjem. Naime, odredbom čl.18.st.3. ZE/12 određeno je:

„Pravo zahtijevati naknadu za izvlaštenu nekretninu ne zastarijeva.“

Iako je to nešto što proizlazi iz same naravi naknade u propisima o izvlaštenju, a koja proizlazi iz ustavnog i konvencijskog jamstva vlasništva i prava na naknadu kod izvlaštenja, ovo je vrlo značajno imajući u vidu hipoteze ovog istraživanja i istraživačka pitanja.

Kako je izloženo u prethodnim dijelovima ovoga rada, stajalište o nezastarivosti je važeće u svim državama koje se analiziraju u radu (izuzev RH), a bilo je prihvaćeno od strane svih sudova u SFRJ na saveznoj razini te razini republika i pokrajina više puta spomenutim Zaključkom iz 1986.

Dok su druge države (BiH odnosno FBiH i Republika Srpska, te Srbija i Crna Gora) to stajalište izrazili pravnim stajalištima najviših sudova u zemlji u odlukama ili pak na sjednicama građanskopravnih odjela, makedonsko rješenje je bilo to propisati *expressis verbis* u samom općem propisu o izvlaštenju.[670]

S druge strane, u Sjevernoj Makedoniji je zadržan **dvodijelni postupak izvlaštenja,** isti onakav kakav je vrijedio u svim republikama i pokrajinama bivše SFRJ, pa tako i u Hrvatskoj sve do novog zakona 1994. Da se ponovi, riječ je o odvojenom postupku izvlaštenja u užem smislu koji se prvi provodi, a zatim postupak određivanja naknade, te se radi o zasebnim, odvojenim fazama postupka izvlaštenja u širem smislu.

Navedeni postupak određivanja naknade se također mogao sastojati od dvije podfaze:

- prva i obvezna pred upravnim tijelom koje je donijelo rješenje o izvlaštenju;

[669] "Sl. vesnik na RM" br. 95/12, 131/12, 24/13, 27/14, 104/15, 192/15, 23/16 i 178/16 i "Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije" br. 122/21; u daljnjem tekstu: ZE/Mak.

[670] Ustav RH ne propisuje nijedno pitanje zastare, izuzev odredbe čl.31.st.4. uvedene 2010. o nezastarijevanju određenih kaznenih djela koja ne zastarijevaju prema međunarodnom pravu i kaznenih djela počinjenih u vrijeme Domovinskog rata i mirne reintegracije, ratnog stanja i neposredne ugroženosti neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti države. **Može li zastarjeti pravo na naknadu za oduzeto/ograničeno vlasništvo koje je zaštićeno Ustavom i Konvencijom?**

- druga i fakultativna pred nadležnim izvanparničnim sudom.

Smisao prve podfaze je bilo sporazumno određivanje naknade na usmenoj raspravi pred upravnim tijelom. Ako sporazuma ne bi bilo, spis je trebao biti proslijeđen nadležnom sudu koji bi provodio tu drugu podfazu u kojoj je trebalo biti doneseno rješenje o naknadi. Bivši vlasnik je imao mogućnost i sam se obratiti nadležnom sudu.

U makedonskoj pravnoj literaturi faktično izvlaštenje kao takvo nije posebno obrađeno. No, postoje i sudska praksa i aktivnosti pravne znanosti o pravnom statusu – općenito - izvlaštenih osoba[671]. Počelo se od koncepta društvenog vlasništva u bivšoj državi po kojem nitko nema ekskluzivnost njegovog uživanja – pripada istodobno i svakome i nikome.[672] S obzirom da se kod izvlaštenja radi o prisilom gubitku vlasništva, bivši vlasnik se mora smatrati ***„žrtvom" javnog interesa,*** zbog čega je **svrha naknade uspostavljanje ravnoteže interesa.** Prema načelu **jednakosti (prije i poslije),** bivši vlasnik ne smije biti u goroj materijalnoj situaciji nakon izvlaštenja nego što je bio, pa je općeprihvaćeno da se to ostvaruje naknadom u visini tržišne vrijednosti predmetne nekretnine.[673]

Pravila o zastari ne primjenjuju se na pravo vlasništva, zbog čega je to izrijekom Zakonom propisano.[674]

Međutim, čini se da (neki) sudovi u Makedoniji prave bitnu distinkciju između potpunog i nepotpunog izvlaštenja[675], smatrajući da se na naknadu za nepotpuno (formalno) izvlaštenje

---

[671] Živkovska, R; Pržeska, T.; Raškovski, D; *"The Legal Status of the Owner of the Expropriated Property in the Republic of Macedonia,"* Collection of Papers, Faculty of Law Niš, 2015, str. 517. – 534., dostupno na: https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/copnis70&i=517 , datum pristupa 8.2.2024., rad na engleskom jeziku.

[672] Ibid. Živkovska i dr., str. 518.: *"According to the 1974 Constitution and the Basic Property Relations Act (Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima) societal property (društveno vlasništvo) was a form of property with no exclusivity in its enjoyment (it belongs to everyone and to no one at the same time)."*

[673] Ibid. Živkovska i dr., str.519.: *"As scholars, we must agree that in expropriation proceedings the owner of the expropriated real estate, because of the forced loss of ownership, is* ***a "special victim" of the public interest.*** *Therefore, giving compensation for the expropriated real estate is intended to provide* ***balance between the two parties.*** *Relying on the* ***principle of equality,*** *as one of the basic principles in civil law, it may be concluded that the owner of the expropriated real estate should* ***not be put in a worse material position*** *after the expropriation of his/her real estate. Under the* ***principle of equality,*** *the compensation for expropriated real estate should not lead to enrichment of the former owner. Providing for* ***financial balance*** *in expropriation proceedings is based on the guarantee of just compensation in the amount of the market value of the real estate."*

[674] ***"Considering the fact that the statute of limitation does not apply to the right of ownership, paragraph 3 of Article 18 of the Expropriation Act clearly states that "the right to demand compensation for expropriated real estate does not fall under the statute of limitation".***

[675] I hrvatski propisi o izvlaštenju poznaju potpuno i nepotpuno izvlaštenje – čl.5. i 6. ZION, a i ranijim ZI/94 (čl.3. i 4.) bilo predviđeno. Po čl.6. ZION, nepotpunim izvlaštenjem ***ograničava se pravo vlasništva*** na nekretnini ustanovljenjem zakupa ili ustanovljenjem služnosti.

primjenjuje petogodišnji zastarni rok, što je protivno čl.30.st.3. Ustava[676] koji se odnosi ne samo na potpuno, nego i na nepotpuno izvlaštenje.[677] Imajući u vidu da se govori o pet godina nakon okončanja postupka izvlaštenja *(after the expropriation proceedings),* zaključilo bi se da se ovo eventualno može odnositi na formalno nepotpuno izvlaštenje, a ne i na faktično nepotpuno izvlaštenje.

4.4.2. Studija slučaja / *case study* – odluka ESLJP (2022.) u predmetu Vangelova i drugi protiv Sjeverne Makedonije

O faktičnom izvlaštenju bilo je riječi u odluci ESLJP iz 2022. u predmetu Vangelova i drugi protiv Sjeverne Makedonije[678], u kojoj predstavci su podnositelji tvrdili da im je povrijeđeno pravo iz čl.1. Protokola 1. EKLJP.

Iako je zahtjev proglašen nedopuštenim ***(inadmissible)*** iz razloga neiscrpljivanja domaćih pravnih lijekova/sredstava, po prigovoru Vlade[679], procesna kronologija pokazuje da se radi o predmetu koji zavrjeđuje pažnju u kontekstu predmeta istraživanja, a ujedno pruža bolji uvid u praksu sudova u Makedoniji.

<u>Činjenice:</u>

Podnositelji su **otkrili** da je gradska/općinska cesta izgrađena preko zemljišta u njihovom vlasništvu, kao i da je položena infrastruktura za distribuciju električne energije, sve **bez određivanja naknade** i **bez da je proveden postupak izvlaštenja**, kao i **bez ikakve obavijesti** o građevinskoj dozvoli i/ili ugovoru između društva distributera električne energije i grada/općine. Stoga su podnijeli građanskopravni zahtjev prema odredbama propisa o vlasništvu protiv grada/općine i društva distributera električne energije, a kojim je traženo kako slijedi:

---

[676] *„Nitko ne može biti lišen svojine ni na koji način osim u slučajevima određenim zakonom, a uz pravednu naknadu koja ne može biti niža od tržišne vrijednosti.“*

[677] Op.cit. Živkovska i dr., str. 528.:*“In legal practice, the formulation "expropriated property" is interpreted as "loss of ownership on real estate'; which implies full expropriation* ***but not partial expropriation****. Considering the official interpretation in the legal practice, the judges render decision refusing compensation for partial expropriation on agricultural land if the claim was filed* ***five years after the expropriation proceedings, applying the five-year statute of limitation to all claims!?*** *The authors of this paper consider that* ***the constitutional guarantee provided in Article 30 paragraph 3 of the Constitution*** *refers not only to full* ***but also to partial expropriation.*** *Therefore, courts should accept claims for compensation even in cases of partial expropriation, and they should not consider the statute of limitation in such cases.”*

[678] Odluka od 17.5.2022.. broj 17218/17, *Vangelova i drugi protiv Sjeverne Makedonije.*

[679] *“Accordingly,* ***the Government’s objection of failure to exhaust domestic remedies must be upheld.*** *It follows that the application must be* ***rejected as inadmissible*** *pursuant to Article 35 §§ 1 and 4 in fine of the Convention.”*

1) da se ***utvrdi*** da su tuženici smetali tužitelje u njihovom posljednjem mirnom ***posjedu***;[680]
2) da se naloži tuženicima ***„vratiti u posjed“***[681] predmetne nekretnine uz istodobnu uspostavu prijašnjeg stanja tako da se tuženicima naloži uklanjanje ceste i infrastrukture, te da im se zabrane bilo kakve daljnje smetanje posjeda tužitelja;
3) da se naloži tuženicima da ***naknade štetu*** koju su tužitelji pretrpili.[682]

Odlukom od 14.12.2012. prvostupanjski sud u Skopju odbio je tužbeni zahtjev, ali je odlukom od 27.3.2013. žalbeni sud u Skopju ukinuo prvostupanjsku odluku - s obrazloženjem da je priroda glavnog tužbenog zahtjeva (utvrđenje smetanja posljednjeg mirnog posjeda) takva da ne dopušta sudovima da u istom postupku odlučuju i o zahtjevu za isplatu, nego sukladno odredbi propisa o sudskom postupku da je raspravljanje ograničeno na utvrđivanje posljednjeg mirnog posjeda i čina smetanja[683] – te vratio prvostupanjskom sudu na ponovno odlučivanje.

Podnositelji su zatim povukli zahtjev za plaćanje naknade.

U drugoj odluci prvostupanjskog suda u Skopju utvrđeno je da je cesta zaista izgrađena na dijelu zemljišta tužitelja i da je infrastruktura zaista položena na dijelu tog istog zemljišta. Međutim, zahtjevi **zbog smetanja posjeda** ponovno su odbijeni s obrazloženjem da su predmetni radovi bili **zakoniti** te u skladu sa građevinskom dozvolom i ugovorom između dva tuženika, pozivajući se na odredbu propisa o vlasništvu po kojoj kada je radnja ometanja ili oduzimanja posjeda dopuštena zakonom ili zakonitom odlukom suda ili drugog tijela, onda se ne smatra neovlaštenim ometanjem tog posjeda[684]. Prvostupanjski sud je pri tome utvrdio da tužitelji nisu uspješno poništili predmetnu građevinsku dozvolu, niti utvrdili nevaljanost predmetnog ugovora.

Odlukom žalbenog suda u Skopju od 4.2.2016. je postupak pravomoćno okončan na način da je potvrđena prvostupanjska odluka, s obrazloženjem da su podnositelji **pravovremeno** saznali za

---

680 *“(...) to establish that the opposing parties had disturbed their peaceful enjoyment of their possessions (...)”*
681 *“(...) to “return the possession” (владението да им го врамат) (...)”*
682 *“(...) and to award the applicants compensation for the damage suffered.”*
683 Tako i u hrvatskom ZV-u (čl.22.) i ZPP-u (čl.441.).
684 Suprotno zadnjim dijelom odredbe čl.22.st.2. hrvatskog ZV-a: *„Sud pruža ovu zaštitu posjeda u posebnom, hitnom postupku (postupku za smetanje posjeda), prema posljednjem stanju posjeda i nastalom smetanju, bez obzira na pravo na posjed, pravni temelj posjeda, poštenje posjednika,* ***kao i bez obzira na to koliko bi smetanje posjeda bilo u kakvu društvenom, javnom ili sličnom interesu.“***

radnje tuženih osoba, ali da **nisu koristili odgovarajuća pravna sredstva** – među ostalim, pokrenuti postupak izvlaštenja kako bi zaštitili svoja prava.[685]

Ocjena ESLJP:

U svojoj predstavci ESLJP podnositelji su tvrdili da im je povrijeđeno pravo iz čl.1. Protokola 1. EKLJP, istodobno priznajući da su predmetni radovi (cesta i infrastruktura) bili **u javnom interesu**, ali da je tužiteljima trebala biti **plaćena odgovarajuća naknada** za miješanje u njihovo **pravo vlasništva**.[686]

Vlada je tvrdila da tužba podnositelja zahtjeva u vezi s smetanjem njihovog posjeda nije bila **odgovarajući pravni put**[687], te s tim u vezi istaknula prigovor neiscrpljivanja (odgovarajućih i učinkovitih) domaćih pravnih sredstava/lijekova[688] u pravcu da su podnositelji trebali u sudskom postupku tražiti naknadu za ***„de facto izvlaštenje“*** o čemu se radi kada je zemljište u vlasništvu pojedinaca oduzeto na takav način da ga **oni više ne mogu koristiti za svoje potrebe, ali imaju pravo na naknadu.** Iako makedonski zakoni ne uređuju ***„de facto izvlaštenje“,*** makedonski sudovi su razvili ustaljenu praksu o tome, te je Vlada primjere takve sudske prakse (i prije i nakon odluka u predmetnom slučaju) predočila ESLJP.[689]

ESLJP je utvrdio da ono što su u nastavljenom prvostupanjskom postupku podnositelji tražili – uslijed ograničenja zaštite posjeda po domaćem pravu[690] – ne može se smatrati pravnim sredstvom koje bi bilo **podobno ni spriječiti ni brzo okončati** navodnu povredu, niti pružiti **odgovarajuću pravnu zaštitu** za bilo kakvu povredu koja se dogodila, što su pretpostavke koje ESLJP tražili da bi se pravno sredstvo moglo smatrati **učinkovitim.**[691]

---

685 *"It held that the applicants had learned about the actions of the opposing parties **in good time,** but had not used **the appropriate legal remedies.** In particular, the applicants **could have instituted expropriation proceedings** in order to vindicate their rights."*

686 *"In particular, they acknowledged that the building of the road **had been in the public interest,** but they argued that they should have been **adequately compensated** for the interference with their **property** rights."*

687 *"The Government argued that the applicants' claim in respect of the disturbance of their possessions had not been **the appropriate legal avenue."***

688 Non-exhaustion of adequate and effective domestic remedies.

689 *"The Government emphasised that although the domestic legislation did not specify the principle of **"de facto expropriation",** the domestic courts had developed **consistent case-law.** They provided examples of relevant cases which had both preceded and followed the proceedings in the applicants' case."*

690 *"In view of the limited nature of such a claim under domestic law (...)"*

691 *"(...) the Court considers that **this remedy was neither capable of preventing or putting a swift end to the alleged violation, nor of affording adequate redress** for any violation that had occurred, conditions that the Court requires to be fulfilled in order **for a remedy to be deemed "effective"** (...)"*

U okolnostima kada su makedonski sudovi utvrdili da su predmetni radovi bili **zakoniti** pozivajući se na pravilo makedonskog prava o tome, te kada su sami podnositelji priznali da su radovi bili **u javnom interesu,** ESLJP je zaključio da bi **naknada kao pravni lijek** pružila podnositeljima **odgovarajuću pravnu zaštitu** za miješanje u njihovo **pravo vlasništva.**[692] Pojedinci su mogli po makedonskom pravu – kako upućuje Vlada i kako ih je uputio žalbeni sud u Skopju – pokrenuti postupak u kojem bi im bila dosuđena naknada za ***„de facto izvlaštenje“,*** te je ESLJP utvrdio takav postupak **učinkovitim pravnim lijekom** imajući u vidu makedonsku sudsku praksu koju je Vlada priložila. S obzirom da su podnositelji povukli njihov prvotni zahtjev za naknadu, da nisu pokrenuli ijedan drugi postupak radi određivanja naknade niti su predočili ikakve dokaze da bi **predmetni pravni lijek** (postupak određivanja naknade na koji se upućuje) bio iz nekog razloga **neodgovarajući ili neučinkovit** u konkretnim okolnostima slučaja ili zbog drugih posebnih okolnosti.[693]

Slijedom navedenoga, s obrazloženjem da podnositelji nisu makedonskim sudovima ***„pružili priliku da spriječe ili isprave povrede Konvencije putem vlastitog pravnog sustava“[694],*** ESLJP je zahtjev proglasio nedopuštenim.

Komentar:

Izlaganje činjenica u ovom predmetu, popraćeno obrazloženjima nižestupanjskih sudova u Skopju te prigovorima makedonske Vlade u postupku pred ESLJP, pružilo je dobar uvid u razinu uređenja faktičnog izvlaštenja i zaštite (bivših) vlasnika.

Ujedno prikazana kronologija pokazuje od kolike je važnosti pomoć pravnog stručnjaka-odvjetnika za privatnopravne subjekte kada dođe do faktičnog izvlaštenja, osobito s obzirom da u većini slučajeva i većini zemalja isto nije uređeno zakonom[695], već kreirano i oblikovano u praksi sudova.

U konkretnom slučaju pravni zastupnik tužitelja/podnositelja je očito u kratkim zakonskim (subjektivni i objektivni) rokovima zbog smetanja posjeda **podnio tužbu zbog smetanja posjeda,**

---

[692] *“(...) the Court considers that **a compensatory remedy** would have provided the applicants with **adequate redress** for the interference with their **property** rights.”*
[693] *“The applicants did not submit **any evidence that this remedy was for some reason inadequate or ineffective** in the particular circumstances of the case, or that there existed special circumstances exempting them from the requirement to avail themselves of it.”*
[694] *“In conclusion, the Court considers that the applicants did not provide the national courts with **the opportunity to prevent or put right** Convention violations through their own legal system.”*
[695] Izuzev Italije nakon 2001. odnosno nakon 2011.

a ne vlasničku tužbu – bilo za povrat stvari ili radi prestanka uznemiravanja vlasništva, bilo za plaćanje naknade za oduzimanje/ograničenje vlasništva. Suprotno notornom zakonskom uređenju sudske zaštite posjeda, prvotno je bio postavljen zahtjev radi naknade štete zbog činova smetanja posjeda, a između koje naknade s jedne strane i naknade tržišne vrijednosti oduzetog vlasništva **ne** postoji znak jednakosti.

Iz prikazane kronologije spisa proizlazi:

- da po makedonskom pravu nakon dovršetka radova/privođenja javnoj namjeni **nije moguć povrat stvari** ranijem vlasniku ni uspostava prijašnjeg stanja;
- da po makedonskoj sudskoj praksi se u tom slučaju radi o faktičnom izvlaštenju za što podnositelji imaju **pravo na naknadu u sudskom postupku** što se smatra odgovarajućim pravnim putem, iako to nije uređeno makedonskim propisima.

S obzirom da iz odluke ESLJP iz 2022. proizlazi da je prva presuda prvostupanjskog suda u Skopju iz 2012., a da do odluke ESLJP podnositelj nije pokrenuli pred makedonskim sudovima ijedan drugi postupak radi određivanja naknade, od ključne važnosti se pokazuje pitanje zastarijeva li po makedonskom pravu naknada za faktično izvlaštenje? Ako da, od kada počinje teći zastara i koliki je rok?

Od ključne važnosti ova pitanja se pokazuju ne samo u slučaju pogrešnog pravnog puta, nego ponajviše u slučajevima kada je teško reći postoji li i koji je ispravan pravni put odnosno kada su odgovori na navedena pitanja nedovoljno *dostupni, precizni i predvidivi*. Osim navedenih pitanja, tu je i pitanje radi li se o upravnoj ili sudskoj nadležnosti, i puno drugih pitanja. Pravne praznine i neujednačene odluke sudova u slučajevima faktičnih izvlaštenja, kao što je u Hrvatskoj, samo produbljuju pravnu nesigurnost.

Uslijed jezične barijere, definitivne odgovore se nije pronašlo. Ako postoji zastarni rok prema praksi sudova, sigurno je da se ne može primjenjivati Zakon o eksproprijaciji jer je njime ***izrijekom*** propisana nezastarivost.

Imajući u vidu:

- da su sve države sljednice bivše SFRJ koje se analiziraju u ovom radu (BiH odnosno FBiH i Republika Srpska, Srbija, Crna Gora), izuzev Hrvatske, prihvatile stajalište o

nezastarivosti naknade za faktično izvlaštenje, sukladno Zaključku iz 1986. svih sudova u SFRJ na federalnoj razini te na razini republika i pokrajina;

- da je S. Makedonija jedina od država sjednica bivše SFRJ koje se analiziraju u ovom radu koja je **u samom propisu o eksproprijaciji *izrijekom* odredila nezastarivost *„prava zahtijevati naknadu za izvlaštenu nekretninu“;***
- da je pravo vlasništva i pravo na naknadu kod izvlaštenja zaštićeno Ustavom (čl.30.st.3.[696]);

zaključuje se da **pravo zahtijevati naknadu za izvlaštenu nekretninu** ne zastarijeva ni kod formalnog ni kod faktičnog izvlaštenja[697].

4.5. CRNA GORA

4.5.1. Opći propis o izvlaštenju i posebni propisi

Crna Gora kao samostalna država nakon razdruženja sa Srbijom je članica Vijeća Europe od 11.5.2007., a Konvencija je na snazi u samostalnoj Crnoj Gori od 6.6.2006. odnosno od 3.3.2004. dok je još bila u državnopravnom udruženju sa Srbijom.

U Crnoj Gori je na snazi Zakon o eksproprijaciji iz 2000.[698] koji se uz izmjene i dopune primjenjuje i danas. Odredbe tog zakona se u velikoj mjeri poklapaju sa već analiziranim propisima o eksproprijaciji iz bivše Jugoslavije na federalnoj razini te na razini pojedinih republika i pokrajina.

Povijesno gledajući, Opći imovinski zakonik Kneževine Crne Gore[699] iz 1888. je neizostavan za spomenuti.

> Unatoč tome što je Kraljevina Crna Gora 1918. izbrisana s povijesne karte, Zakonik je zbog svevremenske kvalitete svojih pravnih normi ostao na snazi sve do 1946. godine. Zakonik je djelo dr. Baltazara Bogišića kojim je na temelju običajnoga prava Crnogoraca kodificirao imovinsko-vlasničke odnose. Tijekom petnaest godina sustavnog rada na tom projektu, Bogišić je proučavao crnogorske običaje, anketirao narod te proučavao povijesne spise, ujedno inkorporirajući i tadašnje najsuvremenije pravne standarde.

---

[696] *„Nitko ne može biti lišen svojine ni na koji način osim u slučajevima određenim zakonom, a uz pravednu naknadu koja ne može biti niža od tržišne vrijednosti.“*

[697] Ovo se odnosi na potpuno (formalno ili faktično) izvlaštenje, a s nešto manjom sigurnošću bi se to moglo kazati kod nepotpunog (formalnog ili faktičnog) izvlaštenja imajući u vidu pronađeni podatak da neki makedonski sudovi kod formalnog nepotpunog izvlaštenja primjenjuju petogodišnji zastarni rok nakon okončanja postupka izvlaštenja – *„after the expropriation proceedings“.*

[698] "Službeni list RCG", br. 55/2000, 12/2002 - Odluka US RCG, 28/2006 i "Službeni list CG", br. 21/2008, 30/2017 i 75/2018, 33/2024; u daljnjem tekstu: ZE/CG. Njegovim stupanjem na snagu prestao važiti Zakon o eksproprijaciji ("Službeni list SRCG", br. 20/81 i 10/90).

[699] Izvorno: Opšti imovinski zakonik Knjaževine Crne Gore.

> Zakonik je pisan narodnim jezikom[700] i ima djelomično edukativni karakter. Ima epitet imovinski jer regulira stvarno i obvezno pravo. Šesti dio Zakonika sadrži objašnjenja i dopune, a posljednji osmi razdio tog šestog dijela naziva se *„Zakonjače“* – pravne izreke koje nemaju imperativni karakter već služe kao pojašnjenje[701]. Cilj je bio približiti Zakonik putem pravnih izreka kao neke vrste općih uputa za primjenu Zakonika.
>
> Tu se ogleda značenje za predmet ovog istraživanja jer s onim univerzalnim pravnim i moralnim načelima, ustavnim i konvencijskim standardima priča počinje i završava. Većina tih pravnih izreka bili su prijevodi sentenci rimskih pravnika, ali na zanimljiv način i takvim rječnikom da su postale dio svakidašnjeg narodnog govora. Ima ukupno 45 (četrdeset i pet) pravnih izreka, a neke od njih imaju vrijednost za svako mjesto i svako vrijeme.[702]

U području izvlaštenja nakon 1946. (prestanak važenja Bogišićevog Zakonika) pa sve do citiranog Zakona iz 2000. u Crnoj Gori su važili propisi o izvlaštenju iz FNRJ/SFRJ – Zakon o eksproprijaciji (1957.) i Zakon o eksproprijaciji ("Službeni list SRCG", br. 20/81 i 10/90).

U prijelaznim i završnim odredbama ZE/CG (2000.) kod vremenskog važenja zakona *(ratione temporae)* kod postupaka određivanja naknade[703] određeno je da će se okončati po odredbama tog Zakona, bez rokova i ograničenja.[704]

Do 2018. u Crnoj Gori (kao i u Srbiji, BiH, Sjevernoj Makedoniji, te kao u bivšoj SFRJ, pa i u RH od 1994.) vrijedio je već više puta opisani **dvodijelni postupak izvlaštenja (u širem smislu)** koji se sastojao od postupka izvlaštenja (u užem smislu) i od postupka određivanja naknade, a ovaj drugi je imao prvu podfazu pred upravnim tijelom, te drugu podfazu pred izvanparničnim sudom ako ne bi došlo do sporazuma pred upravnim tijelom. **Izmjenama iz 2018. uklonjene su odredbe o zasebnom i naknadnom vođenju postupka za određivanje naknade koji postaje – kao i u**

---

[700] Povodom objave svoga rada Bogišić je isticao kako norme *„treba da su napisane prosto, jezgrovito i jasno. Uzeo sam za glavno pravilo to da me narod može dobro razumijeti i, kad bi god suvišna sažetost morala dovesti nejasnost, tu sam se volio izložiti ukoru da sam mnogoriječiv”.* Izvor: https://hr.wikipedia.org/wiki/Op%C4%87i_imovinski_zakonik_Kne%C5%BEevine_Crne_Gore , *posljednji pristup 5.8.2025.*

[701] *„i ako ne mogu zakona ni preinačiti ni zamijeniti, mogu mu, ipak, objasniti razum i smisao”.*

[702] *„Zakon je zakon, ma kako opor bio.“; „Ko samo riječi zakonske znade, taj još zakona ne zna, dok mu ne shvati razum i smisao.“; „Tvoje sveto, a i moje sveto; čuvaj svoje, u moje ne diraj.“; „Što se grbo rodi, vrijeme ne ispravi – šta je s početka nezakonito, to vremenom samim zakonito ne postaje; „Kažeš li o kakvoj stvari ‘’moja je”, to je najviše što kazati možeš.“; „I što nije zabranjeno, može da ne bude pošteno.“; „Što dva uglave trećega ne veže.“*

[703] Prijelazna i završna odredba Čl.61.st.2. o tzv. prethodnim postucima: *“Postupak određivanja naknade za eksproprisanu nepokretnost u kome, do dana stupanja na snagu ovog zakona, nije zaključen sporazum o naknadi, odnosno donijeta pravosnažna sudska odluka okončaće se po odredbama ovog zakona”*

[704] Tako i u entitetu Republike Srpske unutar BiH, i u Srbiji, ali ne i u entitetu Federacije BiH u kojem je bio propisan (prekluzivni) rok od godine dana od stupanja na snagu tamošnjeg Zakona o eksproprijaciji, kako je bilo propisano i čl.47. hrvatskog ZI/94.

RH – sastavni dio jedinstvenog postupka izvlaštenja. Također, uklonjene su odredbe o dopunskoj nadležnosti izvanparničnog suda[705] tako da je upravno tijelo nadležno za cijeli postupak izvlaštenja te donosi sve odluke u postupku.[706] Upis vlasništva na izvlaštenim nekretninama (čl.58.a., također izmjene iz 2018.) provodi se – kao i u RH - temeljem rješenja o izvlaštenju i isprava o naknadi, a to može biti dokaz o isplaćenoj naknadi u skladu s rješenjem o izvlaštenju, dokaz da je bivši vlasnik uredno pozvan i odbio primiti isplatu naknade, odnosno dokaz o stjecanju prava vlasništva izvlaštenika na zamjenskoj odgovarajućoj nekretnini.

Kao i Srbija, Crna Gora je posebnim propisom o cestama/putevima – Zakon o putevima (2020.)[707] **definirala vlasničkopravni status nerazvrstanih cesta/nekategorisanih puteva**[708] kao dobara u općoj upotrebi koje određuje jedinica lokalne samouprave i uređuje način njihovog financiranja, održavanja, izgradnje, rekonstrukcije i korištenja. To je zajedničko i starom (2004.) i novom (2020.) propisu o putevima/cestama, a osim toga zajednička je i odredba da nisu u općoj upotrebi oni *„nekategorisani putevi"* koje su izgradili/koji su osnovna sredstva trgovačkog društva ili druge pravne osobe, kao i oni *„putevi"* koje su izgradili fizičke osobe – vlastitim sredstvima, na vlastitom zemljištu i za vlastite potrebe.[709]

Prema Zakonu o državnoj imovini[710] (čl.16.), *„opštinski putevi (lokalni i nekategorisani) i prateći objekti su tzv. lokalna dobra u opštoj upotrebi kojima raspolaže opština."* Za predmet istraživanja zanimljive su odredbe ovog Zakona o državi s *„dominium"* ovlastima glede državne imovine i s *„imperium"* ovlastima glede prirodnih bogatstava i dobara u općoj upotrebi koji ne mogu biti u

[705] ZIDZE 75/18:*"Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi GLAVA DEVETA i čl. 158 do 165 Zakona o vanparničnom postupku ("Službeni list RCG", broj 27/06 i "Službeni list CG", br. 73/10 i 20/15)."*
[706] ZIDZE 75/18 uvedena je prijelazna i završna odredba čl.61.a o tzv. započetim postupcima: *"Postupci po predlogu za eksproprijaciju i postupci određivanja naknade za eksproprisanu nepokretnost započeti prije stupanja na snagu ovog zakona, okončaće se po odredbama Zakona o eksproprijaciji ("Službeni list RCG", br. 55/00, 12/02 i 28/06 i "Službeni list CG", br. 21/08 i 30/17)."*
[707] Zakon o putevima ("Sl. list CG", br. 82/2020). Njegovim stupanjem prestao važiti Zakon o putevima ("Službeni list RCG", broj 42/04 i "Službeni list CG", br. 54/09, 36/11 i 92/17).
[708] U BiH (oba entiteta) u važećim propisima još uvijek nije određen vlasničkopravni status nerazvrstanih cesta/nekategorisanih puteva, kao što je to bilo i u RH do stupanja na snagu ZC/11. Srbija i Crna Gora imaju zakonom definiran vlasničkopravni status istih. Drugim riječima, u BiH zakonski je definiran vlasničkopravni status samo glede javnih puteva/cesta, ne i glede nerazvrstanih/nekategorisanih.
[709] Čl.12. Zakona o putevima (2020.) odnosno čl.13. Zakona o putevima (2004.).
[710] Zakon o državnoj imovini ("Sl. list CG", br. 21/2009 i 40/2011 - dr. zakon).

privatnom vlasništvu, te prijelazne i završne odredbe o stečenim pravima fizičkih osoba i trgovačkih društava u procesu pretvorbe iz društvenog vlasništva.[711]

Dakle, sukladno navedenim propisima o cestama i o državnoj imovini, nerazvrstane ceste u Crnoj Gori nisu vlasništvo jedinica lokalne samouprave (kao što su u RH), nego predstavljaju dobra u općoj upotrebi, što je u sudskim postupcima radi naknade za faktična izvlaštenja uzrokovalo to da su kao tuženici obuhvaćeni, ne samo gradovi/općine, nego i sama država Crna Gora.

U starom i novom propisu o putevima u Crnoj Gori nije jednaka definicija *„nekategorisanih puteva“*. Prema novom propisu, isti su određeni taksativno[712], i to tako što je određivanje *„nekategorisanih puteva u opštoj upotrebi“* nadležnost jedinice lokalne samouprave. Ono što je taksativno navedeno u novom propisu, to je samo primjerično navedeno u starom propisu, dok je bila primijenjena opisna definicija – kakva je i danas u BiH i u RH – da se radi o *„površini koja se koristi za saobraćaj po bilo kom osnovu i koja je dostupna većem broju korisnika“.*[713] I u Srbiji, kao i u Crnoj Gori se u novom propisu o cestama/putevima odustalo od takve opisne definicije podložne procjeni tijela javne vlasti.

Posebni propis koji ne postoji u Srbiji (pa ni u BiH iako ima izlaz na more) jest propis o (po)morskom dobru. Propisi o (po)morskom dobru u Hrvatskoj i Crnoj Gori s obzirom na *„naslijeđene“* i neriješene probleme iz prošlog sustava imaju slične odredbe, a i u praksi su postojale slične nedoumice. Dok su u RH pomorsko dobro unatrag tri desetljeća uređivala tri propisa (PZ/94, ZPDML/03, ZPDML/23), u Crnoj Gori je od 1992. na snazi (doduše uz sedam izmjena i dopuna) Zakon o morskom dobru[714]. Naslijeđeni i neriješeni problemi na koje se referira su slučajevi tzv. stečenih prava, prije svega prava vlasništva na zemljištima koja su morsko dobro

[711] Čl.64.st.1.: *„Pravo korišćenja, odnosno trajnog korišćenja na zemljištu u državnoj svojini koje je u okviru generalnog urbanističkog plana, detaljnog urbanističkog plana, urbanističkog projekta i lokalne studije lokacije upisano na Crnu Goru, opštinu, javnu službu čiji je osnivač Crna Gora, odnosno opština, danom stupanja na snagu ovog zakona postaje državna svojina Crne Gore, odnosno imovina opštine, odnosno javne službe,* ***čime se ne dira u prava fizičkih lica i privrednih društava u procesu pretvaranja prava iz društvene svojine*** *u smislu Zakona o svojinsko - pravnim odnosima.“*

[712] Čl.12.st.1. Zakona o putevima (2020.): *“Nekategorisani putevi su seoski, poljski, šumski, putevi na nasipima za odbranu od poplava i parkirališta koji nijesu kategorisani.”*

[713] Čl.4.t.9. Zakona o putevima (2004.): *“Nekategorisani put je površina koja se koristi za saobraćaj po bilo kom osnovu i koja je dostupna većem broju korisnika (seoski, poljski i šumski putevi, putevi na nasipima za odbranu od poplava, parkirališta i sl.)”*

[714] "Službeni list Republike Crne Gore", br. 014/92, 059/92, 027/94, Službeni list Crne Gore", br. 051/08, 021/09, 073/10, 040/11.

ex lege, a koje pravo vlasništva su stekli *„na pravno valjan način“* do 11.4.1992./do stupanja na snagu Zakona o morskom dobru.

Rješenje (i danas) važećeg crnogorskog Zakona (čl.30.) slično je rješenju iz čl.1038. hrvatskog PZ/94. Bivši vlasnik stječe *ex lege* pravo korištenja[715] [716] i ima pravo na naknadu po propisima o izvlaštenju. Međutim, nakon velike presude ESLJP iz 2020. u predmetu protiv Crne Gore[717] na temu stečenih prava na pomorskom dobru, od 2020./2021. na razini najviših sudova u Crnoj Gori promijenjen je pravni stav na način da – unatoč tome što se radi o *ex lege* pomorskom dobru - vlasnici ***zadržavaju pravo vlasništva*** *„do njegovog izuzimanja[718] i isplate naknade po propisima o eksproprijaciji“.*

Naposljetku, Ustavom iz 2007.[719] (čl.58.) jamči se pravo vlasništva i da nitko ne može biti lišen prava vlasništva ili da mu pravo vlasništva ograniči, osim kada to zahtijeva javni interes, ***uz pravičnu naknadu.*** Propisom o vlasničkopravnim odnosima[720] (čl.6.) predviđa se da je ***„svojina najpotpunija vlast na stvar“*** i da vlasnik ima pravo da svoju stvar drži, da je koristi i da njom raspolaže u granicama određenim zakonom, te (čl.10.) *inter alia,* da se pravo vlasništva može ograničiti u skladu sa zakonom te da nitko ne može biti lišen prava vlasništva, osim kad to zahtijeva javni interes i ***uz pravičnu naknadu.***

4.5.2. Praksa sudova u Crnoj Gori

4.5.2.1. Praksa kod faktičnih izvlaštenja – nepromijenjeni stav iz 2012.

4.5.2.1.1. Glede zastarivosti naknade za faktična izvlaštenja

[715] Određeno vrijeme besplatno pravo korištenja. Naime, kako to određuje PZ/94: *“bez plaćanja naknade za razdoblje dok iznos utvrđene naknade za koncesiju za korištenje pomorskog dobra ne dosegne iznos naknade za oduzeto vlasništvo na objektu”* odnosno kako to određuje Načelni pravni stav VSCG od 27.5.2015.: *“pa nijesu dužni da sa javnim preduzećem koje upravlja morskim dobrom zaključe ugovor o korišćenju morskog dobra”.*

[716] Čl.30.st.2. Zakona o morskom dobru određuje da (bivši) vlasnici imaju *„preče pravo korišćenja morskog dobra“* – prvenstveno pravo korištenja pomorskog dobra, dakle prednost pred drugim pravnim subjektima koji bi također polagali pravo da koriste određeni dio pomorskog dobra.

[717] *Ilija Nešić protiv Crne Gore.*

[718] Ovdje pojam *„izuzimanje“* očito ima drugačije značenje nego u RH. Naime, kod hrvatskog ZPDML/23 se govori o *„izuzimanju **iz** pomorskog dobra“,* dakle o aktu javne vlasti kojim je određeni dio kopna prenesen iz nevlasničkog u vlasnički režim. Kod crnogorskog Zakona o morskom dobru pojam *„izuzimanje“* znači *„oduzimanje“* odnosno *„izuzimanje **u** pomorsko dobro“,* što podrazumijeva izvlaštenje uz plaćanje naknade ili kako je određeno u komunikaciji ESLJP/Odbora ministara Vijeća Europe sa crnogorskim vlastima – *„its dispossession and payment of compensation“.*

[719] Ustav Crne Gore, Sl. list Crne Gore br. 001/07 i 038/13.

[720] Zakon o svojinsko-pravnim odnosima „Sl.CG“ br. 19/09.

U Crnoj Gori je ustaljena praksa sudova o nezastarivosti naknade za faktično izvlaštenje – ***„faktičko deposediranje“ / „faktičko izuzimanje“ / „faktička eksproprijacija“,*** koji termini se upotrebljavaju u crnogorskoj sudskoj praksi. Drugim riječima, u kontinuitetu još od Zaključka/86 ujednačeno je i nikad osporeno stajalište sudova u Crnoj Gori:

- da izgradnja javnog puta (i drugih javnih objekata) bez donošenja odluke o izvlaštenju *„predstavlja **faktičko** deposediranje koje je **osnov** za ostvarivanje prava na naknadu u skladu sa odredbama **Zakona o eksproprijaciji**“;*
- da *„pravo na ovu naknadu **ne zastarijeva**, pa se na potraživanje bivših vlasnika za isplatu naknade **ne primjenjuju odredbe o zastarjelosti iz Zakona o obligacionim odnosima**“;*

kako je to potvrđeno izglasanim pravnim shvaćanjem Vrhovnog suda Crne Gore iz 2012.[721]

Do 2014. je stajalište o nezastarivosti naknade (zastara počinje teći tek od rješenja o određivanju naknade) vrijedilo ujednačeno na razini najviših sudova u Crnoj Gori i glede formalnih izvlaštenja. Od 2014. pa do 2021. Vrhovni sud CG – za razliku od Ustavnog suda CG – počeo je zastupati stav o primjeni općeg zastarnog roka iz propisa o obveznim odnosima smatrajući da *„potraživanje naknade za eksproprisane nepokretnosti predstavlja obligacioni zahtjev“* kakva promjena stava da je *„u kontekstu evolucije tumačenja prava u okviru pravnog poretka Crne Gore“* u skladu sa EKLJP i praksom ESLJP.

Međutim, to stajalište koje je zastupao VSCG (nekih sedam godina do konačnog ujednačenja stajališta sa stajalištem USCG) se odnosilo isključivo na ***formalno*** izvlaštenje te nije utjecalo na ujednačeno i nikad osporeno stajalište svih sudova o nezastarivosti naknade za ***faktično*** izvlaštenje. Da VSCG ni nakon 2014. nije promijenio praksu o nezastarivosti zahtjeva za naknadu kad se radi o faktičnom izvlaštenju, potvrđuju odluke sudova.

Presudom VSCG iz 2016.[722] odbijena je revizija nacionalne elektroenergetske kompanije protiv presude Višeg suda u Podgorici kojom je obvezana platiti naknadu bivšim vlasnicima na ime faktično izvlaštenog zemljišta na kojem je izgrađena trafostanica. VSCG je – *inter alia* – iznio tumačenje da *„konkretizacija“* ograničenja prava vlasništva (zahtjev javnog interesa, uz naknadu) *„mora biti utemeljena na zakonom provedenom postupku, u smislu odredbe Zakona o*

[721] Pravni stav na sjednici Građanskog odjeljenja Vrhovnog suda Crne Gore od 27.6.2012.
[722] Rev-286/16, 13.4.2016., tužena Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić (EPCG).

eksproprijaciji". **Oduzimanjem prava vlasništva bez provođenja propisanog postupka[723] nastaje obveza tuženika da tužitelju naknadi tržišnu vrijednost oduzetoga** i stoga je pravilnom primjenom materijalnog prava trebalo prihvatiti tužbeni zahtjev radi isplate, pozivajući se na odredbe propisa o vlasništvu i na pravo vlasništva kao jedno od *„temeljnih Ustavom Crne Gore (Sl. list CG, br. 1/2007) zagarantovanih vrijednosti"*. U odnosu na istaknuti prigovor zastare, VSCG i nižestupanjski sudovi su potvrdili stajalište sjednice GOVSCG od 27.6.2012.

VSCG je nezastarivost prava na tržišnu naknadu iskazao i kod **nepotpunog (faktičnog)** izvlaštenja[724]. Iz obrazloženja presude VSCG od 14.6.2018. (tuženik nacionalna elektrodistributivna kompanija)[725] proizlazi da je vlasniku zemljišta koje nije izvlašteno niti mu je plaćena bilo kakva naknada izvršeno djelomično zauzimanje zemljišta (izgradnja trafostanice/električnih stupova, dalekovodi iznad zemljišta, podzemni kabeli i uzemljenja, i sl.). U navedenim slučajevima **vlasnik ima pravo na umanjenje tržišne vrijednosti nekretnine, i to *„bez obzira na zastaru".*** VSCG je u ovoj presudi naveo da se za ostvarivanje prava na naknadu kod faktičnog izvlaštenja ne primjenjuju – osim pravila o zastari iz propisa o obveznim odnosima – ni pravila o građenju na tuđem zemljištu iz propisa o vlasničkopravnim odnosima, kao što je pravilo o prestanku prava zbog proteka roka da se traži naknada vrijednosti zemljišta. S obzirom da se ne radi o potpunom izvlaštenju, temeljem nalaza i mišljenja vještaka naknada je određena umanjenjem za 50% tržišne vrijednosti.

Štoviše, VSCG u više svojih odluka[726] smatra da pravo bivšeg vlasnika zemljišta (koji je vlasništvo izgubio kada je drugi izgradio objekt na njegovom zemljištu) pred sudom zahtijevati isplatu tržišne vrijednosti ***„nije vezano za rok, pa se isplata tržišne vrijednosti zemljšta može zahtijevati u svako***

---

[723] *"Stoga je, po mišljenju ovog suda, nesporno da je lišenje prava svojine koje trpi tužilac u konkretnom slučaju**, u potpunosti upodobljeno oduzimanju karakterističnom za postupak eksproprijacije** i da je isto ustanovljeno u javnom interesu."*

[724] *"Suprotno, srpska sudska praksa posle izvjesnog kolebanja i međusobno protivurecnih odluka (da li se radi o naknadi štete, faktickoj eksproprijaciji ili sui generis naknadi za zakonsku stvarnu službenost) zauzela je pravni stav da prijelaz dalekovoda preko zemljišta predstavlja ostvarivanje zakonske stvarne službenosti i da ta naknada zastareva u opštem zastarnom roku od 10 godina (clan 210. ZOO). U pogledu zemljišta gde se nalazi trafostanica ili stub zastarelosti nema (pravni stav Građanskog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda od 23.01.2017. godine)."* Op.cit., Trifunović (2020.) Radi se inače o bivšem sucu Vrhovnog kasacionog suda Srbije. U citiranom predmetu najvišeg srbijanskog suda (Rev-2083/17 od 13.6.2018.) bio je predsjednik vijeća.

[725] Rev-347/18 od 14.6.2018., tuženik Crnogorski elektrodistributivni sistem d.o.o. sa sjedištem u Plavu.

[726] Rev-20/2016 od 3.2.2016., i druge.

doba, jer se pravo na ovu naknadu crpi iz svojinskih ovlašćenja“ pa da nema mjesta primjeni trogodišnjeg zastarnog roka iz propisa o obveznim odnosima.[727]

Pronađena je odluka Ustavnog suda CG iz 2023.[728] iz koje proizlazi da su neki nižestupanjski sudovi u Crnoj Gori - očito primjenjujući izmijenjeno stajalište VSCG iz 2014. glede naknade za ***formalna*** izvlaštenja – odbili zahtjeve radi naknade za ***faktična*** izvlaštenja prihvaćajući prigovor zastare, protiv iste nacionalne elektrodistributivne kompanije iz prethodnog spisa u kojem je odlučeno suprotno i naknada dosuđena.

> Naime, pravomoćnom presudom Višeg suda u Bijelom Polju (2019.) utvrđeno je da je tuženik na dijelu nekretnine tužitelja postavio trafostanicu i zaštitno uzemljenje, čime da je došlo do konstituiranja stvarne služnosti sukladno propisu o stvarnim pravima u Crnoj Gori, pa da pravo tražiti naknadu zastarijeva u općem zastarnom roku sukladno propisu o obveznim odnosima koji rok da počinje teći od stavljanja u funkciju elektromreže što da je napravljeno prije 40ak godina. USCG se u svojoj odluci pozvao na svoju odluku iz 2021.[729] kojom je potvrđen stav o nezastarijevanju naknade, te na odluku *Papamichalopulos protiv Grčke* (1988.) po kojoj se *„gubitak svake mogućnosti da pojedinci raspolažu svojom imovinom, smatra slučajem de facto eksproprijacije“* i da *„povreda prava na mirno uživanje vlasništva, traje sve do momenta uspostavljanja ravnoteže interesa, a to će nastupiti kada se vlasnik adekvatno obešteti“.* U konkretnom slučaju, USCG je utvrdio da je *„ustavnopravno prihvatljivo zaključiti da se radi o faktičnom izvlaštenju“*[730] - imajući u vidu da nije donesen ikakav akt, niti je tužitelju plaćena naknada – i to *„bez obzira što zakon ne poznaje pojam faktičke eksproprijacije“.*

Stoga je USCG zaključio da je Viši sud u Bijelom Polju kao drugostupanjski sud ***„arbitrarno“*** i ***„pogrešno“*** primijenio materijalno pravo, kako odredbe o služnostima iz propisa o stvarnim pravima, tako i pravila o zastari iz propisa o obveznim odnosima. Pri tome se pozvao na odredbu propisa o izvlaštenju o plaćanju naknade za oduzeto zemljište koja u duhu istovjetne odredbe Ustava CG zadovoljava ***zahtjev proporcionalnosti***[731], zbog čega da je ukinutom presudom povrijeđeno pravo tužitelja na imovinu.

---

[727] Hrvatski Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima u odredbama čl.152. – 154. o građenju na tuđem zemljištu upućuje na pravila obveznog prava, što bi značilo da i ovdje hrvatsko pravo ne smatra da se ***“pravo na ovu i ove naknade crpi iz vlasničkih ovlaštenja”.***

[728] U-III-115/20 od 26.4.2023., tuženik Crnogorski elektrodistributivni sistem d.o.o. sa sjedištem u Plavu.

[729] U-III-102/18, od 21.7.2021.

[730] *“U konkretnom slučaju, na parceli, koja je u vlasništvu podnosioca, u javnom interesu su postavljeni elektroenergetski objekat, trafostanica i zaštitno uzemljenje, a lišenje prava na imovinu, koje trpi tužilac,* ***u potpunosti je upodobljeno oduzimanju karakterističnom za postupak eksproprijacije****.”*

[731] *“Međutim, taj* ***zahtjev (proporcionalnosti)*** *nije ispoštovan* ***očiglednom arbitrarnošću*** *tumačenja i primjene prava o zastari, kao posljedica* ***pogrešnog*** *tumačenja da je na imovini tužioca zasnovana stvarna službenost, čime je*

Posebnost je ove presude što je USCG iznio svoje shvaćanje pravne prirode naknade za (faktično i svako drugo) izvlaštenje, što je do tada bilo izražavano samo u pravnoj znanosti. Prema USCG, pravna priroda naknade za izvlaštenje ***„može se objasniti realnom subrogacijom“*** i ista ***„predstavlja ekvivalent prava svojine“,*** pa kako pravo vlasništva **ne zastarijeva,** to **ne zastarijeva** ni naknada u novcu za izvlaštenje.[732]

4.5.2.1.2. Glede pasivne legitimacije kod tužbi radi naknade za faktična izvlaštenja

S obzirom na zakonsko uređenje po kojem su *„nekategorisani putevi i drugi opštinski putevi“* u vlasništvu države, dok jedinice lokalne samouprave imaju pravo korištenja[733], u praksi se neminovno počelo postavljati pitanje tko je pasivno legitimiran – općina ili država, ili i općina i država, imajući u vidu da je država upisana kao vlasnik, a općina kao korisnik. Ta pitanja su se postavljala u postupcima gdje su privatnopravni subjekti podnosili tužbe radi utvrđenja i uknjižbe prava vlasništva i u postupcima po tužbama – važnijim za predmet ovog istraživanja – radi naknade za izvlaštenje.

U obje vrste postupaka dva su pravna stajališta:

- stav VSCG iz travnja 2015.[734] o pasivnoj legitimaciji u postupcima radi utvrđenja i uknjižbe prava vlasništva;
- stav USCG iz listopada 2016.[735] o pasivnoj legitimaciji u postupcima radi naknade za izvlaštenje.

Prema stavu VSCG, država Crna Gora je pasivno legitimirana u sporovima za utvrđenje vlasništva na stvarima kojima, u smislu Zakona o državnoj imovini, raspolaže država, a općina (u što je uključen i Glavni grad Podgorica prijestolnica) je pasivno legitimirana u sporovima za utvrđivanje vlasništva na stvarima kojima, u smislu Zakona o državnoj imovini, raspolaže općina.

---

narušena nužna ravnoteža*, samim tim što podnosilac treba da snosi* ***prekomjeran teret*** *u vidu lišavanja imovine bez plaćanja nadoknade za istu i bez svoje krivice.”*

[732] Točka 27. obrazloženja: *“Pravna priroda ovog potraživanja može se objasniti* ***realnom subrogacijom,*** *gdje na mjestu nepokretne stvari, u konkretnom dijela parcele, dolazi pokretna stvar, izražena u novcu.* ***Naknada predstavlja ekvivalent prava svojine.*** *Kako pravo svojine* ***ne zastarijeva,*** *to* ***ne zastarijeva*** *ni naknada u novcu za oduzetu imovinu. Ustavni sud, još jednom naglašava da između naknade štete i naknade za oduzetu imovinu* ***nema znaka jednakosti****.”*

[733] Prema hrvatskom ZC/11 nerazvrstane ceste su u vlasništvu jedinica lokalne samouprave.

[734] Pravni stav sjednice Građanskog odjeljenja VSCG, Su. I br. 96/15 od 16.4.2015.

[735] USCG, Už-III br. 246/14 od 4.10.2016.

Prema stavu USCG, država Crna Gora je pasivno legitimirana radi plaćanja naknade u slučaju zauzimanja zemljišta radi izgradnje općinskog puta, kada se radi o faktičnom izvlaštenju.

VSCG je 2018.[736] potvrdio presudu kojom su tuženici država Crna Gora i jedna općina u Crnoj Gori solidarno obvezani na plaćanje naknade za faktično izvlašteno zemljište gradnjom puta-ulice. Drugim riječima, utvrđeno je da je ulica izgrađena bez da je proveden postupak izvlaštenja uz plaćanje naknade za oduzeto zemljište što predstavlja faktično izvlaštenje *„u kojim slučajevima opština, odnosno **jedinica lokalne samouprave vrši ili dozvoljava** izgradnju objekata od javnog interesa na zemljištu koje nije formalno eksproprisano“*, a čime se *„ugrožavaju i povređuju subjektivna prava fizičkih lica na nepokretnostima“.* Osim prigovora zastare koji je odbijen jer ***„naknada po ovom osnovu ne zastarijeva“,*** odbijen je i prigovor države da nije pasivno legitimirana s obrazloženjem da sukladno Zakonu o državnoj imovini predmetna ulica je u vlasništvu države, a da općina ima pravo korištenja.

Sukladno propisu o Ustavnom sudu CG[737], Vrhovni sud CG, nižestupanjski sudovi i druga nadležna tijela čiji je pravni akt ukinut od strane USCG obvezni su poštovati pravna shvaćanja USCG. Tako je VSCG u presudi iz 2020. izrazio vlastito shvaćanje da bi samo općina bila pasivno legitimirana, ne i država, ali je imajući u vidu svoju dužnost sukladno Zakonu o Ustavnom sudu i stav USCG od 4.10.2016. (Už-III-246/14) odbio prigovor države o nedostatku pasivne legitimacije u parnicama radi isplate naknade za faktično izvlaštenje.[738]

Stav iz citirane odluke USCG poštovao je VSCG u najvećem broju prikupljenih odluka.

Dobar primjer je presuda iz 2024.[739] kojom je potvrđena presuda Višeg suda u Podgorici, a kojom je preinačena presuda Osnovnog suda u Kotoru. Naime, prvostupanjskom presudom prihvaćen je tužbeni zahtjev radi naknade u odnosu na tuženu općinu, dok je odbijen u odnosu na državu. Činjenično stanje je, u bitnom uvijek isto, da je država upisana kao vlasnik, a općina kao korisnik.

[736] Rev-1195/17 od 30.1.2018., tuženici država Crna Gora i Opština Nikšić.
[737] Odredba čl.77 st.2 Zakona o Ustavnom sudu ("Sl.list CG", br.11/2015).
[738] Rev-272/20 od 2.6.2020., tuženici država Crna Gora i Opština Tivat: *“Sporno zemljište je gradsko građevinsko zemljište koje, saglasno čl.64 st.1 Zakona o državnoj imovini ("Sl.list CG", br.21/11) predstavlja imovinu O.T., sa kojom ista raspolaže i iz čega bi proizilazilo da je samo O.T. pasivno legitimisana u predmetnoj parnici, međutim, imajući u vidu stav Ustavnog suda Crne Gore iznijet u odluci **Už-III br.246/14 od 04.10.2016. godine** da je C.G. pasivno legitimisana u slučaju zauzimanja zemljišta radi izgradnje opštinskog puta (faktička eksproprijacija) te odredbu čl.77 st.2 Zakona o Ustavnom sudu ("Sl.list CG", br.11/2015), to su nižestepeni sudovi, suprotno navodima revizije, pravilno odlučili kada su tužbeni zahtjev usvojili i u odnosu na tuženu C.G.”*
[739] Rev-480/2022, 28.2.2024. – tuženici država Crna Gora i Opština Kotor.

Drugostupanjskom presudom se pozvalo na citiranu odluku USCG i navelo da je *„država privođenjem namjeni postala vlasnik stvari koje je izuzeto od fizičkih lica, zbog čega i nju treba solidarno obavezati sa prvotuženom da isplati tužiocima naknadu.“*

> Međutim, pronađena je presuda VSCG (2020.)[740] kojom su preinačene obje nižestupanjske presude u odnosu na pasivnu legitimaciju države, a koja je po ustavnoj žalbi općine ukinuta odlukom USCG (2024.)[741], a u kojim odlukama su oba suda dala svoje tumačenje svojih ranijih stavova – stav VSCG iz travnja 2015. i stav USCG iz listopada 2016. Predmet spora je isplata naknade za faktično izvlaštenje u iznosu glavnice od 286.504,66 eur. Osnovni sud u Kotoru i Viši sud u Podgorici odbili su prigovor države o nedostatku pasivne legitimacije te solidarno obvezali oba tuženika na plaćanje naknade. VSCG je osporenom presudom iz 2020. prihvatio reviziju države i preinačio nižestupanjske presude na način da je odbijen tužbeni zahtjev u odnosu na državu, s obrazloženjem da se *„sporno zemljište nalazi u obuhvatu DUP Krašići i predstavlja nekategorisani put, kao lokalno dobro od opšteg interesa, kojim, shodno odredbi člana 16 Zakona o državnoj imovini, raspolaže prvotužena i u čijoj je nadležnosti bila izgradnja i asfaltiranje predmetnog puta,* ***pa kako predmet spora nije zahtjev za utvrđenje prava svojine****, u kom slučaju bi drugotužena bila pasivno legitimisana, jer je upisana kao vlasnik spornog zemljišta,* ***već je to zahtjev za isplatu naknade****, kao posljedica lišenja prava svojine zbog faktičkog deposjediranja spornog zemljišta.“*
>
> USCG je po ustavnoj žalbi tužene Općine utvrdio da joj je osporenom presudom VSCG povrijeđeno pravo na pravično suđenje s obrazloženjem da je tumačenje i primjena materijalnog prava od strane VSCG bilo ***„arbitrarno“*** te da *„iz obrazloženja osporavane presude* ***nije jasno,*** *i Vrhovni sud* ***nije za to dao ustavnopravno prihvatljivo obrazloženje*** *kako bi Država Crna Gora bila pasivno legitimisana kao upisani vlasnik, ukoliko bi se tužbeni zahtjev odnosio na utvrđenje prava svojine, a nije ukoliko se radi o zahtjevu za naknadu na ime zauzetog zemljišta“,* smatrajući da je obrazloženje presude VSCG ***„u koliziji“*** s vlastitim citiranim stavom iz travnja 2015. Naposljetku, utvrđeno je da je manje od dva mjeseca nakon sporne presude[742] VSCG donio oprečnu presudu (priložila općina) kojom je odbijen prigovor države o nedostatku pasivne legitimacije.

Osim što postoji odgovornost države, u slučajevima kada je općina odnosno Glavni grad Podgorica prostornoplanskim aktom predvidjela na određenom zemljištu javnu namjenu (izgradnju ceste ili drugog javnog objekta) i kada je u naravi privela zemljište toj javnoj namjeni postoji i odgovornost općine odnosno Glavnog grada. Presudom VSCG iz 2023.[743] potvrđena je presuda kojom je odbijen tužbeni zahtjev u odnosu na trgovačko društvo u vlasništvu Glavnog grada, ali i kojom je prihvaćen tužbeni zahtjev u odnosu na Glavni grad. Iz činjeničnih utvrđenja spisa proizlazi da je Skupština

[740] Rev-1065/19 od 8.4.2020. – tuženici Opština Tivat i država Crna Gora
[741] U-III-690/20 od 12.3.2024. - tuženici Opština Kotor i država Crna Gora
[742] Citirana presuda Rev-272/20 od 2.6.2020. u kojoj su i tuženici bili isti – država i Opština Tivat.
[743] Rev-224/22 od 21.11.2023., tuženici Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice d.o.o. te Glavni grad Podgorica.

Glavnog grada DPU-om odredila javnu namjenu zemljištu koji sada u naravi predstavlja *„javni nekategorisani put lokalnog karaktera“,* a da Glavni grad *“nije pružio dokaze da on put nije izgradio“.*

4.5.2.2. Praksa kod formalnih izvlaštenja glede zastarivosti naknade (do 2014., između 2014. i 2021., te iza 2021.)

U godinama poslije usvajanja Konvencije i poslije razdruženja od Srbije (2004. – 2007.), u Crnoj Gori je narastao broj sudskih postupaka radi naknade zbog lišenja ili ograničenja vlasništva na nekretninama u javnom interesu. Osim prethodnih primjera ***faktičnih (de facto) izvlaštenja*** (praksa sudova u Crnoj Gori jedinstvena u stavu o nezastarivosti) kada (bivši) vlasnici zahtijevaju naknadu jer je primjerice dio njihovog zemljišta – bez provođenja postupka izvlaštenja - pretvoren u ulicu, ili traže naknadu za zemljište na kojem su izgrađene trafostanice, kao i naknadu za umanjenu tržišnu vrijednost zbog postavljanja električnih i drugih vodova (nepotpuno izvlaštenje), ponegdje su se i dalje podnosile tužbe radi isplate tržišne naknade, čak i kada postoji pravomoćno rješenje o izvlaštenju ***(formalno, de iure izvlaštenje),*** uz tvrdnju da im naknada ni poslije više desetljeća nije isplaćena.

Zastupnici tuženih korisnika eksproprijacije su u jednom trenutku počeli isticati da je naknada isplaćena, ali da je dokumentacija o tome uništena zbog kratkih rokova iz propisa o arhivskoj djelatnosti, ujedno ističući prigovor zastare koji je u razdoblju između 2014. i 2021. (u postupcima pred nižestupanjskim sudovima i VSCG) bio prihvaćan kao osnovan, dok je ranije (od 1950ih) bio neosnovan. Što se tiče nekretnina za koje je vođen postupak izvlaštenja, ali je izostalo određivanje naknade ***(formalno izvlaštene nekretnine),*** VSCG u razdoblju od 2014. pa do 2021. nije uvažavao stavove USCG.

USCG dosljedno je isticao da pravo na naknadu za izvlaštenje ni u kojem slučaju ne zastarijeva[744], što da je utemeljeno:

[744] Už.Rev.br.437/15 od 8.5.2018.: *“Ukoliko raniji vlasnik nepokretnosti propusti da se u dužem vremenskom periodu obrati neposredno sudu radi određivanja naknade, a predmet nije po službenoj dužnosti dostavljen sudu, da li to ima za posljedicu gubitak nekog prava i kog, tj. da li u tom slučaju gubi pravo na zahtjev sudu da odredi naknadu ili se gubi pravo na naknadu koja još nije određena? Ne može biti govora o gubitku, bilo prava da se traži određivanje visine naknade, bilo samog prava na tu naknadu, s obzirom da ista još nije određena. Kada se raniji vlasnik nepokretnosti obrati sudu za zahtjevom da se odredi naknada, nije riječ o zahtjevu da korisnik eksproprijacije ispuni svoju obavezu pa da bi tom prilikom korisnik eksproprijacije mogao da istakne da je obaveza zastarjela. Prema tome,* ***takav prigovor***

- na ustavnom pravilu po kojem nema izvlaštenja bez naknade;
- na odlukama ESLJP;
- i na shvaćanju zajedničke sjednice svih sudova u bivšoj Jugoslaviji iz 1986.

Kada se analiziraju obrazloženja odluka, u nekima (ne i svima) uočljiv je različit stav VSCG[745] sa jedne strane i USCG[746] sa druge strane, naročito u pogledu zastarnog režima. Jasno je da je to pratila i proturječnost prakse nižestupanjskih sudova što je rezultiralo višegodišnjom pravnom nesigurnosti.

VSCG nakon puna tri desetljeća primjene upravo suprotnog stava je predmetnim pravnim stavom Građanskog odjeljenja od 11.7.2014.[747] i odlukama koje su uslijedile narednih šest godina iznio shvaćanje da je raniji vlasnik *"imao zakonsko pravo neposrednog obraćanja sudu, radi određivanja pravične naknade, da je* ***to pravo vremenski ograničeno*** *nastupanjem zastarjelosti potraživanja kada raniji vlasnik to pravo bez posebnih razloga nije vršio određeno vrijeme,* ***jer, načelno, zastarijevaju sva potraživanja osim apsolutnih prava,*** *kao i onih koji imaju osnovu u porodičnom pravu".* Dakle, po tada izraženom mišljenju VSCG, pravo zahtijevati određivanje i isplatu naknade za (formalno) izvlaštenu nekretninu ne bi bilo apsolutno pravo.[748] [749]

Stav od 11.7.2014. je dopunjen nekoliko mjeseci kasnije[750] u svezi primjene propisa u Crnoj Gori o povratu imovine oduzete u bivšom komunističkom sustavu društvenog vlasništva[751]. Pravnim

korisnik eksproprijacije ne može uopšte da istakne povodom zahtjeva za određivanje naknade*. Ovo, stoga što podnošenje takvog zahtjeva od strane ranijeg vlasnika nije vezano ni za kakav rok da bi mogla da teče zastarjelost po odredbi čl.361 ZOO-a. Još manje može biti riječi da zbog kasnog podnošenja zahtjeva za određivanje naknade može da se izgubi pravo na novčanu naknadu."*

[745] https://sudovi.me/vrhs .

[746] https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/# .

[747] Su. VI. br. 62/14 od 11.7.2014.: *"Potraživanje naknade za eksproprisane nepokretnosti* ***zastarijeva u opštem zastarnom roku.*** *Zastarjelost počinje da teče prvog dana poslije dana* ***kada je raniji vlasnik imao pravo da se obrati*** *neposredno sudu ili drugom nadležnom organu radi odredjivanja pravične naknade."*

[748] S druge strane, prethodno su citirana stajališta pravne znanosti i odluka USRH po kojem je naknada za izvlaštenje **supstitut vlasništva** i po kojem se pravo na naknadu **crpi iz prava vlasništva**, pa s obzirom da pravo vlasništva ne zastarijeva, ne zastarijeva ni pravo na naknadu za izvlaštenje.

[749] Međutim, s obzirom da su predmet ovog istraživanja pojave faktičnog izvlaštenja (kad javna vlast oduzme imovinu bez provođenja ikakvog postupka), prema ustaljenoj i nepromijenjenoj praksi VSCG i svih sudova u Crnoj Gori zastarijevanja nema. To znači da u slučaju faktičnog izvlaštenja pravo zahtijevati naknadu za oduzetu imovinu u Crnoj Gori predstavlja apsolutno pravo.

[750] Po postavljenom pitanju Osnovnog suda u Podgorici: ***"Da li se navedeni pravni stav primjenjuje u slučaju kada je postupak za odredjivanje naknade za nacionalizovane, odnosno za eksproprisane nepokretnosti pokrenut prije stupanja na snagu Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju?"***

[751] Zakon o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju ("Sl.list RCG", br. 21/2004, 12/2007 - drugi zakon, 49/2007, 60/2007, 30/2017, 70/2017 i 33/2024).

stavom Građanskog odjeljenja od 24.11.2014. zaključeno je da se pravni stav od 11.7.2014. primjenjuje i na oduzimanja iz navedenog propisa o povratu oduzete imovine, osim u slučajevima[752] kada su bivši vlasnici pokrenuli postupak za isplatu naknade, ali naknada još nije određena.[753]

VSCG je do te 2014. kroz načelni stav i više odluka vlasnicima zemljišta koja su postala javna dobra priznavao pravo na naknadu *„bez obzira na zastarjelost“,* budući da vlasništvo ne zastarijeva, a zastara počinje teći tek kad i ako naknada bude utvrđena.[754] Iz crnogorske sudske prakse se može zaključiti da su sudovi sve do usvajanja načelnog stava VSCG iz 2014. imali potpuno jedinstvenu praksu da naknada za eksproprijaciju ne zastarijeva dok nije utvrđena i da predstavlja **ekvivalent vlasništva - novčanu supstituciju za vlasništvo**, što odgovara već citiranom shvaćanju jugoslavenskog (1986.) Saveznog suda te republičkih i pokrajinskih sudova. U narednim godinama sudska praksa je otišla i dalje od zaključka Saveznog suda iz 1986. Ona je proglasila nezastarivost u slučajevima kada rješenje o izvlaštenje uopće nije doneseno (ili je doneseno, ali iz različitih razloga nije dostavljeno ranijim vlasnicima i/ili nije postalo pravomoćno). Svemu je doprinijela i praksa ESLJP[755].

Praksa VSCG je promijenjena po saznanju da je – navodno - dokumentacija o isplati naknade uništena, a da su naknade u stvarnosti bile isplaćene. Zauzet je stav da zbog ***pasivnog ponašanja ranijeg vlasnika*** dolazi do zastare u općem zastarnom roku od pet ili deset godina, a kao razlog se navodi ***krivnja tužitelja*** što naknada nije ostvarena, smatrajući da *„potraživanje naknade za eksproprisane nepokretnosti predstavlja obligacioni zahtjev“* kakva promjena stava da je *„u kontekstu evolucije tumačenja prava u okviru pravnog poretka Crne Gore“* u skladu sa EKLJP i praksom ESLJP.

---

[752] Čl.7.st.3.: *“Bivši vlasnici koji su dobili ili su imali pravo da dobiju naknadu za oduzetu stvar i pravo od druge države nemaju pravo na povraćaj ili obeštećenje, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.”*

[753] Su. VI br. 62/14-1 od 24.11.2014.: *“Pravni stav Gradjanskog odjeljenja Vrhovnog suda Crne Gore Su. VI br. 62/14 od 11.07.2014. godine* ***primjenjuje se*** *na sva oduzeta imovinska prava koja su od bivših vlasnika prešla u opštenarodnu, državnu, društvenu ili zadružnu imovinu, bez pravične ili tržišne naknade,* ***osim u slučajevima*** *iz člana 7. Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenja,* ***bez obzira kada je kod suda pokrenut postupak za isplatu naknade, ako ona nije pravosnažno odredjena do stupanja na snagu navedenog zakona****.”*

[754] Rev 218/12 od 7.11.2012.: ***„Pravo zahtijevati naknadu za eksproprijaciju zemljišta ne zastarijeva. Važi samo u slučaju kada naknada nije utvrđena.“***

[755] Već citirana odluka *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske* (1982).

Promjena stava VSCG kritizirana je od strane stručne javnosti.[756] [757]

Na temelju dostupne argumentacije, u nastavku će se nastojati razumijeti temeljem čega je Vrhovni sud Crne Gore pravio ovu razliku - da zahtjev za naknadu povodom (formalnog) izvlaštenja zastarijeva, a zahtjevi za naknadu po osnovi faktičnog izvlaštenja i građenja na tuđem zemljištu ne zastarijevaju.

Analizom prikupljenih odluka zaključeno je da su najbolji primjeri *„evolucije"* prakse (terminologijom VSCG) glede naknade za formalna izvlaštenja dva predmeta:

- jedan po tužbi protiv općine i državne elektroprivredne kompanije, a u kojem je prihvaćen prigovor zastare i zahtjev pravomoćno odbijen, pa i nakon jednog ukidanja presude VSCG odlukom USCG, VSCG je ponovio svoju presudu i nije ispunio svoju zakonsku dužnost poštovanja odluke USCG[758];

[756] *"Čudna praksa Vrhovnog suda u predmetima, eksproprijacije, faktičke eksproprijacije, građenja na tuđem zemljištu i drugim prije se može nazvati izvorom nepravde nego izvorom prava. Teško je razumjeti zašto je Vrhovni sud Crne Gore svoj stav o nezastarijevanju prava na traženje određivanja naknade za izvlaštene nekretnine promijenio nakon što je 30 godina postupao upravo suprotno i potvrđivao odluke o naknadi za izvlaštenja izvršena od završetka 2. svjetskog rata pa do danas. Za to vrijeme promijenilo se više zakona o eksproprijaciji, a svaki od njih pružao je manje osnova za stav o nezastarijevanju od važećeg zakona iz 2000. Ustavni sud Crne Gore utvrdio neustavnost odredbi Zakona o eksproprijaciji prema kojima bi se vlasništvo na nekretninama mijenjalo danom pravomoćnosti rješenja o eksproprijaciji, pa da dolazi do suludih učinaka na pravnu sigurnost i adresate različite prakse te dvije najviše* instance." Objava od 3.5.2018. na Crnogorski pravni portal – Auditorium, dostupno na: https://www.facebook.com/100064500497921/posts/1895092477190920/, datum pristupa 1.8.2024.

[757] *"Pažljivom analizom obrazloženja stava Vrhovnog suda Crne Gore iz 2014. godine (presuda iz 2019. godine), izričito se spominje da je* ***motiv promjene ranijeg stava o nezastarivosti naknade bila i sumnja u namjerno eliminiranje dokaza u vezi sa isplatom.*** *Nije moguće lišiti pojedinca prava na naknadu samo zbog sumnje da u nekim slučajevima dolazi do dvostruke naknade, namjernog uništenja dokaza i korištenja pravila o rokovima čuvanja arhivske građe, a koji možda moraju biti dulji. Redovni sudovi bi u ovim situacijama morali s obzirom na pravilo o teretu dokazivanja (po kome dužnik dokazuje da je dug isplatio) utvrđivati činjenice po službenoj dužnosti i izvoditi sve predložene dokaze. S druge strane, argumentacija Vrhovnog suda Crne Gore da je promjena stava tokom 2014. godine izvršena u skladu sa više citiranih odluka ESLJP u kojima se dozvoljava izmjena prakse u izuzetnim okolnostima, čini se neprihvatljivom, jer u pogledu poštovanja ljudskih prava (prava na imovinu) znači* ***korak unatrag*** *u odnosu na razinu zaštite koja je dostignuta još 1986. godine. Sudska praksa se mijenja ako se pod utjecajem sociooloških, filozofskih, čak i političkih shvaćanja, a naročito pravičnosti, to pokaže nužno radi širenja obujma ljudskih prava ili uvođenja novih. Ovdje to nije slučaj."* Op. cit. Trifunović, 2020. Radi se inače o bivšem sucu Vrhovnog kasacionog suda Srbije. U citiranom predmetu srbijanskog najvišeg suda (Rev-2083/17 od 13.6.2018.) bio je predsjednik vijeća.

[758] Už-Rev-8/19, 18.4.2019., Radoslav Nešić protiv Opštine Budva i "Elektroprivreda Crne Gore" AD Nikšić FC Snadbijevanje ED Budva. To je druga odluka VSCG u ovom predmetu, a kojom VSCG nije prihvatio pravno stajalište iz ukidne odluke USCG, nego je ponovio svoju prvu odluku. Prva odluka VSCG je bila Rev-661/16 od 16.11.2016., a ukidna odluka USCG je bila U-III-196/17 od 22.1.2019.

- drugi po tužbi protiv državne elektroprivredne kompanije, u kojem je VSCG – nakon što je USCG ukinuo njegovu raniju presudu – ispoštovao pravno shvaćanje USCG, kako je naveo *„bez obzira slaže li se“,* odbio prigovor zastare i prihvatio tužbeni zahtjev.[759]

1. U prvom predmetu rješenjem VSCG iz studenog 2016. odbijena je revizija predlagatelja i potvrđeno rješenje Višeg suda u Bijelom Polju (kojom je preinačeno rješenje Osnovnog suda u Kotoru), utvrđujući kako slijedi:

- da je rješenje o eksproprijaciji doneseno i uručeno tužitelju u ožujku 1980., a da je prijedlog podnesen 3.4.2009. u odnosu na općinu, 9.10.2009. u odnosu na trgovačko društvo, pa da se ispravno pozvalo na stav VSCG od 11.7.2014. te da je predmetno potraživanje zastarjelo istekom općeg zastarnog roka;
- da je *„činjenica da su u predmetnoj pravnoj oblasti u dužem vremenskom periodu crnogorski sudovi zastupali* ***stanovište o nezastarivosti*** *prava na naknadu iz eksproprijacije u situaciji kada ista nije određena rješenjem nadležnog upravnog organa“,* no da *„****promjena stava Vrhovnog suda Crne Gore*** *po navedenom pitanju nakon dužeg vremena bezuslovno ne podrazumijeva kršenje Konvencije i standarde prava na pravično sudjenje i segmenta tog prava – ravnopravnost stranaka u sudskim postupcima u istim pravnim situacijama“;*
- da načelni pravni stav VSCG od 11.7.2014. *„treba tumačiti u kontekstu* ***evolucije tumačenja prava*** *u okviru pravnog poretka Crne Gore i saglasno Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, a da se njime ne dovodi u pitanje jednakost postupanja i pravna sigurnost kao elementi vladavine prava“,* te da *„****razlozi pravne sigurnosti*** *nalažu da se pravo podnošenja zahtjeva za isplatu naknade iz eksproprijacije ne može protezati u nedogled, a istovremeno imajući u vidu i značajan broj ovih sporova kod crnogorskih sudova u kojima se potražuje naknada za nekretnine eksproprisane u periodu više od 10, pa čak i do blizu 50 godina unazad“;*
- da predlagatelju nije povrijeđeno pravo iz osnove ***legitimnih očekivanja*** - polazeći od toga da je prije u istoj pravnoj situaciji prihvaćan zahtjev drugih predlagatelja za određivanje naknade koja nije bila isplaćena nakon izvlaštenja - jer da je razlog neostvarivanja prava na naknadu njegovo ***„propuštanje da istu zahtijeva u dužem vremenskom periodu“.***

USCG je po ustavnoj žalbi predlagatelja svojom odlukom iz siječnja 2019. ukinuo citirano rješenje VSCG pozivajući se na odredbe čl.1. Protokola 1. EKLJP, Ustava i Zakona o eksproprijaciji o tome da nitko ne može biti lišen prava vlasništva bez naknade, te na ***zahtjev proporcionalnosti*** sukladno

[759] Už-Rev-17/20, 2.3.2021., tuženik "Elektroprivreda Crne Gore" AD Nikšić. Također se radi o drugoj odluci VSCG u ovom predmetu, a kojom je VSCG ovaj put prihvatio pravno stajalište iz ukidne odluke USCG i odstupio od svoje prve odluke. Prva odluka VSCG je bila Rev-522/17 od 10.5.2017., a ukidna odluka USCG je bila U-III br.617/17 od 25.9.2020.

praksi ESLJP[760], kao i na Zaključak iz 1986.[761] Utvrđeno je da ni VSCG ne spori da se izvlaštenje provodi uz naknadu, ali da je ***„ustavnopravno neprihvatljiv" stav*** da je određivanje naknade vremenski ograničeno pri čemu da je VSCG ***„odlučio na arbitraran način, koji je posljedica izostanka pravno-logičkog obrazloženja za zauzeti stav",*** zbog čega da je predlagatelju povrijeđeno pravo na pravično suđenje.

Odlučujući ponovno (drugi put u ovom istom spisu) poslije naprijed citirane odluke USCG, VSCG nije promijenio raniji stav. U obrazloženju svog drugog rješenja iz travnja 2019. kojom je ponovno odbijena revizija predlagatelja navodi se – osim ponavljanja argumentacije iz ranije svoje odluke – kako slijedi:

- da je *„u ponovnom postupku imao u vidu izloženo stanovište Ustavnog suda Crne Gore, ograničenja utvrđena imperativnim normama nacionalnog zakona i navedeni zaključak iz 1986.",* ali da je po razmatranju spisa u smislu propisa o parničnom procesnom pravu zaključio da je revizija predlagača neosnovana;
- da *„predmetno potraživanje, nasuprot navodima revizije i stanovištu Ustavnog suda Crne Gore, podliježe zastari"* iz razloga da ***„potraživanje naknade za eksproprisane nepokretnosti predstavlja obligacioni zahtjev"[762];***
- da nije osnovana tvrdnja da je VSCG svojim stavom od 11.7.2014. *„doveo u pitanje i povrijedio ravnopravnost stranaka u sudskim sporovima iste vrste iz perioda koji je prethodio ovom pravnom stavu i stranaka u sporovima nakon zauzimanja istog stava",* nego da je *„načelni pravni stav na koji se revizijom ukazuje* ***rezultat razvoja sudske prakse i upodobljavanja iste".***

U crnogorskoj pravnoj teoriji i praksi se uslijed promjene stava 2014. od strane Vrhovnog suda nanovo razmatrala opravdanost stava o nezastarijevanju potraživanja naknade. Pri tome se prvenstveno ukazuje na obvezu poštivanja odluka USCG po odredbama Ustava i odluka ESLJP po odredbama Konvencije (ratificirani međunarodni ugovori nadređeni su zakonima i drugim

---

[760] *"Ipak, sve te mjere moraju se sprovoditi na* ***nediskriminirajući*** *način i moraju biti u skladu sa uslovom* ***proporcionalnosti.*** *Svako miješanje u mirno uživanje vlasništva mora biti* ***razumno proporcionalno*** *sa ciljem koji se želi ostvariti miješanjem, te, stoga,* ***nužna ravnoteža*** *neće biti uspostavljena ukoliko pojedinac ili više njih moraju da snose* ***pojedinačne i pretjerane obaveze*** *(vidi James i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva, od 21. februara 1986. godine, stav 50, serija A, br. 98)."*

[761] ***"Logično je da kada je država ta koja lišava prava svojine, ona i obezbjeđuje pravo na naknadu ranijem vlasniku.*** *To ne može biti prioritetna obaveza ranijeg vlasnika, budući mu da je shodno istom zakonu ostavljena mogućnost da se obrati sudu kada organ uprave ne dostavi spise sudu po službenoj dužnosti (što je, svakako, ne bez razloga, terminološka distinkcija u odnosu na dužnost organa uprave odnosno države da to učini), tek pošto država preduzme sve moguće mjere da se postigne sporazum oko određivanja naknade, a do sporazuma ne dođe, što ovdje nije slučaj.* ***Intencija zakonodavca nije da postupak oko određivanja naknade vodi raniji vlasnik, bez prethodnog aktivnog učešća države u postizanju sporazuma oko određivanja naknade."***

[762] I poredbeni primjeri pokazuju da je navodna obveznopravna priroda naknade za izvlaštenje *kamen temeljac* shvaćanja o zastarivosti, kao i u stajalištu VSRH.

pravilima domaćeg prava te su po svojoj snazi odmah nakon Ustava), te na ustavno pravilo po kojem nema izvlaštenja bez plaćanja naknade.

2. U drugom predmetu presudom VSCG iz svibnja 2017. odbijena je revizija tužitelja te su potvrđene presuda Višeg suda u Podgorici i Osnovnog suda u Nikšiću, prihvaćajući stajalište nižestupanjskih sudova da se radi o zastarjelom potraživanju. USCG je odlukom iz rujna 2020. po ustavnoj žalbi tužitelja ukinuo citiranu presudu i vratio predmet VSCG na ponovno odlučivanje, utvrđujući da je VSCG ***„odlučio na arbitraran način, koji je posljedica izostanka pravno-logičkog obrazloženja, sa očiglednom arbitrarnošću tumačenja i primjene prava kojim vrijeđa jamstva pravičnog suđenja“,*** pozivajući se na odredbe čl.1. Protokola 1. EKLJP, Ustava i Zakona o eksproprijaciji, kao i na Zaključak iz 1986.

U ponovnom postupku je VSCG poštujući dužnost iz Zakona o ustavnom sudu presudom od 2.3.2021. uvažio pravno shvaćanje USCG[763], te je (pozivajući se na Zaključak/86) prihvatio reviziju tužitelja, ukinuo obje nižestupanjske presude i predmet vratio Osnovnom sudu u Nikšiću na ponovno suđenje s obrazloženjem da ne postoje uvjeti za preinaku jer je činjenično stanje u pogledu visine zahtjeva[764] ostalo nepotpuno utvrđeno jer se time sudovi nisu bavili *„zbog pogrešnog pravnog pristupa u pogledu ocjene osnovanosti istaknutog prigovora zastare.“*
Od tada (2021.) je ovo shvaćanje potpuno ujednačeno na svim razinama. Tijekom istraživanja su pronađene dvije odluke VSCG iz 2024. u kojima je osnaženo predmetno pravno shvaćanje.

Presudom od 24.9.2024. (Rev-289/22) VSCG se pozvao na ranije analiziranu odluku USCG od 25.9.2020. (U-III-617/17) dopuštajući samo i jedino desetogodišnji zastarni rok od pravomoćne sudske odluke ili konačne odluke upravne vlasti kojom je određeno plaćanje naknade. Inače, vrijedi pravilo da ***„pravo na naknadu za eksproprisanu nepokretnost, u situaciji kada naknada nije određena ili utvrđena ne zastarjeva“*** iz razloga što pozivom na odredbe propisa o izvlaštenju ***„intencija zakonodavca nije bila da postupak oko određivanja naknade vodi raniji vlasnik, bez***

[763] *“Međutim, kako je Odlukom Ustavnog suda Crne Gore* ***U-III - br. 617/17 od 25.09.2020. godine****, čije pravne razloge saglasno čl. 77 st. 2 Zakona o Ustavnom sudu je* ***ovaj sud dužan uvažiti (bez obzira da li se slaže)*** *decidno ukazano da pravo na naknadu za eksproprisanu nepokretnost, u situaciji kada naknada nije određena – utvrđena ne zastarjeva, (...)”*

[764] Predmet ovog postupka je bila isplata naknade u iznosu od 721.155,44 eur za nekretnine koje su rješenjem od 4.6.1963. izvlaštene pravnom predniku tužitelja, te izgubljena dobit za razdoblje 1999. – 2012. u iznosu od 43.844,64 eur.

prethodnog aktivnog učešća države u postizanju sporazuma oko određivanja naknade" te da zato ***„raniji vlasnik eksproprisane nepokretnosti ne čini nikakav propust nepodnošenjem zahtjeva za određivanje pravične naknade, nego se upravo radi o propustu organa koji vodi postupak, po službenoj dužnosti".***

U presudi od 27.9.2024. (Už Rev-12/24) ponovno je naglašeno da pravo na naknadu ***„zbog faktičkog deposjediranja zemljišta izgradnjom puta izvire iz prava na povraćaj svojine, koje pravo ne zastarijeva, pa samim tim ne zastarijeva pravo na naknadu"*** te da se na ovu naknadu ne primjenjuju odredbe o zastari iz propisa o obveznim odnosima.[765]

4.5.2.3. Praksa kod (po)morskog dobra – stav iz 2015. i stav iz 2020.

VSCG je na Općoj sjednici 27.5.2015. usvojio Načelni pravni stav[766] kojim je potvrdio i precizirao odredbe čl.30. Zakona o pomorskom dobru (1992.) o tzv. stečenim pravima, prije svega o pravu vlasništva na zemljištima koja su morsko dobro *ex lege*[767], a koje pravo vlasništva su stekli *„na pravno valjan način"* do 11.4.1992./do stupanja na snagu Zakona o morskom dobru. Rješenje (i danas) važećeg crnogorskog Zakona (čl.30.) slično je rješenju iz čl.1038. hrvatskog PZ/94. Bivši vlasnik stječe *ex lege* pravo korištenja i ima pravo na naknadu po propisima o izvlaštenju, a to zakonsko pravo korištenja ima dvije karakteristike:

- ***određeno vrijeme besplatno*** pravo korištenja - kako to određuje PZ/94: *"bez plaćanja naknade za razdoblje dok iznos utvrđene naknade za koncesiju za korištenje pomorskog dobra ne dosegne iznos naknade za oduzeto vlasništvo na objektu"* odnosno kako to

[765] Ujedno je navedeno da se *„stari"* stav VSCG na koji se tuženik poziva ne može primijeniti 1) jer taj stav više ne vrijedi i 2) jer se odnosio na situacije formalnog izvlaštenja – kada je *„nepokretnost eksproprisana aktom nadležnog organa",* a naknada nije određena, niti ju je izvlaštenik tražio veći broj godina – a ne na situacije faktičnog izvlaštenja.

[766] Su. I br.124/15 – III: *"Vlasnici zemljišta na morskom dobru koje je stečeno na pravno valjan način do dana stupanja na snagu Zakona o morskom dobru i upisano u zemljišne ili druge knjige o evidenciji nepokretnosti kao privatna svojina,* ***imaju zakonsko pravo korišćenja morskog dobra****, pod istim uslovima, u skladu sa prostornim, odnosno urbanističkim planom,* ***sve do njegovog izuzimanja,*** *pa nijesu dužni da sa javnim preduzećem koje upravlja morskim dobrom zaključe ugovor o korišćenju morskog dobra."*

[767] ***"Morskim dobrom, u smislu ovog zakona, smatra se morska obala,*** *luke, lukobrani, navozi, nasipi, sprudovi, kupališta, hridi, limani, grebeni, vrulje, izvori i vrela na obali, ušća rijeka koje se ulivaju umore, kanali spojeni sa morem, podmorje, morsko dno i podzemlje kao i unutrašnje morske vode i teritorijalno more, živa i neživa bogatstva u njima i živa i neživa bogatstva epikontinentalnog pojasa." (čl.2.st.1.)* ***Morskom obalom, u smislu ovog zakona,*** *smatra se pojas kopna ograničen linijom do koje dopiru najveći talasi za vrijeme najjačeg nevremena, kao i dio kopna koji po svojoj prirodi ili namjeni služi korišćenju mora za pomorski saobraćaj i morski ribolov i za druge svrhe koje su u vezi sa korišćenjem mora, a koji je širok najmanje šest metara, računajući od linije koja je horizontalno udaljena od linije do koje dopiru najveći talasi za vrijeme najjačeg nevremena. (čl.3.st.1.) Skupština Crne Gore može utvrditi širinu morske obale za pojedina područja i preko granice utvrđene u stavu 1. ovog člana. (čl.3.st.3.)"*

određuje Načelni pravni stav VSCG od 27.5.2015.: *"pa nijesu dužni da sa javnim preduzećem koje upravlja morskim dobrom zaključe ugovor o korišćenju morskog dobra";*

- ***prvenstveno*** pravo korištenja pomorskog dobra/*„preče pravo korišćenja morskog dobra",* dakle prednost pred drugim pravnim subjektima koji bi također polagali pravo da koriste određeni dio pomorskog dobra.

Prije prelaska na ključni predmet *(Ilija Nešić protiv Crne Gore)* koji je 2020. doveo do promjene prethodno citiranog Stava VSCG iz 2015. (ne samo pravo korištenja, nego **zadržavanje** prava vlasništva do plaćanja naknade, uz obvezu države provesti postupak izvlaštenja i određivanja naknade), još jedan predmet zaslužuje mjesto u radu.

> Riječ je o predmetu u kojem je USCG po drugi put ukinuo presudu VSCG zbog nepoštivanja njegovog pravnog stajališta. Odlukom USCG iz studenog 2017. po ustavnoj žalbi tužitelja-fizičke osobe[768] ukinuta je presuda VSCG iz travnja 2015.[769] i predmet je vraćen VSCG na ponovno odlučivanje. Predmet spora je utvrđenje i uknjižba prava vlasništva na ime tužitelja. Iako je prvostupanjski Osnovni sud u Ulcinju prihvatio tužbeni zahtjev s obrazloženjem da se radi o stečenom pravu vlasništva, i to stečenom temeljem odluke državnog tijela iz 1990. o poništenju rješenja o eksproprijaciji i vraćanju predmetnih nekretnina tužitelju u vlasništvu[770], drugostupanjski sud i VSCG su zaključili da je tužbeni zahtjev neosnovan s obrazloženjem da se sporne nekretnine nalaze u zoni morskog dobra čime da predstavljaju vlasništvo države i da je nad istima isključeno pravo vlasništvo, a da tužitelju pripada *„pravo prečeg korišćenja"* u skladu s odredbom čl.30.st.2. Zakona o morskom dobru.

USCG je utvrdio da je citiranom presudom VSCG povrijeđeno pravo vlasništva tužitelja zajamčeno Ustavom i čl.1. Protokola 1. EKLJP, uz sljedeće zaključke:

- da je *„oduzimanje prava svojine bilo izvršeno **faktičkim** putem, na osnovu Zakona o morskom dobru, koji **nije dovoljno i precizno određen** u oblasti prava svojine fizičkih lica";*[771]

[768] Ustavni sud Crne Gore, Už-III-533/15, 29.11.2017. – tužena država Crna Gora, tužitelj Jozef Škrelja iz Ulcinja.
[769] Vrhovni sud Crne Gore, Už.Rev.br. 1/15, 3.4.2015.
[770] *"Konkretan slučaj ne može se neposredno podvesti pod **de iure oduzimanje** (eksproprijaciju). Međutim, sve okolnosti upućuju na zaključak da je u konkretnom slučaju riječ o **de facto oduzimanju** prava svojine podnosioca u smislu **njegovih legitimnih očekivanja** da je aktom vraćanja ekspropriranih nepokretnosti on stekao pravo svojine na njima. Shodno navedenom, može se zaključiti da se u konkretnom slučaju miješanje države, izraženo kroz zakonsku normu i na njoj utemeljene pojedinačne akte, može podvesti pod **faktično oduzimanje** prava svojine podnosioca."*
[771] *"Nadalje, sudovi nijesu uzeli u obzir sve mjerodavne odredbe Zakona o morskom dobru, posebno odredbu člana 30, kao ni odredbu člana 58 Ustava."*

- da bi *„uvažavajući zahtjeve koje postavlja Ustav, kao i navedene suprotstavljene državne (javne ili opšte) i privatne interese, načelno trebalo utvrditi da* ***država ne smije oduzimati pravo svojine ukoliko nije osigurala isplatu pravične naknade*** *po sprovođenju postupka uređenog zakonom“;*[772]
- da *„nije postignuta* ***pravična ravnoteža*** *između interesa države i zaštite prava svojine podnosioca“* te da ***„jednostranim zahvatanjem države*** *u njegovo pravo svojine, na osnovu zakona, ne uvažavajući, pri tome, niti uređenje stvarnopravnog odnosa uspostavljenog na osnovu akta sopstvenog organa, podnosilac snosi* ***prekomjeran pojedinačan teret koji se ne može smatrati srazmjernim*** *sa prirodom potrebe za ograničenjem u konkretnom slučaju, odnosno sa legitimnim ciljem koji se tim ukidanjem nastojao ostvariti“.*

Osim na Ustav i čl.1. Protokola 1. EKLJP, u ovoj odluci se USCG u više navrata pozvao na različite dijelove iz odluke ESLJP (2007.) u predmetu ***Gashi protiv Hrvatske.***[773]

4.5.2.3.1. Studija slučaja / *case study* – odluka ESLJP (2020.) u predmetu *Ilija Nešić protiv Crne Gore*[774]

<u>Činjenice:</u>

Ilija Nešić (rođen 1931., živi u Tivtu) kupio je 1980. od druge fizičke osobe predmetno zemljište.

Država je 2006. podnijela tužbu sa zahtjevom da bude priznata i upisana kao vlasnik tog zemljišta. Nakon očevida na licu mjesta i utvrđenja da se predmetno zemljište nalazi na samoj obali mora, Osnovni sud u Kotoru je 2014. presudio u korist države pozivajući se na odredbe Zakona o

---

[772] *“Kod izricanja ovakvog načelnog stanovišta treba se voditi* ***zahtjevom za uravnoteženjem*** *suprotstavljenih privatnih i državnih (javnih ili opštih) interesa* ***u području stvarno-pravnih odnosa,*** *na način propisan članom 58. stav 2 Ustava u vezi sa člankom 1 Protokola broj 1 uz Konvenciju.”*

[773] “*U predmetu* ***Gashi protiv Hrvatske - 13.12.2007. (zahtjev br. 32457/05),*** *izražen je stav da Sud smatra da bi greške ili propusti državnih organa trebale ići u korist oštećenih osoba, posebno ako se time ne dovodi u pitanje kakav drugi suprotstavljeni privatni interes. Drugim riječima, rizik svake greške koju napravi državni organ trebala bi snositi država, a propusti se ne smiju ispravljati na štetu dotičnoga građanina (...)". Ustavno načelo jednakosti pred zakonom kao i načelo pravičnosti narušeno je kad državna ili javnopravna tijela imaju pravnu prednost pred građanima, koja se ogleda u njihovoj pravnoj mogućnosti da izbjegnu odgovornost za svoje vlastite propuste ili greške u sačinjavanju i izdavanju pravno nevaljanih akata građanima, zbog kojih ovi trpe štetne posljedice koje su ponekad teško popravljive ili pak nepopravljive. (...) Povodom određivanja pravične naknade u predmetu Gashi, Evropski sud je naveo - "(...) I na kraju, Sud ponavlja da je presuđivao da* ***osoba koja je lišena svoje svoje imovine u načelu mora dobiti <u>naknadu u 'razumnoj vezi sa njenom vrijednošću',</u> čak i ako 'legitimni ciljevi javnog interesa možda nalažu nadoknadu vrijednosti manju od njene pune tržišne vrijednosti'.*** *Iz toga slijedi da je naprijed spomenuta ravnoteža načelno postignuta kad je naknada isplaćena osobi čija je imovina oduzeta u razumnom odnosu sa njenom 'tržišnom' vrijednošću, (...)."*

[774] ESLJP br. 12131/18, presuda od 9.6.2020., konačna 9.9.2020. Dostupna samo na dva jezika – engleski i crnogorski.

morskom dobru i Zakona o državnoj imovini, te utvrđujući da su prava podnositelja *„prestala formiranjem granica morskog dobra - tj. sporne parcele su postale državna svojina kada su pomenuti zakoni stupili na snagu.“* Viši sud u Podgorici je presudom iz rujna 2015. odbio žalbu podnositelja (uz dodatno obrazloženje da podnositelj zadržava pravo korištenja na predmetnom zemljištu *„sve do njegovog izuzimanja“),* VSCG presudom iz prosinca 2015. odbio reviziju podnositelja, a i USCG je odlukom iz 2017. odbio ustavnu žalbu podnositelja.

Nakon odbijanja revizije u prvom predmetu, podnositelj je 2016. podnio tužbu protiv države zahtijevajući da on bude upisan kao nositelj prava korištenja predmetnog zemljišta *„do njegovog izuzimanja“.* Osnovni sud u Kotoru je 2017. prihvatio takav tužbeni zahtjev, dodatno se pozivajući na čl.30. Zakona o morskom dobru po kojem *„nekadašnji zakoniti vlasnici imaju pravo na naknadu po propisima o eksproprijaciji“.* Presuda je 2018. potvrđena od strane Višeg suda u Podgorici i VSCG.

<u>Ocjena ESLJP:</u>

ESLJP je u ovom predmetu izrazio istovrsno stajalište kao i USCG u prethodno analiziranom predmetu pred nacionalnim tijećima *(Jozef Škrelja protiv Crne Gore)* – da država ne smije oduzimati *„pravo svojine“* ukoliko nije osigurala isplatu pravične naknade po sprovođenju postupka uređenog zakonom. Drugim riječima, ESLJP je potvrdio svoje stajalište da bi **oduzimanje vlasništva bez plaćanja naknade** *(„razumne u odnosu na njenu vrijednost“)* predstavljalo **nerazmjerno miješanje** u konvencijsko pravo na mirno uživanje vlasništva.[775]

Pri tome je odbačena argumentacija države:

- da se radi samo o *„kontroli korišćenja imovine“,* pa da činjenica što se država upisala kao vlasnik nije od značaja *„ako se uzme u obzir da nisu preduzete nikakve radnje kojim bi se **de facto** iste oduzele podnosiocu predstavke“ (točka 43.);*
- da su postojale *„posebne okolnosti kojima se **opravdava odsustvo naknade,** s obzirom na to da je podnosilac predstavke ostao zakoniti korisnik predmetne nepokretnosti do njenog izuzimanja“,* a da će u slučaju oduzimanja biti pokrenut postupak izvlaštenja u kojem će mu biti isplaćena naknada u skladu sa zakonom (točka 46.).

[775] *“**Uslovi kompenzacije** na osnovu relevantnog zakonodavstva su od značaja pri procjeni da li je sporna mjera ispoštovala **neophodnu pravičnu ravnotežu** i naročito, da li je tom mjerom nametnut **neproporcionalan teret** podnosiocima predstavke.”* (točka 49.)

ESLJP je zaključio da miješanje države Crne Gore u pravo tužitelja na mirno uživanje vlasništva ***nije bilo u skladu sa zakonom*** i da je stoga došlo do povrede toga prava (točka 54.), s obrazloženjem da postojanje pravne osnove u domaćem zakonodavstvu nije, samo po sebi, dovoljno da zadovolji princip zakonitosti jer da i pravna načela na kojima se zasniva oduzimanje imovine trebaju biti ***dovoljno dostupna, precizna i predvidiva u svojoj primjeni (točka 53.).***

U konkretnom slučaju, sud je utvrdio da su pravila crnogorskog prava u tom trenutku bila:

- **neizvjesna:**
    - *„Neizvjesnost – bilo da je zakonodavne ili administrativne prirode ili da proističe iz prakse koju primjenjuju nadležni organi – faktor je koji se uzima u obzir pri procjeni postupanja države. Zaista, kada je riječ o pitanju koje se tiče opšteg interesa,* ***dužnost je javnih vlasti da reaguju blagovremeno, na odgovarajući i dosljedan način****. (točka 48)“*
- **nejasna[776] i nepredvidiva:**
    - *„Izgleda da Vladini navodi i odredba Zakona o morskom dobru u tom pogledu upućuju da se* ***može dogoditi da do formalne eksproprijacije uopšte i ne dođe****, u kojem slučaju podnosilac predstavke ne bi primio bilo kakvu pravičnu naknadu, što je u potpunoj suprotnosti sa svim ostalim zakonskim odredbama kojima se predviđa pravična naknada u slučajevima lišavanja imovine. Samim Zakonom o morskom dobru se* ***ne predviđaju detalji o tome kada, i da li uopšte, postoji obaveza*** *sprovođenja formalne eksproprijacije zemljišnih parcela u zoni morskog dobra. Stoga,* ***nejasno je da li i kada će se postupak formalne eksproprijacije sprovesti****. (točka 53.)“*

Osim ranije navedene argumentacije/obrane države (opravdavanje odsustva naknade naknadnim možebitnim postupkom izvlaštenja uz plaćanje naknade), država je nastojala da dođe do odbacivanja predstavke zbog neusuglašenosti *ratione temporis,* s obzirom da je predmetno oduzimanje vlasništva ***„bilo trenutni čin“,*** samim stupanjem na snagu Zakona o morskom dobru iz 1992., što da je bilo prije stupanja na snagu EKLJP u Crnoj Gori (točka 34.). ESLJP je prihvatio usuglašenost predstavke *ratione temporis* prihvaćajući obrazloženje podnositelja ***„da se suštinska povreda prava“*** dogodila u rujnu 2015. (presuda Višeg suda u Podgorici) kada je presuda postala pravomoćna (točka 35).

[776] *“Međutim,* ***ostaje nejasno*** *šta eksproprijacija zaista znači u ovom kontekstu: domaći sudovi su ukazali da je podnosilac predstavke izgubio pravo svojine ex lege, ali je takođe očigledno da je dalji postupak bio potreban da bi se formalizovao upis države, kao i da bi se utvrdila naknada, a čak i nakon sudskih odluka izvodi se zaključak da se izuzimanje putem formalne eksproprijacije još uvijek nije desilo. (...) Konačno,* ***ostaje nejasno*** *u konkretnom predmetu u pogledu koga bi se takva eksproprijacija sprovela, ukoliko se uzme u obzir da podnosilac predstavke nije više vlasnik predmetnih zemljišnih parcela.”*

ESLJP je utvrdio da postoji ***pravna osnova*** u domaćem zakonodavstvu da država postane vlasnik predmetnog zemljišta – odredbe Ustava o prirodnim bogatstvima i dobrima o općoj upotrebi, te odredbe Zakona o morskom dobru i Zakona o državnoj imovini (točka 51.). Međutim, ESLJP je ujedno utvrdio da je podnositelj bio zakoniti vlasnik predmetnog zemljišta i bio upisan kao takav sve dok domaći sudovi nisu presudili u korist države, zbog čega je ESLJP zaključio da je ***tek po osnovi*** odluka domaćih sudova podnositelju oduzeto pravo vlasništva, pri čemu tu činjenicu ne mijenja njegovo pravo korištenja predmetnog zemljišta (točka 50.).

Naposljetku, ESLJP je utvrdio da Ustav – osim što daje pravnu osnovu da država postane vlasnik predmetnog zemljišta – jamči da se vlasništvo može oduzeti ili ograničiti ***samo uz naknadu***, a jednako tako i propis o vlasničkopravnim odnosima, propis o eksproprijaciji, u konačnici i odredbe čl.30. Zakona o morskom dobru. Stoga je ESLJP zaključio *„iako se relevantnim zakonodavstvom dopušta državi da postane vlasnik predmetnih zemljišnih parcela, njime se također predviđa pravo podnosioca predstavke na pravičnu naknadu. (točka 52.)"*

ESLJP je također prihvatio tvrdnju podnositelja da je njegova situacija ***„trajne prirode"*** imajući u vidu da mu država nikada nije isplatila naknadu za predmetno zemljište *(„propust koji se tek treba ispraviti"),* što država nije osporila ni u domaćim postupcima ni pred ESLJP (točka 39.). Zaključeno je da je podnositelju oduzeto vlasništvo predmetne nekretnine ***„i de facto i de iure"*** s obzirom da je tužena država proglašena jedinim vlasnikom predmetne nekretnine bez ikakve isplaćene naknade, što je suprotno čl.30. Zakona o morskom dobru (točka 42.)

Individualne i opće mjere u Crnoj Gori nakon odluke ESLJP

Nakon stožerne odluke *Ilija Nešić protiv Crne Gore* iz lipnja 2020., u narednih godinu dana domaća tijela su primijenila veliki broj pojedinačnih i općih mjera (u ove druge spadaju mjere za prevenciju povreda čl.1. Protokola 1. te mjere osposobljavanja, obrazovanja i podizanja svijesti)[777], sve sa sljedećim ciljevima:

- ***pojedinačne mjere*** s ciljem okončavanja povrede te popravljanja štete i drugih negativnih posljedica koje je pretrpio podnositelj;[778]

[777] U akcijskim planovima/izvješćima iz 2021. i 2023., podnesenim od strane ovlaštenih predstavnika države Crne Gore prema Odboru ministara Vijeća Europe, koji su dostupni samo na engleskom jeziku, mjere su: *„indvidual measures and general measures - measures aimed at preventing the violation of Article 1 Protocol 1 and training/educational and awareness-raising measures".*

[778] *"(...) that the violation has been brought to an end and that the applicant has been redressed for the damage sustained (...)"* točka 22.; *"(...) that individual measures taken brought to an end the violation at hand providing sufficient redress for the negative consequences sustained."* točka 45. – sve u Akcijskom izvješću od 21.11.2023., DH-DD (2023) 1429.

- ***opće mjere*** s ciljem ispravljanja povreda koje je utvrdio ESLJP i s ciljem prevencije sličnih povreda, koje mjere će učinkovito i adekvatno odgovoriti na utvrđenja ESLJP.[779]

Detalji o poduzetim pojedinačnim i općim mjerama pronađeni su u tzv. akcijskim/planovima izvješćima (2021.[780] i 2023.[781]) koje je država Crna Gora bila obvezna podnositi Odboru ministara Vijeća Europe nakon predmetne odluke ESLJP.

> Države pristupnice EKLJP imaju dužnost komunikacije sa Odborom ministara Vijeća Europe glede izvršenja u domaćem pravnom poretku odluka ESLJP kojima je utvrđena povreda konvencijskih prava. U dužnost komunikacije ulazi dužnost obavještavanja o pojedinačnim i općim mjerama koje država i njena tijela planiraju provesti, te dužnost naknadnog podnošenja izvješća o tome koje mjere su poduzete, s kolikim uspjehom i koja je trenutna razina zaštite povrijeđenog konvencijskog prava u odnosnoj državi – sve sa svrhom da nadležna tijela Vijeća Europe mogu utvrditi postoje li ***„sustavne povrede“*** predmetnog konvencijskog prava u odnosnoj državi[782] i postoji li potreba daljnjeg praćenja ***(monitoring)*** provedbe presuda ESLJP te planiranih individualnih i općih mjera, kao i po potrebi novih mjera.

U uvodnom dijelu svakog Plana/Izvješća ovlašteni predstavnici države Crne Gore opisujući ovaj predmet naveli su da se radi o povredi prava na mirno uživanje vlasništva (čl.1. Protokola 1.) time što je podnositelju 2014. (točnije 2015.) oduzeto zemljište na morskoj obali bez da mu je naknada plaćena[783], ponovno naglašavajući utvrđenja ESLJP da pravna načela na kojima je utemeljeno oduzimanje vlasništva ***„nisu bila dovoljno dostupna, precizna i predvidiva“*** i da Zakon o morskom dobru nije predvidio detalje o tome ***kada i je li uopće obvezan*** formalni postupak izvlaštenja u zoni morskog dobra, zbog čega je ***„nejasno“ hoće li i kada*** uslijediti formalni postupak izvlaštenja.[784]

Podnositelj je nakon presude ESLJP podnio prijedlog za ponavljanje postupka temeljem čl.428.a. Zakona o parničnom postupku u Crnoj Gori, a temeljem kojih odredbi su u ponovljenom postupku

---

[779] *"(...) that the above-stated measures efficiently and adequately responded to the Court's findings in the case at hand. (...) to identify the measures that will be sufficient to rectify violations found by the European Court. (...) the measures already taken will be capable of preventing similar violations."* – sve u točki 43. Akcijskog izvješća od 21.11.2023., DH-DD(2023)1429.

[780] Akcijski plan od 28.1.2021., DH-DD(2021)109, dostupno na: https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22execidentifier%22:[%22DH-DD(2021)109E%22]} ; te akcijski plan od 22.6.2021., DH-DD(2021)647, dostupno na: https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22execidentifier%22:[%22DH-DD(2021)647E%22]} , datum pristupa za sve 29.7.2025.

[781] Akcijsko izvješće od 21.11.2023., DH-DD(2023)1429, dostupno na: https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680ad624a%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]} , datum pristupa 29.7.2025.

[782] Rezolucijom Odbora ministara VE iz 2007. utvrđeno je da u Italiji uslijed prakse ***„konstruktivnog“*** izvlaštenja postoje ***„sustavne“*** povrede prava na mirno uživanje vlasništva.

[783] Točka 1. Izvješća od 21.11.2023.

[784] Točka 3. Izvješća od 21.11.2023.

sudovi dužni poštivati pravna stajališta izražena u konačnoj presudi ESLJP kojom je utvrđena povreda temeljnog ljudskog prava ili slobode.[785] Presudom iz siječnja 2023. Osnovni sud u Kotoru je odbio tužbeni zahtjev države da se utvrdi i uknjiži kao vlasnica na predmetnom zemljištu, pozivajući se na predmetnu odluku ESLJP od 9.6.2020. i na Načelni pravni stav VSCG od 15.12.2020.[786] Presudom je utvrđeno da država nije pružila dokaz o tome da je predmetno zemljište bilo izvlašteno ikakvim ***pravnim aktom***, te je zaključeno da bi država postala vlasnikom predmetnog zemljišta ***nužno je*** da nadležno tijelo donese ***akt o izvlaštenju*** u skladu s važećim propisima.[787] Nadalje, presudom je utvrđeno da će ***država poštovati vlasništvo podnositelja*** sve do trenutka provođenja formalnog postupka izvlaštenja i plaćanja naknade, čime da se ispunjava zahtjev ***proporcionalnosti***[788] (čl.1. Protokola 1.), te da sukladno međunarodnim standardima i nacionalnom pravu nikome ne smije biti prisilno oduzeto ili ograničeno vlasništvo bez ***prethodnog*** određivanja naknade.[789] Viši sud u Podgorici je, u bitnom[790], potvrdio presudu Osnovnog suda u Kotoru čime je postupak pravomoćno okončan.

To bi bile tzv. pojedinačne/individualne mjere.

[785] Tako i čl.428.a. hrvatskog ZPP-a.
[786] Su I br.343-2/20. O njemu više kasnije.
[787] *"The Court of First Instance in Kotor clearly stated that in order that the land at issue becomes the property of the State, as requested by the State,* ***it is necessary*** *that the competent authority renders* ***a legal act on land expropriation*** *in accordance with the positive legal regulations."* Točka 10. Izvješća od 21.11.2023. Moguće povući paralelu s izmjenama propisa iz 2001. i 2011. u Italiji nakon odluka ESLJP. Naime, propisano je donošenje akta o izvlaštenju *(acquisizione sanante* – nakon dotadašnje *occupazione acquisitiva)* kojom se određuje plaćanje naknade, uz (od 2011.) prijenos vlasništva nakon plaćanja naknade.
[788] *"(...) the State shall respect the property rights of the former owners until the moment the formal expropriation procedure (including paying a compensation) is undertaken and finalized,* ***thus meeting the criteria of proportionality*** *(...)"* Točka 11. Izvješća od 21.11.2023.
[789] *"(...) since no one shall be deprived of his possessions* ***without prior obtaining the compensation****, according to the international standards and national law."* Točka 11. Izvješća od 21.11.2023.
[790] Prihvaćen je zahtjev države u dijelu zemljišta koji se ne preklapa sa zemljištem koje je podnositelj 1980. kupio. Naime, nakon kupoprodaje iz 1980. čiji su predmet bile čestice 697/1 i 698/1 mijenjala se numeracija i veličina zemljišnih parcela, pa je tako čestica 698/1 podijeljena na nekoliko zemljišnih parcela, uključujući parcele pod brojevima 955/3 i 955/4 koje su bile predmet tužbenog zahtjeva države. Uslijed toga i uslijed uspostavljanja novog *„katastra nepokretnosti"* nakon austrougarskih zemljišnih knjiga, utvrđivanje zemljišta kojeg je 1980. kupio podnositelj provedeno je temeljem geodetskih vještačenja. Dio tužbenog zahtjeva države koji se preklapa sa kupljenim zemljištem odbijen je jer država nije provela postupak izvlaštenja i platila naknadu. (točka 17. Izvješća od 21.11.2023.)

Opće/generalne mjere su poduzete ***žurno*** (u niti tri mjeseca nakon konačnosti odluke ESLJP) s ciljem prevencije daljnjih sličnih povreda koje su proizišle iz sudske prakse neusklađene sa konvencijskim standardima koji su mogli popuniti ***postojeću pravnu prazninu*** u ovom području.[791]

Najvažnija opća/generalna mjera (s ciljem prevencije povreda čl.1. Protokola 1.) koja je u Crnoj Gori usvojena jest **pravni stav usvojen na Općoj sjednici VSCG od 15.12.2020.[792],** kojim je bitno revidiran pravni stav od 27.5.2015.[793], a time i dano obvezujuće tumačenje svim nižestupanjskim sudovima u Crnoj Gori o (ne)primjeni odredaba čl.30. Zakona o morskom dobru. Naime, iako navedene zakonske odredbe nisu formalno stavljene izvan snage, učinak novog pravnog stava je takav, pa se radi njegove važnosti za ovo istraživanje citira u integralnom sadržaju:

1. *„Vlasnici zemljišta koje je zakonom proglašeno morskim dobrom, a koji su pravo svojine stekli na pravno valjan način do dana stupanja na snagu Zakona o morskom dobru ("Sl. list RCG", br. 14/92 i 27/94 i "Sl. list CG", br. 51/2008, 21/2009 i 40/2011) i njihovi pravni sljedbenici* ***zadržavaju*** ***pravo svojine do njegovog izuzimanja i isplate naknade po propisima o eksproprijaciji.***
2. *Država se može uknjižiti kao vlasnik zemljišta koje je zakonom proglašeno morskim dobrom* ***nakon što dotadašnjem vlasniku isplati naknadu u skladu sa Zakonom o eksproprijaciji.***
3. *Vlasnici zemljišta iz stava 1 koji su u katastarskom operatu upisani kao nosioci prava korišćenja* ***imaju pravo*** *ako su ispunjeni uslovi iz čl. 419 i 420 Zakona o svojinsko-pravnim odnosima* ***da se upišu kao nosioci prava svojine****.“*

Ono što je zajedničko i po odredbama čl.30. Zakona, i po pravnom stavu od 27.5.2015., pa i novom pravnom stavu preduvjet jest da se radi o pravu vlasništva stečenom na pravno valjan način do dana 11.4.1992. kao dana stupanja na snagu Zakona.

Ono što je različito po novom pravnu stavu jest od ogromne važnosti za predmet istraživanja.

> S jedne strane, po navedenim zakonskim odredbama i po pravnom stavu iz 2015. smatralo se da je već (!) došlo do prijenosa vlasništva, da je država ovlaštena uknjižiti se kao vlasnica mada nije provela postupak izvlaštenja i platila naknadu (i mada nije izvjesno kada će to biti i hoće li uopće biti), dok se bivšem (!)

[791] *“The Government considers that* ***the violations in this case resulted from non-compliant case-law of domestic courts with the Convention standards that could have filled the existing legal gap*** *to which the Court pointed out. The measures have been* ***rapidly*** *taken to prevent such violations as set out below.”* Točka 24. Izvješća od 21.11.2023.
[792] Su I br. 343-2/20, 15.12.2020.
[793] Su. I br.124/15 – III, 27.5.2015.

vlasniku davalo pravo korištenja, kao i da upiše to pravo, a pravo na naknadu tek (!) u slučaju *„izuzimanja“* odnosno postupka izvlaštenja predmetnog zemljišta.

S druge strane, po pravnom stavu iz 2020. do prijenosa vlasništva ne dolazi dok se ne provede postupak *„izuzimanja“* / izvlaštenja i dok se ne isplati naknada, sve prema propisima o izvlaštenju[794], država je ovlaštena uknjižiti se kao vlasnik tek kad sve navedeno napravi, a do tada privatnopravni subjekt zadržava pravo vlasništva[795] te je ovlašten uknjižiti se kao vlasnik predmetnog zemljišta, ne više samo kao korisnik-nositelj prava korištenja.[796]

Zaključak – *implicite* u novom pravnom stavu – jest da proglašenjem određenog dijela kopna pomorskim dobrom“(*ex lege* ili odlukom nadležnog tijela) nastaje ***obveza države*** provesti postupak izvlaštenja tog dijela kopna u zoni pomorskog dobra.[797]

Imajući u vidu ustavnu ulogu VSCG u ujednačavanju primjene prava u cijeloj državi, pravni stav od 15.12.2020. doveo je do ujednačene i konzistentne prakse svih nižestupanjskih sudova.[798] Ovlašteni državni predstavnici dostavili su Odboru ministara VE veći broj presuda domaćih sudova[799] u kojima se navedeni načelni pravni stav aktivno primjenjuje u predmetima koji imaju

---

[794] Ne prema propisima o obveznim odnosima, po kojima bi mogli biti primjenjivi zastarni rokovi. Kod primjene propisa o izvlaštenju, naknada ne zastarijeva.

[795] ***“(…) reserve the right of ownership until its dispossession and payment of compensation under the regulations on expropriation.”*** Točka 27. Izvješća od 21.11.2023.

[796] *“(…) notably the users of the land should file a request with the administrative body responsible for keeping the Real Estate Register to be registered as owners of the property in question.”* Točka 28. Izvješća od 21.11.2023.

[797] *“Thus, the Supreme Court, in response to the Court’s findings, clarified that in similar cases the formal expropriation of land in the coastal zone is* ***obligatory.”*** Točka 27. *“Thus, following the adoption of the legal position of principle by the Supreme Court, formal expropriation* ***should take place*** *in similar cases prior to the formalization of the State’s title, in which case owners would receive* ***compensation in line with the Constitution and several pieces of legislation*** *providing for compensation in cases of deprivation of property (see §52, Nešić).”* Točka 28. – sve u Izvješću od 21.11.2023.

[798] *“The Government would like to recall that in response to the European Court’s findings, the Supreme Court, which is responsible for* ***unification of the case-law of national courts****, revised its case-law relating to property rights in coastal zone and adopted* ***a legal position of principle Su I. br. 343-2/20 on 15 December 2020,*** *concerning the status of privately owned land in the coastal zone.”* Točka 26.; *“The Government would like to emphasise that, thanks to a number of steps taken* ***to raise awareness of the domestic courts*** *(see below)* ***this legal position of principle is being consistently applied*** *by the national courts in similar cases.”* Točka 29. – sve u Izvješću od 21.11.2023.

[799] **Točke 31. i 32. Izvješća od 21.11.2023. - presude Osnovnog suda u Kotoru od 11.12.2020. (P.br.1551/19/19), od 12.3.2021. (P.1019/19/11), od 24.3.2021. (P.br.1161/20-16):** *“The court also found that the State could not acquire the right of ownership over the real estate in question without previously conducting formal expropriation procedure in respect of the land and paying adequate compensation to the previous owner.” (...) “In addition, the court recalled that the European Court found in the present case that the Constitution of Montenegro provides that property rights could be limited only in return for compensation.” (...) “The court recalled the reasons stated in the explanatory memorandum to the above legal opinion of the Supreme Court highlighting an obligation of the State to always pay compensation to the previous owners in the event of dispossession. The court stressed that any different approach would lead to a violation of the right to property, because neither according to international standards, nor according to national law, no one can be deprived of this without the payment of adequate compensation.”;* **Točka 22. Izvješća od 21.11.2023. - presuda Osnovnog suda u Herceg Novom od 8.2.2021. (P.br. 518/15):** *“Any transfer of the property*

sličnu činjeničnu građu, u cilju ujednačavanja sudske prakse te djelotvorne primjene europskih i konvencijskih standarda po ovom pitanju.

> Za izdvojiti je (točka 34. Izvješća od 21.11.2023.) rješenje VSCG iz veljače 2021., u predmetu po tužbi privatnopravnog subjekta radi utvrđenja i uknjižbe prava vlasništva te predaje u posjed, kojim su ukinute nižestupanjske presude[800], obje donesene prije predmetne odluke ESLJP Ne*šić protiv Crne Gore.* Po činjeničnom stanju spisa, tužitelj je 2003. sklopio ugovore kojima je kupio određena zemljišta i uknjižio se kao njihov vlasnik, da bi 2006. bio izbrisan te upisana država kao vlasnik, a javno poduzeće za upravljanje morskim dobro kao korisnik. U postupku je provedeno geodetsko vještačenje kojim je utvrđeno da je predmetno zemljište od 1954. (osnutak katastra)[801] bilo u vlasništvu fizičkih osoba, te da zemljište koje je predmet tužbenog zahtjeva odgovara onome iz kupoprodajnih ugovora. VSCG je zaključio da su tužitelj i njegovi pravni prednici vlasništvo *„stekli na pravno valjan način"* do stupanja na snagu Zakona o morskom dobru (1992.) odnosno do brisanja vlasništva tužitelja (2006.), pa da pravo vlasništva tužitelja ***„nije moglo prestati bez <u>prethodnog</u> izuzimanja i isplate pripadajuće naknade."***

Konačno, kao mjere osposobljavanja, obrazovanja i podizanja svijesti, predmetna presuda ESLJP korištena je u nizu obuka i radionica, analizirana u nizu domaćih i međunarodnih konferencija, prevedena je i objavljena u *„Službenom listu Crne Gore",* na službenim stranicama parlamenta, vlade, svih sudova i državnih odvjetništava, te je proslijeđena svim organima koji su sudjelovali u postupku koji je doveo do povrede konvencijskog prava.

Odbor ministara VE je Rezolucijom od 13.12.2023. zatvorio predmet ispitivanja izvršenja odluke ESLJP Nešić protiv Crne Gore.[802]

---

rights from private property to the State, without previously conducting expropriation procedure and paying appropriate compensation, cannot be considered lawful, as it is, in essence, a form of confiscation of private property."
Točka 33. Izvješća od 21.11.2023. - presuda Višeg suda u Podgorici od 2.10.2020. (Gž. Br. 4404/2019): *"The fact that the State registered as owner in the Real Estate Register, does not prevent the claimant from requesting from the court to determine his right of ownership given that the State failed to conduct necessary dispossession procedure in line with the provisions of the domestic legislation (Expropriation Act)."*

[800] Rev-933/20 od 16.2.2021., ukinute presuda Višeg suda u Podgorici od 8.5.2020. i presuda Osnovnog suda u Baru od 4.9.2019., tužitelj Nedžad Brčvak, tuženici država Crna Gora i JP „Morsko dobro" Crne Gore.

[801] Na sličan način je hrvatskim ZPDML/23 propisan postupak utvrđivanja *„izvornog"* pomorskog dobra.

[802] Resolution CM/ResDH(2023)427 - Execution of the judgment of the European Court of Human Rights Nešić against Montenegro (Adopted by the Committee of Ministers on 13 December 2023 at the 1484th meeting of the Ministers' Deputies), dostupno na: https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:[%22001-230759%22]} , datum pristupa 29.7.2025.

4.6. ITALIJA

4.6.1. Uvodno s metodološkim napomenama

Italija je također država s kojom Hrvatska graniči – doduše na moru - a dijelovi primorske Hrvatske s Italijom dijele i neka razdoblja povijesti[803]. Za razliku od država nastalih raspadom Jugoslavije, Italija je od početka dio poslijeratnih europskih integracija – EU i VE. U kontekstu naslova i teme ovog istraživanja o faktičnim izvlaštenjima, svojevrsna ironija je da je upravo u Rimu 1950. potpisan osnovni tekst Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, da bi pedeset i više godina kasnije Sud za ljudska prava u Strasbourgu ozbiljno prigovorio višedesetljetnoj praksi talijanskih javnih vlasti i sudova provođenoj još od 1950ih, osobito od 1970ih, do 2001., pa i kasnije. To govori da labav odnos prema privatnom vlasništvu nije odlika samo i jedino bivših komunističkih odnosno tranzicijskih zemalja koje proživljavaju *„porođajne muke“*. Zasigurno su ih proživjele i druge danas „*napredne“* (u području gospodarstva i zaštićenosti ljudskih prava) države u počecima svoje državnosti vladavine prava *(rule of law)* uz *„privatno“* vlasništvo i tržišnu ekonomiju.

Dok je u Hrvatskoj češća situacija tzv. regulatornih faktičnih izvlaštenja (primjerice zakonsko stjecanje vlasništva napravljeno prijelaznim odredbama ZC/11 na razini cijelog državnog teritorija, doduše u kombinaciji s fizičkim oduzimanjem), u Italiji praksa koja se nazivala konstruktivnim izvlaštenjem bi spadala u grupu *„čistih“* fizičkih faktičnih izvlaštenja - konkretno izvlaštenja provedenih izvedenim radovima i *„nepovratnom izmjenom“* zemljišta, sve bez akta o stjecanju koji bi bio dostavljen (dotadašnjim) vlasnicima i bez određivanja naknade. No čak i nakon odluka ESLJP još od 2000. kojima je takva praksa talijanskih nacionalnih tijela utvrđena povredom konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva, u sličnom pravcu su nastavile i daljnje legislativne promjene i praksa u Italiji, smatrajući da su udovoljili konvencijskim standardima i predmetnim odlukama ESLJP. Talijanske javne vlasti bile su prilično uporne, a konačno

[803] Venecija / Mletačka Republika je – uz prekide – vladala velikim dijelom primorskom Hrvatskom gotovo u cijelom razdoblju državnosti Mletačke Republike - još od 1000. pa do 1797. s usponom Napoleonove Francuske. Rimskim ugovorima iz svibnja 1941. tadašnja Kraljevina Italija dobila je pod svoju vlast dijelove Dalmacije i to: područje Zadra, Šibenika, Splita, otoke Vis, Korčulu, Mljet i mnoge druge manje otoke, zatim Boku kotorsku te dijelove Hrvatskog primorja (otoke Krk i Rab) i Gorskog kotara. Krajem 1943. Rimski ugovori su stvarno i pravno raskinuti te su ti dijelovi teritorija priključeni natrag Hrvatskoj.

odustajanje od sporne prakse uslijedilo je tek iza 2011. godine, s tim da se neki *„repovi"* još uvijek vuku.

Ono što je zajedničko talijanskom uređenju s uređenjem u RH te ostalim zemljama *exYu* jest što prethodno navedeno konstruktivno izvlaštenje (oblik faktičnog izvlaštenja karakterističan za Italiju) nije propisano zakonom – ni talijanskim Zakonom iz 1971., ni hrvatskim ZC/11 – nego se radi o pravnom institutu kojeg je iskristalizirala praksa sudova, osobito glede zastarnog režima naknade.

Stoga analiza regulative i prakse u Italiji može poslužiti kao dobar putokaz hrvatskim sudovima, zakonodavcu i generalno stručnoj javnosti u RH, s obzirom da se radi o bitno istovjetnim pitanjima i pojavama, mada se nazivaju različitim imenima[804].

Metodološke napomene:

Komparativno istraživanje talijanskog zakonodavstva, prakse sudova u Italiji i prakse ESLJP u predmetima protiv Italije u oblasti faktičnih izvlaštenja i u bitnome sličnih pojava te naknade za takva oduzimanja i/ili ograničenja prava vlasništva provest će se na metodološki drugačiji način nego što je to napravljeno kod BiH (FBiH i Republike Srpske), Srbije, Sjeverne Makedonije i Crne Gore.

Prvo, u razdoblju nakon 1945. talijanski pravni sustav se razvijao samostalno, u uvjetima jednovrsnosti i nepovredivosti vlasništva te u okvirima europskih integracija – EU i VE. S druge strane, RH i navedene zemlje su se u razdoblju do 1990ih razvijale unutar zajedničke države (FNRJ/SFRJ), u potpuno drugačijim društveno-ekonomskim postavkama, da bi tek tih godina sve te države se osamostalile i započele tranziciju[805], a kasnije i postale članice Vijeća Europe[806]. Pored toga, sljednice FNRJ/SFRJ po prirodi stvari imaju puno podudarnih točaka u području izvlaštenja, dok je Italija imala vlastiti put.

Drugo, uslijed iznimne složenosti i dugotrajne evolucije pravnih stavova u predmetnoj oblasti (od 1970ih nadalje, zasigurno preko 40 godina), sumarno izlaganje bi bilo na štetu kvalitete istraživanja

[804] *Falsus nominatio non nocet.* Imajući u vidu posljednje revizijske odluke VSRH iz 2024. i 2025. – o tome da su talijansko zakonodavstvo i praksa sudova u Italiji činjenično i pravno **različiti** od istih u RH – zaključilo bi se da VSRH ne smatra od utjecaja odluke ESLJP protiv Italije u ovim predmetima na odluke hrvatskih sudova.
[805] Op.cit. Zagrajski, S.; str. 125. – 163.
[806] RH za sada jedina od analiziranih sljednica SFRJ koja je članica EU.

koje ima za cilj verifikaciju postavljenih hipoteza provesti kroz uspoređivanje hrvatske prakse s jedne strane, navedenih država *exYu* s druge strane, te Italije s treće strane. Stoga je od odlučne važnosti za završni dio ovog istraživanja da *„talijanska"* komparativna podloga bude pripremljena sistematično i lako pregledno.

Treće, dok je u analiziranim zemljama *exYu* teorija i praksa ustaljenog stajališta o nezastarijevanju naknade za svako izvlaštenje (izuzev RH), Italija je pretrpjela velike kritike od ESLJP te je nad njom proveden gotovo dvadeset godina dug proces nadzora izvršenja odluka ESLJP glede predmetnih pojava faktičnih izvlaštenja.

Uslijed svega navedenoga, zaključeno je da se komparativno istraživanje glede Italije provede po vremenskim epohama, sukladno bitnim događajima u promatranoj evoluciji razvoja pravne zaštite u predmetnoj oblasti.

4.6.2. Razdoblje od 1950ih godina do 2001.

4.6.2.1. Zakon (1971.) s propisanom mogućnosti tzv. hitne okupacije zemljišta te izvođenja i dovršetka javnih radova od strane lokalnih vlasti prije provođenja postupka izvlaštenja i prije isplate naknade *(accessione invertita)*

U Italiji regulatorni okvir primjene moći javne vlasti izvlastiti privatno vlasništvo ***(potere ablatorio)***[807] bio je kronološki kako slijedi:

- zakonom broj 2359. iz 1865. o izvlaštenjima radi javne korisnosti *(espropriazioni per causa di utilità pubblica)*[808] **državne ili nadregionalne** nadležnosti;
- zakonom broj 865 iz 1971.[809] regulirano je izvlaštenje **regionalne ili općinske** nadležnosti;
- zakonikom *(Testo Unico),* proglašenim Dekretom Predsjednika broj *327/2001*, na snazi od 30.6.2003.[810] donesen je pročišćeni/konsolidirani tekst zakonskih i podzakonskih odredbi o izvlaštenju za potrebe javnih službi - s ciljem organskog uređenja instituta te vraćanja transparentnosti i proceduralne jasnoće u postupak izvlaštenja.

[807] Moć javne vlasti izvlastiti privatno vlasništvo se u zemljama engleskog govornog područja naziva ***„eminent domain".***
[808] Donesen kraljevskim dekretom 25.6.1865., objavljen u službenom glasilu *(Gazzetta Ufficiale)* 8.7.1865., izmijenjen zakonom br. 5188/1879.
[809] Od 22.10.1971, izmijenjen zakonima br. 8/1972, 10/1977 i 1/1978.
[810] Izmijenjen br. 166/2002, 302/2002, 330/2004, 244/2007 i ***111/2011.***

Osim navedenih propisa koji detaljnije uređuju pitanja izvlaštenja radi javne koristi, temeljna načela sadržana su u:

- odredbama članka 834. talijanskog Građanskog zakonika *(Codice Civile)*[811] koje propisuju:
    - *"Nitko ne može biti lišen svih ili nekih stvari u svom vlasništvu,* ***osim u zakonom utvrđenom javnom interesu i uz plaćanje pravedne naknade.*** *Pravila koja se odnose na izvlaštenje iz razloga općeg interesa uređuju se posebnim zakonima".*[812]

- odredbama članka 42. *(la proprietà pubblica e privata, e la sua funzione sociale)* talijanskog Ustava *(La Costituzione della Repubblica Italiana)*[813] koje propisuju:
    - *„Vlasništvo je javno ili privatno. Gospodarska dobra pripadaju državi, institucijama ili privatnim osobama. Privatno vlasništvo je priznato i zajamčeno zakonom, koji određuje načine stjecanja, uživanja i ograničenja kako bi se osigurala njegova društvena funkcija i učinilo dostupnim svima.* ***Privatno vlasništvo može se, u slučajevima predviđenim zakonom, uz naknadu, izvlastiti iz razloga općeg interesa."***[814]

Od 2015. nadalje postala je relevantna i odredba talijanskog Građanskog zakonika o tzv. **trajnim** prekršajima/protupravnim stanjima[815] tako što je konačno usuglašen stav talijanske sudske prakse (*Consiglio di Stato* i Ustavni sud, a konačno i Kasacijski sud) da korištenje zemljišta *sine titulo*/bez valjanog naslova stjecanja predstavlja upravo **trajni** prekršaj/protupravno stanje, te da zbog toga dolazi do odgode početka tijeka zastarnog roka za potraživanje naknade, a ne do prijenosa vlasništva na javnu vlast[816]. O tome više kasnije.

---

[811] Objavljen 4.4.1942. *(Gazzetta Ufficiale),* stupio na snagu 19.4.1942.

[812] *"Nessuno può essere privato in tutto o in parte dei beni di sua proprietà se non per causa di pubblico interesse, legalmente dichiarata,* ***e contro il pagamento di una giusta indennità****. Le norme relative all'espropriazione per causa di pubblico interesse sono determinate da leggi speciali."*

[813] Objavljen 27.12.1947. *(Gazzetta Ufficiale),* stupio na snagu 1.1.1948.

[814] *"La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge,* ***e salvo indennizzo****, espropriata per motivi d'interesse generale."*

[815] Članak 2043. *Codice Civile: Risarcimento per fatto* ***illecito:*** "*Qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno."* Naime, Kasacijski sud je odlukom od 19.1.2015. (br. 735) napravio veliki zaokret u svojoj praksi smatrajući takve radnje javnih vlasti ***trajnim prekršajima (un illecito permanente).***

[816] Usuglašavanjem prakse (svih) talijanskih sudskih tijela sa praksom ESLJP tek iza 2015. vratilo se na shvaćanja jedne linije sudske prakse krajem 1970ih/početkom 1980ih godina koja je odbačena suprotnom praksom Kasacijskog

U oba citirana temeljna izvora prepoznaju se temeljni konstituirajući elementi svakog izvlaštenja – a) zadaća zakona (posebnog ili općeg) da definira slučajeve u kojima se ovaj institut može koristiti, b) utvrđeni javni interes, te c) **pravo izvlaštenika na naknadu**[817] – koja načela su utvrđena početnim odredbama[818] Zakona iz 2001. godine.

Prvotno navedeni propis iz 1865. bio je na snazi više od punih stotinu godina, sve do stupanja na snagu Zakona iz 1971. koji uvodi mogućnost tzv. **ubrzanog ili hitnog *(occupazione emergenza)* preuzimanja posjeda/okupacije lokalnih vlasti**. Mogućnost koja se u praksi - pokazalo se - prečesto koristila i postala pravilo umjesto iznimka kako je bilo propisano.

Zakon iz 1971. lokalnim vlastima je dopuštao preuzimanje posjeda tuđeg zemljišta te početak građenja javnih objekata i drugih javnih radova **prije** provođenja postupka izvlaštenja i **prije** isplate naknade ***(accessione invertita – obrnuto pristupanje).*** Nakon što bi bilo utvrđeno postojanje javnog interesa i nakon što su odobreni planovi radova, vlasti su mogle donijeti naredbu o **hitnoj okupaciji** zemljišta koje treba biti predmetom izvlaštenja za ograničeno razdoblje koje ne premašuje pet godina. Naredba bi prestala važiti ako se u roku od tri mjeseca od njenog izdavanja ne bi preuzeo fizički posjed. Nakon što bi bio preuzet posjed, trebalo je izvršiti formalno izvlaštenje i isplatiti naknadu.

Navedena **hitna okupacija** trebala je *ex lege* biti samo iznimka od pravila, što se u praksi pokazalo drugačije. S druge strane, formalni postupak izvlaštenja i plaćanje naknade **nakon preuzimanja posjeda** trebalo je biti pravilo, a u praksi se nažalost rijetko provodilo.

Dakle, Zakon iz 1971. je predvidio ***institut hitne okupacije***[819] pod uvjetom da se to može dogoditi na razdoblje koje ne prelazi pet godina i uz naknadu, unutar kojeg razdoblja je morala biti izdana odluka o izvlaštenju. Vlasnik koji je trpio takvu okupaciju imao je pravo na odštetu koju je mogao zatražiti odmah kod nadležnog suda, ne čekajući ponudu javnih vlasti. Problem je bio što ako nakon

suda počevši od 1983. pa gotovo sve do 2015. Nakon čitavog niza presuda ESLJP protiv Italije, od izmijenjenog zakona 2011. vrijedi načelo prijenosa vlasništva tek po ispunjenju odgodnog uvjeta isplate naknade. Slično tako u Crnoj Gori glede pomorskog dobra nakon 2020. i presude ESLJP u predmetu *Nešić protiv Crne Gore.*

[817] Točnije, ***nema (ne bi smjelo biti) izvlaštenja bez naknade ili prije naknade.*** Drugim riječima, izvlaštenje može biti provedeno samo ***„uz" naknadu,*** što je terminologija prisutna u međunarodnim dokumentima i unutarnjim propisima svih analiziranih država.

[818] Čl.2. *Testo Unico/2001.*

[819] Ali ne i učinke tzv. konstruktivnog izvlaštenja/stjecateljske okupacije koji institut je kreirala sudska praksa.

zauzimanja/okupacije zemljišta u propisanom roku ne uslijedi mjera izvlaštenja, a započeti su ili završeni javni radovi na zemljištu?

Sudska praksa i doktrina su u početku razlikovale okupaciju bez valjane osnove stjecanja **od početka** *(sine titulo ab initio)* i **naknadno** nezakonitu okupaciju uslijed poništenja akata javne vlasti o tome.

Pitanja koja su se pojavljivala pred nižim nacionalnim sudovima u primjeni Zakona iz 1971. riješena su ključnom odlukom Kasacijskog suda *(Corte di Cassazione)* iz 1983.[820] (na koju su se niži sudovi pozivali i gotovo puna dva desetljeća kasnije) prema kojoj vlasnik gubi svoje pravo u trenutku *"nepovratne transformacije"* zemljišta završetkom predmetnih javnih radova. To se u teoriji i praksi nazivalo ***tzv. accessione invertita (obrnuto pristupanje)*** što znači da se tuđe zemljište faktično preuzelo **prije** provođenja postupka i **prije** isplate naknade[821], a samo izvlaštenje je nazvano **konstruktivnim ili neizravnim *(l'espropriazione construttiva o indiretta)* izvlaštenjem.**

Kasacijski sud je zauzeo stav da **trenutak nepovratne transformacije zemljišta** predstavlja trenutak prijenosa vlasništva (*irreversibile trasformazione del bene* - po tadašnjoj praksi sudova u Italiji)[822], te da bi od tog trenutka izvlašteniku počeo teći i zastarni rok za potraživanje naknade za zemljište oduzeto *sine titulo*, a s obzirom da naknada nije isplaćena automatski, prethodno i po službenoj dužnosti od strane javne vlasti koja je **stekla vlasništvo *(occupazione acquisitiva/appropriativa)*** predmetnog zemljišta.

Institut **stjecateljske okupacije[823] *(occupazione acquisitiva/appropriativa)*** odnosno konstruktivnog izvlaštenja u cijelosti je iskreirala i oblikovala praksa sudova u Italiji, dok u samim odredbama Zakona iz 1971. nema govora o trenutku **nepovratne transformacije zemljišta *(irreversibile trasformazione del bene)*** kao trenutku prijenosa vlasništva (odluka Kasacijskog suda

[820] Odluka talijanskog Kasacijskog suda broj 1464. od 16.2.1983.

[821] Sam naziv ***„obrnuto pristupanje"*** ukazuje da bi se trebalo raditi o iznimci od pravila. Jasno je što je pravilo i po međunarodnim dokumentima i po nacionalnim propisima - prvo isplata naknade, pa onda okupacija/zauzimanje zemljišta. U SAD se to naziva ***"inverse condemnation".***

[822] Vidi primjerice odluke ESLJP iz 2014. u predmetu *D'Asta protiv Italije* i iz 2015. u predmetu *Russo protiv Italije,* a u kojima je drugačije zaključeno pozivajući se na načelo pravne sigurnosti i načelo predvidivosti u okviru konvencijskog načela zakonitosti.

[823] Na hrvatskom jeziku i potpuno pravno precizno bi se trebalo govoriti o okupaciji s učinkom stjecanja prava vlasništva bez zakonskog naslova stjecanja prava vlasništva – *sine titulo.* Drugim riječima, bez provođenja propisanog postupka izvlaštenja i bez određivanja naknade. Iz praktičnih razloga u nastavku teksta koristit će se kraći izraz ***„stjecateljska okupacija",*** sukladno doslovnom prijevodu s talijanskog jezika.

iz 1983.) i kao trenutku početka tijeka zastarnog roka za isplatu naknade za oduzeto zemljište (stav Opće sjednice Kasacijskog suda iz 1992.).[824] Praksa talijanskih vlasti o tzv. konstruktivnom izvlaštenju/stjecateljskoj okupaciji[825] u sljedećim desetljećima višestruko je iskritizirana odlukama ESLJP **zbog izostanka predvidivih pravila koja bi uređivala prijenos vlasništva i naknadu te zbog izostanka primjerenih, učinkovitih i transparentnih mehanizama za pružanje naknade,** uključujući pitanja njezine (ne)adekvatnosti i (ne)zastarivosti.

Prije odluka ESLJP u konkretnim predmetima te posljedičnih promjena legislative i prakse u Italiji, potrebno je prikazati praksu talijanskih nacionalnih tijela u razdoblju **prije i nakon** predmetne odluke Kasacijskog suda iz 1983. te **različite linije sudske prakse.**

Naime, od sedamdesetih je godina (prema podacima iz sudskih odluka bilo je primjera i iz pedesetih i šezdesetih godina) veliki broj lokalnih vlasti stupio u posjed zemljišta koristeći opisani **hitni** postupak, a da nakon toga nisu donijeli akt o izvlaštenju. Talijanski sudovi su bili suočeni s predmetima u kojima je zemljoposjednik **faktično *(de facto)*** izgubio posjed zemljišta budući da je izvršeno stupanje u posjed i da su poduzeti, pa i završeni građevinski radovi u javnom interesu. Postavilo se pitanje je li sama činjenica da su radovi izvedeni značila da je vlasnik također izgubio i pravo vlasništva na zemljištu.

---

[824] Dakle, prijenos vlasništva – stjecanje prava javnopravnih osoba i gubitak prava privatnopravnih osoba – događao se po tadašnjem stajalištu najviših sudova u Italiji u trenutku završetka javnih radova zbog kojih je okupacija izvršena (npr. izgradnja ceste kao tzv. ***nepovratna izmijenjenost*** nekretnine), što je isti trenutak za koji trenutna praksa **Vrhovnog suda RH** smatra trenutkom prijenosa vlasništva kod primjene odredaba čl.131. – 133. ZC/11 i što je još važnije, početkom tijeka zastarnog roka za potraživanje naknade.

[825] ***"L'occupazione acquisitiva ha all'origine una dichiarazione di pubblica utilità e si perfeziona con l'irreversibile trasformazione del suolo e la realizzazione dell'opera pubblica.*** *Dopo le Sezioni unite del 1983, la giurisprudenza unanime ha enunciato il principio secondo cui, data l'occupazione illegittima del suolo privato da parte della pubblica amministrazione, l'acquisto a titolo originario della proprietà da parte della medesima è determinato dalla radicale trasformazione del fondo conseguente alla realizzazione dell'opera.* ***Questo momento segna, dunque, il momento dell'acquisto del diritto di proprietà per la pubblica amministrazione e il momento dell'insorgere del diritto al risarcimento del danno per il privato.*** *Diventa quindi essenziale individuare questo momento tra le diverse fasi del processo acquisitivo, perché definire il concetto di irreversibile trasformazione del fondo significa individuare il* ***momento del prodursi dell'effetto estintivo – acquisitivo.*** *Secondo la giurisprudenza, al fine di individuare tale momento, è necessario distinguere tra l'occupazione illegittima ab origine e l'occupazione in origine legittima, come nell'ipotesi di occupazione d'urgenza.* ***Nel primo caso, l'effetto estintivo – acquisitivo dipende dalla irreversibile trasformazione del suolo, nel secondo, qualora detta trasformazione ha luogo durante il periodo di occupazione legittima, allo scadere della stessa.*** *La necessità di individuare in concreto il momento in cui ha luogo la trasformazione del fondo dipende dal fatto che questo momento assume un ulteriore duplice significato nel fenomeno occupativo:* ***esso è anche il dies a quo da cui decorre il termine di prescrizione per il risarcimento del danno, nonché il momento di riferimento per accertare il valore del fondo ai fini dello stesso risarcimento."*** Izvor: Lai, F.; *La nuova disciplina dell'occupazione acquisitive: l'atto di acquisizione e giusto procedimento acquisitivo;* Universita degli studi di Cagliari, 2013/2014, str.60., https://iris.unica.it/bitstream/11584/266832/1/PhD_Thesis_LaiFabiana.pdf , datum pristupa 2.8.2025.

Izvor podataka u ovom dijelu pretežno su odluke ESLJP u dva predmeta - *Carbonara i Ventura protiv Italije* i *Belvedere Alberghiera S.R.L. protiv Italije* – obje od 30.5.2000., u kojima je na identičan način uvodno izložen povijesni kontekst mjerodavnog domaćeg prava i prakse počevši od 1971. ususret konkretnim predmetima koji su pred ESLJP inicirani 1994. odnosno 1996.[826]

O epohalnoj važnosti odluke Kasacijskog suda iz 1983. govori i to da je uvodno u citiranim odlukama ESLJP od 30.5.2000. dio II. o mjerodavnom domaćem pravu i praksi sistematiziran na sudsku praksu **prije** predmetne odluke iz 1983. i na sudsku praksu **nakon** nje. Naime, odlukama Kasacijskog suda postojalo je bitno odstupanje glede učinaka dovršetka građevinskih radova u javnom interesu na zemljištu čiji je posjed nezakonito uzet. Nezakonit posjed znači da je posjed nezakonit od početka (drugim riječima stečen bez ovlasti) ili da je prvotno bio stečen uz valjano ovlaštenje, ali da je nakon toga postao nezakonit - bilo stoga što je ukinuto ovlaštenje ili stoga što posjed traje nakon ovlaštenog razdoblja, a da rješenje o izvlaštenju nije doneseno.

1. **Prema jednoj liniji sudske prakse,** vlasnik zemljišta koje je bilo u posjedu javne vlasti ne gubi vlasništvo nakon završetka radova u javnom interesu. No, vlasnik ne bi mogao tražiti povrat zemljišta, nego mu je jedino pravno sredstvo podnošenje tužbe za naknadu štete zbog nezakonitog posjeda. Na takve se tužbe **ne primjenjuju nikakvi rokovi zastare** budući da je nezakonita narav njihovog posjeda **trajala**. Vlasti su mogle u svako doba izdati formalni akt o izvlaštenju. Ako bi to učinile, tužba za naknadu štete pretvorila bi se u spor o naknadi za izvlaštenje, s time da je potraživanje naknade štete za gubitak uživanja zemljišta postojalo samo za razdoblje prije donošenja rješenja o izvlaštenju[827]. Primjerice citiranijom odlukom Kasacijskog suda (3.12.1980., broj 6308) zaključeno je da okupacija i prenamjena zemljišta predstavljaju **trajni prekršaj** *(un illecito permanente)* koji se **obnavlja iz dana u dan** *(che si rinnovava di giorno in giorno)* koji nije podložan (petogodišnjim i drugim) zastarnim rokovima.[828]

2. **Prema drugoj liniji,** zemljoposjednik nije izgubio vlasništvo zemljišta i mogao je tražiti povrat posjeda ako djelovanje vlasti nije bilo u javnom interesu[829].

---

[826] Dio II. obje odluke ESLJP od 30.5.2000. pod naslovom *„mjerodavno domaće pravo i praksa"/„relevant domestic law and practice".*

[827] Vidi, između ostalih izvora prava, presude Kasacijskog suda br. 2341 iz 1982., 4741 iz 1981., te 6452 i 6308 iz 1980.

[828] *"L'occupazione e la trasformazione dell'immobile, difatti, erano riconosciuti come* ***un illecito permanente (che si rinnovava di giorno in giorno e, dunque, non era soggetto ai termini di prescrizione quinquennale)*** *fonte di responsabilità acquiliana e fonte del diritto del privato ad essere risarcito del danno conseguente alla perdita delle utilità ritraibili dalla sua proprietà, sostanzialmente svuotata di ogni contenuto."* Izvor: Borrelli, R.; *L'art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001,* Universita di Foggia, 2013/2014, str.29., https://fair.unifg.it/handle/11369/331763 , datum pristupa 2.8.2025.

[829] Vidi, na primjer, presude Kasacijskog suda br. 1578 iz 1976. i 5679 iz 1980.

3. **Prema trećoj liniji,** vlasnik kojemu su vlasti oduzele posjed automatski gubi vlasništvo nad zemljištem čim je ono **nepovratno izmijenjeno**[830]**,** to jest po dovršetku radova u javom interesu. Tada ima pravo na tužbu za naknadu štete[831].

Odlukom iz 1983. (broj 1464.), koja je obilježila praksu Kasacijskog suda i nižestupanjskih sudova u Italiji gotovo sve do 2015., prihvaćena je citirana treća linija sudske prakse.

Prije toga u praksi talijanskih sudova bilo je različitih rješenja glede zastare, osobito identificiranja početka tijeka ***(dies a quo)*** zastare. Sporna okupacija i prenamjena zemljišta od strane javnih vlasti prvo se smatrao **trajnim** prekršajem, pa se uzimalo da zastara naknade počinje teći kada se zemljište oslobodi od strane javne vlasti.[832] Nakon toga se zauzeo stav da sporne radnje predstavljaju **trenutni** prekršaj koji je dovršen trenutkom završetka radova i prenamjene privatne imovine u javnu, pa se počelo uzimati da od tog trenutka počinje teći zastara naknade. Teškoće u individualizaciji trenutka **početka tijeka *(dies a quo)* zastare** u konkretnim sudskim predmetima dovodili su često do apsurdnih posljedica da bi javna vlast **besplatno *(gratuitamente)*** stekla

[830] Ključni trenutak s kojim se dugo vremena povezivao učinak prelaska vlasništva s privatnopravnog subjekta na javnopravnog subjekta i učinak početka tijeka zastarnog roka u kojem privatnopravni subjekt može (mora) tražiti naknadu. U talijanskoj pravnoj znanosti: „*Aspetto molto importante del risarcimento del danno è il tempo iniziale da cui far decorrere il termine di prescrizione che coincide con l'irreversibile trasformazione del suolo. Il problema è rappresentato dal fatto che* ***tale momento non è stato individuato con certezza né dalla giurisprudenza, né dalla dottrina,*** *le quali hanno incontrato difficoltà nella definizione dell'esatto istante in cui il fondo perde i suoi connotati caratteristici, facendo riferimento a criteri percepibili dal* ***soggetto dotato di media diligenza****. Inoltre non è facile creare una regola generale che possa individuare a priori, per ogni genere di costruzione, il momento di inizio, che invece dipende una serie di fattori tra loro collegati.“* Izvor: Maykol, P.: *Il percorso dell'occupazione acquisitiva - Genesi e trasformazioni dell'istituto alla luce del dialogo a distanza tra le Corti;* Universita di Pisa, 2015/2016, str.51., https://core.ac.uk/download/79622137.pdf , datum pristupa 2.8.2025.

[831] Jedini izvor je presuda Kasacijskog suda br. 3243 iz 1979.

[832] Tako u odlukama Kasacijskog suda od 12.4.1972 (br. 3576) i od 19.6.1961. (broj 1440).

vlasništvo zemljišta kojeg je okupirala i izmijenila izvan (vlastitim) zakonom predviđenog postupka.[833] I takvih slučajeva nije bilo malo.[834]

4.6.2.2. Institut tzv. konstruktivnog izvlaštenja i stjecateljske okupacije *(occupazione acquisitiva/appropriativa)* kreiran i oblikovan praksom Kasacijskog suda (od 1983.), uz podršku talijanskog zakonodavca i Ustavnog suda, te odluke ESLJP (2000.) u predmetu *Carbonara i Ventura*; te u predmetu *Belvedere Alberghiera S.R.L.*

U presudi od 16. veljače 1983. godine (br. 1464), Kasacijski sud je zasjedajući u općoj sjednici riješio sukob različitih pravnih stajališta tako što je **prihvatio navedenu treću liniju sudske prakse,** pri tome ustanovljujući **pravilo o konstruktivnom izvlaštenju *(accessione invertita/occupazione acquisitiva).***

Prema tom pravilu, javne vlasti stječu pravo vlasništva zemljišta od početka i prije formalnog izvlaštenja ako nakon preuzimanja posjeda zemljišta - bez obzira je li takav posjed zakonit - **budu dovršeni radovi od javnog interesa[835]**. Dakle, ako zemljište bude neovlašteno uzeto u posjed do

---

[833] *"Con riferimento alla prescrizione, si sono avute varie oscillazioni nella giurisprudenza.* ***L'illecito*** *in un primo tempo è stato considerato* ***permanente,*** *e quindi* ***il dies a quo*** *del periodo di prescrizione è stato individuato nel momento di cessazione della permanenza, cioè* ***nel momento della liberazione del fondo da parte dell'amministrazione,*** *vicenda che praticamente non si verificava mai. Successivamente, si è ritenuto che* ***l'illecito*** *occupativo fosse* ***istantaneo****, consumandosi al momento della realizzazione dell'opera, e quindi* ***al momento della trasformazione del bene privato in bene pubblico.*** *Tale soluzione si è rivelata iniqua non di rado, in quanto a fronte dei tempi lunghi per la realizzazione delle opere pubbliche, e della* ***incertezza in merito alla individuazione concreta del dies a quo,*** *il periodo quinquennale di prescrizione risultava insufficiente, con la conseguenza che* ***in più casi l'amministrazione ha acquistato gratuitamente suoli private."*** Izvor: Sergi, A.; *Il potere di acquisizione successiva nel diritto della espropriazione per pubblica utilita tra principio di legalita e "giusto equilibrio";* Universita degli studi di Milano, 2009 – 2010, str. 88. i 89., https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b98f-4280-748b-e053-3a05fe0a3a96/phd_unimi_R06949.pdf , datum pristupa 2.8.2025.

[834] *"A prima vista potrebbe sembrare che* ***solo i malaccorti (neoprezni)*** *possano incappare in una prescrizione quinquennale. Pare invece che costoro siano legioni, e, comunque, la giurisprudenza edita registra* ***storie allucinanti (šokantne)*** *di cause impostate ne modo più strano ed inefficace".* Izvor: Gambaro, A.; L'occupazione acquisitiva ed i dialoghi tra i formanti; Foro it., 1993, str. 406., op.cit. Sergi, A.; str. 88. i 89.

[835] ***"Il diritto al risarcimento invece sorge dal momento dell'irreversibile trasformazione. La Cassazione ha scelto di lasciare al giudice a quo l'accertamento di tale momento in modo da avere una tutela adeguata per i singoli casi.*** *In realtà a questo fa da contraltare* ***una certa difficoltà per il soggetto privato*** *nell'individuare il dies a quo per il computo del periodo di prescrizione. Il che si traduce in* ***un vantaggio per il soggetto danneggiante****. L'esecuzione dell'opera pubblica è elemento necessario, ma non sufficiente all'integrazione della fondamentale trasformazione del fondo, in quanto deve sussistere anche la sostanziale impossibilità di utilizzo del bene conformemente alla sua destinazione precedente,* ***svuotando del tutto il diritto del privato.*** *Per questo si deve analizzare dall'altro lato l'idoneità dell'opera a vanificare l'esercizio del diritto da parte del privato. In questi termini si deve parlare di "un'opera che si delinea nei suoi connotati effettivi e nelle sue previste caratteristiche", tale che un eventuale ripristino della situazione antecedente sarebbe possibile solo attraverso un nuovo stravolgimento della realtà.* ***L'opera deve aver assunto le caratteristiche proprie della categoria di beni cui appartiene, e ciò deve essere "oggettivamente riconoscibile e percepibile all'esterno", ad esempio per una strada è l'idoneità ad essere percorsa come tale."*** Izvor: Maykol, P., op.cit., str.54.

prijenosa vlasništva dolazi kad radovi od javnog interesa budu dovršeni. Ako je stjecanje posjeda bilo od početka zakonito/ovlašteno, vlasništvo se prenosi po isteku razdoblja ovlaštenog posjeda. Istom presudom je Kasacijski sud naveo kako po konstruktivnom izvlaštenju vlasnik ima pravo na naknadu u cijelosti budući da se stjecanje zemljišta dogodilo bez pravnog osnova *(sine titulo).* No, **naknada se ne isplaćuje automatski: vlasnik mora podnijeti zahtjev za naknadu**. Uz to, pravo na naknadu podliježe petogodišnjem roku zastare koji se primjenjuje na tužbe za izvanugovornu naknadu štete. Taj rok počinje teći od datuma kad je zemljište nepovratno izmijenjeno. Što se tiče pitanja zastare, **prvotno se držalo da se ne primjenjuje nikakva zastara**, budući da je posjed zemljišta bez pravne osnove **trajni** nezakonit čin. U svojoj je presudi br. 1464 iz 1983. godine Kasacijski sud naveo da se na pravo na naknadu primjenjuje petogodišnji rok zastare. Nakon toga, Prvi odjel Kasacijskog suda ustanovio je da bi se trebao primjenjivati desetogodišnji rok zastare[836].

Talijanska vlada je u tužbama za svojevrsno zloupotrijebljeno okupiranje/uzurpiranje privatnog zemljišta u svrhu javnog interesa *("occupazione acquisitiva")* tvrdila da će se vladavina prava poštivati, dok slučajevi gdje se primjenjuje načelo zakonitosti podliježu stalnom tumačenju od strane sudova. Prethodno navedeno nije bilo uvjerljivo ESLJP koji je osudio talijansku državu zbog dugog proteka vremena do plaćanja naknade za izvlaštenje[837].

Godine 1988. stupio je na snagu Zakon kojim je prvi put talijanski zakonodavac predvidio institut tzv. stjecateljske okupacije**,** a po kojem vlasnik zemljišta koje je nezakonito izvlašteno može zahtijevati naknadu štete, ali ne i povrat imovine na kojoj je izgrađena javna građevina[838]. Stoga su se u postupcima do 2011. privatnopravni subjekti – očitujući na prigovor zastare – pozivali da je

[836] Vidi presude br. 7952 iz 1991. i 10979 iz 1992.
[837] Presuda ESLJP u predmetu *Zubani protiv Italije* od 7.8.1996., broj 14025/88.
[838] Što je kasnije potvrdio i Ustavni sud u presudi br. 188 od 23.5.1995.

zastara mogla početi teći[839] ili od stupanja na snagu navedenog Zakona (1988.)[840] ili od odluke Ustavnog suda (1991.)[841] kojom je proširena primjena instituta tzv. stjecateljske okupacije.

Kasacijski sud na Općoj sjednici (22.11.1992.) konačno je odlučio o pitanju zastare, držeći **da je rok zastare pet godina i da počinje teći od datuma kad je zemljište nepovratno izmijenjeno[842],** dok su s obzirom na teškoće u identificiranju[843] početka tijeka *(dies a quo)* zastare formulirani kriteriji čije (ne)postojanje će u svakom konkretnom ocjenjivati nadležni sud.[844] Štoviše, sam Kasacijski sud je priznao da je početak tijeka zastare posljedica nezakonitog postupanja javne vlasti koja je nepovratno prenamijenila tuđe zemljište.[845]

U konkretnim sudskim predmetima pokazale su se brojne nesigurnosti i *„sive zone"*. U nekim slučajevima se trenutku nepovratne izmijenjenosti zemljište davao učinak prijenosa prava vlasništva ***(l'effetto estintivo-acquisitivo)*** u korist javne vlasti, na štetu privatnopravnog subjekta,

---

[839] *"A titolo esemplificativo si ricordi la sentenza 15 febbraio 2005 n. 3033, resa dalla Corte (di Cassazione) in seguito al ricorso di due proprietari che, privati del proprio diritto dominicale ed altresì della possibilità di ottenere una tutela di carattere risarcitorio in virtù del decorso del termine di prescrizione, censuravano l'operato dei giudici di merito in quanto* ***non avevano fatto decorrere la prescrizione dall'entrata in vigore della legge 27 ottobre 1988 n. 458 con cui per la prima volta il legislatore aveva cristallizzato l'istituto dell'occupazione appropriativa****, anche in considerazione delle pronunce della Corte di Strasburgo. Con la citata sentenza, la Corte rigettava il ricorso promosso dai proprietari ribadendo il principio per cui la legge n. 458/1988 avrebbe operato una sola ricognizione dell'istituto dell'occupazione acquisitiva, già diffusamente applicato nella prassi giurisprudenziale tanto da non poter ritenere* ***«con riferimento alla metà degli anni ottanta, in cui è maturata la prescrizione del diritto risarcitorio dei ricorrenti, che il proprietario non potesse avere sentore della perdita del proprio diritto per effetto del comportamento illecito dell'amministrazione».*** *Alternativamente, i ricorrenti chiedevano che* ***il dies a quo della prescrizione della pretesa risarcitoria fosse fatto decorrere dalla pronuncia della Corte Costituzionale n. 486 del 27 dicembre 1991*** *con cui era stato esteso l'ambito di applicazione della disciplina dell'occupazione appropriativa."* Izvor: Bertarelli, C.; *Tutela dei diritti e time limits: uno studio alla luce dela giurisprudenza Europea;* Universita degli studi di Milano, 2012/2013, str. 103. i 104. https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b991-0688-748b-e053-3a05fe0a3a96/phd_unimi_R09254.pdf , datum pristupa 2.8.2025.

[840] Zakon broj 458., na snazi od 27.10.1988.

[841] Odluka Ustavnog suda broj 486., od 27.12.1991.

[842] *Corte di Cassazione, Sezioni Unite: „termine prescrizionale di cinque anni / quinquennale dal momento della irreversibile trasformazione del bene"*

[843] *"(...)* ***la grave incertezza*** *in ordine alla natura dell'illecito commesso dalla pubblica amministrazione con l'occupazione illegittima del fondo privato,* ***se permanente o istantaneo*** *(...)";* Izvor: Sergi, A.; op.cit., str.73.

[844] Točka 11. obrazloženja presude: *"Per quanto concerne poi* ***la difficoltà di individuare il momento in cui il suolo è divenuto di proprietà pubblica****, l'applicazione alle singole fattispecie dei criteri formulati al n. 9 non può che essere rimessa alla* ***prudente valutazione dei giudici di merito".***

[845] Borrelli, R.; op.cit., str.53.:*"Tale orientamento finì, tuttavia, per essere superato da un pronunciamento del 1992 delle Sezioni Unite della stessa Cassazione, che avrebbe* ***riconfermato il principio della prescrizione quinquennale, poi costantemente seguito****. L'acquisto a titolo originario della proprietà in capo alla p. a., infatti, doveva considerarsi,* ***la conseguenza immediata della impossibilità di restituire il bene al privato****, dopo che, a seguito di occupazione illegittima, esso fosse stato irreversibilmente trasformato in opera pubblica; questa impossibilità di restituzione, a sua volta, era* ***il frutto di comportamento illecito dell'amministrazione medesima****, la quale aveva realizzato l'opera pubblica con violazione delle norme che fissano i casi ed i modi per* ***il sacrificio della proprietà privata, ai fini di interesse generale."***

a u drugim slučajevima se taj učinak ne bi davao što je rezultiralo zaključkom da je privatnopravni subjekt i dalje smatran vlasnikom koji može tražiti uspostavu prijašnjeg stanja nekretnine i njen povrat.[846]

Daljnji razvoj događaja u sudskoj praksi pokazao je kako opisani mehanizam - prema kojem izvršavanje građevinskih radova u javnom interesu funkcionira tako da vlasništvo zemljišta bude preneseno na vlasti - podliježe iznimkama.

U svojoj presudi iz 1995.[847] Ustavni sud *(Corte Costituzionale)* je trebao odlučiti o dva pitanja:

- prvo, **je li pravilo o konstruktivnom izvlaštenju u skladu s Ustavom**, a Ustavni sud je utvrdio da je to pitanje nedopušteno jer da je on nadležan samo za ispitivanje zakonskih odredbi, a ne i pravila koja utvrđuju sudovi;
- drugo, držao je da **jest u skladu s Ustavom primjenjivanje petogodišnjeg roka zastare** za zahtjeve za naknadu izvanugovorne štete[848] na tužbu za naknadu za gubitak vlasništva zemljišta ovim putem.

Činjenica da vlasti postaju vlasnicima zemljišta tako što su iskoristile svoje nezakonito ponašanje u tom trenutku za talijanski Ustavni sud[849] nije predstavljala nikakvu poteškoću prema Ustavu s obrazloženjem da javni interes za očuvanje radova za javno dobro ima **veću težinu** od interesa pojedinca u odnosu na pravo vlasništva. U pravnoj znanosti je - u kontekstu pravične ravnoteže interesa – kritizirano opisano **(makijavelističko) načelo po kojem cilj opravdava sredstvo.[850]** Citirana odluka talijanskog Ustavnog suda iz 1995. suprotna je odluci ESLJP iz 2000.

---

[846] Borrelli, R.; op.cit., str.64.: *"**Come si vede, quindi, l'individuazione dei caratteri di quella trasformazione e destinazione irreversibile del bene all'opera pubblica, elementi costitutivi della fattispecie dell'accessione invertita, presentava molte incertezze e zone grigie e si manifestava, nell'applicazione giurisprudenziale, in modo assai variegato**. (...) Situazioni simili, inoltre, potevano essere regolate con soluzioni giurisprudenziali diverse, **ora riconoscendo l'effetto estintivo-acquisitivo** a favore della p.a., **ora ritenendo** non integrata la fattispecie dell'accessione invertita, con la conseguenza che il privato avrebbe potuto agire per la restituzione del bene."*

[847] Presuda Ustavnog suda br.188. od 23.5.1995. Talijanska Vlada se u predmetna dva postupka pred ESLJP (obje odluke od 30.5.2000.) pozivala na ovu odluku Ustavnog suda.

[848] Sukladno čl. 2043. Građanskog zakonika.

[849] Zanimljivo je povući paralelu sa RH. Kako je u prethodnim dijelovima elaborirano, hrvatski Ustavni sud u analiziranoj odluci od 7.2.2017. - kojom je odbio pokretanje postupka ocjene ustavnosti ZC/11 – nije odlučivao, barem ne izravno, o ustavnosti shvaćanja sudske prakse o zastarnom roku odnosno početku njegovog tijeka.

[850] ***"Violazioni di legge e comportamenti illeciti non devono essere consentiti a nessuno, neppure alla P.A. che anzi dovrebbe essere d'esempio rispettando, per prima, il principio di legalità** di cui all'art. 97 Cost., ribadito dall'art. 2 d.P.R. 327/2001, senza tentare giustificazioni con **la machiavellica affermazione che il fine, «la costruzione dell'opera pubblica», giustifica i mezzi adoperati,** e quindi anche l'attività illecita della P.A., in quanto il primo segno della corruzione di una società è la giustificazione dei mezzi adoperati con il fine che si vorrebbe perseguire".* Izvor: Carboni, V.; op.cit., str.1268., dostupno u Sergi, A., op.cit., str.318.

(Carbonara/Ventura protiv Italije) i u dijelu kojom je ESLJP zaključio (točka 67. obrazloženja) da se može pokazati neodgovarajućom zaštitom to što javne vlasti ne isplaćuju **automatski** naknadu za oduzimanje vlasništva, nego je bivši vlasnik mora tražiti u roku pet godina. S druge strane, Ustavni sud je u odluci iz 1995. naveo da bi i to ulazilo u **diskrecijske ovlasti zakonodavca.**[851]

U svojoj je presudi iz 1996.[852] Državno vijeće/Državni savjet *(Consiglio di Stato)*[853] navelo da nema konstruktivnog izvlaštenja kad upravni sudovi ukinu odluke nadležne javne vlasti i rješenje o hitnom pribavljanju posjeda jer bi inače sudska odluka bila lišena svrhe.

U presudi iz 1997.[854] Kasacijski sud je (Opća sjednica) smatrao da vlasti nisu stekle vlasništvo zemljišta ako su njihove odluke i utvrđenje da je izvlaštenje bilo u javnom interesu bili smatrani ništavim *ex tunc*. U takvim predmetima vlasnik zadržava pravo vlasništva nad zemljištem i može tražiti uspostavu ranijeg stanja („*restitutio in integrum")*. Podredno, mogao bi tražiti naknadu štete. Nezakonita narav posjeda u takvim je predmetima trajna i ne primjenjuje se nikakav rok zastare. U drugoj presudi iz 1997.[855] Kasacijski sud je (Opća sjednica) izrazio stav da nema prijenosa vlasništva kad su upravni sudovi poništili utvrđenje da je izvlaštenje u javnom interesu. Stoga se u takvim predmetima ne primjenjuje pravilo o konstruktivnom izvlaštenju. Vlasnik, koji zadržava vlasništvo nad zemljištem, ima pravo na „*restitutio in integrum"*. Ako je podnio tužbu za naknadu štete, to je povlačilo za sobom odustanak od prava na uspostavu ranijeg stanja. Što se tiče zastare, razlika između tzv. uzurpatorske okupacije *(occupazione usurpativa)* i tzv. stjecateljske okupacije *(occupazione acquisitiva)* ovom odlukom je postavljena kao *ratio decidendi.*[856] U presudi iz

---

[851] Lai, F., op.cit., str.71.: *"Su questo rilievo si sofferma la sentenza Carbonara e Ventura c. Italia, nella quale la Corte arriva a definire* ***«inadeguato un sistema che non garantisce al proprietario il riconoscimento automatico del diritto al risarcimento del danno».*** *Può osservarsi come, su questo punto, sia palese la* ***contrapposizione*** *tra la giurisprudenza della Corte EDU e la giurisprudenza della Corte costituzionale. Quest'ultima, come si è già avuto modo di rilevare, ha ritenuto che* ***«la disciplina conseguenziale all'estinzione del diritto dominicale per un verso è coerente alla connotazione illecita della vicenda e, per altro verso, rientra nella discrezionalità del legislatore».***"

[852] *Odluka Consiglio di Stato br.874. iz 1996.*

[853] U daljnjem tekstu - imajući u vidu gubitke u prijevodu sa izvornog talijanskog – koristit će se izraz ***„Consiglio di Stato".*** O žalbama protiv odluka *Consiglio di Stato* odlučuje Kasacijski sud.

[854] Odluka Kasacijskog suda br.1907. iz 1997. O ovoj odluci Carbone, V.; *L'arte del giudicare: un nuovo alt alle espropriazioni illecite;* Foro it., 1997. I., str.723., dostupno u Sergi, A., op.cit., str.51.

[855] Odluka Kasacijskog suda br.6515. iz 1997.

[856] *"Tale intervento ha quindi determinato la distinzione tra occupazione c.d. acquisitiva, caratterizzata dalla presenza della* ***dichiarazione di pubblica utilità,*** *e occupazione c.d. usurpativa, caratterizzata al contrario dall'assenza della stessa. Inoltre, la distinzione rilevava ai fini della* ***disciplina della prescrizione,*** *in quanto nel caso di occupazione acquisitiva l'illecito era ritenuto istantaneo, in considerazione del suddetto effetto acquisitivo, nel caso di occupazione usurpativa l'illecito era considerato permanente, con la conseguente* ***rinnovazione quotidiana del dies a quo del periodo di prescrizione"*** Izvor: Sergi, A.; op.cit., str. 82. i 83.

1998.[857] Prvi odjel Kasacijskog suda slijedio je odluku Opće sjednice i smatrao da nije došlo do prijenosa vlasništva konstruktivnim izvlaštenjem kad je smatrano da je utvrđenje radova u javnom interesu bilo nevaljano *ex tunc.*

U odlukama *Carbonara i Ventura protiv Italije*[858] *i Belvedere Alberghiera S.R.L. protiv Italije*[859]*,* obje donesene 30. svibnja 2000. godine, ESLJP je izrazio shvaćanje koje kasnije nikad nije promijenio te koje ističe i u najrecentnijim odlukama iz 2023.[860] i 2024.[861] protiv Italije - da praksa konstruktivnog ili neizravnog izvlaštenja **predstavlja** miješanje u pravo na mirno uživanje vlasništva i povredu članka 1. Protokola broj 1. Konvencije. Drugim riječima, da se pravila domaćeg prava - kada se praksa talijanskih lokalnih vlasti dovede u vezu sa legislativom i sudskom praksom – ***ne mogu smatrati dostupnim, jasnim i predvidivim (foreseeable)*** u konvencijskom smislu sukladno shvaćanjima ESLJP. ESLJP se nije složio ni s citiranom odlukom talijanskog Ustavnog suda broj 188. iz 1995. od istaknuvši da iako ne odlučuje o tome može li sudska praksa biti smatrana samodostatnim izvorom prava, mora ponoviti da ***vladavina prava pretpostavlja postojanje pravila unutarnjeg prava "suffisamment accessibles, précises et prévisibles" – "accessible, precise, foreseeable" - „dovoljno dostupnih, preciznih i predvidivih".***

Naime, Odbor ministara VE prati opisani problem od 2000. u okviru izvršenja presuda *Belvedere Alberghiera, Carbonara* i dr. itd., koji su definitivno potvrdili da u Italiji postoje **sustavne povrede i strukturni problemi** u ovom području, što je kasnije izraženo u Rezolucijama iz 2007. i 2017. u okviru (najmanje) sedamnaestogodišnjeg nadzornog procesa nad praksom talijanskih javnih vlasti.

Predmetne dvije odluke od 30.5.2000. – te odluke u predmetu *Guiso-Gallisay* (2005. o meritumu te 2008. i 2009. s promjenom stava glede visine naknade) - na službenim stranicama ESLJP[862] nazivaju se **vodećim slučajevima odnosno glavnim presudama[863]** u području faktičnog izvlaštenja u Italiji kroz praksu tzv. konstruktivnog izvlaštenja, dok se svi kasniji slučajevi nazivaju **ponavljajućima**[864]. Bitne dijelove citiranih odluka zbog opravdane potrebe preciznog prenošenja

[857] Odluka Kasacijskog suda br.148. iz 1998.
[858] Odluka ESLJP u predmetu broj 24638/94; u daljnjem tekstu: Carbonara i dr.
[859] Odluka ESLJP u predmetu broj 31524/96; u daljnjem tekstu: Belvedere.
[860] *Aprile protiv Italije i Gallo protiv Italije.*
[861] *Sorasio / Botto / Giletta protiv Italije i Donati protiv Italije.*
[862] https://hudoc.echr.coe.int/
[863] ***Leading case / caso principale – principal judgment / sentenza principale.***
[864] ***Repetitive case / caso ripetitivo.***

shvaćanja ESLJP - kasnije ponavljanih u drugim odlukama protiv Italije - potrebno je iznijeti u njihovom integralnom sadržaju.

Carbonara i Ventura

U predmetu Carbonara i Ventura podnositelji zahtjeva su gđa Elena Carbonara, g. Pasquale Carbonara, g. Augusto Carbonara i naposljetku g. Costantino Ventura, odvjetnik iz Barija koji je zastupao sebe i ostalo troje podnositelja.

> Podnositelji su bili vlasnici negrađevinskog zemljišta (grad Noicattaro, kraj Barija, regija Puglia) pored kojeg su gradske vlasti 1963. počele graditi školu. Kad je tijekom radova postalo jasno da će za dovršetak gradnje biti potrebno zemljište podnositelja, aktom vlasti iz Barija (1970.[865]) ovlaštene su vlasti iz Noicattara da u *ubrzanom/hitnom postupku (l'urgenza)* okupiraju predmetno zemljište u svrhu izvlaštenja u javnom interesu. Škola je dovršena nakon isteka roka ovlaštenog posjeda (1972.), a podnositelji - nakon što javne vlasti nisu donijele formalni akt o izvlaštenju i odredili naknadu – su 1980. podnijeli sudu u Bariju tužbu za naknadu protiv gradskih vlasti Noicattara. Iako je prvostupanjskom presudom naknada bila određena, žalbeni sud u Bariju je prihvatio žalbu gradskih vlasti prihvaćajući prigovor zastare, s obrazloženjem (1990.) da – prema pravilu o **konstruktivnom izvlaštenju,** kako su ga utvrdili sudovi[866] - su gradske vlasti stekle vlasništvo zemljišta **od dana završetka građevinskih radova** (1972.), pa su s obzirom na nezakonit način stjecanja podnositelji imali pravo na naknadu štete, ali da je **u roku od pet godina** od završetka radova nastupila zastara. Kasacijski sud (1993.) je potvrdio drugostupanjsku presudu pozivajući se na svoje shvaćanje s opće sjednice *(Sezioni Unite)* iz 1992. o primjeni petogodišnjeg zastarnog roka.

Podnositelji zahtjeva zatražili su da ESLJP utvrdi da u ovom predmetu primjena pravila o konstruktivnom izvlaštenju nije bila u skladu sa zahtjevima zakonitosti. Pozvali su se na pojam pravne norme i primijetili da je pravilo o konstruktivnom izvlaštenju **anomalija** u talijanskom pravnom sustavu. Domaći su ga sudovi smatrali izrazom *"prava koje živi"*. Talijanska Vlada se pozivala na presudu Ustavnog suda br. 188 iz 1995. i tvrdila da je situacija na koju se podnositelji zahtjeva žale sukladna s člankom 1. Protokola br. 1.

> ESLJP je uvodno naveo - budući da je svrha Konvencije jamčiti prava koja su *"praktična i djelotvorna"* – da treba utvrditi je li ta situacija prerasla u ***de facto*** **izvlaštenje,** pozivajući se na svoju odluku iz 1982. u predmetu *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske*. ESLJP je utvrdio da je došlo do miješanja u pravo vlasništva podnositelja time što je Kasacijski sud primijenivši pravilo o konstruktivnom izvlaštenju utvrdio da je završetkom radova

[865] Kako je vidljivo iz konkretnih predmeta, javne vlasti u Italiji su i prije Zakona iz 1971. donosili akte o hitnom preuzimanju posjeda tuđih zemljišta, nekad i preuzimali posjed bez ikakvog akta.
[866] "*Konstrukcija" konstruktivnog izvlaštenja* bila prisutna u odlukama redovnih sudova počevši od odluke Kasacijskog suda iz 1979., osobito one iz 1983.

došlo do prijenosa vlasništva u korist gradskih vlasti, što je za posljedicu imalo lišavanje mogućnosti za podnositelje da dobiju naknadu. Da bi bilo u skladu sa člankom 1. Protokola br. 1., takvo miješanje mora biti *"u javnom interesu", "uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnog prava",* i mora postići *"poštenu ravnotežu"* između zahtjeva općeg interesa zajednice i zahtjeva zaštite temeljnih prava pojedinca.[867] Nadalje, pitanje je li postignuta poštena ravnoteža *"postaje relevantno samo nakon što je ustanovljeno da dotično miješanje zadovoljava uvjete zakonitosti i da nije proizvoljno".* S obzirom da *„zahtjev zakonitosti (lawfulness) znači da pravila domaćeg prava moraju biti dovoljno dostupna, precizna i predvidiva“,* ESLJP je primijetio da se sudska praksa o konstruktivnim izvlaštenjima razvila na način koji je doveo do toga da se to pravilo primjenjuje nedosljedno, a to je čimbenik koji bi mogao dovesti do nepredvidivih ili proizvoljnih ishoda i lišiti parnične stranke djelotvorne zaštite njihovih prava i koji, posljedično, jest nedosljedan u odnosu na zahtjev zakonitosti. Naime, prema pravilu koje je ustanovio Kasacijski sud u svojoj presudi br. 1464 iz 1983., **svako konstruktivno izvlaštenje slijedi nakon nezakonitog oduzimanja posjeda zemljišta,** a ESLJP ima rezerve glede spojivosti sa zahtjevom zakonitosti mehanizma koji, općenito govoreći, omogućava **vlastima imati koristi od nezakonite situacije** u kojemu je zemljoposjedniku serviran ***fait accompli.***[868] [869]

S jedne strane, ESLJP je utvrdio da se - temeljem pravila o konstruktivnom izvlaštenju – do prijenosa vlasništva na javne vlasti dolazi **automatski, po dovršetku javnih radova.** ESLJP

---

[867] Op.cit., Lai, F., str.69.:*"Per risultare conforme all'art. 1, l'ingerenza deve essere effettuata «per cause di pubblica utilità» e «nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale», **inoltre, deve mantenere un «giusto equilibrio tra la necessità dell'interesse generale della collettività e gli imperativi di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo».** Tuttavia, nell'ipotesi dell'occupazione appropriativa, la Corte ha rilevato che l'ingerenza attuata dalla pubblica amministrazione italiana non rispetti i criteri propri dell'ingerenza legittima. In entrambe le sentenze, il ragionamento della Corte si fonda sul doveroso rispetto del **principio di legalità,** da essa espressamente definito come **«uno dei principi cardine di una società democratica».** Detto principio non è inteso dalla Corte **in senso formale,** ossia come la necessità di un testo normativo che disciplini l'istituto in esame, **ma in senso sostanziale,** quale principio che dà rilievo alla **certezza della regola giuridica applicata**; pertanto, **il principio di legalità può dirsi rispettato solo quando le norme di diritto interno sono «sufficientemente accessibili, precise e prevedibili».”***

[868] *Fait accompli [fɛtakopli'] (franc.),* svršen čin, gotova stvar; događaji i činjenice koji se više ne mogu promijeniti. Dostupno na https://www.enciklopedija.hr/clanak/fait-accompli , datum pristupa 3.8.2025.

[869] Slično u talijanskoj pravnoj znanosti: Ruoppo, R., *Lo standard di tutela del diritto di proprieta nel diritto internazionale e nella CEDU; 2017*/2018, Universita degli studi di Napoli Federico II, str.110., dostupno na: https://core.ac.uk/download/328814949.pdf , datum pristupa 4.8.2025.:*"La Corte europea, pur non escludendo l''idoneità di un principio di origine giurisprudenziale a costituire il fondamento della misura statale, ha evidenziato la necessità che tale **base giuridica fosse accessibile e prevedibile.** Il vulnus rispetto a tali predicati indefettibili del parametro legale era connesso alle applicazioni contraddittorie dell''istituto in esame che conducevano **a risultati arbitrari ed imprevedibili per i destinatari**. In particolare, le **oscillazioni concernenti l''applicazione dell''accessione invertita riguardavano i seguenti profili:** la ricostruzione del contegno delle autorità pubbliche, se integrante un illecito istantaneo ad effetti permanenti o piuttosto un illecito permanente; **il dies a quo della decorrenza del termine di prescrizione inerente la domanda risarcitoria**; infine il momento in cui si sarebbe realizzata **l''irreversibile trasformazione del fondo,** non essendo di facile comprensione l''individuazione del momento in cui l''occupazione pubblica avrebbe comportato il mutamento delle caratteristiche morfologiche e funzionali del bene determinandone **una inequivoca destinazione pubblicistica.** L'irragionevolezza del sistema veniva ravvisata nella circostanza che la ricostruzione dell''istituto in esame consentiva **alla pubblica autorità di trarre un beneficio da una precedente condotta illecita,** realizzando una fattispecie ablativa senza predisporre **un meccanismo automatico di ristoro patrimoniale in favore del privato** destinatario dell''iniziativa pubblicistica."*

smatra da se ova situacija ne može smatrati ***"predvidivom"*** budući da se tek u konačnoj odluci, presudi Kasacijskog suda moglo smatrati da je pravilo o konstruktivnom izvlaštenju djelotvorno primijenjeno. Stoga je ESLJP zaključio da podnositelji sve do dostave[870] presude Kasacijskog suda (1993.) nisu znali sa sigurnošću da im je oduzeto vlasništvo nekretnine.[871] Ujedno je zaključio da je ova situacija omogućila vlastima steći korist od vlastitog nezakonitog postupanja okupiravši nekretninu i nakon isteka roka u kojem su to ovlašteni bili raditi.

S druge strane, ESLJP je primijetio da vlasti naknadu za oduzimanje vlasništva ne isplaćuju **automatski,** nego da je zemljoposjednik mora tražiti **u roku od pet godina od završetka radova,** što se pokazalo **neodgovarajućom zaštitom** jer su podnositelji zahtjeva bili lišeni mogućnosti koja im je, u načelu, bila na raspolaganju za dobivanje naknade.[872] [873]

Zaključak ESLJP u odluci od 30.5.2000. bio je da se takvo miješanje može opisati kao **proizvoljno** i da je došlo do **povrede** članka 1. Protokola br. 1.

---

[870] Trenutak dostave / obavijesti / notifikacije bitan je kao minimalno procesno jamstvo u kontekstu ustavne vrednote vladavine prava i upoznatosti (bivšeg) vlasnika s prisilnim prijenosom vlasništva, o njegovim pravima te pred kojim tijelima, kako i u kojem roku ih može ostvariti. To je kasnije implementirano u talijanski zakon o izvlaštenju – i iz 2001., i iz 2011.

[871] Op.cit., Maykol, P., str.68.:*"Applicando le regole formatesi nell'ordinamento italiano, il perfezionamento della fattispecie sarebbe già avvenuto nel 1972 a seguito della realizzazione dell'opera,* ***ma secondo la Corte Edu ciò non può essere considerato prevedibile,*** *in relazione anche al fatto che in assenza di una specifica previsione normativa in materia, la configurazione della disciplina dell'occupazione acquisitiva come meramente giurisprudenziale non è vincolante per il giudice. Per questi motivi, secondo la Corte di Strasburgo* ***i ricorrenti hanno avuto la certezza di aver perduto i loro diritti di proprietà*** *solo nel momento del deposito della sentenza della Corte di Cassazione (1993)."*

[872] Ovaj aspekt pravila o konstruktivnom izvlaštenju kritiziran u talijanskoj pravnoj znanosti: *„Appare pacifico che, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, la fattispecie dell'occupazione appropriativa sia il risultato di un comportamento arbitrario della pubblica amministrazione, che emerge anche dal fatto* ***che il proprietario non ha diritto di ricevere automaticamente il risarcimento per la lesione subita, essendo invece tenuto ad agire in giudizio entro il termine di cinque anni per ottenere la riparazione della lesione.*** *Questa condizione, assolutamente sfavorevole per il privato, viene aggravata dal fatto che non sempre è possibile* ***individuare il momento in cui si verifichi il trasferimento del diritto e, quindi, il momento da cui inizia a decorrere il termine di prescrizione.“*** Op.cit., Lai, F., str.71.

[873] U svezi odluka Ustavnog suda da identificirati trenutak nepovratne transformacije zemljišta i trenutak početka tijeka zastare za naknadu ne bi smjelo biti teško za *„prosječno pažljivog pojedinca":* ***„L'incertezza sull'individuazione con precisione del dies a quo rendeva palese l'ingiustizia delle decisioni;*** *inoltre la Corte stigmatizzava il fatto che nel sistema che si era andato delineando* ***non si riconoscesse in via automatica il risarcimento al privato****, ma occorreva una specifica richiesta in tal senso. Aspetto quest'ultimo, che unito all'incertezza di cui sopra, esponeva al* ***rischio della prescrizione. La Corte Costituzionale italiana, invece sosteneva di non poter criticare la difficoltà di individuazione del dies a quo, considerato che dette difficoltà non possono considerarsi tali per l'individuo dotato di media diligenza.“*** Op.cit., Maykol, P., str.69.

Dakle, s jedne strane, do prisilnog prijenosa vlasništva dolazi **automatski** dovršetkom radova na nezakonito okupiranom zemljištu, a s druge strane, javne vlasti koje su postupile nezakonito kako je opisano su time stekle korist, a **nisu automatski** predvidjele i isplatile naknadu.

Belvedere Alberghiera S.R.L.

U ovom predmetu podnositelj zahtjeva je bilo Belvedere Alberghiera S.R.L., trgovačko društvo koje je bilo vlasnik hotela i predmetnog zemljišta koje je posjetiteljima hotela omogućavalo izravan pristup moru. Obrazloženje navedene odluke je u velikom dijelu jednako kao u prethodno citiranoj odluci (*Carbonara i Ventura protiv Italije*) – obje od 30.5.2000. - pa u nastavku samo oni dijelovi presude karakteristični za ovaj predmet.

Temeljna razlika – u kontekstu jedne od hipoteza ovog istraživanja – jest što su podnositelji u predmetu Carbonara i Ventura unutar talijanskog pravnog poretka tražili pred redovnim sudovima (Bari) isplatu naknade što je naposljetku odbijeno presudom Kasacijskog suda iz 1993., dok je trgovačko društvo kao podnositelj u ovom predmetu tražilo pred upravno-sudskim tijelima *(Tribunale Amministrativo Regionale – T.A.R.)* utvrđenje nezakonitosti odluke lokalnih vlasti o preuzimanju posjeda i same te okupacije, kasnije i povrat nekretnine u prijašnjem stanju, što je naposljetku odbijeno odlukom *Consiglio di Stato* iz 1996.[874]

> Općina Monte Argentrario je 19.5.1987. donijelo rješenje o odobravanju plana izgradnje ceste koja je trebala proći preko zemljišta podnositelja. Načelnik općine je izdao naredbu *ubrzanom/hitnom postupku (l'urgenza)* o preuzimanju posjeda. Radovi na cesti su uglavnom dovršeni do 7.8.1987. Podnositelj je podnio Regionalnom administrativnom tribunalu Toskane zahtjev radi osporavanja zakonitosti navedenih odluka općinske vlasti i njene okupacije zemljišta, koji zahtjev je odlukom od 2.12.1987. prihvaćen te su poništene odluke općinskih vlasti s obrazloženjem da odobrena izgradnja ceste nije bila u javnom interesu - *non atto a realizzare un interesse pubblico.* Nakon što je u razdoblju 1988. – 1990. više puta pozivao općinu Monte Argentario da vrati zemljište u ranijem stanju u skladu s odlukom T.A.R. Toskane, općina nije ništa poduzimala, pa je podnositelj pokrenuo ovršni postupak pred T.A.R. Toskane koja je odlukom od 26.6.1991. odbacila prijedlog za ovrhu s obrazloženjem da se odluka od 2.12.1987. ne može izvršiti jer da je došlo do **konstruktivnog izvlaštenja *(occupazione acquisitiva)* u korist općine trenutkom završetka ceste-građevinskih radova.** Drugim riječima, činjenica da su općinske vlasti dovršile radove – makar nezakonito i bez utvrđenog javnog interesa – značila je prijenos vlasništva nad zemljištem i posljedično povrat nije bo

[874] Zanimljivo je da su upravo taj *Consiglio di Stato* i njemu hijerarhijski podređeni regionalni administrativni tribunali (T.A.R.) nakon ove odluke ESLJP iz 2000. odigrali – pored samog ESLJP – ključnu ulogu u eliminiranju instituta konstruktivnog izvlaštenja i tzv. stjecateljske okupacije *(occupazione acquisitiva)* iz talijanskog pravnog poretka.

moguć, a podnositelj je imao pravo tražiti naknadu pred redovnim sudovima. Podnositelj je izjavio pravni lijek *Consiglio di Stato*, čiji odjel je uputio predmet na odlučivanje plenarnoj sjednici, smatrajući da gubitak vlasništva nad zemljištem kao rezultat provođenja javnih radova predstavlja uskraćivanje pravde *(denial of justice).* **Odlukom od 7.2.1996., zasjedajući na plenarnoj sjednici, *Consiglio di Stato* potvrdio je odluku T.A.R. Toskane od 26.6.1991.** s obrazloženjem da se dan 7.8.1987. kao dan kad su radovi izgradnje ceste uglavnom bili dovršeni morao smatrati datumom prijenosa vlasništva nad zemljištem jer je tada **zemljište bilo nepovratno izmijenjeno,** pa se nije mogla izvršiti restitucija i povrat zemljišta podnositelju, sve sukladno pravilu o konstruktivnom izvlaštenju. Ujedno, datum 7.8.1987. je bio datum kada je **počela teći zastara[875] potraživanja** naknade štete.

ESLJP je smatrao da dotično miješanje države Italije u pravo podnositelja na mirno uživanje vlasništva **nije bilo spojivo s čl.1. Protokola br.1. te je došlo do njegove povrede**, utvrđujući da odluka toskanskog T.A.R. od 2.12.1987. o poništenju odluke općinske vlasti kao nezakonite i ne u javnom interesu nije rezultirala povratom zemljišta u prijašnjem stanju iz razloga što je *Consiglio di Stato* svojom odlukom od 7.2.1996. smatrao da je prijenos vlasništva na općinsku vlasti postao nepovratan.

Obje odluke od 30.5.2000. - i u predmetu Carbonara i Ventura, i u predmetu Belvedere Alberghiera S.R.L. – ESLJP (drugi odjel, vijeće od sedam sudaca) je donio jednoglasno, s tim da su u ovom drugom predmetu bila **tri izdvojena mišljenja** (četvrti sudac se pridružio jednom mišljenju), ali ne suprotna mišljenja, nego **podupiruća mišljenja.[876]**

Prvo podupiruće mišljenje je kritiziralo postupanje *Consiglio di Stato* konkretno u ovom predmetu (odluka iz 1996.) naglašavajući da je glavni problem što je pravilo o konstruktivnom izvlaštenju, kao emanacija sudske prakse *„evoluiralo na način da se pravilo primjenjuje nekonzistentno (...) što može rezultirati nepredvidivim ili arbitrarnim ishodima[877] i lišiti podnositelje učinkovite zaštite njihovih prava“.* Osim toga, ovo pravilo

[875] Što bi značilo da je primjenom petogodišnjeg roka zastara istekla 7.8.1992., prije konačne odluke *Consiglio di Stato* kada je – koristeći formulaciju ESLJP – podnositelj mogao ***sa sigurnošću*** znati da mu je oduzeto vlasništvo, odnosno da je djelotvorno primijenjeno pravilo o konstruktivnom izvlaštenju. Tako i u talijanskoj pravnoj znanosti: *„Infatti secondo la Corte a scatenare il conflitto con la normativa sovranazionale era **l'ingiusto favore nei confronti dell'amministrazione, la quale aveva la certezza di acquistare la titolarità di un bene non suo, attraverso una limitazione della sfera del privato, provocata da una propria condotta illecita.** Senza contare poi che a fronte **dell'incertezza riguardante il periodo di prescrizione**, il privato corre facilmente il rischio di vedere decadere l'esercizio dell'azione a tutela del suo diritto.“ Op.cit., Maykol, P., str.75.*

[876] *Not dissenting opinion, but concurring opinion.*

[877] *“L'istituto in esame va pertanto censurato, in quanto consente alla pubblica amministrazione di sottrarsi dalle regole previste in materia, **con la conseguenza di un risultato imprevedibile o arbitrario** nei confronti degli interessati, **ciò a discapito della certezza del diritto.”*** Op.cit., Maykol, P., str.76.

primijenjeno u konkretnim okolnostima ne može se pomiriti sa zahtjevom ***„kvalitete prava“*** koje mora pratiti pravilo iz zakona ili iz sudske prakse da bi zadovoljilo zahtjeve čl.1. Protokola br.1.[878]

Treće mišljenje[879] je također kritiziralo postupanje *Consiglio di Stato* i njegovu pobijanu odluku iz 1996., s obrazloženjem da se ne mogu pronaći razlozi da bi bilo **nemoguće** vratiti nekretninu podnositelju u prijašnjem stanju ili da bi takva restitucija podrazumijevala prekomjerne troškove, imajući u vidu da pobijana odluka ne sadrži ikakvu procjenu troškova ili drugih mogućih prepreka restituciji. Čitajući pobijanu odluku dobije se dojam da je „*sama činjenica da su građevinski radovi dovršeni uzrokovala nepovratni prijenos vlasništva putem tzv. stjecateljske okupacije.“* Automatski legalizirati tako očito nezakonite postupke bi, prema ovom mišljenju, *„ozbiljno naštetilo poštivanju prava i reda“* zbog čega to ne bi bilo kompatibilno s konceptom **vladavine prava,** zajamčenom Preambulom Konvencije i temeljnom kod primjene odredaba Konvencije.[880] Naposljetku, navedeno je da ozbiljno zabrinjava činjenica da tvrtki podnositeljici nije niti ***ponuđena*** nikakva naknada za nezakonito oduzimanje imovine, već ***sama mora pokrenuti sudski postupak – i to u roku*** koji načelno teče od završetka građevinskih radova.[881]

Drugo mišljenje je iznijelo kritiku (u radu već citirane) odluke talijanskog Ustavnog suda br.188. iz 1995. Komentirajući istu, sudac se izrazio da mu se stvara *„sram“* pokušavajući se uvjeriti da je nezakonit akt, upravo to, nezakonit akt, ali da se zbrajajući dva nezakonita akta rađa pravo u korist počinitelja tih nezakonitih akata. Zbog navedenog odbija prihvatiti *„nove vrste pravne etike“* po kojoj nezakonito okupirano zemljište na kojem je zlouporabom nezakonito izgrađen objekt nekako se preobražava u zakonite akte. Bez obzira na obilne vrline građevinskih programa, pretvaranje *pogrešnog u ispravno* nije jedna od njih. Ponovio je stajalište ESLJP da koncept uživanja temeljnih prava i sloboda ***„u skladu s pravom“*** treba povezati s ***„kvalitetom tog prava“*** kako bi to bilo kompatibilno sa **vladavinom prava** iz Preambule Konvencije. Kompatibilno s

[878] Sudac Rozakis: *„(…) the main problem in this case is that the rule of constructive expropriation, an emanation of the case-law,* ***“has evolved in a way that has led to the rule being applied inconsistently …, a factor which can result in unforeseeable or arbitrary outcomes and deprive litigants of effective protection of their rights”.*** *(…) I would also add that the rule of constructive expropriation applied in circumstances like the present one* ***does not seem to be reconcilable with the requirement of the quality of law*** *which should accompany a statutory or case-law rule in order for the latter to fulfil the requirements of Article 1 of Protocol No. 1.“*

[879] Sudac Lorenzen kojem mišljenju se pridružio sudac Baka.

[880] Ibid.: *„On the contrary, one gets the impression when reading the judgment that* ***the mere fact that the construction works had been completed created an irreversible transfer of ownership by way of occupazione acquisitiva.*** *To legalise clearly illegal acts in such an automatic way, provided they are carried out with sufficient speed and irrespective of the fact that lawsuits concerning their legality are already pending,* ***would in my opinion cause serious damage to respect for law and order and is therefore not compatible with the concept of the rule of law****, which is embodied in the Preamble to the Convention and is fundamental to the application of its provisions.“*

[881] Ibid.: *“The fact that the applicant company has* ***not even been offered any compensation*** *for the illegal deprivation of its property, but has* ***itself to initiate court proceedings*** *– and* ***within a time-limit*** *which in principle runs from the termination of the construction works – gives me serious concern.”*

vladavinom prava sigurno nije vezivati stjecanje subjektivnih prava uz delinkvenciju zločinitelja, pa vezivanje stjecanja prava ex turpi causa ne bi trebalo biti visoko na ljestvici *„kvalitete“* u **vladavini prava.**[882] [883]

4.6.3. Razdoblje 2001. – 2010.

4.6.3.1. Zakon (2001.) s propisanom mogućnosti *(čl.43.)* izdavanja akta o stjecanju *(l'atto di acquisizione)* kojim aktom se određuje prijenos vlasništva *(il passaggio del diritto di proprietà),* ali kojim mora biti naloženo plaćanje naknade i koji akt mora biti dostavljen izvlašteniku

Po otpočinjanju nadzornog procesa tijela VE, talijanski zakonodavac je donošenjem novog Zakona o izvlaštenju iz 2001. (stupio na snagu 2003.) - kako bi uravnotežio zahtjeve ESLJP u pogledu načela zakonitosti *(principle of lawfulness)* - uveo odredbu po kojoj i u slučaju izostanka akta o izvlaštenju dolazi do prijenosa vlasništva izvedenim radovima i (nepovratno) izmijenjenom oduzetom nekretninom. **Namjera talijanskog zakonodavca bila je ozakoniti ono što je do sada bio samo produkt sudske prakse,** bez obzira što je ESLJP svaku praksu o oduzimanju bez valjane osnove stjecanja, osobito bez naknade, okvalificirao kao povredu konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva.

Naime, odredbama članka 43. Zakona iz 2001. bilo je propisano da tijelo koje koristi oduzeto zemljište u javnom interesu, čak i kad su poništeni akti o izvlaštenju odnosno akti o proglašenju javnog interesa, može predvidjeti stjecanje u svoju korist uz naknadu. Vlasnik je mogao tražiti povrat, ali ako bi sudac ocijenio da to ***nije moguće***[884] dosuđivao bi mu samo naknadu. Zbog

---

[882] Sudac Bonello: *„6. **Differently from the Italian Constitutional Court**, the unlawful conduct of the authorities does pose a difficulty for me. I only stockpile **embarrassment** in attempting to convince myself that one illegal act is an illegal act, but **the sum of two illegal acts gives birth to rights in favour of the wrongdoer**. I hesitate to buy new brands of legal ethics by which, once unlawfully acquired land has been unlawfully built upon abuse, **somehow transfigures itself into lawfulness.** Construction programmes are, no doubt, endowed with bountiful virtues; **turning wrong into right** is not, to my knowledge, one of them.*
*7. In developing the basic rule that all interferences with the enjoyment of fundamental rights and freedoms have to be **"in accordance with the law",** the Convention organs (in other cases, referring to other rights) have refined this concept considerably. They have established that the expression " **'in accordance with the law'** ... also relates to the **quality of that law,** requiring it to be compatible with **the rule of law** mentioned in the Preamble to the Convention"1.*
*8. I find very insignificant suggestions of compatibility with the rule of law in a judicially procreated norm that makes **the acquisition of rights depend on the delinquency of the wrongdoer**. Arguments by which rights can be earned **ex turpis causa** should not, in my view, feature very high in **the "quality" scale of the rule of law."***

[883] Slično i u talijanskoj pravnoj znanosti; op.cit., Ruoppo, R., str.110: *"Nella sentenza Belvedere Alberghiera viene espressamente affermato che l''occupazione perpetrata in danno della società integrava **una vera e propria confisca del terreno della ricorrente da parte dello Stato**, sostenendo come l''intervento pubblico condotto in spregio delle prerogative proprietarie senza il rispetto delle condizioni legali è insuscettibile di dare luogo a sanatorie."*

[884] Tako i prema praksi hrvatskih sudova se utvrđuje da je trenutak nemogućnosti povrata nekretnine u prijašnjem stanju **tzv. trenutak nepovratne izmijenjenosti nekretnine** u kojem trenutku dolazi do – kako to utvrđuje VSRH –

važnosti za predmet istraživanja – kao i kasnije važeće odredbe čl.42.bis. iz 2011. - iznose se relevantne odredbe stavka 1. i 2. čl.43. (naslov ***„Korištenje imovine u svrhe javnog interesa senza titolo“)***[885] koje su se nalazile u Poglavlju VII. (naslov ***„Posljedice korištenja imovine u svrhe javnog interesa, u nedostatku valjane ablativne odredbe“***[886]) u integralnom sadržaju:

1. *„Nakon što je izvršena procjena suprotstavljenih interesa, tijelo koje koristi zemljište u svrhe javnog interesa, koje **zemljište je izmijenjeno iako ne postoji** valjan i učinkovit akt o izvlaštenju ili akt o proglašenju javnog interesa, može narediti da se ona **stječe** u njegovo neotuđivo vlasništvo te da se šteta mora naknaditi vlasniku.*[887]
2. ***Akt o stjecanju:***

   a) može se izdati kada je poništen akt koji je doveo do unaprijed određene zabrane izvlaštenja, akt o proglašenju javnog interesa za predmetne radove ili dekret o izvlaštenju;

   b) mora priznati okolnosti koje su dovele do protupravnog korištenja zemljišta, navodeći gdje je primjenjivo datum od kojeg se to dogodilo;

   ***c) mora utvrditi visinu naknade štete i naložiti plaćanje u roku od trideset dana,** ne dovodeći u pitanje već predložene radnje;*

   ***d) mora obavijestiti vlasnika** u propisanom obliku akta građanskog postupka;*

   e) mora uključiti prijenos prava vlasništva;

   f) mora se provesti bez odlaganja u uredu za zemljišne knjige.“[888]

---

pretvaranja stvarnopravnog zahtjeva (koji ne zastarijeva) u obveznopravni zahtjev (koji zastarijeva) za plaćanjem naknade za provedeno faktično izvlaštenje.

[885] ***“Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico”.***

[886] ***“Capo 7.** Conseguenze della utilizzazione di un bene per scopi di interesse pubblico, **in assenza del valido provvedimento ablatorio.”*** Moć javne vlasti izvlastiti privatno vlasništvo se u Italiji naziva ***“potere ablatorio”,*** dok se u zemljama engleskog govornog područja naziva ***„eminent domain“.***

[887] ***“1.** Valutati gli interessi in conflitto, **l'autorità che utilizza** un bene immobile per scopi di interesse pubblico, **modificato in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio** o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso vada **acquisito** al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario vadano risarciti i danni.”*

[888] ***“2. L'atto di acquisizione:***

a) può essere emanato anche quando sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio;

b) dà atto delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area, indicando, ove risulti, la data dalla quale essa si è verificata;

***c) determina la misura del risarcimento del danno e ne dispone il pagamento, entro il termine di trenta giorni,** senza pregiudizio per l'eventuale azione già proposta;*

***d) è notificato al proprietario** nelle forme degli atti processuali civili;*

e) comporta il passaggio del diritto di proprietà;

f) è trascritto senza indugio presso l'ufficio dei registri immobiliari;”

Temeljem citiranih odredbi omogućeno je tijelima javne (najčešće lokalne) vlasti da izdaju **formalne akte o izvlaštenju/stjecanju ozakonjujući ranije nezakonita stjecanja**, ujedno dajući jasnoću i preciznost u određivanju trenutka prijenosa vlasništva. Naime, trenutak nepovratne izmijenjenosti zemljišta postao je glede toga irelevantan, već je trenutak izdavanja (odnosno poželjno notifikacije izvlašteniku) akta javne vlasti o stjecanju ujedno trenutak prelaska vlasništva sa privatnopravnog subjekta na javnopravni subjekt.[889]

Za razliku od ovih odredbi, izmijenjenim odredbama nakon 2011. do prijenosa vlasništva ne dolazi aktom javne vlasti odnosno njegovom notifikacijom vlasniku, nego tek pod odgodnim uvjetom plaćanja ili pak pologa naknade.[890]

Pravna znanost u Italiji je do 2001. odnosno 2003. iščekivala donošenje tog novog zakona, nadajući se da će tzv. stjecateljska okupacija *„nestati“* ***(scompare l'occupazione appropriativa)*** iz talijanskog pravnog sustava, ističući učinak *„boomeranga“* za vlasništvo privatnopravnih subjekata uz isključivu *„korist“* javnih vlasti *(a vantaggio esclusivo del la P.A.)* što je suprotno svakom *„načelu ispravnosti i zakonitosti“*.[891] Donošenje zakona o izvlaštenju u dijelu doktrine i dijelu nacionalnih sudova opisano je kao *„pokušaj saniranja spornog nedostatka pravne osnove*

---

[889] ***“Importante è il fatto che con l'articolo 43 il trasferimento della proprietà avviene non più nel momento dell'irreversibile trasformazione del fondo, ma a seguito del decreto emesso dalla pubblica amministrazione.*** *Ciò comporta un evidente passo in avanti sotto* ***l'aspetto della certezza del diritto, nonché della chiarezza e precisione della norma, rendendo più agevole l'individuazione del dies a quo.*** *A dire il vero permane una piccola incertezza riguardante la notificazione. Il decreto è notificato al destinatario ai sensi delle norme previste in materia di procedura civile, non essendo tuttavia del tutto chiaro quando si perfezioni la fattispecie, se al momento della notifica, oppure con l'emanazione dell'atto. Il principio della perfezione degli atti amministrativi a seguito della loro emanazione farebbe propendere per la prima ipotesi,* ***ma se si tiene conto del fatto che è proprio dall'emissione del decreto che inizia a decorrere il termine per la prescrizione, sarebbe preferibile il secondo orientamento.”*** Izvor: Maykol, P., op.cit., str. 81. i 82.

[890] U kontekstu predmeta istraživanja usmjerenog prije svega na razinu zaštite u RH, valja primijetiti da već i talijansko zakonsko rješenje iz 2001. (ne samo ono iz 2011.) je **povoljnije** za (bivše) vlasnike nego što je to trenutno u RH. Naime, po citiranim odredbama iz 2001. talijanske javne vlasti/korisnici izvlaštenja su **dužne automatski i po službenoj dužnosti a) obavijestiti vlasnika u skladu s procesnim pravilima o dostavi te b) utvrditi i platiti naknadu u roku od 30 dana.** S druge strane, u RH još uvijek je izvlaštenik taj koji mora prepoznati da je faktično izvlaštenje provedeno i sam zatražiti naknadu, i to u redovnom sudskom parničnom postupku, a ne pred upravnim tijelom. Drugim riječima, nema opisane dužnosti hrvatskih javnih vlasti/korisnika izvlaštenja da automatski i po službenoj dužnosti a) obavijeste vlasnika te b) utvrde i isplate naknadu.

[891] *“L'esigenza di tutela del soggetto, il cui bene è stato occupato, ma non espropriato, attraverso l'acquisto a titolo originario, ben presto* ***si trasformò in un boomerang per il privato, a vantaggio esclusivo del la P.A.,*** *che eccependo la più breve prescrizione quinquennale da fatto illecito, realizzò opere pubbliche* ***senza corrispondere alcun risarcimento all'ex proprietario del suolo, con un soluzione che viola ogni principio di correttezza e di legalità.”*** Izvor: Carbone, V.; *Il nuovo T.U. in materia di espropriazione: scompare l'occupazione appropriativa?,* Corr. giur., 2001, str. 1267-1268, dostupno u op.cit. Sergi, A.; str.61.

za praksu konstruktivnog izvlaštenja" ***(„acquisizione sanante")***[892] koje prakse su višestruko utvrđene kršenjem čl.1. Protokola br.1. od strane ESLJP. Međutim, praksa sudova je otkrila ***„intrinzične slabosti instituta" – „la debolezza intrinseca dell'istituto".***[893] ***Acquisizione sanante*** zapravo podrazumijeva to da javna vlast – ako želi ozakoniti nezakonitu okupaciju i ako želi da vlasništvo bude preneseno na nju – a) mora donijeti taj formalni akt o izvlaštenju te b) mora platiti bivšem vlasniku naknadu u cijelosti.

4.6.3.2. Praksa Kasacijskog suda (od 2003.) protivna odlukama ESLJP i odlukama *Consiglio di Stato*, te *Rezolucija* Odbora ministara Vijeća Europe (2007.) o sustavnim povredama prava na mirno uživanje vlasništva kroz praksu *„neizravnog izvlaštenja"* u Italiji

Neovisno o stajalištima dijela pravne teorije i prakse te većeg broja odluka ESLJP, praksa se nije mijenjala do odluke Ustavnog suda iz 2010. kojom su citirane odredbe članka 43. proglašene neustavnima.

Tako se u praksi Kasacijskog suda (2003. – 2005.) razvila orijentacija po kojoj nakon usvajanja Zakona iz 2001. ono što se nekoć zvalo konstruktivno izvlaštenje više ne bi bilo u suprotnosti s Konvencijom jer je sada i **ozakonjena praksa** koja još od 1983. predstavlja **konstantu,** čime da je zadovoljen zahtjev ***predvidivosti (foreseeability)*** koji ESLJP postavlja kao jedno od sastavnica načela ***zakonitosti (principle of lawfulness).***[894]

---

[892] Romeo A., *Occupazione acquisitiva e (possibile) lesione del diritto di proprietà, u Aa.Vv., Codice delle cittadinanze (*uredili R. Ferrara, F. Manganaro, A. Romano Tassone), Milano 2006, str.144. Imenovani sumnja u navedeno ***"saniranje"*** nezakonitog čina konstatirajući da je usvojeno rješenje u znatnoj suprotnosti s presudama ESLJP. Podjednaka kritika jamstava za osobe lišene vlasništva ovom protupravnom praksom: Ruscica, S.; *Poteri ablativi dell'amministrazione e protezione del proprietario;* in AA.VV., Codice delle cittadinanze, (a cura di R. Ferrara, F. Manganaro, A. Romano Tassone), Milano, 2006.

[893] *"Anzi, già la formulazione della disposizione rivela* ***la debolezza intrinseca dell'istituto****, caratterizzato, giova evidenziarlo nuovamente, da soluzioni unilaterali ed eccessive, dalla carente tipizzazione e dalla notevole ampiezza dei presupposti, dalla loro parziale sovrapponibilità o addirittura fungibilità (si pensi ai diversi significati attribuiti dalla giurisprudenza agli elementi della modificazione, dell'utilizzo e della valutazione degli interessi in conflitto), dalla mancanza di determinazioni temporali, e dalle incertezze derivanti dal mancato coordinamento tra i poteri amministrativo e giudiziale.* ***Si tratta di un "pasticciaccio",*** *secondo un autorevole esponente della magistratura civile."* Izvor: Carbone, V.; op.cit., str. 1268., dostupno u op.cit. Sergi, A.; str.200.

[894] Hrvatski Vrhovni sud u najnovijim odlukama iz 2024. i 2025. ističe da u talijanskom pravnom poretku u oblasti faktičnih izvlaštenja nije udovoljeno zahtjevu predvidivosti, što da nije (!) u hrvatskom pravnom sustavu: *"U opisanim prilikama talijansko nacionalno zakonodavstvo i sudska praksa* ***nisu bili u pogledu primjene zastarnog roka predvidivi oštećenicima, što u domaćem zakonodavstvu nije slučaj,*** *pa ove odluke nisu od utjecaja na ocjenu pravilnosti pobijane presude."* Rev-913/21 od 8.1.2025.; *"Presude Europskog suda za ljudska prava na koje se poziva predlagatelj* ***donesene su u pravno i činjenično nepodudarnim situacijama*** *s obzirom i na primjenjivi zakonodavni okvir i na usporedivu (već ranije ustaljenu) sudsku praksu."* Revd-3141/2024 od 3.9.2024.; Obje odluke VSRH uzele su obzir utvrđenja iz navedene dvije odluke ESLJP od 30.5.2000., ali nisu imale u vidu događanja nakon toga. Naime,

Kasacijski sud u odluci iz 2003.[895] potvrdio je u predmetu tzv. obrnutog pristupanja *(accessione invertita)* odnosno konstruktivnog izvlaštenja ustaljenu orijentaciju u talijanskom pravnom iskustvu prema kojem u slučaju *senza titolo* zauzimanja privatnog zemljišta od strane javne vlasti, u trenutku u kojem se izvrše javni radovi na zauzetom dobru, koji su legitimno proglašeni u javnom interesu / koristi, nastaju dvojaki pravni učinci:

- s jedne strane, zemljište gubi svoju izvornu *privatnu* ***namjenu*** i dobiva kvalifikaciju *javnosti* koja karakterizira radove u cjelini,
- s druge strane, nedopušteno zauzimanje prisiljava faktično izvlaštenog pojedinca da jedino može zahtijevati naknadu u zastarnom roku od pet godina od (nepovratne) ***prenamjene*** zemljišta.

Istom odlukom je pozivanje apelanata - na neke odluke ESLJP o tom pitanju koje bi mogle upućivati na drugačija shvaćanja o zastari i o režimu likvidacije za naknadu štete – odbijeno i ocijenjeno nevažnim.

Navedeno tumačenje Kasacijskog suda protivi se samoj formulaciji odredaba čl.43. koje su netom stupile na snagu. Naime, već gramatičkim tumačenjem istih jasno je da je *ratio legis* bio trenutak prijenosa vlasništva vezati uz ***trenutak (notifikacije) akta o izvlaštenju (s određenom naknadom)*** koji akt javna vlast mora izdati ako želi da nastanu učinci prestanka vlasništva privatnopravnog subjekta i stjecanja vlasništva javnopravnog subjekta, a ***ne više uz trenutak nepovratne izmijenjenosti zemljišta.***[896]

---

u Italiji u ovoj pravnoj oblasti stvari su se u bitnom počele mijenjati upravo od 2001. donošenjem novog zakona, osobito nakon 2011. izmjenom tog zakona te ujednačavanjem prakse svih sudova (2015.), čak i Kasacijskog suda koji je kreirao ***institut tzv. konstruktivnog izvlaštenja (occupazione acquisitiva/appropriative e/o occupazione usurpativa)*** i dugo vremena nakon 2011. bio "*uporan"* u svojim stavovima, unatoč suprotnim odlukama međunarodnog ESLJP i nacionalnog *Consiglio di Stato.*

[895] Odluka Kasacijskog suda br. 5902 od 14.4.2003.

[896] Tako i Benetazzo, C.; *Occupazione "espropriativa", acquisizione "amministrativa" ed usucapione come rimedio "alternativo" all'applicazione dell'art.42-bis del D.P.R. N. 327/2001: ambito e limiti dei poteri cognitori del giudice amministrativo;* Rivisti di diritto pubblico Italiano, comparato, Europeo, 2013., https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=23784 , datum pristupa 2.8.2025., str.9.: ***"Rispetto alla fattispecie dell'occupazione acquisitiva, l'istituto di cui all'art. 43 del testo unico in materia espropriativa configura l'illecito perpetrato dall'Amministrazione come "permanente", da cui discende che il proprietario dell'immobile rimane tale fino all'intervento dell'atto di acquisizione.*** *Sul piano processuale, ciò comporta l'abbandono dell'indirizzo giurisprudenziale che individuava nel momento dell'irreversibile trasformazione – ovvero nella scadenza dell'occupazione legittima – il dies a quo per la decorrenza del termine prescrizionale di cinque anni per la proposizione dell'azione risarcitoria. Diversamente, la formulazione dell'art. 43, cit., implica la coincidenza del predetto* ***dies a quo con la notifica del legittimo provvedimento di acquisizione, che segna il momento in cui si produce l'effetto traslativo sull'immobile in favore della p.A.;*** *in difetto della sua adozione, il passaggio di proprietà non si produce e la condotta dell'Amministrazione continua a configurarsi alla stregua di illecito permanente. Questo concetto è chiaramente evidenziato nella pronuncia annotata (in particolare, nel punto 2.2), ove si sottolinea che, essendo il comportamento tenuto dalla Amministrazione (la quale abbia emanato una valida dichiarazione di pubblica utilità ed un legittimo decreto di occupazione d'urgenza* ***senza tuttavia emanare il provvedimento definitivo di esproprio nei termini previsti dalla legge) qualificabile come «illecito permanente», «il soggetto privato del possesso può agire nei confronti dell'ente pubblico senza dover sottostare al termine prescrizionale quinquennale decorrente dalla trasformazione irreversibile del bene,*** *con l'unico limite temporale rinvenibile nell'acquisto della proprietà, per usucapione ventennale del bene, eventualmente maturata dall'ente pubblico."* Tako u odluci T.A.R. Sicilia, Palermo, 1.2.2011, broj 175. Ibid., str.98., tako i T.A.R. Lazio Roma, 14.4.2011., broj 3260.: *"il comportamento tenuto dalla*

Učinci citirane odluke Kasacijskog suda su bili sljedeći:

a) od trenutka ***nepovratne transformacije/prenamjene zemljišta***, javna vlast ima pravo zadržati imovinu, koja je sada u kategoriji neotuđive imovine u državnom vlasništvu, tako da se ne može vratiti privatnoj osobi;
b) pojava je, u nedostatku redovite odluke o izvlaštenju, nezakonita i ostvaruje se na kraju razdoblja *zakonitog posjeda,* ako su radovi u međuvremenu završeni, ili u vrijeme transformacije zemljišta ako se sama transformacija dogodila nakon isteka razdoblja *zakonitog posjeda*[897]*;*
c) stjecanje u korist javne vlasti utvrđuje se u trenutku kad radovi imaju javnu svrhu, a to se događa samo kao rezultat formalnog proglašenja javnog interesa ili je povezano s upravnim aktom koji po zakonu proizvodi ovaj učinak;
d) pravo fizičke osobe na naknadu štete koju je gubitkom stvari prouzročila njezinoj imovini nastaje od istog trenutka stjecanja ***(transformacije/prenamjene nekretnine)***, a u roku od pet godina – opet po stajalištu sudske prakse (ponajviše Kasacijskog suda) – mora podnijeti zahtjev za naknadu;
e) šteta se mora likvidirati-popraviti uzimajući u obzir stanje zauzete imovine u trenutku[898] kada je izgradnjom javnog objekta došlo do značajnog gubitka imovine od strane vlasnika i nezakonite aktivnosti javnog subjekta.

Nakon citirane vodeće odluke od 14.4.2003. (broj 5902), uslijedile su i druge odluke Kasacijskog suda u istom smjeru.[899]

Consiglio di Stato je odlukom iz 2005.[900] zasjedajući na plenarnoj sjednici izvršilo tumačenje citiranih odredbi članka 43. te je iskritizirano nezakonito postupanje organa javne vlasti, uz zalaganje za osiguravanje povrata imovine njezinom vlasniku - **bez obzira na izvršenu**

Amministrazione, la quale abbia emanato una valida dichiarazione di pubblica utilità ed un legittimo decreto di occupazione d'urgenza ***senza tuttavia emanare il provvedimento definitivo di esproprio nei termini previsti dalla legge, deve essere, infatti, qualificato come "illecito permanente", nella cui vigenza non decorre la prescrizione;*** *ciò perché in questo caso manca un effetto traslativo della proprietà, stante la mancanza del provvedimento di esproprio, connesso alla mera irrevocabile modifica dei luoghi";*

[897] Zakonitost posjeda proizlazi iz odredaba spomenutog Zakona iz 1971. koji je dao ovlasti lokalnim vlastima provesti tzv. hitne postupke preuzimanja posjeda i izvođenja javnih radova. Sudska praksa, ponajviše Kasacijski sud je kreirao sporni institut „***occupazione appropriativa/acquisitiva"*** – preuzimanja posjeda s ciljem i posljedicom stjecanja/prijenosa prava vlasništva, i to u obrnutom procesu nego u redovnom postupku izvlaštenja / ***accessione invertita.***

[898] Vidi odluke ESLJP u predmetima *Carbonara i Ventura* od 11.12.2003. te *Belvedere Alberghiera* od 30.10.2003.

[899] Tako Kasacijski sud i u odluci od 6.5.2003., broj 6853, i u odluci od 15.5.2003., broj 7504.: *"Una conferma a quanto appena prospettato è stata data dalle Sezioni unite della Corte di Cassazione che, chiamate a pronunciarsi sull'annoso problema della prescrizione dell'occupazione acquisitiva, hanno sostenuto* ***la compatibilità dell'istituto con l'art. 1, primo Prot., CEDU, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.*** *Queste ultime, hanno, infatti, sostenuto che* ***la disciplina dell'occupazione acquisitiva si basava «su regole sufficientemente chiare, precise e prevedibili,*** *ancorate a norme giuridiche che hanno superato positivamente il vaglio di costituzionalità ed hanno recepito (confermandoli)* ***i principi enucleati dalla giurisprudenza, che può definirsi costante».*** *A questa pronuncia sono poi seguite altre due sentenze delle Sezioni unite, dal contenuto analogo."* Izvor: Lai, F., op.cit., str.76.

[900] Odluka *Consiglio di Stato* br.2. od 29.4.2005.

transformaciju/prenamjenu zemljišta. U pravnoj znanosti se ističe da predmetne **okupacije – započete ili nastavljene *sine titulo*** – nisu ništa drugo nego povrede prava vlasništva zbog kojih se nositelj prava vlasništva može poslužiti sredstvima za zaštitu po odredbama propisa o vlasništvu.[901]

Navedenom odlukom se pozdravilo ***tzv. sanirajuće stjecanje -"l'istituto dell'acquisizione cd. sanante"*** (čl.43., stupio na snagu 2003.) i to a) što se stjecanje vlasništva sada događa temeljem akta predviđenog zakonom, b) što je akt o stjecanju donesen po diskrecijskom ovlaštenju javnih vlasti podložan sudskom preispitivanju, c) što je u svakom slučaju osigurano plaćanje naknade i d) što u slučaju izostanka akta o stjecanju ne može se spriječiti povrat zemljišta i uspostava ranijeg stanja, osim ako se privatnopravni subjekt odrekne tog prava.[902]

Ustavni sud je u odluci iz 2006.[903] naglasio da primarna nadležnost za osiguranje poštovanja odredaba članka 43. leži na sucima upravnih sudova čija je jedna od institucionalnih uloga zaštita interesa pojedinaca od nedopuštenih radnji javnih vlasti.

Pravna doktrina se protivila tumačenju Kasacijskog suda iz citirane odluke iz 2003. ne samo zato što krši načelo zakonitosti, već i zato što održava **zastarjelo shvaćanje iz 19. stoljeća o civilnoj neodgovornosti javne vlasti**. Takva primjena odredaba čl.43. Zakona iz 2001. u praksi stvarno i praktično bi zamjenjivala redovno izvlaštenje omogućujući javnim vlastima izbjegavanje odgovornosti. Nestala bi preventivna funkcija pravila o odgovornosti koja se sastoji u odmjeravanju visokih iznosa naknade i koja odvraća javne vlasti od nastavka takvog protupravnog ponašanja.[904] Ne samo što bi se javnim vlastima omogućilo izbjegavanje odgovornosti, nego bi rezultiralo i, pokazalo se, rezultira **ostvarivanjem koristi od vlastitog nezakonitog postupanja, na štetu privatnopravnih subjekata** kojima je vlasništvo oduzeto bez naknade i ne poštujući vlastita postupovna pravila.

Opisana praksa Kasacijskog suda ponovno je otvorila raspravu između nacionalnih sudaca te između ESLJP i samih nacionalnih sudova. ESLJP je, suočen s novim presudama Kasacijskog suda,

---

[901] *"Al contrario, dopo quasi trent'anni dalla sentenza del 1983 delle Sezioni unite della Corte di cassazione (ed altrettanti di una giurisprudenza che per altre vie perveniva nella sostanza a negare la tutela restitutoria all'occupato), si può finalmente prendere atto, anche grazie alla logica del sistema disvelata dall'art. 43, che* ***l'occupazione cominciata o protratta senza essere giustificata da alcun titolo altro non è che una violazione del diritto di proprietà,*** *rispetto alla quale trovano applicazione i rimedi previsti dal libro III del codice civile (...)"* Izvor: Sergi, A.; op.cit., str.300.

[902] Op.cit. *Consiglio di Stato,* odluka 2/05, točka 3.2.2. obrazloženja odluke.

[903] Odluka Ustavnog suda br.191. iz 2006.

[904] Ibid. Romeo, A.; Ibid. Ruscica, S.

još čvršće nego prije potvrdio da u svim slučajevima bespravnog (nezakonitog, *senza titolo*) zauzimanja/okupacije postoji kršenje članka. 1. Protokola 1. Talijanska vlada je u postupcima pred ESLJP do 2011. još uvijek pokušavala napraviti razliku između okupacije *sine titulo ab initio* i okupacije s inicijalnim legitimnim naslovom koja je naknadno postala nezakonita zbog izostanka izvlaštenja unutar propisanog roka. **ESLJP nije prihvatio ovo razlikovanje i zaključio je da dok god nije bilo odgovarajuće naknade za izvlaštenje, prijenos vlasništva na javnu vlast bi i dalje bio nezakonit[905].** Daljnje korake ESLJP je poduzeo u odlukama između 2005. i 2007.[906] u kojima se Sud ne izjašnjava o nezakonitoj prirodi *"occupazione acquisitiva/appropriativa"* u svakom pojedinom slučaju, ali ističe nezakonitost instituta koji ***ne pruža pravnu sigurnost*** vlasništvu privatnopravnog subjekta. Uz to ovim odlukama odlučivano je o visini naknade, i to u nemalim iznosima koji nisu obuhvaćali samo tržišnu vrijednost oduzetog zemljišta.

Od 2007. nadalje sve je bilo vidljivije da će talijanske javne vlasti na svim razinama konačno prihvatiti shvaćanja iz prakse ESLJP priznajući njihove učinke.

Čak je i Kasacijski sud u svojoj odluci iz 2008.[907] – kao plod dijaloga s praksom ESLJP *(il frutto del dialogo tra la giurisprudenza europea)* - priznao da je svjestan dotadašnje klime sukoba *(clima di scontro)* u kojoj prema postojećem stanju primjena prakse ESLJP može dovesti do neprimjene domaćih pravnih normi s njom nesukladnim *(l'applicazione della stessa può comportare la disapplicazione delle norme interne ritenute incompatibili),* zbog čega se teži oporavku *„diktata europske sudske prakse u potrazi za vremenskom prekretnicom nakon koje bi se moglo reći da je stjecateljska okupacija regulirana jasnim, preciznim i dostupnim pravilima".*[908]

U talijanskom zakonu iz 2007.[909] propisano je:

---

[905] Odluke ESLJP u predmetima *Fiore protiv Italije* 13.10.2005.; *Dora Chirò protiv Italije* 11.10.2005.

[906] Guiso-Gallisay protiv Italije br. 58858/00 od 8.12.2005. i 22.12.2009., *Scordino protiv Italije* br. 36813/97 od 29.3.2006. i 6.3.2007., *Acciardi i Campagna protiv Italije* br. 41040/98 od 19.5.2005. i 3.5.2007., *Pasculli protiv Italije* br. 36818/97 od 17.5.2005. i 04.12.2007. U predmetu *Gianni protiv Italije* (odluka br. 35941/03 od 31.5.2007.) ESLJP uzeo je u obzir prijateljsku nagodbu sklopljenu između stranaka.

[907] Presuda od 28.7.2008., broj 2054.

[908] ***"(…) «i dettami della giurisprudenza europea, alla ricerca di uno spartiacque temporale dopo il quale la disciplina dell'occupazione appropriativa può dirsi connotata da regole chiare, precise ed accessibili».*"** Izvor: Bertarelli, C.; op.cit., str. 103. i 104.

[909] Zakon o financijama iz 2007. (Odredbe za formiranje godišnjeg i višegodišnjeg državnog proračuna), paragraf br. 1217.

- da se obeshrabri pribjegavanje neizravnom izvlaštenju obvezivanjem odgovornih javnih vlasti da pokriju troškove naknade i doprinese sprječavanju javnih vlasti da izvuku korist iz vlastitih nezakonitih radnji;
- da se odštete dosuđene pojedincima zbog nezakonitog zauzimanja zemljišta pokrivaju iz proračuna odgovornih javnih vlasti;
- da se omogući odgovornim javnim vlastima da tuži pojedinog službenika koji je pojedinačni počinitelj konkretnog nezakonitog čina.

Nadzorni postupci nad talijanskim javnim vlastima u području izvlaštenja započeti odlukama ESLJP iz 2000., nastavljeni su te iste 2007. i formalnim aktivnostima Odbora ministara VE[910] donošenjem ***Rezolucije o <u>sustavnim</u> povredama prava na mirno uživanje vlasništva kroz praksu „neizravnog izvlaštenja“ u Italiji.***

> Kako je navedeno i kod presude ESLJP protiv Crne Gore *(Nešić, 2020.),* države pristupnice EKLJP imaju dužnost komunikacije sa Odborom ministara Vijeća Europe glede izvršenja u domaćem pravnom poretku odluka ESLJP kojima je utvrđena povreda konvencijskih prava. U dužnost komunikacije ulazi dužnost obavještavanja o pojedinačnim i općim mjerama[911] koje država i njena tijela planiraju provesti, te dužnost naknadnog podnošenja izvješća o tome koje mjere su poduzete, s kolikim uspjehom i koje je trenutno stanje zaštite povrijeđenog konvencijskog prava u odnosnoj državi. Detalji o poduzetim pojedinačnim i općim mjerama pronađeni su u tzv. akcijskim/planovima izvješćima koje su države dužne podnositi Odboru ministara Vijeća Europe nakon predmetne odluke ESLJP. Velika razlika u kontekstu predmeta istraživanja jest što se kod Crne Gore radilo o jednom jedinom slučaju pa je proces nadzora završen unutar 1 (jedne) godine, dok se kod Italije radi o desecima, pa i stotinama predmeta[912], ponajviše zbog toga što su nadležna tijela Vijeća Europe utvrdila u Italiji postojanje ***sustavnih povreda (systemic violations)*** prava na mirno uživanje vlasništva i ***strukturnih problema (structural problems)*** u Italiji kroz praksu

[910] Rezolucija Odbora ministara CM/ResDH (2007) 3 od 14.2.2007. o sustavnim povredama prava na mirno uživanje vlasništva kroz praksu *„neizravnog izvlaštenja“* u Italiji https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-79638&filename=001-79638.pdf , datum pristupa 2.8.2023.

[911] *“(...) Recalling the declarations by the Committee of Ministers as well as the Warsaw Summit underlining the* ***importance of executing the Court’s judgments promptly,*** *which is particularly necessary in cases like these which reveal* ***structural problems*** *and thus give rise to an influx of new applications before the Court; Stressing states’ obligation under Article 46, paragraph 1, of the Convention to comply with the Court’s judgments by adopting* ***individual measures to erase as far as possible the consequences of violations for the applicants*** *(restitution in integrum) as well* ***general measures to put an end to any ongoing situation and avoid new, similar violations****; (...)”*

[912] U Rezoluciji iz 2007. navodi se preko 50 slučajeva, a u Rezoluciji iz 2017. preko 100 slučajeva. Do 2025. je ta brojka puno veća. Među ostalima, *31524/96 Belvedere Alberghiera S.R.L., 63242/00 Donati, 58858/00 Guiso-Gallisay, 36818/97 Pasculli, 14793/02 Sciarotta and others, 43662/98 Scordino No. 3.*

konstruktivnog/neizravnog izvlaštenja, pa je proces nadzora u užem smislu trajao 17 (sedamnaest) godina (2000. – 2017.), a putem odluka ESLJP u konkretnim predmetima traje i danas.

Navedenom Rezolucijom (2007.) istaknuto je:

- da praksu neizravnog izvlaštenja koja se provodila u Italiji karakterizira a) hitno okupiranje tuđeg zemljišta od strane lokalnih vlasti, bez formalnog akta o izvlaštenju, koja okupacija bi postala nepovratna okončanjem javnih radova i prenamjenom nekretnine; b) nedostatak jasnih i predvidivih pravila koji bi uređivali prijenos vlasništva i naknadu; c) nedostatak adekvatnih mehanizama popravljanja štete, uključujući neadekvatnost naknade;
- da recentnom praksom *Consiglio di Stato*[913] se sankcioniraju nezakonita postupanja javnih vlasti i osigurava povrat zemljišta vlasniku neovisno o eventualnoj nepovratnoj transformaciji zemljišta, te da ta praksa mora biti nastavljena praksom sudova, pa i dodatno unaprijeđena kako bi se prevladale preostale nesigurnosti inherentne odredbama čl.43. Zakona;
- da najviši talijanski sudovi ulažu napore da daju ***izravni učinak***[914] [915]odlukama ESLJP, te da talijanska vlada osnažuje taj ***izravni učinak*** na svim razinama talijanskih sudskih i upravnih vlasti;
- mjere koje su poduzete ili koje će se poduzeti u nacionalnom pravu moraju rezultirati ***odgovarajućom i učinkovitom zaštitom*** u skladu sa zahtjevima Konvencije utjelovljenima u praksi ESLJP;
- mehanizmi pravne zaštite moraju biti ***brzi i učinkoviti*** te u najvećoj mogućoj mjeri omogućiti od strane ESLJP već utvrđenim žrtvama povrede predmetnog konvencijskog prava da dobiju ***punu naknadu***, s obzirom na to da je ESLJP sustavno rezervirao pitanje pravedne naknade, ostavljajući u početku talijanskim vlastima da sami osiguraju takvu naknadu;
- talijanske vlasti moraju nastaviti s naporima i brzo poduzeti sve daljnje mjere potrebne kako bi se ***definitivno okončala praksa "neizravnog izvlaštenja"*** i kako bi se osiguralo da svako zauzimanje/okupacija zemljišta od strane javne vlasti bude u skladu sa zahtjevom ***zakonitosti*** kako to zahtijeva Konvencija;
- nedavne odredbe i odluke još nije bio detaljno ispitao ESLJP koji se tada zaustavio na stavu da se neizravno izvlaštenje ***ne može smatrati valjanom alternativom*** formalnom postupku izvlaštenja.

---

[913] Odluka br.2. iz 2005.

[914] Osim što odluke Suda EU u Luksemburgu imaju ***izravni učinak*** u državama članicama EU, sličan učinak imaju i odluke ESLJP u Strasburgu. Konkretno, ***vertikalni izravni učinak*** ovlašćuje privatnopravne subjekte da se u postupcima pred domaćim sudovima protiv zakona i drugih propisa te postupanja javnih vlasti pozivaju na odluke ESLJP, bez potrebe da se iste odluke ESLJP implementiraju u nacionalno zakonodavstvo. Odluke ESLJP imaju i ***neizravni učinak*** što znači da domaći sudovi moraju tumačiti domaće pravo na način kompatibilan sa praksom ESLJP.

[915] Da ***odluke ESLJP imaju izravni učinak u RH*** proizlazi i iz odredbe čl.385.a. ZPP-a kao revizijskog razloga zbog čega bi VSRH trebao dopustiti podnošenje revizije: *„(...)* ***zbog promjene u pravnom sustavu*** *uvjetovane novim zakonodavstvom ili međunarodnim sporazumima te odlukom Ustavnoga suda Republike Hrvatske, Europskoga suda za ljudska prava ili Suda Europske unije* ***trebalo preispitati sudsku praksu.“*** Dakle, odlukama – *inter alia* - ESLJP dolazi do ***promjene u pravnom sustavu RH.***

Navedena Rezolucija sadrži dva dodatka. Dok se u Dodatku 2. nalazi preko 50 odluka čiju provedbu u Italiji nadziru tijela VE, u Dodatku 1. sadržane su ***informacije talijanske Vlade*** dane Odboru ministara u kontekstu nadzora provedbe presuda ESLJP glede neizravnog izvlaštenja u Italiji. Talijanska Vlada je navela:

- da bi postupak predviđen čl.43. mogao ispuniti zahtjeve iz Konvencije ako se njegove odredbe budu tumačile i primjenjivale jasno, dosljedno i predvidivo, s tim da ovaj postupak **nije alternativa redovitom postupku izvlaštenja već se radi o iznimnoj mjeri;**
- da se nekretnina mora vratiti u prijašnjem stanju vlasniku ako nadležna javna vlast ne izda formalni akt o izvlaštenju;
- **da se ni pod kojim okolnostima ne može smatrati da je do stjecanja vlasništva došlo automatski** temeljem činjenice da su provedeni javni radovi odnosno da je došlo do drugog oblika transformacije zemljišta.

Naposljetku, bitno je posebno istaknuti ulogu koju je u opisanom razdoblju do 2011. (pa i nakon toga) odigrao *Consiglio di Stato* kao najviša instanca upravosudske zaštite u Italiji nadležna za kontrolu zakonitosti (ne)postupanja javne uprave. Iako je Kasacijski sud hijerarhijski iznad njega, *Consiglio di Stato* je stalo čvrsto u zaštitu **nepovredivosti i nezastarivosti** prava vlasništva, te Konvencije i prakse ESLJP[916], jamčeći vlasniku naknadu koja bi ***„uvijek bila vezana uz punu vrijednost imovine i neovisna o krutosti zastare“*** **(odluka iz 2007.),[917]** te ne može biti besplatnog oduzimanja *(un'acquisizione gratuita)* vlasništva od strane javne vlasti, premda je dugo vremena Kasacijski sud bio uporan u svojim stavovima o tzv. stjecateljskoj okupaciji i s njom povezanim pitanjima zastare te poništavao njegove odluke. **Realizacija javnih radova i prenamjena**

---

916 *"In altre parole, la giurisprudenza amministrativa fa propria la classificazione dell'occupazione appropriativa come* ***illecito permanente perpetrato nei confronti del diritto fondamentale ed imprescrittibile di proprietà*** *adottata dai giudici di Strasburgo."* Izvor: Bertarelli, C.; op.cit., str.102.

917 *"In altre parole - malgrado la diversa posizione assunta dalle Sezioni Unite della Cassazione – il Consiglio di Stato ritenne che l'unica possibilità per evitare nuovi rimproveri da parte della Corte dei diritti umani fosse quella di operare* ***un mutamento di rotta in ordine alle coordinate dell'istituto dell'occupazione acquisitiva****, garantendo al proprietario defraudato un risarcimento del danno* ***sempre agganciato al valore integrale del bene e slegato dalla rigidità dei termini di prescrizione****."* Tako *Consiglio di Stato* u odluci od 21.5.2007., broj 2582. Izvor: Bertarelli, C.; op.cit., str.102. Slično Borrelli, R.; op.cit., str. 95. i 96., o citiranoj odluci Consiglio di Stato i o praksi ESLJP: *"Sul tema era, però, intervenuta la Corte dei diritti umani, individuando taluni punti di contrasto con l'art. 1 del primo protocollo alla CEDU ed affermando che* ***non costituisce impedimento alla restituzione dell'area illegittimamente espropriata il fatto della realizzazione dell'opera pubblica;*** *e ciò indipendentemente dalle modalità - occupazione appropriativa od usurpativa - di acquisizione del terreno, dovendo anzi ritenersi che, in tale ottica, la stessa* ***distinzione tra occupazione appropriativa e usurpativa non assumesse più rilevanza****. Ciò premesso, il supremo consesso amministrativo concludeva, che in ossequio alle indicazioni della CEDU, cui era stata data, nell'ordinamento interno, attuazione attraverso l'art. 43 del Testo Unico espropriazioni, l'unica via per evitare la restituzione dell'opera pubblica realizzata illegittimamente fosse il ricorso all'acquisizione sanante coattiva. Accertato che il provvedimento non era stato emesso, ordinava la restituzione. Il corollario successivo sarebbe stata* ***l'affermazione dell'imprescrittibilità del diritto****, con conseguente elisione del pericolo di* ***un'acquisizione gratuita*** *della proprietà scaturita da* ***una condotta lesiva di un diritto "fondamentale" quale è, appunto, quello di proprietà."***

zemljišta ne predstavljaju prepreku uspostavi ranijeg stanja nekretnine i njenom povratu vlasniku, te se mora napustiti razlika između tzv. stjecateljske i tzv. okupatorske okupacije.

> Još odlukama iz 2003. *Consiglio di Stato* je naglašavao neodrživost *„pretorijanskog“* tumačenja instituta *„accessione invertita“* i **zastarjelost pristupa** koji je početnu točku tijeka zastare naknade za izvlaštenje vezivao uz trenutak nepovratne izmijenjenosti zemljišta.[918] Drugim odlukama iz 2007., Consiglio di Stato utvrdio je da se u svjetlu ustavnih jamstava (čl.42.) ne može postići *„**pravična ravnoteža** javnog interesa i privatnog interesa“* propisom koji omogućuje javnim vlastima stjecanje imovine na način koji je protivan propisima koje su same javne vlasti donijele, a ujedno ne određujući naknadu privatnopravnom subjektu.[919]

Pristup prema zaštiti prava vlasništva i naknade za izvlaštenje *Consiglio di Stato* dodatno je ojačao odlukama iz 2011. i 2012. S obzirom da je ESLJP okvalificirao tzv. stjecateljsku okupaciju kao **trajni prekršaj** i s obzirom na jamstvo pravične ravnoteže potreba vlasnika i potreba javne vlasti *(garantire un equo bilanciamento tra le esigenze del proprietario e quelle di respiro pubblicistico),* zastarni rok za naknadu štete može početi teći od prestanka okupacije odnosno za naknadu tržišne vrijednosti od datuma prijenosa vlasništva na korisnika izvlaštenja.[920] Drugim riječima, početni

---

[918] Borrelli, R., op.cit., str.152.:*“Suggestivo sotto questo profilo, l’obiter di una recente pronuncia del Consiglio di Stato: nel decidere in ordine **all’eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento del danno da occupazione illegittima**, il supremo consesso amministrativo osserva che “che gli orientamenti giurisprudenziali più recenti in tema di prescrizione del diritto al risarcimento del danno da occupazione sine titulo risentono di due rilevanti innovazioni normative e giurisprudenziali in materia: **la non più sostenibile costruzione pretoria dell’“accessione invertita”** e l’abbandono della teoria della pregiudizialità amministrativa”, per cui **“ad oggi devono quindi reputarsi superati sia l’indirizzo che faceva coincidere il dies a quo del termine di prescrizione dell’azione risarcitoria con l’irreversibile trasformazione del suolo.”*** Tako u odlukama *Consiglio di Stato* od 10.11.2003., broj 7135., i od 20.1.2003., broj 4.

[919] Izvor: Maykol, P., op.cit., str.123.: ***“Per quanto il riguarda il tema della prescrizione esso rimane irrisolto,** non essendo il sistema che si è venuto delineando a livello interno tollerato dalla Corte di Strasburgo; tuttavia in questo settore va segnalata una certa tendenza del Consiglio di Stato verso la configurazione dell'illecito come illecito di natura permanente. Parlando invece del risarcimento del danno, il sistema creato dall'articolo 5 bis comma 7 bis, sembra condannato in toto, **“alla luce delle conferenti norme costituzionali, principalmente dell'articolo 42, non si può fare a meno di concludere che il giusto equilibrio tra interesse pubblico ed interesse privato non può ritenersi da una disciplina che permette alla pubblica amministrazione di acquisire un bene in difformità dallo schema legale e di conservare l'opera pubblica realizzata, senza che almeno il danno cagionato, corrispondente al valore di mercato del bene, sia integralmente risarcito”***. Tako u odlukama Consiglio di Stato iz 2007., broj 3752 i 2583, dostupno na www.studiolegale.leggiditalia.it , datum pristupa 2.8.2025.

[920] *“(...) il principio per cui, stante la configurazione da parte della Corte europea dei diritti dell’uomo **dell’occupazione acquisitiva come illecito permanente,** il termine di prescrizione dell’azione risarcitoria proposta dal proprietario impone di ancorare **il termine iniziale di prescrizione** della pretesa alla data di cessazione dell’occupazione stessa, coincidente o con la data della restituzione dell’immobile o con quella della cessione della proprietà al soggetto occupante.”* Tako *Consiglio di Stato* u odluci od 31.5.2011., broj 3294, od 3.9.2011., broj 4970 i od 11.9.2012., broj 4808. Izvor: Bertarelli, C.; op.cit., str.102.

petogodišnji rok zastare mora biti vezan uz datum prestanka samog zauzimanja, tj. **trenutak u kojem se ispravlja situacija *contra ius,* u skladu s praksom ESLJP.**[921]

4.6.4. Razdoblje 2010. – 2017.

4.6.4.1. Odluka talijanskog Ustavnog suda (2010.) o neustavnosti odredaba *čl.43.* i stupanje na snagu (2011.) odredbe *čl.42.bis.* Zakona o prijenosu vlasništva pod odgodnim uvjetom plaćanja naknade *(sotto condizione sospensiva del pagamento)* određene aktom o izvlaštenju *(il provvedimento di acquisizione)*

Opisana *„komunikacija"* između talijanskih vlasti i ESLJP dobila je svoj nastavak kada je Ustavni sud presudom iz 2010.[922], za predmet istraživanja jednom od važnijih, proglasio neustavnima odredbe članka 43. Zakona iz 2001. Postupak ocjenjivanja ustavnosti osporenih odredbi pokrenut je zahtjevima Regionalnog upravnog suda za regiju Kampaniju[923] iz 2008. i 2009. U predmetnoj odluci Ustavni sud navodi kako slijedi:

- da se osporenim odredbama uređuje institut **stjecanja s učinkom sanacije/izliječenja*;***
- da nastavno na značajan broj nedostataka u predmetnim postupcima što je rezultiralo odlukama po kojima su okupacije javnih vlasti bile neovlaštene, praksa Kasacijskog suda je stvorila institute ***„stjecateljske okupacije"*** i ***„nezakonite stjecateljske okupacije";***
- da je ova prva postupovna *„anomalija"* jer nije okončana formalnim aktom o prisilnoj kupnji, a ovom drugom je došlo do izmjene zemljišta u vlasništvu pojedinca bez akta o javnom interesu;[924]
- da sukladno *vodećem slučaju* (presuda Kasacijskog suda od 26.2.1983., broj 1464) *nepovratnom izmijenjenošću zemljišta* dolazi do originarnog stjecanja vlasništva od strane javne vlasti uz istodobni

---

[921] Borrelli, R., op.cit., str.153. *"Pertanto, per assicurare concreta effettività all'enunciazione di ordine generale della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo circa la permanenza dell'illecito dell'occupazione sine titulo, il termine iniziale della prescrizione quinquennale va ancorato alla data di cessazione dell'occupazione medesima, ossia al momento in cui **viene posto rimedio alla situazione contra ius**: ciò si verifica quando intervenga la restituzione dell'immobile al proprietario ovvero quando intervenga la cessione della proprietà dell'immobile al soggetto che lo ha occupato abusivamente. **(cfr. sul punto Cons. Stato, A.P., 23 marzo 2011 n. 3)** conferma, di per sé, l'esigenza di tale modifica **del dies a quo del termine prescrizionale**: e ciò proprio perché l'esistenza di tale provvedimento **non può più essere considerata impedimento all'esercizio del diritto al risarcimento**".*

[922] Odluka Ustavnog suda br. 293 od 8.10.2010. Koristit će se verzija na engleskom jeziku.

[923] *Tribunalo Amministrativo Regionalo Campania*. Isto tako tijekom istraživanja korištene odluke *T.A.R. Lazio, T.A.R. Sicilia*, i dr. Neposredno nadređeno tijelo svim navedenim regionalnim upravnim sudovima je *Consiglio di Stato.*

[924] Ibid. točka 8.2. obrazloženja: *"In summary, **"appropriative occupation"** was characterised by an **anomaly** in the expropriation procedure which was not concluded with a formal compulsory purchase order, whilst **"illegitimate appropriative occupation"** referred to the transformation of privately owned real estate without any declaration of public interest."*

prestanak vlasništva pojedinca, što predstavlja **obrat *(accessione invertita)*** od instituta pristupanja po Građanskom zakoniku;[925]

- da je kasnijom presudom Kasacijskog suda od 10.6.1988., broj 3940, kreiran institut ***„stjecateljske okupacije“*** ograničen na slučajeve gdje je bilo valjanog akta o javnom interesu koji je dao **prednost** javnom interesu nad privatnim;[926]
- da različiti aspekti ***„stjecanja s učinkom izliječenja/saniranja“ očito prelaze granice instituta stjecateljske okupacije i nezakonite stjecateljske okupacije,*** s obrazloženjem da osporene odredbe čl.43. omogućuju javnoj vlasti i svakom korisniku predmetne nekretnine da – *u svakoj situaciji i u svako vrijeme* – izdaju *akt o izvlaštenju uz naknadu*, umjesto da vrate nekretninu vlasniku, kao i s obrazloženjem da osporene odredbe čl.43. odgađaju trenutak prijenosa vlasništva do izdavanja takvog *akta o prisilnoj kupnji*;[927]
- da su se praksom Kasacijskog suda u primjeni osporenih odredbi čl.43. dala navedena ovlaštenja jednoj te istoj javnoj vlasti koja je počinila predmetne nezakonitosti i povrede, bez obzira na sudske odluke kojima bi se naredila uspostava prijašnjeg stanja i povrat nekretnine;[928]
- da nije dovoljno – kako je to tvrdilo talijansko državno odvjetništvo – da je talijanski zakonodavac nastojao uzeti u obzir praksu ESLJP, te da je **ESLJP utvrdio da konstruktivno izvlaštenje krši načelo zakonitosti jer ne osigurava dovoljan stupanj pravne sigurnosti i dopušta javnoj vlasti da izvuku korist iz faktičnih situacija koje su sami stvorili *„nezakonitim radnjama“,* neovisno o tome je li to posljedica samih zakona ili tumačenja sudske prakse**, s izričitim referiranjem na osporene odredbe čl.43., kao i da je ESLJP utvrdio da **sporni oblici izvlaštenja ne mogu ni u kojem slučaju biti alternativa izvlaštenju u *„propisanom i ispravnom obliku“;*[929]**

---

[925] Ibid. točka 8.2. obrazloženja: *“In the former case (**the leading case** for which is judgment no. 1464 of the Joint Divisions of 26 February 1983), the purchase of the property resulted in a **reversal of the civil law institution of accession**, regulated under Articles 935 et seq of the Civil Code, in consideration of **the irreversible transformation of the real estate.** According to this account, **the irreversible destination of private land unlawfully occupied** meant that the public body gained title over the land by original right with the concurrent extinction of the private individual's proprietary rights.”*

[926] Ibid. točka 8.2. obrazloženja: *“The later judgment no. 3940 of 10 June 1988 of the Joint Divisions then established the legal figure of **“appropriative occupation”,** and limited it to cases in which there had been a **valid declaration of public interest** that permitted the public interest **to take precedence** over that of the private individual.“*

[927] Ibid. točka 8.5. obrazloženja: *“Nor moreover it is possible to refer to the context of the findings in case law referred to above, since various aspects of “acquisition with remedying effect”, as governed by the contested legislation, **clearly exceed the bounds of the institutions of appropriative occupation and illegitimate appropriative occupation, as described in that case law.** In fact, Article 43 first and foremost treats the two figures in identical terms, creating the possibility for the administrations and any party that uses the property to apply to the administrative courts – **in any situation and at any time** – for an order awarding compensation rather than the return of the property. Finally, the contested provision **postpones the time when property is transferred** until the compulsory purchase order is issued.”*

[928] Ibid. točka 8.5. obrazloženja: *“(…) according to the arrangements resulting from the contested provision, provision is made for a generalised remedying **power granted to the very same administration that committed the unlawful act**, notwithstanding any court orders requiring the restoration in the form of specific action of the proprietary right infringed.”*

[929] Ibid. točka 8.5. obrazloženja: *“On the contrary, it is not sufficient to aver, as argued by the Avvocatura dello Stato, that the secondary legislator **sought to take account of the objections raised in the case law of the Strasbourg court** to the practice of “indirect” expropriations. Moreover, the Strasbourg court is also not without some significance in this context since it specified, albeit on an incidental basis, that **indirect expropriation violates the principle of legality***

- da uopće nije sigurno da će puko prenošenje u zakonske odredbe, osobito instituta teoretski sposobnog proizvesti iste negativne posljedice kao i konstruktivno izvlaštenje, samo po sebi biti dovoljno za rješavanje ozbiljnog kršenja načela zakonitosti.[930]

Slijedom navedenih utvrđenja, Ustavni sud Italije je proglasio sve odredbe čl.43. Zakona od 8.6.2001. neustavnima.

Stoga su novelom[931] umjesto poništenih odredaba članka 43. uvedene odredbe članka 42.bis. S obzirom na važnost istih za predmet istraživanja, važnije odredbe tog članka navode se u integralnom sadržaju::

> *„1. Nakon što je izvršena procjena suprotstavljenih interesa, tijelo koje koristi zemljište u svrhe javnog interesa, koje zemljište je **izmijenjeno** iako ne postoji valjan i učinkovit akt o izvlaštenju ili akt o proglašenju javnog interesa, može narediti da se ona stječe, ne retroaktivno, u njegovo raspoloživo i neraspoloživo vlasništvo, te da se vlasniku isplaćuje naknada materijalne i nematerijalne štete koja se isplaćuje paušalno u iznosu od deset posto tržišne vrijednosti zemljišta.[932]*
>
> *2. **Akt o stjecanju** može se donijeti i kada je poništen akt iz kojeg je nastala unaprijed određena obveza za izvlaštenje, akt o proglašenju javnog interesa za predmetne radove ili dekret o izvlaštenju. Akt o izvlaštenju može se donijeti i za vrijeme trajanja postupka za poništenje akata iz prve rečenice ovoga stavka, ako javna vlast koja je donijela osporeni akt ga povuče. U takvim slučajevima, svi iznosi koji su već plaćeni vlasniku kao naknada, uvećani za zakonske kamate, oduzimaju se od onih koji se duguju prema ovom članku.[933]*

---

*because it is **not able to ensure a sufficient degree of certainty and permits the administration to use a factual situation resulting from "illegal actions" to its own advantage**, regardless of whether it is the consequence of an interpretation in case law or if is results from legislation – with express reference to Article 43 of the consolidated text, challenged here – **since that form of expropriation cannot in any case constitute an alternative to expropriation according to the "proper due procedure"** (Sciarrotta and others v. Italy – Third Section – judgment of 12 January 2006 in appeal no. 14793/02)."*

930 Ibid. točka 8.5. obrazloženja: *"Therefore, even considering the Strasbourg case law, **it is by no means certain that the mere transposition into law of an institution that is theoretically liable to perpetuate the same negative consequences of indirect expropriation will per se be sufficient to resolve the serious violation of the principle of legality."***

931 Izmjena *Testo Unico/2001*. od 6.7.2011.

932 *"1. Valutati gli interessi in conflitto, **l'autorità che utilizza** un bene immobile per scopi di interesse pubblico, **modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio** o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene."*

933 *"**2. Il provvedimento di acquisizione** può essere adottato anche quando sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio. Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti di cui al primo periodo del presente comma, se l'amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira. In tali casi, le somme eventualmente già erogate al proprietario a titolo di indennizzo, maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi del presente articolo."*

*4. **Akt o stjecanju,** koji sadrži naznaku okolnosti koje su dovele do protupravnog korištenja zemljišta i, po mogućnosti, datum od kada je ono počelo, posebno je obrazložen pozivom na aktualne i iznimne razloge od javnog interesa koji to opravdavaju, uz usporednu ocjenu suprotstavljenih privatnih interesa i naglašavajući nepostojanje razumnih alternativa njegovom usvajanju. **U aktu mora biti sadržan nalog za isplatu naknade u roku od trideset dana. Akt se mora notificirati vlasniku, a do prijenosa prava vlasništva dolazi pod odgodnim uvjetom isplate ili pak pologa naknade.** Akt podliježe provedbi u zemljišnoj knjizi.*[934]

8. Odredbe ovog članka također se mogu primijeniti na događaje prije njegovog stupanja na snagu, pa čak i ako je već postojao akt o stjecanju koji je naknadno povučen ili poništen, s tim da u svakom slučaju prije stjecanja mora biti ponovljena ocjena aktualnosti i prevage javnog interesa; u tom slučaju, iznosi koji su već plaćeni vlasniku, uvećani za zakonske kamate, oduzimaju se od onih koji se duguju prema ovom članku.“[935]

Prethodno citirane odredbe koje su 2011. godine stupile na snagu u Italiji predstavljaju svojevrsnu revoluciju[936] u kontekstu predmeta ovog istraživanja - *de lege ferenda* u hrvatskim prilikama. Tek ove odredbe čl.42.bis. iz 2011. mogu se smatrati pravim ***tzv. „sanirajućim“ stjecanjem javnih vlasti (acquisizione sanante)*** što zapravo podrazumijeva to da javna vlast – ako želi ozakoniti nezakonitu okupaciju i ako želi da vlasništvo bude preneseno na nju – a) mora donijeti taj formalni akt o izvlaštenju te b) mora platiti bivšem vlasniku naknadu u cijelosti. ***Obavijest*** vlasniku i ***prijenos vlasništva pod odgodnim uvjetom*** isplate naknade su najminimalnija dva procesna jamstva – koja nedostaju u hrvatskom pravnom sustavu[937] u situacijama faktičnih izvlaštenja.

U talijanskoj pravnoj teoriji ističe se da je **zastarivost naknade** bila jedna od najtežih praktičnih poteškoća režima *de facto* izvlaštenja. Vlasnik nije imao mogućnost *„obrnuti“* transformaciju koja se dogodila

---

934 *“**4. Il provvedimento di acquisizione,** recante l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio, è specificamente motivato in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione; **nell'atto è liquidato l'indennizzo** di cui al comma 1 e **ne è disposto il pagamento entro il termine di trenta giorni. L'atto è notificato al proprietario e comporta il passaggio del diritto di proprietà sotto condizione sospensiva del pagamento** delle somme dovute ai sensi del comma 1, **ovvero del loro deposito** effettuato ai sensi dell'articolo 20, comma 14; è **soggetto a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'amministrazione procedente** ed è trasmesso in copia all'ufficio istituito ai sensi dell'articolo 14, comma 2.”*

935 *“8. Le disposizioni del presente articolo trovano altresì applicazione ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato, ma deve essere comunque rinnovata la valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico a disporre l'acquisizione; in tal caso, le somme già erogate al proprietario, maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi del presente articolo.”*

936 Slično nešto u Crnoj Gori glede pomorskog dobra nakon odluke ESLJP iz 2020. Doduše, u Crnoj Gori – za razliku od Italije – to nije određeno zakonskim propisom, nego tzv. Načelnim pravnim stavom VSCG.

937 Štoviše, u Hrvatskoj je potpuno izostala regulacija slučajeva faktičnog izvlaštenja da bi se o njoj moglo raspravljati te ocjenjivati prednosti i nedostatke, izuzev regulacije sadržane u odredbama čl.57. – čl.59. ZION, ali samo za slučaj proširenja granice pomorskog dobra izvan zakonske granice te za slučaj gubitka vlasništva odnosno nemogućnosti stjecanja vlasništva strane osobe glede nekretnina u RH.

„njegovom“ zemljištu, a koja je prema sudskoj praksi konstituirana kao početak tijeka zastarnog roka *(dies a quo)* za tužbu za isplatu naknade, što je efektivno rezultiralo uskraćivanjem mogućnosti tužbe protiv javne vlasti za pretrpljene zlouporabe. Drugim riječima, javna vlast je besplatno ostvarila korist *(un vantaggio gratuito),* a na štetu privatnopravnog subjekta. Sve to je pridonijelo proglašenju ovog režima protivnim Konvenciji. U primjeni ranijeg članka 43. i sadašnjeg članka 42.bis., dok se god akt o izvlaštenju ne donese, dotični pojedinac se i dalje mogao smatrati vlasnikom i žrtvom *(vittima)* trajnog nezakonitog/protupravnog djela ili stanja, pa nisu ni počeli teći rokovi zastare za potraživanje naknade. Ako nezakonita okupacija predstavlja trajni prekršaj, logična je posljedica **zastoj zastare**[938] odnosno isključenje mogućnosti zastarijevanja naknade *prije* pokretanja postupka pred sudom odnosno *prije* akta o izvlaštenju. Talijanska pravna teorija naglašava da pravo na naknadu nastaje tek aktom o stjecanju i da prije ovog trenutka nema i ne može biti zastare. Donošenjem i notificiranjem[939] akta izvlašteniku pravo postaje utuživo i stoga tek tada može početi teći zastarni rok. Slijedom toga, privatnopravni subjekt ne može izgubiti to pravo sve dok traje okupacija *sine titulo* – bez valjanog naslova stjecanja.

Consiglio di Stato je i prije navedene zakonske izmjene[940] zauzimalo stav *in favorem* privatnopravnih osoba kojima je oduzeto zemljište u ovim nedvojbeno nezakonitim postupcima.

Tako je i u odluci iz 2011.[941] *Consiglio di Stato* izrazilo stav da završetak javnih radova ne mijenja obvezu javnih vlasti da privatnoj osobi vrati nezakonito stečenu imovinu, s obrazloženjem da se provedba javnih radova na bespravno zauzetom/okupiranom zemljištu ***ne smatra*** valjanim naslovom stjecanja vlasništva. *Consiglio di Stato* izričito je priznalo da ispitivanje sudske prakse ESLJP *„zahtijeva **prevladavanje** pristupa koji tradicionalno nude talijanski suci“* jer se talijanski zakonodavni i sudski okvir **ne može smatrati dosljednim i ne može poštivati** prava zajamčena Konvencijom. Stoga nepovratna transformacija zemljišta, zbog prevladavajuće sudske prakse u Italiji, više nije proizvodila učinak prijenosa vlasništva[942].

Kako je izloženo, ranije – ponajviše od bitne odluke Kasacijskog suda iz 1983. - pojedinac nije mogao tražiti povrat imovine. S druge strane, za bilo koji oblik naknade bio je ograničen zastarom

[938] *„Zastara ne teče“* – upotrijebivši terminologiju hrvatskog ZOO-a.
[939] Sukladno pravilima građanskog sudskog postupka, ujedno i u cilju pravne sigurnosti za vlasnika zemljišta, trebao bi se uzeti kao relevantan trenutak obavijesti/dostave vlasniku akta javne vlasti o stjecanju, a ne već trenutak donošenja akta.
[940] Odluka *Consiglio di Stato* br.2. iz 2005.
[941] Odluka *Consiglio di Stato* br.4970. od 2.9.2011.: *“(...) il Consiglio di Stato ha espressamente riconosciuto che l’esame della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell’Uomo **impone il superamento dell’impostazione tradizionalmente offerta dai giudici italiani** in quanto il quadro normativo e giurisprudenziale nazionale non potesse essere ritenuto **aderente e rispettoso** dei diritti sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell’Uomo.”*
[942] Odluka *Consiglio di Stato* br.1514. od 16.3.2012.

koja je mogla ugroziti bilo koje pravo, iako bi *ex lege* tužba za povrat same stvari bila nezastariva s obzirom da se radi o vindikacijskom vlasničkom zahtjevu.

Presudom Kasacijskog suda s kraja 2011. istaknuto je da nije istina da nezakonito (izvan zakonom predviđenog postupka izvlaštenja) izvođenje i dovršavanje javnih radova vlasnika nekretnine lišava prava da traži uspostavu prijašnjeg stanja.[943]

U talijanskoj pravnoj teoriji također se utvrđuje da je nemogućnošću povezivanja nepovratne izmijenjenosti zemljišta sa prijenosom vlasništva **definitivno ukinut *„accessione invertita“* sustav**, zbog čega vlasnik ima prava koja mu ne zastarijevaju.[944]

Posljedično novom pravnom stajalištu odnosno **ujednačavanju** stava Kasacijskog suda sa suprotnim konzistentnim stavom *Consiglio di Stato,* samom činjenicom izvedbom javnih radova na bespravno zauzetom/okupiranom zemljištu više ne dolazi do prijenosa vlasništva. Samo formalni pojedinačni akt o stjecanju javne vlasti može ograničiti pravo na povrat. Drugim riječima, obveza javnih vlasti je nastaviti s povratom nezakonito zadržane imovine, osim ako se vlasnik ne odrekne prava na povrat i traži naknadu.

> Ovim novim pravnim okvirom dolazi do *zaokreta* gotovo tridesetogodišnje prakse u Italiji još od stožerne presude Kasacijskog suda iz 1983. godine. Gotovo 30 godina sudska praksa je predmetni slučaj nazivala *tzv. konstruktivnim izvlaštenjem* i podvodila pod institut tzv. *prisvajajuće/stjecateljske (appropriativa/acquisitiva) okupacije (occupazione)* koji je određivao stjecanje vlasništva nad zemljištem u korist javne vlasti *"obrnutim pristupanjem" (accessione invertita),* **prije** isplate naknade, pa i **bez određivanja naknade** po službenoj dužnosti i **bez notificiranja izvlaštenika** o okupaciji nekretnine i/ili o prijenosu vlasništva te o njegovim opcijama da traži restituciju nekretnine ili naknadu, pred kojim tijelom i u kojem postupku. Praksom ESLJP učvrstilo se danas dominantno i čvrsto pravno shvaćanje prema kojem - ***u nedostatku akta donesenog u dobrom i ispravnom obliku (good and due form)*** - ne može se ozakoniti stjecanje zemljišta od strane javne vlasti. **Prevladavši**

---

[943] Odluka Kasacijskog suda od 19.10.2011., broj 21575: *"(...) non è vero che la realizzazione abusiva (al di fuori di una valida procedura ablativa) di un'opera privata di pubblica utilità privi il proprietario del fondo del diritto alla restituito in integrum".*

[944] Op.cit., Borrelli, R.; str. 185. i 186.: **"*Travolto definitivamente il sistema dell'accessione invertita, l'impossibilità di collegare all'irreversibile trasformazione del bene l'acquisto della proprietà in capo all'amministrazione,*** *impone, infatti, di ritenere che il diritto di proprietà permanga in capo al privato, vittima dell'illegittima occupazione: di qui la possibilità, per quest'ultimo, di rivendicare la cosa da chiunque la possiede o la detiene, (art. 948, comma 1, c.c.)* ***senza termine di prescrizione*** *(art. 948, comma 3, c.c.), nonché di chiedere il risarcimento dei danni patiti."* Tako u brojnim odlukama nižestupanjskih regionalnih upravnih sudova - TAR Puglia, Lecce, 8.7.2004., n. 4916; TAR Basilicata, Potenza, 2.1.2008., n. 4; TAR Abruzzo, 26.6.2008, n. 860; TAR Puglia, Lecce, 21.2.2013., n. 384; T.A.R. Lazio, Roma, 14.4.2011., n. 3260; T.A.R. Sicilia, Palermo, 18.2.2011, n. 175; T.A.R. Sicilia, Palermo, 21.1.2011, n. 115; T.A.R. Venezia, 10.3.2011, n. 400., sve dostupno na: www.giustizia-amministrativa.it

(„superando“)[945] **pristup** po kojem bi dovršetak javnih radova i nepovratna transformacija zemljišta proizvodili prekluzivne ili ograničavajuće učinke na specifičnu zaštitu privatnopravnih subjekata, očito je da je zahtjev za povrat izgrađenog, asfaltiranog ili na drugi način izmijenjenog zemljišta sada dopušten. Takav zahtjev, koji se očituje u vlasničkom vindikacijskom zahtjevu za povrat, ne podliježe nikakvom roku zastare.[946] S druge strane, svaki oblik naknade – prema opisanoj novoj pravnoj kvalifikaciji u Italiji - podlijegao bi zastarnom režimu, no pravo je pitanje početka tijeka zastare. *Dies a quo* roka zastare više ne teče:

- ni od same okupacije (što znači da činjenica okupacije ostaje puka činjenica koja ne proizvodi pravne učinke), ni od isteka maksimalnog roka okupacije bez akta o izvlaštenju – bez naslova stjecanja *(occupazione senza titolo);*
- ni od završetka javnih radova, ni od nepovratne transformacije zemljišta;

nego se *dies a quo* poklapa s datumom dostavljanja akta vlasniku zemljišta kojim će se predmet zauzimanja konačno prenijeti u vlasništvo javnih vlasti (pod odgodnim uvjetom isplate naknade) ili pak s datumom povrata imovine građaninu. Teoretski, radilo bi se o ***nezavršenom*** postupku između javne vlasti i privatnopravnog subjekta što ima za posljedicu da zastara do tada nije uopće počela teći.

U talijanskoj pravnoj znanosti[947] su s obzirom na višu razinu zaštite nakon 2011. ukazivali – u kontekstu vladavine prava - na ***nepovoljniji pravni položaj*** onih koji su u proteklih tridesetak godina izgubili vlasništvo svojih zemljišta, a ujedno i podnosili tužbe radi isplate naknade i izgubili, uz naknadu procesnih troškova javnim vlastima koji su iako prvi pozvani poštivati propise jedne države stekli vlasništvo *contra legem* postupanjem. ***Nepovoljniji pravni položaj*** imaju i općenito

[945] Op.cit. odluka Consiglio di Stato br.4970. od 2.9.2011.

[946] I danas je suprotna praksa VSRH i drugih sudova u RH koji su – bez obzira što vindikacijski zahtjev za povrat ne zastarijeva – zauzeli stav da u trenutku transformacije oduzetog zemljišta dolazi do prijenosa vlasništva. Drugim riječima, da dolazi do prestanka bilo kakvog stvarnopravnog zahtjeva i nastanka obveznopravnog zahtjeva koji zastarijeva u roku pet godina od tog trenutka – bez obzira što tako nešto nije regulirano nijednim propisom te bez obzira što je zemljište oduzeto izvan zakonom predviđenog postupka i bez ikakve obavijesti upisanim vlasnicima, u pravilu privatnopravnim subjektima.

[947] Musso, Lillo Massimiliano; *Occupazione appropriativa, occupazione acquisitiva e accessione invertita: la fine di un'epoca;* 11.12.2013., dostupno na: https://www.diritto.it/occupazione-appropriativa-occupazione-acquisitiva-e-accessione-invertita-la-fine-di-un-epoca/, datum pristupa 6.2.2024. *“In conclusione, possiamo dire “meglio tardi che mai” e chiederci: chi risarcirà coloro che nei vent’anni precedenti hanno subito la sottrazione di un proprio bene da parte della pubblica amministrazione* ***senza alcuna forma di tutela****, anzi pure con la condanna alle spese di lite? E ancora: come è stato possibile ritenersi trasferito un immobile nel patrimonio dell’Amministrazione* ***attraverso comportamenti contra legem****? Per dare giustizia ai cittadini “fregati” dal tempo, per i quali è intervenuta una sentenza prima che si consolidasse l’orientamento odierno, si dovrebbe fare una legge ad hoc per ristorare, almeno simbolicamente, il danno da essi patiti,* ***perché in uno Stato di diritto la giustizia deve essere ristabilita ogni qualvolta l’ingiustizia si è manifestata.*** *Come nel caso di specie.”* Zar se ova pitanja ne mogu postaviti i u Hrvatskoj danas? Primjera radi, u usporedbi razine zaštite vlasnika zemljišta za tzv. buduće planirane ceste i (bivših) vlasnika zemljišta koji su prijelaznim odredbama ZC/11 izvlašteni. Ili primjera radi, u usporedbi takvih slučajeva faktičnih izvlaštenja koji su jasno regulirani odredbama čl.57. – 59. ZION (upravni postupak, obveznik naknade RH, nezastarivost naknade, pravo izvlaštenika inicirati postupak) kod kojih izvlaštenik mora pokrenuti parnični postupak u zastarnom roku koji teče od *“nepovratne izmijenjenosti”* zemljišta naspram onih slučajeva koji jesu regulirani citiranim odredbama ZION – proširenje granice pomorskog dobra, nemogućnost stjecanja vlasništva stranih osoba.

izvlaštenici u primjeni *tzv. stjecateljske okupacije* naspram izvlaštenika u primjeni propisanog postupka izvlaštenja, sa svim procesnim jamstvima.[948]

Kasacijski sud se u svojoj odluci iz 2013. bavio zanimljivim slučajem o naknadama, zastarama i ograničenjima u vezi s izvlaštenjem za potrebe javnih radova pa je utvrdio načelo prema kojemu ponuda naknade za izvlaštenje od strane javne vlasti u čiju korist je izvlaštenje provedeno (provincija u Italiji kao regionalna vlast) ima učinak prekida zastare naknade štete vlasniku izvlaštenog zemljišta[949].

4.6.4.2. Usklađivanje prakse Kasacijskog suda (od 2015. nadalje) s odlukama ESLJP i *Consiglio di Stato,* te *Rezolucija* Odbora ministara Vijeća Europe (2017.) o provedbi odluka ESLJP u Italiji

U nizu presuda iz 2014. i 2015.[950] ESLJP je vrlo sumarno utvrdio da se radi o tzv. konstruktivnom izvlaštenju za koje je ustaljenom praksom *(established case-law)* već ustanovljeno da **nije sukladno načelu zakonitosti** *(principle of lawfulness)* kako ga definira praksa ESLJP i da **predstavlja povredu konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva**, pa se samo uputilo na ranije presude o tome. Osim toga, te presude sadrže još jedan gotovo identičan pasus u kojem je

---

[948] ***"L'introduzione della prescrizione quinquennale comportava una disparità di trattamento tra il soggetto che subiva un'espropriazione, e quello che subiva un'occupazione illegittima.*** *Questa diversità di trattamento pare* ***ancora più ingiusta*** *se pensiamo al fatto che un soggetto che si vede privato del suo diritto di proprietà a seguito dell'attività illecita della pubblica amministrazione,* ***dovrebbe vedersi riconosciuto un risarcimento più elevato.*** *A tale* ***ingiustizia si aggiunge*** *il fatto che nel caso di indennizzo a seguito di espropriazione,* ***la decorrenza della prescrizione è collegata ad un dies a quo certo*** *(il provvedimento di determinazione dell'indennizzo proveniente dalla commissione provinciale, il quale precede l'emanazione del provvedimento di indennizzo), mentre in caso di risarcimento del danno da occupazione acquisitiva,* ***l'inizio del decorso del termine è correlato ad un evento - l'irreversibile trasformazione del fondo -*** *che oltre ad essere difficilmente definibile, varia a seconda della tipologia di opera pubblica realizzata."* **Izvor: Maykol, P.**, op.cit., str.51.: ***"Intervenendo in materia di occupazione acquisitiva e di espropriazione legittima (caso Scordino),*** *la Corte rileva come* ***nel primo caso*** *la posizione del privato venga violata da una condotta illecita dell'amministrazione, idonea persino a privarlo del diritto al risarcimento tramite il meccanismo viziato della prescrizione quinquennale che inizia a decorrere da* ***un dies a quo incerto****;* ***mentre nel secondo caso,*** *l'ingerenza nella sfera del privato da parte del soggetto pubblico* ***è regolata da una precisa disciplina*** *che contempera l'interesse della collettività, con quello della tutela dei diritti dell'individuo."* Ibid. str.76.

[949] Odluka Kasacijskog suda od 16.1.2013., broj 923. Provincija Benevento podnijela je žalbu Kasacijskom sudu protiv odluke koju su donijeli nižestupanjski sudovi kojom je utvrđena isplata u korist vlasnika zemljišta koje je 1979. (sud je radove smatrao dovršenima 6. svibnja 1981.) nezakonito zauzeto radi izgradnje ceste. U kolovozu 1985. Provincija je obavijestila vlasnika zemljišta o ponudi naknade za izvlaštenje i ta se ponuda u meritornoj fazi smatrala događajem koji prekida zastarni rok (odnosno događajem s učinkom odricanja od zastare) za naknadu zbog nezakonitog zauzimanja/okupacije. Kasacijski sud je odbio žalbu Provincije Benevento kao neutemeljenu. Dostupno na: https://www.consulenzaespropri.it/documentoStampa.jsp?documentoId=820, datum pristupa 6.2.2024.

[950] *Broj 2911/05, Rossi e Variale, odluka od 3.6.2014., 26010/04, D'Asta, odluka od 16.12.2014., 997/05, Maiorano e Serafini, odluka od 25.11.2014., te 38591/06, Mango, i 14231/05, Russo, obje odluke od 5.5.2015., pa i 26128/04, Messana, od 9.2.2017*. - sve protiv Italije.

ESLJP iznio negativan stav o shvaćanju talijanskih tijela da bi kod tzv. konstruktivnog izvlaštenja privatnopravni subjekt vlasništvo izgubio u trenutku dovršetka javnih radova/u trenutku nepovratne izmjene zemljišta. Trenutak gubitka vlasništva odnosno prijenosa vlasništva od najveće je važnosti za potraživanje naknade jer se od tog trenutka – po stajalištima nekih sudova - računao zastarni rok. ESLJP je takvo shvaćanje iskritizirao i zaključio da se takva situacija **ne može smatrati predvidivom *(foreseeable)*** u kontekstu sastavnice načela zakonitosti *(lawfulness)* jer da je faktično izvlašteni (bez ikakvog formalno provedenog postupka) **mogao biti siguran *(certain)* da je vlasništvo izgubio** tek u trenutku pravomoćne sudske presude o tome.[951] [952]

Tako i u jednoj od najbitnijih (više) odluka obitelji *Guiso-Gallisay protiv Italije* u razdoblju od 2005. do 2024.

Kasacijski sud presudom iz 2015.[953] konačno je potvrdio da tzv. konstruktivno izvlaštenje - i sve nezakonite prakse s njime povezane - predstavlja **trajni prekršaj *(un illecito permanente)*** koji ne dovodi do prijenosa vlasništva na javnu vlast. U toj presudi Kasacijski sud prepoznaje da ESLJP talijanski model konstruktivnog izvlaštenja smatra mehanizmom koji omogućuje talijanskim javnim vlastima da „***zaobiđu*** *utvrđena pravila o izvlaštenju te* ***zaobiđu*** *dobre i valjane oblike (good and due form)"* istog.

Prije citirane odluke Kasacijskog suda iz 2015., talijanska sudska praksa, u pokušaju da spasi institut konstruktivnog izvlaštenja, a da ne ostane neosjetljiva na pozive ESLJP, krenula je bila u dva suprotna smjera:

[951] Primjerice u predmetu ***Russo protiv Italije:*** *"In the instant case the Court notes that, in accordance with the constructive-expropriation rule, the national court held that the applicant had been deprived of his land from 2 April 1990 (see paragraph 10 above). The transfer of property to the authorities therefore occurred upon completion of the public works.* ***The Court considers that that situation could not be regarded as "foreseeable" as it was only in the final decision that the constructive-expropriation rule could be regarded as being effectively applied****. The Court consequently finds that* ***the applicant did not become certain that he had been deprived of his land*** *until September 2004 at the latest, when the judgment of the Catania Court of Appeal became* ***final."***

[952] Primjerice u predmetu ***D'Asta protiv Italije***: *„In the instant case the Court notes that, in accordance with the constructive-expropriation rule, the national court held that the applicants had been deprived of their land from 4 June 1993 (see paragraph 10 above). The transfer of property to the authorities therefore occurred upon completion of the public works****. The Court considers that that situation could not be regarded as "foreseeable" as it was only in the final decision that the constructive-expropriation rule could be regarded as being effectively applied****. The Court consequently finds that* ***the applicants did not become certain that they had been deprived of their land*** *until March 2004 at the latest, when the judgment of the Agrigento District Court became final."*

[953] Presuda Kasacijskog suda broj 735 od 19.1.2015.

- prva orijentacija, konzervativna, predložila je tumačenje konstruktivnog izvlaštenja u skladu s Konvencijom, pokušavajući dati pravni temelj institutu;
- drugo usmjerenje pokušalo je prevladati institut, predlažući primjenjivost *tzv. „sanirajućeg" stjecanja (acquisizione sanante)* prema odredbama noveliranog čl.42.bis. na pravne situacije koje postoje prije njegova stupanja na snagu.

Zajedničko dvjema smjernicama bila je želja da se očuva stjecanje vlasništva nad protupravno oduzetom imovinom, što je pokazatelj hladnoće talijanske sudske prakse da prizna - unatoč jasnom pozivu ESLJP u tom smislu - povratak privatnom pojedincu imovine koja je nezakonito okupirana radi prenamjene u javno dobro. U tome se ogleda inovativni doseg naznačene odluke Kasacijskog suda iz 2015.

Bitne činjenice predmeta Kasacijskog suda, odluka br. 735. od 19.1.2015.:

Grad Laureana di Borrello izdao je 1953. akt o hitnom ulasku u posjed zemljišta u vlasništvu tužitelja, a radi gradnje školske zgrade koja je izgrađena 1960. S obzirom da su lokalne vlasti propustile izdati akt o izvlaštenju, tužitelj je 1968. podnio tužbu radi naknade štete. Prvostupanjski sud u Palmi – nakon smrti tužitelja i preuzimanja postupka od strane nasljednika – je 1995. donio presudu kojom je odbio tužbeni zahtjev usvajajući prigovor zastare. Žalbeni sud u Reggio Calabria je 2007. odbio žalbu tužitelja i potvrdio prvostupanjsku presudu potvrđujući osnovanost prigovora zastare. Prvi odjel Kasacijskog suda je imajući u vidu različitu sudsku praksu o ovom pitanju predmet proslijedio Ujedinjenim odjelima Kasacijskog suda.

Kasacijski sud je utvrdio da je ***izrazita suprotnost (stark contrast/radicale contrasto)*** između instituta konstruktivnog izvlaštenja i članka 1. Protokola uz Konvenciju, te čl.6. Konvencije i više odredaba talijanskog Ustava, ***dovoljna da isključi njegov opstanak u talijanskom pravnom sustavu[954],*** te je citirao više odluka ESLJP protiv Italije[955] u kojima je za predmetni institut neizravnog izvlaštenja zaključeno da je ***u radikalnoj suprotnosti*** s Konvencijom, s obrazloženjem da sukladno spornom institutu uslijed protupravne faktične situacije koju je počinila sama javna vlast dolazi do prijenosa vlasništva na tu istu javnu vlast, dopuštajući da ostvari ***korist*** zaobilazeći propise o izvlaštenju koje je sama donijela, te stvarajući ***rizik nepredvidivih i proizvoljnih ishoda*** za zainteresirane strane.[956] Odlukama ESLJP utvrđeno je da je ***irelevantno*** je li navedeno

[954] Ibid. presuda Kasacijskog suda br 735/15, točka 5. obrazloženja: *"Il contrasto dell'istituto dell'occupazione acquisitiva con l'articolo 1, del protocollo addizionale alla Convenzione EDU è sufficiente per* ***escluderne la sopravvivenza nel nostro ordinamento."***

[955] Scordino protiv Italije (broj 3.), 6.3.2007.; Sciarrotta protiv Italije, 12.1.2006.; Carletta protiv Italije, 15.7.2005.

[956] Ibid: *"In tali ordinanze, infatti, questa Corte ha dato atto che la Corte EDU ha dichiarato più volte* ***"in radicale contrasto*** *con la Convenzione il principio dell'espropriazione indiretta, con la quale il trasferimento della proprietà del bene dal privato alla p.a. avviene in virtù della constatazione della* ***situazione di illegalità o illiceità commessa dalla stessa Amministrazione,*** *con l'effetto di convalidarla;* ***di consentire a quest'ultima di trarne vantaggio****; nonché* ***di passare oltre le regole fissate in materia di espropriazione****, con il rischio di* ***un risultato imprevedibile o arbitrario*** *per gli interessati."*

proizlazi iz sudske prakse ili iz važećih propisa,[957] da ovaj oblik izvlaštenja ni u kojem slučaju ne može predstavljati ***alternativu*** izvlaštenju donesenom ***u dobrom i ispravnom obliku***[958], te da država treba ***ukloniti pravne prepreke*** koje sustavno i načelno sprječavaju povrat zemljišta u prijašnjem stanju[959].

Na kraju Kasacijski sud prihvaća zaključak u svjetlu konstantne prakse ESLJP i navodi:

"Kada rješenje o izvlaštenju nije izdano ili je poništeno, ***zauzimanje i manipuliranje nekretninama od strane javne vlasti predstavlja****, neovisno o postojanju ili nepostojanju deklaracije o javnom interesu,* ***prekršaj*** ***koji ne određuje prijenos vlasništva na javnu vlast, već njezinu odgovornost za isplatu naknade štete"*[960]. Vlasnik uvijek ima mogućnost odabrati ***kompenzacijsku zaštitu*** kojim zahtjevom prešutno dolazi do ***odricanja od vindikacijske i restitucijske zaštite*** glede zemljišta koje je nepovratno izmijenjeno[961], s tim da je naglašeno da ovo odricanje ***nema*** učinak automatskog prijenosa vlasništva na javnu vlast.[962] Slijedom navedenoga, ukinuta je presuda Žalbenog suda u Reggio Calabrio te je predmet vraćen drugom vijeću tog suda na ponovno odlučivanje s nalogom da se mora pridržavati gore navedenog pravnog načela po kojem predmetni prekršaj javne vlasti ne dovodi do prijenosa vlasništva na istu, već da ***vlasnik ima pravo tražiti povrat zemljišta u prijašnjem stanju***[963]***,*** osim ako se odluči odreći toga prava i tražiti naknadu[964]. Osim tog

---

[957] Ibid.: *"E nella categoria suddetta la Corte ha sistematicamente inserito... l'ipotesi corrispondente alla c.d. occupazione espropriativa... ritenendo* ***ininfluente*** *che una tale vicenda sia giustificata soltanto dalla* ***giurisprudenza,*** *ovvero sia consentita mediante disposizioni* ***legislative****, come è avvenuto con la L. n. 458 del 1988".*

[958] Ibid: *"(...) in quanto tale forma di espropriazione non può comunque costituire* ***un'alternativa*** *ad un'espropriazione adottata secondo* ***buona e debita forma*** *(...)"*

[959] Ibid.: *"(...)* ***lo Stato "dovrebbe eliminare gli ostacoli giuridici che impediscono sistematicamente e per principio la restituzione del terreno*** *(...)"*

[960] Ibid., presuda Kasacijskog suda br 735/15, točka 7. obrazloženja: *„In conclusione,* ***alla luce della costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo,*** *quando il decreto di esproprio non sia stato emesso o sia stato annullato,* ***l'occupazione e la manipolazione del bene immobile di un privato da parte dell'Amministrazione si configurano,*** *indipendentemente dalla sussistenza o meno di una dichiarazione di pubblica utilità,* ***come un illecito di diritto comune, che determina non il trasferimento della proprietà in capo all'Amministrazione, ma la responsabilità di questa per i danni.“***

[961] Ibid: *"Infatti,* ***in alternativa alla restituzione,*** *al proprietario è sempre concessa l'opzione per una* ***tutela risarcitoria,*** *con una implicita rinuncia al diritto dominicale sul fondo irreversibilmente trasformato (cfr. e plurimis, in tema di occupazione c.d. usurpativa, Cass. 28 marzo 2001, n. 4451 e Cass. 12 dicembre 2001, n. 15710); (...)"* Autor rada dodaje da se pod kompenzacijskom zaštitom – kao alternativom restitucijskoj zaštiti - podrazumijeva zahtjev za naknadu tržišne vrijednosti oduzetog zemljišta, u skladu s propisima o izvlaštenju.

[962] Ibid.: *"(...)* ***tale rinuncia ha carattere abdicativo e non traslativo****: da essa, perciò,* ***non consegue, quale effetto automatico,*** *l'acquisto della proprietà del fondo da parte dell'Amministrazione (Cass. 3 maggio 2005, n. 9173; Cass. 18 febbraio 2000 n. 1814)."* Autor rada dodaje da se vlasništvo zadržava u skladu sa čl.42.bis. do ispunjenja odgodnog uvjeta plaćanja naknade te da treba razlikovati pravo na naknadu štete koju je pretrpio do tog trenutka i pravo na naknadu tržišne vrijednosti zemljišta ukoliko se vlasnik odluči odreći vlasništva/restitucijskog zahtjeva i tražiti tu naknadu.

[963] Donegani, F.; *Occupazione acquisitiva: il privato ha diritto alla restituzione del bene anche quando c'è stata trasformazione;* 9.3.2015., https://www.dirittopa.it/it/interventi/archivio/occupazione-acquisitiva-il-privato-ha-9/ , posljednji pristup 6.2.2024.

[964] Op.cit., presuda Kasacijskog suda br 735/15, točka 7. obrazloženja: *"Per quanto sinora detto, in accoglimento del primo motivo di ricorso, la sentenza impugnata deve essere cassata con rinvio alla Corte di appello di Reggio Calabria che* ***dovrà attenersi al seguente principio di diritto:*** *"l'illecito spossessamento del privato da parte della p.a. e l'irreversibile trasformazione del suo terreno per la costruzione di un'opera pubblica non danno luogo, anche quando vi sia stata dichiarazione di pubblica utilità, all'acquisto dell'area da parte dell'Amministrazione ed* ***il privato ha diritto a chiederne la restituzione*** *salvo che non decida di abdicare al suo diritto e chiedere il risarcimento del danno."*

prava, vlasnik ima ***pravo na naknadu štete koju je pretrpio,*** i to ili do trenutka povrata zemljišta u prijašnjem stanju ili do trenutka kada je zatražio ***„naknadu štete u ekvivalentu“*** odričući se vlasništva nekretnine. Zastarni rokovi za naknadu štete teku od pojedinačnih godišnjih iznosa, dok bi zastarni rok za ***„naknadu u ekvivalentu reintegracije“*** tekao od zahtjeva za tom naknadom.[965] Drugim riječima, zauzimanje privatnog zemljišta ima prirodu ***trajnog protupravnog djela*** koje prestaje tek kao rezultat ili povrata imovine ili zahtjeva za naknadom u slučaju odricanja vlasnika od njegova prava na povrat nekretnine ili pak izvlaštenja u skladu s odredbama članka 42.bis. Zakona. I to neovisno o (ne)postojanju akta o javnom interesu, čime se konačno i u domaćem pravu odustalo od razlikovanja tzv. uzurpatorske okupacije i tzv. stjecateljske okupacije.

Ustavni sud je u svojoj presudi (također iz 2015.[966]) ocijenio odredbe članka 42.bis. pročišćenog teksta o izvlaštenju **u svjetlu** stavova ESLJP te je zaključio da gore opisani inovativni elementi čine postupak sada sukladnim sa standardima Konvencije, postižući **konačno i uravnoteženo rješenje** problema putem donošenja formalnog akta od strane javnih vlasti.[967]

Primijetio je da, kao što zahtijeva sudska praksa ESLJP o ovom pitanju, nova shema članka 42.bis. ima za cilj ispraviti prethodne postojeće nezakonite situacije **iskorjenjujući praksu neizravnih izvlaštenja** koju je ESLJP okvalificirao kao **strukturni problem** u Italiji.[968] Ubuduće, nova shema ovaj postupak čini **iznimnim** i primjenjuje se **samo kao krajnje sredstvo *(ultima ratio).***[969] Ustavni sud izrijekom isključuje primjenu citiranih odredbi kao **alternativu redovitom izvlaštenju** – *u dobrom i ispravnom obliku („buona e debita forma“).*[970] Nadalje se ističe da se citiranim odredbama uklanjaju pravne prepreke koje su sustavno

---

[965] Ibid.: ***“Il privato, inoltre, ha diritto al risarcimento dei danni*** *per il periodo, non coperto dall'eventuale occupazione legittima, durante il quale ha subito la perdita delle utilità ricavabili dal terreno e ciò sino al momento della restituzione ovvero sino al momento in cui ha chiesto* ***il risarcimento del danno per equivalente,*** *abdicando alla proprietà del terreno. Ne consegue che la prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento dei danni decorre dalle singole annualità,* ***quanto al danno per la perdita del godimento, e dalla data della domanda, quanto alla reintegrazione per equivalente".*** Autor smatra da talijanski Kasacijski sud naknadu tržišne vrijednosti nekretnine u skladu s propisima o izvlaštenju naziva *“naknadom štete u ekvivalentu”, “naknadom u ekvivalentu reintegracije”* i sl.

[966] Presuda Ustavnog suda br. 71. od 11.3.2015. Izvor: https://www.cortecostituzionale.it/actionJudgment.do , datum pristupa 2.8.2025. Vidi jedinstvenu odluku iz 2023. u grupi predmeta *Sorasio/Botto/Giletta protiv Italije.*

[967] Ibid.: *“(...) respond to the need to find* ***a definitive and balanced solution*** *to the phenomenon by means of the adoption of a formal measure on the part of the public authorities.”*

[968] Ibid.: *“It is also true, however, that this provision addresses the same primary need that underlies the introduction of the new mechanism ...:* ***the need to definitively eliminate the phenomenon of ‘indirect expropriations’****, which brought about what the [Court – in the original, “Corte EDU”]* ***labelled a ‘systemic defect’ / ‘défaillance structurelle’ (*** *(in its judgment in Scordino v. Italy [(no. 3) (just satisfaction), no. 43662/98], 6 March 2007),* ***in violation of Article 1 of [Protocol No. 1].”***

[969] Ibid.: *“(...)* ***the acquisition order*** *shall only be permitted in so far as it constitutes an* ***extrema ratio*** *in order to satisfy* ***‘current and exceptional public-interest grounds’****, as set out in Article 42 bis [of the Consolidated Law] on Expropriations. It shall therefore only be permitted once other options have been excluded ... following an effective balancing of competing private interests ...* ***and where partial or full restitution of the property restored to its previous condition*** *to the private party whose property rights were unlawfully affected,* ***is not reasonably possible****.”*

[970] Ibid.: *“(...) the application of the provision, in situations that follow its entry into force, as* ***extrema ratio,*** *preventing it from constituting a simple* ***alternative to expropriation procedures carried out ‘in good and due form’****, again in accordance with [the Court's] case-law (...)”*

onemogućavale povrat zemljišta[971], sprječava (predviđajući isplatu naknade kao ***conditio sine qua non*** svakog izvlaštenja) da javna tijela mogu imati **koristi** od nezakonite situacije koju su sama stvorila[972], uklanja rizik da se prijenos vlasništva odvija putem sudskih odluka (koje mogu biti arbitrarne i **nepredvidive**) na štetu vlasnika zemljišta[973] - što sve zajedno ima za učinak odvraćanja javnih vlasti[974] da posegnu za primjenom ovog neredovitog oblika izvlaštenja *sine titulo.*

Consiglio di Stato je u presudi iz 2016.[975] donesenoj na plenarnoj sjednici potvrdilo da je njegovo neosporeno pravno shvaćanje da završetak radova na zemljištu koje je nezakonito zaposjednuto predstavlja ***„običnu činjenicu koja ne predstavlja pravo javne vlasti da stekne vlasništvo nad takvim zemljištem, pa ne utječe na pravo podnositelja da traži povrat oduzetog zemljišta kada je njegova okupacija bila nezakonita“.***

Štoviše, kada je pravomoćnom presudom naložen povrat zemljišta, javne vlasti ne mogu izdati akt o stjecanju/izvlaštenju prema odredbama članka 42.bis. Drugim riječima, u skladu sa praksom ESLJP, postupak predviđen odredbama članka 42.bis. sveden je na minimum kroz a) povećanje troškova ovog postupka za javne vlasti, b) predviđeno sudjelovanje vlasnika zemljišta u postupku i c) odgovornost vlasti *vis à vis* javne blagajne. *Consiglio di Stato* je u ovoj odluci i kontinuirano u drugim svojim odlukama ova pitanja stavljala u okvire ***tzv. distributivne pravde*** sukladno ustavnim jamstvima između dvaju prava/interesa. Pravni poredak u praksi daje prednost javnom interesu, žrtvujući privatni interes, ali uz naknadu privatnopravnom subjektu za

[971] Ibid.: *"(...) the Italian State to remove the **legal obstacles** which systematically and in principle prevent restitution of the land (...)"*
[972] *(...) the prevention of the public authorities **taking advantage of a de facto situation** for which they themselves are responsible (...)"*
[973] Ibid.: *"Nor should it be omitted that with Article 42 bis of the [Consolidated Law] on Expropriations ... the acquisition of ownership by the public authorities is no longer tied to **judicial scrutiny, characterised, as such, by the margins of unpredictability** criticised by the [Court]."; "(...) the elimination of the risk of **arbitrariness or unpredictability** of administrative decisions which would be **to the detriment of interested parties**."*
[974] Ibid.: "*(...) an invitation by the [Court] (again in Scordino [cited above]) according to which 'the respondent State should discourage practices which are incompatible with the rules of expropriation in good and due form by adopting dissuasive provisions and by holding liable those responsible for such practices."*
[975] Presuda *Consiglio di Stato* br.2. od 9.2.2016.

tu žrtvu. Dok god takve naknade nema, postupanje javne vlasti je izvan okvira zakonitosti te kao takvo predstavlja ***prekršaj trajne naravi, što ga čini i nezastarivim.***[976] [977]

Nastavno na raniju Rezoluciju iz 2007. o utvrđenim **tzv. sustavnim povredama *(systemic violations)*** u Italiji, u istom nadzornom postupku nad talijanskim javnim vlastima, Odbor ministara je u svojoj Rezoluciji iz svibnja 2017.[978] o provedbi presuda ESLJP u predmetima Belvedere Alberghiera S.R.L grupa i dr. protiv Italije istaknuo:

---

[976] Op.cit., Maykol, P., str.168.: *"Nei paragrafi precedenti si è avuto modo di analizzare il parere delle Sezioni Unite della Cassazione; adesso si presterà attenzione ai rilievi svolti dall'Adunanza Plenaria con sentenza n. 2 del 2016. L'Adunanza Plenaria inquadra il problema nell'ambito della **giustizia distributiva** relativa al conflitto tra due interessi che trovano espressione nel **dettato costituzionale**: il primo è il diritto di proprietà del privato, il secondo è il diritto della collettività a vedere realizzata l'opera costruita sul bene, nonché poterne fruire. Come già si è rilevato più volte l'ordinamento conferisce preminenza all'interesse pubblico, compensando però **il sacrificio del privato** attraverso la corresponsione di un indennizzo. **In mancanza di un tale corrispettivo, l'operato del soggetto pubblico fuoriesce dai parametri di legalità** – nei quali potrebbe dirsi rientrato col provvedimento di acquisizione sanante – **configurando un illecito di carattere permanente e come tale imprescrittibile."***

[977] O predmetnoj odluci Consiglio di Stato br.2. iz 2016. analizirano i u: Mignanelli, M.; *L'espropriazione per pubblica utilità nella giurisprudenza;* 2.7.2018.; https://www.gazzettaamministrativa.it/servizicu/bancadatigari/viewnews/56bd37d3a2fda0f2f41925019c81011d , posljednji pristup 6.2.2024. "*In particolare l'Adunanza plenaria formula il seguente principio di diritto:*

- *«Il commissario ad acta può emanare il provvedimento di acquisizione coattiva previsto dall'art. 42-bis d.P.R. 8 giugno 2011, n. 327 – Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità:*
- *Se nominato dal giudice amministrativo a mente degli artt. 34, comma 1, lett. e), e 114, comma 4, lett. d), c.p.a., qualora tale adempimento sia stato previsto dal giudicato quo agitur;*
- *Se nominato dal giudice amministrativo a mente dell'art. 117 c. 3, c.p.a., qualora l'amministrazione non abbia provveduto sull'istanza dell'interessato che abbia sollecitato l'esercizio del potere di cui al summenzionato art. 42-bis.*

Volendo sintetizzare il complesso ragionamento seguito dal Consiglio di Stato:

- *Il giudice deve valutare se sussiste una occupazione illegittima del bene immobile privato da parte della Pubblica amministrazione.*
- *Deve essere operata una valutazione circa le modalità del suo superamento, la possibilità di emanare il provvedimento ex art. 42 bis, di restituire il bene o di giungere ad un accordo con il privato.*
- *Il giudice può condannare l'amministrazione in via alternativa ad adottare uno dei sopra prospettati comportamenti, ma non potrà, in via esclusiva, condannare l'amministrazione ad adottare il provvedimento di acquisizione coattiva sanante ex art. 42 bis.*
- *In caso di inadempimento dell'amministrazione il privato potrà agire in sede di ottemperanza, potendo anche chiedere (ove lo ritenga conveniente) che l'amministrazione adotti il provvedimento ai sensi dell'art. 42-bis.*
- *In sede di ottemperanza il giudice può valutare direttamente la sussistenza dei presupposti per l'emanazione del provvedimento ai sensi dell'art. 112 c.p.a. o nominare un commissario ad acta.*
- *Il commissario nominato avrà gli stessi poteri dell'amministrazione di emanare il provvedimento valutando la sussistenza dei presupposti di legge, attenendosi inoltre alle statuizioni contenute nella sentenza che lo nomina.*
- *Il commissario ad acta potrà però adottare il provvedimento ex art. 42-bis solo se non si è in presenza di un giudicato restitutorio, ovvero in tutte quelle ipotesi in cui il giudice abbia condannato l'amministrazione, ad esito libero a pronunciarsi definitivamente sulla vicenda."*

[978] Rezolucija Odbora ministara VE br. CM/ResDH(2017)138 od 10.5.2017. o provedbi presuda ESLJP u predmetima Belvedere Alberghiera S.R.L grupa i dr. protiv Italije, https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-173921%22]} , datum pristupa 2.8.2023.

- da su povrede članka 1. Protokola br. 1 utvrđene zbog neadekvatnih jamstava za osiguranje zakonitosti hitnih okupacija od strane lokalnih vlasti i prekomjerno restriktivnih pravila o naknadi iz 1980-ih i 1990-ih *("konstruktivno ili neizravno izvlaštenje");*
- da je od talijanskih vlasti bilo traženo poduzimanje pojedinačnih mjera za prekid utvrđenih povreda i uklanjanje njihovih posljedica kako bi se što je moguće više postiglo prijašnje stanje *(restitutio in integrum),* kao i općih mjera kako bi se spriječile slične povrede u budućnosti;
- da u 12 (dvanaest) slučajeva koji se tiču istog općeg problema, koji nisu uključeni u Anekse, Odbor ministara nastavlja ispitivati pitanje isplate pravedne naknade koju je dosudio ESLJP.

Stalno predstavništvo Italije pri VE, Ured zastupnika Vlade pred ESLJP, je u ožujku 2017. podnijelo *Revidirano akcijsko izvješće*[979] kojim odgovara na traženja Odbora ministara.

Uvodno su ponovljena utvrđenja ESLJP glede sporne prakse u Italiji.[980] ESLJP je posebno kritizirao nekoliko elemenata ove prakse kao što su **automatski** prijenos imovine već nakon završetka radova koji su na njoj izvedeni, **neautomatsko** plaćanje naknade, **visina** naknade i **petogodišnji rok zastare** za vlasnika zemljišta da traži naknadu. U predmetu *Scordino (br. 3),* Sud je smatrao da je problem strukturalan i širi pa je naznačio da bi opće mjere koje treba usvojiti trebale:

- spriječiti svako nezakonito zauzimanje zemljišta, što se može postići time što se odobri takvo zauzimanje zemljišta samo i jedino ako se utvrdi da je postupak izvlaštenja proveden u skladu s pravilima utvrđenim zakonom te da su potrebna proračunska sredstva bila osigurana kako bi se osiguralo da dotične osobe dobiju brzu i primjerenu naknadu;
- isključiti odgovarajuće proračunske mjere za dodjelu, ako je potrebno, odštete za sve nastale gubitke koji nisu pokriveni povratom ili plaćanjem umjesto toga;
- obeshrabriti praksu koja je nespojiva s pravilima izvlaštenja *„u dobrom i odgovarajućem obliku“* (redovitom postupku izvlaštenja), usvajanjem odvraćajućih odredbi i pozivanjem na odgovornost odgovornih za takvu praksu;

[979] Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa, Ufficio dell'Agente del Governo davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Revised Action Report, Group Belvedere Alberghiera S.r.l. v. Italy, n. 31524/96, DH-DD(2017)304, predano 1.3.2017.

[980] ESLJP je ponovio kako bi miješanje u mirno uživanje vlasništva bilo **zakonito,** pravila domaćeg prava moraju biti dovoljno **dostupna, precizna i predvidiva**. ESLJP je utvrdio da se praksa domaćih sudova o neizravnom izvlaštenju razvila na način koji je doveo do **nedosljedne** primjene pravila, što može rezultirati **nepredvidivim ili proizvoljnim ishodima** i lišiti stranke u parnici učinkovite zaštite njihovih prava što je kao posljedica u suprotnosti sa zahtjevom **zakonitosti.**

Ako je zemljište već bilo nezakonito zauzeto i izmijenjeno bez akta o izvlaštenju, tužena država treba ukloniti pravne prepreke koje sustavno i načelno sprječavaju povrat zemljišta. Ako povrat nije moguć iz konkretnih razloga, tužena država treba izvršiti plaćanje iznosa koji odgovara vrijednosti oduzetog zemljišta.

Uvodno u poduzete opće mjere, talijanska Vlada je naglasila da praksa neizravnog izvlaštenja koju je kritizirao ESLJP **više ne postoji u talijanskom pravosudnom sustavu**, da je došlo do općeg priznanja u Italiji (izvršna, zakonodavna i sudbena vlast) o problemima na koje je ukazivao ESLJP, pozivajući se na odluke Kasacijskog suda, Ustavnog suda i *Consiglio di Stato* iz 2015. i 2016. Osim toga, naglašeno je da nacionalni sudovi tumače odredbe članka 42.bis. pročišćenog teksta o izvlaštenju u svjetlu zahtjeva Konvencije kako proizlaze iz presuda ESLJP u ovoj skupini slučajeva.

> Usvajanje ovog hitnog postupka sada je predviđeno isključivo kao krajnje sredstvo *(ultima ratio)* koje se može primijeniti samo kada postoje iznimni razlozi javnog interesa. To je Ustavni sud jasno potvrdio kao *„conditio sine qua non"* usklađenosti postupka sa praksom ESLJP-a.[981] U tom kontekstu potrebno je naglasiti da odredbe članka 42.bis. predviđaju naknadu materijalne i nematerijalne štete proistekle iz nezakonitog zauzimanja zemljišta. Konkretno, u odnosu na prvo, **automatski** dodjeljuje punu tržišnu vrijednost imovine u skladu sa sudskom praksom ESLJP-a o ovoj temi. Što se tiče nematerijalne štete, odredbom je utvrđena naknada u iznosu od 10% tržišne vrijednosti zemljišta i 20% ako je zemljište korišteno za javne stambene zgrade. Osim toga, za *„okupaciju sine titulo"* zemljoposjedniku se daje daljnja naknada koja iznosi dodatnih 5% godišnjih kamata na tržišnu vrijednost nekretnine. S tim u vezi, važno je naglasiti da vlasti moraju **automatski** platiti gore navedenu naknadu, bez potrebe za bilo kakvim djelovanjem od strane vlasnika zemljišta.[982] **Prijenos vlasništva nekretnine na subjekt javne vlasti podređen je plaćanju naknade** u roku od 30 dana od donošenja rješenja o stjecanju.[983] Takva se odluka ne može izdati kada je pravomoćnom presudom naloženo vraćanje zemljišta vlasniku. Prijenos imovine se, dakle, odvija kroz određenu i predvidivu proceduru, a ne, kako kritizira ESLJP, kroz sudsku odluku podložnu neizvjesnosti i nepredvidivosti kao što je to bilo prije. Što se tiče mjera odvraćanja, osim iznosa naknade kako je gore navedeno, postupak uveden člankom 42.bis. predviđa da tijela koja izdaju akt o stjecanju moraju takvu akt priopćiti Revizijskom sudu. Time je predviđena odgovornost konkretnog subjekta javne vlasti prema javnoj blagajni. Posebno je naglašena ranije citirana presuda Kasacijskog suda od 19.1.2015. (broj 735.) kao važna utoliko što označava

[981] *"The Government pointed out that the procedure introduced by Article 42 bis was to be initiated only as a means of last resort when there were exceptional public-interest reasons. The latter requirement was clearly affirmed by the Constitutional Court as a conditio sine qua non of the compatibility of the procedure with the Court's case-law."*
[982] *"Specifically, in relation to the former it grants automatically the full market value of the property in conformity with the jurisprudence of the [Court] on this subject."*
[983] *"In this connection, it is important to underline that the authorities must automatically pay the compensation outlined above without any action being necessary on the part of the landowner. The transfer of the ownership of the property to the administration is subordinated to the payment of the compensation within 30 days from the issuance of the decree of acquisition."*

usklađivanje Kasacijskog suda s ESLJP, a s obzirom na to da je Kasacijski sud i 15 (petnaest) godina nakon presude ESLJP u slučaju *Belvedere Alberghiera S.r.l.* praksu konstruktivnog izvlaštenja nastavio smatrati usklađenom s Konvencijom i važnom u kontekstu talijanskog pravosudnog sustava.

Kasacijski sud je u svojoj odluci s kraja 2020.[984] potvrdio napuštanje razlikovanja stjecateljske i uzurpatorske okupacije kao irelevantno te potpunu eliminaciju instituta konstruktivnog ili neizravnog izvlaštenja iz talijanskog pravosudnog sustava te sustava državne i lokalne uprave.

Consiglio di Stato je u svojoj odluci od 19.4.2023.[985] ponovilo svoje pravno shvaćanje o zastarnom režimu kod naknade za nezakonito izvlaštenje, i to konkretno o početku tijeka zastarnog roka.

Sukladno navedenoj odluci, nezakonito postupanje javnopravnih subjekata naspram vlasništva pojedinca, pa makar se i radilo o javnom interesu i javnim radovima, predstavlja **trajno** protupravno djelo koje, kao takvo, onemogućuje tijek petogodišnjeg zastarnog roka za naknadu. Stoga je odbijen prigovor javnopravnog subjekta (konkretno općine) po kojem bi zastarni rok počeo teći istekom zakonskog razdoblja od izjave o javnoj korisnosti predmetnih radova.[986] Naposljetku je zaključeno da nezakonita *(senza titolo – bez naslova / osnove stjecanja – titulus acquirendi)* okupacija nekretnine radi javnog interesa i javnih radova, čime nekretnina nije prenesena u vlasništvo javnopravnog subjekta izdavanjem rješenja (ili drugog akta) o izvlaštenju, predstavlja **trajni** prekršaj/*l'illecito* ***permanente*** (za hrvatski pravni sustav ispravnije bi bilo reći **trajno** protupravno djelo) čiji se **nezakoniti učinci obnavljaju iz dana u dan sve dok traje nezakonito stanje**. Dakle, sve dok **traje** takva nezakonita okupacija **ne teče** zastara prava na naknadu s obzirom na svakodnevno obnavljanje zahtjeva.[987]

---

[984] Odluka Kasacijskog suda br. 28297 od 11.12.2020.: *„Istina je da je ESLJP naknadnom presudom iz 2007. (03/06/2007, žalba br. 43662/98, predmet Scordino protiv Italije) dodatno istaknuo kako razlika između stjecateljske i uzurpatorske okupacije (protupravna od početka ili naknadno) ne može biti relevantna, utvrđujući protupravnost prakse neizravnog izvlaštenja u svakom slučaju, budući da zainteresirane strane izlaže nepredvidivom i proizvoljnom rezultatu, bilo da protupravnost postoji od početka ili do nje dođe naknadno tijekom postupka. Ovom odlukom ESLJP je naznačio mjere za postupanje u skladu sa svojim odlukama o tom pitanju te su se njima prilagodili i nacionalna sudska praksa i zakonodavac.“*

[985] Odluka br. 3965., Državno vijeće, 4. odjel; dostupno na: https://www.dirittopa.it/it/interventi/espropriazione/occupazione-senza-titolo-e-diritto-al-risarcimento-del-danno/ , pristupljeno 25. srpnja 2024., autor Spallino, L.; objavljeno 1.7.2023.

[986] Ibid. *“Il Consiglio di Stato consolida, per quanto necessario, l'indicazione secondo la quale la condotta illecita di una Pubblica amministrazione che incida sul diritto di proprietà del privato, sia pure concretizzantesi in un'opera pubblica, costituisce* ***un illecito permanente che, come tale, impedisce il decorso del termine quinquennale di prescrizione del diritto al risarcimento del danno.*** *Scrutinando il terzo motivo d'appello, con la sentenza 19 aprile 2023, n. 3965, il Consiglio di Stato respinge l'eccezione di prescrizione svolta dall'amministrazione comunale secondo la quale il termine prescrizionale sarebbe iniziato a decorrere a partire dalla scadenza della dichiarazione di pubblica utilità.”*

[987] Ibid. Afferma il Collegio che *"l'occupazione senza titolo di un bene, originariamente occupato per dare corso alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità e non acquisito alla proprietà pubblica mediante l'emanazione del decreto di esproprio, configura* ***un illecito permanente i cui effetti lesivi si rinnovano di giorno in giorno finché perdura la situazione di illiceità"****;* che pertanto, fintanto che **perdura l'occupazione** ***"non decorre la prescrizione del diritto al risarcimento del danno rinnovandosi quotidianamente la pretesa risarcitoria".***

4.6.5. Odluke ESLJP protiv Italije

4.6.5.1. Odluke ESLJP o regulatornim faktičnim *„izvlaštenjima“*

Kako je ranije u radu navedeno (dio o prostornoplanskim faktičnim *„izvlaštenjima“* u RH), tzv. regulatorna oduzimanja/*regulatory takings* rijetko su priznata u državama na kontinentu Europe. Pri tome se ukazuje na radove ranije citirane u navedenome dijelu rada:

- U pravnoj doktrini SAD (2008.)[988] poredbeno su istražene europske zemlje glede tzv. regulatornih oduzimanja, naspram SAD kao tradicije priznavanja učinaka izvlaštenja tzv. regulatornim oduzimanjima duge preko 100 godina, te je zaključeno da je u većini europskih zemalja prihvaćeno načelo *„nema naknade“,* s time se najčešće radi o nekakvim pozicijama *„ni da, ni ne“*.
- U pravnoj doktrini Izraela (2006.)[989] na koji se pozvao i prethodno citirani američki autor (2008.) istražena su regulatorna oduzimanja u poredbenoj perspektivi analizirajući ukupno 11 država – 8 iz EU, Velika Britanija, Kanada i Izrael. Za predmet ovog istraživanja čiji si opseg nije mogao dozvoliti podrobniju analizu pravne teorije i prakse regulatornih izvlaštenja u SAD, posebno je važno za ukazati da - ni na razini europskih integracija, ni na razini unutarnjih nacionalnih sustava država članica – na kontinentu Europe nema pravnog okvira regulatornih oduzimanja

ESLJP je u određenom broju predmeta protiv Italije odlučivao o zakonitosti i razmjernosti miješanja države u pravo na mirno uživanje vlasništva podnositelja predstavki, a koje **miješanje ne predstavlja izvlaštenje *stricto sensu.***

> Odlukama iz 2004. u predmetu *Elia S.R.L.*[990] je dosuđeno trgovačkom društvu kao podnositelju iznos od 1.000.000,00 eur, a u predmetu *Terazzi S.R.L.*[991] iznos od 850.000,00 eur - sve na ime naknade za nedostupnost zemljišta u promatranih 30 (trideset) i više godina.
>
> U predmetu *Rossitto*[992] i u predmetu *Maioli*[993] radilo se o fizičkim osobama podnositeljima zahtjevima i o puno kraćim razdobljima upravnih zabrana gradnje s deklariranim ciljem izvlaštenja, te je odlukom iz 2009.

[988] Op.cit., Renard, V., 2008.
[989] Op.cit., Alterman, R., 2006.
[990] *Elia S.R.L. protiv Italije,* broj 37710/97, odluka od 22.7.2004.
[991] *Terazzi S.R.L. protiv Italije*, broj 27265/95, odluka od 26.10.2004.
[992] *Rossitto protiv Italije,* broj 7977/03, odluka od 26.5.2009.
[993] *Maioli protiv Italije,* broj 18290/02, odluka od 12.7.2011.

u prvom predmetu dosuđeno 130.000,00 eur, te odlukom iz 2011. u drugom predmetu dosuđeno 150.000,00 eur - sve na ime naknade za nedostupnost zemljišta u promatranih 20 (dvadeset) i više godina.

Naime, ne radi se o pravim izvlaštenjima – ni u smislu prijenosa vlasništva (stjecanja na jednoj strani i gubitka na drugoj strani, ni u smislu osnivanja prava služnosti ili zakupa (nepotpuno izvlaštenje) – nego o **ograničenjima prava vlasništva koja su po svojim učincima jako bliska izvlaštenjima.** Radi se o predmetima u kojima je ESLJP utvrdio odbijanje talijanskih vlasti da dopuste podnositeljima zahtjeva izgradnju na zemljištu u njihovu vlasništvu, a na temelju isteklih upravnih odluka donesenih **s ciljem izvlaštenja** - *on the basis of expired administrative decisions taken **with a view to expropriation.*** Predmetne upravne odluke u ovim pravnim stvarima su stupile na snagu 1973./1974. te je ESLJP utvrdio da je osporeno miješanje trajalo više od 30 (trideset) godina od odobrenja generalnog urbanističkog plana odnosno odluke s ciljem njegovog usvajanja. Iako je ESLJP utvrdio da u složenom području kao što je prostorno planiranje države ugovornice bi trebale uživati široku slobodu procjene *(should enjoy a wide margin of appreciation)* u provođenju prostorne politike gradova, ujedno je utvrdio da se **mora postići ravnoteža** takvih javnih interesa sa privatnim interesima za mirnim uživanjem prava vlasništva u skladu s čl.1. Protokola br.1. - *the Court must determine whether **the requisite balance** was maintained in a manner consonant with the applicant company's right to the peaceful enjoyment of its possessions.*

ESLJP je utvrdio:

- da su tijekom cijelog promatranog razdoblja ***predlagatelji bili u stanju potpune nesigurnosti*** glede budućnosti svoje imovine - *the Court considers that throughout the period concerned, the applicant company was **in a state of total uncertainty** as to the future of its property;*

- da je predmetna višedesetljetna zabrana gradnje s deklariranim ciljem izvlaštenja ujedno ***pogoršala štetne učinke pravnog položaja podnositelja***, između ostalog značajno umanjujući izglede za prodaju predmetnog zemljišta - ***aggravated the adverse effects on its situation** by, among other things, considerably diminishing its prospects of selling the land;*

- da ***domaći pravni poredak nije pružio nikakvu mogućnost dobivanja naknade*** za navedenu pravnu situaciju - *domestic legislation does not provide for any possibility of compensation.*

Slijedom navedenih razloga 1) **nesigurnosti** pravnog položaja privatnopravnih subjekata; 2) **izostanka** ikakvog učinkovitog domaćeg pravnog sredstva sposobnog ispraviti situaciju; i 3) **izostanka** naknade i mehanizma za dobivanje naknade - *in particular **the uncertainty and the lack of any effective domestic remedy capable of rectifying the situation,** coupled with the interference with the applicant company's full enjoyment of its right of property and the absence of any compensation* - ESLJP je zaključio:

- da postoji povreda čl.1. Protokola br.1. time što je ***na podnositelje prevaljen pojedinačni i prekomjerni teret koji je povrijedio pravičnu ravnotežu koja je trebala biti uspostavljena*** *- to bear an individual and excessive burden which has upset the fair balance that should be struck between the requirements of the general interest and the protection of the right to the peaceful enjoyment of possessions.*

4.6.5.2. Odluke ESLJP o visini naknade za konstruktivna izvlaštenja/*occupazione acquisitiva* (prije i nakon odluka u predmetu *Guiso Gallisay* iz 2008. i 2009.)

U predmetima protiv Italije, gdje god bi utvrdio da je došlo do tzv. konstruktivnog izvlaštenja/stjecateljske okupacije, ESLJP bi u (meritornim) odlukama o glavnoj stvari ***(merits/sul merito)*** – je li došlo do povrede čl.1. Protokola br.1. – slijedio shvaćanja iz odluka *Carbonara i Ventura te Belvedere Alberghiera S.R.L.,* obje od 30.5.2000., te odbijao sve suprotne prigovore talijanske Vlade, uključujući prigovor zastare.

Kao što je vidljivo iz citiranih Rezolucija Odbora ministara Vijeća Europe (2007. i 2017.) te iz akcijskog izvješća Italije (2017.), ESLJP je u početku svojim odlukama sustavno rezervirao pravo da odluči naknadno o pravičnoj naknadi ***(just satisfaction/equa soddisfazione***), prepuštajući talijanskim državnim i lokalnim vlastima odnosno sudskim tijelima da sami odrede tu naknadu. Često ta naknada nije bila određena ili bi postupak njezinog konačnog/pravomoćnog određivanja predugo trajao, pa bi podnositelji podnosili zasebne predstavke ESLJP radi određivanja naknade. Naknada koju bi ESLJP određivao u ovakvim predmetima sastojala se prema njegovoj terminologiji:

- od imovinske štete *(pecuniary damage/danni materiali),*
- neimovinske štete *(non-pecuniary damage/danni morali)*[994]*,*
- te parničnih troškova, kamata i sl.

[994] Iz odluka ESLJP iz 2008. i 2009. u predmetu *Guiso Gallisay: "(...) the feelings of* ***powerlessness and frustration*** *arising from the unlawful dispossession of their property (...) La Corte ritiene che il sentimento di* ***impotenza e di frustrazione*** *dinanzi l'illecito spossessamento dei propri beni ha cagionato ai ricorrenti in un serio pregiudizio morale, che merita di essere risarcito in modo adeguato."*

Naknada imovinske štete čini najveći dio iznosa koji bi ESLJP dosuđivao u ovim predmetima, a u nju ESLJP svrstava 1) naknadu za izvlaštenje u užem smislu, u visini tržišne vrijednosti[995] nekretnine i 2) naknadu za nedostupnost[996] nekretnine. Do ***velike promjene*** u načinu izračunavanja ove prve – naknade za izvlaštenje – došlo je odlukama iz 2008. i 2009. u predmetu/predmetima ***Guiso Gallisay.*** U razdoblju od 1995. *(Papamichalopoulos i drugi protiv Grčke),* preko 2000. *(npr. Carbonara i Ventura, te Belvedere Alberghiera S.R.L.)* pa do 2007. *(npr. Scordino)* naknade su određivane na puno povoljniji način za podnositelje predstavki.

Navedena četiri *„talijanska"* spisa odnosno odluke u istima se na službenim stranicama ESLJP[997] nazivaju **vodećim slučajevima odnosno glavnim presudama**[998] u području faktičnog izvlaštenja u Italiji kroz praksu tzv. konstruktivnog izvlaštenja, dok se svi kasniji slučajevi nazivaju **ponavljajućima[999] odnosno tipskima.**

Iako tema istraživanja nije sama visina naknade za izvlaštenje, nego je meritorna – osnovanost prigovora zastare kod naknade za izvlaštenje odnosno može li zastara dovesti do neodređivanja i neplaćanja naknade za izvlaštenje[1000] – u nastavku će se kroz konkretne odluke ESLJP u predmetima protiv Italije ispitati kolike su naknade određivane i plaćene podnositeljima predstavki te po kojem ključu su izračunate. Kao što je navedeno, kod načina izračunavanja visine naknade **valja razlikovati razdoblje do 2007., te od 2008. nadalje** kada je ESLJP u predmetu/predmetima

---

995 Pitanje je 1) vremenske identifikacije tržišne vrijednosti i 2) uporabnog svojstva nekretnine. Radi se o pitanjima je li mjerodavna tržišna vrijednost u vrijeme prije izvlaštenja ili nakon izvlaštenja (u trenutku izgradnje ili u trenutku podnošenja zahtjeva ili u trenutku prvostupanjske odluke ili pravomoćne/konačne odluke…), te je li mjerodavno uporabno svojstvo koje nekretnina ima sada (u nekom od navedenih trenutaka) ili koje je imalo prije izvlaštenja. Vrlo često su predmetna zemljišta bila negrađevinska prije prostornoplanskog određivanja za gradnju određenog javnog objekta odnosno prije oduzimanja posjeda i prijenosa vlasništva. Hrvatski propis o izvlaštenju (ZION) u čl.46.st.1. određuje: *„Naknada za potpuno izvlaštenu nekretninu određuje se u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju ili u vrijeme sklapanja nagodbe prema ovom Zakonu, uzimanjem u obzir* ***uporabnog svojstva nekretnine koju je imala prije promjene namjene koja je povod izvlaštenja."***

996 *Loss of opportunity/indennita occupazione* – koja šteta se odnosi na nedostupnost nekretnine u razdoblju od početka preuzimanja posjeda do trenutka prijenosa/gubitka prava vlasništva. Napominje se da bi se ovo trebalo odnositi – u smislu hrvatskog propisa o obveznim odnosima – na tzv. izvanugovorne obveze: na izgubljenu dobit (imovinska šteta – čl.1089. ZOO-a) i/ili na uporabu tuđe stvari u svoju korist (stjecanje bez osnove – čl.1120. ZOO-a). U smislu odredbe čl.1120. hrvatskog ZOO-a: *„Kad je netko tuđu stvar uporabio u svoju korist, vlasnik može zahtijevati, nezavisno od prava na naknadu štete, ili ako nje nema, da mu ovaj naknadi korist koju je imao od uporabe."*

997 https://hudoc.echr.coe.int/

998 Leading case / caso principale – principal judgment / sentenza principale

999 Repetitive case / caso ripetitivo

1000 Imajući u vidu još uvijek važeću praksu hrvatskih sudova o pretvaranju stvarnopravnog nezastarivog zahtjeva u obveznopravni zastarivi zahtjev trenutkom nepovratne transformacije zemljišta od strane javnih vlasti izvan zakonom predviđenog postupka izvlaštenja.

Guiso Gallisay postavio temelje za izračunavanje naknade za izvlaštenje u svim drugim sličnim predmetima koji dođu pred ESLJP.

Carbonara i Ventura – odluka o naknadi 2003.

Nakon odluke o meritumu iz svibnja 2000., u studenom 2001. ESLJP je naredio stručnu procjenu vrijednosti zemljišta koja bi uključila i trenutnu vrijednost i vrijednost u vrijeme početka okupacije 1970. (izgradnja škole dovršena 1972.). Zaključci procjenitelja bili su da je vrijednost zemljišta sa stanjem 1970. u iznosu od 200.449,00 eur, sa stanjem 2002. (u vrijeme vještačenja) u iznosu od 493.906,05 eur, dok je dodana vrijednost koju daju izgrađene zgrade (prvenstveno škola) kao trošak izgradnje procijenjena u iznosu od 891.488,55 eur.

Odlukom od 11.12.2003.[1001] ESLJP je odlučio da Republika Italija mora platiti predlagateljima – kao naknadu za gubitak korištenja od okupacije 1970. nadalje – vrijednost zemljišta **u trenutku vještačenja/odlučivanja** uvećanu za vrijednost izgrađenih objekata[1002], dakle ukupan iznos od 1.385.394,60 eur, kao i naknadu neimovinske štete u iznosu od 200.000,00 eur te procesne troškove u iznosu od 40.000,00 eur i troškove procjenitelja. Naime, smatrano je da **priroda povrede** utvrđene u glavnoj presudi od 30.5.2000. dopušta da se pođe od načela *„restitutio in integrum“,* slično kao u odluci (1995.) u predmetu *Papamichalopoulos protiv Grčke*[1003], te da naknada koja se dosuđuje podnositeljima zahtjeva nije ograničena na vrijednost njihove imovine na dan njezina zauzimanja.[1004]

Belvedere Alberghiera S.R.L. – odluka o naknadi 2003.

Primjenjujući ista načela kao u prethodnoj citiranoj odluci, odlukom od 30.10.2003.[1005] ESLJP je odlučio da Republika Italija mora platiti predlagatelju trgovačkom društvu **trenutnu vrijednost** nekretnine uvećano za štetu iz osnove nekorištenja nekretnine otkad su vlasti zauzele zemljište 1987., kao i za amortizaciju zgrade-hotela te za izgubljenu zaradu hotelskom djelatnošću, što je dalo ukupni iznos od 763.691 eur[1006], kao i

[1001] Odluka ESLJP od 11.12.2003. u predmetu broj 24638/94, dostupna jedino na francuskom jeziku.

[1002] Točka 41. obrazloženja: *"La Cour décide que l'Etat devra verser aux intéressés,* ***pour dommage et perte de jouissance depuis que les autorités ont pris possession du terrain en 1970,*** *la valeur actuelle du terrain augmentée de la plus-value apportée par l'existence du bâtiment."*

[1003] Točka 39. obrazloženja: *"Compte tenu des considérations qui précèdent, la Cour estime que dans la présente affaire* ***la nature de la violation*** *constatée dans l'arrêt au principal lui permet de partir du* ***principe d'une restitutio in integrum. A défaut de restitution du terrain, l'indemnisation à fixer en l'espèce devra,*** *comme celle octroyée dans l'affaire Papamichalopoulos évoquée ci-dessus et concernant des dépossessions illicites en soi,* ***refléter l'idée d'un effacement total des conséquences de l'ingérence litigieuse."***

[1004] Točka 40. obrazloženja: *"S'agissant du dommage matériel, la Cour estime par conséquent que l'indemnité à accorder aux requérants* ***ne se limite pas à la valeur qu'avait leur propriété à la date de son occupation."***

[1005] Odluka ESLJP od 30.10.2003. u predmetu broj 31524/96, dostupna jedino na francuskom jeziku.

[1006] Točka 36. obrazloženja: *"La Cour décide que l'Etat devra verser à l'intéressée* ***la valeur actuelle du terrain****. A ce montant s'ajoutera une somme pour* ***la non-jouissance du terrain*** *depuis que les autorités on pris possession du terrain en 1987 et pour la dépréciation de l'immeuble. En outre, à défaut de commentaires du Gouvernement sur l'expertise, il y a lieu d'octroyer une somme pour* ***le manque à gagner dans l'activité hôtelière."*** Zaključci procjenitelja su bili da je tržišna vrijednost zemljišta 2002. godine (71.013 eur), gubitak zarade do 2002. (169.266 eur) + budući gubitak (218.832 eur), nekorištenje zemljišta do 2002. (76.431 eur) + amortizacija zgrade (228.149 eur).

naknadu neimovinske štete u iznosu od 25.000 eur te procesne troškove u iznosu od 30.000 eur i troškove procjenitelja u iznosu od 10.000 eur.

Kao i u predmetu Carbonara i Ventura, ESLJP je u studenom 2001. naredio stručnu procjenu. ESLJP smatra *da* ***priroda povrede*** utvrđene u glavnoj presudi od 30.5.2000. dopušta da se pođe od načela *„restitutio in integrum".* U nemogućnosti i/ili nedostatku povrata zemljišta, naknada koju treba odrediti u ovom slučaju **mora potpuno izbrisati posljedice**[1007] nezakonitog uplitanja u imovinu pojedinca. Budući da je **intrinzična nezakonitost oduzimanja** bila izvor navedenog kršenja, naknada mora nužno odražavati **punu** vrijednost imovine.[1008] Stoga je ESLJP i u ovom predmetu smatrao da naknada koja se treba dodijeliti predlagatelju trgovačkom društvu nije ograničena na vrijednost koju je njegova imovina imala na dan okupacije/zauzimanja nekretnine.

Scordino – odluka o naknadi 2007.

ESLJP je u odluci iz 2006. u predmetu *Scordino broj 1. protiv Italije*[1009] nastavilo sa shvaćanjem da je izvlaštenje *sine titulo* - koje potječe iz sudske prakse - protivno vladavini prava i da se stoga kvantifikacija pravične naknade mora temeljiti na stvarnoj tržišnoj vrijednosti nekretnine, s revalorizacijom i kamatama, te je izraženo **negativno mišljenje o cjelokupnom institutu takvog oblika izvlaštenja**, a ne samo o pojedinačnim predmetima.

U ovom predmetu su podnositelji ostvarili naknadu pred talijanskim tijelima, ali u iznosu koji bitno odstupa od iznosa kojeg dodjeljuje ESLJP u sličnim predmetima, zbog čega je ESLJP utvrdio da se i dalje mogu smatrati **žrtvama** ***(le vittime)*** povrede Konvencije. Tijekom postupka talijanski sudovi retroaktivno su primijenili zakon izglasan 1992., kojim je omogućeno davanje naknade za izvlaštenje ispod tržišne vrijednosti. Podnositeljima je određena naknada u iznosu od 50% od tržišne vrijednosti zemlje. Postupak je dovršen 1998. U odluci od 29.3.2006. ESLJP je utvrdio da izvlaštenje jest provedeno u skladu sa zakonom te da jest u javnom interesu, ali naknada koja je dodijeljena podnositeljima je bila daleko niža od tržišne vrijednosti njihove imovine te to nije bilo opravdano javnim interesom.

Stoga su podnositelji bili suočeni s prekomjernim individualnim teretom koji se ne može opravdati legitimnim ciljem kojeg su vlasti, provodeći izvlaštenje, željele postići. Zbog toga je ESLJP utvrdio povredu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

[1007] ***Papamichalopoulos i drugi protiv Grčke***, broj 14556/89, odluka o meritumu od 24.6.1993., odluka o naknadi od 31.10.1995. ESLJP je ovo načelo preuzeo iz puno starijih presuda (1927. i 1928.) Stalnog suda međunarodne pravde (PCIJ) u predmetu ***Chorzow*** *tvornice (Njemačka v. Poljska).*

[1008] Točka 34. obrazloženja: ***"A défaut de restitution du terrain, l'indemnisation à fixer en l'espèce devra****, comme celle octroyée dans l'affaire Papamichalopoulos évoquée ci-dessus, et concernant des dépossessions illicites en soi, refléter l'idée d'un effacement total des conséquences de l'ingérence litigieuse. Comme c'est* ***l'illégalité intrinsèque*** *de la mainmise, qui a été à l'origine de la violation constatée,* ***l'indemnisation doit nécessairement refléter la valeur pleine et entière des biens."***

[1009] *Scordino protiv Italije,* broj 36813/97, odluka od 29.3.2006.

Glede retroaktivne primjene odredbi koje omogućavaju dodjeljivanje niže naknade od tržišne vrijednosti, ESLJP je utvrdio da Vlada nije uspjela dokazati da su razlozi na koje se pozvala, posebice proračunski razlozi te namjera zakonodavca da provede politički program[1010], takvi da se mogu smatrati *"očitim i snažnim općim interesom"* koji je potreban da bi se opravdao retroaktivni učinak kojeg je Sud priznao u određenim predmetima. Zbog toga je utvrđena povreda prava na pošteno suđenje iz članka 6. Konvencije. Glede prava na suđenje u razumnom roku, ESLJP je najprije razmotrio preliminarni prigovor tužene države u odnosu na činjenicu da su podnositelji pred domaćim tijelima ostvarili priznanje povrede i dobili naknadu za nju. ESLJP je u odnosu na taj prigovor utvrdio kako naknada koju su podnositeljima dosudili talijanski sudovi predstavlja otprilike 10% od naknade koju Sud dosuđuje u sličnim slučajevima. Ispitujući osnovanost, ESLJP je utvrdio da je došlo i do povrede prava na suđenje u razumnom roku iz članka 6. stavka 1. Konvencije. ESLJP je podnositeljima dosudio iznos od 580.000 EUR na ime materijalne štete, iznos od 12.400 EUR na ime nematerijalne štete te iznos od 50.000 EUR na ime troškova postupka.

U predmetu *Scordino broj 3. protiv Italije*[1011] ESLJP je dosudio podnositeljima zahtjeva naknadu po sličnim kriterijima i temeljem sličnih razloga kao u predmetima *Carbonara i Ventura, te Belvedere Alberghiera.* Oni razlozi koji su već navedeni prethodno kod tih presuda će se izbjeći radi suvišnog ponavljanja, pa će se navesti specifičnosti ovog predmeta. U ovom predmetu su podnositelji podnijeli zasebnu predstavku radi određivanja naknade, prilažući procjenu tri vještaka. Podnositelji su bili vlasnici cca 4000 kvadrata građevinskog zemljišta blizu centra grada Reggio di Calabria, a na kojem zemljištu su izgrađene dvije zgrade (30 jedinica) i garaže. Vještaci su procijenili **trenutnu** (2006.) vrijednost zemljišta u iznosu od 1.329.840 eur, te visinu troškova građenja predmetnih zgrada – umanjenu za amortizaciju i za vrijednost zemljišta – u iznosu od 2.476.067 eur. Kao u odlukama od 30.5.2000., i u ovom predmetu ESLJP se pozvao na predmete protiv Grčke *(Iatridis protiv Grčke[1012], Papamichalopoulos i drugi protiv Grčke)* te na stare odluke (1928. i 1929.) međunarodnog arbitražnog suda glede *tvornice Chorzow[1013]* - **o standardu pune naknade.** Slijedom rezultata vještačenja, ESLJP je odlučio podnositeljima dosuditi naknadu u iznosu procijenjene trenutne vrijednosti zemljišta umanjenu za iznose koje su podnositelji već ostvarili pred nacionalnim tijelima (436.000 eur), kao i naknadu za povećanje vrijednosti zemljišta postojanjem predmetnih zgrada[1014], također procijenjenu po vještacima.

[1010] Proračunski razlozi i politički programi kao (ne)opravdani razlozi važni u kontekstu prilika u Hrvatskoj glede naknade za faktična izvlaštenja – *de lege lata i de lege ferenda.*

[1011] Scordino protiv Italije, broj 43662/98, odluka od 6.3.2007., dostupna na engleskom jeziku.

[1012] Broj 31107/96: *"The Court reiterates that a judgment in which it finds a breach imposes on the respondent State an obligation to put an end to the breach and* ***make reparation for its consequences in such a way as to restore as far as possible the situation existing before the breach."***

[1013] Točka 32. obrazloženja, referirajući se na razloge iz *Chorzow* presude: ***"... reparation must, as far as possible, wipe out all the consequences of the illegal act and re-establish the situation which would, in all probability, have existed if that act had not been committed.*** *Restitution in kind, or, if this is not possible, payment of a sum corresponding to the value which a restitution in kind would bear; the award, if need be, of damages for loss sustained which would not be covered by restitution in kind or payment in place of it – such are the principles which should serve to determine the amount of compensation due for* ***an act contrary to international law."***

[1014] Točka 38. obrazloženja: "*To this amount will be added an amount for* ***appreciation brought about by the presence of buildings*** *– which in the present case has been estimated at the same level as the construction costs – and which is also* ***capable of compensating the applicants for any other loss they have incurred."***

Stoga je naloženo Republici Italiji da u roku tri mjeseca od konačnosti odluke ESLJP plati podnositeljima naknadu imovinske štete u iznosu od 3.300.000 eur, naknadu neimovinske štete u iznosu od 40.000,00 eur, troškove u iznosu od 30.000 eur, kao i poreze koji mogu obračunati na te iznose, te pripadajuće kamate.

Pasculli - odluka o naknadi 2007.

U predmetu *Pasculli protiv Italije*[1015] ESLJP je odlučujući o visini naknade pozvao se na već izražena shvaćanja u prethodno navedenim predmetima protiv Grčke i protiv Italije. Naknada za nezakonito provedena izvlaštenja **ne može se izjednačiti**[1016] s naknadom za izvlaštenja koja su provedena u skladu s propisom. Stoga se i u ovoj odluci naknada nije određivala prema vrijednosti u trenutku preuzimanja posjeda od strane lokalnih vlasti, već prema trenutnom stanju tržišta nekretnina - uvećano za dodanu vrijednost onoga što je izgrađeno, a umanjeno za one iznose koje je podnositelj već ishodio na nacionalnoj razini. Citiranom odlukom ESLJP dosuđena je podnositelju naknada imovinske štete u iznosu od 800.000 eur, naknada neimovinske štete u iznosu od 10.000 eur, troškove u iznosu od 65.000 eur, kao i poreze koji mogu obračunati na te iznose, te pripadajuće kamate.

Specifičnost ove odluke (manje od godine dana prije odluke u predmetu *Guiso Gallisay*) je što za razliku od prethodno navedenih odluka nije donesena jednoglasno, nego je jedan sudac dao ***izdvojeno suprotno mišljenje.***[1017]

Guiso Gallisay (2005. – 2024.) - odluke o visini naknade iz 2008. i 2009.

Važnost odluka ESLJP (naime, više ih je u rasponu od gotovo 20 godina) u predmetu/predmetima *Guiso-Gallisay* opravdava – jednako kao u predmetima *Carbonara i Ventura te Belvedere*

[1015] Broj 36818/97, odluka o naknadi od 4.12.2007., dostupna samo na talijanskom jeziku.

[1016] Točka 37. obrazloženja: *"L'illiceità di tale spossessamento si ripercuote per forza di cose sui criteri da utilizzare per stabilire il risarcimento dovuto dallo Stato convenuto, poiché le conseguenze di un impossessamento lecito non possono essere paragonate a quelle di uno spossessamento illecito."* Iako visina naknade nije najuža tema ovog istraživanja, u kontekstu situacije u RH može se zaključiti ako naknada pripada u većoj visini faktično izvlaštenim osobama nego formalno izvlaštenim osobama, još manje je prigovor zastare podoban dovesti do odbijanja same osnove zahtjeva za naknadom kod ovih prvih. Imajući u vidu da faktična izvlaštenja za razliku od formalnih izvlaštenja krše vladavinu prava kao najvišu vrednotu ustavnog poretka RH i načelo konvencijskog prava.

[1017] Opinione dissidente del giudice Borrego: ***„Mi sembra che la distinzione tra un impossessamento lecito e uno illecito non sia sempre molto precisa. E la conseguenza di tale distinzione mi sembra accademica e scollegata dalla realtà.*** *Nel caso di un impossessamento lecito, l'indennizzo è basato sul valore del bene al momento dell'esproprio. Nel caso di un impossessamento illecito, l'indennizzo è basato sul valore attuale del bene.* ***Una sola domanda: perché si dimenticano completamente i procedimenti interni?*** *La Corte esercita un ruolo sussidiario rispetto a quello delle giurisdizioni interne e, quindi, il valore del bene deve essere fissato, in ogni caso, secondo il momento dell'ultima decisione interna, motivo d'essere dell'intervento della Corte in qualità di giurisdizione internazionale investita di una missione sussidiaria. L'approccio seguito nella fattispecie potrebbe, nel caso di un procedimento penale, portare la Corte ad accertare una violazione della Convenzione ed a entrare nel merito e decidere sulla condanna o sul proscioglimento del ricorrente. Ritengo perciò che la natura sussidiaria della Corte la vincoli a non agire come un quarto grado di giudizio e, quindi, a non ignorare la data dell'ultima decisione interna."* Zanimljivo, naredne godine nakon promjene stava ESLJP u odlukama Guiso Gallisay iz 2008. i 2009. dva suca su imala izdvojena suprotna mišljenja.

Alberghiera - iznošenje integralnog sadržaja bitnih dijelova. Navedeni predmeti odnosno odluke u istima se na službenim stranicama ESLJP[1018] nazivaju ***vodećim slučajevima odnosno glavnim presudama***[1019] u području faktičnog izvlaštenja u Italiji kroz praksu tzv. konstruktivnog izvlaštenja, dok se svi kasniji slučajevi nazivaju ***ponavljajućima***[1020] ***ili tipskima.***

> Odluke ESLJP u predmetima po zahtjevima pripadnika obitelji Guiso-Gallisay[1021], kao bivšim vlasnicima velikog broja zemljišta na otoku Sardiniji, protežu se kroz puna dva desetljeća - od 2005. do 2024. godine[1022]. Javne vlasti su 1970ih, 1980ih i 1990ih godina oduzimala njihova zemljišta na Sardiniji (pretežno oko grada Nuora) radi privođenja brojnim javnim namjenama – ceste i parking površine, stambene te rekreacijske i odmarališne zone, crkveni objekti i dr. – bez provođenja postupaka izvlaštenja i bez određivanja naknade, zbog čega su naknade određivane u sudskim postupcima od strane žalbenih sudova u gradu Sassari na sjeveru otoka odnosno gradu Cagliari na jugu.
>
> U prvom predmetu po zahtjevima Stefana, Gianfrancesca i Antonelle, ESLJP je donio odluku od 8.12.2005. (meritorno, bez odluke o naknadi) te odluke od 21.10.2008. (drugo vijeće) i od 22.12.2009. (veliko vijeće)[1023] kojima su predlagateljima dosuđeni novčani iznosi na ime pravične naknade temeljem članka 41. Konvencije.

Odlukom iz 2005. ESLJP je u bitnom ponovio shvaćanja iz odluka *Carbonara i Ventura te Belvedere Alberghiera* o suprotnosti spornog instituta talijanskih državnih tijela načelu zakonitosti *(principle of lawfulness)* ustanovljenog konvencijskom praksom. ESLJP je utvrdio:

- da praksa tzv. konstruktivnog izvlaštenja stvara ***kontinuiranu mogućnost nepredvidivog ili proizvoljnog ishoda*** za dotične pojedince;
- da općenito omogućava javnim vlastima ***zaobići pravila izvlaštenja,*** te ***ozakoniti faktičnu situaciju u korist javnih vlasti nastalu zbog njihovih vlastitih nezakonitih radnji;***
- da konstruktivno izvlaštenje ***ne može predstavljati alternativu redovitom izvlaštenju*** jer omogućava vlastima da uzurpiraju zemljište nepovratno ga izmjenjujući, a bez usvajanja formalnog akta kojim bi se proglasio prijenos vlasništva i bez istovremenog plaćanja naknade;

[1018] https://hudoc.echr.coe.int/

[1019] ***Leading case / caso principale – principal judgment / sentenza principale.***

[1020] ***Repetitive case / caso ripetitivo.***

[1021] Stefano rođen 1959., Gianfrancesco rođen 1948., Antonella ili Antonia rođena 1952., Paolo rođen 1961., Alessandro rođen 1960. i Michela rođena 1949.

[1022] Od trenutka podnošenja prve od predstavki ESLJP od strane članova ove obitelji do posljednje odluke ESLJP i preko dvadeset godina.

[1023] Prvi predmet pred ESLJP br. 58858/00. Odluke od 8.12.2005. i od 22.12.2009. (uz izdvojeno suprotno mišljenje suca Spielmanna) su dostupne na engleskom jeziku, dok je odluka od 21.10.2008. (uz izdvojeno suprotno mišljenje suca Tulkensa) dostupna jedino na talijanskom jeziku.

- da su naknadu po tadašnjoj praksi u Italiji vlasnici zemljišta trebali tražiti u roku od pet godina, počevši od datuma kada sud utvrdi da je došlo do ***nepovratne promjene zemljišta, što može dovesti do štetnih posljedica po dotične osobe i „učini bezvrijednom svaku nadu za naknadom“;***
- da mehanizam tzv. konstruktivnog izvlaštenja nije u mogućnosti osigurati ***dovoljan stupanj pravne sigurnosti.***[1024]

Pored navedenog, ESLJP je obvezan procijeniti je li način na koji se primjenjuje domaće pravo proizvodi posljedice koje su u skladu s načelima Konvencije. U vezi s tim, ESLJP je primijetio da u provedbi konstruktivnog izvlaštenja talijanski sudovi smatraju da bi prijenos vlasništva nastupio u trenutku isteka zakonskog roka okupacije. Međutim, u nedostatku formalnog akta o izvlaštenju, ***ESLJP smatra da se ova situacija ne može smatrati "predvidivom",*** jer samo pravomoćnom odlukom suda u Nuoro-u se moglo smatrati da je ***primijenjeno pravilo konstruktivnog izvlaštenja*** i odobren prijenos vlasništva zemljišta na javne vlasti. Prema tome, podnositelji ***nisu imali pravnu sigurnost*** u vezi sa lišenjem vlasništva zemljišta sve do 17.10.2004., datuma kada je konačna odluka suda u Nuoro-u postala pravomoćna i obvezujuća[1025].

[1024] "84. The Court remains convinced that the existence as such of a legal basis is not sufficient to satisfy the principle of lawfulness and considers it useful to examine the issue of the quality of the law.
86. In view of these factors, the Court does not rule out the continuing possibility of an unforeseeable or arbitrary result for the individuals concerned.
87. The Court further notes that the constructive expropriation mechanism generally enables the authorities to bypass the rules governing expropriation, with the risk of an unforeseeable or arbitrary result for the owners concerned, irrespective of whether the unlawful nature of the situation existed from the outset or subsequently emerges. In any event, constructive expropriation is intended to confirm a de facto situation arising from unlawful acts committed by the authorities and to deal with the consequences for the owner and the authorities in the latter's favour. Whether occurring by virtue of a case-law rule or a legislative text such as Article 43 of the Code of Expropriation Laws, constructive expropriation cannot therefore constitute an alternative to expropriation in due form.
89. In the light of the above, the Court considers that the mechanism of constructive expropriation is not capable of ensuring a sufficient degree of legal certainty.
90. Compensation must be claimed by the landowner concerned within a five-year limitation period, which begins to run from the date on which the court finds that the irreversible alteration of the land took place. ***This may lead to adverse effects for the persons concerned, and render futile any hope of compensation.***
91. Finally, the court notes that the constructive-expropriation rule enables the authorities to derive a benefit from their unlawful conduct, and that the price to be paid is only 10% higher than in the case of expropriation in due form. In the Court's opinion, this situation is not such as to further the correct administration of expropriation proceedings and to prevent incidents of unlawfulness.
[1025] 93. In the instant case, the Court notes that, in applying the constructive-expropriation rule, the Italian courts considered the applicants to be deprived of their possessions as of the date on which the occupation was no longer authorised, since the conditions of unlawful occupation and the public interest of the works in question were both met. However, in the absence of a formal expropriation order, ***the Court considers that this situation cannot be considered as "foreseeable",*** *since it was only through the final decision – the Nuoro Court's final judgment once it had become final and binding – that the constructive-expropriation rule could be considered to have actually been applied and that*

Ono po čemu je spis *Guiso-Gallisay* bitan i u čemu je postavio temelje za sve kasnije odluke nije odluka o osnovanosti/meritumu zahtjeva (u bitnom već bilo utvrđeno u ranijim spisima, pogotovo u odlukama od 30.5.2000.) u predmetnim slučajevima protiv Italije, već odlučivanje o visini novčane naknade koja ima biti isplaćena oštećenim osobama i o kriterijima njezinog izračunavanja.

> U odlukama iz 2008. i 2009. ESLJP je odlučivao može li se ono što je dosuđeno i/ili isplaćeno predlagateljima od strane talijanskih javnih vlasti ***smatrati primjerenom i dostatnom naknadom*** za oduzeto vlasništvo. Temeljem odluke distriktnog suda u Nuoru iz 1997. svakom od troje predlagatelja je plaćeno po 501.349 eur, a na ime zemljišta koje je pretvoreno u stambenu, rekreacijsku i odmarališnu zonu. ***U obe odluke ESLJP napisana su izdvojena mišljenja[1026].*** Naime, odlučujući o visini naknade za oduzeto zemljište, ESLJP je te 2008. i 2009. napravio zaokret u odnosu na dosadašnju ustaljenu praksu, najpoznatije utvrđenu u predmetu *Papamichalopoulos i drugih trinaest grčkih državljana protiv Grčke*[1027] [1028] u odlukama iz 1990ih godina, te u predmetima protiv Italije iz 2000ih godina – *Carbonara i Ventura, Belvedere Alberghiera, Scordino, Pasculli* itd. U tim odlukama je ***osnovno načelo bilo izbrisati sve negativne posljedice nezakonitog izvlaštenja i dovesti imovinu povrijeđene osobe u stanje u kakvom bi bila da povrede nije bilo,*** pa se naknada određivala uzimajući u obzir sadašnju tržišnu vrijednost (u vrijeme vještačenja/odlučivanja), uključujući i vrijednost izgrađenih objekata i svega drugog izgrađenog na oduzetom zemljištu.
>
> Prema novousvojenom pristupu[1029] vrijednost izgrađenog se ne uzima u obzir, a naknada se određuje ***prema tržišnoj vrijednosti u trenutku kad su predlagatelji izgubili vlasništvo***, a to je - sukladno odluci suda u Nuoru iz 1997. - bilo 1982. odnosno 1983. Dakle, odstupilo se i od trenutka kada su po ranijoj odluci ESLJP iz 2005. predlagatelji imali „*pravnu sigurnost",* a to je trenutak kad je odluka domaćeg suda postala pravomoćna i obvezujuća. Nekoliko je razloga navedeno za opisanu promjenu pravnog shvaćanja:

---

the land's entry into public ownership was endorsed. ***In consequence, the applicants did not have "legal certainty" concerning the deprivation of the land until 17 October 2004, the date on which the Nuoro Court's final judgment became final and binding.***
94. The Court further notes that the situation in issue enabled the authorities to profit from an unlawful occupation of land. In other words, the authorities were able to take possession of the land in breach of the rules governing expropriation in due form, and, inter alia, ***without compensation being made available at the same time to the applicants.***

[1026] Suci Tulkens i Spielmann su kod tih odluka iz 2008. i 2009. imali *suprotno mišljenje / opinione dissenziente / dissenting opinion.* Zanimljivo, kod odluke Scordino iz 2007. - u kojoj je izraženo drugačije pravno shvaćanje o ključu izračunavanju visine – treći sudac je imao suprotno izdvojeno mišljenje.

[1027] Broj 14556/89 – odluke od 24.6.1993. i od 31.10.1995., oko ukupno 104.018 m2 koje zemljište je okupirala vojska od 1967. nadalje.

[1028] *In tale sentenza, la Corte ha stabilito che lo Stato dovesse versare agli interessati, a titolo di risarcimento del danno per la perdita di godimento del bene successivamente allo spossessamento dei terreni ad opera delle autorità, una somma corrispondente* ***al valore attuale*** *dei terreni stessi, aumentata del* ***plus valore*** *dovuto all'esistenza degli* ***edifici*** *(paragrafo 39).*

[1029] U presudi je obrazloženje novog pristupa u posebnom odjeljku pod naslovom ***"On the appropriateness of a change in the case-law".***

- da bi dosadašnji pristup preuzet iz spisa *Papamichalopoulos i drugi protiv Grčke* u konkretnim predmetima protiv talijanske prakse konstruktivnog izvlaštenja ***mogao otvoriti vrata margini neizvjesnosti ili čak proizvoljnim odlukama***[1030] [1031];
- da bi današnja tržišna vrijednost nekretnine sa objektima izgrađenim od strane javnih vlasti ***mogla dovesti do razlika u postupanju različitih podnositelja zahtjeva***, ovisno o prirodi javnih radova koje poduzimaju vlasti, što nije nužno povezano s izvornim potencijalom zemljišta[1032] [1033];
- da dosadašnja metoda izračunavanja visine naknade daje kaznenu ili odvraćajuću ulogu predmetnoj naknadi ***vis-à-vis tužene države***, a ne kompenzatorsku ulogu ***vis-à-vis podnositelja zahtjeva***[1034] [1035];
- da su talijanske javne vlasti ostvarile pomake u domaćem zakonodavstvu i u sudskoj praksi[1036] [1037].

Izdvojenim suprotnim mišljenjem glede odluke iz 2008. očitovalo se na navedene razloge većine za promjenu pravnog shvaćanja. *Sudac Tulkens* je istaknuo da se čini u najmanju ruku čudnim pokušati *ispraviti razliku u tretiranju proizvoljnim smanjenjem naknade* koja se primjenjuje na sve osobe pogođene nezakonitim oduzimanje posjeda. Drugim riječima, nastojeći *ukloniti potencijalnu nejednakost u tretmanu odlukom većine sudaca uvedena je nova nejednakost* s obzirom na podnositelje zahtjeve s trenutnom situaciju u odnosu na druge podnositelje čiji su slučajevi prethodno rješavani.[1038]

[1030] *Like the Chamber, the Grand Chamber considers that the application of the Papamichalopoulos case-law to cases of constructive expropriation* ***may in itself lead to anomalies.*** *The former approach could in fact open the door to a* ***margin of uncertainty or even arbitrary decisions.***

[1031] *La Corte, dopo una lunga riflessione, ha ritenuto che non può essere ammessa l'estensione della giurisprudenza Papamichalopoulos e altri c. Grecia ai casi di espropriazione indiretta, di cui la giurisprudenza precedentemente citata rappresenta la conseguenza.*

[1032] *Such a method* ***could lead to disparities in the treatment of applicants****, depending on the nature of the public works undertaken by the authorities, something that is not necessarily related to the land's original potential.*

[1033] *Ora, la Corte ritiene che tale metodo di risarcimento, così come è stato applicato, tra l'altro, nei casi Carbonara e Ventura, Scordino e Pasculli precedentemente citati, non trova giustificazione e può determinare delle* ***disuguaglianze di trattamento tra i ricorrenti,*** *in ragione della natura della opera realizzata dall'amministrazione pubblica, la quale non è necessariamente ricollegata al valore del terreno nella sua qualità originaria.*

[1034] *In addition, such a compensation method assigns a* ***punitive or dissuasive role*** *to compensation for pecuniary damage* ***vis-à-vis the respondent State,*** *rather than a* ***compensatory role vis-à-vis the applicants.***

[1035] *Inoltre, essa attribuisce all'indennizzo per il danno materiale uno scopo punitivo o dissuasivo nei confronti dello Stato convenuto, e non una funzione risarcitoria per i ricorrenti.*

[1036] *The Grand Chamber considers it appropriate to adopt a new approach, regard being had also to the developments in the domestic legislation (see paragraphs 44 and 45) and the fact that the domestic courts have taken account of the Court's case-law in the sphere of the right of property.*

[1037] *La Corte ritiene sia giunto il momento di prendere in considerazione un ulteriore elemento all'interno del sistema nazionale interessato, oltre ai motivi sopra esposti, che, secondo la Corte, giustifica un repentino cambiamento di giurisprudenza, per quanto riguarda l'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione nei casi di espropriazione indiretta.*

[1038] Točka 5. suprotnog mišljenja na odluku iz 2008.: *"Appare quantomeno singolare voler correggere una di carenza di trattamento, nel caso di specie più virtuale che reale,* ***diminuendo, in maniera arbitraria, le indennità*** *applicabili a tutte le persone interessate da un illecito spossessamento. Inoltre,* ***nel cercare di eliminare un'eventuale disuguaglianza di trattamento, la maggioranza ne ha semplicemente introdotta un'altra****, che colpisce i ricorrenti rispetto alla loro situazione attuale e non rispetto agli altri ricorrenti i cui casi sono stati trattati precedentemente."*

Imenovani sudac je istaknuo da je po njegovom mišljenju dosadašnja praksa izračunavanja visine naknade bila čvrsto utemeljena jer da samo priznanje državnih tijela i sudskih tijela da je došlo do nezakonitog oduzimanja vlasništva ***ne ispravlja to nezakonito stanje i da nezakonito stanje ne može biti ispravljeno bez naknade*** u visini po kriterijima za nezakonito oduzimanje imovine. ***U suprotnom bi državne i lokalne vlasti profitirale odnosno imale koristi od vlastitog nezakonitog postupanja.***[1039] Naposljetku, imenovani sudac je zaključio da ne dovodi u pitanje javnu korisnost izgrađenih objekata na predmetnim zemljištima, kao i da javni interes u određenim slučajevima mora prevladati nad privatnim interesima, ali da naprosto vjeruje da je ***u sustavu vladavine prava država dužna provesti postupak izvlaštenja u skladu sa zakonom.***[1040]

Odlukom Velikog vijeća ESLJP iz 2009. odlučeno je predlagateljima dosuditi – uzevši u obzir ono što su im već isplatila ili će tek odrediti i isplatiti talijanska tijela - sljedeće iznose:

- 2.145.000 eur kao imovinska šteta – na ime naknade za oduzeto vlasništvo nekretnine (2.100.000 eur) i na ime naknade za nedostupnost nekretnine[1041] (45.000 eur)
- 45.000 eur na ime neimovinske štete[1042] [1043];
- 35.000 eur na ime procesnih troškova;

sve uvećano za poreze koji mogu biti obračunati na taj iznos i za pripadajuće zatezne kamate koje teku po proteku tri mjeseca od konačnosti odluke ESLJP pa do potpune isplate. U kasnijim postupcima pred talijanskim tijelima, žalbeni sud u Sassari je predlagateljima dosudio iznos od 701.183,24 eur na ime spomenute naknade za nedostupnost nekretnine, s tim da na tu naknadu nacionalna tijela obračunavaju porez u stopi od 20%[1044].

Sudac Spielman se u svom izdvojenom suprotnom mišljenju na odluku iz 2009. pridružio argumentaciji *suca Tulkensa* iz njegovog mišljenja o tome da bi izloženi razlozi većine sudaca za smanjenje naknade bili neuvjerljivi. *Sudac Spielman* je zaključio da se predmetnim odlukama iz

[1039] Ibid. točka 6.: *„Del resto, la decisione con la quale una giurisdizione nazionale prende atto dell'illecita occupazione di un terreno e riconosce l'espropriazione indiretta* ***non comporta di per sé la legalizzazione della situazione denunciata****. Essa, infatti, si limita ad interinare* ***una situazione illegale, situazione cui non è possibile porre riparo in mancanza di un risarcimento*** *che sia conforme ai criteri impiegati nei casi di illecita privazione dei beni. A contrario,* ***lo Stato trarrebbe profitto o beneficio da tale comportamento illecito.“***

[1040] Ibid. točka 7.: *"Sebbene ciò non riguardi il caso di specie, non metto assolutamente in discussione il carattere di pubblica utilità dei beni o delle altre opere che sarebbero state costruite sui terreni contestati. Più precisamente, ritengo che, in certi casi, il pubblico interesse debba prevalere sull'interesse individuale, per quanto riguarda il diritto di proprietà poiché, a mio avviso, il diritto di proprietà deve essere anche un diritto finalizzato, vale a dire rivolto verso la soddisfazione dei bisogni sociali che vanno al di là del solo interesse personale del suo titolare.* ***Ritengo semplicemente che, in uno Stato di diritto, lo Stato sia tenuto a prendere tutte le misure di espropriazione necessarie al bene pubblico, che sono previste dalla legge."***

[1041] "*The damage occasioned by the unavailability of the land during the period from the beginning of the lawful occupation (1977) until the date of loss of ownership (1983)". L****oss of opportunity / indennita occupazione.***

[1042] *(...) the feelings of powerlessness and frustration arising from the unlawful dispossession of their property (...)*

[1043] *La Corte ritiene che il sentimento di impotenza e di frustrazione dinanzi l'illecito spossessamento dei propri beni ha cagionato ai ricorrenti in un serio pregiudizio morale, che merita di essere risarcito in modo adeguato.*

[1044] Odluka od 9.7.2020. u spisu br. 95/06 po zahtjevu istih troje predlagatelja.

2008. i 2009. napravio ***zaokret u praksi ESLJP koji znači raskid sa pristupom koji je bio u savršenoj harmoniji s pravilima i načelima međunarodnog prava[1045], te da se ovim odlukama uklanja razlika između nezakonitog oduzimanja i zakonitog izvlaštenja***.[1046] Naime, imenovani sudac smatra da tzv. faktično izvlaštenje nije ništa drugo nego nezakonito oduzimanje koje je nezakonito i bez pitanja izostanka naknade, te koje nezakonito oduzimanje povlači obvezu naknade koja obuhvaća ne samo izravne gubitke, nego i izvedene gubitke.[1047]

> Nakon odluke iz 2009. pa nadalje (do 2024.) dotično troje pripadnika obitelji Guiso-Gallisay uz dodatnih troje (Paolo, Alessandro i Michela) podnosili su nove zahtjeve prema ESLJP[1048], unatoč tome što su im u nastavljenim postupcima pred nacionalnim tijelima dosuđivane i isplaćivane naknade. Doduše uz obračunavanje spomenutog ***poreza*** u stopi od 20% na dosuđene iznose, na što je i bio usmjeren veći dio predmetnih novih prigovora koje prigovore je ESLJP odbio smatrajući poreznu politiku unutar samostalnih ovlaštenja države članice[1049]. U konačnici nijedan od njihovih zahtjeva ***nakon 2009. nije prihvaćen od strane ESLJP kao „očito neosnovan" (manifestly ill-founded).***

[1045] Točka 11. suprotnog mišljenja na odluku iz 2009.: *"The Grand Chamber's judgment in the instant case confirms the Chamber judgment with regard to* ***the reversal of the case-law, thus breaking with an approach that had been in perfect harmony with the rules and principles of international law.";***

[1046] Ibid. točka 13.: *"The Grand Chamber's decision, however, has* ***the effect of setting aside the distinction between unlawful taking and lawful expropriation.";*** te točka 21.: *"In accordance with its own case-law, the Court, in order to fully compensate the damage incurred, ought to have awarded amounts that took into account the loss sustained which would not be covered by restitution in kind or payment in place of it. Accordingly, it is to be regretted that "the Court has departed from its case-law in this way, the consequence of which is to attenuate the dichotomy between the compensation policies applied to cases of* ***lawful and unlawful dispossession".***

[1047] Ibid. točka 12.: *"The total elimination of the consequences of the impugned interference implies that the applicants ought to have been placed in a situation that was equivalent to that in which they would have found themselves had there not been a breach of the State's obligations under Article 1 of Protocol No. 1. In retaining the date of the loss of ownership of the land as the key date, the majority has not taken account of the land's economic potential, which is of relevance in the context of* ***full compensation*** *for the damage sustained.* ***In the instant case, the violation is a de facto expropriation, one that was unlawful irrespective of the lack of compensation.*** *In international case-law, such a situation entails an obligation to pay* ***compensation not only for the direct loss, but also for any derived loss****. In the instant case, the expropriation has resulted in continued and adverse consequences on the right of property of the applicants, who have lived in a state of uncertainty with regard to the fate of their property."*

[1048] Broj 10212/05, 10511/05 i 11071/05 svo šestoro navedenih, 95/06, 22433/06, 38580/06 i 40284/06 Stefano, Gianfrancesco i Antonia; 19501/06 Stefano i Gianfrancesco; 29867/06 i 50821/06 Paolo i Alessandro.

[1049] "*Nevertheless, the applicants argued that the redress afforded by the Consiglio di Stato, which they do not appear to have complained about per se, was insufficient on account of the tax levied on the amount received. In the Court's view, therefore, the levying of taxation in the present case ought not to be considered against the backdrop of the redress afforded for the deprivation of property but, rather, under the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1. According to the Court's well-established case-law, an interference, including one resulting from a measure to secure the payment of taxes, must strike a "fair balance" between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights. Furthermore, in determining whether this requirement has been met, it is recognised that* ***a Contracting State, not least when framing and implementing policies in the area of taxation, enjoys a wide margin of appreciation and the Court has consistently held that it will respect the legislature's assessment in such matters unless it is devoid of reasonable foundation.*** *It is, indeed, primarily for national authorities to decide the type of taxes or contributions they wish to levy, since decisions in this area will*

U spojenom postupku po odvojenim zahtjevima svih šestoro iz 2005. (odluka ESLJP od 16.12.2021.), glede ostalih više tisuća kvadrata zemljišta oduzetih za gradnju ceste, utvrđeno je da im je žalbeni sud u Cagliari dosudio 181.422,45 eur na ime tržišne vrijednosti oduzetog zemljišta i 111.495,58 eur na ime nedostupnosti zemljišta, uz obračunavanje poreza od 20% na te iznose. Međutim, provedena vještačenja i pred prvostupanjskim i pred drugostupanjskim sudom su dala značajno više iznose. U prvostupanjskom postupku pred Nuoro distriktnim sudom provedena su 1992. i 1998. vještačenja koja su rezultirala procjenom tržišne vrijednosti sa stanjem 1986. u iznosu od 400.700 eur, dok je naknada zbog nedostupnosti zemljišta procijenjena u iznosu od 120.200 eur. No, prvostupanjskom presudom iz 2004. odstupilo se od mišljenja vještaka i naložilo javnim vlastima platiti svakom od predlagatelja po 17.748 eur na ime vrijednosti oduzetog zemljišta i po 9.686 eur na ime nedostupnosti zemljišta. U drugostupanjskom sudu pred žalbenim sudom u Cagliari također se odstupilo od procjene vještaka koji je upotrijebio drugu procjembenu metodu u odnosu na komparativnu metodu koju je primijenio žalbeni sud. Dok je vještak naknadu vrijednosti oduzetog zemljišta procijenio u iznosu od 398.999,04 eur, žalbeni sud je predlagateljima dosudio već spomenute puno niže iznose. ESLJP je svojom odlukom od 16.12.2021. *odbio zahtjev kao očito neosnovan smatrajući da su dosuđene naknade primjerene i dostatne.*

U još jednom predmetu po zahtjevu Stefana, Gianfrancesca i Antonie, predmet odlučivanja je bila naknada za zemljišta koja su u vrijeme oduzimanja bila negrađevinska (zelena zona), nakon čega su prenamijenjena za gradnju crkve. I u ovom predmetu nacionalni sudovi su odstupili od procjena vještaka koji su ponovno angažirani i u prvostupanjskom i u drugostupanjskom postupku. Centralno pitanje je bilo treba li zemljište

---

commonly involve the appreciation of political, economic and social questions which the Convention leaves within the competence of the States parties, the domestic authorities being better placed than the Court in this connection. Turning to whether a fair balance has been struck in the case at hand, the Court considers at the outset that ***it was well within the area of discretionary judgment for the Italian legislature to develop substantive tax rules providing for taxation of capital gains arising from dispossessions of property****. It remains to be ascertained whether the impugned fiscal measure could be viewed as having imposed an unreasonable or disproportionate burden on the applicants. The Court considers at the outset that the tax rate applied in the present case, which amounted to 20% of the total compensation awarded, cannot be considered, from a quantitative standpoint, as prohibitive. Moreover, it* ***cannot be said that the deduction of such an amount had the effect of nullifying or essentially frustrating the award of compensation made by the Consiglio di Stato, to the extent of causing the tax burden to acquire a "confiscatory" nature.*** *Nor did it lead to a paradoxical situation whereby the State took away with one hand – in this case in taxation – more than it awarded with the other as compensation for a deprivation of property. The Court is, in other words, satisfied that the fiscal measures applied in the present case did not go as far as to impair the very substance of the applicants' property rights. It is true that the Court may – and often does – exempt sums which it awards under Article 41 of the Convention from taxation in certain cases. The present case concerns a tax provided for by domestic legislation and levied at the domestic level. The tax exemption clause in the Court's judgments which, as explained above, applies to just satisfaction awards under Article 41 of the Convention if appropriate, cannot be considered applicable by mere analogy to domestic awards, even if those awards serve a similar purpose. Moreover, the Court would draw attention to the fact that the domestic courts recognised that the deprivation of the applicants' property had not been in accordance with the law and awarded EUR 50,000 to compensate them for the non-pecuniary damage suffered due to the unlawful nature of the dispossession of their land.* ***In view of the foregoing, and taking into account the wide margin of appreciation which the States have in taxation matters, the Court considers that the levying of the tax on the compensation awarded to the applicants did not upset the balance which must be struck between the protection of the applicants' rights and the public interest in securing the payment of taxes. Accordingly, this complaint is manifestly ill-founded and must be rejected*** *in accordance with Article 35 §§ 3 (a) and 4 of the Convention."*

procijeniti *kao građevinsko ili kao negrađevinsko.* Drugim riječima, prema vremenskoj odrednici u vrijeme oduzimanja 1974. (zabrana bilo kakve gradnje) ili kasnije u vrijeme prenamjene odnosno u vrijeme dovršetka gradnje crkve (dopuštena jedino gradnja crkve kao eksproprijacijska namjena)[1050]. Počnimo kronološkim redom. Prvostupanjski distriktni sud u Nuoro prihvatio je nezavisnu procjenu vještaka, te – ne ulazeći uopće ni u prostornoplansku namjenu, ni u vremensku odrednicu *(vincolo conformativo o vincolo espropriativo)* - dosudio predlagateljima ukupno 542.829 eur kao naknadu za izvlaštenje i 244.273 eur kao naknadu za nedostupnost zemljišta tijekom zakonite okupacije – *during the period of lawful occupation*. Vještak kojeg je angažirao žalbeni sud u Sassari je ponudio dvije opcije: prva u iznosu od 212.780 eur na ime naknade za zemljište na kojem se jedino crkva može graditi i druga u iznosu od 635.758 eur na ime naknade za zemljište bez ikakvog ograničenja što se može graditi. Međutim, žalbeni sud u Sassari nije prihvatio nijednu od ponuđenih opcija smatrajući da se zemljište nipošto ne može procijeniti kao građevinsko, već kao negrađevinsko kakvo je i bilo 1974. prije oduzimanja. Stoga je uzeo jediničnu cijenu za negrađevinsko zemljište od 2,58 eur/m2 te im dosudio svega 39.069,96 eur kao naknadu za izvlaštenje i 13.208,86 eur kao naknadu za nedostupnost zemljišta tijekom zakonite okupacije. Takvu naknadu je potvrdio Kasacijski sud odlukom od 30.4.2014., a i ESLJP odlukom od 7.9.2023.

Naposljetku, u predmetu u kojem su nastupali samo Stefano i Gianfranceso, ESLJP je odlukom od 15.2.2024. također *odbio zahtjev kao očito neosnovan* ponovno smatrajući da su naknade dosuđene od strane nacionalnih tijela *primjerene i dostatne.* Štoviše, ovdje čak utvrđujući da bi predlagatelji imali i obvezu vraćanja preplaćenog od strane nacionalnih tijela. U ovom predmetu dio oduzetog zemljišta se odnosio na gradnju cesta i parkirališnih prostora, a dio na gradnju stambenih zgrada. Nakon presude žalbenog suda u Cagliari, unatoč izjavljivanju daljnjeg pravnog sredstva prema Kasacijskom sudu, lokalne vlasti su predlagateljima isplatili svakome po 89.095,08 eur. Odlukom Kasacijskog suda ukinuta je presuda žalbenog suda te mu je predmet vraćen na ponovno odlučivanje, s uputom da se dio oduzetog zemljišta mora procijeniti kao negrađevinsko zemljište kakvo je i bilo u vrijeme oduzimanja[1051], s čime se naposljetku složio i ESLJP[1052].

[1050] *"By a judgment of 12 October 2007, the Sassari Court of Appeal reiterated that the applicants were entitled to damages but, as to their amount, it did not rely on the expertise. The Court of Appeal considered that, since 1974, the land had been designated as public green area and such designation, which was unrelated to the subsequent expropriation, entailed* ***a building restraint (vincolo conformativo).*** *Moreover, the subsequent designation for the construction of a church entailed* ***a restraint that was expropriation-aimed (vincolo espropriativo).*** *As a consequence, the Court of Appeal based its valuation on the land's designation as of 1974, disregarding the subsequent expropriation-aimed restraint. Therefore, the Court of Appeal considered the land as non-constructible (...)"*

[1051] U skladu i s rješenjem iz hrvatskog propisa o izvlaštenju – čl.46.st.1. ZION: *„Naknada za potpuno izvlaštenu nekretninu određuje se u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju ili u vrijeme sklapanja nagodbe prema ovom Zakonu, uzimanjem u obzir uporabnog svojstva nekretnine koju je imala prije promjene namjene koja je povod izvlaštenja."*

[1052] Iz odluke ESLJP od 15.2.2024.: *"In this connection, the Court has accepted that compensation must be calculated based on the property's value on the date on which ownership thereof was lost,* ***which is intrinsically linked to the designation of the land at that time.*** *Furthermore, the Court has already found that, in the absence of any concrete expectation of development prior to the expropriation,* ***it is not appropriate to rely solely on the applicant's view that the land had potential for development."*** *(...) "The Court notes the domestic courts' finding to the effect that the land's designation at the time of the expropriation was for public road and parking purposes (see paragraph 11 above).*

Novim presudama od 15.5.2020. (prvi predlagatelj) i od 22.4.2022. (drugi predlagatelj) dosuđeni su im iznosi od 24.135,74 eur odnosno 24.132,21 eur.

Messana – odluke o naknadi 2017.

U ovom predmetu ESLJP je ponovio svoja shvaćanja – i o meritumu, i o visini naknade – glede talijanske prakse tzv. konstruktivnog izvlaštenja i stjecateljske okupacije. Odlukom u predmetu *Messana protiv Italije*[1053] ESLJP je ponovio da se **u nedostatku formalnog akta o izvlaštenju ove situacije ne mogu smatrati predvidivom budući da se tek pravomoćnom/konačnom sudskom odlukom može smatrati da je pravilo o konstruktivnom izvlaštenju učinkovito primijenjeno** – da je došlo do prijenosa vlasništva u korist javne vlasti tek u trenutku pravomoćne/konačne odluke nacionalnog suda o tome jer su **tek tada podnositelji imali pravnu sigurnost u vezi s oduzimanjem zemljišta**. Drugim riječima, ne u trenutku prestanka razdoblja zakonitog posjeda lokalnih vlasti, kako su to utvrdili nacionalni sudovi. Ove **nepredvidive situacije su omogućavale javnim vlastima iskoristiti nezakonitu okupaciju zemljišta** time što im je omogućeno steći vlasništvo tog zemljišta kršeći pravila o izvlaštenju u ***propisanom obliku/in good and due form/buona e debita forma.***[1054]

Istom odlukom je odlučivano i o visini naknade. Uvodno je konstatirano da je Veliko vijeće ESLJP odlukom u predmetu *Guiso Gallisay* promijenilo praksu ESLJP glede kriterija za izračunavanje naknade kod

---

*Accordingly, it does not appear to be unreasonable that the compensation for the expropriation of the applicants' land was calculated considering the land as being non-constructible**. Indeed, without the expropriation, the land would have remained non-constructible, thus entailing that the calculation of compensation on the basis of a different – and more valuable – designation would have given the applicants an undue profit.** The Court thus accepts the compensation calculated by the Cagliari Court of Appeal on 15 May 2020 and 22 April 2022, respectively for the applicants."*

[1053] Odluka od 9.2.2017., broj 26128/04.

[1054] Točke 40. i 41. obrazloženja na engleskom jeziku: *"The Court noted that in the instant case there had been a deprivation of property within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention, and that in applying the principle of indirect expropriation the domestic courts had held that the applicants had been deprived of their property **as of the date of cessation of the period of legitimate occupation**. However, in the absence of a formal expropriation decision, the Court considered that **that situation could not be deemed "foreseeable",** because it was **only on the basis of a final judicial decision** that the principle of indirect expropriation could be considered actually to have been applied and the acquisition of the land by the public authorities to have been confirmed. Consequently, **the applicants only had legal certainty as regards the deprivation of the land on 12 January 2004 at the very earliest, on which date the decision of Palermo Court of Appeal became final.** The Court also found that the situation in question had **enabled the government to take advantage of an unlawful land occupation to appropriate the plot of land in breach of the rules on proper expropriation."*** Službeni prijevod na talijanski jezik: *"Nella presente causa, la Corte rileva che, applicando il principio dell'espropriazione indiretta, i giudici nazionali hanno ritenuto che i ricorrenti fossero stati privati del loro bene **a decorrere dalla data della cessazione del periodo di occupazione legittima**. Ora, in assenza di un atto formale di espropriazione, la Corte ritiene che **tale situazione non possa essere ritenuta «prevedibile»,** poiché **soltanto con il provvedimento giudiziario definitivo** si può considerare effettivamente applicato il principio dell'espropriazione indiretta e legittimata l'acquisizione del terreno da parte delle autorità pubbliche. Di conseguenza, **i ricorrenti hanno avuto la certezza giuridica per quanto riguarda la privazione del terreno non prima del 12 gennaio 2004, data in cui la sentenza della Corte d'appello di Palermo è divenuta definitiva**. La Corte osserva poi che la situazione in causa ha consentito **all'amministrazione di trarre vantaggio da una occupazione di terreno illegittima. In altre parole, l'amministrazione ha potuto appropriarsi del terreno in violazione delle norme che disciplinano l'espropriazione in debita forma."***

neizravnog izvlaštenja na način da naknada treba odgovarati vrijednosti zemljišta u trenutku gubitka prava vlasništva[1055], umanjeno za iznose koje su podnositelji eventualno ishodili pred nacionalnim tijelima, a uvećano za eventualnu izgubljenu dobit odnosno nedostupnost zemljišta[1056] u razdoblju od početka nezakonite okupacije pa do trenutka gubitka prava vlasništva. Na ime navedene imovinske štete podnositeljima je dosuđena glavnica u iznosu od 326.300 eur. Odlukom od 16.11.2017. (broj 37199/05), primjenjujući identično obrazloženje kao u prethodnoj odluci, u drukčijim činjeničnim/vremenskim okolnostima[1057] [1058], podnositeljima je na ime imovinske štete dosuđena glavnica u iznosu od 326.920 eur.

Arnaboldi – odluka o naknadi iz 2019.

Odlukom od 14.3.2019 u predmetu Arnaboldi protiv Italije (broj 43422/07) ESLJP je utvrdio da je žalbeni sud u Firenci u odluci iz 2007. sukladno kriterijima primijenjenim u odluci ESLJP u predmetu *Guiso Gallisay* ispravno odredio naknadu podnositeljima u iznosu od 653.821,54 eur. S obzirom da ta naknada bez opravdanih razloga još nije plaćena (ovršna 2007.), kao i naknada neimovinske štete na ime *„osjećaja* ***bespomoćnosti i frustracije*** *proizišlih iz nemogućnosti da ishode naplatu ovršne odluke u svoju korist"* te na ime toga što šteta nije u cijelosti popravljena pukom konstatacijom povrede[1059], ESLJP je državi naložio da podnositeljima plati ukupan iznos glavnice od 880.000 eur.

Ferrara/Bresciano/Grana/Contarino, te Lerro/Siddi – odluke u oba predmeta 6.4.2023.

[1055] Točka 53. *"La Corte rammenta che nella causa Guiso-Gallisay c. Italia (equa soddisfazione) [GC], sopra citata,* ***la Grande Camera ha modificato la giurisprudenza della Corte sui criteri di indennizzo*** *nei casi di espropriazione indiretta, stabilendo che l'indennizzo concesso deve corrispondere al valore integrale del terreno* ***al momento della perdita della proprieta*** *(...)"*

[1056] Ibid. točka 53: *"Infine, occorre valutare* ***la perdita di chance*** *eventualmente subita dagli interessati."* Točka 55.: *"Per quanto riguarda* ***la perdita di chance*** *subita a seguito dell'espropriazione, la Corte ritiene che occorra prendere in considerazione il danno derivante* ***dall'indisponibilità del terreno*** *nel periodo compreso tra l'inizio dell'occupazione legittima (16 luglio 1980) fino al momento della perdita della proprietà (18 giugno 1986)."*

[1057] Točka 55. obrazloženja: *"Per quanto riguarda* ***la perdita di chance*** *subita a seguito della privazione della proprietà, la Corte ritiene che occorra prendere in considerazione il danno derivante* ***dall'indisponibilità del terreno*** *nel periodo compreso tra l'inizio dell'occupazione legittima (14 luglio 1975) fino al momento della perdita della proprietà (3 luglio 1980)."*

[1058] Tako i u odluci od 6.6.2019. u predmetu *Mideo protiv Italije,* broj 19169/02 (dostupna na talijanskom), te u odlukama u predmetu *Barone* (broj 23668/05): *„As regards pecuniary damage, the Court reiterates that the relevant calculation criteria with respect to unlawful expropriations* ***were laid down in Guiso-Gallisay****")* i u predmetu Quaglia (broj 14696/10; *„The relevant criteria for the calculation of pecuniary damage in constructive expropriation cases* ***have been set forth in Guiso-Gallisay")***, oba protiv Italije, obje odluke iz lipnja 2023. i obje dostupne na engleskom. U oba predmeta naknada imovinske štete (Barone glavnica 220.000 eur, Quaglia 399.000 eur) je dosuđena ***„odlučujući na pravičnoj osnovi",*** po osnovi gubitka vlasništva nekretnine-*for the loss of property* i po osnovi izgubljene dobiti-*for the loss of opportunity.*

[1059] Točke 74. i 75. obrazloženja: *"Dato che l'adeguatezza di un risarcimento diminuirebbe se il pagamento dello stesso non tenesse conto di elementi che possono ridurne il valore,* ***come lo scorrere di un tempo che non è possibile definire ragionevole*** *(Akkuş c. Turchia, 9 luglio 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-IV, pp. 1309-1310, § 29), tale somma dovrà essere indicizzata e maggiorata di interessi tali da compensare, almeno in parte,* ***il lasso di tempo trascorso da novembre 2007, data in cui il credito è divenuto esecutivo.*** *La Corte ritiene inoltre che il ricorrente abbia subito anche un danno morale certo,* ***a causa dei sentimenti di impotenza e frustrazione provocati dall'impossibilità di ottenere l'esecuzione della decisione resa in suo favore e che tale danno non sia sufficientemente compensato da una constatazione di violazione."***

Zanimljive su dvije presude ESLJP od istog datuma (6.4.2023.)[1060] u ukupno šest predmeta koji su pokrenuti zahtjevima u razdoblju od 2007. do 2012. godine.

U spisu Ferrara/Bresciano/Grana/Contarino protiv Italije talijanska Vlada je - oponirajući zahtjevu predlagatelja radi naknade za gubitak vlasništva – isticala da su u postupcima pred domaćim tijelima predlagatelji trebali tražili povrat (restituciju) zemljišta. ESLJP je smatrao da u vrijeme kada su postupci pokrenuti (1988.) nije postojala takva mogućnost, kako je to prepoznato i u predmetu *Guiso Gallisay* protiv Italije.

Prethodno navedeno glede merituma zahtjeva. Što se tiče naknade imovinske štete (gubitak vlasništva i izgubljena dobit/*loss of property and loss of opportunity*), ESLJP je primjenjujući kriterije iz predmeta *Guiso Gallisay*, podnositeljima dosudio glavnice u iznosu od[1061]:

- Ferrara – 158.212,54 eur na ime gubitka vlasništva;
- Bresciano - 109.373,00 eur na ime gubitka vlasništva i 14.700,00 eur na ime izgubljene dobiti;
- Grana – 609.904,61 eur na ime gubitka vlasništva;
- Contarino - 1.472.900,00 eur na ime gubitka vlasništva i 292.400,00 eur na ime izgubljene dobiti;

sve uvećano za poreze koji mogu biti obračunati.

U spisu *Lerro/Siddi protiv Italije* je u postupcima pred talijanskim sudovima na pravo predlagatelja na naknadu primjenjivan petogodišnji zastarni rok, i to s početkom tijeka od nepovratne promjene zemljišta što je rezultiralo time da je predlagateljima s jedne strane nezakonito oduzeto vlasništvo, a s druge strane da im je uskraćeno pravo na naknadu. Talijanska Vlada je isticala da su i samo izvlaštenje i primjena zastarnog roka bili dostatno predvidivi i razmjerni *(foreseeable and proportionate)* konkretnom javnom interesu. ESLJP je ovom presudom utvrdio da pravna sredstva koja su predlagateljima stajala na raspolaganju u Italiji ***nisu odgovarajuća i učinkovita*** *(appropriate and effective)* te je odbio prigovore talijanske Vlade. Drugim riječima, utvrđeno je da je - primjenjujući petogodišnji rok za naknadu s početkom tijeka od završetka javnih radova – predlagateljima ***uskraćena mogućnost koja bi im inače bila dostupna i morala biti dostupna***. Naposljetku, ESLJP je zaključio da postoji povreda čl.1. Protokola br. 1. kršenjem načela zakonitosti *(lawfulness – foreeseability, precision, accessibility)* ustanovljenog praksom ESLJP.

Što se tiče naknade imovinske štete, podnositelji u ovom predmetu nisu tražili izgubljenu dobit *(loss of opportunity),* pa su im na ime naknade za gubitak vlasništva *(loss of property),* primjenom kriterija iz predmeta *Guiso Gallisay*, dosuđeni iznosi glavnice od 901.400,00 eur (Lerro) i od 371.237,65 eur (Siddi), sve uvećano za poreze koji mogu biti obračunati.

[1060] *Presuda ESLJP od 6.4.2023. u predmetima br. 54592/07 Ferrara, 22915/09 Bresciano, 43955/09 Grana, 43275/12 Contarino – sve protiv Italije; i presuda ESLJP od 6.4.2023. u predmetima br. 469/08 Lerro i 16108/11 Siddi - sve protiv Italije.*

[1061] Poštujući načelo *non ultra petita,* podnositeljima je ESLJP dosudio one iznose koje su tražili na ime naknade za gubitak vlasništva, dok su na ime naknade za izgubljenu dobit dosuđeni manji iznosi od traženih.

4.6.5.3. Odluke ESLJP od 2023. nadalje

Da ESLJP i danas donosi odluke protiv Italije kojim utvrđuje praksu tzv. konstruktivnog izvlaštenja provođenu 80ih i 90ih godina prošlog stoljeća kao **povredu konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva,** potvrđuju i presude ESLJP iz 2023., 2024. i 2025.

U nastavku presude ESLJP iz veljače[1062] i ožujka[1063] 2023. u predmetima iniciranim pred ESLJP još 2005. odnosno 2009. godine.

Gallo protiv Italije

U predmetu *Gallo protiv Italije*, podnositelj je bio suvlasnik zemljišta u Mottoli koje je okupirano od strane općine Mottola u svrhu gradnje ceste. Drugi suvlasnik je pred sudom u Mottoli tužbu podnio 1984., a podnositelj se 1986. pridružio postupku. Žalbeni sud u Bariju je presudom iz 2000. prihvatio tuženikov ***prigovor zastare*** s obzirom na to da je tužba podnesena više od pet godina *nakon završetka ceste* (1974.), pozivajući se na praksu Kasacijskog suda o konstruktivnom izvlaštenju po kojoj je do ***prijenosa vlasništva*** na općinu došlo *nakon završetka javnih radova*. Kasacijski sud je 2004. potvrdio presudu žalbenog suda. Podnositelj je u predstavci ESLJP tvrdio da mu je nezakonito oduzeto zemljište putem konstruktivnog izvlaštenja i da nije dobio nikakvu naknadu za to, čime je povrijeđen čl.1. Protokola br.1.

Pozivajući se na mnoge svoje ranije odluke protiv Italije u predmetima glede tzv. konstruktivnog izvlaštenja, između ostaloga odluke u predmetima *Carbonara i Ventura, Messana, Guiso Gallisay* i dr., ESLJP je primijetio*:*

- da je podnositelj zahtjeva bio lišen svoje imovine putem konstruktivnog izvlaštenja – što po ustaljenoj praksi Suda u velikom broju slučajeva predstavlja miješanje u pravo na mirno uživanje vlasništva i nespojivo s načelom zakonitosti, što dovodi do zaključka o kršenju članka 1. Protokola br. 1, pa nakon što je ispitao sav dostavljen materijal i očitovanja stranaka, Sud ***„nije pronašao nijednu činjenicu ili argument koji bi ga mogao uvjeriti da donese drugačiji zaključak u ovom predmetu“;***

[1062] Odluka ESLJP od 9.2.2023. u predmetu *Gallo protiv Italije* br. 11061/05
[1063] Odluka ESLJP od 9.3.2023. u predmetu *Aprile protiv Italije* br. 11557/09

- da su domaći sudovi primijenili petogodišnji rok zastare koji je počeo teći od datuma završetka javnih radova, a kao rezultat toga da je podnositelju zahtjeva ***„uskraćena mogućnost koja mu je, u načelu, bila dostupna da dobije naknadu štete.“***[1064]

  Što se tiče imovinske štete, ESLJP je ponovio da su relevantni kriteriji za izračun s obzirom na nezakonita izvlaštenja ***utvrđeni*** u predmetu *Guiso-Gallisay,* pa je ***odlučujući na pravičnoj osnovi,*** Sud smatrao razumnim dosuditi podnositelju zahtjeva iznos glavnice od 100.000 EUR na ime imovinske štete, plus sve poreze koji bi mogli biti zaračunati na taj iznos.

Aprile protiv Italije

U predmetu *Aprile protiv Italije*, podnositeljica je bila vlasnica zemljišta u općini Melendugno koje je okupirano od strane općinskih vlasti 1973. kako bi ga koristila kao javni trg, a bez ikakvog akta o javnom interesu ili o izvlaštenju. Podnositeljica je 1980. podnijela tužbu sudu u Lecceu tvrdeći da je zauzimanje posjeda od strane općine bilo nezakonito, tražeći povrat zemljišta i naknadu štete. Presudom iz 2002. žalbeni sud u Lecceu je prihvatio tuženikov ***prigovor zastare*** s obrazloženjem da je tužba podnesena nakon isteka petogodišnjeg zastarnog roka od datuma ***nepovratne izmjene zemljišta,*** zbog čega da su tužiteljičina prava zastarjela. Kasacijski sud je 2008. potvrdio presudu žalbenog suda. Podnositeljica je u predstavci ESLJP tvrdila da joj je nezakonito oduzeto zemljište bez naknade, čime je povrijeđen čl.1. Protokola br.1. Primjenjujući identično obrazloženje kao u odluci *Gallo protiv Italije*, ESLJP je utvrdio da je došlo do povrede čl.1. Protokola br.1. uz Konvenciju. O naknadi – za razliku od predmeta Gallo – ESLJP (još) nije odlučivao.

I u drugim presudama ESLJP iz 2023. godine[1065] sadržan je sumarni zaključak o nezakonitosti prakse neizravnog ili konstruktivnog izvlaštenja koja se provodila u Italiji i koja danas bez ikakve sumnje po stajalištu ESLJP predstavlja povredu članka 1. Protokola br.1. Konvencije zbog koje je do 2017. vođen nadzorni postupak Odbora ministara VE nad izvršenjem presuda ESLJP od strane talijanskih državnih tijela. Danas ovi predmeti spadaju u ***tzv. tipske predmete*** koji u pravilu završavaju utvrđenjem da tzv. konstruktivno izvlaštenje predstavlja povredu konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva i načela zakonitosti *(lawfulness)* kako je ustanovljeno praksom ESLJP

[1064] Identično obrazloženje i u odluci u predmetu *Aprile protiv Italije*, te u predmetu *Previdi protiv Italije* (br. 18216/15) u odluci od 12.10.2023.
[1065] Primjerice presuda ESLJP od 1.6.2023. u predmetu *Barone protiv Italije* i presuda ESLJP od 29.6.2023. u predmetu *Quaglia i drugi protiv Italije.*

„u velikom broju slučajeva“ [1066], te utvrđenjem da ESLJP ni u jednom od takvih predmeta ***nije našao nijednu novu činjenicu ili argument koja bi ga mogla uvjeriti da donese drugačiji zaključak***, pozivajući se neke od mnogo izvora.[1067]

Maselli protiv Italije

ESLJP se odlukom od 11.7.2023. u spisu Maselli[1068] očitovao o primjeni poznatih pojmova iz njegove prakse u predmetima koji su ovdje tema: adekvatni i učinkoviti/djelotvorni pravni lijek/pravno sredstvo *(adequate and effective remedy)* te primjerena i dostatna naknada *(appropriate and sufficient redress).* Prije toga je pozitivno ocijenjeno očitovanje domaćeg suda o tome da je predmetno oduzimanje vlasništva bilo nezakonito i da predlagatelju pripada pravo na naknadu, što je okarakterizirano kao **priznanje domaćeg suda o povredi konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva**. S druge strane, ESLJP je prihvatio očitovanje domaćeg suda da povrat nekretnine u prijašnje stanje *(restitutio in integrum)* nije moguć zbog njene nepovratne izmijenjenosti, ne ulazeći posebno u istinitost toga, ali uz istodobno određivanje naknade koja odgovara **punoj** vrijednosti oduzetog zemljišta. Međutim, ESLJP je utvrdio da se ***predlagatelj više ne može smatrati žrtvom povrede predmetnog konvencijskog prava*** *(can no longer be considered a victim of the violation complained of)* jer mu je određena takva ***puna (integralna) naknada,*** bez obzira što je pred domaćim tijelima bezuspješno pokušao ostvariti restituciju (povrat nekretnine u prijašnje stanje). Drugim riječima, ESLJP je smatrao da određivanje ***pune naknade za izvlaštenje*** – bez obzira na pravnu ili stvarnu (ne)mogućnost restitucije nekretnine – predstavlja primjereno i dostatno obeštećenje *(appropriate and sufficient redress)* predlagatelja.

Sorasio, Botto, Giletta – grupa predmeta protiv Italije

U grupi predmeta iniciranih 2016. pred ESLJP donesena je 5.12.2023. jedinstvena odluka[1069] u kojoj se ESLJP još detaljnije očitovao o pitanjima zadržavanja ***statusa žrtve (retainment of a victim status) predmetnog konvencijskog prava*** u okolnostima (ne)mogućnosti restitucije (povrata

[1066] *The Court observes that the applicant was deprived of his property by means of indirect or "constructive" expropriation, an interference with the right to the peaceful enjoyment of possessions* ***which the Court has previously considered, in a large number of cases, to be incompatible with the principle of lawfulness, leading to findings of violations of Article 1 of Protocol No. 1.***

[1067] *Having examined all the material submitted to it and the parties' observations,* ***the Court has not found any fact or argument capable of persuading it to reach a different conclusion in the present case.***

[1068] Broj 39828/07

[1069] *Broj 56888/16 i 57121/16 (Sorasio), 57145/16 (Botto) i 57679/16 (Giletta),* sve protiv Italije i sve odluke od 5.12.2023.

nekretnine u ranije stanje) i/ili (ne)mogućnosti ostvarenja prava na (adekvatnu) naknadu. Drugim riječima, o pitanju je li domaći pravni sustav prvo priznao povredu *(acknowledgment of a violation)* spornom praksom ustavnih i konvencijskih prava, a drugo omogućio svim adresatima adekvatni i učinkoviti pravni lijek *(adequate and effective remedy)* odnosno primjerenu i dostatnu naknadu *(appropriate and sufficient redress)* u situacijama tzv. konstruktivnog izvlaštenja odnosno *„occupazione appropriativa senza titolo"*/nezakonite stjecateljske okupacije.

U spisu *Sorasio/Botto/Giletta* predlagatelji i/ili njihovi pravni prednici bili su vlasnici velikog broja parcela poljoprivrednog zemljišta u Villanova Solaro, u pokrajini Cuneo, između gradova Cuneo i Torina. Pokrajinska vlast je 2004. izdala akt ovlašćujući Međuregionalnu agenciju za rijeku Po da zauzme/okupira navedeno zemljište i započne gradnju zaštitnog nasipa uzduž rijeke Varaita (pritok rijeke Po) koja je poplavljivala u prošlosti, što je navedena Agencija i napravila. Iako je odlukama Visokog javnog suda za vode i Kasacijskog suda stavljen izvan snage akt pokrajinske vlasti i radnje Agencije, na terenu se godinama ništa nije mijenjalo zbog čega su predlagatelji od Visokog javnog suda za vode zatražili da naloži Agenciji pokoravanje njegovoj ranijoj odluci te da im se u posjed vrati zemljište u ranijem stanju, a alternativno i podredno da im se isplati naknada. Odlukom Visokog javnog suda za vode od 1.7.2010. prihvaćeni su njihovi zahtjevi s tim da je imenovan posebni povjerenik *(commissario ad acta)* sa zadatkom da osigura ili povrat zemljišta u ranijem stanju ili pak prijenos vlasništva na pokrajinsku vlast sukladno čl.43. Zakona o izvlaštenju. No, s obzirom da je odlukom Ustavnog suda br.293. od 8.10.2010. citirana zakonska odredba proglašena neustavnom i da je s danom 6.7.2011. zamijenjena novom odredbom čl.42.bis, ***posebni povjerenik je 5.8.2011. izdao akt o izvlaštenju sukladno novoj odredbi Zakona o izvlaštenju i odredio prijenos vlasništva na Agenciju, ali uz prethodnu isplatu naknade u ukupnom iznosu od 241.067,20 eur.*** Naime, povjerenik je nakon detaljno provedenog postupka zaključio da bi uništenje riječnog nasipa (ujedno javne građevine) predstavljalo značajan rizik i opasnost za stanovnike Villanova Solaro, osobito kod činjenica ranijih poplava rijeke Varaita. S obzirom da restitucija (povrat u ranije stanje) i uništenje riječnog nasipa *nije „praktična" opcija (was not a practicable option owing to the foregoing considerations),* povjerenik je zaključio da je jedino prikladno rješenje prijenos vlasništva na javne vlasti uz prethodnu isplatu naknade koja je određena po procjeni poljoprivrednog zemljišta sukladno podacima dobivenim primarno od poreznih tijela i agencija za nekretnine. Naknada u navedenom iznosu je i plaćena predlagateljima.

Nezadovoljni predlagatelji su se protiv akta povjerenika žalili Visokom javnom sudu za vode koji ga je imenovao, istovremeno napadajući novu odredbu čl.42.bis. Zakona o izvlaštenju ističući nedostatnost određene naknade, neadekvatnost odvagivanja javnih i privatnih interesa, te neusklađenost zakonske odredbe i akta povjerenika s Ustavom i s Konvencijom. Predlagatelji su naveli da se na ovaj način legalizira nezakonito postupanje javnih vlasti i omogućuje im koristi od vlastitog nezakonitog postupanja, te da neizravno izvlaštenje ne može biti alternativa izvlaštenjima *(carried out in good and due form)* provedenim u dobrom i ispravnom obliku. Visoki javni sud za vode je odbio njihovu žalbu navodeći da je pitanje neustavnosti predmetne zakonske odredbe očito neutemeljeno *(manifestly ill-founded)* i da je akt povjerenika valjano i detaljno obrazložen uz nepostojanje drugih razumnih alternativa *(the absence of reasonable alternatives).* Prihvaćen je zaključak povjerenika da bi uništenje riječnog nasipa predstavljalo opasnost ne samo za mještane, nego i općenito za javnu sigurnost imajući u vidu ranije poplave predmetne rijeke. Predlagatelji su se potom obratili Kasacijskom sudu ističući pogrešnu primjenu prava te sve iste razloge iznesene u ranije izjavljenom pravnom lijeku. Kasacijski sud je 2014. zatražio od Ustavnog suda ocjenu ustavnosti odredbe čl.42.bis. Zakona o izvlaštenju, a ***Ustavni sud je odlukom br.71. od 30.4.2015.*** potvrdio njenu usklađenost s Ustavom te sa stavovima i standardima ESLJP/Konvencije[1070]. Stoga je Kasacijski sud odlukom od 25.3.2016. odbio zahtjeve predlagatelje koji su te iste godine inicirali postupke pred ESLJP.

Kako je već rečeno, ESLJP se u ovom objedinjenom spisu po zahtjevima troje predlagatelja bavio centralnim pitanjem mogu li se oni i dalje smatrati ***žrtvama povrede konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva*** od strane tijela Republike Italije. U ovom stadiju prakse ESLJP odavno više nema prijepora da je propisima i praksom nazvanom *„occupazione appropriativa senza titolo"/*nezakonita stjecateljska okupacija/konstruktivno izvlaštenje povrijeđeno predmetno konvencijsko pravo pravnih subjekata u Italiji. Ono što jest predmet ocjenjivanja je ***zadržavanje statusa žrtve te povrede,*** a pri tome se utvrđuje:

- kao prvo, je li domaći pravni sustav prvo priznao povredu *(acknowledgment of a violation)* spornom praksom ustavnih i konvencijskih prava;

[1070] Vidi detaljnije o odluci talijanskog Ustavnog suda iz 2015. (broj 71.) u ranijem dijelu ovog rada.

- kao drugo, omogućio pogođenim adresatima adekvatni i učinkoviti pravni lijek *(adequate and effective remedy)* odnosno primjerenu i dostatnu naknadu *(appropriate and sufficient redress)*.

ESLJP navodi da je odredba čl.42.bis. Zakona o izvlaštenju usmjerena na rješavanje situacije u kojoj tijelo javne vlasti ima *de facto* posjed nekretnine koja je izmijenjena *(in the absence of a valid expropriation order or public-interest declaration)* u nedostatku valjanog akta o izvlaštenju ili izjave o javnom interesu, a time i izvan granica zakonitosti/*and thus outside the bounds of lawfulness.* ESLJP dalje navodi da je talijanski Ustavni sud, potvrđujući ustavnost dotične odredbe, istaknuo da je njezino uvođenje proizišlo iz potrebe da se načelo konstruktivnog izvlaštenja eliminira iz talijanskog pravnog krajolika*/to eliminate the constructive expropriation principle from the Italian legal landscape*, imajući u vidu njegovu izrazitu nekompatibilnost s predmetnim konvencijskim pravom. Također je u odluci talijanskog Ustavnog suda istaknuto da bi Italija trebala obeshrabriti prakse koje su nespojive s pravilima izvlaštenja u dobrom i odgovarajućem obliku usvajanjem odvraćajućih odredbi i proglašavanjem odgovornima za takve prakse*/Italy should discourage practices which were incompatible with the rules of expropriation in good and due form by adopting dissuasive provisions and by holding liable those responsible for such practices*. Ustavni sud je naglasio da je akt o izvlaštenju prema odredbi čl.42.bis. *„krajnje sredstvo" (extrema ratio)* u slučaju da povrat zemljišta u ranijem stanju pojedincima čija su imovinska prava nezakonito povrijeđena *nije razumno moguć.*

S obzirom da je predlagateljima u postupcima pred domaćim tijelima plaćena naknada, ESLJP je istu ***ocijenio kao primjerenu i dostatnu,*** te zaključio da je zahtjev predlagatelja inkompatibilian ***ratione personae*** s odredbama Konvencije i Protokola jer se ***predlagatelji više ne mogu smatrati žrtvama*** povrede predmetnog konvencijskog prava.

Donati protiv Italije

Sinteza svih pravnih pitanja u ovoj grupi predmeta protiv Italije možda je najbolje ostvarena u predmetu *Donati protiv Italije*[1071] koji je pred ESLJP pokrenut još 2002., a okončan[1072] odlukom

[1071] Broj 37760/02

[1072] Uvjetno rečeno okončan jer je Republici Italiji ostavljen rok od tri mjeseca da predlagateljima (Enrico, Maurizio i Angelo Donati, nasljednicima izvornog izvlaštenika umrlog 1996. koji je postupak pred domaćim tijelima inicirao još

ESLJP od 15.2.2024. Činjenice predmeta s obzirom na važnost za temu ovog rada zaslužuju posebno mjesto i detaljnije izlaganje.

Ranih 1980ih godina lokalne vlasti u Rimu su bez provođenja postupka izvlaštenja te bez određivanja i plaćanja naknade ušle u posjed zemljišta pravnog prednika predlagatelja i proveli sve planirane građevinske radove radi izgradnje ceste. Dotični je pokrenuo više postupaka:

- pred distriktnim sudom u Rimu radi određivanja naknade i utvrđenja nezakonitosti predmetne okupacije;
- pred regionalnim administrativnim sudom u Laciju (T.A.R. Lazio) radi utvrđenja da su akti lokalnih vlasti bili nezakoniti;
- te naposljetku pred žalbenim sudom u Rimu radi utvrđenja neadekvatnosti naknade koju su općinske vlasti odredile naknadno (1990.) aktom o izvlaštenju.

Nakon njegove smrti 1996. predlagatelji su nastavili postupke kao njegovi nasljednici te im je odlukom žalbenog suda u Rimu iz 2002. dosuđena naknada za izvlaštenje u protuvrijednosti 407.232,72 eur koju su im lokalne vlasti u Rimu i platile. Tada su predlagatelji inicirali postupak pred ESLJP koji je okončan tek presudom iz veljače 2024.

Predlagatelji su - tijekom postupka pred ESLJP - pred T.A.R. Lazio (upravni/administrativni sud/tribunal) tražili povrat nekretnine u prijašnjem stanju i naknadu štete za njezinu okupaciju, što je svojom odlukom iz 2014. navedeni sud i prihvatio (2016. potvrđeno od strane *Consiglio di Stato),* s tim da je ukazao lokalnim vlastima u Rimu da mogu izdati ***akt o izvlaštenju sukladno čl.42.bis Zakona o izvlaštenju***. Tu odluku je 2016. potvrdilo Državno vijeće. Lokalne rimske vlasti su izdale spomenuti akt – prvo na iznos od 742.485,87 eur, koji akt su poništili, a zatim 2019. na iznos od 73.223,56 eur, sve uz zahtijevanje od predlagatelja da vrate razliku do iznosa kojeg su primili 2002. godine. Bitno je ukazati da su oba akta o izvlaštenju izdana sukladno noveliranoj zakonskoj odredbi, tako da je aktima određeno ***"acquiring part of the applicants' land upon payment of compensation" odnosno da prijenos vlasništva slijedi nakon plaćanja naknade.***

Potom su predlagatelji 2020. pokrenuli novi niz postupaka:

1983.) isplati ***ukupan iznos glavnice od 10.721.138,52 eur*** uz kamate i uz usklađenje sa stopom inflacije, kako im je dosuđeno presudom žalbenog suda u Rimu od 18.1.2022.

- pred žalbenim sudom u Rimu (koji im je 2002. i dosudio jedinu do tada primljenu naknadu) radi utvrđenja neadekvatnosti naknade koju su lokalne vlasti odredile aktom iz 2019. godine;
- pred *Consiglio di Stato* radi utvrđenja da lokalne vlasti nisu postupile po njegovoj odluci iz 2016. godine;
- pred T.A.R. Lazio zahtijevajući poništenje akta lokalnih vlasti iz 2019. godine;
- pred distriktnim sudom u Rimu radi oponiranja zahtjevu lokalnih vlasti da im vrate razliku iznad iznosa određenog 2019. do iznosa primljenog 2002. godine.

Presudom iz 2022. žalbeni sud u Rimu, temeljem nove stručne procjene tržišne vrijednosti nekretnine, odlučio je da je iznos određen aktom lokalnih vlasti iz 2019. ***nedostatan (insufficient*)** te dosudio predlagateljima sljedeće iznose:

- 3.649.749,28 eur kao naknadu za gubitak vlasništva nekretnine;
- 6.706.414,31 eur kao naknadu za okupaciju nekretnine;
- 364.974,93 eur kao naknadu neimovinske štete;

dakle ***ukupan iznos glavnice od 10.721.138,52 eur*** uz kamate i uz usklađenje sa stopom inflacije, a uz umanjenje za do tada isplaćene iznose.

Lokalne vlasti u Rimu su izjavile pravni lijek iz razloga pogrešne primjene prava, ali je Kasacijski sud odbio navedeno čime je postupak okončan te su predlagatelji pokrenuli ovrhu. Međutim, prema stanju u vrijeme donošenja presude ESLJP (veljača 2024.) predlagatelji nisu naplatili ništa od dosuđenih iznosa, izuzev procesnih troškova.

Rezimirajući i zaključujući, ESLJP je prije svega utvrdio da zahtjev predlagatelja (radi utvrđenja nezakonitosti provedenog izvlaštenja, te radi utvrđenja neadekvatnosti naknade) nije preuranjen i da nisu bili dužni čekati okončanje ostalih postupaka pred domaćim tijelima prije nego što su ESLJP podnijeli zahtjev. Najvažnije, utvrđeno je da predlagatelji i danas, više od 40 godina nakon okupacije nekretnine, nisu primili dosuđeni iznos naknade, a uz to da talijanska Vlada nije bila jasna u svom očitovanju kada će puni iznos naknade biti plaćen.

ESLJP je prihvatio iznos dosuđen predlagateljima 2022. od strane žalbenog suda u Rimu kao ***prikladnu i dostatnu (appropriate and sufficient) naknadu.***[1073] Naposljetku je zaključeno – neovisno o ishodu tekućih postupaka pred domaćim tijelima o valjanosti akta o izvlaštenju iz 2019. – da je počinjena povreda čl.1. Protokola br.1. i da je Republika Italija dužna platiti predlagateljima naknadu kako je to određeno presudom žalbenog suda u Rimu iz 2022.

Di Gabriele i drugi protiv Italije

Odlukom od 23.1.2025. u predmetu *Di Gabriele i drugi protiv Italije*[1074] naloženo je Republici Italiji da podnositeljima isplati na ime imovinske štete iznos od 2.907.419,04 eur[1075], sukladno iznosu od 678.830,94 eur koji im je bio dosuđen presudom distriktnog suda u Napulju (2000.) uvećanom za kamate i inflacijsku stopu, koji iznos do siječnja 2025. nije naplaćen, a podredno sukladno iznosu od 868.171,70 eur na ime naknade za izvlaštenje i iznosu od 958.002,92 eur na ime naknade za razdoblje zakonite okupacije, bez uvećanja za inflaciju, koji iznos također do siječnja 2025. nije naplaćen.

Podnositelji su bili vlasnici zemljišta u općini Fratamaggiore koje zemljište je 1987. okupirano od strane talijanskog *„konzorcija za opću obnovu" (Consorzio Generale Ricostruzione - CO.GE.RI.)* u svrhu gradnje ceste temeljem akta načelnika regije Kampanija. Do lipnja 1989. ***izgrađen*** je vijadukt na predmetnom zemljištu, bez da je izdan formalni akt o izvlaštenju, zbog čega su podnositelji 1990. podnijeli tužbu distriktnom sudu u Napulju tražeći da se utvrdi da je okupacija nezakonita te da se naloži CO.GE.RI. i talijanskoj *„nacionalnoj tvrtki za ceste" (Azienda nazionale autonoma delle strade - ANAS)* plaćanje naknade. Formalni akti o izvlaštenju su izdani naknadno – 1994. za jedno zemljište, a 2003. za drugo. Spomenutom presudom iz 2000. (na kojoj je utemeljena presuda ESLJP iz 2025.), sud u Napulju je prihvatio tužbeni zahtjev i naložio oba

[1073] *"51. The Court has found that the amount awarded by the Rome Court of Appeal on 18 January 2022 constitutes appropriate redress (see paragraph 43 above).*
52. The Court is mindful of the fact that, while that judgment has become final, proceedings are still ongoing at the domestic level on the validity of the Article 42 bis order. Nevertheless, having regard to its finding of a violation above, the Court considers that regardless of the outcome of those proceedings the State has an outstanding obligation to pay compensation for the deprivation of the applicants' land.
53. Therefore, the Court considers that its finding of a violation of Article 1 of Protocol No. 1 entails an obligation for the State to pay compensation in the amount and under the terms established by the judgment of the Rome Court of Appeal of 18 January 2022, including the deduction of the amounts already paid to the applicants (see paragraph 20 above)."
[1074] Broj 13355/09
[1075] Poštujući načelo *non ultra petita,* imajući u vidu da je to iznos kojeg su sami podnositelji izračunali u svom zahtjevu na glavnicu dosuđenu 2000. od suda u Napulju.

tuženika da plate gore navedeni iznos predlagateljima, istodobno utvrđujući da je došlo do prijenosa vlasništva u korist javnih vlasti s obzirom da je zemljište ***nepovratno izmijenjeno*** u lipnju 1989. Presudom iz 2018. sud u Napulju je smatrao pasivno legitimiranim samo CO.GE.RI. te mu je naložio da plati gore navedene iznose.

ESLJP je primijetio da se ovaj predmet razlikuje od predmeta u kojima su javne vlasti stekle vlasništvo nekretnine putem neizravnog izvlaštenja, a bez formalnog akta o izvlaštenju, kao što je predmet *Belvedere Alberghiera S.R.L., Messana*, i dr. Međutim, presuđeno je kako je prethodno navedeno s obzirom na pravno shvaćanje (u predmetu *Scordino* i drugim predmetima protiv Italije) o tome da oduzimanje vlasništva nekretnine ***bez plaćanja naknade u iznosu razumno povezanom s njezinom vrijednosti*** normalno će predstavljati nerazmjerno miješanje protivno odredbi čl.1. Protokola br.1.[1076] [1077]

S obzirom da više od 37 godina nakon okupacije njihove nekretnine predlagatelji i dalje nisu ishodili konačnu odluku o visini naknade koja im pripada, ESLJP je utvrdio da se više ne može očekivati od njih da čekaju okončanje domaćih postupaka, te da se ***ne može smatrati da su predlagatelji izgubili status žrtve***, niti da su ishodili adekvatnu naknadu za oduzimanje vlasništva nekretnine, odnosno da Republika Italija još uvijek nije konačno odredila visinu naknade za okupaciju i kasnije izvlaštenje nekretnine predlagatelja - čime da je došlo do povrede čl.1. Protokola br.1.[1078]

[1076] *"31. In this regard, the Court has already found that the taking of property without payment of an amount reasonably related to its value will normally constitute a disproportionate interference and a total lack of compensation can be considered justifiable under Article 1 of Protocol No. 1 only in exceptional circumstances (see Scordino v. Italy (no. 1) [GC], no. 36813/97, § 95, ECHR 2006-V)."*

[1077] Op.cit. Zagrajski, S. Navedeno navodi i imenovana autorica u svom radu: *„Prema stavu Suda oduzimanje imovine* ***koje nije popraćeno plaćanjem naknade u iznosu koji nije razumno povezan sa vrijednošću nekretnine*** *redovno predstavlja nerazmjerno miješanje države koje se ne može opravdati na temelju članka 1. Protokola broj 1."* Ovo shvaćanje u odlukama ESLJP u mnogim predmetima, *inter alia,* u odluci (2010.) u predmetu *Gashi protiv Hrvatske* i u odluci (2020.) u predmetu *Nešić protiv Crne Gore.*

[1078] *"32. In the present case, after more than 37 years since the occupation of their land, the applicants have not yet obtained a final determination of the compensation due to them. In fact, according to the most recent information provided to the Court by the parties, the second set of domestic proceedings is still ongoing (see paragraph 18 above). In such circumstances, the applicants cannot be required to wait any longer for the outcome of the domestic proceedings. 34. It can therefore not be concluded that the applicants have lost their victim status for the purposes of this complaint, nor that they have obtained adequate compensation for the deprivation of their land."*

5. ZAVRŠNO

5.1. USPOREDIVOST PRAVNE ZAŠTIĆENOSTI KONVENCIJSKOG PRAVA NA MIRNO UŽIVANJE VLASNIŠTVA U HRVATSKOJ NASPRAM ANALIZIRANIH POREDBENIH PRIMJERA

Istraživanje odabranih poredbenih primjera pokazalo je različita rješenja predmetnih pojava faktičnih izvlaštenja, a sva u odnosu na trenutno stanje u RH **bolje** postižu pravičnu ravnotežu zaštite općeg interesa i zaštite interesa pojedinca, te **bolje** zadovoljavaju konvencijske standarde zakonitosti - uključujući dostupnost, jasnoću i predvidivost pravnih pravila u njihovoj primjeni.

Dosadašnja analiza pokazala je da faktična izvlaštenja nisu pojavnost samo područja bivše Jugoslavije[1079], pa niti samo država članica EU[1080]. Riječ je o pojavama univerzalnog karaktera koje se pojavljuju u državama svih oblika uređenja i vlasti, pa i u međunarodnim investicijskim odnosima[1081], mada se jedne te iste pojave i problemi nazivaju različitim imenima.

U narednom dijelu rada će se posredstvom rezultata istraživanja izvršiti **usporedba** stupnja pravne zaštićenosti konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva (unutar kojeg je i jamstvo naknade za izvlaštenje) u analiziranim poredbenim primjerima s jedne strane, te u RH s druge strane. Nakon toga će se prijeći na verifikaciju hipoteza i istraživačkih pitanja, te na zaključke istraživanja s argumentacijom *za i protiv* mijenjanja postojeće paradigme[1082] u RH glede predmetne teme, uz ponuđeni model *de lege ferenda.*

Osim u svrhu sinteze rezultata istraživanja, pojmovi **usporedbe/uspoređivanja** koriste se s posebnim naglaskom na odluke VSRH u kojima je zaključeno o **neprimjenjivosti** odluka ESLJP u predmetima protiv Italije utvrđujući navodnu **neusporedivost** hrvatskog i talijanskog pravnog poretka u pravnom području naknade za faktična izvlaštenja. Naime, revizijskim odlukama VSRH je u bitnome utvrdio da je zastarni režim u Hrvatskoj – za razliku od Italije – oduvijek bio isti i

[1079] Istraživanje prakse ESLJP pokazalo je najznačajnije odluke u kojima je utvrđena povreda čl.1. Protokola br.1. kroz pojave nezakonitih oduzimanja/faktičnih izvlaštenja u predmetima protiv Italije i Grčke.
[1080] Sjedinjene Američke Države su izvjesno sredina u kojoj su predmetne pojave ponajviše razrađene, osobito **regulatorna oduzimanja čija kompenzabilnost je tamo načelno priznata**, s preko sto godina tradicije sudskih odluka u tom pravnom području.
[1081] Dobar primjer je stara odluka Stalnog suda međunarodne pravde u predmetu ***Tvornice Chorzow*** (1927. – 1928.), između Njemačke i Poljske, višestruko citirana u praksi ESLJP.
[1082] Dok dogma predstavlja neupitnu, statičnu i obvezujuću istinu, paradigma predstavlja opći okvir, model ili način razumijevanja stvarnosti unutar određenog područja znanja, a ona je promjenjiva. Kad se pojave novi dokazi ili perspektive, može doći do paradigmatske promjene.

dosljedan, pa kao takav da je mogao i morao biti predvidiv svim pravnim subjektima u Hrvatskoj. Rezultati istraživanja pokazuju **usporedivost** i značajnu **podudarnost** dva pravna poretka što se tiče **nedosljednosti i nepredvidivosti.**

Utvrđena **usporedivost** znači – suprotno zaključku VSRH – **primjenjivost** odluka ESLJP u predmetima protiv Italije (i Grčke i Crne Gore) u Hrvatskoj odnosno **izravne i neizravne učinke** citirane prakse ESLJP u Hrvatskoj.

U tom smislu je za čitati naredni dio rada.

S ciljem bolje preglednosti rezultata istraživanja, **uspoređivanje** stupnja pravne zaštićenosti predmetnog konvencijskog prava odlučeno je sistematizirati u cjeline: 1) RH naspram drugih sljednica Kraljevine/FNRJ/SFRJ, ujedno i pristupnica Konvencije, te 2) RH naspram Italije s kojom također dijelimo određena razdoblja povijesti te koja je također pristupnica Konvencije, ujedno i članica EU.

U cjelini glede analiziranih sljednica Kraljevine/FNRJ/SFRJ:

- uočena je zajednička početna točka u ZE/57, u posebnim propisima o cestama/putevima, u Uredbi iz 1939. o pomorskom dobru, a osobito u Zaključku/86 svih sudova u SFRJ o nezastarivosti naknade za izvlaštenje;
- uočeni su različiti smjerovi kojim je krenuo hrvatski pravni poredak – i to **od 1999.** u području faktičnih izvlaštenja gradnjom cesta i drugih javnih objekata, te **od 2003.** u području pomorskog dobra.

Stoga su napravljene podjele niže razine glede cjeline analiziranih sljednica bivših državnih udruženja: 1) prvi opisani dio o (dis)kontinuitetu pravnog shvaćanja o zastarnom režimu naknade za faktična izvlaštenja; i 2) drugi opisani dio o (ne)postojanju dužnosti provesti postupak izvlaštenja glede pomorskog dobra[1083] koje je u zemljišnoj knjizi upisano kao vlasništvo privatnopravnih subjekata.

Ceste na području bivše Jugoslavije u velikom dijelu su građene do 1990ih godina, a stečena prava na pomorskom dobru su zajednička tema Hrvatskoj i Crnoj Gori.

[1083] U kontekstu odluke ESLJP (2020.) u predmetu *Nešić protiv Crne Gore* i posljedične promjene stava VSCG.

U cjelini glede Italije uočeno je:

- da su u obje države sudovi (a ne zakonodavac) ti koji su kreirali pravila zastarnog režima naknade za faktična izvlaštenja tako da je prihvaćeno pravno shvaćanje da dovršetkom radova/nepovratnom izmijenjenošću zemljišta *(irreversibile trasformazione del bene)* nastupaju dva učinka: a) prijenos vlasništva i b) početak tijeka zastare za naknadu;
    - ovo pravno shvaćanje vrijedilo je u Italiji od 1983. (pa i ranije od 1970ih) do 2011. (najkasnije do 2015.), dok **u Hrvatskoj vrijedi od 1999. nadalje,** uz određene promjene od 2024.;
- da još uvijek nema odluka ESLJP u predmetima naknade za faktična izvlaštenja protiv RH, dok je glede Italije ESLJP utvrdio postojanje *„sistemskih povreda i sustavnih poremećaja"* glede konvencijskog prava iz čl.1. Protokola br.1.;
- da je Italija 2001. donijela zakon kojim po odlukama ESLJP nije napravljeno *„potpuno saniranje" (acquisizione sanante),* zbog čega je 2011. napravljena izmjena i dopuna te naknadno potpuno izjednačavanje prakse talijanskih sudova, s čime su ESLJP i Odbor ministara VE bili zadovoljni i zaključili nadzorne procese;
    - s time da je već talijansko rješenje iz 2001. bilo povoljnije za privatnopravne subjekte nego što je to u RH i danas glede početka tijeka zastare za naknadu;
- da je **VSRH tijekom 2024.** napravio dvije (mada konceptualno različite) promjene u smjeru zaštite naknade za faktično izvlaštenje: 1) uvođenje subjektivnog roka u specifičnim opravdanim okolnostima; 2) *„reafirmiranje"* u nekim predmetima pravnog shvaćanja (1986. – 1999.) o odgodi početka tijeka zastare do donošenja rješenja o izvlaštenju;
    - s time da rezultati istraživanja prakse ESLJP nedvojbeno pokazuju da se ovo ne bi smatralo *„potpunim saniranjem"* i da praksa hrvatskih tijela ne bi prošla test ESLJP.

Iz drugačije perspektive gledajući, moglo bi se uopćeno zaključiti da je **zastarni režim** naknade za faktična izvlaštenja u obje cjeline/u svim analiziranim državama (RH, BiH, Srbija, Crna Gora, Italija) **kreirala sudska praksa,** uz bitnu distinkciju:

- u RH (i danas, od 1999. nadalje) i u Italiji (od 1983. do 2011.) pravno shvaćanje sudova je (bilo) o početku tijeka zastare za naknadu od trenutka dovršetka radova/nepovratne izmijenjenosti zemljišta, makar postupak izvlaštenja nikad nije proveden;

- u Crnoj Gori, BiH (FBiH i RS) te Srbiji konzistentno pravno shvaćanje sudova je o nezastarivosti naknade za faktična izvlaštenja odnosno o početku tijeka zastare za naknadu od trenutka donošenja akta/rješenja o izvlaštenju.

5.1.1. Usporedivost Hrvatske s drugim državama sljednicama FNRJ/SFRJ (BiH, Srbija, S. Makedonija, Crna Gora) i ujedno pristupnicama Konvencije – faktična izvlaštenja gradnjom cesta i drugih javnih objekata te zastarni režim za naknadu (1986. – 2026.)

Usporedivost Hrvatske i navedenih država u kontekstu teme istraživanja proizlazi iz nekoliko elemenata. **Polazišta** su bila jednaka, pa je zato istraženo zašto su **odredišta** bila različita.

S jedne strane, jednaka polazišta mogu se promatrati:

- u duljem vremenskom razdoblju zajedničke države u različitim *„jugoslavenskim“* asocijacijama (od 1918. do 1990ih godina);
- u vremenu od osamostaljenja 1990ih godina do danas, u kojem razdoblju su sve navedene države pristupile Konvenciji, nadležnosti ESLJP i postale članice Vijeća Europe, a RH od 2013. i članica EU.

S druge strane, **RH je krenula različitim putem počevši od 1999**.[1084], dok je u svim ostalim analiziranim sljednicama SFRJ zadržan kontinuitet pravnog shvaćanja o ***„nezastarivosti/odgođenoj zastarivosti“*** naknade za faktična izvlaštenja.

U dugom razdoblju od preko 70 godina zajedničke povijesti, propisa i prakse, za predmet istraživanja najvažnije su poveznice[1085] propis o eksproprijaciji (1957.) i zaključak svih sudova u SFRJ (1986.) o ***„nezastarivosti“*** naknade za faktična izvlaštenja.

5.1.1.1. BiH, Srbija, S. Makedonija, Crna Gora (1986. – 2026.) s kontinuitetom pravnog shvaćanja o odgodi početka tijeka zastare glede naknade za faktična izvlaštenja do donošenja akta o izvlaštenju

[1084] Glede (po)morskog dobra, RH je krenula različitim putem u odnosu na Crnu Goru (u BiH nije nađen poseban propis o tome) i crnogorski Zakon (1992.) **od 2003**., stupanjem na snagu ZPDML/03, a u kojem smjeru je nastavio i ZPDML/23.

[1085] Dio 5.2. o (po)morskom dobru te usporedivosti Hrvatske i Crne Gore koje dijele *„naslijeđe“* stečenih prava iz Uredbe/39 i bitno istovjetne kasnije propise o (po)morskom dobru - sve do hrvatskog ZPDML iz 2003.

U navedenim državama nastalima raspadom Jugoslavije praksa sudova je konstantna – uz određeno kolebanje crnogorskog najvišeg suda (ali isključivo glede formalnog izvlaštenja) - u primjenjivanju shvaćanja zauzetog još 1986. na zajedničkoj sjednici svih sudova SFRJ:

> ***„Zastarjelost potraživanja pravične naknade za nepokretnost koje su prešle u društvenu svojinu po osnovu eksproprijacije odnosno nacionalizacije ili po drugom zakonskom osnovu gdje se naknada određuje po službenoj dužnosti počinje da teče prvog dana poslije dana kada je raniji vlasnik nepokretnosti prema zakonu republike imao pravo da zahtijeva naknadu određenu poravnanjem ili odlukom suda.“***

Uvjetno rečeno, citirano pravno shvaćanje se često naziva shvaćanjem o ***„nezastarivosti“*** naknade za izvlaštenje, ali je pravno ispravnije govoriti o ***„odgođenoj zastarivosti“*** nakade za izvlaštenje.

Pravila upravnog postupka ne poznaju rok u kojem bi se trebala tražiti ovrha utvrđene naknade, već se primjenjuje **odredba o desetogodišnjem roku** iz propisa o obveznim odnosima za tražbine **utvrđene/određene** pred sudom ili drugim nadležnim tijelom javne vlasti. Odredbom čl.233. važećeg hrvatskog ZOO-a, a tome bitno istovjetna je bila i odredba čl.379. ZOO/78, kao i odredbe propisa o obveznim odnosima u analiziranim sljednicama SFRJ, propisano je:

> ***„Sve tražbine koje su utvrđene pravomoćnom sudskom odlukom ili odlukom drugoga nadležnog tijela javne vlasti, ili nagodbom pred sudom ili drugim nadležnim tijelom, odnosno javnobilježničkim aktom, zastarijevaju za deset godina, pa i one za koja zakon inače predviđa kraći rok zastare.“***

Ova odredba odnosno njen bitno istovjetni sadržaj u propisima važećima 1986. predstavlja *„zakon republike“* na koji se referira citirano pravno shvaćanje iz 1986. Drugim riječima, **nakon utvrđenja naknade** - ili ovršnom odlukom suda ili izvršnom odlukom upravnog tijela odnosno nagodbom/poravnanjem pred sudom ili drugim nadležnim tijelom javne vlasti – te **nastupanja ovršnosti/izvršnosti** (protekom roka za dobrovoljno ispunjenje) ovlašteniku naknade počinje teći desetogodišnji rok u kojem može tražiti ovrhu/izvršenje, u slučaju da obveznik naknade ne plati sukladno ovršnoj ispravi.

Slijedom navedenoga, **umjesto o nezastarivosti, pravno ispravnije je govoriti o odgođenoj zastarivosti.**

<u>BiH</u>

Vrhovni sud BiH još 1989. je zauzeo stav da zahtjev za naknadom kod redovitog postupka izvlaštenja ne zastarijeva, nego da zastariti može tek ako je naknada **određena** sudskom ili upravnom odlukom/nagodbom. Radi se o primjeni propisa o izvlaštenju po kojima su prijašnji vlasnici mogli sami pokrenuti postupak radi određivanja naknade pred redovnim sudom u slučaju da to nadležno upravo tijelo nije napravilo, a moralo je po službenoj dužnosti.

Na zajedničkoj sjednici sudaca svih sudova u BiH (2014.) zauzet je stav da se **pitanja *„faktičke eksproprijacije“,*** pa tako i pitanja zastare, **ne procjenjuju prema propisima o vlasništvu odnosno o obveznim odnosima, nego prema propisima o izvlaštenju** zbog čega zahtjev radi naknade ni kod faktičnog izvlaštenja ne zastarijeva, jednako kao što ne zastarijeva vlasnički zahtjev radi povrata stvari iz kojeg proizlazi.

Što se tiče propisa o cestama, to je Zakon o cestama FBiH iz 2010. odnosno Zakon o javnim putevima Republike Srpske iz 2013. Njihove odredbe su od manjeg značenja za uži predmet istraživanja jer se posebne odredbe o izvlaštenju koje sadrže odnose isključivo na izgradnju i održavanje planiranih cesta *pro futuro,* te prijelaznim i završnim odredbama **nije** – kako je to napravljeno hrvatskim ZC/11 – propisan vlasničkopravni status postojećih već izgrađenih cesta. Drugim riječima, navedenim propisima o cestama još uvijek **nije** uređen vlasničkopravni status nerazvrstanih cesta/nekategorisanih puteva na teritoriju BiH, već se to samo određuje za javnu cestu/put. Nerazvrstana cesta/nekategorisan put u oba propisa se definira **(bez stvarnopravnog statusa)** kao *„površina koja se koristi za saobraćaj i koja je dostupna većem broju različitih korisnika“.*[1086]

Srbija

Vrhovni sud Srbije je odlukom iz 1997. nastavio potvrđivati pravno shvaćanje iz 1986., identično onome u BiH kako je prethodno navedeno. Raniji vlasnik ne čini propust time što nije podnio zahtjev za naknadu, nego se radi o **propustu nadležnog subjekta javne vlasti** koji je naknadu trebao odrediti po službenoj dužnosti. U daljnjoj praksi sudovi u Srbiji su zauzeli shvaćanja a) da subjekt javne vlasti ne stječe vlasništvo asfaltiranjem/izgradnjom ceste te njenim opremanjem infrastrukturom i b) da se privatnopravni subjekti ne smiju lišiti mogućnosti tražiti pred redovnim

[1086] S druge strane, u važećim propisima u Srbiji i Crnoj Gori napuštena je takva zakonska definicija.

sudovima naknadu za faktično izvlaštenje imajući u vidu da im je to onemogućeno tražiti u redovitom postupku izvlaštenja koji po naravi stvari kod faktičnog izvlaštenja nije proveden.

Ustavni sud Srbije i Vrhovni *(Kasacioni)* sud Srbije u više svojih najrecentnijih odluka su potvrdili ustaljeno shvaćanje po kojem u situaciji kada je zemljište privedeno namjeni u skladu sa planskim aktom i po sili zakona postalo javno vlasništvo, bivši vlasnik zemljišta ne može trpjeti štetne posljedice zato što nadležni organ nije proveo upravni postupak i donio rješenje o *„izuzimanju"* zemljišta iz posjeda, koje bi bilo osnova za isplatu naknade za *„izuzeto"* zemljište.

Propis koji uređuje ceste odnosno površine za promet motornim vozilima u Srbiji je Zakon o putevima iz 2018. čijim je stupanjem na snagu prestao važiti Zakon o javnim putevima iz 2005. I jednim i drugim propisom definiran je vlasničkopravni status nerazvrstanih cesta/nekategorisanih puteva na način da je određeno da su dobra u općoj upotrebi, u državnom/javnom vlasništvu[1087] i da se na njima ne mogu stjecati stvarna prava.

U ovom dijelu je usklađen propis o državnom/javnom vlasništvu – Zakon o javnoj svojini iz 2011. sa izmjenama i dopunama, s posebnim naglaskom na dio III. je naslovljen kao ***„Uspostavljanje javne svojine Republike Srbije, Autonomne Pokrajine i jedinice lokalne samouprave".***[1088]

Dok je u ranijem propisu o cestama/putevima *„nekategorisan put"* bio definiran kao *„saobraćajna površina dostupna većem broju raznih korisnika",* u novom Zakonu o putevima isti je definiran kao *"put koji je nadležni organ proglasio nekategorisanim putem i koji je kao takav upisan u javne evidencije o nepokretnostima i pravima na njima."*[1089]

[1087] Iznimno *„opštinski putevi, ulice i nekategorisani putevi koji ne pripadaju državnim putevima I i II reda, svojina su jedinice lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalaze".*

[1088] Osnovno pravilo je da nekretnine i druga *„sredstva"* koje su na dan stupanja na snagu Zakona u državnom vlasništvu, a koje ***„koriste"*** jedinice lokalne samouprave *„**uspostavlja se** pravo javne svojine jedinica lokalne samouprave".* Pod sredstvima/nekretninama koje ***koristi*** jedinica lokalne samouprave smatraju se sredstva/nekretnine u državnom vlasništvu na kojima su na dan stupanja na snagu Zakona ***upisani kao korisnici*** organi i organizacije (ustanove i sl.) jedinice lokalne samouprave ili sama jedinica lokalne samouprave. Ako je ***kao korisnik sredstava*** u državnom vlasništvu ***upisana*** mjesna zajednica (mjesni narodni odbor i sl.) pravo vlasništva stječe jedinica lokalne samouprave, a mjesna zajednica pravo korištenja. Pod sredstvima/nekretninama smatraju se komunalne mreže, ulice, trgovi, javni parkovi i dr. Način stjecanja *(modus acquirendi)* vlasništva JLS je *„upis prava javne svojine u javnu knjigu o nepokretnostima i pravima na njima",* uz propisanu obvezu JLS da to zatraže u roku pet godina od stupanja na snagu Zakona, s posljedicom da će u suprotnom po službenoj dužnosti i po sili zakona se upisati javno vlasništvo Republike. Iznimka su *„nekategorisani putevi i opštinski putevi na kojima je kao **korisnik** upisana jedinica lokalne samouprave"* te komunalne mreže, ulice, trgovi, javni parkovi na području JLS na kojima će se – bez zahtjeva JLS – po službenoj dužnosti i po sili zakona upisati javno vlasništvo JLS.

[1089] Tako se i u Crnoj Gori odustalo od takve opisne definicije podložne procjeni tijela javne vlasti, za razliku od BiH i hrvatskog ZC/11.

Za predmet ovog istraživanja najuočljivija je prijelazna i završna odredba važećeg Zakona u putevima iz 2018., a kakvu odredbu nije imao raniji Zakon o javnim putevima iz 2005. Naime, zakonodavac u Srbiji je prepoznao da postoje slučajevi iz prošlosti u kojima su na nekretninama upisanima na privatnopravne subjekte izgrađene javne ceste, a da im nije isplaćena naknada za izvlaštenje te je propisao da takvi subjekti pravo na naknadu mogu ostvariti ***u skladu s odredbama Zakona o eksproprijaciji*** (1995., na snazi s izmjenama i dopunama) kojima je uređen postupak određivanja naknade.[1090]

S. Makedonija

U makedonskom Zakonu o eksproprijaciji (2012.) propisano je *expressis verbis* nešto što nema u propisu o izvlaštenju nijedne druge države (pa ni bivše FNRJ/SFRJ) čija je analiza provedena ovim istraživanjem. Naime, odredbom čl.18.st.3. navedeno Zakona određeno je: ***„Pravo zahtijevati naknadu za izvlaštenu nekretninu ne zastarijeva.“***

Imajući u vidu hipoteze ovog istraživanja i istraživačka pitanja, ovo je vrlo značajno. Nedopuštenost zastarijevanja naknade za faktično izvlaštenje proizlazi iz vlasničkopravne prirode te naknade, iz ustavnog i konvencijskog jamstva vlasništva te jamstva naknade za izvlaštenje.

Kako je izloženo u prethodnim dijelovima ovoga rada, stajalište o *„nezastarivosti“* odnosno o *„odgođenoj zastarivosti“* važeće je u svim državama koje se analiziraju u radu (izuzev RH), a bilo je prihvaćeno od strane svih sudova u SFRJ na saveznoj razini te razini republika i pokrajina više puta spomenutim Zaključkom iz 1986. Dok su druge države (BiH odnosno FBiH i Republika Srpska, te Srbija i Crna Gora) to stajalište izrazili pravnim stajalištima najviših sudova u zemlji u odlukama ili pak na odjelnim sjednicama, makedonsko rješenje je bilo to propisati *expressis verbis* u samom općem propisu o izvlaštenju.

Crna Gora

[1090] Drugim riječima, pravo na naknadu ***ne*** ostvaruje se kao svaka druga novčana tražbina, u skladu s odredbama propisa o obveznim odnosima. Odredba glasi: *„Lice koje je u javnoj evidenciji o nepokretnosti i pravima na njima **upisano** kao vlasnik ili nosilac prava korišćenja na zemljištu na kome su **izgrađeni** javni putevi sa pripadajućim objektima kao i njegovi pravni sledbenici, a kome **nije isplaćena naknada** za eksproprisanu nepokretnost, pravo na naknadu može ostvariti **u skladu sa odredbama Zakona o eksproprijaciji** ("Službeni glasnik RS", br. 53/95, 23/01 - SUS, 20/09, 55/13 - US i 106/16 - autentično tumačenje) **kojima je uređen postupak određivanja naknade**.“*

U Crnoj Gori je utvrđena najveća dinamika u predmetnom području. Građanski odjel VSCG je 2012.[1091] zauzeo stav da se na faktično izvlaštenje ne mogu primijeniti ni zastarni rokovi iz propisa o obveznim odnosima, ni zastarni rokovi iz pravila o građenju na tuđem zemljištu:

> ***„Izgradnja javnog puta bez donošenja odluke o izuzimanju iz posjeda građevinskog zemljišta predstavlja faktičko deposediranje koje je osnova za ostvarivanje prava na naknadu u skladu sa odredbama Zakona o eksproprijaciji. Pravo na ovu naknadu ne zastarijeva, pa se na potraživanje bivših vlasnika za isplatu naknade <u>ne primjenjuju odredbe o zastarjelosti iz Zakona o obligacionim odnosima”.</u>***

Velika promjena stava VSCG glede formalno izvlaštenih nekretnina je nastupila 2014. i trajala do 2021., s time da je Ustavni sud CG cijelo vrijeme zadržao isti stav.

Naime, VSCG je bio zauzeo stav da potraživanje naknade za formalno izvlaštene nekretnine (u provedenom zakonom predviđenom postupku izvlaštenja i uz doneseno rješenje o izvlaštenju) zastarijeva u općem zastarnom roku, a da ***„zastara počinje teći prvog dana od kojeg je raniji vlasnik imao pravo obratiti se neposredno sudu ili drugom nadležnom organu radi određivanja pravične naknade.“***

Međutim, kad je u pitanju ***„faktička eksproprijacija“*** (kad država oduzme imovinu bez provođenja ikakvog postupka), zastarjelosti nema. Radi se o nikad promijenjenoj praksi VSCG. Pravo bivšeg vlasnika zemljišta (koji je vlasništvo izgubio kada je javna vlast izgradila javni objekt na njegovom zemljištu) pred sudom zahtijevati isplatu tržišne vrijednosti ***ne zastarijeva.*** Drugim riječima, pravo na podnošenje tog zahtjeva nije vezano za rok, pa se isplata tržišne vrijednosti zemljišta može zahtijevati u svako doba jer se ***„pravo na ovu naknadu crpi iz vlasničkih ovlaštenja“.***

Temeljem analize crnogorske sudske prakse zaključuje se da su sudovi sve do stava VSCG iz 2014. imali jedinstven stav da naknada za (svaku) eksproprijaciju ne zastarijeva dok nije utvrđena i da predstavlja ***„ekvivalent vlasništva - novčanu supstituciju za vlasništvo“.*** Nakon te 2014. nekoliko

[1091] Citirani stav je izražen i u odluci VSCG iz iste godine: ***„Pravo zahtijevati naknadu za eksproprijaciju zemljišta ne zastarijeva. Važi samo u slučaju kada naknada nije utvrđena.“***

godina VSCG nije poštivao stajališta USCG te je donosio suprotne odluke. Međutim, Ustavni sud je bio uporan i dosljedan[1092] te se VSCG od 2021. vratio na ranije shvaćanje.[1093]

Važno je naglasiti da kolebanje VSCG nije nikada bilo glede naknade za faktično izvlaštenje, tu je praksa u analiziranim državama *exYu* konstantna od 1986. do danas – ne zastarijeva pravo na naknadu koje još nije određeno odlukom nadležnog tijela. Crnogorski Vrhovni sud je tek nekoliko navedenih godina (2014. – 2021.) smatrao da je primjenjiv opći zastarni rok kod nekretnina za koje je vođen postupak izvlaštenja i doneseno rješenje o izvlaštenju, ali je izostalo određivanje naknade od strane nadležnog tijela, pa ni raniji vlasnik to nije tražio u roku pet godina otkad je to mogao po tadašnjem *„dvodijelnom"* postupku izvlaštenja u širem smislu.

Kao i Srbija, Crna Gora je posebnim propisom o cestama/putevima – Zakon o putevima (2020.) - definirala vlasničkopravni status nerazvrstanih cesta/nekategorisanih puteva[1094] kao dobara u općoj upotrebi koje određuje jedinica lokalne samouprave i uređuje način njihovog financiranja, održavanja, izgradnje, rekonstrukcije i korištenja. To je zajedničko i starom (2004.) i novom (2020.) propisu o putevima.[1095]

Prema Zakonu o državnoj imovini (2009.), *„opštinski putevi (lokalni i nekategorisani) i prateći objekti su tzv. lokalna dobra u opštoj upotrebi kojima raspolaže opština."* Dakle, sukladno

[1092]Izvadak iz citirane odluke USCG: ***„Logično je da kada je država ta koja lišava prava svojine, ona i obezbjeđuje pravo na naknadu ranijem vlasniku.*** *To ne može biti prioritetna obaveza ranijeg vlasnika, budući mu da je shodno istom zakonu ostavljena mogućnost da se obrati sudu kada organ uprave ne dostavi spise sudu po službenoj dužnosti (što je, svakako, ne bez razloga, terminološka distinkcija u odnosu na dužnost organa uprave odnosno države da to učini), tek pošto država preduzme sve moguće mjere da se postigne sporazum oko određivanja naknade a do sporazuma ne dođe, što ovdje nije slučaj. Intencija zakonodavca nije da postupak oko određivanja naknade vodi raniji vlasnik, bez prethodnog aktivnog učešća države u postizanju sporazuma oko određivanja naknade.* ***Kada se raniji vlasnik nepokretnosti obrati sudu za zahtjevom da se odredi naknada, nije riječ o zahtjevu da korisnik eksproprijacije ispuni svoju obavezu pa da bi tom prilikom korisnik eksproprijacije mogao da istakne da je obaveza zastarjela.*** *Prema tome, takav prigovor korisnik eksproprijacije ne može uopšte da istakne povodom zahtjeva za određivanje naknade. Ovo, stoga što podnošenje takvog zahtjeva od strane ranijeg vlasnika nije vezano ni za kakav rok da bi mogla da teče zastarjelost po odredbi čl.361 ZOO-a. Još manje može biti riječi da zbog kasnog podnošenja zahtjeva za određivanje naknade može da se izgubi pravo na novčanu naknadu."*

[1093] VSCG je u odluci (2021.) prihvatio u potpunosti argumentaciju ESLJP i USCG te izrazio stav da naknada za eksproprijaciju (ako nije određena) ne zastarijeva s obzirom da se naknada određuje po službenoj dužnosti, pa raniji vlasnik izvlaštene nekretnine ne može snositi nikakve štetne posljedice nepostupanja nadležnog javnopravnog tijela.

[1094] U BiH (oba entiteta) u važećim propisima još uvijek nije određen vlasničkopravni status nerazvrstanih cesta/nekategorisanih puteva, kao što je to bilo i u RH do stupanja na snagu ZC/11. Srbija i Crna Gora imaju zakonom definiran vlasničkopravni status istih. Drugim riječima, u BiH zakonski je definiran vlasničkopravni status samo glede javnih puteva/cesta, ne i glede nerazvrstanih/nekategorisanih.

[1095] Zajednička je i odredba da nisu u općoj upotrebi oni nekategorisani putevi koje su izgradili/koji su osnovna sredstva trgovačkog društva ili druge pravne osobe, kao i oni putevi koje su izgradili fizičke osobe – vlastitim sredstvima, na vlastitom zemljištu i za vlastite potrebe.

propisima o cestama i o državnoj imovini, nerazvrstane ceste u Crnoj Gori nisu vlasništvo jedinica lokalne samouprave (kao što su u RH), nego predstavljaju dobra u općoj upotrebi, što je u sudskim postupcima radi naknade za faktična izvlaštenja u Crnoj Gori uzrokovalo to da su kao tuženici obuhvaćeni, ne samo gradovi/općine, nego i sama država.

U starom i novom propisu o putevima u Crnoj Gori nije jednaka definicija *„nekategorisanih puteva“*. Prema novom propisu, isti su određeni taksativno[1096] i tako što je određivanje *„nekategorisanih puteva u opštoj upotrebi“* nadležnost jedinice lokalne samouprave. Ono što je taksativno navedeno u novom propisu, to je samo primjerično navedeno u starom propisu, dok je bila primijenjena opisna definicija – kakva je i danas u BiH i u RH – da se radi o *„površini koja se koristi za saobraćaj po bilo kom osnovu i koja je dostupna većem broju korisnika“.*[1097] I u Srbiji, kao i u Crnoj Gori se u novom propisu o cestama/putevima odustalo od takve opisne definicije podložne procjeni tijela javne vlasti.

5.1.1.2. Hrvatska - mijenjanje pravnih shvaćanja glede zastarnog režima naknade za faktična izvlaštenja u razdobljima 1986. – 1999., 1999. – 2024., te od 2024.

Više puta spomenuti Zaključak iz 1986. svih sudova u bivšoj SFRJ predstavlja pravno shvaćanje koje je vrijedilo na saveznoj razini te na razini svih republika, uključujući i Hrvatsku, pa se ne čine uvjerljivim obrazloženja VSRH iz recentnih revizijskih odluka[1098] u kojima su se revidenti pozivali na praksu ESLJP u predmetima protiv Italije.

Naime, navedenim odlukama VSRH je u bitnome utvrdio da je (navodno) **zastarni režim u Hrvatskoj oduvijek bio isti i dosljedan, pa kao takav da je mogao i morao biti predvidiv svim pravnim subjektima u Hrvatskoj**. Sve to navodno za razliku od Italije.

Provedeno istraživanje je dalo više podataka – osim Zaključka/86 - koji obaraju takav netočan i ujedno neobrazložen zaključak:

- odluka VSRH iz 1998. (Rev-1014/95) u kojima je potvrđeno citirano pravno shvaćanje iz 1986.;

[1096] Čl.12.st.1. Zakona o putevima (2020.): *“Nekategorisani putevi su seoski, poljski, šumski, putevi na nasipima za odbranu od poplava i parkirališta koji nijesu kategorisani.”*
[1097] Čl.4.t.9. Zakona o putevima (2004.): *“Nekategorisani put je površina koja se koristi za saobraćaj po bilo kom osnovu i koja je dostupna većem broju korisnika (seoski, poljski i šumski putevi, putevi na nasipima za odbranu od poplava, parkirališta i sl.)”*
[1098] Dobar primjer je presuda Rev-913/21 iz 2025. u predmetu radi isplate protiv Grada Visa kao tuženika.

- puno odluka nižestupanjskih parničnih sudova u razdoblju do 2025. kojima se suprotstavilo pravnom shvaćanju koje zastupa VSRH od 1999. nadalje[1099];
- shvaćanje VUSRH (više odluka u razdoblju 2017. – 2022.)[1100] i upravnih sudova da naknada za faktično izvlaštenje – iako se njena visina ne utvrđuje pred upravnim tijelom, nego pred parničnim sudom – ne zastarijeva;
- nekoliko odluka VSRH iz 2024. (Rev-505/24 i Rev-510/24) kojima je *„reafirmirano“* pravno shvaćanje iz citirane odluke iz 1998. i iz zaključka iz 1986.;
- pravno shvaćanje GOVSRH iz svibnja 2024. o mogućnosti primjene subjektivnog početka tijeka zastare naknade za faktično izvlaštenje;
- mogući zaokret u praksi USRH (nakon odluke iz 2017. o ustavnosti prijelaznih i završnih odredbi ZC/11) odlukom iz 2025. (U-III-3726/21) kojom je prihvaćena ustavna tužba i ukinute nižestupanjske presude s obrazloženjem da oduzimanje vlasništva bez osiguravanja i plaćanja naknade u tržišnoj vrijednosti oduzete imovine predstavlja povredu jamstava iz odredaba čl.48. i 50. Ustava.

Osim toga, i u pravnoj teoriji pronađena su stajališta da je odredbama ZC/11 provedeno faktično izvlaštenje[1101] te o neprihvatljivosti prevladavajućeg stava VSRH o početku tijeka zastare.[1102]

Gore spomenutom presudom VSRH iz 1998. potvrđena je presuda ŽS u Puli iz 1994.[1103] kojom je odbijen prigovor zastare i prihvaćen tužbeni zahtjev radi isplate naknade za faktično izvlaštene nekretnine, a s obrazloženjem bitno istovjetnim Zaključku/86[1104], uz pozivanje na odredbe propisa o izvlaštenju, a ne propisa o obveznim odnosima.

[1099] Primjerice presuda Rev-787/22 iz 2024. kojom su preinačene obje nižestupanjske presude prihvaćanjem revizije Grada Zagreba kao tuženika i njegovog prigovora zastare.
[1100] Primjerice presuda Usž-2662/21 iz 2022.
[1101] Op.cit., Staničić, 2020.
[1102] Op.cit., Šagovac, 2019. i 2020.; te op.cit., Ljubetić, 2019.
[1103] Presuda VSRH od 17.2.1998. (Rev-1014/95) i presuda ŽS u Puli (Gž-765/94).
[1104] Izvadak iz presude VSRH (1998.): *„Postupak izvlaštenja (eksproprijacije) počinje odgovarajućim radnjama nadležnog tijela radi izvlaštenja, završava stadijem u kojemu se, bilo sporazumom stranaka bilo odlukom suda (sada i odlukom nadležnog upravnog organa) određuje novčana naknada prijašnjem vlasniku nekretnina.* ***Zastarijevanje ne može početi teći do pravomoćnog završetka postupka za određivanje novčane naknade.*** *Kako nije sporno da prije pokretanja ovog parničnog postupka nije određena novčana (ranije pravična) naknada, to zastara potraživanja tužiteljice nije nastupila i prigovor revidenta nije osnovan.“*

Točno je da je presudom VSRH iz 1999.[1105] potvrđena presuda tadašnjeg Okružnog suda u Rijeci iz 1993. kojom je zahtjev[1106] radi isplate naknade za faktično izvlaštene nekretnine pravno okvaliciran kao odštetni zahtjev po odredbama propisa o obveznim odnosima, te da isti *„zastarijeva u općem zastarnom roku računajući od 1972. u trenutku nezakonitog zauzimanja zemljišta od tuženih javnopravnih subjekata, kad je tužitelj znao za štetu i štetnika"*.

Dakle, imamo činjenicu da je prema rezultatima istraživanja prva pravomoćna presuda sa stavom VSRH (1999. – 2024.) presuda tadašnjeg Okružnog suda u Rijeci iz 1993., dok je presuda ŽS u Puli iz 1994. odražavala pravno shvaćanje iz Zaključka/86 te da je ta presuda potvrđena presudom VSRH iz 1998.

> **Slijedom svega navedenoga, ne čini se uvjerljivim zaključak VSRH da bi hrvatski zastarni režim bio dosljedan. Štoviše, rezultati istraživanja istraživanja pokazuju – osim nedosljednosti hrvatskog zastarnog režima – <u>usporedivost</u> s talijanskim zastarnim režimom te da sveukupnim (ne)djelovanjem tijela javne vlasti u RH <u>nisu</u> ispunjeni konvencijski standardi dostupnosti, preciznosti i predvidivosti zastarnog režima naknade za faktično izvlaštenje.**

Osim nedosljednosti hrvatskog zastarnog režima u razdoblju 1986. – 1999., tijekom 2024. i 2025. došlo je do novih promjena na najvišoj razini u RH.

a) Pravno shvaćanje Zaključka iz 1986./presude ŽS u Puli iz 1994./presude VSRH iz 1998. je ***„reafirmirano"*** odlukama VSRH iz 2024. (Rev-505/24 i Rev-510/24). Doduše radi se u ukidnim, a ne o preinačujućim odlukama, te ovo shvaćanje nije još uvijek primijenjeno u svim predmetima gdje se smatra da je došlo do faktičnog izvlaštenja, nego za sada samo glede područja RH koji su bili okupirani ranih 1990ih od strane tzv. Republike Srpske i Srpske Krajine i mirno reintegriranih 1998.

Naime, citiranim odlukama VSRH je izrazio svoj ***„reafirmirani"*** stav da ***„u okolnostima konkretnog slučaja, kada postupak izvlaštenja nikada nije dovršen, odnosno nikada nije doneseno rješenje o naknadi za izvlaštenu nekretninu, to rok zastare za isplatu naknade za***

[1105] Presuda VSRH od 16.2.1999. (Rev-1823/94).
[1106] Postavljeni podredni zahtjev radi restitucije i povrata odbijen je kao neosnovan *„jer bi se to protivilo javnom interesu s obzirom na prenamjenu u javni put"*.

izvlaštenu nekretninu <u>nije ni počeo teći</u>“, čime je sudsko vijeće navelo da to ujedno predstavlja odgovor na postavljeno pitanje o početku tijeka zastare.[1107]

b) Iste te 2024. na sjednici Građanskog odjela VSRH usvojeno je pravno shvaćanje o iznimnoj mogućnosti primjene subjektivnog početka zastare naknade za faktično izvlaštenje ako to opravdavaju specifične okolnosti konkretnog slučaja. Međutim, istim shvaćanjem je potvrđeno i pravilo – početak tijeka zastarnog roka od 5 godina (ZOO) od trenutka izgradnje javnog objekta i završetka radova.

Citirano Odjelno pravno shvaćanje je u očitoj pravnoteorijskoj koliziji s prethodno citiranim revizijskim odlukama Rev-505/24 i Rev-510/24.

U skladu s citiranim pravilom i presuda VSRH (2025.) Rev-913/21 s obrazloženjem:

- da su tužiteljica i njeni prednici već 1980ih godina imali saznanja o oduzimanju predmetne nekretnine ***kao o štetnom događaju[1108],*** pa da su već od tog trenutka imali na raspolaganju ***djelotvorno*** pravno sredstvo za zaštitu svojih pravnih interesa;
- da je u takvim prilikama primjena zakonskih rokova za njih bila ***dovoljno predvidiva*** s obzirom da je *rok zastare bio propisan zakonom (?)* i jer nije primijenjen proizvoljno, kao i kod činjenice da se petogodišnji rok zastare ne može smatrati nerazmjerno kratkim razdobljem[1109], zbog čega da nije nerazmjerno ograničeno pravo tužiteljice na pristup sudu;
- da ovakvo pravno shvaćanje nije u suprotnosti s praksom VSRH ni sa pravnim shvaćanjem GO VSRH od 27.5.2024. *o primjeni općeg zastarnog roka iz ZOO (?),* te o objektivnom i subjektivnom početku roka.

Točno je da je rok zastare propisan za tražbinu naknade štete propisom o obveznim odnosima. Međutim, ovo **nije** naknada štete, nego naknada za oduzimanje vlasništva. Tražbina naknade za izvlaštenje **nije** uređena propisom o obveznim odnosima, nego propisom o izvlaštenju. Stoga, naknada za izvlaštenje **nije** obveznopravne prirode, nego vlasničkopravne prirode, zbog čega na nju **nije** primjenjiv opći zastarni rok iz propisa o obveznim odnosima.

[1107] Točka 13. rješenja Rev-510/24 i točka 12. rješenja Rev-505/24: ***„Reafirmirajući navedeno pravno shvaćanje,*** *vijeće ovog suda smatra da u okolnostima konkretnog slučaja, kada postupak izvlaštenja nikada nije dovršen, odnosno nikada nije doneseno rješenje o naknadi za izvlaštenu nekretninu,* ***to rok zastare za isplatu naknade za izvlaštenu nekretninu nije ni počeo teći.*** *Na navedeni način odgovoreno je na drugo postavljeno pravno pitanje.“*

[1108] Ako se radi o štetnom događaju, onda nije došlo do prijenosa prava vlasništva. Ako je došlo do prijenosa prava vlasništva, onda se radi o naknadi za izvlaštenje.

[1109] Zahtjev predvidivosti **nije** ispunjen prvenstveno glede identificiranja početka tijeka zastare, a tek potom i glede duljine roka. Tako bilo i u Italiji i u Crnoj Gori (promijenjeno nakon intervencija ESLJP), a tako još uvijek u RH.

c) Naposljetku, odlukom iz 2025. USRH je prihvatio ustavnu tužbu tužitelja i ukinuo nižestupanjske presude kojima je bio odbijen tužbeni zahtjev radi isplate naknade za faktično izvlaštene nekretnine. USRH je naveo:

- da je ***njegova zadaća utvrditi*** je li za vlasništvo nekretnine podnositelja - oduzeto bez propisanog postupka izvlaštenja - osigurana i isplaćena naknada u tržišnoj vrijednosti oduzete imovine;
- da *"sadašnji vlasnik nekretnine tuženik Grad Zagreb* ***ne može izvlačiti korist***[1110] *uslijed oduzimanja vlasništva i proglašenja nekretnine javnim dobrom u općoj uporabi (nerazvrstana cesta) bez provođenja postupka izvlaštenja.";*
- da VTSRH u osporenoj presudi *"nije sagledao učinke svoga tumačenja odnosno primjene mjerodavnog prava na situaciju podnositelja (...) te je* ***propustio uzeti u obzir ustavni zahtjev sadržan u članku 50. stavku 1. Ustava"*** po kojem oduzimanje vlasništva nije **ustavnopravno nedopušteno** samo i jedino ako su kumulativno ispunjene stroge pretpostavke, između ostalog i *"ako je za tako oduzeto odnosno ograničeno vlasništvo* ***osigurana i isplaćena naknada*** *u tržišnoj vrijednosti oduzete imovine";*
- da je osporenom presudom VTSRH ***"podnositelju povrijeđeno pravo vlasništva*** *iz članka 48. stavka 1. u vezi s člankom 50. Ustava,* ***zbog neisplate naknade za oduzetu nekretninu."***

Slijedom svega navedenoga, rezultati istraživanja su pokazali da su sudovi u RH – suprotno zaključku VSRH – mijenjali pravno shvaćanje glede početka tijeka zastare naknade za faktično izvlaštenu nekretninu, i to:

- u razdoblju 1986. – 1999. na jedan način;
- u razdoblju 1999. – 2024. na drugi način;[1111]
- u razdoblju 2024., 2025. i 2026. s primjenom i jednog i drugog načina;

zbog čega nije utemeljen zaključak VSRH o navodnoj dosljednosti i predvidivosti hrvatskog zastarnog režima glede naknade za faktična izvlaštenja.

5.1.2. Posebno o usporedivosti Hrvatske s Crnom Gorom glede naknade za izvlaštenje na (po)morskom dobru

[1110] Argumentacija zasigurno preuzeta iz odluke ESLJP (2000.) u predmetu ***Carbonara i Ventura*** koju USRH citira u točki 8.1. obrazloženja svoje odluke, te kojom odlukom ESLJP (citirana točka 70.) zaključuje da je *pravilo o tzv. konstruktivnom izvlaštenju/accessione invertita/occupazione appropriativa* ***omogućila talijanskim vlastima steći korist*** od oduzimanja posjeda zemljišta koje su puno godina držali bez pravne osnove

[1111] S tim da su i tijekom tih 25 godina pronađene odluke nižestupanjskih parničnih sudova i upravnih sudova (pa i VUSRH) u kojima se suprotstavilo pravnom shvaćanju koje zastupa VSRH od 1999. nadalje, zbog čega je upitno je li zaista i u ovom razdoblju postojala pravna sigurnost i predvidivost za privatnopravne subjekte kao faktično izvlaštene osobe.

Usporedivost s Crnom Gorom glede naknade za izvlaštenje na (po)morskom dobru proizlazi – u bitnome - iz sljedećega:

- još Uredba Kraljevine Jugoslavije iz 1939. o pomorskom javnom dobru (pravna stečevina Hrvatske i Crne Gore) propisala je bila mogućnost – iako se radi o općem dobru/stvari izvan prometa - da se određeni dio kopna ***izuzme/izdvoji*** iz pomorskog dobra i da se na njemu dopusti[1112] stjecanje prava vlasništva i drugih stvarnih prava, te su propisane situacije da postoje ***zatečena (upisana)*** stvarna prava na pomorskom dobru u trenutku stupanja na snagu Uredbe;
- na vrlo sličan način kako je situacije stečenih i zatečenih stvarnih prava na pomorskom dobru uredila Uredba/39 uredile su i prijelazne i završne odredbe[1113] narednih propisa o pomorskom dobru u Hrvatskoj (ZPVDLP/74 i PZ/94) te Crnoj Gori (Zakon o pomorskom dobru iz 1978. i 1992.).

Način na koji je Uredba/39 uredila te situacije čini se vrlo napredan u kontekstu užeg predmeta ovog istraživanja – brisanje pojedinaca i upisivanje pomorskog dobra, ali tek ***„nakon“*** pokretanja postupka izvlaštenja i ***„uz odštetu“[1114].*** Ujedno, prijelazne i završne odredbe svih narednih propisa o pomorskom dobru[1115] u obje zemlje prepoznaju slučajeve valjano stečenog prava vlasništva ili drugih stvarnih prava na pomorskom dobru.

[1112] Paragraf 3.: *„Niko ne može da stekne državinu, svojinu ili druga stvarna prava na pomorskom javnom dobru,* ***sem*** *ako Ministarstvo saobraćaja, po saslušanju nadležne Kr. banske uprave kao i drugih eventualno zainteresovanih vlasti donese odluku, da se s odnosnog pomorskog javnog dobra* ***skida ovo njegovo obilježje i odredi uslove sticanja svojine*** *ili drugih stvarnih prava na odnosnu površinu.“*

[1113] Nažalost, nikad ove situacije nisu razriješene na način da bi prestala potreba za njihovim *„prepisivanjem“* u prijelaznim i završnim odredbama svakog novog propisa, svake nove vlasti.

[1114] U prvom slučaju, ako je to dobro upisano kao vlasništvo neke fizičke ili pravne osobe koja ga je stekla na pravovaljani način, Direkcija pomorskog saobraćaja pokrenut će ***postupak izvlaštenja “uz odštetu”*** izvlaštenoj osobi (paragraf 17., st. 1). U drugom slučaju, ako je neka fizička ili pravna osoba na tom dobru stekla upisom u zemljišnoj knjizi neko drugo stvarno pravo (u dobroj vjeri i na pravovaljani način) Direkcija pomorskog saobraćaja tražit će brisanje takvog prava, ali samo ***nakon izvlaštenja “uz odštetu”*** po zakonu o eksproprijaciji (paragraf 17., st. 2.). U trećem slučaju, ako posjednik nekog pomorskog javnog dobra ***ne može dokazat***i pravovaljani način i naslov stjecanja, Direkcija pomorskog saobraćaja tražit će u redovitoj građanskoj parnici da se ***to dobro izluči iz zemljišne knjige*** i da se upiše u spisak I javnih dobara (paragraf 17., st. 3.).

[1115] Hrvatski propisi - čl.88. ZPVDLP/74 i čl.1038. PZ/94; crnogorski propis – čl.30. Zakona o morskom dobru iz 1992.

Ako je na dan 10.5.1939.[1116] (Hrvatska i Crna Gora), te 24.5.1974.[1117] i 22.3.1994.[1118] glede Hrvatske, te 1978.[1119] i 11.4.1992.[1120] glede Crne Gore, postojalo ***valjano stečeno pravo vlasništva*** na pomorskom dobru, bilo je propisano:

- u hrvatskim propisima da će nadležni zastupnik države pokrenuti postupak izvlaštenja, s tim da bivši vlasnici stječu ***prvenstveno pravo koristiti*** objekt na osnovi koncesije ***bez plaćanja naknade*** za razdoblje dok iznos utvrđene naknade za koncesiju za korištenje pomorskog dobra ***ne dosegne iznos naknade za oduzeto vlasništvo*** na objektu[1121];
- u crnogorskom pravu da bivši vlasnici ***"u slučaju izuzimanja imaju pravo na naknadu po propisima o eksproprijaciji",*** da stječu ***„preče pravo korišćenja morskog dobra",*** te - kako to određuje Načelni pravni stav VSCG od 27.5.2015. - ***"nijesu dužni da sa javnim preduzećem koje upravlja morskim dobrom zaključe ugovor o korišćenju morskog dobra".***

Slijedom navedenoga, može se izvući ona bitna zajednička jezgra uređenja u navedene dvije države:

- u obje države bivši nositelj valjano stečenog prava vlasništva izgubio je pravo *ex lege,* s time da ima (prvenstveno i određeno vrijeme besplatno) pravo korištenja do izvlaštenja;
- u nijednoj državi **nije** propisano 1) do kada zastupnik države/javna vlast mora pokrenuti i okončati postupak izvlaštenja te isplatiti naknadu; te 2) koja je posljedica ako to ne napravi.

Prethodno citirano uređenje vrijedilo je **u Crnoj Gori do 2020.** kada je posredstvom intervencije ESLJP ***povišena*** razina zaštite vlasništva i naknade za izvlaštenje, a **u Hrvatskoj do 2003.** kada je ista ***snižena*** time što je zakonodavac napustio obvezu provođenja postupka izvlaštenja i određivanja naknade, nego je primarno pitanje postalo kako što brže izbrisati postojeće upise i upisati pomorsko dobro, te u kojem postupku.

[1116] Dan stupanja na snagu Uredbe/39.
[1117] Dan stupanja na snagu hrvatskog ZPVDLP/74.
[1118] Dan stupanja na snagu hrvatskog PZ/94.
[1119] Nije dostupan točan datum stupanja na snagu crnogorskog Zakona iz 1978. („Sl. list SRCG", br. 9/78 i 2/89).
[1120] Dan stupanja na snagu crnogorskog Zakona iz 1992.
[1121] Vjerojatno uvjetovano proračunskim mogućnostima, propisano je **svojevrsno prebijanje,** bez stvarnog plaćanja naknade za izvlaštenje određeno razdoblje.

Dakle, rješenje (i danas) važećeg crnogorskog Zakona (čl.30.) slično je rješenju iz čl.1038. hrvatskog PZ/94: ukratko, bivši vlasnik stječe *ex lege* pravo korištenja[1122] i ima pravo na naknadu po propisima o izvlaštenju. Međutim, nakon velike presude ESLJP iz 2020. u predmetu *Ilija Nešić protiv Crne Gore* na temu stečenih prava na pomorskom dobru, iako nije bilo zakonodavne intervencije, od 2020. / 2021. na razini najviših sudova u Crnoj Gori promijenjen je pravni stav na način da – unatoč tome što se radi o *ex lege* pomorskom dobru - vlasnici ***zadržavaju pravo vlasništva*** *„do njegovog izuzimanja[1123] i isplate naknade po propisima o eksproprijaciji“.*

5.1.2.1. U Crnoj Gori do 2020. – obveza provesti postupak izvlaštenja, a vlasnik izgubio vlasništvo *ex lege,* uz pravo korištenja pomorskog dobra do izvlaštenja

Prethodno su izložene temeljne odrednice pravnog uređenja pitanja stečenog vlasništva na pomorskom dobru u Crnoj Gori – Uredba/39, Zakon iz 1978., te prijelazne odredbe čl.30. Zakona o morskom dobru (1992.) i stav VSCG (2015.).

Ostala obilježja uređenja do 2020. dobro su izražena u dvama analiziranim predmetima u kojima je USCG u istoj godini (2017.) imao dvije važne odluke – jedna u korist privatnopravnog subjekta, druga u korist države.

1) Odlukom USRH *(Už-III-533/15 od 29.11.2017.)* ukinuta je presuda VSCG (2015.) kojom je bila potvrđena drugostupanjska presuda o odbijanju tužbenog zahtjeva radi utvrđenja i uknjižbe prava vlasništva na ime tužitelja *(Jozef Škrelja, Ulcinj),* koje odbijanje je obrazloženo time da se sporne nekretnine nalaze u zoni morskog dobra čime da predstavljaju vlasništvo države i da je nad istima isključeno pravo vlasništvo, a da tužitelju samo pripada *„pravo prečeg korišćenja“.*

[1122] Određeno vrijeme besplatno pravo korištenja. Naime, kako to određuje PZ/94: *“bez plaćanja naknade za razdoblje dok iznos utvrđene naknade za koncesiju za korištenje pomorskog dobra ne dosegne iznos naknade za oduzeto vlasništvo na objektu”* odnosno kako to određuje Načelni pravni stav VSCG od 27.5.2015.: *“pa nijesu dužni da sa javnim preduzećem koje upravlja morskim dobrom zaključe ugovor o korišćenju morskog dobra”.*

[1123] Ovdje pojam *„izuzimanje“* očito ima drugačije značenje nego u RH. Naime, kod hrvatskog ZPDML/23 se govori o *„izuzimanju **iz** pomorskog dobra“,* dakle o aktu javne vlasti kojim je određeni dio kopna prenesen iz nevlasničkog u vlasnički režim. Kod crnogorskog Zakona o morskom dobru pojam *„izuzimanje“* znači *„oduzimanje“* odnosno *„izuzimanje **u** pomorsko dobro“,* što podrazumijeva izvlaštenje uz plaćanje naknade ili kako je određeno u komunikaciju ESLJP/Odbora ministara VE sa crnogorskim vlastima – *„its dispossession and payment of compensation“.*

USCG je utvrdio da je citiranom presudom VSCG povrijeđeno pravo vlasništva tužitelja zajamčeno Ustavom i čl.1. Protokola 1. EKLJP, uz sljedeće zaključke:

- da je *„oduzimanje prava svojine bilo izvršeno **faktičkim** putem, na osnovu Zakona o morskom dobru, koji **nije dovoljno i precizno određen** u oblasti prava svojine fizičkih lica“;*
    - pozivajući se na odredbe čl.30. ZMD i čl.58. Ustava Crne Gore;

- da bi *„uvažavajući zahtjeve koje postavlja Ustav, kao i navedene suprotstavljene državne (javne ili opšte) i privatne interese, načelno trebalo utvrditi da **država ne smije oduzimati pravo svojine ukoliko nije osigurala isplatu pravične naknade** po sprovođenju postupka uređenog zakonom“;*
    - pozivajući se na zahtjev za uravnoteženjem privatnih i državnih interesa u području stvarnopravnih odnosa u skladu s čl.58. Ustava i čl.1. Protokola br.1. Konvencije;

- da *„nije postignuta **pravična ravnoteža** između interesa države i zaštite prava svojine podnosioca“* te da ***„jednostranim zahvatanjem države** u njegovo pravo svojine, na osnovu zakona, ne uvažavajući, pri tome, niti uređenje stvarnopravnog odnosa uspostavljenog na osnovu akta sopstvenog organa, podnosilac snosi **prekomjeran pojedinačan teret koji se ne može smatrati srazmjernim** sa prirodom potrebe za ograničenjem u konkretnom slučaju, odnosno sa legitimnim ciljem koji se tim ukidanjem nastojao ostvariti“.*

Osim na Ustav i čl.1. Protokola 1. EKLJP, u ovoj odluci se USCG u više navrata pozvao na različite dijelove iz odluke ESLJP u predmetu *Gashi protiv Hrvatske*.[1124]

2) U drugom slučaju, u predmetu Ilije Nešića *(Tivat),* odlukom USCG (2017.) potvrđena je presuda VSCG (2015.) i nižestupanjske presude kojima je pravomoćno prihvaćen tužbeni zahtjev države Crne Gore radi upisivanja pomorskog dobra, pozivajući se na odredbe Zakona o morskom dobru i Zakona o državnoj imovini, te utvrđujući da su prava podnositelja *„prestala formiranjem granica morskog dobra - tj. sporne parcele su postale*

[1124] “*U predmetu Gashi protiv Hrvatske - 13.12.2007. (zahtjev br. 32457/05), izražen je stav da bi **greške ili propusti državnih organa trebale ići u korist oštećenih osoba,** posebno ako se time ne dovodi u pitanje kakav drugi suprotstavljeni privatni interes. Drugim riječima, rizik svake greške koju napravi državni organ trebala bi snositi država, a propusti se ne smiju ispravljati na štetu dotičnoga građanina (...)". Ustavno načelo jednakosti pred zakonom kao i načelo pravičnosti narušeno je kad državna ili javnopravna tijela imaju pravnu prednost pred građanima, koja se ogleda u njihovoj pravnoj mogućnosti da izbjegnu odgovornost za svoje vlastite propuste ili greške u sačinjavanju i izdavanju pravno nevaljanih akata građanima, zbog kojih ovi trpe štetne posljedice koje su ponekad teško popravljive ili pak nepopravljive. (...) Povodom određivanja pravične naknade u predmetu Gashi, Evropski sud je naveo - "(...) I na kraju, Sud ponavlja da je presuđivao da **osoba koja je lišena svoje svoje imovine u načelu mora dobiti <u>naknadu u 'razumnoj vezi sa njenom vrijednošću',</u> čak i ako 'legitimni ciljevi javnog interesa možda nalažu nadoknadu vrijednosti manju od njene pune tržišne vrijednosti'.** Iz toga slijedi da je naprijed spomenuta ravnoteža načelno postignuta kad je naknada isplaćena osobi čija je imovina oduzeta u razumnom odnosu sa njenom 'tržišnom' vrijednošću, (...)."*

državna svojina kada su pomenuti zakoni stupili na snagu.“ Viši sud u Podgorici je presudom iz rujna 2015. odbio žalbu podnositelja (uz dodatno obrazloženje da podnositelj **zadržava pravo korištenja** na predmetnom zemljištu *„sve do njegovog izuzimanja“.*

Nešić se 2018. obratio predstavkom ESLJP te je u predmetu protiv Crne Gore donesena 2020. Odluka kojom je utvrđena povreda čl.1. Protokola br.1. s odlučnim obrazloženjem da država ne smije oduzimati pravo vlasništva ukoliko nije osigurala isplatu naknade po provođenju postupka uređenog zakonom. Drugim riječima, ESLJP je potvrdio svoje stajalište da bi **oduzimanje imovine bez plaćanja naknade** *(„razumne u odnosu na njenu vrijednost“)* predstavljalo **nerazmjerno miješanje u** konvencijsko pravo na mirno uživanje vlasništva.[1125]

Pri tome je odbačena argumentacija države:

- da se radi samo o *„kontroli korišćenja imovine“,* pa da činjenica što se država upisala kao vlasnik nije od značaja *„ako se uzme u obzir da nisu preduzete nikakve radnje kojim bi se **de facto** iste oduzele podnosiocu predstavke“ (točka 43.);*
- da su postojale *„posebne okolnosti kojima se **opravdava odsustvo naknade,** s obzirom na to da je podnosilac predstavke ostao zakoniti korisnik predmetne nepokretnosti do njenog izuzimanja“,* a da će u slučaju oduzimanja biti pokrenut postupak izvlaštenja u kojem će mu biti isplaćena naknada u skladu sa zakonom (točka 46.).

ESLJP je zaključio da miješanje države Crne Gore u pravo tužitelja na mirno uživanje vlasništva ***nije bilo u skladu sa zakonom*** i da je stoga došlo do povrede prava iz čl.1. Protokola br.1. (točka 54.), s obrazloženjem da postojanje pravne osnove u domaćem zakonodavstvu nije, samo po sebi, dovoljno da zadovolji princip zakonitosti jer da i pravna načela na kojima se zasniva oduzimanje imovine trebaju biti ***dovoljno dostupna, precizna i predvidiva u svojoj primjeni (točka 53.).***

Za razliku od odluka u predmetima protiv Italije gdje je ESLJP utvrdio povredu principa zakonitosti u primjeni pravila kreiranih od strane **prakse sudova,** u odluci *Nešić protiv Crne Gore* **zakonodavac** (propust Zakona o morskom dobru i drugih zakona) je taj koji nije zadovoljio princip zakonitosti.[1126]

U konkretnom slučaju, sud je utvrdio da su pravila crnogorskog prava u tom trenutku bila:

[1125] *“**Uslovi kompenzacije** na osnovu relevantnog zakonodavstva su od značaja pri procjeni da li je sporna mjera ispoštovala **neophodnu pravičnu ravnotežu** i naročito, da li je tom mjerom nametnut **neproporcionalan teret** podnosiocima predstavke.”* (točka 49.)

[1126] Ali u predmetima protiv obje države - i protiv Italije i protiv Crne Gore - **ESLJP utvrdio povredu čl.1. Protokola br.1. Konvencije nezadovoljavanjem načela zakonitosti – dostupnosti, preciznosti i predvidivosti – pravila domaćeg prava** (u što ulaze i zakoni i drugi propisi, a i praksa sudova) **u njihovoj primjeni.**

- **neizvjesna:**
    - *„Neizvjesnost – bilo da je zakonodavne ili administrativne prirode ili da proističe iz prakse koju primjenjuju nadležni organi – faktor je koji se uzima u obzir pri procjeni postupanja države. Zaista, kada je riječ o pitanju koje se tiče opšteg interesa,* ***dužnost je javnih vlasti da reaguju blagovremeno, na odgovarajući i dosljedan način****. (točka 48)“*

- **nejasna[1127] i nepredvidiva:**
    - *„Izgleda da Vladini navodi i odredba Zakona o morskom dobru u tom pogledu upućuju da se* ***može dogoditi da do formalne eksproprijacije uopšte i ne dođe****, u kojem slučaju podnosilac predstavke ne bi primio bilo kakvu pravičnu naknadu, što je u potpunoj suprotnosti sa svim ostalim zakonskim odredbama kojima se predviđa pravična naknada u slučajevima lišavanja imovine. Samim Zakonom o morskom dobru se* ***ne predviđaju detalji o tome kada, i da li uopšte, postoji obaveza*** *sprovođenja formalne eksproprijacije zemljišnih parcela u zoni morskog dobra. Stoga,* ***nejasno je da li i kada će se postupak formalne eksproprijacije sprovesti****. (točka 53.)“*

ESLJP je utvrdio da postoji ***pravna osnova*** u domaćem zakonodavstvu da država postane vlasnik predmetnog zemljišta – odredbe Ustava o prirodnim bogatstvima i dobrima o općoj upotrebi, te odredbe Zakona o morskom dobru i Zakona o državnoj imovini (točka 51.). Međutim, ESLJP je ujedno utvrdio da je podnositelj bio zakoniti vlasnik predmetnog zemljišta i bio upisan kao takav sve dok domaći sudovi nisu presudili u korist države, zbog čega je ESLJP zaključio da je ***tek po osnovi*** odluka domaćih sudova podnositelju oduzeto pravo vlasništva, pri čemu tu činjenicu ne mijenja njegovo pravo korištenja predmetnog zemljišta (točka 50.).

Naposljetku, ESLJP je utvrdio da Ustav – osim što daje pravnu osnovu da država postane vlasnik predmetnog zemljišta – jamči da se vlasništvo može oduzeti ili ograničiti ***samo uz naknadu***, a jednako tako i propis o vlasničkopravnim odnosima, propis o eksproprijaciji, u konačnici i odredbe čl.30. Zakona o morskom dobru. Stoga je ESLJP zaključio *„iako se relevantnim zakonodavstvom dopušta državi da postane vlasnik predmetnih zemljišnih parcela, njime se također predviđa pravo podnosioca predstavke na pravičnu naknadu. (točka 52.)“*

ESLJP je prihvatio tvrdnju podnositelja da je njegova situacija ***„trajne prirode“*** imajući u vidu da mu država nikada nije isplatila naknadu za predmetno zemljište *(„propust koji se tek treba ispraviti“),* što država nije osporila ni u domaćim postupcima ni pred ESLJP (točka 39.). Zaključeno je da je podnositelju oduzeto vlasništvo predmetne nekretnine ***„i de facto i de iure“*** s obzirom da je tužena država proglašena jedinim vlasnikom predmetne nekretnine bez ikakve isplaćene naknade, što je suprotno čl.30. Zakona o morskom dobru (točka 42.)

[1127] *“Međutim,* ***ostaje nejasno*** *šta eksproprijacija zaista znači u ovom kontekstu: domaći sudovi su ukazali da je podnosilac predstavke izgubio pravo svojine ex lege, ali je također očigledno da je dalji postupak bio potreban da bi se formalizovao upis države, kao i da bi se utvrdila naknada, a čak i nakon sudskih odluka izvodi se zaključak da se izuzimanje putem formalne eksproprijacije još uvijek nije desilo. (...) Konačno,* ***ostaje nejasno*** *u konkretnom predmetu u pogledu koga bi se takva eksproprijacija sprovela, ukoliko se uzme u obzir da podnosilac predstavke nije više vlasnik predmetnih zemljišnih parcela.”* (točka 53.)

5.1.2.2.U Crnoj Gori nakon 2020. – obveza donijeti akt o izvlaštenju uz određivanje naknade te dostaviti akt vlasniku, a prijenos vlasništva u trenutku plaćanja naknade

S ciljem prevencije daljnjih povreda čl.1. Protokola 1., VSCG je na Općoj sjednici 15.12.2020. bitno revidirao pravni stav od 27.5.2015. i dao novo obvezujuće tumačenje svim nižestupanjskim sudovima u Crnoj Gori o (ne)primjeni odredaba čl.30. Zakona o morskom dobru. Naime, iako navedene zakonske odredbe nisu formalno mijenjane/stavljene izvan snage, učinak novog pravnog stava je takav. Zbog svoje važnosti za predmet istraživanja, u nastavku naznačeni stav ponovno u integralnom sadržaju:

> *„Vlasnici zemljišta koje je zakonom proglašeno morskim dobrom, a koji su pravo svojine stekli na pravno valjan način do dana stupanja na snagu Zakona o morskom dobru ("Sl. list RCG", br. 14/92 i 27/94 i "Sl. list CG", br. 51/2008, 21/2009 i 40/2011) i njihovi pravni sljedbenici* ***zadržavaju*** ***pravo svojine do njegovog izuzimanja i isplate naknade po propisima o eksproprijaciji.***
>
> *Država se može uknjižiti kao vlasnik zemljišta koje je zakonom proglašeno morskim dobrom* ***nakon što dotadašnjem vlasniku isplati naknadu u skladu sa Zakonom o eksproprijaciji.***
>
> *Vlasnici zemljišta iz stava 1 koji su u katastarskom operatu upisani kao nosioci prava korišćenja* ***imaju pravo*** *ako su ispunjeni uslovi iz čl. 419 i 420 Zakona o svojinsko-pravnim odnosima* ***da se upišu kao nosioci prava svojine****.“*

Ono što je zajedničko - i po odredbama čl.30. Zakona, i po pravnom stavu iz 2015., pa i novom pravnom stavu - jest preduvjet da se radi o pravu vlasništva stečenom na pravno valjan način do dana 11.4.1992. kao dana stupanja na snagu Zakona.

Ono što je različito po novom pravnu stavu jest od velike važnosti za predmet istraživanja.

S jedne strane, po navedenim zakonskim odredbama i po pravnom stavu iz 2015. smatralo se da je **već** došlo do prijenosa vlasništva, da je država ovlaštena uknjižiti se kao vlasnica mada nije provela postupak izvlaštenja i platila naknadu (i mada nije izvjesno kada će to biti i hoće li uopće biti), dok se **bivšem** vlasniku davalo pravo korištenja, kao i da upiše to pravo, a pravo na naknadu **tek** u slučaju *„izuzimanja“* odnosno postupka izvlaštenja predmetnog zemljišta.

S druge strane, po pravnom stavu iz 2020. **do prijenosa vlasništva ne dolazi** dok se ne provede postupak *izuzimanja/izvlaštenja* i dok se ne isplati naknada, sve prema propisima o izvlaštenju[1128], država je ovlaštena uknjižiti se kao vlasnik tek kad sve navedeno napravi, a do tada privatnopravni subjekt **zadržava pravo vlasništva**[1129] te je ovlašten uknjižiti se kao vlasnik predmetnog zemljišta, ne više samo kao korisnik-nositelj prava korištenja[1130].

> **Zaključak – *implicite* u novom pravnom stavu – jest da proglašenjem određenog dijela kopna morskim dobrom (*ex lege* ili odlukom nadležnog tijela) nastaje <u>obveza</u> države provesti postupak izvlaštenja tog dijela kopna u zoni morskog dobra.[1131]**

Citirani pravni stav VSCG iz 2020. je najvažnija **opća/generalna mjera** o kojoj su predstavnici Crne Gore izvijestili Odbor ministara VE. Što se tiče **posebnih/individualnih mjera**, ovlaštenici predstavnici CG dostavili su Odboru ministara VE veći broj presuda domaćih sudova u kojima se navedeni načelni pravni stav VSCG (2020.) aktivno primjenjuje u predmetima koji imaju sličnu činjeničnu građu, u cilju ujednačavanja sudske prakse te djelotvorne primjene europskih i konvencijskih standarda po ovom pitanju.

Za izdvojiti je rješenje VSCG iz veljače 2021., u predmetu po tužbi privatnopravnog subjekta radi utvrđenja i uknjižbe prava vlasništva te predaje u posjed, kojim su ukinute nižestupanjske presude[1132], obje donesene prije predmetne odluke ESLJP u predmetu *Nešić protiv Crne Gore.* U postupku je provedeno geodetsko vještačenje kojim je utvrđeno da je predmetno zemljište od 1954. (osnutak katastra)[1133] bilo u vlasništvu fizičkih osoba, te da zemljište koje je predmet tužbenog zahtjeva odgovara onome iz kupoprodajnih ugovora koje je imao tužitelj. VSCG je zaključio da su

---

[1128] Ne prema propisima o obveznim odnosima, po kojima bi mogli biti primjenjivi zastarni rokovi. Kod primjene propisa o izvlaštenju, naknada ne zastarijeva.

[1129] ***"(…) reserve the right of ownership until its dispossession and payment of compensation under the regulations on expropriation."*** Točka 27. Izvješća CG iz 2023.

[1130] *"(…) notably the users of the land should file a request with the administrative body responsible for keeping the Real Estate Register to be registered as owners of the property in question."* Točka 28. Izvješća CG iz 2023. Primjerice u slučaju Nešić - gdje je država njega izbrisala i upisala pomorsko dobro – on je bio ovlašten tražiti brisanje pomorskog dobra i uknjižbu vlasništva na njegovo ime.

[1131] *"Thus, the Supreme Court, in response to the Court's findings, clarified that in similar cases the formal expropriation of land in the coastal zone is* ***obligatory."*** Točka 27. *"Thus, following the adoption of the legal position of principle by the Supreme Court, formal expropriation* ***should take place*** *in similar cases prior to the formalization of the State's title, in which case owners would receive* ***compensation in line with the Constitution and several pieces of legislation*** *providing for compensation in cases of deprivation of property (see §52, Nešić)."* Točka 28. – sve u Izvješću od 21.11.2023.

[1132] Rev-933/20 (2021.), ukinute presuda Višeg suda u Podgorici (2020.) i presuda Osnovnog suda u Baru (2019.), tužitelj Nedžad Brčvak, tuženici država Crna Gora i JP „Morsko dobro" Crne Gore.

[1133] Na sličan način je hrvatskim ZPDML/23 propisan postupak utvrđivanja *„izvornog"* pomorskog dobra.

tužitelj i njegovi pravni prednici vlasništvo *„stekli na pravno valjan način“* do stupanja na snagu ZMD (1992.) odnosno do brisanja vlasništva tužitelja (2006.), pa da pravo vlasništva tužitelja ***„nije moglo prestati bez prethodnog izuzimanja i isplate pripadajuće naknade.“***

5.1.2.3.U Hrvatskoj do 2003. – obveza provesti postupak izvlaštenja, a vlasnik izgubio vlasništvo *ex lege,* uz pravo korištenja pomorskog dobra do izvlaštenja

U uvodu o usporedivosti Hrvatske i Crne Gore glede naknade za izvlaštenje na (po)morskom dobru izložene su temeljne odrednice pravnog uređenja pitanja stečenog vlasništva na pomorskom dobru u Hrvatskoj – Uredba (1939.), ZPVDLP (1974.) i PZ (1994.), posebno ukazujući na prijelazne i završne odredbe tih propisa.

Ako je na dan 10.5.1939., 24.5.1974. i 22.3.1994. postojalo valjano stečeno pravo vlasništva na pomorskom dobru, prijelaznim odredbama citiranih propisa (paragraf 17. Uredbe/39; čl.88. ZPVDLP/74; čl.1038. PZ/94) određeno je da će nadležni državni zastupnik pokrenuti postupak izvlaštenja, s tim da ***bivši vlasnici stječu prvenstveno pravo koristiti*** objekt na osnovi koncesije bez plaćanja naknade za razdoblje dok iznos utvrđene naknade za koncesiju za korištenje pomorskog dobra ***ne dosegne iznos naknade za oduzeto vlasništvo na objektu.***

Dakle, prijelazne i završne odredbe svih propisa o pomorskom dobru prepoznaju slučajeve valjano stečenog prava vlasništva ili drugih stvarnih prava na pomorskom dobru. S obzirom na opisani zakonski kontinuitet, nedvojbeno se zaključilo da su se na određenim dijelovima kopna uz more – iako udovoljavaju kriterijima da se imaju smatrati pomorskim dobrom po samom zakonu te unatoč stogodišnjem načelu zabrane stjecanja stvarnih prava i načelu neprometnosti – u praksi ipak mogla stjecati i jesu stjecala stvarna prava.

Ono što je zajedničko u propisivanju zakonodavca od 1939. do 2003. jest a) redoviti sudski **parnični**[1134] **postupak dokazivanja** valjano stečenog stvarnog prava, uz sudjelovanje zastupnika države[1135], i b) **teret dokazivanja** na izvlaštenom pojedincu, odnosno da će – ako ovaj to ne može

[1134] Prijelazni režim upisivanja/evidentiranja kroz zemljišnoknjižni postupak (što zasigurno jest lakše i brže) prvi put je uveden u ZPDML/03, da bi bio ukinut kao neustavan od strane USRH. Međutim, zakonodavac 2023. ponovno propisuje jedno te isto u čl.217.st.5. i čl.220.st.2. ZPDML/23.

[1135] Sada državno odvjetništvo RH, a nekada javni pravobranitelj, još ranije Direkcija/Ministarstvo (pomorskog) saobraćaja/prometa.

dokazati - zastupnik države u redovitoj sudskoj parnici ishoditi upis pomorskog dobra i brisanje upisanih osoba.

5.1.2.4. U Hrvatskoj nakon 2003. – nepostojanje obveze provođenja postupka izvlaštenja i određivanja naknade; te presumpcija nevaljanosti zemljišnoknjižnog upisa i brisanje u zemljišnoknjižnom postupku, ne više u parničnom

Rezultati istraživanja pokazuju da su dvije važne promjene – u kontekstu teme rada – nastupile 2003. u Hrvatskoj stupanjem na snagu ZPDML/03 odnosno stavljanjem izvan snage PZ/94:

- Prijelazni režim upisivanja/evidentiranja pomorskog dobra izravno kroz **zemljišnoknjižni postupak** u Hrvatskoj **prvi put** je uveden u ZPDML/03, uz propisivanje presumpcije nevaljanosti postojećih upisa.
- Napustila se obveza državnog zastupnika da provodi **postupak izvlaštenja**, time i da se određuje naknada.

Obje promjene su nastupile nakon razdoblja od gotovo punih 65 godina u kojem je zastupnik tadašnje države: 1) morao u svrhu brisanja postojećih upisa i upisivanju pomorskog dobra voditi parnični postupak; i 2) morao provoditi postupak izvlaštenja i određivati naknadu ako bi se dokazalo da se radi o valjano stečenom pravu vlasništva i drugom stvarnom pravu na pomorskom dobru.

Kod ove prve promjene je intervencijom USRH (2011.)[1136] napravljen određeni **diskontinuitet uređenja**: a) razdoblje od 2003. do 2011., b) razdoblje od 2011. do 2023., te c) od 2023. nadalje kada je novim ZPDML/23[1137] ponovno uvedena istovjetna odredba, ranije ocijenjena kao neustavna.

[1136] Odluka USRH U-I-4445/08 iz 2011. o neustavnosti i ukidanju dijela prijelaznih odredbi čl.118. ZPDML/03.
[1137] ZPDML/23 je dao (ponovno) ovlaštenje državnom odvjetniku da upisivanje/evidentiranje pomorskog dobra ishodi izravno **u zemljišnoknjižnom** (ne više u parničnom) postupku, **uz obligatornu** provedbu zemljišnoknjižnog suda, kroz odredbe kojima će se na svim nekretninama koje su pomorsko dobro po samom Zakonu (sastavnice/definicija iz čl.6.), a koje su u zemljišnim knjigama uknjižene kao vlasništvo RH, JLS, državno vlasništvo, društveno vlasništvo, općenarodna imovina, opće dobro, javno dobro i sl., **uknjižit će se pomorsko dobro u zemljišnoj knjizi po prijedlogu državnog odvjetništva** (čl.217.st.5.).

Presumpcija neistinitosti postojećih upisa je kontinuitet i u ZPDML/03 (čl.118.st.1.)[1138] i u ZDPML/23 (čl.217.st.1.)[1139], s time da je po ZPDML/03 još uvijek bilo dopušteno dokazivati suprotno.

U dijelu rada o uređenju pomorskog dobra detaljnije su elaborirane implikacije i reperkusije ovakvog nekonzistentnog pravnog uređenja. Bez ikakve sumnje može se zaključiti:

- da ne postoji pravna sigurnost za adresate pravnih normi – ni za javnopravne subjekte, ali još više za privatnopravne subjekte s obzirom na njihov podređeni financijski i pravni položaj, te da su ovi prvi po naravi stvari (trebali biti) dužni otrpjeti pogreške/propuste javnih vlasti i ne prevaljivati teret posljedica na privatnopravne subjekte;
- da nije zadovoljeno konvencijsko načelo zakonitosti – dostupnosti, preciznosti i predvidivosti – pravila domaćeg prava u njihovoj primjeni, sukladno konzistentnoj praksi ESLJP.

Kod navedene druge promjene koja je nastupila 2003. (nepostojanje obveze provođenja postupka izvlaštenja i određivanja naknade) postoji kontinuitet u RH – i kod ZPDML/03 i kod ZPDML/23.

> **Postavlja se pitanje što bi se dogodilo/što će se dogoditi *ako/kada* pred ESLJP dođe predmet u kojem se postavilo jedno *i/ili* drugo pitanje, a koji je okončan negativno za podnositelja pred hrvatskim tijelima?**
>
> Rezultati istraživanja odgovaraju kako slijedi.

ESLJP je u odluci *Nešić* (2020.) kritizirao zakonodavni okvir u Crnoj Gori kakav je bio i kod nas sve do 2003.[1140]

S obzirom da su hrvatski propisi o pomorskom dobru o pomorskom dobru nakon 2003. (ZPDML/03 i ZPDML/23) otišli *dodatni stupanj niže* u zaštiti postojećih prava i/ili upisa, izvlaštenja i naknade - nema više obveze provođenja postupka izvlaštenja i određivanja naknade,

---

[1138] *"Upisi prava vlasništva ili kojega drugoga stvarnog prava na zemljištu i građevinama na pomorskom dobru za koje se ne može dokazati pravno valjan način stjecanja pravno su nevaljani."*

[1139] *"Svi upisi prava vlasništva na nekretninama koje su pomorsko dobro po samom zakonu iz članka 3. ovoga Zakona i koje su na temelju zakona i prema prijašnjim propisima bile pomorsko dobro, provedeni do stupanja na snagu ovoga Zakona nevaljani su i bez pravnog učinka te su* ***upisani vlasnici dužni trpjeti upis pomorskog dobra****."*

[1140] Dakle, uz propisanu obvezu provođenja postupka izvlaštenja, ali *„nejasno"* kada, s kojim rokom te koja bi bila sankcija ako se postupak nikad ne provede i kakve bi bile posljedice za pravni položaj nositelja postojećih prava i/ili upisa.

a ujedno je država ovlaštena brisati postojeće upise u zemljišnoknjižnom postupku - ***sasvim je izvjesno*** da bi u jednom takvom predmetu (negativno okončanom za podnositelja pred hrvatskim tijelima) ESLJP utvrdio povredu konvencijskog načela zakonitosti sa svim svojim sastavnicama, te povredu konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva iz čl.1. Protokola br.1.

> Pod pretpostavkom da sam VSRH ne napravi preventivno ono što je VSCG napravio tek nakon odluke ESLJP, što bi trebao sukladno svojoj ustavnoj zadaći.

Ujedno, ***izvjesno je*** i da bi ESLJP utvrdio isto i u slučaju ispitivanja opisane prve promjene koja je nastupila 2003. – izraziti diskontinuitet uređenja i pravna nesigurnost u području 1) presumiranja (ne)valjanosti postojećih upisa u zemljišnoj knjizi/tereta dokazivanja valjano stečenog stvarnog prava; te 2) vrste postupka u kojem je država ovlaštena ishoditi brisanje postojećih upisa i upisivanje pomorskog dobra.

> Pod pretpostavkom da sam USRH to ranije ne utvrdi, kako je to napravio 2011., što bi trebao sukladno svojoj ustavnoj zadaći.

U Crnoj Gori je uređenje *„nejasne“* vremenske ograničenosti obveze države da provede postupak izvlaštenja na pomorskom dobru trajalo od 1939. do 2020. (dakle preko 80 godina), a u Hrvatskoj traje i dalje, *uz dodatni stupanj niže* glede zaštićenosti stečenih prava na pomorskom dobru.

U svakom slučaju, kriterij dugotrajnosti određene prakse ne može biti valjan argument za ustavnopravnu (ne)prihvatljivost mijenjanja pogrešne prakse. Ne samo protumoralne i ne samo protuzakonite, nego i protukonvencijske i protuustavne.

> Istraživanje daje utemeljenje za zaključak da se u hrvatskom zakonodavnom okviru i pravnoj praksi nakon 1999. (ceste i drugi javni objekti) odnosno 2003. (pomorsko dobro) – uslijed *„utrke“* za što bržim i lakšim upisivanjem pomorskog dobra (istom logikom i kod cesta) – zaboravilo da se ti (inače legitimni) ciljevi ne mogu ostvarivati *„na račun“* privatnopravnih subjekata te *„na štetu“* pravne sigurnosti i konvencijskog načela zakonitosti.

5.1.3. Usporedivost Hrvatske s Italijom – faktična izvlaštenja gradnjom cesta i drugih javnih objekata te zastarni režim za naknadu

Suprotno zaključcima VSRH (predmeti dopuštene revizije i preispitana hrvatska sudska praksa uslijed odluka ESLJP u predmetima protiv talijanskog tzv. konstruktivnog izvlaštenja), **dva pravna poretka glede zastarnih režima naknade za faktična izvlaštenja jesu <u>usporedivi.</u>**

Uvodno o *prima facie* poveznicama dva pravna sustava:

- dvije države su u određenim razdobljima povijesti bile u okviru zajedničke države, prvenstveno Istra i drugi primorski teritoriji današnje RH;
- obje države su članice EU te su obje pristupnice Konvencije, podložne nadležnosti ESLJP i Odbora ministara VE.

Ono što nije na prvi pogled vidljivo, a rezultati istraživanja su pokazali, je sljedeće:

- da su u obje države sudovi (a ne zakonodavac) ti koji su kreirali pravila zastarnog režima naknade za faktična izvlaštenja tako da je prihvaćeno pravno shvaćanje da dovršetkom radova/nepovratnom izmijenjenošću zemljišta *(irreversibile trasformazione del bene)* nastupaju dva učinka: prijenos vlasništva i početak tijeka zastare za naknadu;
    - s tim da je ovo pravno shvaćanje vrijedilo u Italiji od 1983. (pa i od 1970ih) do 2011. (najkasnije do 2015.), dok u Hrvatskoj vrijedi **od 1999. nadalje**, uz određene promjene od 2024.;
- da je Italija 2001. donijela zakon kojim po odlukama ESLJP nije napravljeno *„potpuno saniranje" (acquisizione sanante),* zbog čega je 2011. napravljena izmjena i dopuna te naknadno potpuno izjednačavanje prakse talijanskih sudova, s čime su ESLJP i Odbor ministara VE bili zadovoljni i zaključili nadzorne procese;
    - s time da je već talijansko rješenje iz 2001. bilo povoljnije za privatnopravne subjekte nego što je to u RH i danas glede početka tijeka zastare za naknadu;
- da je VSRH tijekom 2024. napravio dvije (mada teorijski različite) promjene u smjeru zaštite naknade za faktično izvlaštenje: 1) uvođenje subjektivnog roka u specifičnim opravdanim okolnostima; 2) *„reafirmiranje"* u nekim predmetima pravnog shvaćanja (1986. – 1999.) o odgodi početka tijeka zastare do donošenja rješenja o izvlaštenju;

- s time da rezultati istraživanja prakse ESLJP pokazuju da se ovo ne bi smatralo *„potpunim saniranjem“* i da praksa hrvatskih tijela ne bi prošla test ESLJP.[1141]

Provedeno istraživanje pokazuje da je **nepredvidivost** odlika oba zastarna režima naknade za faktična izvlaštenja, a ona pak kao sastavnica šireg konvencijskog načela zakonitosti, uz (ne)dostupnost i (ne)preciznost.

S jedne strane, u Italiji je ta **nepredvidivost** postojala *najkasnije* od 1983. (vidljivo još u 1970im godinama) pa *najranije* do 2011. zakonodavnom intervencijom koja je konačno zadovoljila ESLJP i konvencijsko načelo zakonitosti *(completa acqusizione sanante).* Prva intervencija zakonodavca bila je 2001., ali su te zakonske odredbe kritizirane kao nedostatne od strane ESLJP i naposljetku ukinute od strane talijanskog Ustavnog suda.

S druge strane, u Hrvatskoj je ta **nepredvidivost** započela 1999. te traje i danas, a intenzivirala se nakon 2011. (ZC/11), a u Italiji se ista nakon 2011. *(čl.42.bis. Testo Unico Espropri)* potpuno elimininala.

Ono što je u RH napravljeno 2024. na određeni način je produbilo pravnu nesigurnost jer se radi o konceptualno različitim intervencijama VSRH – jedno pozivajući se na pravno shvaćanje od 1986. do 1999., a drugo korigiranje pravnog shvaćanja koje vrijedi od 1999. nadalje.[1142]

Osnovna poveznica zastarnog režima naknade za faktična izvlaštenja jest što su u obje države kreirani od strane najviših sudova (VSRH i *Corte de Cassazione*), a ne od strane zakonodavca. Zastarni režim o kojem govore odluke hrvatskih sudova – kao ni u Italiji – nije bio zakonom propisan, već je to nešto što je kreirala sudska praksa. A tek kasnije u Italiji zakonskim propisima se to ***nastojalo iscijeliti*** (talijanski zakon iz 1971. slabo, a iz 2001. malo bolje) odnosno ***uspjelo*** (talijanski zakon iz 2011.) ***iscijeliti.***

No, kako je pokazala analiza prakse ESLJP, konvencijsko načelo zakonitosti ukupnosti pravila domaćeg prava u njegovoj primjeni podrazumijeva ne samo zakonska pravila, nego i praksu sudova. Za razliku od odluke u predmetu *Nešić protiv Crne Gore* gdje je ESLJP kritizirao zakonodavni okvir (propuste Zakona o morskom dobru i drugih propisa Crne Gore), odlukama

[1141] Ni u ovom području, ni u području pomorskog dobra kako je ranije analizirano u dijelu o usporedivosti sa Crnom Gorom.
[1142] *Acquizione sanante* na hrvatski način. Već je talijansko rješenje iz 2001. bilo povoljnije za privatnopravne subjekte nego što je to u RH danas glede početka tijeka zastare za naknadu

ESLJP u mnogobrojnim ovim radom citiranim predmetima protiv Italije kritizirana je praksa talijanskog Kasacijskog suda te drugih sudskih i upravnih tijela, kao i praksa lokalnih vlasti koje su iskorištavale takvu situaciju. Međutim, valja naglasiti da je u odlukama protiv obje države - i u citiranoj odluci protiv Crne Gore i u odlukama protiv Italije - ESLJP utvrdio da je povrijeđeno pravo na mirno uživanje vlasništva iz čl.1. Protokola br.1. Konvencije uslijed kršenja načela zakonitosti (dostupnosti, preciznosti i predvidivosti) pravila domaćeg prava u njihovoj primjeni.

> **Slijedom svega navedenoga, rezultati istraživanja dokazuju – suprotno navodima VSRH koji očito nije napravio dublju (povijesnu) analizu talijanske regulative i prakse u ovom području – da dva pravna sustava jesu usporediva. U oba pravna sustava utvrđena je nepredvidivost zastarnog režima naknade za faktična izvlaštenja.**

Ujedno, ako je možebitni kriterij *„ustaljenosti i dugotrajnosti“* sudske prakse odlučan za ocjenu *„dosljednosti“,* istraživanje talijanskog (pa i crnogorskog) primjera je dokazalo da su se mijenjale i puno dulje[1143] **(pogrešne)** prakse.

Naime, u Italiji je institut tzv. konstruktivnog izvlaštenja *(occupazione acquisitiva)* bio ***prisutan*** u sudskoj praksi od 1970ih pa do 2010ih (dakle preko 40 godina), a ***konstantan*** najmanje od 1983. do 2011. S time da su tzv. hitne okupacije *(occupazione d'urgenza)* prema podacima iz konkretnih odluka rađene i tijekom 1950ih i 1960ih[1144].

U svakom slučaju, kriterij dugotrajne primjene određenog pravnog shvaćanja ne može biti valjan argument kod ocjene ustavnopravne (ne)prihvatljivosti mijenjanja **pogrešne** prakse. Ne samo protumoralne i ne samo protuzakonite, nego i protukonvencijske i protuustavne.

Zar je **konvencijski zakonita** praksa koja je i nezakonita i neustavna, koliko god dugo da se primjenjuje? Zar je **ustavnopravno neprihvatljivo** mijenjati takvu praksu iz razloga što se

[1143] U Crnoj Gori je uređenje *„nejasne“* vremenske ograničenosti obveze države da provede postupak izvlaštenja na pomorskom dobru trajao od 1939. do 2020. (dakle preko 80 godina), a u Hrvatskoj traje i dalje, *uz dodatni stupanj dolje* počevši od 2003. glede zaštićenosti stečenih prava na pomorskom dobru.

[1144] I prema analizi hrvatske sudske prakse, okupacije/preuzimanja posjeda od strane hrvatskih javnih vlasti odnosno tada komunističke Jugoslavije – bez provođenja zakonom propisanog postupka izvlaštenja – su se također događala i prije 1970ih godina, a iz razloga što naknada nikada nije plaćena privatnopravni subjekti su podnosili zahtjeve koji bi bili ili odbačeni zbog nenadležnosti (sa sudskog na upravno tijelo i *vice versa*) ili odbijeni zbog zastare s obrazloženjem da je do prijenosa vlasništva došlo izgradnjom ceste ili drugog javnog objekta, kada je navodno počeo teći opći zastarni rok iz propisa o obveznim odnosima.

(navodno) ustalila dugo godina?[1145] Po odlukama ESLJP, promijenjene su višedesetljetne prakse u Italiji i Crnoj Gori, te takvim zaokretima smetnja nije bilo trajanje ustaljene (nezakonite) prakse.

5.1.3.1. U Italiji od 1983. do 2011. – okupacija zemljišta i radovi uz obvezu provođenja postupka izvlaštenja (zakonsko pravilo – *occupazione d'urgenza/accessione invertita*), a dovršetkom radova/nepovratnom izmijenjenošću zemljišta postignuta dva učinka: prijenos vlasništva i početak tijeka zastare za naknadu (pravilo kreirano u sudskoj praksi – *occupazione acquisitiva/appropriativa*)

ESLJP je u svojim odlukama (2000. nadalje) u predmetima protiv Italije smatrao da sporni institut koji je kreirao talijanski Kasacijski sud ***ne udovoljava uvjetima dostupnosti, jasnoće i predvidivosti (foreseeability) pravila domaćeg prava.*** Štoviše, ESLJP je ustanovio da je višedesetljetna primjena spornog instituta dovela do ***dubokih strukturnih poremećaja*** na području mirnog uživanja vlasništva u Italiji, zbog čega je od 2000. pa do 2017. vođen intenzivan nadzor nad talijanskim javnim vlastima u provedbi više od stotinu odluka ESLJP protiv Italije gdje je utvrđena povreda članka 1. Protokola broj 1. Konvencije.

Kao glede prakse talijanskog Kasacijskog suda, rezultati istraživanja pokazuju – uslijed utvrđene **usporedivosti** dva pravna sustava - da bi ESLJP izvjesno slično utvrdio i u predmetima protiv Hrvatske u odnosu na spornu praksu VSRH. **Usporedivost** je potvrđena u svibnju 2026. objavom odluke ESLJP u predmetu *Jurić protiv Hrvatske.*

Dobar materijal za analizu predstavlja ranije citirana presuda VSRH (Rev-913/21) iz 2025.

a) U citiranoj presudi VSRH navodi da je *„talijanska sudska praksa **najprije dopuštala** naknadu bez ikakvog vremenskog ograničenja, da bi se kasnije primjenjivao petogodišnji zastarni rok“,* pa da zato talijansko pravo nije bilo *„u pogledu primjene zastarnog roka **predvidivo** oštećenicima“* **što da u domaćem zakonodavstvu nije slučaj.*[1146]***

Istina, talijanska sudska praksa do stožerne odluke Kasacijskog suda iz 1983. je bila sve samo ne jedinstvena glede predmetnih pitanja primjene Zakona iz 1971. Štoviše, kako je pokazalo

[1145] *Quod ab initio vitiosum est, non potest tractu **temporis** convalescere. Što se grbo rodi, **vrijeme** ne ispravi.*

[1146] Pozivajući se na jednu točku obrazloženja (točka 65.) odluke u predmetu *Carbonara i Ventura protiv Italije* sa navodnim zaključkom ESLJP da su se stajališta talijanskih sudova *„**mijenjala na način** koji nije bio **dosljedan**“*. U citiranoj točki ESLJP je naveo da se „*sudska praksa o konstruktivnim izvlaštenjima razvila na način koji je doveo do toga da se to pravilo primjenjuje nedosljedno“,* pozivajući se na uvodne točke obrazloženja (21. – 35.) o tri linije sudske prakse prije stožerne odluke Kasacijskog suda iz 1983.

istraživanje, u razdoblju 1970ih godina puno dominantnija je bila linija sudske prakse koja je zavladala nakon 1983. pa gotovo sve do odluka Kasacijskog suda iz 2015. kad je i na nacionalnoj razini definitivno utvrđena konvencijska inkompatibilnost ovog instituta.

No, rezultati istraživanja pokazuju da:

- nije točno da je ***„talijanska sudska praksa najprije dopuštala naknadu bez ikakvog vremenskog ograničenja“*** jer bi to značilo da je određeno razdoblje bila ***ujednačena*** praksa o *„nezastarivosti“* Kasacijskog suda i nižestupanjskih sudova u Italiji, što nikad nije bilo tako – izuzev nakon zakonske izmjene iz 2011.;
- nije točno da bi hrvatsko zakonodavstvo i sudska praksa ***„u pogledu primjene zastarnog roka bili predvidivi“*** privatnopravnim subjektima.

Kako je već utvrđeno, zastarni režim naknade za faktično izvlaštenje je **jednak** (trenutno) u RH i (prije) u Italiji – petogodišnji zastarni rok od trenutka nepovratne transformacije zemljišta u kojem razdoblju izvlaštenik mora podnijeti tužbu za isplatu redovnom parničnom sudu protiv lokalnih vlasti koje su novi vlasnik. Ako je ESLJP utvrdio **nepredvidivost** primjene zastarnog roka kod Italije, onda će utvrditi **jednako** to i kod RH.

b) Nadalje, u citiranoj presudi VSRH navodi nešto što nije navedeno u odlukama ESLJP protiv Italije: da su talijanski sudovi ***„najprije dopuštali naknadu bez ikakvog vremenskog ograničenja“***. Taj kategorički zaključak demantiraju rezultati istraživanja[1147]. Ujedno bi bilo primjenjivije za hrvatske sudove navesti da su (prije 1999.) dopuštali naknadu bez ikakvog vremenskog ograničenja.[1148] Drugim riječima, upravo je hrvatska sudska praksa **ujednačeno** *„najprije (od 1986.) dopuštala naknadu bez ikakvog vremenskog ograničenja, da bi se kasnije (od 1999.) primjenjivao petogodišnji zastarni rok“,* dok je praksa talijanskog Kasacijskog suda prije 1983. bila **razjedinjena** i ne postoji razdoblje u kojem bi se moglo reći da bi talijanska sudska praksa ujednačeno dopuštala naknadu bez vremenskog ograničenja.

Osim Zaključka/86 i pronađene sudske prakse do 1999., tijekom istraživanja pronađeno je:

[1147] Među ostalim, točke 21. – 35. obrazloženja odluke ESLJP u predmetu *Carbonara i Ventura protiv Italije*, glede tri linije sudske prakse prije odluke Kasacijskog suda iz 1983.
[1148] Imajući u vidu dio ovog rada o utvrđenom mijenjanju pravnih shvaćanja hrvatskih sudova glede zastarnog režima naknade za faktična izvlaštenja u razdobljima 1986. – 1999., 1999. – 2024. i nakon 2024.

- puno odluka nižestupanjskih parničnih sudova[1149] u razdoblju do 2025. kojima se suprotstavilo pravnom shvaćanju koje zastupa VSRH od 1999. nadalje;
- shvaćanje **VUSRH** (više odluka u razdoblju 2017. – 2022.) i upravnih sudova da naknada za faktično izvlaštenje – iako se njena visina ne može utvrđivati pred upravnim tijelom, nego pred parničnim sudom – ne zastarijeva;
- par odluka **VSRH** iz 2024.[1150] kojima je ***„reafirmirano“*** pravno shvaćanje iz citirane odluke iz 1998. i iz Zaključka iz 1986.;

što sve – i pojedinačno i skupno – demantira zaključke VSRH iz citirane i drugih odluka u kojima je utvrdio navodnu *„nepodudarnost/različitost“* talijanskih i hrvatskih rješenja u ovom području.

c) U citiranoj presudi VSRH je naveo da su od trenutka oduzimanja zemljišta (1980.) tužitelji „*imali na raspolaganju djelotvorno pravno sredstvo za zaštitu svojih pravnih interesa i da je primjena zakonskih rokova za njih bila dovoljno predvidiva s obzirom* ***da je rok zastare bio propisan zakonom.“***

Riječ je o pogrešnoj premisi iz koje je proizišao pogrešan zaključak. Naime, naknada za izvlaštenje nije obveznopravne naravi da bi se na nju mogli primjenjivati zastarni rokovi iz propisa o obveznim odnosima – bilo opći zastarni rok, bilo zastarni rokovi za naknadu štete. Propis o vlasništvu glede naknade za izvlaštenje upućuje na primjenu propisa o izvlaštenju, a sudovi su proizvoljno počeli primjenjivati zastarne rokove iz propisa o obveznim odnosima kvalificirajući naknadu za izvlaštenje kao obveznopravnu tražbinu. Riječ je o tražbini vlasničkopravnog karaktera koja ujedno ima ustavno i konvencijsko utemeljenje.

Zastarni rokovi iz propisa o obveznim odnosima nisu primjenjivi na naknadu za izvlaštenje imajući u vidu i dva ustavnopravna argumenta:

- s jedne strane, Ustavom jest ***zajamčena*** naknada za izvlaštenje, i to ne primarno kao ***pravo*** izvlaštenoga, nego kao ***dužnost*** javne vlasti koja ne može izvlastiti nikoga bez naknade – svako izvlaštenje mora biti provedeno ***uz naknadu;***

[1149] Primjerice presuda Rev-787/22 iz 2024. kojom su preinačene obje nižestupanjske presude prihvaćanjem revizije Grada Zagreba kao tuženika i njegovog prigovora zastare.
[1150] Rev-505/24 i Rev-510/24.

- s druge strane, Ustavom nije zajamčeno pravo na naknadu štete i ostale obveznopravne tražbine iz propisa o obveznim odnosima, nego je prepušteno zakonodavcu urediti te odnose, pa i vremenski ograničiti zastarnim rokovima, za razliku od naknade za izvlaštenje.

Pravilo o konstruktivnom izvlaštenju/***occupazione acquisitive (accessione invertita)*** u Italiji je prvo bilo u praksi (1980e i 1990e), pa onda u zakonu (2001., pa 2011. i dalje), a u RH oduvijek samo u praksi, ni danas nema te odredbe u nekom propisu o ***„obrnutom pristupanju“*** koje se provodilo u praksi i prije ZC/11, pa i prije 1970ih godina. S time da ***„obrnuto pristupanje“*** u Hrvatskoj nikad ***nije dovršeno***[1151] određivanjem naknade, već je i taj teret prebačen na privatnopravne subjekte da sami traže pred parničnim sudom, i to uz navodno *„predvidivo“* vremensko ograničenje.

d) Naposljetku, u citiranoj odluci presudi VSRH je naveo *„da su navedeni predmeti rješavani u kontekstu talijanskog zakona koji je dopuštao javnim vlastima graditi i prije izvlaštenja, uz obvezu da se kasnije izvrši formalno izvlaštenje i isplati naknada“.*

Ovo je više argument protiv Hrvatske, nego protiv Italije. Tim više bi sporno postupanje javnih vlasti u Hrvatskoj – gledano u širem razdoblju od 1950ih do danas - trebalo biti sankcionirano. Naime, zakoni koji su vrijedili i vrijede u Hrvatskoj ne dozvoljavaju ovo što su talijanski zakoni (1971. i 2001.) dozvoljavali, a javne vlasti u Hrvatskoj su to ipak radile i rade. Zajedničko je što i hrvatske i talijanske javne vlasti nakon prisilnog prijenosa prava vlasništva *„nepovratnom transformacijom zemljišta“* ne bi provodile formalni postupak izvlaštenja i platile naknadu, što je u praksi rezultiralo time da su privatnopravni subjekti bili prisiljeni podnositi tužbe pred redovnim sudovima te bi često bili odbijeni zbog prigovora zastare.

5.1.3.1.1. Djelomično *„saniranje“ (acqusizione sanante)* čl.43. zakona iz 2001. – obveza donijeti akt o izvlaštenju uz određivanje naknade te dostaviti akt vlasniku, u kojem trenutku nastupa prijenos vlasništva

Odredbama čl.43. talijanskog Zakona o izvlaštenju iz 2001. omogućeno je tijelima javne (najčešće lokalne) vlasti da izdaju formalne akte o izvlaštenju/stjecanju **ozakonjujući** ranije nezakonita

[1151] Iako se VSRH u argumentiranju *talijanske nedosljednosti i hrvatske dosljednosti* poziva na talijanski zakon koji je dozvoljavao talijanskim vlastima ***„obrnuto pristupanje“*** (dakle, prvo okupacija i radovi, pa onda izvlaštenje i naknada), to se pokazuje više argumentom protiv Hrvatske, nego protiv Italije. Zakoni na teritoriju Hrvatske to nikad nisu dozvoljavali, pa se to ipak radilo. S time da – kao u Italiji – obrnuto pristupanje se sastoji od dva dijela, a ovaj drugi dio često nije izvršen, pa se radi o **nedovršenom obrnutom pristupanju – faktičnom izvlaštenju bez naknade.**

stjecanja, dajući jasnoću i preciznost u određivanju trenutka prijenosa vlasništva. Naime, trenutak nepovratne izmijenjenosti zemljišta postao je irelevantan, već je **trenutak izdavanja i dostave izvlašteniku akta javne vlasti o stjecanju** ujedno trenutak prelaska vlasništva sa privatnopravnog subjekta na javnopravni subjekt.

Namjera talijanskog zakonodavca bila je **ozakoniti** ono što je do sada bio samo produkt sudske prakse, bez obzira što je ESLJP svaku praksu o oduzimanju bez valjane osnove stjecanja, osobito bez naknade, okvalificirao kao povredu konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva.

Tako se u praksi talijanskog Kasacijskog suda (2003. – 2005.) razvila orijentacija po kojoj nakon usvajanja Zakona iz 2001. ono što se nekoć zvalo konstruktivno izvlaštenje više ne bi bilo u suprotnosti s Konvencijom jer je sada i ***ozakonjena praksa koja još od 1983. predstavlja konstantu,*** čime da je zadovoljen zahtjev predvidivosti *(foreseeability)* koji ESLJP postavlja kao jedno od sastavnica načela zakonitosti *(principle of lawfulness).*

Consiglio di Stato (najviši upravni sud u Italiji) je odlukom iz 2005. zasjedajući na plenarnoj sjednici izvršilo tumačenje citiranih odredbi članka 43. te je iskritizirano nezakonito postupanje organa javne vlasti, uz zalaganje za osiguravanje povrata imovine njezinom vlasniku - bez obzira na izvršenu transformaciju/prenamjenu zemljišta, s obrazloženjem da predmetne okupacije nisu ništa drugo nego povrede prava vlasništva zbog kojih se nositelj prava vlasništva može poslužiti sredstvima za zaštitu po odredbama propisa o vlasništvu.

Citirana (tadašnja) različitost shvaćanja talijanskog najvišeg suda i najvišeg upravnog suda neodoljivo podsjeća na (trenutnu) različitost shvaćanja hrvatskog najvišeg upravnog suda (VUSRH) i VSRH kao najvišeg suda u državi.

Naime, u oba pravna sustava izvlaštenik mora putem parničnog suda ostvarivati naknadu, a ne u upravnom postupku, ali u oba sustava visoki upravni sudovi izražavaju suprotna shvaćanja najvišem sudu u zemlji, posebno naglašavajući neizostavnost naknade za izvlaštenje – VUSRH ističe njezinu nezastarivost, a *Consiglio di Stato* ističe nužnost restitucije i povrata nekretnine u slučaju izostanka akta o stjecanju i određivanja naknade.

Naposljetku, već i ovo rješenje iz 2001. – koje po stavu ESLJP i talijanskog Ustavnog suda nije bilo konvencijski/ustavno prihvatljivo – jest **povoljnije** za privatnopravne subjekte nego što je to u RH od 1999. nadalje, pa čak i nakon upitno *„pozitivnih“* promjena 2024., imajući u vidu da je

od 2001. u Italiji zakonom propisana obveza javnih vlasti da – ako žele ozakoniti prijenos vlasništva u svoju korist – donesu akt o izvlaštenju uz određivanje naknade, te ga dostave vlasniku. Ti najminimalniji postupovni standardi u Italiji – iz 2001., kamoli oni viši standardi iz 2011. - u RH ne vrijede ni nakon 2024.

Kada se uzme u obzir da prema odlukama ESLJP i prema izvješćima Odbora ministara VE rješenje talijanskog zakona iz 2001. nije bilo zadovoljavajuće, nego je talijanski zakonodavac morao uvesti i prijenos vlasništva pod odgodnim uvjetom isplate naknade koja je određena naprijed citiranim aktom o izvlaštenju, može se gotovo bez sumnje zaključiti da bi stanje postojeće sudske prakse u RH bilo proglašeno suprotno Konvenciji.

5.1.3.2. U Italiji nakon 2011. – obveza donijeti akt o izvlaštenju uz određivanje naknade te dostaviti akt vlasniku, a prijenos vlasništva u trenutku plaćanja naknade (zakonsko pravilo iz čl.42.bis. o potpunom *„saniranju“ - acquisizione sanante)*

Italija je prvotno na odluke ESLJP i očitovanja Odbora ministara VE pokušala odgovoriti donošenjem novog zakona o izvlaštenju (2001.) kojim je samo **ozakonila** dosadašnju praksu, što je ESLJP u narednim odlukama iskritizirao, pa je talijanski Ustavni sud 2010. poništio citiranu odredbu (čl.43.) kao neustavnu te je 2011. uvedena nova zakonska odredba (čl.42.bis.) za koju je izrijekom određena obveza tumačenja u svjetlu Konvencije i prakse ESLJP.

Stajalište danas prihvaćeno u Italiji – nakon više desetljeća protukonvencijskog djelovanja - jest da **mora biti donesen pisani akt o izvlaštenju** koji mora sadržavati obavijest svakom pojedinačno određenom vlasniku da točno određeno zemljište je sada vlasništvo jedinice lokalne samouprave i da će mu se isplatiti naknada u točno određenom iznosu, te koji akt mora biti pojedinačno dostavljen vlasniku (ovo i od 2001.), a da **do prijenosa vlasništva dolazi pod odgodnim uvjetom isplate naknade** (ovo tek od 2011.).

Dakle, u Italiji se više ne radi o obvezi vlasnika da traži naknadu, nego se naknada **po službenoj dužnosti** određuje i isplaćuje.

Slijedom navedenoga, za razliku od Hrvatske koja je donijela određeni zakon po kojemu je dano ovlaštenje gradovima i općinama da sami procjenjuju je li neka nekretnina cesta u njihovom vlasništvu ili ne, istodobno bez dužnosti da o tome pravovremeno i pojedinačno obavijeste ranije

vlasnike, Italija je predvidjela donošenje pojedinačnog akta o izvlaštenju koji se obvezno dostavlja svakom vlasniku i u kojem je određena naknada - plativa bez posebne aktivnosti vlasnika.

Ono što je značajna promjena nove odredbe u odnosu na poništenu - u kontekstu predmeta ovog istraživanja – jest ***prijenos vlasništva pod odgodnim uvjetom isplate naknade***[1152]. Nepovratna transformacija zemljišta u Italiji od 2011. - što je potvrđeno praksom najviših instanci (*Consiglio di Stato*, Kasacijski sud, Ustavni sud) - više ***ne*** proizvodi učinak prijenosa vlasništva. U sudskoj praksi je zauzeto shvaćanje kada rješenje o izvlaštenju nije izdano ili je poništeno, zauzimanje i manipuliranje nekretninama od strane javne vlasti predstavlja - neovisno o postojanju akta o javnom interesu - protupravnu radnju koja ne dovodi do prijenosa vlasništva na javnu vlast, već do njezine odgovornosti za isplatu naknade. Također, zastara više ne teče ni od same okupacije, ni od završetka radova, ni od nepovratne transformacije zemljišta, pa čak ni od donošenja i dostave akta o izvlaštenju.

Pravnoteorijski u širem smislu, moglo bi se zaključiti da u Italiji od 2011. i u Crnoj Gori (glede pomorskog dobra) od 2020. (oboje nakon intervencije ESLJP) vrijedi za privatnopravne subjekte **još povoljnije rješenje** od onoga koje od 1986. vrijedi u državama sljednicama SFRJ i koje se u ovom istraživanju naziva **„odgođena zastarivost“** naknade za izvlaštenje – početak tijeka zastare od dostave ili od ovršnosti akta o izvlaštenju i naknadi.

Drugim riječima, u Italiji od 2011. i u Crnoj Gori glede pomorskog dobra od 2020. vrijedi **„apsolutna nezastarivost“** naknade za izvlaštenje s obzirom da se radi o konceptualno zaokruženom modelu u kojem do primjene ne dolazi čak ni desetogodišnji zastarni rok od ovršnosti akta o izvlaštenju. Naime, prijenos vlasništva nastupa tek kad se naknada plati.

S obzirom da nije došlo do prijenosa vlasništva sve dok se ne isplati aktom određena naknada, do trenutka prijenosa vlasništva, vlasnik ima sva prava koja proizlaze iz općih propisa o vlasništvu (vindikacijska i negatorijska zaštita, i dr.) i o obveznim odnosima (odštetni zahtjev radi izgubljene dobiti, kondikcijski zahtjev radi uporabe tuđe stvari u svoju korist) prema javnoj vlasti koja je izgradila javni objekt na njegovu zemljištu i/ili koja je u posjedu njegova zemljišta. To potvrđuje i izvršena analiza odluka o naknadi (ne o meritumu) ESLJP u predmetima protiv Italije – *Carbonara i Ventura, Belvedere Alberghiera S.R.L., Scordino, Pasculli,* pa i *Guiso Gallisay.*

[1152] Slično u Crnoj Gori glede pomorskog dobra nakon odluke ESLJP iz 2020. u predmetu Nešić.

5.1.3.3. U Hrvatskoj od 1999. do 2024. – prijenos vlasništva temeljem prijelaznih zakonskih odredbi s učinkom *ex tunc* dovršetkom radova/nepovratnom izmijenjenošću zemljišta u kojem trenutku i početak tijeka zastare za naknadu (pravilo kreirano u sudskoj praksi)

Uspoređujući sustave Hrvatske i Italije, uvodno je potrebno ponoviti uređenje u Hrvatskoj u razdoblju od 1986. od 1999., pa se u tom smislu upućuje na dio o usporedivosti s državama sljednicama SFRJ u kojem je to elaborirano.

U svakom slučaju, promatrano u cjelini razdoblje od 1986. do danas (gotovo 40 godina), zastarni režim glede naknade za izvlaštenje ne može se ocijeniti kao ***„dosljedan“***[1153] kako to prikazuje VSRH u svojim revizijskim odlukama kojima je – bez dublje analize i obrazloženja – zaključio da je opisana talijanska situacija ***„nepodudarna“*** s hrvatskom situacijom.

> Rezultati istraživanja su pokazali da je hrvatski zastarni režim bio nedosljedan kao i talijanski, te da citirane odluke ESLJP u predmetima protiv Italije imaju pravne učinke u RH.

Imajući u vidu ustavnu zadaću VSRH o ujednačavanju primjene prava, u revizijskim odlukama – kada je već dopušteno podnošenje revizije zbog ***„potrebe preispitivanja sudske prakse“*** – nužno je podnositelju revizije obrazložiti 1) koji je zakonodavni okvir i sudska praksa u Italiji te 2) po čemu se talijanski zakonodavni okvir i talijanska sudska praksa ***„ne podudaraju“*** s hrvatskim zakonodavnim okvirom i hrvatskom sudskom praksom.

> Ovim radom je to napravljeno, ali sa suprotnim zaključkom o *podudarnosti/usporedivosti* dva pravna sustava. Prethodno je elaborirano glede Italije, a u nastavku sumarno izlaganje glede RH.

Prijelaznim i završnim odredbama ZC/11 određeno je da na dan stupanja na snagu tog Zakona sve postojeće površine koje se koriste za promet vozilima dostupne neograničenom krugu osoba **postaju** tzv. nerazvrstane ceste koje predstavljaju javno dobro u općoj uporabi i u neotuđivom vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Radi se o suviše pojednostavljenoj zakonskoj odredbi koja se ticala cijelog hrvatskog teritorija, a **njeni učinci za građane ne mogu se smatrati dovoljno**

[1153] Kritika ESLJP u predmetima protiv Italije nije bila zbog nedosljednosti prakse, nego zato što dugogodišnja praksa nije pružala pravnu sigurnost ***(certezza)*** adresatima i nije im bila predvidiva ***(prevedibile),*** s obrazloženjem i da praksa koja ima osnovu u zakonu te koja je dugogodišnja i ustaljena ne mora značiti da je zakonita u konvencijskom smislu.

dostupnim, jasnim i predvidivim. Povijesnom analizom propisa o izvlaštenju (eksproprijaciji) i o cestama, zaključeno je da **prijelazne odredbe ZC/11 zaista jesu imale izvlašćujuće učinke.**

USRH je u svojoj odluci od 7.2.2017. (više od pet godina nakon stupanja na snagu ZC/11) odbio pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba ZC/11, iako *„potezom pera"* jest došlo do velikog broja faktičnih izvlaštenja bez predviđenog provođenja bilo kakvog postupka i obaviještenosti ranijih vlasnika te bez predviđene isplate naknade na bilo koji način, što je suprotno **ustavnom pravu na pravično suđenje i ustavnoj zabrani oduzimanja bez naknade.**

Gradovi/općine su – što je bilo i za očekivati – proglašavale svoje vlasništvo nerazvrstanih cesta na nekretninama koje su uknjiženo vlasništvo privatnopravnih osoba (čak i prije ZKG/18 kojim odredbama je izrijekom predviđeno da to procjenjuju sami gradovi i općine), bez da su ih o tome na bilo koji način pojedinačno obavještavali (osim eventualno objavom u svom javnom glasilu) i bez da su barem proračunski predvidjele i/ili deponirale sredstva za naknadu.

> Kako je VSRH uredio zakonom neuređeni zastarni režim naknade za predmetna faktična izvlaštenja?

Odredbe čl.33. i 170. ZV-a – koje izrijekom upućuju na naknadu po propisu o izvlaštenju – VSRH je protumačio tako da je naknada za faktično izvlaštenje okvalificirana kao obveznopravni zahtjev koji zastarijeva u zastarnim rokovima iz propisa o obveznim odnosima. Drugim riječima, iako vlasnički zahtjev za povrat stvari ***ne može zastarjeti*** (čl.161.st.2. ZV-a), VSRH je zaključio:

- da ***može prestati*** nezakonitom transformacijom nekretnine (bez postupka izvlaštenja i bez naknade);
- da u tom trenutku nastaju ***dvojaki učinci***: 1) prijenos vlasništva i 2) početak tijeka zastare za naknadu kao *„običnu"* obveznopravnu tražbinu.

Pravno shvaćanje koje su zauzeli redovni sudovi nije samo za sebe uzrokovalo nepravde o kojima je riječ, već je riječ o sinergijskim učincima:

- manjkavo uređenje zakonodavca kod donošenja ZC/11, ne propisujući ujedno i način ostvarivanja naknade za izvlaštenje, kako je to napravljeno primjerice kod propisa o pomorskom dobru;

- pogrešno utvrđenje USRH da bi sve nerazvrstane ceste prije stupanja na snagu ZC/11 bile u vlasništvu države;
- te u konačnici praksa gradova i općina koje su koristile mogućnosti koje su im se otvorile i odlučivale u vlastitoj stvari;

koji pojedinačno i u cjelini mogu biti predmet ispitivanja ESLJP kod ocjene (ne)poštivanja načela zakonitosti – dostupnosti, preciznosti i predvidivosti – pravila domaćeg prava u njegovoj primjeni.

5.1.3.4. U Hrvatskoj od 2024. formalno priznavanje mogućnosti subjektivnog početka tijeka zastare u specifičnim okolnostima konkretnog slučaja kad je bivši vlasnik iz opravdanih razloga za promjenu namjene nekretnine saznao naknadno istekom objektivnog zastarnog roka + *„reafirmiranje“* pravnog shvaćanja (u nekim predmetima) iz razdoblja 1986. – 1999. o odgodi početka tijeka zastare do donošenja akta o izvlaštenju

U naslovu naznačene dvije promjene koje su 2024. nastupile u Hrvatskoj međusobno si pravnoteorijski proturječe i dodatno produbljuju pravnu nesigurnost glede zastarnog režima naknade za faktično izvlaštenje.

S jedne strane, uvođenjem subjektivnog početka tijeka zastare samo se korigiralo dominantno pravno shvaćanje VSRH u razdoblju od 1999. nadalje, uvođenjem iznimne fakultativne opcije ovisno o dokazivanju *„specifičnih opravdanih“ okolnosti/razloga* u svakom konkretnom slučaju.

S druge strane, iste 2024. godine, u nekim predmetima je VSRH *„reafirmirao“* pravno shvaćanje iz razdoblja od 1986. do 1999. po kojem je zastara tekla od donošenja akta o izvlaštenju, dakle ni od nepovratne transformacije zemljišta, ni od saznanja za takvu prenamjenu nekretnine.

Rezultati istraživanja dozvoljavaju povlačenje paralele s Italijom - poveznice 2024. godine u hrvatskom uređenju zastarnog režima naknade za faktična izvlaštenja s 2001. godinom u talijanskom uređenju istoga. Drugim riječima, radi se o pokušajima ***„saniranja“*** nepravdi u hrvatskom uređenju opisanih problema, kao **svojevrsni pokušaj *acquisizione sanante* na hrvatski način.** Iako je ono što je napravljeno 2001. u Italiji puno ispred – u kontekstu predmeta istraživanja – ovoga što je 2024. napravljeno u RH.

Osim ranije spomenutih najminimalnijih postupovnih standarda koji u RH izostaju (akt o izvlaštenju uz određenu naknadu i njegova dostava), u Italiji se od 2001. *„saniranje“* pokušalo

postići zakonom, a ne sudskim intervencijama. Osim toga, i nakon uvođenja mogućnosti primjene subjektivnog roka, u RH je i dalje teret na privatnopravnom subjektu, a ne javnopravnom. I dalje je pojedinac taj koji mora dokazati specifične okolnosti zbog kojih je za faktičnu prenamjenu njegovog zemljišta saznao i pet godina nakon.

Citirani radovi u hrvatskoj pravnoj znanosti[1154] prepoznaju zastaru kao ograničenje konvencijskog i ustavnog prava na pristup sudu, jednako kao što je faktično izvlaštenje ograničenje konvencijskog i ustavnog prava na mirno uživanje vlasništva. **Pitanje je zakonitosti i razmjernosti takvih ograničenja odnosno miješanja države.**

Kada je riječ o zastari i ograničavanju prava na pristup sudu, najtočniji odgovor bi bio - po mišljenju prethodno citiranih autorica - da se početak tijeka zastare treba računati uvažavajući okolnosti konkretnoga slučaja odnosno da se duljinu rokova i njihovo računanje ne smije *„mehanički“* primjenjivati. Jedino se tako može izbjeći *„pretjerani formalizam“* s jedne i *„pretjerana fleksibilnost“* s druge strane, odnosno izbjeći povrede konvencijskih prava. Dakle, nužno je konkretni činjenični supstrat *(questio facti)* provjeriti u svakom slučaju. Na njega treba odgovoriti svaki savjesni sudac, a odgovorit će instrumentima koje mu pruža Konvencija i načelo razmjernosti iz čl.16. Ustava RH. U suprotnom ESLJP proglašava konkretnu primjenu zastare nerazmjernim ograničavanjem konvencijskih prava.

Postavlja se pitanje **mora** li prigovor zastare - kojeg izjavljuju javnopravni subjekti (npr. gradovi i općine), pa i u slučaju da jest osnovan *mehaničkom* primjenom pravila, rezultirati presudom kojom se odbija tužbeni zahtjev privatnopravnog subjekta radi isplate nikad isplaćene naknade za vlasništvo koje su javnopravni subjekti oduzeli izvan postupka kojeg je država zakonski propisala? Institut zastare ima svoje uporište ponajviše u načelu pravne sigurnosti i u djelovanju vremena na pravne odnose. Analizirajući sudsku praksu[1155] i pravnu znanost[1156], zaključuje se da u nekim slučajevima postoje pravno utemeljeni razlozi za zauzimanje stava da utvrđena zastara ne mora uvijek i beziznimno dovoditi do odbijanja zahtjeva, nego da se u nekim slučajevima može govoriti o ***„pravu na korištenje zastare“*** koje kao takvo sud može odbiti ako tuženik ne dokaže činjenice

[1154] Op.cit., Mihelčić, G., i druge koautorice.
[1155] Odluke ESLJP u predmetima *Yagtzilar i drugi protiv Grčke (2001.), Phinikaridou protiv Cipra (2007.), Stagno protiv Belgije (2009.), Esim protiv Turske (2013.), Moor protiv Švicarske (2014.),* te izdvojeno podupiruće mišljenje suca Šumanovića uz odluku USRH (2020.) U-III-3062/19
[1156] Op.cit., Dobronić, R.

koje opravdavaju njegovo pozivanje na institut zastare odnosno ako se utvrdi da je pozivanje na institut zastare protivno načelu savjesnosti i poštenja, načelu zabrane zlouporabe prava i drugim temeljnim načelima.

Kad se i ne bi u RH prihvatio zastarni režim naknade za faktično izvlaštenje 1) kakav je u Italiji nakon 2011. i u Crnoj Gori glede pomorskog dobra nakon 2020.; 2) ni kakav je u BiH, Srbiji, S. Makedoniji i Crnoj Gori u kontinuitetu od 1986. do danas glede izgradnje ceste i drugih javnih sadržaja; rezultati istraživanja nedvojbeno pokazuju da do promjene u hrvatskoj pravnoj praksi i zakonodavnom okviru mora doći. O predloženom modelu promjene u posljednjem dijelu ovog rada.

5.1.4. Teorijska razrada i klasifikacija faktičnih izvlaštenja

Pojave faktičnog izvlaštenja - u smislu prisilnog prijenosa vlasništva bez provođenja postupka izvlaštenja/bez donošenja rješenja o izvlaštenju – nesumnjivo postoje (i) u pravnom poretku RH, ali do sada nisu bile teorijski prepoznate i sistematizirane.

Osim temeljne podjele svakog izvlaštenja na potpuno i na nepotpuno izvlaštenje, u kontekstu teme istraživanja, više o oblicima izvlaštenja karakterističnima za faktična izvlaštenja.

5.1.4.1.Fizička oduzimanja i regulatorna oduzimanja - *takings (physical and regulatory)*

Klasifikacija na fizička i regulatorna oduzimanja je najkarakterističnija za faktična izvlaštenja. Kriterij podjele je trenutak u kojem dolazi do prisilnog prijenosa prava vlasništva s privatnopravnog subjekta na javnopravni subjekt:

a) u trenutku fizičkog preuzimanja posjeda/okupacije tuđe nekretnine odnosno početka/završetka radova i izgradnje javnog objekta **(fizička faktična izvlaštenja);**
b) u trenutku donošenja određenog akta javne vlasti - zakon, prostorni plan, odluka subjekta javne vlasti i slično **(regulatorna faktična izvlaštenja).**

Prema kriteriju akta kojim dolazi do početka učinaka faktičnog izvlaštenja u praksi su najuočljivija prostornoplanska faktična izvlaštenja i zakonska faktična izvlaštenja. Prema kriteriju donositelja tih akata, mogu se promatrati i kao faktična izvlaštenja jedinica prostorne samouprave te kao faktična izvlaštenja parlamenta. I jedna i druga se mogu nazvati regulatornim faktičnim izvlaštenjima kod kojih nužno ne dolazi odnosno još nije došlo do fizičkog faktičnog izvlaštenja.

Time dolazimo i do podjele na fizička izvlaštenja i ona koja nisu fizička prema kriteriju (ne)oduzimanja posjeda zemljišta.

U uvodnom dijelu rada (općenito o institutu izvlaštenja), Sjedinjene Američke Države su naznačene kao pravni sustav u kojem su unatrag više od stotinu godina prepoznata citirana dva osnovna pojavna oblika faktičnih izvlaštenja, primjenom kriterija trenutka u kojem/radnje kojom dolazi do prisilnog prijenosa izvlaštenja:

- regulatorna oduzimanja ***(regulatory takings);***
- fizička oduzimanja ***(physical takings).***

Ono što bi se kod nazvalo formalnim postupkom izvlaštenja, u SAD se naziva postupkom iz ovlasti ***„eminent domain" (*u Italiji *potere ablatorio),*** a rješenje o izvlaštenju uz određenu naknadu se naziva ***„condemnation"*** koja uključuje određivanje ***„just compensation".*** S druge strane, ukoliko se ne provede postupak, a došlo je do regulatornog ili do fizičkog oduzimanja, dolazi do situacije već više puta spomenutog ***„obrnutog pristupa"*** što bi se odnosilo na situacije faktičnog izvlaštenja u Hrvatskoj[1157] ili ***accessione invertita*** što se odnosi na tzv. konstruktivno izvlaštenje u Italiji koje je konačno *„sanirano"*[1158] od 2011. nadalje. U SAD se takav pristup naziva ***„inverse condemnation"*** i podrazumijeva da izvlaštenik podnosi zahtjev za određivanje naknade.

S ciljem dodatne perspektive o pitanjima ovog istraživanja, konzultirani su i dostupni izvori o pravu SAD na području izvlaštenja. Iako je riječ o potpuno različitim pravnim krugom s kojim Hrvatska (i ostale članice EU, i sljednice SFRJ) dijeli malo toga zajedničkoga, radi se o pojavama i problemima koji po svojoj naravi nisu karakteristika samo nekih geografskih područja, pravnih sustava i pojedinih država. Drugim riječima, riječ je o univerzalnim pitanjima koja se pojavljuju u državama svih oblika uređenja i vlasti, mada se jedne te iste pojave i problemi nazivaju različitim imenima. Međutim, podrobnija analiza uređenja u SAD na razini pojedinih država i na saveznoj razini, osobito s obzirom na spomenutu puno dulju tradiciju uređivanja ovih pitanja (više od 100

[1157] Izvlaštenje *per se* je Ustavom predviđena iznimka od nepovredivosti vlasništva te ta iznimka mora biti provedena 1) u postupku; 2) uz utvrđeni javni interes; 3) uz naknadu, a tek zatim uz prijenos vlasništva. A faktično izvlaštenje je iznimka od iznimke tako da je **pristup obrnut** – prvo učinci prijenosa vlasništva, a zatim bi trebao postupak i naknada, ili samo naknada.

[1158] Uputnicu za *„lijek"* je izdao ESLJP i Odbor ministara VE te je talijanski zakonodavac konačno 2011. korigirao *„lijek"* iz 2001. koji nije potpuno i adekvatno eliminirao posljedice ***„sistemskih povreda i sustavnih poremećaja"*** u razdoblju od 1983. nadalje u Italiji. U talijanskoj pravnoj teoriji se akt o izvlaštenju koji se mora donijeti po zakonu iz 2001./2011. naziva ***acquisizione sanante.***

godina sudskih odluka), zahtijeva zasebno istraživanje[1159], dok se za potrebe ovog rada instrumentaliziraju neke temeljne odrednice uređenja pojava faktičnih izvlaštenja u SAD.

Navedeni pojavni oblici faktičnih izvlaštenja prepoznati su u rezultatima istraživanja hrvatskog pravnog poretka i izabranih poredbenih primjera.

Kako je ranije u radu navedeno (dio o prostornoplanskim faktičnim *„izvlaštenjima"* u RH), tzv. **regulatorna oduzimanja** su rijetko priznata u državama na kontinentu Europe.

Počnimo od Italije u kojoj je sada potpuno **napušteno** tzv. konstruktivno izvlaštenje (1983. – 2011.) **bilo** najbolji primjer **fizičkog** oduzimanja vlasništva, a ne regulatornog.

Da su talijanske vlasti donekle neodređenog stajališta glede priznavanja postojanja tzv. **regulatornih oduzimanja** potvrđuje u ranijem dijelu citirana praksa ESLJP u predmetima protiv Italije – Elia S.R.L. i drugi predmeti – u kojima je određena naknada tužiteljima zbog *višegodišnjeg neprivođenja prostornoplanskoj namjeni.*

U ranije citiranom radu pravne doktrine u SAD[1160], utvrđeno je da se kao posljedica snažnih urbanizacijskih procesa/podizanja tržišne vrijednosti nekretnina krajem 1970ih – osim za ovog rada centralnog tzv. konstruktivnog izvlaštenja – u Italiji pojavio još jedan institut koji je bio protivan ustavnom i konvencijskom jamstvu prava vlasništva. Naime, riječ je bila o pokušaju razdvajanja ***tzv. prava razvijanja/građevinskih zahvata (development rights/concessione di edificare/plafond légal de densité)*** od prava vlasništva na tom istom zemljištu. Tako je u Italiji donesen zakon (prvo 1971., zatim 1977.) kojim su javne vlasti bile ovlaštene prodati navedena ***prava*** na tuđem zemljištu. Ovaj institut je već 1980. proglašen neustavnim od strane talijanskog Ustavnog suda[1161], za razliku od tzv. konstruktivnog izvlaštenja ili *occupazione acquisitiva.*

[1159] Tijekom istraživanja prikupljeni su materijali za veliki broj saveznih država SAD, ali je odlučeno ne opterećivati s time ovaj rad koji je primarno usmjeren na poboljšanje teorije i prakse u RH, s primjerima drugih zemalja na kontinentu Europe. Prikupljeni materijal može biti usmjeren na novi rad glede faktičnih izvlaštenja u SAD i/ili s tim povezane uže teme.

[1160] Op.cit., Renard, V., 2008.

[1161] Op.cit., Renard, str.218. – 220.: ***„Does the Landowner Own the Development Rights Attached to a Piece of Land?*** *The determination of whether the landowner owns development rights evolved during the second half of the twentieth century when strong urban pressure led to soaring land prices. The specification of development rights in local plans led to sharp differentiations in land prices, thus raising the problem of equity among landowners. (...) One possible legal technique to solve the problem of inequity is the redefinition of the contents of the right of property separating the development rights from the property of land, and thus socializing, totally or partially, the development rights.* ***This occurred in different ways in Great Britain in 1947, France in 1975, and Italy in 1977. None of these attempts have***

Institut tzv. konstruktivnog izvlaštenja nije bio djelo zakonodavca, već je njegov sadržaj i pravila kreirala praksa talijanskog Kasacijskog suda. Zakon iz 1971. je ovlastio lokalne vlasti da u iznimnim slučajevima mogu ***u ubrzanom postupku preuzeti posjed/okupirati tuđe zemljište (occupazione d'urgenza)***, s tim da su imali određeni rok u kojem su mogli izvoditi radove te obvezu provesti formalni postupak izvlaštenja. U praksi je taj rok vrlo često probijen, postupak izvlaštenja nikad nije proveden, a javni objekti i infrastruktura (primjerice cesta) su izgrađeni do kraja. A Zakon iz 1971. nije predviđao prijenos vlasništva na javnu vlast, samo ovlaštenje na vremenski ograničeno preuzimanje posjeda. S obzirom da ove situacije nisu bile predviđene zakonom, postojale su različite linije sudske prakse, te je Kasacijski sud od 1983. prihvatio institut s dvjema važnim učincima u jednom te istom trenutku ***nepovratne izmijenjenosti zemljišta (irreversibile trasformazione del bene):*** 1) prijenos vlasništva i 2) zastarni režim za naknadu. Dakle, sudska praksa u Italiji (a ne zakonodavac) je kreirala[1162] pravila 1) i o izvlaštenju, 2) i o zastari za naknadu.

Taj institut se nazivao još ***occupazione[1163] acquisitiva/appropriativa (obrnuti pristup/accessione invertita)*** i predstavljao je **fizičko faktično izvlaštenje** s obzirom da je trenutak nastupanja učinka prisilnog prijenosa vlasništva trenutak dovršetka radova/nepovratne transformacije zemljišta, a to je određeno ne od strane zakonodavca, nego od prakse talijanskog Kasacijskog suda i drugih talijanskih sudova. Ovaj institut eliminiran je iz nacionalnog pravnog poretka, s time da je kod već nastalih situacija zakonodavac intervenirao ***(acquisizione sanante)*** na način da je nametnuo obvezu javnim vlastima – ako žele postići učinke prijenosa vlasništva – da donesu akt o izvlaštenju uz određivanje naknade, a prijenos vlasništva je odgođen do trenutka isplate.

---

been successful in the long run. *(...)* ***A third illustration of this type of policy is the reform of the Concessione di Edificare, which modified the legal and fiscal framework in Italy in 1977.*** *A first legal step resulted from a 22 October 1971 statute stating that the property of land would not include the development right. Theoretically, the development right was vested in the public authority, and that became fact, albeit in a very limited way, with the passage of a 28 January 1977 statute stating that land use is sold by the state (concessione di edificare). The developer was supposed to purchase the development right from the public authority granting the permit****.*** ***This legal construction was rapidly destroyed by the Constitutional Court, first by a January 1980 decision declaring illegal the separation between the right of property and the right to develop and build on a piece of land, and then canceling, as a consequence, all local plans that had been approved before 1977.*** *To an extent, this chain of decisions weakened the Italian planning system for the next decade.“*

[1162] Ali temeljem zakonske osnove koja je dozvoljavala okupacije tuđih nekretnina bez (na nekoliko godina) provođenja postupka izvlaštenja. U Hrvatskoj (ni drugim analiziranim sljednicama SFRJ) nije bilo propisa koji bi dozvoljavao takvo što, ali je analiza odluke sudova pokazala da je u praksi (svih analiziranih država) bilo puno takvih primjera u razdoblju od 1950ih do 2000ih, dakle – konkretno za RH - još prije stupanja na snagu ZC/11.

[1163] Zakon (1971.) je poznavao samo ***„occupazione d'urgenza“,*** a sudovi su ti koji su kreiravši učinke prisilnog prijenosa vlasništva dodali nastavak ***„acquisitiva/appropriativa“.***

Slično kao što se u Italiji pretežno radi(lo) o fizičkim (a ne regulatornim) oduzimanjima, tako i u analiziranim državama sljednicama bivše FNRJ/SFRJ se radilo o fizičkim[1164] preuzimanjima posjeda i radovima, bez provođenja postupka izvlaštenja ***(tzv. faktičkim depos(j)ediranjima),*** najčešće u svrhu građenja cesta/puteva i druge infrastrukture. Određena specifičnost jest što su kod navedenih država **zakonski propisi (pretežno prijelazne i završne odredbe) dali izvlašćujuće učinke navedenim fizičkim oduzimanjima javnih vlasti**.[1165] Analizom prakse sudova u navedenim državama (uključujući RH), zaključuje se da su se navedena fizičke okupacije/preuzimanja posjeda provodile i prije 1990ih godina (za doba jugoslavenske komunističke vladavine), ali i 2000ih godina (nakon osamostaljenja).

Kad bi u analiziranim državama bila prihvaćena tzv. regulatorna oduzimanja kao što je to u SAD, mogle bi se raditi i podjele niže razine. Primjerice, prema kriteriju donositelja akata/regulacija s izvlašćujućim učincima, mogla bi se prepoznati **prostornoplanska faktična izvlaštenja[1166] (grad/općina) naspram zakonskih faktičnih izvlaštenja (nacionalni parlament).** Kod pomorskog dobra se pokazalo istraživanjem da – po aktualnoj praksi u RH – mogu postojati i ona izvlaštenja nastala određenom regulacijom (odluka Ministarstva ili uredba Vlade) makar ne postoji stvarna fizička veza s morem (koju presumpciju bi trebalo biti dozvoljeno obarati), te ona izvlaštenja kod kojih se zaista radi(lo) o izvornom/oduvijek pomorskom dobru, koji dijelovi kopna su po svim zakonskim definicijama/faktičnim kriterijima (od 1939. do danas) povezani s morem.

Zakonski legitimitet/osnaženje je ono što fizičkim izvlaštenjima (okupacijama posjeda bez provođenja postupka izvlaštenja) daje bitnu razliku u odnosu na oduzimanje i/ili uznemiravanje vlasništva. Da nema propisa i utvrđenog javnog interesa, radilo bi se o oduzimanju /ili

[1164] Prostornoplanska namjena nekog zemljišta je u nekim odlukama Vrhovnog suda Srbije i Ustavnog suda Srbije bila dovoljna za izvlašćujuće učinke i određivanje naknade za faktično izvlaštenje, pa i prije privođenja toj namjeni od strane javnih vlasti. Primjerice u ranije naznačenim odlukama Už-472/14 od 25.2.2018., Už-4230/15 od 1.3.2018., Už-1944/18 od 19.11.2020., Rev-12215/22 od 6.3.2024., Rev-6468/22 od 21.3.2024., Rev-31201/23 od 21.3.2024.

[1165] Na primjeru cesta/puteva, u RH je to ZC/11, u Srbiji važeći Zakon o putevima (2018.), stari Zakon o javnim putevima (2005.) i Zakon o javnoj svojini (2011.), u Crnoj Gori važeći Zakon o putevima (2020.), stari Zakon o putevima (2004.) i Zakon o državnoj imovini (2009.).

[1166] Već je naglašeno da u RH (ni u većini zemalja na kontinentu Europe) nije prihvaćeno da donošenje prostornog plana *per se* ima izvlašćujuće učinke. Hrvatski propis (ZPU) u situaciji ograničenosti prostornoplanskom namjenom nastalo umanjenje/gubitak ekonomske vrijednosti (bez izgubljenog prava vlasništva) omogućuje vlasniku da mu se isplati cijela vrijednost nekretnine (a ne samo ta umanjena vrijednost) uz prijenos vlasništva nekretnine, zbog čega se **ovakvo uređenje može nazvati *„obrnutim izvlaštenjem“* – ne prisilnom prodajom, nego prisilnom kupnjom.**

uznemiravanju prava vlasništva te bi vlasnik mogao koristiti sva sredstva zaštite (npr. odredbe čl.161. – 168. hrvatskog ZV-a), uključujući *restitutio in integrum.*[1167] [1168]

> **U svakom slučaju, rezultati istraživanja pokazuju da nijedan zakon i nijedan navodno utvrđeni/postojeći javni interes ne može derogirati ono što je zajamčeno Ustavom i Konvencijom (nadređenost u pravnoj hijerarhiji propisa) – jamstvo naknade za izvlaštenje/zabrana izvlaštenja bez naknade te nepovredivost vlasništva kao najviša vrednota ustavnog poretka RH i temelj za tumačenje Ustava RH.**

5.1.4.2.Hrvatska *de lege lata* - kombinacija fizičko-regulatornih oduzimanja

Slijedom navedenoga, izvlaštenja u analiziranim državama sljednicama bivše FNRJ/SFRJ – ako bi se služilo terminologijom SAD ***(regulatory/physical takings)*** – bi se mogla smatrati **kombinacijom fizičko-regulatornog oduzimanja**. Pravno precizno bi bilo reći da se radi o zakonskom *(ex lege)* izvlaštenju s *ex tunc* učincima od trenutka fizičke dovršenosti javnih radova/početku faktičnog korištenja nekretnine u novoj javnoj namjeni. S tim da je glede zastarnog režima/početka tijeka zastare naknade za izvlaštenje RH od 1999. krenula drugim putem u odnosu na BiH, Srbiju, Sjevernu Makedoniju i Crnu Goru – primjenjujući pravila o zastari iz propisa o obveznim odnosima s početkom tijeka od navedenog trenutka, dok sudovi u drugim državama primjenjuju pravila iz propisa o izvlaštenju pa nema početka tijeka zastare sve dok se ne donese akt o izvlaštenju.

Prethodno elaborirano predstavlja teorijsko razrađivanje pojava faktičnih izvlaštenja na kontinentu Europe – naspram uređenja u Sjedinjenim Američkim Državama – i to u Italiji te u RH i drugim analiziranim državama sljednicama FNRJ/SFRJ.

[1167] U Italiji nakon odluka ESLJP i donošenja Zakona iz 2011., prihvaćeno je rješenje da vlasnik - bez obzira na *„zakonsko saniranje" (acqusizione sanante)* i bez obzira što su javne vlasti možebitno na kraju ipak donijele akt o izvlaštenju – ima pravo na *restitutio in integrum,* osim ako se ne odrekne tog prava. U usporedbi s tim, hrvatsko trenutno prihvaćeno rješenje je da vlasnik nema pravo na restituciju, a ujedno mu je u trenutku stupanja na snagu ZC/11 već zastario zahtjev za naknadom ako se ustanovi da je cesta izgrađena prije srpnja 2006., što vrlo često jest.

[1168] Op.cit., Ernst, str.476.: *„Nažalost, praksa visokih sudova upućuje upravo na ovo drugo tumačenje, koje bi zapravo značilo* ***da okupacija tuđe nekretnine i izgradnja ceste na njoj izazivaju pravne učinke izvlaštenja****. Vrhovni sud govori u ovim slučajevima o „faktičnom izvlaštenju", premda bi taj pojam trebao biti rezerviran za situacije u kojima je vlasnik zakonito - a ne protupravno – na neki način doveden u pravno-ekonomski položaj ekvivalentan izvlaštenju, premda postupak izvlaštenja nije nikad proveden. Situacije u kojima javna vlast zaposjedne nečije zemljište i na njemu izgradi i upotrebljava cestu* ***ne mogu se smatrati faktičnim izvlaštenjem, već povredom prava.*** *U takvim situacijama, ako ne postoji poseban pravni temelj za stjecanje vlasništva o kojima je bilo riječi, osobe protiv kojih je provedeno faktično izvlaštenje* ***ne bi imale nikakvo pravo na naknadu, već nezastarivi vlasničkopravni zahtjev jer im vlasništvo nije prestalo."***

Međutim, s obzirom na zaključke:

- da je talijansko (napušteno) konstruktivno izvlaštenje (bilo) primjer *„čistog“* fizičkog faktičnog izvlaštenja;
- da su faktična izvlaštenja u RH i analiziranim sljednicama SFRJ **kombinacija fizičko-regulatornog oduzimanja** – *ex lege* izvlaštenja s *ex tunc* učincima od fizičke dovršenosti javnih radova/objekata;
- da – izuzev RH – u svim analiziranim državama (drugim sljednicama SFRJ, ali i u Italiji nakon odluka ESLJP i nakon Zakona iz 2011.) zastarni rok naknade za faktična izvlaštenja počinje teći najranije od dostave/pravomoćnosti/ovršnosti akta/rješenja o izvlaštenju (npr. BiH te Srbija) odnosno da je prijenos vlasništva odgođen do trenutka isplate naknade (npr. Italija te Crna Gora glede morskog dobra);

za aktualno stanje u RH distinkcija od praktične važnosti je ona na regulirana i na neregulirana faktična izvlaštenja, neovisno o tome bila ona fizička i/ili regulatorna.

Preciznije rečeno, pojam (ne)reguliranosti odnosi se na (ne)reguliranost pitanja određivanja i plaćanja naknade – određuje li se naknada *ex offo* ili na zahtjev izvlaštenika, nadležnost parničnog suda ili upravnog tijela, tko je obveznik naknade, eventualno vremensko ograničenje, i druga pitanja.

U tom smislu, **neregulirano** faktično izvlaštenje je ono koje je napravljeno prijelaznim i završnim odredbama ZC/11 glede tzv. zatečenih postojećih cesta. ZC/11 je – kako je to nedvojbeno utvrđeno povijesnim istraživanjem – prvi propis kojim je određen vlasničkopravni status nerazvrstanih cesta u Hrvatskoj, ali je izostalo uređenje gore navedenih pitanja naknade. Jedino što je bilo sasvim očito jest da se naknada ne određuje automatski po službenoj dužnosti, a praksa VSRH je kreirala odgovore na sva druga pitanja: 1) nadležnost parničnog suda; 2) zastarni rok iz ZOO-a od pet godina od nepovratne izmijenjenosti zemljišta (često to proteklo i prije 2011.), eventualno od saznanja za prenamjenu (stav GO VSRH iz svibnja 2024.) ako se u konkretnom slučaju utvrde

specifične opravdavajuće okolnosti; 3) kao i pitanje pasivne legitimacije/tko je obveznik naknade što se u konkretnim parničnim postupcima jako puno problematiziralo[1169].

S druge strane, **regulirano** faktično izvlaštenje je ono što je napravljeno odredbama čl.57. – 59. ZION glede dva slučaja: nemogućnost stjecanja/gubitak prava vlasništva stranih osoba i proširenje granice pomorskog dobra. Ovim – iako kratkim - odredbama odgovoreno je na gore navedena pitanja naknade: 1) nadležnost upravnog tijela; 2) naknada se određuje na zahtjev bivšeg vlasnika; 3) nema vremenskog ograničenja za zahtjev; 4) obveznik naknade je RH.

Drugim riječima, ostvarivanje naknade za faktično izvlaštenje prema prijelaznim odredbama ZC/11 **nije regulirano** ni tim propisom, niti ZION kao općim propisom o izvlaštenju, dok je primjerice ostvarivanje naknade za faktično izvlaštenje proširenjem granice pomorskog dobra **regulirano** i odredbama propisa o pomorskom dobru i odredbama ZION kao općim propisom o izvlaštenju.

> Usporedbe radi, u drugim analiziranim sljednicama SFRJ opći propis o izvlaštenju ne sadrži citirane odredbe o naknadi za nekretnine za koje se smatra da su izvlaštene po posebnim propisima[1170] i u tome smislu je hrvatski ZION (makar samo za dvije skupine faktičnih izvlaštenja i makar u praksi često manjkavo) napravio pozitivan pomak k zaštiti vlasništva i naknade za izvlaštenje. Drugim riječima, u ovim državama je ostvarivanje naknade za svako faktično izvlaštenje **neregulirano** zakonskim odredbama. S obzirom na izostanak postupovnih odredbi, u ovim državama faktično izvlaštene osobe naknadu ostvaruju u parničnom postupku (iznimka postupak određivanja naknade po prijelaznoj odredbi srbijanskog Zakona o putevima/2018), ali uz odlučnu razliku u odnosu na RH – nema bojazni od odbijanja zahtjeva zbog zastare.

[1169] Primjerice po tužbama radi naknade za zemljišta na kojima su izgrađene autoceste. Tijekom istraživanja su pronađene i tužbe protiv RH (kao vlasnika autocesta), i tužbe protiv HAC d.o.o. (kao pravne osobe zadužene za upravljanje autocestama), a jednako tako pronađene su presude u svim smjerovima, te se ne može reći da je VSRH u ovom pogledu izjednačio na razini svih sudova pravno shvaćanje o pasivnoj legitimaciji. Korijen ovog problematiziranja često je bio u pravnoj prirodi (navodno obveznopravnog) zahtjeva za isplatu: naknada štete pa bi pasivno legitimiran bio HAC d.o.o. ili stjecanje bez osnove pa bi pasivno legitimirana bila RH. Temeljem rezultata istraživanja, zaključuje se da se ne radi o obveznopravnom zahtjevu, nego o vlasničkopravnom zahtjevu. Štovište, čak o ustavnopravnom zahtjevu s obzirom na ustavno jamstvo naknade za izvlaštenje. U oba slučaja nema zastare – ili bi se radilo o nezastarivom zahtjevu, ili prigovor zastare ne može dovesti do odbijanja zahtjeva radi isplate naknade za izvlaštenje.

[1170] Zanimljivo, posebnim propisom o cestama/putevima, a ne općim propisom o izvlaštenju, u Srbiji je propisano ostvarivanje naknade – ali ne sukladno propisom o obveznim odnosima. Naime, prijelaznom i završnom odredbom važećeg Zakona u putevima iz 2018. (čl.119.st.5.), kakvu odredbu nije imao raniji Zakon o javnim putevima iz 2005., omogućeno je osobama na čijim nekretninama su izgrađene javne ceste/puteve da naknadu ostvaruju u skladu s odredbama Zakona o eksproprijaciji (1995., na snazi s izmjenama i dopunama) kojima je uređen postupak određivanja naknade – dakle, s fazom pokušaja postizanja sporazuma pred upravnim tijelom, a ako do sporazuma ne dođe postupak se nastavlja pred izvanparničnim sudom.

U RH, po trenutnom regulativnom okviru i po pravnoj praksi, (bivši) vlasnici tzv. zatečenih nepostojećih cesta stavljeni su u **trostruki nepovoljni položaj:**

- naspram vlasnika tzv. budućih planiranih cesta za koje postoje odredbe ZC/11 o izvlaštenju i za koje će se provesti formalni postupak izvlaštenja primjenom redovitih odredbi ZC/11 i supsidijarnom primjenom ZION;
- naspram bivših vlasnika 1) stranih osoba kojima je vlasništvo prestalo ili ga nisu mogli steći; 2) dijelova kopna na koje je proširena granica pomorskog dobra - koji naknadu za faktično izvlaštenje mogu tražiti u upravnom postupku bez vremenskog ograničenja;
- naspram privatnopravnih subjekata u drugim državama ugovornicama Konvencije (BiH, Srbija, Sjeverna Makedonija, Crna Gora, Italija) koji – iako također imaju pravni put za ostvarivanje naknade za faktično izvlaštenje putem parničnog suda – ili zadržavaju vlasništvo do isplate naknade (npr. Italija te Crna Gora glede morskog dobra) ili naknada ne zastarijeva dok im ne bude dostavljeno rješenje o izvlaštenju (npr. BiH te Srbija).

Naposljetku, nakon stupanja na snagu ZC/11 stupio je 2018. na snagu ZKG/18 čije su odredbe (čl.61. i 62.) odredile da komunalna infrastruktura (među ostalim i nerazvrstana cesta) stječe status javnog dobra u općoj uporabi danom njezine izgradnje, uređenja ***odnosno*** stupanja na snagu odluke o proglašenju javnog dobra u općoj uporabi. Zaključak – upitne ustavnosti – bi bio da učinak prijenosa vlasništva može nastupiti i fizičkim oduzimanjem (izgradnjom/uređenjem) i *sui generis* regulatornim oduzimanjem - ne stupanjem na snagu zakona, nego odluke gradskog/općinskog vijeća[1171].

[1171] Konstruktivno izvlaštenje u Italiji je uvijek fizičko oduzimanje, dok u RH – kako je pokazalo istraživanje i legislative i prakse sudova - ima situacija kada JLS ili RH gradi, asfaltira, oduzima, ali ima i onih kad su privatnopravni subjekti izgradili primjerice put/cestu, a JLS ili RH *"potezom pera"* prenijeli takve nekretnine ili dijelove nekretnina u svoje vlasništvo. Zakoni u RH su objema situacijama dali učinke prijenosa vlasništva.

5.2. VERIFIKACIJA ISTRAŽIVAČKIH PITANJA I HIPOTEZA

U prvom dijelu rada postavljene su početne hipoteze ovog istraživanja, formulirane kao istraživačka pitanja:

1. ***Zastarijeva li zahtjev za naknadu izvlaštene imovine, a ako zastarijeva je li to od trenutka oduzimanja ili tek nakon što je odlukom tijela javne vlasti utvrđena naknada ili od nekog trećeg trenutka?***

2. ***Jesu li prijelazne i završne odredbe ZC/11 i ZPDML/23, kao zakonske odredbe, suprotne Konvenciji i praksi ESLJP u području konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva koje po Ustavu uživaju veću pravnu snagu u odnosu na zakone u RH?***

3. ***Trebaju li korisnici izvlaštenja i kod (svih) faktičnih izvlaštenja po službenoj dužnosti odrediti i predvidjeti naknadu, te trebaju li bivši vlasnici – ako to korisnici propuste ili ako bivši vlasnici ne budu zadovoljni – imati pravo sami inicirati postupak određivanja naknade kod (svih) faktičnih izvlaštenja i pred sudskim ili pred upravnim tijelom?***

4. ***Postoji li podreguliranost faktičnih izvlaštenja u RH, te je li sveukupnim (ne)djelovanjem nacionalnih tijela u području faktičnih izvlaštenja povrijeđeno konvencijsko pravo na mirno uživanje vlasništva?***

Nakon provedenog istraživanja potrebno je provesti postupak verifikacije hipoteza i odgovoriti na istraživačka pitanja.

<u>Rezultati istraživanja potvrđuju istinitost postavljenih hipoteza.</u>

U nastavku će se - s ciljem bolje preglednosti - odgovori iznijeti pojedinačno glede svakog istraživačkog pitanja.

5.2.1. Zastara naknade za faktično izvlaštenu nekretninu najranije počinje teći od ovršnosti odluke/nagodbe o izvlaštenju u kojoj je utvrđena naknada, a do prijenosa vlasništva glede faktično oduzete/okupirane nekretnine najranije može doći u trenutku pravomoćnosti takve odluke/nagodbe. Primjenjiv je desetogodišnji zastarni rok za tražbine utvrđene odlukom/nagodbom pred sudom ili drugim nadležnim tijelom javne vlasti. U razdoblju

od početka faktične okupacije tuđe nekretnine do navedenog trenutka prijenosa vlasništva vlasnik ima prava iz osnove stjecanja bez osnove i/ili odgovornosti za štetu, koje naknade obveznopravne naravi u slučaju kasnijeg izvlaštenja mogu se kumulirati s naknadom za izvlaštenje kao naknadom vlasničkopravne naravi. Javna vlast kod svakog faktičnog oduzimanja s namjerom prijenosa vlasništva mora donijeti akt o izvlaštenju i o plaćanju točno određenog iznosa naknade, dostaviti taj akt vlasniku nekretnine te proračunski predvidjeti/osigurati naknadu.

Dakle, odgovor na pitanje nije nezastarivost naknade za izvlaštenje, nego njena odgođena zastarivost. Naime, navedeni odgovor predstavlja – sukladno rezultatima istraživanja - minimalnu razinu zaštite prava vlasništva i naknade za izvlaštenje. Odgovor predstavlja **srednje** rješenje između analiziranih poredbenih zastarnih režima.

S jedne strane, analizirane su države sljednice *exYu* koje u kontinuitetu poštuju pravno shvaćanje svih sudova SFRJ iz 1986. po kojem zastara naknade za faktično izvlaštenje ne može početi teći dok se ne donese rješenje o izvlaštenju – **odgođena zastarivost naknade za izvlaštenje, isključivo nakon što se utvrdi/odredi.** To je nikad osporeno stajalište sudske prakse, a u Sjevernoj Makedoniji je zakonom određeno da *„pravo zahtijevati naknadu za izvlaštenu nekretninu ne zastarijeva“*.

S druge strane, u Crnoj Gori glede pomorskog dobra i u Italiji općenito ujednačeno je pravno shvaćanje – ali nakon intervencija ESLJP – da bi javna vlast stekla vlasništvo ili *vice versa* da bi pojedinac izgubio vlasništvo potrebno je:

- da korisnik izvlaštenja (država kod pomorskog dobra) plati naknadu koja je određena/utvrđena u prethodno donesenom i dostavljenom formalnom aktu o izvlaštenju;
- ili da se privatnopravni subjekt kao vlasnik odrekne prava vlasništva i podnese zahtjev za plaćanjem naknade.

Kod Crne Gore glede pomorskog dobra i kod Italije općenito ni ne postavlja se pitanje kada počinje teći zastara s obzirom da opisano uređenje faktično i pravno znači **nezastarivost naknade za izvlaštenje.** Naime, ne zahtijeva se ikakav angažman pojedinca kao vlasnika, već je javnopravni subjekt taj koji – da bi oduzeo i stekao vlasništvo – mora: 1) donijeti akt o izvlaštenju; 2) u njemu

odrediti naknadu; 3) dostaviti akt vlasniku; 4) te platiti naknadu. Tek u trenutku plaćanja naknade dolazi do prijenosa vlasništva.

U Crnoj Gori je to određeno pravnim shvaćanjem sjednice VSCG po kojem vlasnici *„**zadržavaju** pravo vlasništva“* do trenutka primanja naknade, a u Italiji je to određeno zakonom iz 2011. po kojem *„do prijenosa vlasništva dolazi pod **odgodnim uvjetom** isplate naknade“.*

Posljednja rečenica prve verificirane hipoteze o obvezi javne vlasti da donese akt o izvlaštenju i naknadi kod svakog faktičnog oduzimanja predstavlja pravilo i mora biti *modus operandi* budućeg postupanja. u RH.

> **Zajednička jezgra svih navedenih analiziranih rješenja – i Italije i sljednica *exYu* – jest da je obveza države i javnih vlasti donijeti akt o izvlaštenju te da nije obveza privatnopravnog subjekta tražiti tu naknadu, kamoli uz vremensko ograničenje. Prije donošenja akta o izvlaštenju nema obveze pojedinca da inicira postupak naknade.**

Imajući u vidu dvije vrste rješenja u analiziranim poredbenim primjerima – donošenje akta o izvlaštenju i plaćanje naknade iz dostavljenog akta o izvlaštenju – odlučeno je odgovoriti na postavljeno pitanje tako da se zaključilo **1) kada najranije** može doći do prijenosa vlasništva i **2) kada najranije** može početi teći zastara za naknadu.

U oba odgovora krenulo se od toga da nije dovoljno samo donošenje rješenja o izvlaštenju ili nekakvog drugog akta s istovjetnim učincima, već je nužno 1) da taj akt sadrži **novčani iznos naknade i rok plaćanja;** te 2) da taj akt bude **dostavljen** postojećem vlasniku nekretnine.

Izrijekom naznačena pravomoćnost i ovršnost odluke o izvlaštenju podrazumijeva 1) **dostavu** u smislu pojedinačne obaviještenosti vlasnika i 2) mogućnost korištenja **pravnih lijekova.**

Kod odgovora se vodilo računa o odredbi čl.233. trenutno važećeg hrvatskog ZOO-a o desetogodišnjem zastarnom roku za tražbine **utvrđene** pred sudom ili drugim nadležnim tijelom. Istovjetnu odredbu sadržavao je i raniji ZOO/78, a istovjetnu odredbu sadržavaju i propisi u analiziranim sljednicama *exYu* i talijanski Građanski zakonik.

Pojednostavljeno, prva verificirana hipoteza predviđa pravilo da javne vlasti imaju obvezu po službenoj dužnosti pisano odrediti naknadu i obavijestiti o tome vlasnika koji potom ima desetogodišnji rok za pokretanje ovršnog postupka ako naknada ne bude plaćena. A ne da

privatnopravni izvlašteni subjekt mora ishoditi u postupku presudu kojom bi se uopće naložilo javnoj vlasti plaćanje naknade.

Rezultati istraživanja pokazuju da je pravna priroda naknade za izvlaštenje pogrešno okvalificirana u praksi VSRH od 1999. nadalje. Temeljna premisa VSRH jest da bi se radilo o tražbini **obveznopravne[1172] prirode.** Iz te pogrešne premise proizlaze je proizišlo to da je naknada za izvlaštenje okvalificirana ili kao naknada štete (zastarni rok iz čl.230. ZOO-a) ili kao stjecanje bez osnove (opći zastarni rok iz čl.220. ZOO-a). Na rezultatima istraživanja utemeljen je zaključak naveden u prvoj verificiranoj hipotezi, pa navedene naknade obveznopravne prirode valja razlikovati od naknade za izvlaštenje koja je **vlasničkopravne prirode.** U razdoblju od početka faktične okupacije tuđe nekretnine do navedenog trenutka prijenosa vlasništva dotadašnji vlasnik ima prava iz osnove stjecanja bez osnove i/ili odgovornosti za štetu, koje naknade obveznopravne naravi u slučaju kasnijeg izvlaštenja može kumulirati[1173] s naknadom za izvlaštenje kao naknadom vlasničkopravne naravi.

Temeljem rezultata istraživanja zaključeno je da je predloženi model *de lege ferenda* (odgovor na prvo istraživačko pitanje) minimalna razina zaštite, i to prvenstveno sljedeći rezultati:

- odluke ESLJP u predmetima protiv Italije i Crne Gore u kojima su usporediva pravna uređenja utvrđena protivnim Konvenciji;
- te stav VSCG iz 2020. i ujednačenje sudske prakse, te talijanski zakon iz 2011. i ujednačenje sudske prakse, nakon čega je Odbor ministara VE zatvorio nadzorne postupke nad te dvije države (Italija 2017. i Crna Gora 2023.) i njihovu obvezu podnositi daljnja akcijska izvješća o provedenim mjerama za izvršenje odluka ESLJP.

[1172] Unatoč tome što odredbe čl.33. i čl.170. ZV-a govore o *"pravnim učincima kao da je provedeno potpuno izvlaštenje",* što znači da upućuju na propis o izvlaštenju, a ne na propis o obveznim odnosima. Propis o izvlaštenju ne predviđa vremensko ograničenje za ostvarivanje naknade za izvlaštenje. To s jedne strane. S druge strane, sam Ustav predviđa obvezu javne vlasti da odredi naknadu odnosno **zabranu bilo kakvog izvlaštenja bez naknade**. Svako izvlaštenje mora biti uz naknadu. ESLJP zastupa ustaljeno stajalište da je svako oduzimanje imovine bez plaćanja naknade *(„razumne u odnosu na njenu vrijednost")* **nerazmjerno miješanje** u konvencijsko pravo na mirno uživanje vlasništva. Dakle, u visini koja odražava stajališta ESLJP, kamoli bez plaćanja ikakve naknade. O svemu navedenome više u argumentaciji za promjenu postojeće pravne paradigme u Hrvatskoj.

[1173] U talijanskom rješenju nakon 2011. predviđena je iznimka po kojoj je dozvoljeno privatnopravnom subjektu – očuvanog prava vlasništva unatoč faktičnom oduzimanju – da se **odrekne** prava vlasništva i traži naknadu za izvlaštenje, ali i naknadu iz osnove izvanugovornih odnosa (odgovornost za štetu i/ili stjecanje bez osnove) za svo vrijeme što mu je posjed nekretnine oduzet ili ograničen prije nego što je došlo do prijenosa vlasništva.

Predloženi model je **minimalna** razina zaštite zato što je u ove dvije države prihvaćena **viša** razina zaštite – prijenos vlasništva tek u trenutku plaćanja naknade, ne već u trenutku dostave i pravomoćnosti akta o izvlaštenju.

Postojeća pravna paradigma u RH glede zastarnog režima naknade za faktična izvlaštenja ne udovoljava konvencijskim zahtjevima zakonitosti – dostupnosti, preciznosti i predvidivosti – pravila domaćeg prava u njihovoj primjeni, a rezultati istraživanja pokazuju da je predloženi model *de lege ferenda* to sposoban i ujedno funkcionalan.

5.2.2. Prijelazne odredbe ZC/11 (zatečene nerazvrstane ceste) te ZPDML/03 i ZPMDL/23 (pomorsko dobro) su - u dijelu u kojem je propušteno propisati obvezu donošenja i dostave akta o izvlaštenju uz određivanje naknade, te u dijelu u kojem je predviđeno brisanje postojećih upisa u zemljišnoknjižnom postupku – suprotne Konvenciji i praksi ESLJP glede konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva. Osim toga, zakonodavac, USRH, VSRH i drugi nacionalni sudovi, te druga nacionalna tijela javne vlasti nisu na konvencijski prihvatljiv način omogućili konvencijsko pravo na pristup sudu/upravnom tijelu subjektima koji su faktično izvlašteni temeljem prijelaznih odredbi ZC/11, s obzirom na zastarni režim naknade za faktično izvlaštenje.

1. Koji su razlozi za zaključak da je sveukupnim (ne)djelovanjem hrvatskih tijela javne vlasti povrijeđeno konvencijsko pravo na mirno uživanje vlasništva?

   a) Što se tiče uređenja iz ZC/11, s obzirom da propisima o cestama prije 2011. (ZJC/67/74/96/04 i ZC/84/90) nije bio propisan **stvarnopravni status** nerazvrstanih cesta kao što je to bilo za razvrstane ceste[1174], zaključeno je da jest provedeno faktično izvlaštenje[1175]. Drugim riječima, iako se u ranijim propisima jesu spominjale nerazvrstane ceste, nijednim propisom nije bio određen **prijelazni vlasnički režim** nerazvrstanih cesta – niti kao opće dobro, niti kao vlasništvo države, niti kao vlasništvo

[1174] Do 2009. bile izvan vlasničkog režima kao opće dobro, a nakon toga u državnom vlasništvu.
[1175] Među citiranom literaturom nalazi se i rad naslova: *Je li Zakonom o cestama 2011. godine (ipak) provedeno faktično izvlaštenje vlasnika nerazvrstanih cesta?* Op.cit., Staničić, 2020. Osim Staničića, do ovog zaključka došao je i Ernst, op.cit., 2022., str.465. Rezultati ovog istraživanja potvrdili su također da je prijelaznim odredbama ZC/11 provedeno faktično izvlaštenje vlasnika tzv. zatečenih nerazvrstanih cesta u vrijeme stupanja na snagu ZC/11.

gradova/općina. Stoga su mnoge nekretnine koje su nakon stupanja na snagu ZC/11 postale ceste u vlasništvu jedinica lokalne samouprave (s učincima *ex tunc* po praksi VSRH), do tada bile u vlasništvu privatnopravnih subjekata. Predmetno izvlaštenje se može nazvati **faktičnim** jer nisu predviđene procesne odredbe za pojedina pitanja izvlaštenja, ponajprije za pitanja naknade, te nije proveden ikakav postupak, već je do izvlaštenja došlo *ex lege.*

ESLJP je u više odluka potvrdio svoje stajalište da bi **oduzimanje imovine bez plaćanja naknade *(„razumne u odnosu na njenu vrijednost“)*** predstavljalo **nerazmjerno miješanje** u konvencijsko pravo na mirno uživanje vlasništva. Odluke ESLJP čine sastavni dio konvencijskog prava i po samom Ustavu po svojoj pravnoj snazi nadređene su zakonima u RH. Osim toga, iste imaju **izravni učinak** u smislu da se privatnopravni subjekti u postupcima pred nacionalnim sudovima i drugim tijelima javne vlasti protiv javnopravnih subjekata mogu pozvati na njih, a iste imaju i **neizravni učinak** na način da su nacionalni sudovi i druga tijela javne vlasti dužna tumačiti nacionalno pravo na način kompatibilan sa Konvencijom.

Spornim prijelaznim odredbama ZC/11 (kasnije i ZKG/18), dovodeći ih u neodvojivu vezu sa odlukom USRH iz 2017., praksom sudova i praksom jedinica lokalne samouprave - što bi u cjelini tvorilo domaće pravo - povrijeđeno je konvencijsko pravo na mirno uživanje vlasništva.

Pravno shvaćanje koje su zauzeli redovni sudovi na čelu s VSRH nije samo za sebe uzrokovalo povrede o kojima je riječ, već je riječ o sinergijskim učincima:

- manjkavo uređenje zakonodavca kod donošenja ZC/11, ne propisujući ujedno i način ostvarivanja naknade za izvlaštenje, kako je to napravljeno primjerice kod propisa o pomorskom dobru;
- pogrešno utvrđenje USRH da bi sve nerazvrstane ceste prije stupanja na snagu ZC/11 bile u vlasništvu države;
- te u konačnici praksa gradova i općina koje su koristile mogućnosti koje su im se otvorile i odlučivale u vlastitoj stvari - samoprocjena grada ili općine o faktičnom pitanju korištenja kao nerazvrstane ceste, čime su otvorena vrata zloupotrebama s obzirom da mogu odlučivati u vlastitoj stvari i za vlastitu korist;

koji pojedinačno i u cjelini mogu biti predmet ispitivanja ESLJP kod ocjene (ne)poštivanja načela zakonitosti – dostupnosti, preciznosti i predvidivosti – pravila domaćeg prava u njegovoj primjeni. Individualno svaki pojedini od navedenih čimbenika otežava ostvarenje prava na naknadu (kao sastavnog dijela konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva), a kad ih se promatra zajedno mogu biti i zaista su se pokazali kao potpuno pogubni za predmetno pravo.

b) Što se tiče uređenja iz ZPDML/03 i ZPDML/23, utemeljenje se pronalazi u odluci ESLJP u predmetu *Nešić protiv Crne Gore* (2020.) u kojem je utvrđena povreda čl.1. Protokola br.1. uslijed neudovoljenja načelu zakonitosti – dostupnosti, jasnoće i predvidivosti – pravila crnogorskog prava u njihovoj primjeni. Konkretno, crnogorski Zakon o morskom dobru (1992.) je u ovom dijelu (čl.30.) – kako je ranije utvrđeno – više nego usporediv sa uređenjem propisa o pomorskom dobru koji su vrijedili na teritoriju RH (čl.88. ZPVDLP/74 i čl.1039. PZ/94), a oni su predviđali **višu** razinu zaštite stečenih prava i postojećih upisa nego što je to od 2003. nadalje u RH. ESLJP je u navedenoj odluci utvrdio više ***„nejasnoća“,*** *inter alia,* da **nije jasno** koji bi bio rok u kojem se mora provesti postupak izvlaštenja, postoji li uopće rok i posljedice ako se to ne napravi. S obzirom na dileme koje bez sumnje postoje i u hrvatskom pravu, crnogorski najviši sud (VSCG) je zauzeo pravni stav da privatnopravni subjekti kao vlasnici dijela pomorskog dobra **zadržavaju vlasništvo** sve dok im se ne isplati naknada, čak imaju – sve dok naknada ne bude plaćena - pravo upisati se (ponovno) u zemljišnu knjigu kao vlasnici.

Odluka ESLJP u predmetu *Nešić protiv Crne Gore* (pomorsko dobro) proizvodi izravne i neizravne učinke u RH jednako kao i odluke ESLJP u predmetima protiv Italije glede tzv. konstruktivnog izvlaštenja u gradnji cesta i drugih javnih objekata u Italiji.

USRH – glede propisa o pomorskom dobru - napuštanje obveze provođenja postupka izvlaštenja uz određivanje naknade nije smatrao neustavnim, dok ponovno uvođenje (2023.) ranije ukinute (2011.) neustavne odredbe o brisanju postojećih upisa unutar zemljišnoknjižnog postupka (bez prethodnog parničnog postupka) u trenutku pisanja dovršetka istraživanja nije ocjenjivao.

Prethodno što se tiče konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva.

2. Što se tiče konvencijskog prava na pristup sudu/upravnom tijelu, postavlja se pitanje kako su reagirali subjekti javne vlasti u RH na provedena faktična izvlaštenja? Je li izvlaštenicima omogućeno pravo na pristup sudu ili upravnom tijelu?

(Ne)postupanje zakonodavca u prijelaznim odredbama ZC/11 – osim propisanih izvlašćujućih učinaka *ex lege* – je u bitnome sljedeće:

- propisao je prijelazni režim upisivanja/evidentiranja javnog dobra i vlasništva JLS izravno u zemljišnoknjižnom postupku, bez potrebe da vodi parnični postupak i uz isključenje načela knjižnog prednika;
- propustio je propisati postupovne odredbe o izvlaštenju *(kao što je to napravio redovitim odredbama ZC/11 glede tzv. budućih cesta)* te obvezu javnih vlasti da provedu postupak izvlaštenja i donesu rješenje o izvlaštenju uz određivanje naknade *(kao što je to bilo prijelaznim odredbama propisa o pomorskom dobru iz 1974. i 1994.),* ili barem uputiti na propise o izvlaštenju *(kao što je to napravljeno odredbama čl.118. ZPDML/03).*

Još jedan propust zakonodavca bio je pri donošenju novog propisa o izvlaštenju (ZION) koji je stupio na snagu 2014. U tom propisu – što jest dobro – napokon su predviđene posebne odredbe o naknadi za nekretnine za koje se po posebnom propisu smatra da su izvlaštene. Međutim, zakonodavac nije predvidio ovdje predmetno faktično izvlaštenje iz prijelaznih odredaba ZC/11 u korist gradova/općina, nego samo dva slučaja u kojima izvlaštena osoba može tražiti naknadu u upravnom postupku od države kao obveznika.

ZC/11 je stupio na snagu krajem srpnja 2011., a u listopadu 2011. USRH je u skupini predmeta donio odluku kojom je kao neustavnu ukinuo prijelaznu odredbu ZPDML/03 kojom je bio propisan prijelazni režim upisivanja/evidentiranja općeg-pomorskog dobra izravno u zemljišnoknjižnom postupku, bez potrebe da državni odvjetnik vodi parnični postupak i uz isključenje načela knjižnog prednika. Isti taj USRH u skupini predmeta radi ocjene ustavnosti odredbi ZC/11 kojima:

- **je propisan** prijelazni vlasničkopravni režim i prijelazni režim upisivanja nerazvrstane ceste;
- **nisu propisane** postupovne odredbe o izvlaštenju i o ostvarivanju naknade ili barem upućivanje na propise o izvlaštenju;

rješenjem iz 2017. prihvatio je citirane prijelazne i završne odredbe ZC/11 kao sukladne Ustavu.

Zakonodavac je 2018. donio propis o komunalnom gospodarstvu (ZKG/18) kojim je proširio ovlaštenja gradova/općina 1) glede izvlašćujućih učinaka (čl.61. i 62.) i 2) glede prijelaznog režima upisivanja komunalne infrastrukture (čl.132.). Naposljetku, zakonodavac je pri donošenju novog propisa o pomorskom dobru (ZPDML/23) u prijelazne odredbe inkorporirao odredbe istog učinka koje su odlukom USRH iz 2011. bile ocijenjene kao neustavne i ukinute.

To bi bio sažetak (ne)postupanja USRH i zakonodavca.

Cijelo promatrano razdoblje praksa sudova i upravnih tijela je kako slijedi:

- s jedne strane, parnični sudovi na čelu s VSRH zastupaju shvaćanje o primjenjivosti trogodišnjeg ili petogodišnjeg **zastarnog roka iz ZOO-a** za faktično izvlaštenje s početkom tijeka od nepovratne transformacije zemljišta;
- s druge strane, upravna tijela i upravni sudovi na čelu s VUSRH zastupaju shvaćanje da upravna tijela određuju naknadu kada je proveden postupak izvlaštenja i doneseno rješenje o izvlaštenju, ali kad tome nije tako da se naknada za faktična izvlaštenja određuje pred parničnim sudom, s time da ista **ne zastarijeva.**

Iz perspektive privatnopravnog subjekta to u praksi znači sljedeće:

- u velikom broju slučajeva radi se o cestama koje su dovršene i u upotrebi kao ceste puno prije srpnja 2006.[1176] (pet godina prije stupanja na snagu ZC/11), što znači da je u trenutku kada je prvi put propisan vlasničkopravni režim za postojeće nerazvrstane ceste, s izvlašćujućim učincima *ex tunc,* naknada za izvlaštenje retroaktivno zastarjela;
    - posljedica: naknadu ne može ostvariti pred parničnim sudom;
- upravna tijela su odbacivala/odbijala zahtjeve za određivanje naknade za faktična izvlaštenje, što su upravni sudovi potvrđivali, iz razloga neprovođenja postupka izvlaštenja/nedonošenja rješenja o izvlaštenju koji je potpuno izvan kontrole i utjecaja

[1176] Nije bilo razloga za podnošenje zahtjeva radi naknade za izvlaštenje prije srpnja 2011. kada je prvi put u hrvatskom pravnom sustavu uspostavljen vlasničkopravni status. Drugim riječima, prije *ex lege* stjecanja uspostavljenog prijelaznim odredbama ZC/11 nije postojala osnova stjecanja/gubitka vlasništva (*numerus clausus* po ZV) po kojoj bi došlo do prijenosa vlasništva. Faktična okupacija i korištenje tuđe nekretnine predstavlja osnovu za odštetnu/kondikcijsku odgovornost, ali je **vlasništvo (bilo) očuvano** sve dok se nije propisala osnova prijenosa vlasništva temeljem zakona.

izvlaštenika koji *ex lege* nije ovlašten inicirati postupak izvlaštenja koji je dužnost i odgovornost korisnika izvlaštenja ili pak države u ustavnopravnom smislu;

- posljedica: naknadu ne može ostvariti pred upravnim tijelom.

U okviru poglavlja o uvođenju (mogućnosti) subjektivnog početka tijeka zastare od strane VSRH (2024.), citirano je više radova domaće pravne znanosti[1177] i više odluka ESLJP o zastari kao ograničenju prava na pristup sudu. Činjenica da je nacionalnim zakonodavstvom predviđena mogućnost pristupa sudu ne mora značiti da je **ostvarena bit prava na pristup sudu** i da ono nije povrijeđeno.

Argumentacija o zastarnom režimu koji je pojedinca onemogućio u korištenju ***inače raspoloživih sredstava*** za ostvarivanje naknade, prisutna je i u – za predmet ovog istraživanja – važnoj odluci ESLJP (2000.) u predmetu *Carbonara i Ventura protiv Italije*[1178] u kojem je inače utvrđena povreda konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva, a i u kasnijim istovrsnim predmetima.

3. **Slijedom svega navedenoga, rezultati istraživanja dokazali su da je sinergijskim učincima opisanog (ne)postupanja hrvatskih tijela javne vlasti i sveukupnim pravilima domaćeg prava povrijeđeno:**
   - **konvencijsko pravo na pristup sudu (vladavina prava kao najviša vrednota ustavnog poretka RH i temelj za tumačenje Ustava);**
   - **konvencijsko pravo na mirno uživanje vlasništva (nepovredivost vlasništva kao najviša vrednota ustavnog poretka RH i temelj za tumačenje Ustava, te ustavno jamstvo vlasništva i naknade za izvlaštenje odnosno zabrana izvlaštenja bez naknade).**

Pravila domaćeg prava u svojoj primjeni pojedinačno i u svojoj ukupnosti ne zadovoljavaju one **obvezujuće konvencijske standarde** - zahtjev dostupnosti, jasnoće i predvidivosti pravila

[1177] Op.cit., Bukovac Puvača; Mihelčić (2018.); Mihelčić (2020.); Bukovac Puvača; Mihelčić; Marochini Zrinski (2022). U citiranim radovima naglašeno je da pravo na pristup sudu podrazumijeva 1) realnu i izvjesnu mogućnost obratiti se sudu sa svojim građanskopravnim zahtjevom te nepostojanje ograničenja suprotnih Konvenciji; 2) učinkovitost zaštite – raspoloživost pojedincu predvidivih, dostupnih i učinkovitih sredstava za slučaj miješanja u njegova prava.

[1178] Točka 71. odluke Carbonara i Ventura protiv Italije (2000.): *"Nadalje, Sud primjećuje da je Kasacijski sud primijenio **petogodišnji rok zastare od datuma završetka radova** (28. listopada 1972. godine). Kao rezultat toga, podnositelji zahtjeva bili su lišeni mogućnosti koja im je, u načelu, bila na raspolaganju za dobivanje naknade štete." "Furthermore, the Court notes that the Court of Cassation applied **the five-year limitation period from the date of completion of the works** (28 October 1972). As a result, the applicants were denied the possibility that had, in principle, been available to them of obtaining damages."*

domaćeg prava u njihovoj primjeni, a ujedno je **prekomjerni individualni teret** postavljen na faktično izvlaštene privatnopravne subjekte.

5.2.3. Sve faktično izvlaštene osobe – ako subjekti javne vlasti propuste donijeti formalni akt o izvlaštenju uz naknadu ili ako izvlaštenici ne budu zadovoljni visinom naknade – imaju pravo bez vremenskog ograničenja sami inicirati postupak određivanja/povišenja naknade.

Završni dio istraživačkog pitanja glasio je na pitanje sudske ili upravne nadležnosti. Međutim, poredbenopravna analiza je demantirala upravnu nadležnost i upravni postupak, zbog čega je u gornjem odgovoru na početno istraživačko pitanje izostavljen dio o vrsti postupka/nadležnosti.

Poredbeni primjeri koji su analizirani[1179] zastupaju – kao i RH - nadležnost parničnog suda za određivanje predmetne naknade, uz bitnu razliku da zastara nije tema, i to u Italiji nakon 2011. i odluka ESLJP, a u sljednicama SFRJ u kontinuitetu.

U najvećem i najvažnijem dijelu hipoteza je verificirana – sve faktično izvlaštene osobe mogu ako žele inicirati postupak određivanja/povišenja naknade, i to bez vremenskog ograničenja. Poredbeni primjeri su pokazali da se to i tamo radi kroz sudski parnični postupak, uz ključnu razliku zastarnog režima.

Iako je u poredbenim primjerima, kao i u RH, parnični postupak prihvaćen kao pravni put za ostvarivanje naknade za faktična izvlaštenja, to ne mora značiti da je to jedino ispravno rješenje i da se ne može zastupati drugačiji stav. Jedan i drugi put/nadležnost su legitiman izbor, a centar pozornosti nije *forum* odlučivanja nego konkretno i učinkovito ostvarenje naknade kroz udovoljavanje ustavnim i konvencijskim standardima zaštite prava vlasništva i prava na pristup sudu, osobito onima na koje su uputile najrecentnije ozbiljne smjernice – odluka USRH iz lipnja 2026. (U-III-3726/21) i odluka ESLJP iz svibnja 2026. u predmetu *Jurić protiv Hrvatske.*

Sudski parnični postupak općenito govoreći nesumnjivo pruža veću procesnu zaštitu privatnopravnom subjektu nego upravni postupak. Parnični postupak počiva na načelu jednakosti

[1179] Jedino što su u poredbenom istraživanju Italije pronađeni ne samo parnični postupci radi naknade, nego i upravni postupci (pred *T.A.R. i Consiglio di Stato*) radi utvrđenja nezakonitosti postupanja lokalnih vlasti koji (ni)su postupali u skladu sa Zakonom iz 1971. i 2001. o hitnim okupacijama – *accessione invertita.*

stranaka te se vlasnik i javnopravno tijelo nalaze u ravnopravnom procesnom položaju. To su glavne prednosti sudskog parničnog postupka.

Nedostaci su: a) građanski sudovi nisu specijalizirani za izvlaštenje, urbanizam i prostorno planiranje; te b) troškovi odvjetnika, vještaka i sudskih pristojbi mogu biti znatni i vrijedi *načelo culpae* (parnične troškove naknađuje stranka koja je izgubila parnicu)[1180], što ne vrijedi u upravnom postupku.

Ne ulazeći u konačni odabir zakonodavca ili drugih tijela javne vlasti RH, u nastavku argumenti u korist nadležnosti upravnog tijela, a koji su proizišli iz rezultata istraživanja. Pri tome je legitimno zastupati vrlo slično rješenje kako je to određeno postojećim odredbama čl.57. – 59. ZION, ali samo za dva slučaja faktična izvlaštenja u što primjerice ne ulazi ovdje predmetno faktično izvlaštenje iz prijelaznih odredbi ZC/11.

Osnovni razlozi nalaze se u sljedećem:

- **nepovoljniji položaj** jednih faktično izvlaštenih osoba u odnosu na druge faktično izvlaštene osobe, sve u okviru pravnog poretka RH;
- ni u jednom poredbenom primjeru – izuzev jedne zakonske odredbe u pravu Srbije – **nisu pronađene postupovne odredbe za ostvarivanje naknade za neke vrste faktičnih izvlaštenja**, kao što je to napravljeno u hrvatskom ZION propisivanjem upravnog postupka pred nadležnim upravnim tijelom.

Jedino slično pronađeno u poredbenopravnoj analizi – naspram odredaba čl.57. – 59. hrvatskog ZION - jest prijelazna odredba srbijanskog Zakona o putevima (2018.) koju nije sadržavao raniji propis. Njeno uređenje je svojevrsni putokaz i argument za promatrano pitanje nadležnosti u hrvatskom pravu. Naime, srbijanski zakonodavac je prepoznao da postoje slučajevi iz prošlosti u kojima su na nekretninama upisanima na privatnopravne subjekte izgrađene javne ceste, a da im nije isplaćena naknada za izvlaštenje te je propisao da takvi subjekti pravo na naknadu mogu ostvariti u skladu s odredbama propisa o izvlaštenju (a ne u skladu s odredbama propisa o obveznim

[1180] U izdvojenom podupirućem mišljenju (završna točka 13.) troje sudaca ESLJP u odluci Jurić protiv Hrvatske (7.5.2026.) referiraju se na ***tzv. chilling efekt*** koji se sastoji u odvraćanju nositelja povrijeđenih konvencijskih prava da pokrenu parnične postupke upravo zbog tereta parničnih troškova: *„Leaving applicants to bear the financial consequences of domestic proceedings may have a **chilling effect,** discouraging individuals from seeking respect for their Convention rights before national courts. The right of access to a national court as an autonomous right must be **practical and effective,** and not merely theoretical or illusory.“*

odnosima) kojima je uređen postupak određivanja naknade. Drugim riječima, srbijanski zakonodavac je 2018. propisao nadležnost upravnog tijela za određivanje naknade za zemljišta na kojima je izgrađena cesta, a ne više nadležnost parničnog suda.

> **Svaki postupak izvlaštenja uključuje i određivanje naknade. Ujedno, svaki postupak izvlaštenja je upravni, a ne sudski postupak. Ne nalazi se uporište da o naknadi kao jednom dijelu inače jedinstvenog postupka izvlaštenja odlučuju ionako opterećeni parnični sudovi.**

Uvođenje upravnog postupka za naknadu i ovoj skupini faktično izvlaštenih osoba – osim skupine iz odredaba čl.57. i 58. ZION – predstavljalo bi ponovno uspostavljanje kontinuiteta sa ranijim uređenjem, a koje i danas vrijedi u drugim sljednicama SFRJ.[1181]

Redovni sudovi su (do sada) previdjeli i da po odredbama ZION i ranijih propisa o izvlaštenju naknada za izvlaštenu nekretninu ne mora biti novčana u **visini tržišne vrijednosti izvlaštene nekretnine,** nego se kao oblik naknade za izvlaštenje može odrediti davanje u vlasništvo druge odgovarajuće nekretnine čija tržišna vrijednost odgovara **visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje**, u skladu sa standardima ESLJP o (ne)povrijeđenosti konvencijskog prava iz čl.1. Protokola br.1.

Kod zahtjeva za isplatu naknade – ako dotadašnji vlasnik ne osporava da je došlo do izvlaštenja i ne osporava postojanje javnog interesa[1182] - sporna je samo visina (utvrđivanje tržišne vrijednosti oduzete imovine), ali nije sporna (ne bi smjela biti) osnova zahtjeva, pasivna legitimacija ni bilo koja druga odlučna činjenica[1183]. Osim prigovora na visinu, jedini legitimni prigovori bi mogli biti

---

[1181] Manje bitno je li to treba napraviti uvođenjem u odredbe propisa o izvlaštenju (kako se to 2014. napravilo u RH) ili u odredbe propisa o cestama (kako se to 2018. napravilo u Srbiji).

[1182] Rješenje talijanskog pravnog poretka nakon odluka ESLJP, nakon zakonodavnih izmjena 2011. i nakon reforme prakse Kasacijskog suda, vlasniku pripada pravo izbora između zadržavanja vlasništva i vraćanja u prvobitno stanje ili prijenosa vlasništva uz traženje naknade. Podnošenjem zahtjeva za naknadu smatra se da je pravo izbora konzumirano.

[1183] Analiza prikupljene sudske prakse u RH pokazala je mnoge zloupotrebe javnopravnih subjekata, nesankcionirane od strane sudskih i upravnih tijela. Primjerice, kad su se u najvećem opsegu gradile autoceste u Hrvatskoj (2000. – 2010.), na području njihovog obuhvata najčešće nije bilo ažurirano zemljišnoknjižno stanje (za razliku od mnogih kod tzv. nerazvrstanih cesta od 2011.), nego su osobe bile upisane samo u katastru. Praksa javnopravnih tijela HAC d.o.o. je bila isplatiti u katastru upisanim osobama eventualne poboljšice i okončavati upravni postupak (umjesto samo prekinuti čime bi bio očuvan učinak prekida zastare), a za samo zemljište su ih upućivali da prvo u parnici dokažu vlasništvo. Kad bi se parnični postupak pravomoćno okončao (često bi postupak trajao dulje od 3 odnosno 5 godina) i ljudi tražili naknadu podnošenjem tužbe u sudskom postupku, druga strana bi isticala prigovor zastare.

ako je naknada već isplaćena ili ako predlagatelj nije bio vlasnik, što je moguće i u drugim upravnim postupcima npr. kod instituta prijenosa zemljišta u vlasništvo JLS propisanog odredbama ZPU. Ujedno je to rješenje u bitnom podudarno s općim uređenjem ZION – (formalne) postupke izvlaštenja i po redovnom tijeku provode županijska tijela odnosno Grad Zagreb.

Nedostaci upravnog postupka pronalaze se u onome što je prednost sudskog parničnog postupka. Često je upravo država, županija ili jedinica lokalne samouprave odgovorna za faktično izvlaštenje, dok o naknadi – ako bi se odlučivalo o upravnom postupku - odlučuje drugo tijelo iste javne vlasti, uz dodatak da je osigurana sudska kontrola putem upravnog spora. S druge strane, u sudskom parničnom postupku vlasnik i javnopravno tijelo nalaze se u ravnopravnom procesnom položaju.

5.2.4. Pitanja faktičnih izvlaštenja su podregulirana u RH. Sveukupnim (ne)djelovanjem zakonodavca, USRH, VSRH i drugih hrvatskih sudova, te drugih nacionalnih tijela javne vlasti u području faktičnih izvlaštenja povrijeđeno je konvencijsko pravo na mirno uživanje vlasništva. Faktično izvlašteni subjekti temeljem prijelaznih odredaba ZC/11 o ex lege vlasništvu gradova/općina na tzv. zatečenim nerazvrstanim cestama su u pravno nepovoljnijem položaju a) naspram vlasnika tzv. budućih nerazvrstanih cesta koji tek imaju biti izvlašteni u formalnom postupku po redovitim odredbama ZC/11; b) naspram faktičnih izvlaštenika po drugim propisima (strane osobe po propisu o vlasništvu, proširenje granice pomorskog dobra po propisima o pomorskom dobru) za koje je odredbama čl.57. – 59. ZION propisan poseban upravni postupak za određivanje naknade, uz ovlaštenje inicirati taj postupak bez vremenskog ograničenja; c) naspram faktičnih izvlaštenika u drugim državama pristupnicama Konvencije - BiH, Srbija, Sjeverna Makedonija, Crna Gora, Italija.

Rezultati istraživanja potvrdili su hipotezu o podreguliranosti faktičnog izvlaštenja u RH, te posljedično o nepovoljnijem položaju faktično izvlaštenih osoba temeljem prijelaznih odredbi ZC/11 naspram gore navedene tri skupine faktično izvlaštenih osoba.

Vlasnici tzv. zatečenih nerazvrstanih cesta na koje se odnose prijelazne odredbe ZC/11 su **u pravno nepovoljnijem položaju:**

- u odnosu na vlasnike tzv. budućih nerazvrstanih cesta koji tek imaju biti izvlašteni u formalnom **(upravnom)** postupku po redovitim odredbama ZC/11;

- u odnosu na faktične izvlaštenike po drugim propisima (strane osobe po propisu o vlasništvu, te proširenje granice pomorskog dobra po propisima o pomorskom dobru) za koje je odredbama čl.57. – 59. ZION propisan poseban **upravni** postupak za određivanje naknade, te im je dano ovlaštenje inicirati taj postupak, i to bez vremenskog ograničenja.

Prvi odnos je odnos faktično izvlaštenih osoba i formalno izvlaštenih osoba. Dok prvi moraju sami inicirati skuplji **parnični** postupak (iako se kod faktičnog izvlaštenja radi o grubljoj povredi njihovih ustavnih i konvencijskih prava), od drugih se ne zahtijeva nikakav poseban angažman osim da dostave broj bankovnog računa te upravno tijelo provodi **upravni** postupak po zahtjevu korisnika izvlaštenja. Ovaj odnos je prisutan i u poredbenim primjerima.

Drugi odnos nije prisutan u poredbenim primjerima. Nastavkom nadležnosti parničnih sudova u RH za određivanje naknade za faktično izvlaštenje nastavit će se nepovoljniji položaj svih onih faktično izvlaštenih osoba koji nisu obuhvaćeni odredbama čl.57. – 59. ZION za koje je propisan upravni postupak. Za razliku od redovitih odredbi ZION o postupku izvlaštenja koji se provodi po zahtjevu korisnika izvlaštenja i kojeg ne može inicirati vlasnik zemljišta, kod citiranih odredbi se radi o postupku određivanja naknade kojeg je – po prvi put za faktična izvlaštenja – ovlašten inicirati izvlaštenik.

Treća skupina su faktični izvlaštenici u drugim državama pristupnicama Konvencije. Odluke ESLJP – kako je utvrđeno – imaju izravne i neizravne učinke na nacionalno pravo te na nacionalne sudove/upravna tijela, u kontekstu pravnog položaja privatnopravnih subjekata na koje su izravno primjenjive. U trenutku pisanja ovog rada VSRH i drugi hrvatski sudovi ne prihvaćaju primijeniti odluke ESLJP u predmetima protiv Italije po zahtjevima radi naknade za faktična izvlaštenja (utvrđujući navodnu neusporedivost s hrvatskim zastarnim režimom), te odluku ESLJP u predmetu *Nešić protiv Crne Gore* koja se tiče trenutka prijenosa vlasništva u slučaju neprovođenja postupka izvlaštenja glede stečenih prava na pomorskom dobru.

Nepovoljniji položaj faktično izvlaštenih osoba po prijelaznim odredbama ZC/11 **ima svoj materijalnopravni i procesnopravni aspekt:**

- Materijalnopravni aspekt:

- zastarni režim je praksom parničnih sudova uspostavljen kod faktično izvlaštenih osoba po prijelaznim odredbama ZC/11, a ne postoji kod druge dvije skupine kod kojih o naknadi odlučuju upravna tijela;
- u parničnom postupku – s obzirom da je izvlaštenik taj koji ga mora inicirati, za razliku od postupka izvlaštenja koji se vodi po zahtjevu korisnika izvlaštenja i postupka određivanja naknade po zahtjevu ranijeg vlasnika – može se postaviti čitav niz drugih materijalnopravnih prigovora osim zastare, prije svega prigovor promašene pasivne legitimacije, koja pitanja se po prirodi stvari ne mogu pojaviti u navedenom upravnom postupku;

- Procesnopravni aspekt:
  - kod parničnog postupka zahtijeva se inicijativa izvlaštene osobe (što nije kod postupka izvlaštenja), i to pod vremenskim ograničenjem (što nije kod postupka određivanja naknade po odredbama čl.57. – 59. ZION);
  - u slučaju poraza u parnici, faktično izvlašteni subjekt – osim inicijalnih troškova sudskog parničnog postupka (odvjetnik, vještačenje, sudske pristojbe…) - snosi parnične troškove tuženog javnopravnog subjekta;[1184]
  - mogućnost izjavljivanja pravnih lijekova protiv samog izvlaštenja koja mogućnost postoji u formalnom postupku izvlaštenja, dok je kod faktičnih izvlaštenja uskraćena ta mogućnost i jedino preostaje tražiti naknadu u parničnom postupku;
  - mogućnost tražiti izvlaštenje preostalog dijela zemljišta koja mogućnost postoji u formalnom postupku izvlaštenja, dok je kod faktičnih izvlaštenja uskraćena i ta mogućnost.

Diskriminacija nije utemeljena ni opravdana imajući u vidu onaj osnovni zaključak - faktično izvlaštenje kao takvo predstavlja povredu ustavnog načela vladavine prava kao najviše vrednote ustavnog poretka RH. Zakonodavac u slučaju faktičnih izvlaštenja ili nije regulirao postupak izvlaštenja ili su ga javne vlasti zaobišle/prekršile, a s druge strane, interesi pojedinca egzistentni su kao i kod formalno provedenog izvlaštenja, i to po prirodi stvari još intenzivniji s obzirom na težinu povreda. Dok je nepovredivost vlasništva pravilo, izvlaštenje je predviđena iznimna

[1184] Gradovi/općine i drugi javnopravni subjekti u ovim sudskim postupcima nerijetko zastupani po odvjetnicima, kako je pokazala analiza prikupljene prakse sudova u RH. Pored navedenoga, aktualna praksa VSRH o prigovoru zastare i druge prepreke na putu ostvarenja naknade rezultira odvraćajuće za privatnopravne subjekte da ne pokreću takve parnične postupke.

mogućnost miješanja države u vlasništvo pojedinca, koje da bi bilo dopušteno **mora biti provedeno uz naknadu** i pod zakonom određenim uvjetima. Faktično izvlaštenje je anomalija/devijacija – iznimka od iznimke.

Različitim oblicima pojavnosti faktičnog izvlaštenja zajedničko je to da je izvlaštenje u potpunosti provedeno izvan ikakvog procesnim pravilima jedne države predviđenog postupka – pojedinac je izgubio vlasništvo bez da je znao da je izgubio vlasništvo i bez da je mogao utjecati na to, a često i bez obaviještenosti o tome što mu je za činiti. Minimum Ustavom i Konvencijom zajamčenih prava je da javna vlast upozna pojedinca s time da je izvlašten te s time koja su mu prava. To se prvenstveno odnosi na naknadu čiju visinu javna vlast treba odrediti, te kako i kada će pojedincu ista biti isplaćena. Ako pak javna vlast prevaljuje na pojedinca obvezu da sam traži ostvarenje tog svog prava, što bi trebala biti iznimka, onda mu mora dati sve potrebne podatke. Za svako drugačije tumačenje nije pronađeno ni normativno ni pravnoteorijsko uporište. To je minimalni preduvjet postizanja/vraćanja povjerenja privatnopravnih subjekata u pravni poredak.

5.3. ARGUMENTACIJA *„ZA“* I *„PROTIV“* REFORME PRAVNE PARADIGME U HRVATSKOJ U PODRUČJU FAKTIČNIH IZVLAŠTENJA I NAKNADE ZA ISTA

S obzirom da su rezultati istraživanja dokazali istinitost istraživačkih hipoteza[1185], poželjno je raspraviti je li potrebna promjena pravne **paradigme** u Hrvatskoj (VSRH) o zastarnom režimu naknade za faktična izvlaštenja.

Naime, iako su rezultati istraživanja utvrdili:

- njenu neusklađenost s konvencijskim standardima dostupnosti, preciznosti i predvidivosti pravila domaćeg prava u njegovoj primjeni;
- njenu protivnost konvencijskom pravu na pristup sudu i konvencijskom pravu na mirno uživanje vlasništva;

treba ozbiljno ispitati razloge ***„za“ i „protiv“*** promjene, imajući u vidu da bi se zaista radilo o velikom zaokretu[1186] koji bi imao reperkusije za proračune države, gradova i općina te općenito postupanje javnih vlasti.

Rezultati istraživanja predstavljaju argument *per se* za pristupanje promjeni, osobito u završnom dijelu rada 1) glede usporedivosti pravne zaštićenosti konvencijskog prava iz čl.1. Protokola br.1. u RH naspram analiziranih poredbenih primjera; i 2) glede verifikacije hipoteza istraživanja.

Iz razloga bolje preglednosti razloga ***„za“ i protiv“,*** isti će se strukturirano koncentrirati na ovom samom kraju rada kao završni poticaj ustavotvorcu/zakonodavcu, sucima i za raspravu stručnoj javnosti.

Analiza odabranih komparativnih sustava omogućuje sintezu – izdvajanje zajedničkih obilježja, uz ocjenu uočenih razlika. Svi promatrani sustavi odražavaju neke zajedničke trendove. Cilj je definirati funkcionalni model određivanja i isplate naknade za faktično izvlaštenje u RH - uz pravičnu ravnotežu interesa te usklađen s konvencijskim standardima dostupnosti, jasnoće i predvidivosti primjene pravila domaćeg prava.

5.3.1. ARGUMENTI *„ZA“* PROMJENU

[1185] Izuzev dijela o nadležnosti upravnog tijela za određivanje naknade za sva izvlaštenja, pa i faktična.
[1186] Već ranije je detaljnije utvrđeno da su i veći zaokreti napravljeni u Italiji i Crnoj Gori – u Italiji 2011. nakon 30 do 60 godina, a u Crnoj Gori glede pomorskog dobra 2020. nakon više od 80 godina. Je li veličina zaokreta dovoljna da se ne napravi odmak od dosadašnjeg protuustavnog i protukonvencijskog uređenja te ispravi stanje *contra ius*?

Argumente ***„za“*** promjenu u RH odlučeno je strukturirati u prvom redu na one pravne izvore s izravnim učincima na prava i obveze pravnih subjekata te koji **argumentom snage** dovode do zaključka:

a) ili o usklađenosti s Ustavom RH i s Konvencijom trenutnih zakonskih propisa RH i trenutne prakse VSRH, nižestupanjskih parničnih sudova, kao i prakse jedinica lokalne samouprave;
b) ili **o protupravnosti / protuustavnosti i konvencijskom inkompatibilitetu** trenutnih zakonskih propisa te trenutne prakse VSRH, nižestupanjskih parničnih sudova, kao i prakse jedinica lokalne samouprave.

Rezultati istraživanja doveli su do zaključka pod b).

Obvezujući pravni izvori poredani su po hijerarhiji pravnih normi u pravnom poretku RH, sukladno odredbama čl.134./141. Ustava RH:

- ustavni kontekst;
- konvencijski kontekst i kontekst prakse ESLJP;
- zakonski kontekst – ZV i ZION;

Osim izravno obvezujućih pravnih izvora, neizravno na kreiranje prava mogu **snagom argumenta** utjecati i drugi rezultati ovog istraživanja:

- praksa USRH i VSRH u pojedinačnim predmetima po ustavnoj tužbi/reviziji;
- praksa VUSRH te druga upravnosudska i upravna praksa;
- praksa parničnih sudova drugih država sljednica FNRJ/SFRJ te primjeri uređenja u Crne Gori i Italiji prije i nakon odluka ESLJP;
- rizici i posljedice za društvo – pravna nesigurnost te izgubljeno povjerenje u javne vlasti i u pravosuđe.

5.3.1.1. Izravni pravni izvori – zaključak o protupravnosti zakonskog uređenja u RH i dosadašnje sudske prakse u RH

Temeljem rezultata istraživanja zaključeno je o protupravnosti / protuustavnosti i konvencijskom inkompatibilitetu glede sljedećega:

1. **<u>zakonskog</u> faktičnog izvlaštenja, uz napuštanje obveze provođenja postupka izvlaštenja i plaćanja naknade (prijelazne odredbe hrvatskog ZC/11 i ZPDML/23);**
2. **<u>sudski</u> kreiranog zastarnog režima naknade (praksa hrvatskih sudova).**

U nastavku zasebno 1) o protupravnosti zakonskog uređenja u RH i 2) o protupravnosti dosadašnje sudske prakse u RH.

1. Zakon koji je na snazi može biti protupravan jer može biti protuustavan te protivan Konvenciji i praksi ESLJP, imajući u vidu njihovu nadređenost zakonima u RH.

Konkretno, glede prijelaznih odredbi ZC/11, USRH je rješenjem iz 2017. odbio prijedlog za ocjenu ustavnosti. Međutim, ove odredbe **nisu** bile predmet ocjene pred ESLJP.

Rezultati istraživanja pokazuju dvije skupine odredbi koje je ESLJP utvrdio protivnima Konvenciji, a u tom slučaju više je nego logičan zaključak da bi isto tako utvrdio kod prijelaznih odredbi ZC/11 i ZPDML/23:

- odredbe crnogorskog Zakona o morskom dobru iz 1992. koje su propisivale obvezu postupka izvlaštenja i plaćanja naknade, dakle **uz stupanj gore** naspram zaštićenosti po prijelaznim odredbama hrvatskih propisa o cestama i pomorskom dobru od 2003. nadalje;
- odredbe talijanskog Zakona o izvlaštenju iz 2001. koje su propisivale obvezu donošenja akta o izvlaštenju *(acquisizione sanante)* kojim bi bilo određeno plaćanje naknade i dostava tog akta izvlašteniku, dakle također **uz stupanj gore** naspram zaštićenosti po prijelaznim odredbama hrvatskih propisa o cestama i pomorskom dobru od 2003. nadalje.

Prijelazne odredbe ZC/11 i ZPMDL/23 ne mogu se suprotstaviti ustavnim i konvencijskim jamstvima.

2. Što se tiče sudski kreiranog zastarnog režima naknade, on nije bio – barem ne izravni – predmet ocjenjivanja USRH kod njegovog rješenja iz 2017. kojim je ocjenjivana ustavnost zakonskog izvlaštenja uspostavljenog prijelaznim odredbama ZC/11, naprosto zato što je zakonodavac propustio inkorporirati odredbe o naknadi.

U svakom slučaju, praksa nacionalnih sudova po ustaljenoj praksi ESLJP čini sastavni dio domaćeg prava koje u cjelini mora udovoljavati kriterijima dostupnosti, preciznosti i predvidivosti primjene da bi se smatralo zakonitim. Sudska praksa je sastavni dio domaćeg prava, ali ona ne može

derogirati pravne norme koje su joj svojom snagom nadređene. Konkretno glede RH, to su glede pitanja naknade za faktično izvlaštenje: a) zakoni (ZV i ZION), b) ratificirani međunarodni ugovori (Konvencija i praksa ESLJP) te c) Ustav.

ESLJP je utvrdio protivnima Konvenciji praksu talijanskih sudova i drugih tijela javne vlasti koja se nazivala tzv. konstruktivnim izvlaštenjem – *occupazione acqusitiva.*

VSRH je odbio revizijske inicijative faktično izvlaštenih osoba u RH u predmetima radi naknade, koje osobe su se pozivale na odluke ESLJP u predmetima protiv Italije, argumentirajući to s **(navodnom) neusporedivošću** hrvatske i talijanske *„situacije".* Osim što je **netočno** da hrvatski i talijanski sustav u predmetnom području nisu usporedivi, što su pokazali rezultati istraživanja i kako je elaborirano u ranijem dijelu rada, trajnost nastalog protupravnog stanja predstavlja **univerzalno** pitanje koje ne zahtijeva usporedivost bilo koja dva pravna sustava da bi se dala ocjena (ne)postojanja trajno-protupravnog stanja. Naime, faktično izvlaštenje po svojoj naravi predstavlja **kontinuirano protupravno stanje te trajnu povredu ustavnih i konvencijskih prava izvlaštenika[1187],** imajući u vidu da faktično izvlaštenje podrazumijeva neprovođenje zakonom predviđenog postupka izvlaštenja. Stoga je osnovano zaključiti da zastara ne može početi teći, pa time niti nastupiti dok god to traje.

- **Zaključak o protupravnosti zakonskog uređenja u RH i sudske prakse u RH utemeljen je ponajviše na ustavnom kontekstu te na konvencijskom kontekstu / kontekstu prakse ESLJP.**

5.3.1.1.1. Ustavni kontekst

Ovo je najvažniji argument u pravcu nužnosti promjena u pravnom poretku RH - ustavnopravna neprihvatljivost postojećeg zakonskog uređenja i postojeće prakse u području naknade za faktična izvlaštenja.

Ustav je akt najviše pravne snage jedne države. Nadređen je ratificiranim međunarodnim ugovorima i zakonima države.

U nacionalnom pravu izvlaštenja ne radi se o ugovornom odnosu države i privatnopravnih osoba (npr. RH i hrvatskih građana), barem ne na sličnoj razini kao što su primjerice međudržavni ugovori

[1187] To je nakon 2011. ujednačena praksa talijanskog najvišeg suda (Kasacijski sud) i najvišeg upravnosudskog tijela (*Consiglio di Stato,* nadređeno T.A.R. regionalnim upravnim tijelima) - *l'illecito permanente.*

o zaštiti ulaganja. U ustavnopravnoj teoriji bi se moglo reći da postoji ***društveni ugovor*** po kojem država – između ostalog – ne može izvlastiti bilo koga bez naknade.

Odredbe Ustava RH najrelevantnije za predmetnu temu prepoznate su u samome uvodu:

- **Jednakost, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, vladavina prava** – najviše vrednote ustavnog poretka RH i temelji za tumačenje Ustava RH (čl.3.);
- Jamstvo prava vlasništva (čl.48.st.1.);
- **Jamstvo naknade** tržišne vrijednosti u slučaju ograničenja ili oduzimanja vlasništva (čl.50.st.1.) - **ustavnopravna zabrana izvlaštenja bez naknade.**

Posebno o svakoj od ustavnih kategorija iz čl.3. Ustava RH.

Ustavnu vrednotu jednakosti[1188] potrebno je povezati s jamstvom jednakosti svih pred zakonom (čl.14.) te jednakosti hrvatskih državljana i stranaca pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti (čl.26.). Da je ova vrednota povrijeđena dokazano je rezultatima istraživanja i izraženo u četvrtoj hipotezi o pravno nepovoljnijem položaju faktično izvlaštenih osoba temeljem prijelaznih odredaba ZC/11 naspram tri skupine izvlaštenika. S druge strane, ova vrednota je povrijeđena i u slučajevima kada država ili tijela javne vlasti imaju *„pravnu prednost"* pred građanima.[1189]

Ustavna vrednota socijalne pravde (*država blagostanja/welfare state*) također ima svoju važnost i primjenu kod instituta izvlaštenja.[1190]

[1188] Svrha donošenja Zakona o suzbijanju diskriminacije (NN br. 85/08, 112/12) je, sukladno čl.1. Zakona, zaštita i **promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka RH**. U konkretnom slučaju, povrede koje su utvrđene rezultatima istraživanja opravdavaju da najmanje u odredbe ZV i ZION je potrebno unijeti jednako tako nepovredivost vlasništva i vladavinu prava kao također najviše vrednote ustavnog poretka. Kod faktičnih izvlaštenja u RH, kako je utvrđeno četvrtom hipotezom, radi se o nepovoljnijem pravnom položaju uzrokovanih nasumičnim postupanjem javnih vlasti, nevezano uz same izvlaštenike.

[1189] Odlukom *Gashi protiv Hrvatske* (2007.) ESLJP je istaknuo: *„Ustavno načelo jednakosti pred zakonom kao i načelo pravičnosti je narušeno kad državna ili javnopravna tijela imaju pravnu prednost pred građanima, koja se ogleda u njihovoj pravnoj mogućnosti da izbjegnu odgovornost za svoje vlastite propuste ili greške u sačinjavanju i izdavanju pravno nevaljanih akata građanima, zbog kojih ovi trpe štetne posljedice koje su ponekad teško popravljive ili pak nepopravljive."*

[1190] Isticano u: Jelušić, M.;, Šarin, D.; *Ustavnopravni aspekti određivanja naknade za potpuno izvlaštenje;* Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 36, br. 2, 2015., str. 813. – 844., https://hrcak.srce.hr/file/227401 , posljednji pristup 1.9.2025., str.815.: ***"Dok je socijalna pravda temeljni ideal države (kao države blagostanja - welfare state)*** *da osigura određenu razinu uvjeta za život i socijalnu zaštitu za sve svoje građane, bez obzira na njihov socijalni položaj,* ***nepovredivost***

Ustavna vrednota poštivanja prava čovjeka povrijeđena je povredom zajedničkih odredbi iz Glave Ustava o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (čl.14.), osobnih prava čovjeka (čl.26. i čl.29.) te gospodarskih prava čovjeka (čl.48. i 50.), koje povrede također potvrđuju rezultati istraživanja što je izraženo u hipotezama istraživanja, osobito 1., 2. i 3. hipotezom.

Ustavna vrednota vladavine prava konkretizirana je odredbom čl.29.st.1. Ustava po kojoj svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama. Ona je u RH povrijeđena pojavnošću faktičnih izvlaštenja koja po samoj definiciji podrazumijevanju oduzimanje/ograničenje prava vlasništva uz kršenje/zaobilaženje propisane procedure od strane samih subjekata vlasti.

Naposljetku, nepovredivost vlasništva uzdignuta je na razinu najviše vrednote ustavnog poretka RH, upravo s namjerom naglašavanja važnosti iste nakon višedesetljetnih odredbi ustavnih akata u SFRJ i SRH o društvenom vlasništvu i ograničenom vlasništvu pojedinca.

> Ustav ne zabranjuje oduzimanje ili ograničenje vlasništva, ali postavlja tri pretpostavke *(conditio sine qua non)* svakog izvlaštenja: 1) predviđenost zakonom; 2) utvrđenost interesa RH i 3) naknada tržišne vrijednosti. Stoga su **kod zakonito provedenog postupka izvlaštenja** - koji je uključio plaćanje/osiguranje naknade - **očuvane vrednote** nepovredivosti vlasništva i vladavine prava.

Analizirajući praksu ESLJP, na pravnoteorijskoj razini može se zaključiti da je već samom pojavom faktičnog izvlaštenja povrijeđena vrednota vladavine prava, pa i ustavna vrednota jednakosti (jer je utvrđen pravno nepovoljniji položaj glede naknade faktično izvlaštenih osoba naspram formalno izvlaštenih), ali i dalje može biti **očuvana** vrednota nepovredivosti vlasništva pod uvjetom da se plati naknada izvlaštenoj osobi i time održi u dostatnom stupnju **pravična ravnoteža** suprotstavljenog javnog i privatnog interesa. Međutim, ako izostane i naknada kod faktičnog izvlaštenja, onda nema sumnje da su povrijeđene sve navedene najviše ustavne vrednote.

---

vlasništva *temeljno je pravo koje stvara osnovu za slobodu poduzetništva i tržišnog gospodarstva."* Ibid.str.840.: *"Ustav Republike Hrvatske temelji se na etičkim načelima izraženima u njegovim temeljnim, najvišim vrednotama, sadržanima u članku 3., među kojima se ističu socijalna pravda i nepovredivost vlasništva koje itekako nalaze svoju važnost i primjenu u izvlaštenju. Najviše ustavne vrednote kao takve predstavljaju kriterij i smjernice tijelima državne uprave kao i sudovima u rješavanju pojedinih predmeta, uključujući i postupke izvlaštenja."*

Naglašavaju se riječi koje ustavotvorac koristi. Naime, **ne govori se o pravu na naknadu**[1191] čije bi ostvarenje detaljnije uredio zakonodavac i koje bi onda kao potraživanje – po uvriježenom shvaćanju sudske prakse - kao i svako drugo potraživanje bilo podložno zastari. Ustavotvorac ne ostavlja prostora ni zakonodavcu, a ni sudovima da u svakom pojedinom slučaju uopće razmatraju pripada li naknada izvlašteniku. Jedino je pitanje visine ukupne naknade u konkretnom slučaju. Oduzimanjem vlasništva nastaje obveza naknade tržišne vrijednosti. U ustavnopravnom kontekstu, naknada za izvlaštenje je više **obveza javnih vlasti**, nego što je pravo pojedinca.

Riječi ***„uz naknadu tržišne vrijednosti"*** moraju se tako tumačiti imajući u vidu – osim čl.1. Protokola br.1. Konvencije i prakse ESLJP - da su nepovredivost vlasništva i poštivanje prava čovjeka **temelji za tumačenje** Ustava RH. Dodatan razlog za takvo tumačenje je opće pravno načelo da se iznimke moraju najstrože tumačiti - *Exceptiones sunt strictissimae interpretationis* - a u konkretnom slučaju radi se o iznimki od iznimke, devijaciji ustavnih i konvencijskih standarda.

Slijedom navedenoga, Ustav RH određuje naknadu tržišne vrijednosti kao **bitnu pretpostavku svakog izvlaštenja.** Bez naknade tržišne vrijednosti ne postoji ni ustavnopravno dopušteno izvlaštenje. Iz predmetne ustavne odredbe proizlaze obveze za zakonodavca, za sudove, za jedinice lokalne i regionalne samouprave, te za sva druga tijela javne vlasti i s njima izjednačene osobe. One **pozitivne** da izvlaštenicima konkretno omoguće dobivanje naknade, kao i one **negativne** da svojim postupanjem to ne onemoguće.

> Provedeno istraživanje i analiza prikupljenih podataka daje dovoljno uporište za zaključak da predmetne obveze u RH **nisu** ispunjene.

Navedeno se odnosi kako na naknadu u drugoj odgovarajućoj nekretnini, tako i na novčanu naknadu. Ovaj drugi oblik naknade – jedini koji je uopće razmatran u praksi redovnih sudova – **nije** zahtjev obveznopravne prirode. Zastarni rokovi iz propisa o obveznim odnosima glede naknade štete i glede stjecanja bez osnove (opći zastarni rok) nisu primjenjivi na naknadu za izvlaštenje imajući u vidu najmanje dva ustavnopravna argumenta:

[1191] Šagovac, A.; *Pravo na naknadu za faktično izvlaštenu nekretninu i zastara potraživanja na ime naknade*; glasilo-časopis Hrvatske odvjetničke komore „Odvjetnik 2-2020", 2020.

- s jedne strane, Ustavom jest ***zajamčena*** naknada za izvlaštenje, i to ne primarno kao ***pravo*** izvlaštenoga, nego kao ***dužnost*** javne vlasti koja ne može izvlastiti nikoga bez naknade – svako izvlaštenje mora biti provedeno ***uz naknadu;***
- s druge strane, Ustavom nije zajamčeno pravo na naknadu štete i ostale obveznopravne tražbine iz propisa o obveznim odnosima, nego je prepušteno zakonodavcu urediti te odnose, pa i vremenski ograničiti zastarnim rokovima, za razliku od naknade za izvlaštenje.

Naknada za izvlaštenje je sastavni dio ustavnog i konvencijskog prava vlasništva. Zahtjev za povrat/predaju stvari i zahtjev za plaćanjem naknade su temeljni pojavni oblici zahtjeva koji proizlaze iz jednog te istog izvora – ustavnopravnog prava vlasništva. Kao što vlasniku ne zastarijeva zahtjev da traži predaju svoje stvari, tako mu ne zastarijeva ni zahtjev da traži predaju (isplatu) svoje naknade – naknade za oduzeto vlasništvo.

Slijedom navedenoga, po pravnoj snazi propisa na kojima je utemeljena naknada za izvlaštenje, ista ne zastarijeva ne samo zbog **vlasničkopravne** prirode, nego u prvom redu **zbog ustavnopravne i konvencijskopravne** prirode.

5.3.1.1.2. Konvencijski kontekst i kontekst prakse ESLJP (načelo zakonitosti - dostupnosti, preciznosti, predvidivosti - te načelo razmjernosti)

Iščitavajući praksu ESLJP u različitim pravnim stvarima - ne samo u predmetnoj materiji u odlukama koje su analizirane tijekom ovog istraživanja[1192] - ista je dosljedno stala u obranu privatnopravnih subjekata kad su god oštećeni u svojim pravima zbog (nepoštenog i/ili protupravnog) postupanja javnopravnih subjekata ili pak njihovih pogrešaka/propusta, kamoli kada su **na štetu** privatnopravnih subjekata izvukli **vlastitu korist** iz takvog (ne)postupanja/pogrešaka/propusta.

Konkretno za predmet istraživanja, jedno od najvažnijih stajališta ESLJP[1193] jest:

- da bi **oduzimanje vlasništva bez plaćanja naknade** *(„razumne u odnosu na njenu vrijednost")* predstavljalo nerazmjerno miješanje u konvencijsko pravo na mirno uživanje vlasništva;

[1192] Primjerice kod odgode povjerenja u zemljišne knjige – odluke ESLJP u predmetima protiv Hrvatske - *Trgo, Radomilja, Jakeljić.*
[1193] *Inter alia,* u predmetima *Scordino protiv Italije (2007.), Gashi protiv Hrvatske (2007.), Nešić protiv Crne Gore (2020.),* i dr.

- da osoba koja je lišena svog vlasništva **mora dobiti naknadu** u *„razumnoj vezi sa njegovom vrijednošću“,* čak i ako *„legitimni ciljevi javnog interesa možda nalažu nadoknadu vrijednosti manju od njegove pune tržišne vrijednosti“;*
- da je **pravična ravnoteža suprotstavljenog javnog i privatnog interesa** načelno postignuta kad je naknada isplaćena osobi čije je vlasništvo oduzeto u razumnom odnosu sa njegovom *„tržišnom“* vrijednošću.

Kada prethodno citirano nije ostvareno u okviru nacionalnog pravnog poretka, ESLJP je u naznačenim odlukama utvrđivao povredu prava iz čl.1. Protokola br.1., što znači da je naknada za izvlaštenje sastavni dio konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva.

Slijedom navedenoga, rezultati istraživanja pokazuju da pravna priroda naknade za izvlaštenje nije samo **ustavnopravna,** nego i **konvencijskopravna** – po svojoj pravnoj snazi iznad zakona u RH. Odluke ESLJP čine sastavni dio Konvencije te zbog toga uživaju sljedeće učinke:

- **izravni učinak odluka ESLJP** - pojedinac može u postupcima pred nacionalnim tijelima pozvati na odluke ESLJP te su iste izravno primjenjive u tim postupcima;
- **neizravni učinak odluka ESLJP** - nacionalna tijela dužna tumačiti domaće propise u skladu s odlukama ESLJP.

Rezultati analize prakse ESLJP glede temeljnih pitanja o pravnom položaju faktičnih izvlaštenika u RH temeljem prijelaznih odredaba ZC/11 najbolje su sumirani u tzv. **vodećim/glavnim odlukama** ESLJP u predmetima protiv Italije. U kontekstu navedenih učinaka odluka ESLJP u RH, najvažniji zaključci iz **vodećih/glavnih odluka** su sljedeći:

- da se pokazuje neodgovarajućom zaštitom pravni sustav u kojem javne vlasti naknadu za oduzimanje vlasništva ne isplaćuju **automatski,** nego je pojedinac mora tražiti u roku pet godina od nepovratne transformacije zemljišta/završetka radova, što rezultira lišavanjem pojedinaca mogućnosti koja im je načelno raspoloživa za dobivanje naknade, te se takvo miješanje države može opisati samo kao proizvoljno i nesukladno čl.1. Protokola br.1. **(odluka Carbonara i Ventura iz 2000., točke 67., 71. i 72.);**
- da tzv. konstruktivno izvlaštenje nastupa **automatski** nakon nezakonitog preuzimanja posjeda zemljišta od strane javnih vlasti što ukazuje da se radi o mehanizmu koji omogućava javnim vlastima okoristiti se nezakonitom situacijom u kojoj su pojedinci kao dotadašnji vlasnici zemljišta dovedeni pred svršeni čin/*fait accompli* **(odluka Belvedere Alberghiera S.R.L. iz 2000., točka 59.);**
- da pravni sustav u kojem je **obveza pojedinca kao izvlaštenika tražiti naknadu u petogodišnjem zastarnom roku koji počinje teći od nepovratne izmjene zemljišta** može dovesti do nepovoljnih učinaka

za njih i učiniti uzaludnom svaku nadu za naknadom/*may lead to adverse effects for the persons concerned, and render futile any hope of compensation* – pozivajući se na točku 71. iz odluke Carbonara i Ventura **(odluka Guiso Gallisay iz 2005., točka 90.);**

- da u izostanku formalnog akta o izvlaštenju ova situacija se ne može smatrati predvidivom/*in the absence of a formal expropriation order, the Court considers that this situation cannot be considered as "foreseeable",* jer da tek u trenutku pravomoćne odluke parničnog suda o odbijanju naknade zbog zastare se može smatrati da je pravilo o konstruktivnom izvlaštenju zaista bilo primijenjeno/*the constructive-expropriation rule could be considered to have actually been applied,* te da do tog trenutka vlasnici zemljišta nisu imali **pravnu sigurnost**/*the applicants did not have* ***"legal certainty"*** *concerning the deprivation of the land* **(odluka Guiso Gallisay iz 2005., točka 93.);**
- da opisana situacija je omogućila javnim vlastima okoristiti se nezakonitom okupacijom zemljišta/*the situation in issue enabled the authorities to profit from an unlawful occupation of land,* suprotno pravilima o izvlaštenju **u propisanom obliku** i – između ostaloga – bez istodobno ponuđene naknade izvlaštenim pojedincima/*in breach of the rules governing* ***expropriation in due form****, and, inter alia, without compensation being made available at the same time* **(odluka Guiso Gallisay iz 2005., točka 94.).**

Praksom ESLJP u predmetima protiv Italije učvrstilo se danas dominantno i čvrsto pravno shvaćanje prema kojem - ***u nedostatku akta donesenog u dobrom i ispravnom obliku (good and due form/buona e debita forma)*** - ne može se ozakoniti stjecanje zemljišta od strane javne vlasti.

Ovo istraživanje utvrdilo je najveći broj povreda čl.1. Protokola br.1. faktičnim okupacijama tuđih nekretnina bez provođenja postupka izvlaštenja (npr. po praksi talijanskog Kasacijskog suda) te izostankom naknada - **osim od strane talijanskih javnih vlasti, i od grčkih javnih vlasti[1194].** Osim kvantitativno, radi se i o kvalitativno najtežim povredama, u slučaju Italije od strane Vijeća Europe utvrđenim tzv. **sustavnim** povredama i **sistemskim** poremećajima u području prava na mirno uživanje vlasništva.

Također i **pravna stečevina EU** prepoznaje važnost zahtjeva da *„nacionalna pravila o početku, trajanju, suspenziji ili prekidu rokova zastare* ***neopravdano ne ometaju*** *pokretanje postupaka za naknadu"* i da *„rokovi zastare ne počinju teći* ***prije prestanka kršenja*** *i prije nego što podnositelj*

[1194] Primjerice zaključak ESLJP u predmetu *Yagtzilar i drugi protiv Grčke* (2001.) o tome da je izostankom bilo kakve naknade za ***uzimanje (taking)*** vlasništva podnositelja narušena na njihovu štetu ***pravična ravnoteža (fair balance)*** između zaštite vlasništva i potreba općeg interesa.

tužbe sazna" za sve važne činjenice.[1195] Ovakva uređenja akata EU imaju važnost za predmet ovog istraživanja imajući u vidu:

- da, s jedne strane, hrvatska sudska praksa je za sada usvojila samo shvaćanje o mogućnosti prihvaćanja subjektivnog početka zastarnog roka (stav GO VSRH iz svibnja 2024.), a odbacila shvaćanje o **trajnosti protupravnog stanja** kod faktičnih izvlaštenja (primjerice presuda VSRH Rev-913/21 iz siječnja 2025.), spominjući navodnu neusporedivost hrvatskog i talijanskog sustava[1196];
- da, s druge strane, praksa talijanskog vrhovnog upravnosudskog tijela *(Consiglio di Stato)* je nakon odluka ESLJP iza 2001., a iza 2011. i talijanskog najvišeg suda (Kasacijski sud) prihvatila shvaćanje o faktičnim izvlaštenjima kao o **trajnom protupravnom stanju** *(l'illecito permanente)* koji ne dovodi do prijenosa vlasništva, kamoli do početka tijeka zastare za naknadu.

Zaključno, rezultati istraživanja s velikim stupnjem izvjesnosti dokazuju <u>konvencijski inkompatibilitet zastarnog</u> režima po kojem:

- s jedne strane, prvi put se **zakonom propiše** vlasničkopravni status postojećih nerazvrstanih cesta na teritoriju RH (prijelazne odredbe ZC/11) i time proizvedu učinci faktičnog izvlaštenja, istodobno ne propisujući obvezu provođenja postupka izvlaštenja i određivanja naknade;
- a s druge strane, **sudska praksa** zastupa stajalište po kojem su automatski naknade zastarjele za sva ona zemljišta koja su prije srpnja 2006.[1197] prenamijenjena/nepovratno izmijenjena dovršetkom javnih radova/objekata.

[1195] Puno je primjera iz akata EU s takvim odredbama, konkretno se citira članak 29. stavak 3. Smjernice EU CS3D o dužnoj pažnji za održivo poslovanje 2024/1760.

[1196] Osim što je netočno da hrvatski i talijanski sustav u predmetnom području nisu usporedivi, što su pokazali rezultati istraživanja i kako je elaborirano u ranijem dijelu rada, **trajnost nastalog protupravnog stanja** predstavlja **univerzalno** pitanje koje ne zahtijeva usporedivost bilo koja dva pravna sustava da bi se dala ocjena ustavnog i konvencijskog kompatibiliteta sporne prakse.

[1197] Nije bilo razloga za podnošenje zahtjeva radi naknade za izvlaštenje prije srpnja 2011. kada je prvi put u hrvatskom pravnom sustavu uspostavljen vlasničkopravni status. Drugim riječima, prije *ex lege* stjecanja uspostavljenog prijelaznim odredbama ZC/11 nije postojala osnova stjecanja/gubitka vlasništva (*numerus clausus* po ZV) po kojoj bi došlo do prijenosa vlasništva. Faktična okupacija i korištenje tuđe nekretnine predstavlja osnovu za odštetnu/kondikcijsku odgovornost, ali je vlasništvo očuvano sve dok se nije propisala osnova prijenosa vlasništva temeljem zakona.

Prethodni sažetak obuhvaća veliki broj slučajeva u kojima su – po stajalištu VSRH – stupanjem na snagu ZC/11 privatnopravni subjekti *retroaktivno/ex tunc* nepovratno izgubili i vlasništvo i naknadu.

Zaključci istraživanja u ovom dijelu mogu se iskazati[1198] i na sljedeći način:

- da su svi zahtjevi faktično izvlaštenih osoba koji proizlaze iz Ustavom zajamčenog vlasništva – s jedne strane, povrat u prijašnje stanje i, s druge strane, naknada umjesto toga *(restitution/compensation in lieu)* – **od početka osuđeni na propast;**
- da je hrvatski zastarni režim **povrijedio samu bit konvencijskog prava** privatnopravnih subjekata na mirno uživanje vlasništva i istodobno na pristup sudskom/upravnom tijelu;
- da neki pomaci koje je VSRH napravio 2024. (uvođenje subjektivnog roka početka zastare ne mijenjajući temeljne postavke postojeće paradigme, te odluke u nekim predmetima izvan postojeće paradigme zastarnog režima[1199]) **ne predstavljaju adekvatno rješenje problema,** već produbljuju pravnu nesigurnost.

5.3.1.1.3. Zakonski kontekst - opći propisi o vlasništvu i o izvlaštenju

Naknada za izvlaštenje nije nijednim zakonom RH vremenski ograničena. Ustavotvorac ne da je nije ograničio, nego ju je zajamčio kao pretpostavku svakog izvlaštenja, kao obvezu koju javna vlast mora ispuniti da bi došlo do izvlaštenja. Drugim riječima, ustavotvorac je zabranio izvlaštenje bez naknade.

Istraživanje je pokazalo da ni zakonodavac nije vremenski ograničio naknadu za izvlaštenje. Jedino ograničenje je desetogodišnji zastarni rok koji počinje teći tek od određivanja naknade u sudskoj/upravnoj odluci/nagodbi.

Sukladno podjeli obveza javnih vlasti na pozitivne i na negativne, temeljem rezultata istraživanja zaključuje se da je zakonodavac ispunio onu **negativnu obvezu** u smislu da naknadu za izvlaštenje nije ograničio zastarnim rokom. Međutim, **pozitivnu obvezu** zakonodavac nije ispunio jer je donoseći propise o cestama i o pomorskom dobru (prijelazne odredbe ZC/11 te ZPDML/03 i

[1198] Primjenjujući *„jezik"* odluke ESLJP u predmetu *Howald Moor i drugi protiv Švicarske* (2014.) u kojoj se razmatralo pravilo švicarskog prava (zakonsko pravilo i pravilo prakse federalnog suda) o početku tijeka zastare naknade štete. Zajedničko s RH je to što se u jednom i u drugom slučaju radi o zastarnom režimu kreiranom kombinacijom djelovanja zakonodavca i sudske prakse.
[1199] Stav GOVSRH iz svibnja 2024., te odluke VSRH u predmetima Rev-505/24 i Rev-510/24.

ZPDML/23) propustio predvidjeti obvezu provođenja postupka izvlaštenja i plaćanja naknade u situacijama kada se utvrdi da je odredbama tih propisa došlo do faktičnog izvlaštenja. Neispunjenje te pozitivne obveze dovelo je do narušavanja pravične ravnoteže prebacivanjem tereta na privatnopravne subjekte da sami pred parničnim sudom traže (Ustavom zajamčenu) naknadu.

Na neispunjenje navedene pozitivne obveze zakonodavca, mada sam zakonodavac nije nijednim propisom vremenski ograničio naknadu za izvlaštenje, nadovezala se praksa sudova u RH koja je kreirala cjelokupni zastarni režim – od duljine zastarnog roka do najvažnijeg pitanja početka tijeka zastare.

> **Zaključak utemeljen na rezultatima istraživanja jest da je sudski kreiran zastarni režim protivan – ne samo ustavnim i konvencijskim jamstvima – nego i zakonskim propisima, prvenstveno odredbama ZV i ZION kao općih propisa u RH o vlasništvu i o izvlaštenju. To se odnosi na stav VSRH o primjenjivosti općeg zastarnog roka ili zastarnog roka za naknadu štete.**

Naknada za izvlaštenje nije predmet propisa o obveznim odnosima, već propisa o vlasništvu i o izvlaštenju koji vremenski ne ograničavaju naknadu za izvlaštenje. Riječ je o tražbini vlasničkopravnog karaktera koja ujedno ima ustavno i konvencijsko utemeljenje.

S jedne strane, opći propis o vlasništvu glede naknade za izvlaštenje upućuje na primjenu propisa o izvlaštenju, a parnični sudovi su proizvoljno počeli primjenjivati zastarne rokove iz propisa o obveznim odnosima kvalificirajući naknadu za izvlaštenje kao obveznopravnu tražbinu.

S druge strane, opći propis o izvlaštenju – kao ni propisi o izvlaštenju do osamostaljenja RH, ni propisi nakon toga – ne poznaju zastaru ni gubitak prava na naknadu. To proizlazi i iz odredaba čl.57. – 59. ZION kojima je dano pravo izvlaštenicima da iniciraju postupak određivanja naknade, ne propisujući vremensko ograničenje.

Sukladno važećem propisu o izvlaštenju, naknada može biti određena ili u novčanom iznosu ili davanjem zamjenske nekretnine (čl.46. ZION). **Uvijek i u svakom obliku** u kojem naknada bude određena (novčani iznos ili zamjenska nekretnina) ista mora biti **jednake tržišne vrijednosti** kao nekretnina koja se izvlašćuje. Načelom naknade tržišne vrijednosti kod svakog (!) izvlaštenja manifestira se **znak jednakosti** naknade sa samom izvlaštenom nekretninom.

Sukladno važećem propisu o vlasništvu, ne zastarijeva zahtjev za povratom stvari (čl.161.st.2. ZV-a). Naknada je supstitut za oduzetu nekretninu[1200], a imovina predstavlja cjelinu koja mora ostati neokrnjena u slučaju prisilnog oduzimanja javne vlasti. Riječ je o **realnoj subrogaciji** - zamjeni jednog elementa drugim. Imajući u vidu da vlasnički zahtjev za povrat stvari ne zastarijeva, ni naknada tržišne vrijednosti - koja dolazi na mjesto oduzete stvari - ne zastarijeva. Zahtjev za povrat/predaju stvari i zahtjev za plaćanjem naknade su temeljni pojavni oblici zahtjeva koji se manifestiraju iz jednog te istog izvora – ustavnog i konvencijskog prava vlasništva[1201]. Kao što vlasniku ne zastarijeva zahtjev da traži predaju svoje stvari, tako mu ne zastarijeva ni zahtjev da traži naknadu za oduzeto vlasništvo. Stoga oba zahtjeva s punim pravom mogu nositi prefiks **vlasnički,** a time i **nezastarivi.[1202]**

5.3.1.2.Neizravni pravni izvori

Praksa sudova nije obvezujući izvor prava za druge sudove i ne djeluje argumentom snage. To se odnosi i na domaću sudsku praksu, a još više na praksu sudova iz drugih zemalja. Međutim, ne može se isključiti **utjecaj snage argumenta** koji odluke sudova imaju, osobito ako se radi:

- o odlukama USRH s ustavnom zadaćom ocjenjivanja ustavnosti i zakonitosti propisa te odlučivanja povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka o povredi ljudskih prava i temeljnih sloboda (čl.125./129. Ustava RH) te o odlukama VSRH kao najvišeg suda s ustavnom zadaćom osiguranja jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni (čl.116./119.st.1. Ustava RH);
- o odlukama VUSRH kao najvišeg upravnog suda sa zadaćom osiguranja zakonitosti i sudske zaštite prava i pravnih interesa privatnopravnih subjekata povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem

[1200] Ovo potvrđuju i rezultati poredbenog istraživanja (analizirane sljednice *exYu*), i praksa ESLJP koji u slučaju faktičnih izvlaštenja u svojoj *case law* evidenciji govori o predmetima: ***restitution or compensation in lieu – povrat u prijašnje stanje ili naknada umjesto toga - based on current market value plus, in either case, any additional losses.*** Nastavak govori o utvrđivanju ukupne visine svih naknada koje pripadaju izvlašteniku – ne samo naknada tržišne vrijednosti, nego i naknada izgubljene dobiti i/ili stečenog bez osnove na strani javnih vlasti, a na teret privatnopravnog subjekta. To je potvrđeno u analiziranim (nemeritornim) odlukama ESLJP protiv Italije u kojima se odlučivalo o visini – *Carbonara i Ventura te Belvedere Alberghiera (2003.), Pasculli (2007.), Scordino (2007.), Guiso Gallisay (2008. i 2009.)* i dr.

[1201] Op.cit., Šagovac (2019.) navodi – iako sa istim zaključkom - donekle drugačije: *"U dvojbi o nezastarivosti potraživanja prednost ima poštovanje prava koje je nastalo bespravnim oduzimanjem nezastarivog prava vlasništva. Potraživanje na ime naknade sastavni je dio imovine, kao što je bilo i pravo vlasništva nekretnine.* ***Apsolutno stvarno i relativno obvezno pravo dvije su strane istog fenomena. Nekretnina*** *ima istodobno i svoju uporabnu i novčanu vrijednost. Umjesto nezastarive stvarnopravne zaštite predajom nekretnine u posjed vlasnika, imamo obveznopravnu zaštitu naknadom njezine tržišne vrijednosti u novcu."*

[1202] Kao što ništetan posao ne može konvalidirati, tako ni izvlaštenje bez naknade ne može konvalidirati. Kako se pravo na isticanje ništetnosti ne gasi, tako ne bi smjelo ni pravo na naknadu za izvlaštenje. Vremenski faktor u ovom slučaju nema destruktivno djelovanje. ***Što se grbo rodi vrijeme ne ispravi***. Ne postoji snažnije pravo na stvari. ***Kažeš li o nekoj stvari da je tvoja, ne možeš više reći.*** Op.cit. Bogišić, Opći imovinski zakonik Kneževine Crne Gore.

javnopravnih tijela - tijelo državne uprave i drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne samouprave, pravna osoba koja ima javnu ovlast i pravna osoba koja obavlja javnu službu (čl.2. Zakona o upravnim sporovima);

- o praksi i stavovima ustavnih i vrhovnih sudova analiziranih država sljednica FNRJ/SFRJ u kontekstu zajedničke državnosti, zajedničkih propisa i zajedničke prakse u razdoblju od 1918. do 1991.;
- o uređenjima u Crnoj Gori i Italiji u kontekstu odluka ESLJP koje proizvode izravne i neizravne učinke na pravne položaje pojedinaca u RH te utječu na postupanje hrvatskih sudskih i upravnih tijela u konkretnim predmetima, te ih obvezuju na tumačenje hrvatskih propisa u svjetlu Konvencije i prakse ESLJP.

Naposljetku, kao posebna argumentacija u smjeru promjena postojeće pravne paradigme u RH, izdvojeni su rizici i posljedice za društvo, prvenstveno u vidu pravne nesigurnosti te izgubljenog povjerenja u javne vlasti i u pravosuđe.

5.3.1.2.1. Praksa i shvaćanja USRH i VSRH u pojedinačnim predmetima po ustavnoj tužbi/reviziji

U nastavku zasebno 1) o praksi i shvaćanjima USRH, te 2) o praksi i shvaćanjima VSRH.

1. USRH ne predstavlja sudbenu vlast (izvan trodiobe vlasti, u posebnoj glavi Ustava RH), već je posebno tijelo - čiji se suci biraju od strane Hrvatskog sabora na određeno vrijeme – koje ocjenjuje ustavnost zakona u RH te ustavnost i zakonitost drugih propisa u RH, te odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka o povredi ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Dva su centralna primjera za predmet ovog istraživanja kada je USRH ocjenjivao ustavnost zakona:

- U-I-6236/11 i drugi, rješenje (7.2.2017.) kojim su odbijeni prijedlozi za pokretanje postupka ocjene ustavnosti prijelaznih odredbi ZC/11;
- U-I-4445/08, odluka (4.10.2011.) kojom je pokrenut postupak za ocjenu ustavnosti prijelaznih odredbi ZPDML/03 te je ukinut dio prijelaznih odredbi tog propisa.

Izbjegavajući suvišno ponavljanje u završnom dijelu rada onoga što je ranije detaljnije elaborirano, navodi se ono što je važno glede utjecaja kojeg USRH može imati i uzrokovati opipljive promjene u položaju privatnopravnih subjekata.

S jedne strane, odbijajućim rješenjem iz 2017. glede ZC/11, osnažili su se učinci faktičnog izvlaštenja bez istodobne obveze vođenja postupka izvlaštenja i određivanja naknade, te su ujedno *„osnažene“* jedinice

lokalne samouprave da nastave s praksom kojom su započeli odmah po stupanju na snagu ZC/11 ishodujući izravno u zemljišnoknjižnom postupku upisivanje/evidentiranje svog vlasništva uz brisanje postojećih upisa.

S druge strane, pozitivnom odlukom iz 2011. glede ZPDML/03, ukinuta je zakonska odredba kojom je državni odvjetnik u praksi osam godina izravno u zemljišnoknjižnom postupku ishodio brisanje postojećih upisa i upisivanje pomorskog dobra, što je dovelo do toga da je državni odvjetnik – sve do ZPDML/23 u koji su implementirane odredbe istovjetne ranije ukinutoj – morao pokretati parnične postupke u kojima bi predmet dokazivanja bio jesu li upisana prava valjano stečena.

Dobar primjer utjecaja kojeg odluke USRH u pojedinačnim predmetima po ustavnim tužbama mogu imati su:

- odluka od 3.11.2020., U-III-3062/19, uz izdvojeno podupiruće mišljenje jednog suca, kojom su ukinute presude VSRH, ŽS ZG i OGS ZG;
- odluka od 24.6.2025., U-III-3726/21, kojom je ukinuta presuda VTSRH.

Prvonavedena odluka bila je jedan od glavnih utjecaja na usvajanje shvaćanja GO VSRH (svibanj 2024.), uz odluke ESLJP koje su citirane od strane USRH. USRH je citiranom odlukom – pozivajući se na praksu ESLJP o zastari kao prava na pristup sudu - izvršio kritiku pretjeranog formalizma nižestupanjskih sudova (uključujući VSRH) koji su odbili tužbeni zahtjev zbog prigovora zastare. Ujedno je utvrdio da postojanje zastarnog roka nije samo po sebi nespojivo s Ustavom, ali je **zadaća USRH utvrditi** jesu li priroda roka o kojemu je riječ i/ili način na koji je primijenjen spojivi s Ustavom[1203], osobito se uvjeriti može li se primjena zakonskih rokova smatrati predvidivom za pojedince, s obzirom na mjerodavno zakonodavstvo i konkretne okolnosti predmeta.

Drugonavedenom odlukom navedeno je da je **zadaća USRH utvrditi** je li za oduzeto vlasništvo nekretnine osigurana i isplaćena naknada u tržišnoj vrijednosti oduzete imovine**,** uz nekoliko važnih zaključaka za predmet ovog istraživanja:

[1203] O (ne)spojivosti s Ustavom autor je iznio svoju analizu u dijelu o ustavnom kontekstu argumentacije u pravcu promjene postojeće pravne paradigme u RH. Zastara kao obveznopravni institut nije predviđena Ustavom, kao ni drugi instituti iz propisa o obveznim odnosima. Ustavom nisu predviđena ni ograničena stvarna prava (na tuđoj stvari), ni zemljišne knjige. No, Ustavom jest zajamčeno pravo vlasništva (jedino apsolutno stvarno pravo, *erga omnes)* i naknada za izvlaštenje.

- da javnopravni subjekt (konkretno grad) kao novi vlasnik temeljem provedenog faktičnog izvlaštenja ***ne može izvlačiti korist***[1204] uslijed oduzimanja vlasništva i proglašenja nekretnine javnim dobrom u općoj uporabi (nerazvrstana cesta) bez provođenja postupka izvlaštenja;
- da su sudovi u svojim odlukama ***dužni uzeti u obzir ustavni zahtjev sadržan u članku 50. stavku 1. Ustava*** po kojem oduzimanje vlasništva nije ustavnopravno nedopušteno samo i jedino ako su kumulativno ispunjene stroge pretpostavke, između ostalog i ako je za tako oduzeto odnosno ograničeno vlasništvo ***osigurana i isplaćena naknada*** u tržišnoj vrijednosti oduzete imovine;
- da u slučaju neisplate naknade za oduzetu nekretninu postoji povreda prava vlasništva iz članka 48. stavka 1. u vezi s člankom 50. Ustava.

2. Ustavna zadaća VSRH ujednačavanja primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjene ostvaruje se u revizijskim postupcima i drugim postupcima po izvanrednim pravnim lijekovima, te donošenjem obvezujućih shvaćanja na odjelnim sjednicama.

Ovo drugo je napravljeno u svibnju 2024. uvođenjem/formaliziranjem mogućnosti subjektivnog početka tijeka zastarnog roka, implementirajući sadržaj citirane odluke USRH U-III-3062/19. No, citirano pravno shvaćanje **ne** predstavlja *„saniranje“* hrvatskog pravnog poretka u ovom području.

S jedne strane, tijekom iste 2024. godine VSRH donio dvije odluke[1205] kojima je *„reafirmirao“* pravno shvaćanje koje je vladalo u razdoblju od 1986. do 1999. koje je pravnoteorijski dijametralno suprotno pravnom shvaćanju dominantnom posljednjih 25 godina.

S druge strane u odnosu na sudsku praksu u pozitivnom smjeru u posljednje nepune dvije godine (U-III-3726/21, Rev-505/24, Rev-510/24, ŽS u Zagrebu Gž-3444/24), već citiranom presudom Rev-913/21 (2025.) te rješenjima o odbacivanju/odbijanju prijedloga tužitelja za dopuštenje revizije iz 2024. (Revd-3141/24, Revd-4113/24, Revd-4181/24) istaknuto je da su odluke ESLJP u predmetima protiv Italije (konkretno se poziva na Carbonara i Ventura, Belvedere Alberghiera S.R.L., Guiso Gallisay):

- *„donesene u pravno i činjenično nepodudarnim situacijama s obzirom i na primjenjivi zakonodavni okvir i na usporedivu (već ranije ustaljenu) sudsku praksu“;*

[1204] Argumentacija zasigurno preuzeta iz odluke ESLJP (2000.) u predmetu *Carbonara i Ventura* (i mnogim drugim predmetima) koju USRH citira u točki 8.1. obrazloženja svoje odluke, te kojom odlukom ESLJP (citirana točka 70.) zaključuje da je *pravilo o tzv. konstruktivnom izvlaštenju/accessione invertita/occupazione appropriativa* ***omogućila talijanskim vlastima steći korist*** od oduzimanja posjeda zemljišta koje su puno godina držali bez pravne osnove. To bi pak značilo odmak od revizijskih odluka VSRH o neprimjenjivosti odluka ESLJP u predmetima protiv Italije.
[1205] Rev-505/24 i Rev-510/24.

- *„**nisu primjenjive** u ovoj pravnoj stvari jer te odluke nisu donesene u istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji kakva je u ovom parničnom postupku“;*
- *„ne radi se o istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji“ pa „nije potrebno preispitivati navedenu praksu o pitanju zastare s obzirom na odluku ESLJP-a u predmetu Carbonara i Ventura protiv Italije, neovisno o tome što je u njoj navedeno da bi eventualna zastara takve naknade predstavljala povredu čl. 1. Protokola br. 1.“;*

bez da se ijednom od navedenih odluka ocijenila navodna ***„nepodudarnost činjeničnih i pravnih situacija“*** koja ocjena bi zadovoljila ustavni i konvencijski standard obrazloženosti sudske odluke u kontekstu prava na pristup sudu i prava na djelotvorno pravno sredstvo.

Imajući u vidu da se u citiranim predmetima gdje se pozivalo na odluke ESLJP u predmetima protiv Italije radilo o revizijskom razlogu ***„razvoja prava kroz sudsku praksu“*** i ***„potrebi preispitivanja sudske prakse zbog promjena u pravnom sustavu uvjetovanih odlukama ESLJP“,*** te da se iz tog razloga i dopustilo podnošenje revizije (npr. u predmetu Rev-913/21), rezultati istraživanja su potvrdili da je ustavnopravno i konvencijski neprihvatljivo obrazloženje citiranih rješenja iz 2024. i citirane presude iz 2025.

❖ Slijedom svega navedenoga, uz sumarni presjek stavova i prakse USRH i VSRH u pojedinačnim predmetima, zaključuje se da u RH u predmetnom pravnom području s trenutkom završetka ovog istraživanja – unatoč određenim pozitivnim promjenama – **ne postoji pravna sigurnost** sukladno ustavnim i konvencijskim standardima.

5.3.1.2.2. Praksa VUSRH te druga upravnosudska i upravna praksa

Suprotno dominantnom shvaćanju VSRH, najviši upravni sud (VUSRH), dosljedno u svojim odlukama ističe da **pravo na naknadu za faktično izvlaštenje ne zastarijeva**, s time da smatra da tu naknadu određuju redovni sudovi, a ne upravna tijela.

U radu citiranim presudama VUSRH iz 2017. (Usž-3095/16), iz 2019. (Usž-4922/18) i iz 2022. (Usž-2662/21), istaknuta je gore navedena **jedna te ista – u obrazloženju završna - rečenica** čija je bila svrha upoznati ne samo predlagatelje, nego i redovne parnične sudove kojima bi predlagatelji podnijeli tužbe (s obzirom da inače ne odlučuju o pitanjima izvlaštenja), da faktor vremena (javni objekti izgrađeni u ovim predmetima 1979./1988./2002.) ne može biti prepreka ostvarenju naknade.

S obzirom da tužitelji u navedenim predmetima nisu podnosili izvanredne pravne lijekove, VSRH nije dao svoje očitovanje o tom stavu VUSRH, niti su se na ovaj stav očitovali VSRH i USRH u drugim svojim odlukama.

5.3.1.2.3. Praksa i shvaćanja ustavnih i vrhovnih sudova drugih država sljednica FNRJ/SFRJ te primjeri uređenja u Crnoj Gori i Italiji prije i nakon odluka ESLJP

Izvršena poredbena analiza, ali i analiza pravila hrvatskog pravnog poretka, daje dovoljno uporište/utemeljenje da se i u RH (osim u Srbiji, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji te BiH) uvede – uvjetno rečeno - **nezastarivost** predmetnog zahtjeva za naknadu oduzetog vlasništva.

Nezastarivost - kako je objašnjeno kod prve hipoteze istraživanja - ne znači da je ne obvezuje desetogodišnji zastarni rok iz propisa o obveznim odnosima za tražbine **utvrđene** pred sudom ili drugim tijelom javne vlasti. Međutim, ustavnopravna, konvencijska i vlasničkopravna priroda naknade za izvlaštenje opravdava samo i jedino primjenu tog zastarnog roka (10 godina od ovršnosti odluke/nagodbe u kojoj je naknada utvrđena), a na javnoj vlasti je – ne na pojedincu – da donese **akt o izvlaštenju** kojim će utvrditi plaćanje naknade.

U ovom dijelu argumentacije u pravcu promjena postojeće paradigme u RH, radi izbjegavanja ponavljanja, upućuje se:

- na analiziranu **usporedivost** RH te analiziranih država sljednica ex Yu, te RH i Italije;
- na četvrtu verificiranu hipotezu kojom je potvrđen **nepovoljniji položaj** faktično izvlaštenih osoba u RH naspram faktično izvlaštenih osoba u analiziranim poredbenim primjerima (sve pristupnice Konvencije), imajući u vidu izravne i neizravne učinke prakse ESLJP na nacionalne propise te na nacionalne sudska/upravna tijela, u kontekstu pravnog položaja privatnopravnih subjekata.

5.3.1.2.4. Rizici i posljedice za društvo – pravna nesigurnost te izgubljeno povjerenje u javne vlasti i u pravosuđe

Ne smije se zaboraviti da je osobama javnog prava – koji su ovlašteni ograničiti Ustavom zajamčena prava i slobode – vlast dana od naroda[1206]. S druge strane, RH i druge osobe javnoga

[1206] Čl.1. Ustava: *"U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu koji ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem."*

prava koje su nositelji prava vlasništva imaju **kao vlasnici u pravnim odnosima jednak položaj** kao i privatni vlasnici[1207].

Kada država ili lokalne vlasti zaobilaze/krše zakonske procedure, građani gube povjerenje u pravosudni sustav i državne institucije. To je dodatno izraženo kod pojava faktičnih izvlaštenja, osobito onih predviđenih zakonom i osobito onih bez predviđene naknade, koja otvaraju prostor za zloupotrebu moći javnih vlasti što dodatno ugrožava pravnu sigurnost.

U kontekstu standarda prakse ESLJP, prilikom *„stvaranja"* faktičnih izvlaštenja u RH, prihvatilo se osnaženje načela povjerenja u istinitost i potpunost zemljišne knjige kao legitiman cilj koji se htio postići. No postavljaju se ona druga eliminacijska pitanja:

- pitanja dostupnosti, jasnoće i predvidivosti primjene svih povezanih pravila domaćeg prava, uključujući sudsku praksu koja je odigrala najveću ulogu u tumačenju zakonom nereguliranog faktičnog izvlaštenja i kreiranju zastarnog režima za nikad isplaćenu naknadu ranijim vlasnicima;
- te nužnosti i razmjernosti takvog miješanja države u predmetna konvencijska prava s obzirom na proklamirani *ratio legis.*

Kritika ovog rada nije – barem ne u užem smislu - usmjerena na *„jedan formalno jednostavniji postupak"* (rješenje USRH iz 2017. U-I-6326/11 i dr.) upisa u katastar i zemljišne knjige te na taj način postizanje usklađenja knjižnog i stvarnog stanja. Kritizira se na koji način je:

- (ne)postupanje zakonodavca - propisivanje trenutka promjene pravnog statusa nerazvrstanih cesta, uz istodobno nereguliranje ocjene radi li se ili ne o nerazvrstanoj cesti i nepredviđanje konkretnih mehanizama ostvarenja prava na naknadu;
- (ne)postupanje USRH, VSRH i drugih sudova – kreiranje pravila zastarnog režima;

utjecalo na **kršenje ustavne zabrane izvlaštenja bez naknade.**

Naravno da mora postojati i mogućnost sudske kontrole postupanja javnih vlasti. Međutim, sudovi i upravna tijela svojim (ne)postupanjem su nedvojbeno stali na stranu javnih vlasti i nisu zaštitili povrijeđene privatnopravne subjekte – upravna tijela svojim odbijanjem postupanja kada nije

[1207] Čl.35.st.1. ZV-a. Ovdje i zakonski tekst koristi **pojam privatnog vlasništva**, unatoč načelu jednovrsnosti vlasništva.

doneseno rješenje o izvlaštenju, a sudska tijela odbijajući zahtjeve za isplatu zbog zastare uz često velike parnične troškove na teret tužitelja.

Svakom subjektu mora se omogućiti pravo na pristup odgovarajućem postupku, što je ovakvom praksom o zastari nerazmjerno uskraćeno. Rezultati istraživanja pokazuju da je na privatnopravne subjekte - obvezom da oni pokreću sudski postupak o svom trošku, uz neizvjesnost ishoda postupka i snošenja procesnih troškova, među ostalim i uz ograničenost pitanjima zastare - prevaljen **prekomjeran teret ispravljanja grešaka samih javnih vlasti.**

S obzirom da se izvlaštenje pokreće i vodi po službenoj dužnosti, privatni subjekti ne bi trebali imati obvezu o tome voditi računa, nego bi tijela javne vlasti trebali potrebna sredstva proračunski predvidjeti te isplatiti ili pak položiti za račun ranijih vlasnika. To je ono što jest propisano važećim odredbama propisa o izvlaštenju, u što su se **građani opravdano mogli pouzdati.** Nijedan pozitivni propis u RH ne govori o tome da bi za potraživati naknadu za izvlaštenje rok bio pet godina od faktične okupacije nekretnine, u protivnom da dolazi do nemogućnosti ostvarenja bilo kakvog prava (niti restitucija, niti naknada) u sudskom ili upravnom postupku.

Faktično izvlaštenje *per se* predstavlja anomaliju i devijaciju u pravnom poretku jedne pravne države, a mehaničkom primjenom zastare dovodi do konvalidacije protupravnog izvlaštenja kao jedne sasvim dopuštene pojave. Poznato je da zastarom obveza ne prestaje, nego samo dolazi do njene transformacije iz utužive u neutuživu obvezu.

Osim što je stvorena **pravna nesigurnost**, stvorena je i **duboka društvena nepravda** koja se ogleda u najmanje dva smjera.

> Prvo, javnopravni subjekti su stekli nešto u svoju korist, a na štetu privatnopravnih osoba – stekli su (prisilno) vlasništvo oduzetog zemljišta, a da istodobno nisu ništa za to platili. Ili iz perspektive privatnopravnih subjekata – izgubili su (prisilno) vlasništvo, a da za to ništa nisu dobili.
>
> Drugo, vlasnici tzv. zatečenih postojećih nerazvrstanih cesta su stavljeni u bitno podređeni položaj, i to u tri pravca kako je zaključeno četvrtom verificiranom hipotezom.

Dakle, subjekti javne vlasti u svom međudjelovanju proizveli su predmetnu pravnu nesigurnost, a privatnopravnim osobama niti je plaćena naknada, niti im je omogućeno pokretanje postupka za naknadu. Drugim riječima, onemogućeno im je da oni sami pokrenu upravni postupak, a u

obraćanju redovnom sudu su prema trenutnoj praksi ograničeni zastarom. Takvi rezultati razlog su odustanka mnogih bivših vlasnika od podnošenja tužbi za naknadu, strahujući od visokih sudskih i odvjetničkih troškova.

Subjekti javne vlasti moraju imati veću odgovornost, osobito kada se radi o njihovim greškama – u vlastitu korist, a na štetu građana. Propisi po cijeloj ranije prikazanoj hijerarhiji (Ustav - Konvencija i praksa ESLJP - ZV i ZION) predviđaju dužnost javne vlasti da postupak provede po službenoj dužnosti, kao i da pravo izvlaštenika na naknadu ne zastarijeva. Stoga su bivši vlasnici imali **legitimna očekivanja utemeljena na važećim propisima.**

> Izvršena analiza daje dovoljno uporište za zaključak da je u konkretnim slučajevima narušena pravična ravnoteža između javnog interesa i interesa tih ranijih vlasnika te da je na potonje **prevaljen prekomjeran individualni teret ispravljanja pogrešaka javnih vlasti i pravne nesigurnosti koju su same javne vlasti proizvele.**

5.3.2. ARGUMENTI *„PROTIV“* PROMJENE

Unatoč možebitnim argumentima (proračunski razlozi i slično), zaključak istraživanja je da **promjeni treba pristupiti**.

U nastavku su uočeni mogući argumenti koji bi mogli biti istaknuti u dijelu zainteresirane javnosti, po naravi stvari prvenstveno od strane gradova i općina, te drugih javnopravnih subjekata i/ili proračunskih korisnika, a na iste se očituje u kontekstu rezultata provedenog istraživanja.

5.3.2.1.Neprihvatljivost mijenjanja *„dugogodišnje i dosljedne“* prakse

Ako je možebitni kriterij *„ustaljenosti i dugotrajnosti“* sudske prakse odlučan za ocjenu *„dosljednosti“,* istraživanje talijanskog (pa i crnogorskog) primjera je dokazalo da su se mijenjale i puno dulje **(pogrešne)** prakse.

U Italiji je institut tzv. konstruktivnog izvlaštenja *(occupazione acquisitiva)* bio **prisutan** u sudskoj praksi od 1970ih pa do 2010ih (dakle preko 40 godina), a **konstantan** najmanje od 1983. do 2011. S time da su tzv. hitne okupacije *(occupazione d'urgenza)* prema podacima iz konkretnih odluka rađene i tijekom 1950ih i 1960ih[1208]. U Crnoj Gori je uređenje *„nejasne“* (po odluci ESLJP u

[1208] I prema analizi hrvatske sudske prakse, okupacije/preuzimanja posjeda od strane hrvatskih javnih vlasti odnosno tada komunističke Jugoslavije – bez provođenja zakonom propisanog postupka izvlaštenja – su se također događala i

predmetu *Nešić)* vremenske ograničenosti obveze države da provede postupak izvlaštenja na pomorskom dobru trajao od 1939. do 2020. (dakle preko 80 godina), a u Hrvatskoj traje i dalje, uz dodatni **stupanj dolje** glede zaštićenosti stečenih prava na pomorskom dobru.

U svakom slučaju, kriterij dugotrajnosti primjene ne može biti valjan argument kod ocjene ustavnopravne (ne)prihvatljivosti mijenjanja **pogrešne** prakse. Ne samo protumoralne i ne samo protuzakonite, nego i protukonvencijske i protuustavne.

Zar bi bila u skladu s načelom zakonitosti praksa koja je ustavno i konvencijski inkompatibilna, koliko god da se (navodno) dugo primjenjuje? Zar je ustavnopravno neprihvatljivo mijenjati takvu praksu iz razloga što se (navodno) ustalila? Po odlukama ESLJP, promijenjene su višedesetljetne prakse u Italiji i Crnoj Gori, te takvim revolucionarnim zaokretima smetanja nije bila duljina ustaljene (nezakonite) prakse.

Također bitno kod ovog možebitnog argumenta je što su rezultati istraživanja – unatoč suprotnim odlukama VSRH, osobito u analiziranim odlukama iz 2024. i 2025. u kojima je dana (paušalna) ocjena odnosa hrvatske i talijanske *„situacije"* – pokazali da u Hrvatskoj ne postoji ni tolika **dugotrajnost**, ni **dosljednost** prakse sudova glede zastarnog režima naknade za faktično izvlaštenje.

Nakon odluka ESLJP u Italiji je promijenjena sudska praksa koja je trajala više od 40 godina, a u Crnoj Gori zakonsko uređenje koje je trajalo više od 80 godina. Stoga je argument **dugogodišnje** hrvatske sudske prakse/zakonskog uređenja **otklonjen** kod činjenice da se 1) kod cesta i drugih javnih objekata radi o praksi od najviše 25 godina (1999. – 2024.); 2) a kod pomorskog dobra se do 2003. radilo o istoj situaciji kao u Crnoj Gori (1939. – 2003., dakle 64 godine), dok je zaštita stečenih prava nakon 2003. intervencijama zakonodavca otišla nekoliko stepenica dolje.

Što se tiče **dosljednosti** prakse sudova, istraživanje prakse VSRH i parničnih sudova je pokazala 1) da je bilo i ima suprotnih odluka nižestupanjskih sudova, kasnije ukinutih/preinačenih; 2) da je

prije 1970ih godina, a iz razloga što naknada nikada nije plaćena privatnopravni subjekti su podnosili zahtjeve koji bi bili ili odbačeni zbog nenadležnosti (sa sudskog na upravno tijelo i *vice versa*) ili odbijeni zbog zastare s obrazloženjem da je do prijenosa vlasništva došlo izgradnjom ceste ili drugog javnog objekta, kada je navodno počeo teći opći zastarni rok iz propisa o obveznim odnosima. Prijenos vlasništva o kojem govore odluke hrvatskih sudova – kao ni u Italiji – nije bio zakonom propisan, već je to nešto što je kreirala sudska praksa. A tek kasnije zakonskim propisima se to ***nastojalo iscijeliti*** (talijanski zakon iz 1971. slabo i 2001. malo bolje, te hrvatski ZC/11 i stav VSRH iz 2024. o subjektivnom početku zastarnog roka) odnosno ***uspjelo*** (talijanski zakon iz 2011. o prijenosu vlasništva pod odgodnim uvjetom isplate naknade) ***sanirati.***

bilo i ima pravomoćnih odluka radi isplate protiv javnopravnih subjekata protiv kojih isti nisu podnosili revizijske inicijative; 3) da mnogi postupci uslijed nedosljednosti sudske prakse su trajali ili traju izvan svakih rokova po ustavnim i konvencijskim standardima suđenja u razumnom roku, te mnogi i dalje nisu pravomoćno završeni u vrijeme završetka istraživanja.

Suprotno shvaćanju VSRH koje prate i nižestupanjski sudovi opće nadležnosti, VUSRH – kao najviši sud zaštite protiv nezakonitog (ne)postupanja javnopravnih tijela - **dosljedno** u svojim odlukama (analizirane odluke iz 2017., 2019. i 2022.) ističe da naknada za faktično izvlaštenje **ne zastarijeva.** Istodobno je VUSRH upućivao na nadležnost parničnih sudova, vjerujući da takvo otklanjanje nadležnosti ne može zbog vremenskog faktora dovesti do uskraćenja naknade. Ni u jednoj pronađenoj odluci VSRH se nije očitovao o takvom shvaćanju VUSRH.

Odredbe ZION o ostvarivanju naknade za nekretnine za koje se po posebnom propisu smatraju da su izvlaštene također ukazuju na **nedosljednost** zastarnog režima jednih faktičnih izvlaštenja naspram drugih.

Slijedom navedenoga, rezultati istraživanja **otklanjaju** i možebitni argument **dosljednosti** prakse hrvatskih sudova.

5.3.2.2.Činjenična i pravna *„neusporedivost“* situacije u Hrvatskoj sa situacijom u analiziranim poredbenim primjerima

Revizijskim odlukama u kojima je ispitivao odnos talijanske i hrvatske *„situacije“* VSRH je – između redaka – naveo da je talijanska sudska praksa bila **nedosljedna**, dok je hrvatska sudska praksa vrlo **dosljedna.** Ne opravdavajući talijansku sudsku praksu kao dosljednu, dapače, rezultatima istraživanja vrlo je detaljno demantirana **navodna dosljednost prakse hrvatskih sudova** u području faktičnih izvlaštenja općenito i zastarnog režima za naknadu.

Osim dokazane nedosljednosti hrvatske sudske prakse, istraživanje glede Italije je pojačalo sumnju da je VSRH u analiziranim revizijskim predmetima pogrešno iščitao/nije iščitao odluke ESLJP u predmetima talijanskog tzv. konstruktivnog izvlaštenja.

S jedne strane, praksa talijanskih sudova bila je vrlo dosljedna od 1983. sve do 2010ih godina, čak je pokušano *„sanirati“* takvu praksu njezinim *„ozakonjenjem“* 2001., ali ni to rješenje ESLJP i Odboru ministara VE nije bilo prihvatljivo.

S druge strane, kritika ESLJP nije bila zbog nedosljednosti, nego zato što predmetna dugogodišnja praksa nije pružala ***pravnu sigurnost (certezza)*** adresatima i nije im bila ***predvidiva (prevedibile),*** s obrazloženjem i da praksa koja ima osnovu u zakonu te koja je dugogodišnja i ustaljena ne mora značiti da je zakonita u konvencijskom smislu.

> **Ne postoji znak jednakosti između (ne)predvidivosti kako je tumači VSRH i one kako je tumači ESLJP. Ustavno i konvencijski neusklađena sudska/upravna praksa i/ili neusklađeni zakoni ne mogu postati zakoniti u konvencijskom smislu koliko god da se dugo i dosljedno primjenjuju.**

Osim o (navodno) dosljednoj praksi hrvatskih sudova i nedosljednoj talijanskih sudova, u predmetnim revizijskim odlukama VSRH je naveo i da pravila o zastari u Italiji **nisu bila predvidiva** jer da je prije vladao stav o nezastarivosti naknade za izvlaštenje, a kasnije o zastarivosti, dok da su pravila o zastari u Hrvatskoj **oduvijek predvidiva** jer da je uvijek bilo ujednačeno stajalište o primjeni zastarnih rokova iz propisa o obveznim odnosima.

Rezultati istraživanja pokazali su da to nije točno. Detaljnije o tome je izneseno u dijelu rada o usporedivosti ovih država, a ovdje samo sumarni zaključci.

Zastarni režim u Italiji jest bio nepredvidiv, ali ne iz razloga koji VSRH navodi. Prije stožerne odluke talijanskog Kasacijskog suda iz 1983., postojale su **tri linije** pravnih shvaćanja o zastarnom režimu, te se ne može reći da je ikad u Italiji (1950. – 2000.) bilo ujednačeno shvaćanje o nezastarivosti naknade za izvlaštenje.[1209]

S druge strane, na teritoriju Hrvatske stav o nezastarivosti/odgođenoj zastarivosti naknade za izvlaštenje potječe najkasnije od 1986. zaključkom svih sudova SFRJ, te o ostvarivanju naknade po pravilima propisa o izvlaštenju, a ne propisa o obveznim odnosima. Stav o zastarnom režimu od nepovratne transformacije zemljišta VSRH je počeo zastupati od 1999. nadalje, uz utvrđene manje i veće promjene, osobito od 2024.

Što se tiče usporedivosti Hrvatske i Crne Gore glede stečenih prava na pomorskom dobru, usporedivost je jednakog intenziteta, možda i veća imajući u vidu zajedničku povijest dviju država.

[1209] Osim iza 2011. kada je posredstvom ESLJP promijenjen zakon na način da je na konvencijski zadovoljavajući način provedeno potpuno ***„saniranje“*** talijanskog pravnog sustava – ***acquisizione sanante*** **–** propisivanjem **odgodnog uvjeta prijenosa prava vlasništva.**

Rezultati istraživanja koji to potvrđuju detaljno su elaborirani u dijelu rada o usporedivosti ovih država. U završnom dijelu rada za istaknuti je da – za razliku od ispitivanja odnosa sa talijanskom *„situacijom“* – to nijednom odlukom hrvatskog sudskog/upravnog tijela nije napravljeno glede usporedivosti sa crnogorskom *„situacijom“* prije i nakon 2020. Točnije, prije i nakon odluke ESLJP u predmetu *Nešić protiv Crne Gore,* odnosno, prije i nakon stava VSCG o **zadržavanju prava vlasništva** dok se ne provede postupak izvlaštenja i ne plati naknada.

5.3.2.3.Pravna nesigurnost

Glavni argument koji bi – u drugačijim okolnostima - mogao biti suprotstavljen shvaćanju o nezastarivosti predmetne naknade ili o odgođenom početku tijeka zastarnog roka do donošenja odluke o naknadi jest načelo pravne sigurnosti kao načelo na kojem je utemeljen institut zastare.

Međutim, u konkretnom slučaju, s obzirom na 1) obilježja hrvatske sudske i upravne prakse te propusta hrvatskog zakonodavca; 2) te praksu ESLJP koja proizvodi pravne učinke na nacionalno pravo i na položaj pojedinaca u postupcima pred nacionalnim tijelima, ovaj argument je otklonjen iz najmanje dva razloga.

1. Prvi razlog je argumentacija koja je dovela do stava GO VSRH iz svibnja 2024., a proizišla iz prakse ESLJP. Načelo pravne sigurnosti nije jedino načelo niti isključivi postulat, već pored njega postoje i druga načela, koja nisu puke deklaracije, već obvezujuće norme.[1210] Vladavina prava i povjerenje građana u pravni poredak su samo neka od tih načela. Ovako navodi i izdvojeno podupiruće mišljenje kod citirane odluke USRH (2020.)[1211], a samom odlukom protumačeno je da propis o obveznim odnosima definira zastaru **iz perspektive vjerovnika** tj. *"kad protekne zakonom određeno vrijeme u kojem je **vjerovnik mogao** zahtijevati ispunjenje obveze",* te je naglašeno da je svrha zastare kao obveznopravnog instituta **sankcionirati nebrigu i nemar vjerovnika** za vlastite imovinske interese što opravdava da dužnik protekom vremena istakne prigovor zastare kao svoje pravo da ne izvrši egzistentnu, dospjelu i utužívu obvezu, jer je zahtjev za njezino ispunjenje **vjerovnikovom pasivnošću** zastario.

[1210] Op.cit., Dobronić, o općim pravnim načelima i načelima obveznog prava
[1211] Op.cit., Šumanović, o općim pravnim načelima i načelima obveznog prava.

Parnični sudovi i upravna tijela u RH su bili dužni zaštititi stečena prava privatnopravnih subjekata od države kod pomorskog dobra kao općeg dobra, odnosno od gradova/općina kod nerazvrstanih cesta, odnosno od drugih – uvjetno rečeno – **„korisnika izvlaštenja“** kad bi se radilo o zakonito provedenim izvlaštenjima, a preciznije **„obveznika naknade“** kada se radi o faktičnim izvlaštenjima

Rezultati istraživanja su pokazali ne samo da to navedena tijela nisu napravila, nego da su upravo u svom međudjelovanju produbili propuste zakonodavca u ostvarenju ustavnog i konvencijskog jamstva naknade – upravna tijela otklanjajući od sebe nadležnost u svim slučajevima kada javne vlasti nisu donijele akt o izvlaštenju, a parnični sudovi kreirajući (konvencijski neprihvatljiv) zastarni režim za naknadu.

2. Drugi razlog zašto je opravdano otkloniti eventualni argument pravne nesigurnosti kada bi se uveo model nezastarivosti/odgođene zastarivosti (kakav je u Italiji/Crnoj Gori nakon odluka ESLJP) jest činjenica da su država, gradovi i općine te drugi javnopravni subjekti sami proizveli pravnu nesigurnost kršeći/zaobilazeći pravila koja su same javne vlasti donijeli.

Ostvarenje pravne sigurnosti/suzbijanje pravne nesigurnosti jest važan cilj, a upravo na njemu javne vlasti ne mogu temeljiti svoju argumentaciju. Javne vlasti su te koje su dužne osigurati privatnopravnim subjektima pravnu sigurnost, a ne obratno. Kamoli da se pravna nesigurnost kreirana od strane javnih vlasti ***„ispravlja na štetu i na račun“*** privatnopravnih subjekata. Ispravljanje *„na štetu“* odnosno *„na račun“* privatnopravnih subjekata znači da od toga javne vlasti imaju korist, a na račun financijskopravnog slabijeg pravnog položaja privatnopravnih subjekata. Ovi drugi bi se trebali moći osloniti na ustavna i konvencijska jamstva.

Prema rezultatima provedene analize, **zastara** – barem u okviru teme ovog istraživanja – se pokazala kao **nerazmjerno ograničenje** prava na pristup sudu u okviru ustavnog i konvencijskog prava na pošteno suđenje. Posljedice vlastitih grešaka treba snositi država i drugi subjekte javne vlasti, jer u suprotnom isti stječu **korist** od kršenja vlastitih propisa, a na **teret** pojedinaca.

- Naposljetku, **pravna sigurnost djeluje u oba smjera**. Ako su država i drugi subjekti javne vlasti omogućile/vratile pravnu sigurnost, to podrazumijeva pozitivne učinke i za same

javnopravne subjekte – prije svega, povećani investicijski potencijal i preciznije proračunsko predviđanje.

5.3.2.4.Proračunski razlozi

U već citiranoj odluci ESLJP[1212], navedeno je - *inter alia* - da osoba koja je lišena svoga vlasništva:

> ***u načelu mora dobiti naknadu u "razumnoj vezi s njegovom vrijednošću", čak i ako "legitimni ciljevi javnoga interesa“ možda nalažu nadoknadu vrijednosti manje od njegove pune tržišne vrijednosti";***

sve u cilju postizanja/vraćanja pravične ravnoteže suprotstavljenog javnog i privatnog interesa.

Već sam posljednje citirani izvadak iz odluke ESLJP[1213] otklanja proračunski argument kao **najvažniji nepravni argument** u pravcu zadržavanja postojećeg stanja, makar nedvojbeno suprotnog ustavnim i konvencijskim jamstvima.

Mogući prigovor otvaranja *„Pandorine kutije“ i „vrha ledene sante“*[1214] nije prihvatljiv iz više razloga. Među ostalim, predmetne nesigurnosti stvorili su subjekti javne vlasti, a sudovi nisu zaštitili pojedince od istih. O neprihvatljivosti takvog argumenta potvrđuje i usklađenje Italije i Crne Gore nakon odluka ESLJP, a nije došlo do ikakvih *„tektonskih“* poremećaja za funkcioniranje navedene dvije države.

> Temeljem rezultata istraživanja zaključeno je da motivi država i drugih javnopravnih subjekata - osobito tranzicijskih zemalja nastalih raspadom bivše Jugoslavije i nedovoljno urbanistički razvijenima (uključujući Hrvatsku), nakon rata i s ratom povezanih događaja - tražiti razloge za neisplatu naknade **nisu pravne prirode, nego financijske/političko-ekonomske.** Iznalaženje pravnih argumenata je samo instrument za opravdanje ovih drugih nepravnih razloga.

[1212] *Gashi protiv Hrvatske,* br.32457/05, od 13.12.2007.

[1213] Na citiranu odluku u predmetu *Gashi protiv Hrvatske* (2007.), ESLJP se pozivao u mnogim bitnim odlukama za provedeno istraživanje – *Scordino broj 3. (2007.) i Di Gabriele (2025.) protiv Italije, te Nešić (2020.) protiv Crne Gore.* Na ovu odluku se pozvao i pojedinac u unutarnjem postupku pred USCG, sukladno izravnim i neizravnim učincima koje ima praksa ESLJP - odluka USCG (2017.) po tužbi Jozefa Škrelje, a predmet spora su bila stečena prava na pomorskom dobru te neprovođenje postupka izvlaštenja i neplaćanje naknade.

[1214] Op.cit., Kačer (2021.), *Opake nerazvrstane ceste: Bogate se općine i gradovi dok investitori trpe*: *“Mogući prigovor da je to možda vrh ledene sante potpuno je irelevantan jer s nečim treba početi.”*

Riječ je često o iznimno visokim iznosima, a kada se uzme u obzir rast tržišne vrijednosti nekretnina jasno je da bi isto predstavljalo veliki teret za proračune gradova i općina odnosno drugih javnopravnih subjekata.[1215] Bez svake sumnje, još veći teret će biti protekom vremena – porastom tržišne vrijednosti nekretnina, određivanjem dodatnih naknada ESLJP zbog povrede konvencijskih prava, uz kamate te sudske, odvjetničke i druge procesne troškove. Sve se to još uvijek može izbjeći.

Nisu nezanemarivi iznosi ni za javne proračune, a kamoli za privatnopravne subjekte kojima je imovina oduzeta. I oni imaju svoje *„proračune“,* po prirodi stvari puno *„osjetljivije“* nego što su proračuni javnopravnih subjekata. Rast i razvoj infrastrukture te potpuno i istinito evidentiranje pomorskog dobra, dodatno kao stvaranje preduvjeta za koncesioniranje, ne može biti na *“račun”* pravno i ekonomski **slabijih** privatnopravnih subjekata. Nije dovoljno aklamativno u konačnim prijedlozima zakonskih tekstova predviđati određena proračunska sredstva.[1216]

Logika što bržeg i lakšeg građenja cesta, te što bržeg i lakšeg evidentiranja pomorskog dobra – sve bez postupaka izvlaštenja i bez proračunskog predviđanja naknada - uzrokovala je pojave faktičnih izvlaštenja, štetno se odrazila na pravnu sigurnost, te na ustavna i konvencijska prava privatnopravnih subjekata koji su ostali i bez stečenih vlasničkih i drugih prava, a vrlo često i bez naknade. Rast i razvoj države ne smije ići *„na štetu“ i „na račun“* privatnopravnih subjekata.

Kako su pokazali rezultati istraživanja, Srbija, BiH i Crna Gora su samo temeljem prikazanih sudskih odluka bili obvezani na plaćanje visokih novčanih iznosa.[1217] Prikazani sudski postupci su samo glede faktičnih izvlaštenja, pa naravno da nisu uračunati oni neprikazani postupci, zatim redovna formalna izvlaštenja, a i mirne isplate naknada izvan sudskih i upravnih postupaka.

[1215] Odredba čl.46.st.1. hrvatskog ZION: *“Svaka naknada za izvlaštenje se određuje prema uporabnom svojstvu nekretnine koje je imala prije promjene namjene koja je povod izvlaštenju, ali prema tržišnoj vrijednosti u trenutku prvostupanjskog rješenja ili nagodbe.”*

[1216] Odredbe čl.57., 58. i 59. ZION stupile su na snagu 18 mjeseci kasnije nego ostale odredbe ZION – s danom 1.1.2016., a prema Konačnom prijedlogu ZION, razlog je bilo predviđanje i osiguranje potrebnih financijskih sredstava u državnom proračunu RH. Kod ocjene sredstava potrebnih za provedbu ZPDML/23, Konačni prijedlog navodi da resorno ministarstvo osigurava sredstva za naknadu osobama, odnosno njihovim zakonskim nasljednicima, čije je pravo vlasništva na nekretnini, koja je pomorsko dobro, brisano iz zemljišne knjige. Na kraju, u konačnim prijedlozima ZC/11 i ZKG/18 ovo je izostalo kao što je izostalo predviđanje naknade, sve zbog – rezultatima istraživanja potvrđeno – pogrešne premise da nije došlo do izvlaštenja prijelaznim odredbama ZC/11.

[1217] Primjerice Grad Novi Sad je u prikazanim sudskim odlukama obvezan isplatiti samo glavnice gotovo 3 milijuna eura, a tu nisu uračunati nezanemarivi iznosi parničnih troškova i zakonskih zateznih kamata.

Ako razlozi za neisplatu naknade odnosno traženje razloga da se ista ne plati zaista jesu financijske naravi, analiza stanja u Italiji je pokazala da veći udar na proračun(e) može biti to što će se trebati platiti - osim vrijednosti zemljišta (koja po svim pokazateljima konstantno raste ili barem ne pada) – i *pravednu naknadu (just compensation)* određenu od ESLJP koja nerijetko doseže stotine tisuća eura, uz procesne troškove i kamate. Italija je to *„izgurala"* u razdoblju od 2000. do 2017. i uspjela uskladiti svoje postupanje s odlukama ESLJP[1218], a nisu se dogodili *tektonski* poremećaji u funkcioniranju države i lokalnih vlasti.

Odlukom u predmetu *Scordino broj 1* (2006.), ESLJP je utvrdio da talijanska Vlada nije uspjela dokazati da su razlozi na koje se pozvala - posebice **proračunski razlozi** te namjera zakonodavca da provede **politički program** - takvi da se mogu smatrati *"očitim i snažnim općim interesom"* koji bi opravdali plaćanje naknade ispod stvarne tržišne vrijednosti. Kamoli neplaćanje ikakve naknade što zastupaju/odobravaju hrvatski parnični sudovi na čelu s VSRH.

5.3.3. PREDLOŽENI NAČIN REFORME – MODEL *DE LEGE FERENDA* USKLAĐEN S USTAVNIM I KONVENCIJSKIM STANDARDIMA, FUNKCIONALAN I SPOSOBAN ZA „*SANIRANJE" (ACQUISIZIONE SANANTE)* PRAVNOG SUSTAVA RH

Model sposoban za konvencijski prihvatljivo ***„saniranje"*** pravnog sustava RH - glede 25 godina[1219] pravne nesigurnosti u području faktičnih izvlaštenja/obrnutih pristupanja i naknade za iste, sukreirane od strane zakonodavca, sudova i drugih subjekata javne vlasti – može biti isključivo model isti/u bitnom sličan modelu u Crnoj Gori glede pomorskog dobra i/ili modelu u Italiji, u obje države nakon odluka ESLJP u predmetima protiv njih. [1220]

Zaključak je takav - bez obzira što se ne radi o predmetima protiv Hrvatske - imajući u vidu 1) izravne i neizravne **pravne učinke u RH** od samog donošenja odluka ESLJP; te 2) rezultatima istraživanja utvrđenu **usporedivost RH** s oba pravna sustava.

[1218] Lokalne vlasti u Italiji i sama država su samo u prikazanim postupcima pred ESLJP bile obvezane isplatiti presudama ESLJP glavnice više od 30 milijuna eura, ne uračunavajući parnične troškove i zakonske zatezne kamate.
[1219] Od 1999. glede nerazvrstanih cesta i drugih javnih objekata, a od 2003. glede pomorskog dobra.
[1220] Predmetne odluke ESLJP protiv Italije i odluka ESLJP u predmetu *Nešić protiv Crne Gore* od samog donošenja imaju (izravne i neizravne) pravne učinke u RH te su izravno primjenjive u RH.

Bitne odrednice modela određene su prvom hipotezom provedenog istraživanja oko koje je model izgrađen:

> ***„Zastara naknade za faktično izvlaštenu nekretninu najranije počinje teći od ovršnosti odluke/nagodbe o izvlaštenju u kojoj je utvrđena naknada, a do prijenosa vlasništva glede faktično oduzete/okupirane nekretnine najranije može doći u trenutku pravomoćnosti takve odluke/nagodbe. Primjenjiv je desetogodišnji zastarni rok za tražbine utvrđene odlukom/nagodbom pred sudom ili drugim nadležnim tijelom javne vlasti. U razdoblju od početka faktične okupacije tuđe nekretnine do navedenog trenutka prijenosa vlasništva vlasnik ima prava iz osnove stjecanja bez osnove i/ili odgovornosti za štetu, koje naknade obveznopravne naravi u slučaju kasnijeg izvlaštenja mogu se kumulirati s naknadom za izvlaštenje kao naknadom vlasničkopravne naravi. Javna vlast kod svakog faktičnog oduzimanja s namjerom prijenosa vlasništva mora donijeti akt o izvlaštenju i o plaćanju točno određenog iznosa naknade, dostaviti taj akt vlasniku nekretnine te proračunski predvidjeti/osigurati naknadu.“***

Dakle, predloženi model *de lege ferenda* nije nezastarivost naknade za izvlaštenje, nego njena odgođena zastarivost.

Za razliku od sjednicom GO VSRH *„uvedene“* mogućnosti primjene subjektivnog početka tijeka zastarnog roka, kombinirane sa ostalim identificiranim u pravnom poretku RH relevantnim događajima iz 2024. i 2025. koji su – iako načelno pozitivni - produbili pravnu nesigurnost, citirani model jest sposoban provesti ***acquisizione sanante*** u RH.

Konvencijski zahtjevi dostupnosti, preciznosti i predvidivosti primjene pravila traži da raniji vlasnik kao adresat pravnih normi jedne države stvarno i konkretno zna svoja prava i obveze kako bi s njima uskladio svoje ponašanje. To se kod izvlaštenja prvenstveno odnosi na pitanja:

- moram/mogu li ja kao pojedinac sam tražiti tu naknadu ili će javna vlast to automatski po službenoj dužnosti odrediti;
- ako moram/mogu, pred kojim tijelom i po pravilima kojeg postupka se naknada određuje, te po kojim kriterijima se određuje visina naknade koja mi pripada.

Saniranje pravnog **sustava** koji je dozvolio i dozvoljava **sustavne povrede** ustavnih i konvencijskih jamstava prava vlasništva i naknade za izvlaštenje nije moguće provesti

nastavkom/opstankom obveze i tereta privatnopravnog subjekta da traži naknadu, kamoli pod vremenskim rokovima – na što se svodi shvaćanje GO VSRH iz svibnja 2024. o uvedenoj/formaliziranoj **mogućnosti** primjene subjektivnog početka tijeka zastarnog roka.

Za to subjekti javne vlasti u RH imaju dobre primjere Italije i Crne Gore čija pravna uređenja su sankcionirana odlukama ESLJP, ali i usporedive primjere BiH, Srbije i S. Makedonije - koji pravni sustavi konzistentno primjenjuju predloženi model koji neće biti novost na teritoriju Hrvatske, imajući u vidu da je u bitnim odrednicama vrijedio najmanje od 1986. do 1999., a svoje ***„reafirmiranje“*** je imao u 2024. i 2025. godini.

Italija nam je primjer da ozakonjenje prakse obrnutog pristupanja *(accessione invertita),* uz predviđenu obvezu javnih tijela 1) donijeti akt o izvlaštenju i o plaćanju naknade; 2) te dostaviti ga vlasniku **nije bilo dovoljno.** Drugim riječima, uz ukidanje obveze privatnopravnih subjekata da oni traže naknadu. Ne, to **nije bilo dovoljno** za ESLJP i Odbor ministara Vijeća Europe, nego se zakon morao izmijeniti na način da se i prijenos vlasništva *„pomakne“* sve do trenutka plaćanja naknade iz akta. Stoga **ne bi bilo dovoljno** i da se postojeća praksa VSRH o zastarnom režimu implementira u zakonski tekst.

Crna Gora nam je primjer da njihovo zakonsko uređenje (od 1939. do 2020.) pomorskog dobra - koje je vrijedilo i na teritoriju Hrvatske od 1939. do 2003. – **nije bilo dovoljno** za ESLJP i Odbor ministara Vijeća Europe koji su i kod Italije i Crne Gore provodili nadzorni postupak uz dostavljanje akcijskih planova/izvješća. **Još manje će biti dovoljno** hrvatsko zakonsko uređenje pomorskog dobra koje je nastupilo od 2003. nadalje, imajući u vidu nekoliko stepenica dolje u zaštiti stečenih prava.

Kako provesti citirani model u pravnom poretku RH – izmjenom čijih i kakvih praksi te izmjenom kojih propisa?

5.3.3.1. Izmjena prakse – parnični sudovi, upravna tijela i upravni sudovi, VSRH, USRH, državno odvjetništvo te jedinice lokalne samouprave

Urediti propisima nije dovoljno. Osim što u zakonski uređenom postupku mora biti utvrđen javni/opći interes i što se mora donijeti formalni akt o izvlaštenju, posljednji od temeljnih elemenata pravnoteorijski (te ustavno i konvencijski) dopuštenog izvlaštenja je **naknada – supstitut** onoga što je oduzeto, ono što stupa na mjesto oduzetog.

Dok/ako se ne propiše nadležnost upravnog tijela, bivši vlasnici se mogu kao i do sada s zahtjevima radi naknade za faktično izvlaštenje – za slučaj da korisnik izvlaštenja/obveznik naknade ne ispuni obveze prve hipoteze - obraćati redovnim parničnim sudovima koji su **dužni** postupati po tim zahtjevima. Uz važnu izmjenu, bez primjene odredaba propisa o obveznim odnosima o zastari.

Upravna i upravnosudska praksa bi trebala nastaviti **izrijekom** isticati stajalište o nezastarijevanju naknade za svako izvlaštenje, pa tako i za faktično izvlaštenje. S druge strane, imajući u vidu rezultate istraživanja koji pokazuju opseg i dubinu povreda/poremećaja u pravnom sustavu RH, poželjno je da u područjima u kojima već sada djeluju kao nadležna tijela[1221] izvrše strožu kontrolu postupanja jedinica lokalne i regionalne samouprave, državnih tijela i drugih javnopravnih subjekata.

Sukladno odredbama čl.128. – 131. Ustava RH o pravu građana na lokalnu (i regionalnu) samoupravu te o ustavnom jamstvu tog prava, USRH bi trebao također nadzirati ustavnost i zakonitost istih.[1222]

Lijek za ***„saniranje“*** faktičnih izvlaštenja bez plaćene naknade kod prijelaznih odredbi ZC/11 bi mogao biti – dok/ako ne dođe do promjene propisa i sudske prakse – da gradovi/općine u RH u svim slučajevima gdje utvrde da se radi o tome 1) obavijeste ranije vlasnike (upisane/izbrisane osobe) da je došlo do faktičnog izvlaštenja i 2) pisano priznaju obvezu naknade na način propisan odredbama ZOO tako da se proizvede učinak odricanja od prava na zastaru. I da dostave takvu obavijest ranijim vlasnicima takvog zemljišta, često još uvijek upisanima u zemljišnoj knjizi – imajući u vidu da do sada (ni kod zakona, ni kod prostornog plana, ni javnog glasila) nije bilo pojedinačne obaviještenosti adresata kakve bi trebalo biti ako se žele proizvesti izvlašćujući učinci.

Što se tiče pomorskog dobra, državno odvjetništvo na državnoj, županijskoj i općinskoj razini bi svoju ustavnu zadaću (čl.121.a./125.) podnošenja pravnih sredstva za zaštitu Ustava i prava moglo ispuniti nebrisanjem postojećih upisa u zemljišnoknjižnim postupcima, već uz provođenje postupka mirnog rješenja kao obvezni preduvjet pokretanja parničnog postupka.

[1221] Primjerice i što se tiče kontrole uredbi Vlade RH/akata resornog ministarstva o utvrđivanju granice pomorskog dobra.

[1222] Sukladno citiranim odredbama Ustava, jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti i drugo. U obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jesu samostalna, ali podliježu nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela.

Naposljetku, dok/ako se na ustavnoj/zakonskoj razini ne uvede načelo nezastarivosti/odgođene zastarivosti naknade za faktično izvlaštenje, poželjno bi bilo da VSRH kao najviše tijelo (samostalne i neovisne) sudbene vlasti (čl.115./118. Ustava) s ciljem ispunjenja svoje ustavne zadaće osiguranja jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni (čl.116./119.) moglo izmijeniti svoje shvaćanje sjednice Građanskog odjela iz svibnja 2024. (mogućnost primjene subjektivnog početka tijeka zastare), te donijeti novo **sveobuhvatno** pravno shvaćanje koje bi odrazilo shvaćanja ESLJP i konvencijske standarde, pa i samog Ustava na koja jamstva se *„zaboravilo*. Na sličan način kako je to napravio VSCG (2020.), te na način kako to u kontinuitetu rade i najviši sudovi u BiH i u Srbiji, pa time u punom smislu ***„reafirmirati“*** pravno shvaćanje koje je vrijedilo na teritoriju Hrvatske najmanje u razdoblju od 1986. do 1999.

5.3.3.2. Izmjena propisa – obveza korisnika izvlaštenja i/ili RH, ovlaštenje bivših vlasnika inicirati postupak određivanja/povišenja naknade, propisivanje nadležnosti upravnog tijela

Propisi čijom izmjenom se može implementirati predloženi model *„saniranja“* pravnog sustava RH u predmetnom području navodit će se po kriteriju njihove hijerarhije u ustavnom smislu.

Ustav RH u čl.3. propisuje – *inter alia* - **nepovredivost** vlasništva kao najvišu vrednotu ustavnog poretka i temelj za tumačenje Ustava. A u čl.50.st.1. **jamči** naknadu tržišne vrijednosti kod **svakog** oduzimanja ili ograničenja vlasništva. Rezultati istraživanja su nedvojbeno utvrdili povrede – najmanje – citiranih odredbi Ustava.

Važnost predmetnog pitanja i rezultati istraživanja o sustavnim povredama u RH - imajući u vidu **težinu povreda i sustavnost poremećaja** što je sve na **puno većoj i dubljoj razini** u RH nego u analiziranim drugim pristupnicama Konvencije - **opravdali** bi sličnu intervenciju hrvatskog ustavotvorca:

> *„Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.* ***Naknada za izvlaštenje ne zastarijeva****.“*

Izmjena Ustava bi bila najučinkovitija intervencija – kako s aspekta **najvišeg** pravnog akta s kojim svi ostali propisi moraju biti usklađeni, tako i s aspekta **snažne** obavijesti općoj javnosti.

Međutim, s obzirom na pravnopolitičku zahtjevnost izmjene Ustava (dvotrećinska većina glasova svih saborskih zastupnika), izmjene zakona bi postigle svrhu. Konkretno, povrede koje su utvrđene

rezultatima istraživanja opravdavaju da najmanje u odredbe ZV i ZION je potrebno unijeti **nepovredivost vlasništva i vladavinu prava** kao najviše vrednote ustavnog poretka.[1223] Podsjeća se na odredbu u **zakonu** o izvlaštenju/eksproprijaciji Sjeverne Makedonije:

"Pravo zahtijevati naknadu za izvlaštenu nekretninu ne zastarijeva."

Osim spomenute poželjne intervencije u ZV i ZION propisujući nepovredivost vlasništva i vladavinu prava kao najviše vrednote ustavnog poretka, načelna **nezastarivost/odgođena zastarivost** naknade za izvlaštenje – koju je primarno predloženo implementirati u Ustav RH iz tamo navedenih razloga – može se implementirati (i) u odredbe čl.33. i 170. ZV-a o pravnim učincima potpunog izvlaštenja, te u odredbe čl.161. ZV-a o zaštiti vlasništva, pored već propisanog **nezastarijevanja** vlasničkog (vindikacijskog) zahtjeva za povrat stvari. Istovjetnu intervenciju je moguće napraviti u odredbe čl.1. (predmet Zakona), čl.11. i/ili čl.46. (naknada za izvlaštenu nekretninu), odnosno u odredbe čl.57. – 59. ZION. Takva odredba je postojala u Prijedlogu ZION, ali je izostala u zakonskom tekstu koji je stupio na snagu. Uređenje *pro futuro* sadržano je u posljednjoj rečenici prve verificirane hipoteze.[1224]

Postojećim odredbama čl.57. – 59. ZION već je predviđen upravni postupak, a izmjena bi bila što se tiče **obveznika isplate naknade** – ne RH kao u predviđena dva slučaja, nego primjerice kod nerazvrstanih cesta grad/općina čije je to vlasništvo postalo. Odredba o gradovima/općinama kao obveznicima postojala je u Konačnom prijedlogu zakona i Amandmanu Vlade RH, ali je izostala u zakonskom tekstu koji je stupio na snagu. Naravno, izmjena ZION bi uključila i već spomenutu *expressis verbis* odredbu o **nezastarijevanju/odgođenoj zastarivosti** naknade za izvlaštenje. Doduše, to načelo je oduvijek implicitno usađeno u svijesti upravnih tijela/sudova i ustaljeno u praksi upravnih tijela/sudova, ali bi bilo **opravdano** imajući u vidu **težinu utvrđenih povreda i sustavnost nastalih poremećaja** što je sve na **puno većoj i dubljoj razini** u RH nego u analiziranim drugim pristupnicama Konvencije.

[1223] Nastavno na najviše vrednote ustavnog poretka RH, svrha donošenja Zakona o suzbijanju diskriminacije (2008.) je, sukladno čl.1. Zakona, zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka RH.

[1224] ***"Javna vlast kod svakog faktičnog oduzimanja mora donijeti akt o izvlaštenju i o plaćanju točno određenog iznosa naknade, dostaviti taj akt vlasniku nekretnine te proračunski predvidjeti/osigurati naknadu."***

6. ZAKLJUČAK

U nastavku sumirani zaključak završnog dijela rada koji se sastoji od 3 (tri) velike cjeline:

Prva cjelina se bavi ***usporedivošću*** stupnja pravne zaštite konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva u Hrvatskoj u odnosu na analizirane komparativne pravne sustave, zajedno s teorijskom razradom i klasifikacijom slučajeva *de facto* izvlaštenja.

Druga cjelina je verifikacija istraživačkih hipoteza.

Treća cjelina je analiza argumenata *„za"* i *„protiv"* reforme postojeće pravne paradigme u Hrvatskoj, kao i prijedlog ***de lege ferenda*** **modela** koji bi bio funkcionalan, koherentan i primjenjiv na trenutnu pravnu situaciju u Hrvatskoj i sposoban proizvesti reformu u skladu s ustavnim i konvencijskim standardima.

1. Provedeno istraživanje odabranih komparativnih pravnih sustava otkrilo je različite pristupe pravnom uređenju faktičnog izvlaštenja, a svi oni u usporedbi s postojećim stanjem u Republici Hrvatskoj postižu pravedniju ravnotežu između zaštite javnog interesa i zaštite pojedinačnih prava, istodobno ispunjavajući konvencijske zahtjeve zakonitosti – dostupnost, jasnoća i predvidivost pravnih pravila u njihovoj skupnoj praktičnoj primjeni.

U završnom dijelu rada rezultati istraživanja iskorišteni su za usporedbu razine zaštite konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva (što uključuje i pravo na naknadu za izvlaštenje) - 1) s jedne strane, u analiziranim komparativnim pravnim sustavima, 2) i s druge strane, u Republici Hrvatskoj. Osim što služe sintezi rezultata istraživanja, pojmovi ***„usporedba"*** i ***„usporedivost"*** razmatraju se i u svjetlu odluka VSRH u kojima je zauzeto stajalište da presude ESLJP protiv Italije nisu primjenjive u hrvatskom pravnom sustavu zbog navodne **neusporedivosti** hrvatskog i talijanskog pravnog uređenja naknade za faktično izvlaštenje.

Naime, VSRH svojim je odlukama o pravnim pitanjima u biti zauzeo stajalište da bi zastarni režim u Hrvatskoj - za razliku od onog u Italiji - oduvijek bio *„ujednačen i dosljedan"* te da je kao takav mogao i morao biti predvidiv svim pravnim subjektima. Međutim, rezultati istraživanja upućuju na postojanje usporedivosti i znatnog preklapanja između dvaju pravnih sustava, kao i između sudske prakse njihovih najviših sudova, upravo u pogledu **nedosljednosti i nepredvidivosti**. Tako utvrđena **usporedivost** suprotno zaključcima VSRH podrazumijeva primjenjivost presuda ESLJP

protiv Italije (kao i protiv Grčke i Crne Gore) u hrvatskom pravnom sustavu, uključujući njihove izravne i neizravne pravne učinke unutar hrvatskog pravnog poretka.

Promatrano iz druge perspektive, može se zaključiti da je režim zastare koji uređuje naknadu za faktično izvlaštenje u svim analiziranim pravnim sustavima (Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora i Italija) ponajprije razvijen sudskom praksom, a ne zakonodavnom intervencijom, uz sljedeću bitnu razliku:

- u Hrvatskoj (kontinuirano od 1999. godine do danas – VSRH) i u Italiji (od 1983. do 2011. godine – *Corte di Cassazione*) prevladavajuće je stajalište bilo da zastarni rok za naknadu počinje teći dovršetkom radova/nepovratnom transformacijom zemljišta, čak i kada postupak izvlaštenja nikada nije proveden;
- nasuprot tomu, u Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini (kako u Federaciji Bosne i Hercegovine, tako i u Republici Srpskoj) te u Srbiji dosljedno je zauzimano stajalište da pravo na naknadu zbog faktičnog izvlaštenja ne zastarijeva odnosno da zastarni rok počinje teći tek nakon donošenja formalnog akta o izvlaštenju.

Pojavni oblici faktičnog izvlaštenja - shvaćenog kao prisilan prijelaz vlasništva bez provedbe formalnog postupka izvlaštenja i bez donošenja akta o izvlaštenju - nedvojbeno postoje i u hrvatskom pravnom sustavu, premda nisu teorijski prepoznati ni sustavno klasificirani. Razlikovanje između fizičkog i regulatornog oduzimanja predstavlja jedno od temeljnih obilježja faktičnog izvlaštenja. Kriterij razlikovanja jest trenutak u kojem dolazi do prisilnog prijelaza vlasništva s privatnopravnog na javnopravni subjekt:

- u trenutku fizičkog oduzimanja odnosno zauzimanja tuđe nekretnine ili početka odnosno dovršetka radova na izgradnji građevine ili objekta javne namjene **(fizičko faktično izvlaštenje);**
- u trenutku donošenja akta javne vlasti, poput zakona, prostornog plana, pojedinačne odluke tijela javne vlasti ili druge odgovarajuće mjere **(regulatorno faktično izvlaštenje).**

2. Bitna obilježja predloženog ***de lege ferenda*** **modela** određena su prvom hipotezom, oko koje je cijeli model izgrađen.

Prva verificirana hipoteza glasi:

„Zastara naknade za faktično izvlaštenu nekretninu najranije počinje teći od ovršnosti odluke/nagodbe o izvlaštenju u kojoj je utvrđena naknada, a do prijenosa vlasništva glede faktično oduzete/okupirane nekretnine najranije može doći u trenutku pravomoćnosti takve odluke/nagodbe. Primjenjiv je desetogodišnji zastarni rok za tražbine utvrđene odlukom/nagodbom pred sudom ili drugim nadležnim tijelom javne vlasti. U razdoblju od početka faktične okupacije tuđe nekretnine do navedenog trenutka prijenosa vlasništva vlasnik ima prava iz osnove stjecanja bez osnove i/ili odgovornosti za štetu, koje naknade obveznopravne naravi u slučaju kasnijeg izvlaštenja mogu se kumulirati s naknadom za izvlaštenje kao naknadom vlasničkopravne naravi. Javna vlast kod svakog faktičnog oduzimanja s namjerom prijenosa vlasništva mora donijeti akt o izvlaštenju i o plaćanju točno određenog iznosa naknade, dostaviti taj akt vlasniku nekretnine te proračunski predvidjeti/osigurati naknadu.“

Sukladno tome, odgovor nije nezastarivost naknade za izvlaštenje, nego odgođen početak tijeka zastare. Prema rezultatima istraživanja, takvo rješenje predstavlja **minimalnu** razinu zaštite prava vlasništva i prava na naknadu za izvlaštenje. Ono ujedno predstavlja srednje rješenje između analiziranih komparativnih zastarnih režima za naknadu.

Zajednička jezgra svih analiziranih komparativnih primjera jest načelo po kojem je obveza države i drugih subjekata javne vlasti donijeti akt o izvlaštenju, a nije na privatnopravnim subjektima da traže naknadu, a osobito ne vremenski ograničeni pod prijetnjom gubitka prava. Prije donošenja akta o izvlaštenju, pojedinac nije dužan pokrenuti postupak radi naknade; on je na to ovlašten, ali ne i obvezan.

Postojeća pravna paradigma u Hrvatskoj u pogledu režima ograničenja koji se primjenjuje na naknadu za *de facto* izvlaštenje ne udovoljava konvencijskim zahtjevima zakonitosti – dostupnosti, jasnoće i predvidivosti – primjenjivima na domaća pravna pravila u njihovoj praktičnoj primjeni, te istodobno nameće pretjeran individualni teret privatnopravnim subjektima koji su *de facto* izvlašteni.

Ostali zaključci temeljeni na nalazima istraživanja su sljedeći.

Prijelazne odredbe ZC/11 (zatečene nerazvrstane ceste) te ZPDML/03 i ZPMDL/23 (pomorsko dobro) su - u dijelu u kojem je propušteno propisati obvezu donošenja i dostave akta

o izvlaštenju uz određivanje naknade, te u dijelu u kojem je predviđeno brisanje postojećih upisa u zemljišnoknjižnom postupku – **suprotne Konvenciji i praksi ESLJP glede konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva.** Osim toga, zakonodavac, USRH, VSRH i drugi nacionalni sudovi, te druga nacionalna tijela javne vlasti nisu na konvencijski prihvatljiv način omogućili **konvencijsko pravo na pristup sudu** subjektima koji su faktično izvlašteni temeljem prijelaznih odredbi ZC/11, s obzirom na kreirani zastarni režim naknade za to faktično izvlaštenje.

Slijedom svega navedenoga, rezultati istraživanja dokazali su da je sinergijskim učincima opisanog (ne)postupanja hrvatskih tijela javne vlasti i sveukupnim pravilima domaćeg prava povrijeđeno:

- **konvencijsko pravo na pristup sudu** (vladavina prava kao najviša vrednota ustavnog poretka RH i temelj za tumačenje Ustava);
- **konvencijsko pravo na mirno uživanje vlasništva** (nepovredivost vlasništva kao najviša vrednota ustavnog poretka RH i temelj za tumačenje Ustava, te ustavno jamstvo vlasništva i naknade za izvlaštenje odnosno zabrana izvlaštenja bez naknade).

Pravila domaćeg prava u svojoj primjeni pojedinačno i u svojoj ukupnosti ne zadovoljavaju one obvezujuće konvencijske standarde - zahtjev dostupnosti, jasnoće i predvidivosti pravila domaćeg prava u njihovoj primjeni, a ujedno je prekomjerni individualni teret postavljen na faktično izvlaštene privatnopravne subjekte.

Sve faktično izvlaštene osobe – ako subjekti javne vlasti propuste donijeti formalni akt o izvlaštenju uz naknadu ili ako izvlaštenici ne budu zadovoljni visinom naknade – imaju pravo bez vremenskog ograničenja sami inicirati postupak određivanja/povišenja naknade.

Sveukupnim (ne)djelovanjem zakonodavca, USRH, VSRH i drugih hrvatskih sudova, te drugih nacionalnih tijela javne vlasti u području faktičnih izvlaštenja povrijeđeno je konvencijsko pravo na mirno uživanje vlasništva. Faktično izvlašteni subjekti temeljem prijelaznih odredaba ZC/11 o *ex lege* vlasništvu gradova/općina na tzv. zatečenim nerazvrstanim cestama su u pravno nepovoljnijem položaju:

- naspram vlasnika tzv. budućih nerazvrstanih cesta koji tek imaju biti izvlašteni u formalnom postupku po redovitim odredbama ZC/11;
- naspram faktičnih izvlaštenika po drugim propisima (strane osobe po propisu o vlasništvu, proširenje granice pomorskog dobra po propisima o pomorskom dobru) za koje je

odredbama čl.57. – 59. ZION propisan poseban upravni postupak za određivanje naknade, uz ovlaštenje inicirati taj postupak bez vremenskog ograničenja;

- naspram faktičnih izvlaštenika u drugim državama pristupnicama Konvencije - BiH, Srbija, Sjeverna Makedonija, Crna Gora, Italija.

3. S obzirom da su rezultati istraživanja dokazali istinitost istraživačkih hipoteza, poželjno je raspraviti je li potrebna promjena pravne paradigme u Hrvatskoj (VSRH) o zastarnom režimu naknade za faktična izvlaštenja. Naime, iako su rezultati istraživanja utvrdili:
    - njenu neusklađenost s konvencijskim standardima dostupnosti, preciznosti i predvidivosti pravila domaćeg prava u njegovoj primjeni;
    - njenu protivnost konvencijskom pravu na pristup sudu i konvencijskom pravu na mirno uživanje vlasništva;

bilo je potrebno detaljno ispitati razloge *„za“* i *„protiv“* promjene, imajući u vidu da bi se zaista radilo o velikom zaokretu koji bi imao reperkusije za proračune države, gradova i općina te općenito postupanje javnih vlasti.

Rezultati istraživanja predstavljaju argument *per se* za pristupanje promjeni, a iz razloga bolje preglednosti razloga *„za“* i *„protiv“,* isti su se strukturirano koncentrirali na samom kraju rada kao završni poticaj ustavotvorcu/zakonodavcu, sucima i za raspravu stručnoj javnosti. Temeljem rezultata istraživanja zaključeno je o protupravnosti / protuustavnosti i konvencijskom inkompatibilitetu glede sljedećega:

- zakonskog faktičnog izvlaštenja, uz napuštanje obveze provođenja postupka izvlaštenja i plaćanja naknade (prijelazne odredbe hrvatskog ZC/11 i ZPDML/23);
- sudski kreiranog zastarnog režima naknade (praksa hrvatskih sudova).

Na temelju rezultata istraživanja zaključeno je da predloženi ***de lege ferenda*** **model** (prva hipoteza) predstavlja **minimalnu** prihvatljivu razinu zaštite, ponajprije u svjetlu sljedećih nalaza:

- odluku ESLJP protiv Italije i Crne Gore, u kojima su usporedivi pravni režimi ocijenjeni nesukladnima s Konvencijom;
- stajališta Vrhovnog suda Crne Gore iz 2020. godine i naknadnog usklađivanja crnogorske sudske prakse, kao i talijanskog zakonodavstva iz 2011. godine te usklađivanja talijanske

sudske prakse, nakon čega je Odbor ministara Vijeća Europe zatvorio postupke nadzora protiv tih država (Italija 2017., Crna Gora 2023.) i ukinuo obvezu njihova daljnjeg izvještavanja o provedbi odluka ESLJP.

Predloženi model predstavlja **minimalnu** razinu zaštite jer su u navedenim državama prihvaćeni i viši standardi zaštite – prijenos vlasništva tek nakon isplate naknade, a ne već nakon dostave i pravomoćnosti akta o izvlaštenju.

Model sposoban za konvencijski prihvatljivo *„saniranje"* pravnog sustava RH - glede 25 godina pravne nesigurnosti u području faktičnih izvlaštenja/obrnutih pristupa i naknade za iste, sukreirane od strane zakonodavca, sudova i drugih subjekata javne vlasti – može biti isključivo model isti/u bitnom sličan modelu u Crnoj Gori glede pomorskog dobra i/ili modelu u Italiji, u obje države nakon odluka ESLJP u predmetima protiv njih. Zaključak je opravdan - bez obzira što se ne radi o predmetima protiv Hrvatske - imajući u vidu:

- izravne i neizravne pravne učinke u RH od samog donošenja odluka ESLJP; te
- rezultatima istraživanja utvrđenu usporedivost RH s analiziranim poredbenim pravnim sustavima.

Osobito nakon presude ESLJP iz svibnja 2026. godine u predmetu ***Jurić protiv Hrvatske*** u kojoj je utvrđena povreda članka 6. Konvencije (pravo na pristup sudu), uz izričitu ocjenu ESLJP o tome da način na koji su hrvatski sudovi primijenili i izračunali zastarne rokove u predmetima *de facto* naknade za izvlaštenje (nerazvrstane ceste prema Zakonu o cestama iz 2011.) nije bio predvidiv i konvencijski neprihvatljiv.

Prilog 1. Tabelarni (sažeti) prikaz evolucije pravnih shvaćanja o početku tijeka zastare kod istraženih poredbenih primjera i Republike Hrvatske

Hrvatska	BiH	Srbija	Crna Gora	Italija
Zakon o eksproprijaciji (1957.) **dvodijelni postupak koji se sastoji od postupka izvlaštenja u užem smislu (nadležnost upravnog tijela) i postupka određivanja naknade (nadležnost izvanparničnog suda ako prethodno ne bude postignut sporazum pred upravnim tijelom).** **Zakon o izvlaštenju (1994.) te Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (2014.)** **jedinstveni postupak izvlaštenja, napušten dvodijelni postupak**	Zakon o eksproprijaciji (1957.) dvodijelni postupak koji se sastoji od postupka izvlaštenja u užem smislu (nadležnost upravnog tijela) i postupka određivanja naknade (nadležnost izvanparničnog suda ako prethodno ne bude postignut sporazum pred upravnim tijelom). Vrijedi i danas: Zakon o eksproprijaciji Federacije Bosne i Hercegovine (2007.) odnosno Zakon o eksproprijaciji Republike Srpske (2006.) – s izmjenama i dopunama	Zakon o eksproprijaciji (1957.) dvodijelni postupak koji se sastoji od postupka izvlaštenja u užem smislu (nadležnost upravnog tijela) i postupka određivanja naknade (nadležnost izvanparničnog suda ako prethodno ne bude postignut sporazum pred upravnim tijelom). Vrijedi i danas: Zakon o eksproprijaciji (1995.), s izmjenama i dopunama	Zakon o eksproprijaciji (1957.) dvodijelni postupak koji se sastoji od postupka izvlaštenja u užem smislu (nadležnost upravnog tijela) i postupka određivanja naknade (nadležnost izvanparničnog suda ako prethodno ne bude postignut sporazum pred upravnim tijelom). Vrijedi i danas: Zakon o eksproprijaciji (2000.), s izmjenama i dopunama Izmjena i dopuna 2018. – jedinstveni postupak izvlaštenja, napušten dvodijelni postupak	Građanski zakonik (1942.): *"Nitko ne može biti lišen cijele ili dijela svoje imovine, osim u zakonom utvrđenom javnom interesu i **uz** plaćanje pravedne naknade."* Ustav (1948.): *"Privatna imovina može se, u slučajevima predviđenim zakonom, **uz** naknadu, izvlastiti iz razloga općeg interesa."* Zakon o izvlaštenju (1971.) - mogućnost ubrzanog izvlaštenja i hitne okupacije nekretnina od strane lokalnih vlasti, nakon čega je trebalo uslijediti formalno izvlaštenje i plaćanje naknade - tzv.

				accessione invertita (obrnuto pristupanje).
Stav svih sudova SFRJ (1986.) **- ne zastarijeva pravo da se traži određivanje visine naknade ni samo pravo na naknadu, sve dok naknada nije određena nagodbom ili odlukom, nakon čega počinje teći zastarjelost potraživanja**	Stav svih sudova SFRJ (1986.) - ne zastarijeva pravo da se traži određivanje visine naknade ni samo pravo na naknadu, sve dok naknada nije određena nagodbom ili odlukom, nakon čega počinje teći zastarjelost potraživanja	Stav svih sudova SFRJ (1986.) - ne zastarijeva pravo da se traži određivanje visine naknade ni samo pravo na naknadu, sve dok naknada nije određena nagodbom ili odlukom, nakon čega počinje teći zastarjelost potraživanja	Stav svih sudova SFRJ (1986.) - ne zastarijeva pravo da se traži određivanje visine naknade ni samo pravo na naknadu, sve dok naknada nije određena nagodbom ili odlukom, nakon čega počinje teći zastarjelost potraživanja	Kasacijski sud (1983.) - tzv. konstruktivno izvlaštenje / ***occupazione acquisitiva*** - prijenos vlasništva u trenutku nepovratne transformacije zemljišta ***(irreversibile trasformazione del bene),*** te od tog trenutka počinje teći zastara da raniji vlasnik traži naknadu za izvlaštenje
Ustav RH (1990): ***Sloboda, jednakost, (…) poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, (…) vladavina prava i (…) najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.***	Usklađena praksa svih sudova BiH (Republika Srpska i Federacija BiH) sa stavom svih sudova SFRJ iz 1986., pa nadalje (2025.)	Usklađena praksa svih sudova Srbije sa stavom svih sudova SFRJ iz 1986., pa nadalje (2025.)	Glede faktičnih izvlaštenja, usklađena praksa svih sudova Crne Gore sa stavom svih sudova SFRJ iz 1986., pa nadalje (2025.) uz iznimku glede formalnog izvlaštenja u razdoblju 2014. – 2021. u kojem je VSCG zastupao stav o početku zastarnog roka prije nego što je naknada određena.	Usklađena praksa svih sudskih i upravnih tijela u Italiji, sukladno stajalištima Kasacijskog suda (regionalni upravni sudovi i *Consiglio di Stato,* Ustavni sud) u razdoblju do 2000ih godina

(prethodno navedenu odredbu ne sadrže ustavni akti u BiH, Srbiji, Crnoj Gori) ***Jamči se pravo vlasništva. Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.*** ***Prava stečena ulaganjem kapitala ne mogu se umanjiti zakonom niti drugim pravnim aktom.*** **(odredbu o oduzimanju/lišenju ili ograničenju vlasništva/svojine – uz naknadu – sadrže ustavni akti u BiH, Srbiji, Crnoj Gori, Italiji)**			Pravni stav VSCG od 27.6.2012. – nezastarivost naknade za faktičko deposediranje sukladno odredbama Zakona o eksproprijaciji, a ne Zakona o obligacionim odnosima. VSCG Crne Gore u konkretnoj odluci je izrazio taj stav na sljedeći način: *„Pravo zahtijevati naknadu za eksproprijaciju zemljišta ne zastarijeva. Važi samo u slučaju kada naknada nije utvrđena.“*	
Praksa VSRH do 1999. ***- Zastarijevanje ne može početi teći do pravomoćnog završetka postupka***	Panel za ujednačavanje sudske prakse iz građanske oblasti (Sud BiH, VSFBiH, VSRS i Apelacioni sud Brčko	Vrhovni sud BiH zauzeo je još 1989. pravni stav: *„Zahtjev za određivanje naknade za podruštvovljeno*	Pravni stav VSCG (2014.), glede formalnog, ne i faktičnog izvlaštenja: *„Potraživanje naknade za eksproprisane*	ESLJP 2000. prve odluke o suprotnosti talijanskog tzv. konstruktivnog izvlaštenja sa čl.1. Protokola br.1.

za određivanje novčane naknade. Ako naknada nije određena to zastara nije nastupila ni počela teći. **(presudom Rev-1014/95 (1998.) potvrđena presuda Županijskog suda u Puli (1994.)** ***Praksa VSRH od 1999. do 2024.*** ***- prijenos vlasništva u trenutku nepovratne transformacije zemljišta te od tog trenutka počinje teći zastarni rok iz propisa o obveznim odnosima da raniji vlasnik traži naknadu za izvlaštenje.*** **Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (2014.), čl.57. – 59., glava VII. *"Naknada za***	Distrikta), održan u Sarajevu (2014.): *"U slučaju faktičke eksproprijacije fizička ili pravna lica su lišena prava vlasništva, pa je osnov tužbenog zahtjeva u stvari zahtjev za povrat svojine. Budući da povrat i uspostava prijašnjeg stanja nije moguća zbog privođenja namjeni ranije nekretnine, to tužiteljima pripada pravo da traže naknadu za oduzete nekretnine. Imajući u vidu da pravo zahtijevati povrat svojine ne zastarijeva, (član 43. stav 2. Zakona o vlasničko-pravnim odnosima) to ni zahtjev za traženu naknadu ranijih vlasnika ne zastarijeva. Stvarni motiv, cilj i svrha faktičkog deposjediranja je ostvarivanje javnog interesa, odnosno*	*građevinsko zemljište, kao i zahtjev za određivanje pravične naknade za eksproprisane nekretnine, ne zastarijeva. Zastarijeva samo zahtjev za isplatu naknade određene poravnanjem ili odlukom suda".* Vrhovni sud Srbije, Gzz-101/96, od 8.12.1997., odluka po zahtjevu za zaštitu zakonitosti Javnog tužiteljstva Republike Srbije – *"Pravo na naknadu za izvlaštenu nekretninu ne zastarijeva, već može zastarjeti samo potraživanje po osnovi ove naknade nakon što rješenjem bude utvrđeno."* **Izmjena Zakona o putevima (2018.)** – dano je pravo ranijim vlasnicima zemljišta na kojima su izgrađeni	*nepokretnosti zastarijeva u opštem zastarnom roku. Zastarjelost počinje da teče prvog dana poslije dana kada je raniji vlasnik imao pravo da se obrati neposredno sudu ili drugom nadležnom organu radi određivanja pravične naknade."* Pravni stav VSCG (2015.), glede prava na pomorskom dobru: *"Vlasnici zemljišta na morskom dobru koje je stečeno na pravno valjan način do dana stupanja na snagu Zakona o morskom dobru i upisano u zemljišne ili druge knjige o evidenciji nepokretnosti kao privatna svojina, imaju zakonsko pravo korišćenja morskog dobra, pod istim uslovima, u skladu sa prostornim, odnosno urbanističkim planom, sve do njegovog izuzimanja, pa nijesu dužni da sa javnim*	EKLJP i sa zahtjevom zakonitosti – pravila domaćeg prava moraju biti dovoljno dostupna, precizna i predvidiva. Carbonara i Ventura protiv Italije (30.5.2000.) Belvedere Alberghiera S.R.L. protiv Italije (30.5.2000.) Zakon o izvlaštenju (2001.) članak 43. – javni subjekt koji koristi zemljište donosi akt o izvlaštenju čijim donošenjem dolazi do prijenosa vlasništva, koji akt 1) određuje plaćanje naknade; 2) se dostavlja vlasniku; 3) se dostavlja na provedbu u zemljišnoj knjizi. Praksa sudova u razdoblju 2001. – 2011. Sukobljenost pravnih shvaćanja između Kasacijskog suda i

nekretnine za koje se, po posebnom propisu, smatra da su izvlaštene"* – upravni postupak, obveznik naknade RH, nema vremenskog ograničenja.** **Čl.62.st.2. – *"Na postupke određivanja naknade za nekretnine eksproprirane ili deposedirane sukladno ranijim propisima, koji do stupanja na snagu ovog Zakona nisu pokrenuti, primjenjivat će se odredbe ovog Zakona." **Ustavni sud 2017. odbio prijedloge za ocjenu ustavnosti prijelaznih i završnih odredaba ZC/11 – da pravo tražiti naknadu pred redovnim sudovima nije uskraćeno po odredbama ZV-a i ZOO-a (a ne po ZION)**	*izgradnja objekata ili izvođenje drugih radova od javnog interesa, tako da i naknada ranijim vlasnicima treba da bude određena u skladu sa odredbama Zakona o eksproprijaciji. Stoga se i na pitanje zastarijelosti imaju primijeniti odredbe navedenog zakona."*	putevi/ceste da ostvare naknadu sukladno odredbama Zakona o eksproprijaciji.	*preduzećem koje upravlja morskim dobrom zaključe ugovor o korišćenju morskog dobra."*	*Consiglio di Stato* koji je u svojim odlukama usvojio shvaćanja ESLJP iz odluka u predmetima protiv Italije. Rezolucija Odbora ministara Vijeća Europe (2007.) o sustavnim povredama prava na mirno uživanje vlasništva kroz praksu tzv. konstruktivnog izvlaštenja u Italiji ESLJP praksa (2005. – 2019.) - praksa po konstruktivnom izvlaštenju i prijenosu vlasništva u trenutku dovršetka radova/transformacije zemljišta ne može se smatrati predvidivom (foreseeable) u kontekstu sastavnice načela zakonitosti (lawfulness) jer da je faktično izvlašteni (bez ikakvog formalno provedenog postupka) mogao biti siguran (certain) da je vlasništvo izgubio tek

				u trenutku pravomoćne sudske presude o tome
ZPDML/23 **Prijelazne i završne odredbe** **– slično kao u ZPDML/03, čak i ranije ukinuta (U-I-4445/08 iz 2011.) odredba o ishođenju brisanja postojećih upisa u zemljišnoknjižnom postupku, a ne u parničnom postupku, neovisno o načelu knjižnog prednika** **(čl.217.st.1. i 5.)** **Pomorsko dobro utvrđeno u skladu sa ZPDML/03 za koje je izrađen parcelacijski odnosno geodetski elaborat s ucrtanom granicom pomorskog dobra, upisat će se u zemljišne knjige kao pomorsko dobro, a**			**Ilija Nešić protiv Crne Gore, ESLJP br. 12131/18, presuda od 9.6.2020.** *"Postojanje pravnog osnova u domaćem zakonodavstvu nije, samo po sebi, dovoljno da zadovolji princip zakonitosti. Dodatno, pravna načela na kojima se zasniva lišavanje imovine treba da budu dovoljno dostupna, precizna i predvidljiva u svojoj primjeni. Izgleda da Vladini navodi i odredba Zakona o morskom dobru u tom pogledu upućuju da se može dogoditi da do formalne eksproprijacije uopšte i ne dođe, u kojem slučaju podnosilac predstavke ne bi primio bilo kakvu pravičnu naknadu, što je u potpunoj suprotnosti sa*	Ustavni sud (2010.) ukida u cijelosti odredbe čl.43. Zakona iz 2001., pa stupaju na snagu novouvedene **odredbe čl.42.bis. (2011.) -** javni subjekt koji koristi zemljište donosi akt o izvlaštenju koji se dostavlja vlasniku, kojim se određuje plaćanje naknade i koji se dostavlja na provedbu u zemljišnoj knjizi, ali kojim ne dolazi automatski do prijenosa vlasništva, nego **tek pod odgodnim uvjetom isplate naknade.** Ujednačavanje prakse Kasacijskog suda i Ustavnog suda sa praksom ESLJP i Consiglio di Stato – od 2015. nadalje (2025.)

upisanim vlasnicima pripada pravo na naknadu kao da je provedeno izvlaštenje **(čl.220.st.1.)**			*svim ostalim zakonskim odredbama kojima se predviđa pravična naknada u slučajevima lišavanja imovine. Samim Zakonom o morskom dobru se ne predviđaju detalji o tome kada, i da li uopšte, postoji obaveza sprovođenja formalne eksproprijacije zemljišnih parcela u zoni morskog dobra. Stoga, nejasno je da li i kada će se postupak formalne eksproprijacije sprovesti."*	*- izrazita suprotnost između konstruktivnog izvlaštenja i članka 1. Protokola uz Konvenciju dovoljna da isključi njegov opstanak u talijanskom pravnom sustavu;* *- Zakon iz 2011. iskorjenjuje praksu neizravnog izvlaštenja koju je ESLJP opisao kao strukturni problem, a ovaj novi postupak je iznimka, primjenjuje se samo kao krajnje sredstvo (ultima ratio) i nije alternativa redovitom izvlaštenju – u dobrom i ispravnom obliku („buona e debita forma"),*
VSRH, svibanj 2024. Uvođenje subjektivnog roka u iznimnim specifičnim okolnostima kada je			Pravno shvaćanje Vrhovnog suda Crne Gore od 15.12.2020.: *"Vlasnici zemljišta koja su zakonom proglašena pomorskim*	ESLJP (praksa 2023. – 2025.) tipski predmeti - *tzv. konstruktivno izvlaštenje predstavlja povredu*

vlasnik iz opravdanih razloga za promjenu namjene nekretnine saznao naknadno istekom navedenog objektivnog zastarnog roka. **VSRH,** više odluka iz 2024. kojima se ***"reafirmira"*** pravno shvaćanje iz razdoblja od 1986. do 1999., konkretno iz odluke VSRH iz 1998. (Rev-1014/95) **USRH (lipanj 2025.)** oduzimanje vlasništva nije ustavnopravno nedopušteno ako je za tako oduzeto odnosno ograničeno vlasništvo osigurana i isplaćena naknada u tržišnoj vrijednosti oduzete imovine – u suprotnom povreda čl.48. u svezi čl.50.st.1. Ustava			*dobrom i njihovih pravnih sljednika* ***zadržavaju vlasništvo do oduzimanja i isplate naknade,*** *a država se može uknjižiti* ***tek nakon što dotadašnjem vlasniku isplati naknadu,*** *sve u skladu s propisima o izvlaštenju."* Usklađivanje VSCG sa stajalištem USCG i ESLJP (2021.), glede formalnih izvlaštenja, VSCG Už-Rev-17/20, 2.3.2021.	*konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva i načela zakonitosti (lawfulness) kako je ustanovljeno praksom ESLJP, ESLJP ni u jednom od takvih predmeta nije našao nijednu novu činjenicu ili argument koja bi ga mogla uvjeriti da donese drugačiji zaključak.*

Prilog 2. Odluka ESLJP od 07. svibnja 2026. u predmetu Jurić protiv Hrvatske (br. 51771/21)

Izvadak iz citirane odluke ESLJP

*„59. Međutim, iako su nerazvrstane ceste nedvojbeno postojale kao kategorija cesta i prije stupanja na snagu Zakona o cestama iz 2011., **njihov pravni status** nije bio uređen i stoga je bio nejasan (vidi također stavak 33. gore, u vezi s istim zapažanjem do kojeg su došli neki hrvatski pravni znanstvenici i praktičari). (...) Umjesto toga, **njihov pravni status** prvi je put izričito uređen Zakonom o cestama iz 2011. u kojem su određene kao javno dobro u vlasništvu jedinica lokalne samouprave (vidi stavak 20. gore).*

*62. Prvo, prema domaćim sudovima, nakon što je relevantni dio predmetnog zemljišta prekriven asfaltom i time stavljen u uporabu, nepovratno je prisvojen. Stoga se više nije mogao vratiti prethodnici podnositeljice zahtjeva, koja je time izgubila vlasništvo (vidi stavak 9. gore). Međutim, nikada nije donesena nikakav akt o eksproprijaciji niti je isplaćena nikakva naknada u vezi s tim, **što je vlastima omogućilo da se okoriste od nezakonite situacije** (usporedi Belvedere Alberghiera S.r.l. protiv Italije, br. 31524/96, § 59, ECHR 2000-VI). Sud smatra da se u tim okolnostima **prijenos vlasništva nakon završetka javnih radova ne može smatrati „predvidivim“.***

63. Drugo, unatoč dužnosti domaćih vlasti da u zemljišnu knjigu unesu javne ceste, prvo kao zajedničku imovinu, a zatim kao javnu imovinu u općoj uporabi u vlasništvu države (vidi stavke 18., 19., 24. i 38. gore), predmetno zemljište ostalo je registrirano na ime B.J.-a kao privatno vlasništvo (vidi stavak 6. gore).

65. S obzirom na navedeno, Sud ne može uočiti nijednu okolnost koja bi B.J. već 2000. godine mogla signalizirati da je došlo do promjene vlasničkog statusa relevantnog dijela njezina zemljišta.

68. Iz navedenog proizlazi da način na koji su domaći sudovi izračunali zakonski rok zastare u slučaju podnositeljice zahtjeva nije bio predvidiv za nju. Primjenom petogodišnjeg roka zastare od dana kada je cesta prekrivena asfaltom, domaći sudovi su joj uskratili mogućnost, koja joj je u načelu bila dostupna, da dobije naknadu (vidi Carbonara i Ventura, gore navedeno, § 71.), te su time nerazmjerno ograničili njezino pravo na pristup sudu.

*69. Sud primjećuje da se iz nedavnih odluka Vrhovnog suda (smjernica za praksu donesena 27. svibnja 2024. i odluka br. Revd-2148/2024 od 13. studenog 2024., vidi stavke 31.-32. gore) i Ustavnog suda (odluka br. U-III/3726/2021 od 24. lipnja 2025., vidi stavke 26.-28. gore), čini da se **praksa domaćih sudova mijenja** kako bi se uzele u obzir specifične okolnosti određenih slučajeva u kojima su vlasnici, iz opravdanih razloga, saznali da je njihovo zemljište prenamijenjeno tek kasnije, nakon što je istekao apsolutni zakonski rok za podnošenje zahtjeva za naknadu.*

70. Međutim, u ovom slučaju Sud zaključuje da je podnositeljica zahtjeva imala pristup domaćim sudovima, ali samo da bi joj bilo rečeno da je njezin zahtjev zastario. Sud ponavlja da pravo na pristup sudu mora biti „praktično i učinkovito“, a ne „teoretsko ili iluzorno“ (vidi Zubac, gore navedeno, § 77), te da činjenica da je podnositelj zahtjeva mogao podnijeti građansku tužbu ne mora nužno ispunjavati zahtjeve članka 6. stavka 1.: stupanj pristupa koji pruža nacionalno zakonodavstvo također mora biti dovoljan da osigura pojedinčevo „pravo na sud“,

uzimajući u obzir načelo vladavine prava u demokratskom društvu (vidi Yagtzilar i drugi protiv Grčke, br. 41727/98, § 26, ECHR 2001-XII).

71. Prethodna razmatranja dovoljna su da Sud zaključi da je situacija na koju se prigovara povrijedila samu bit prava podnositelja zahtjeva na pristup sudu.

72. Stoga je došlo do kršenja članka 6. stavka 1. Konvencije.“

P o s t S c r i p t u m

*Tvoje sveto, a i moje sveto; čuvaj **svoje**, u **moje** ne diraj. – čl.997.*

*Što se grbo rodi, **vrijeme** ne ispravi – šta je s početka nezakonito, to **vremenom** samim zakonito ne postaje - čl.1006.*

Baltazar Bogišić, autor Općeg imovinskog zakonika Kneževine Crne Gore

*Quod ab initio vitiosum est non potest tractu **temporis** convalescere.*

Ubi remedium ibi ius.

Exceptiones sunt strictissimae interpretationis.

7. IZVORI ISTRAŽIVANJA

I. Bibliografija (abecedno)

1. Alterman, R.; *Introduction: Regulatory takings viewed through cross-national comparative lenses*; 2006., dostupno na: https://internationalplanninglaw.net.technion.ac.il/files/2013/09/Regulatory-Takings-in-Land-Use-Law.pdf , posljednji pristup 20.8.2025.
2. Antunović, M.; *Pitanje naknade za faktično izvlaštene nekretnine na kojima je izgrađena nerazvrstana cesta: I. dio;* Informator br. 6918., 15.12.2025., str. 9. – 13.
3. Antunović, M.; *Pitanje naknade za faktično izvlaštene nekretnine na kojima je izgrađena nerazvrstana cesta: II. dio;* Informator br. 6921 - 6922, 5.1.2026. i 12.1.2026., str. 11. – 15.
4. Belamarić, N.; Majić, H.; *Pregled nekih relevantnih odluka ESLJP-a u odnosu na Republiku Hrvatsku prema ključnim pojmovima članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju;* 7.10.2019., dostupno na: https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2019B1309, posljednji pristup 7.2.2025.
5. Benetazzo, C.; *Occupazione "espropriativa", acquisizione "amministrativa" ed usucapione come rimedio "alternativo" all'applicazione dell'art.42-bis del D.P.R. N. 327/2001: ambito e limiti dei poteri cognitori del giudice amministrativo;* 2013., Rivisti di diritto pubblico Italiano, comparato, Europeo, https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=23784 , posljednji pristup 2.8.2025.
6. Bertarelli, C.; *Tutela dei diritti e time limits: uno studio alla luce dela giurisprudenza Europea;* 2012/2013, Universita degli studi di Milano, https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b991-0688-748b-e053-3a05fe0a3a96/phd_unimi_R09254.pdf , posljednji pristup 2.8.2025.
7. Bienenfeld, J.; *Imovinski instituti uređenja građevinskog zemljišta iz Zakona o prostornom uređenju u njegovoj provedbi*; 2016., poglavlje u: Gradnja, prostorno uređenje i komunalno gospodarstvo; urednik Foretić, D.; Novi Informator, Zagreb, str. 15. – 45.
8. Borrelli, R.; *L'art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001*, 2013/2014, Universita di Foggia, https://fair.unifg.it/handle/11369/331763 , posljednji pristup 2.8.2025.

9. Brkic, Mladen N.; *Actual (de facto) Expropriation on the Area of the City of Novi Sad,* Zbornik Radova, volumen 52, broj 3, 2018, stranice 1393. - 1410. HeinOnline, posljednji pristup 5.8.2025.
10. Bukovac Puvača, M.; Mihelčić, G.; *Zastara kao neproporcionalno ograničenje prava na pristup sudu u građanskim postupcima (odabrana pitanja);* 2018., rad u: Zbornik Liber Amicorum Aldo Radolović; Pravni fakultet u Rijeci, str. 317. – 335.
11. Bukovac Puvača, M.; Mihelčić, G.; Marochini Zrinski, M.; *Zastara – stare nedoumice i nova pitanja*; 2022., rad u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 3, str. 559. - 580.
12. Bulka, Z.; *Pravni status nerazvrstanih cesta*; 27.9.2011., dostupno na: https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2011B421, posljednji pristup 8.2.2024.
13. Carbone, V.; *L'arte del giudicare: un nuovo alt alle espropriazioni illecite;* Foro it., 1997. I., https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b98f-4280-748b-e053-3a05fe0a3a96/phd_unimi_R06949.pdf , posljednji pristup 2.8.2025.
14. Dika, M.; *Utvrđivanje činjenica; Knjiga VII. Građansko parnično pravo*; 2018., Narodne novine
15. Dobronić, R.; *Zastoj zastare u trgovačkim ugovorima*; rad u: Zbornik radova Novine u građanskom zakonodavstvu – 2022., Tuhelj, 24. i 25.11.2022.
16. Donegani, F.; *Occupazione acquisitiva: il privato ha diritto alla restituzione del bene anche quando c'è stata trasformazione*; 9.3.2015., https://www.dirittopa.it/it/interventi/archivio/occupazione-acquisitiva-il-privato-ha-9/ posljednji pristup 6.2.2025.
17. Đajić, S.; Đundić, P.; *Creeping Expropriation - In Search for a More Comprehensive Approach;* Yearbook on International Arbitration 2, 2012., str. 239. – 276.
18. Đundić, P.; *Posledice razlikovanja zakonite i nezakonite eksproprijacije stranog ulaganja*; 2011., str. 599. – 612.
19. Epstein, R.A.; *Physical and Regulatory Takings - One Distinction Too Many;* 2012., Stanford Law Review, Volume 64, https://www.stanfordlawreview.org/online/physical-and-regulatory-takings/ , posljednji pristup 20.8.2025.
20. Ernst, H.; *Komunalna infrastruktura i urbana obnova; Liber Amicorum Mladen Žuvela;* 2022., Zagreb, Organizator; Zagreb, str. 449. – 499.

21. Grotius, H.; De Jure Belli et Pacis; 1625., izvor: https://en.wikipedia.org/wiki/Eminent_domain , posljednji pristup 30.8.2025.
22. Jelušić, M.; Šarin, D.; *Ustavnopravni aspekti određivanja naknade za potpuno izvlaštenje;* 2015., Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 36, br. 2, str. 813. – 844., https://hrcak.srce.hr/file/227401 , posljednji pristup 1.9.2025.
23. Jug, J.; *Opća dobra i javna dobra u općoj uporabi – dvojbe i prijedlozi*; 2007., u: Branko Bačić, et al., Nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske i opća dobra, 39. – 40.
24. Jug, J.; *Novo pravno uređenje cesta*; 2011., u: Josip Bienenfeld, et al., Upravljanje i raspolaganje nekretninama i uređenje prostora – prema novim propisima, str.154.
25. Jug, J.; *Pravna priroda odluke o utvrđivanju granice pomorskog dobra*, 2025., https://www.pomorskodobro.com/pravna-priroda-odluke-o-utvrdivanju-granice-pomorskog-dobra/ , posljednji pristup 16.7.2025.
26. Kačer, H.; *Vlasnik naknadu može tražiti samo za 'cestu' koja je nastala u posljednjih pet godina;* 2021., https://lidermedia.hr/poslovna-scena/hrvatska/vlasnik-naknadu-moze-traziti-samo-za-cestu-koja-je-nastala-u-posljednjih-pet-godina-137355/ , posljednji pristup 30.8.2025.
27. Kačer, H.; *"Opake nerazvrstane ceste: Bogate se općine i gradovi dok investitori trpe";* 2021., https://lidermedia.hr/sto-i-kako/opake-nerazvrstane-ceste-bogate-se-opcine-i-gradovi-dok-investitori-trpe-140191/ , posljednji pristup 30.8.2025.
28. Khachvani, D.; *Compensation for Unlawful Expropriation: Targeting the Illegality*; 2017., ICISD Review, dostupno na: https://lk-k.com/wp-content/uploads/2017/01/KHACHVANI-Compensation-for-Unlawful-Expropriation-Targeting-Illegality-ICSID-Rev.-2017-pp.-385-403.pdf , posljednji pristup 18.8.2025.
29. Končić, A.; *Pravni status komunalne infrastrukture – upis u katastar i zemljišne knjige;* 18.6.2019., dostupno na: https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2019B1276, posljednji pristup 16.2.2025.
30. Kontrec, D.; *Nerazvrstane ceste (pravni status, upis u zemljišne knjige, problemi u praksi);* 2015., u: Ljubica Javor, et al., Nekretnine; str. 93.
31. Kontrec, D.; *Nerazvrstane ceste kao vlasništvo jedinica lokalne samouprave (pravni status, financiranje, upis u zemljišne knjige, problemi u praksi);* 2016., poglavlje u: Gradnja,

prostorno uređenje i komunalno gospodarstvo; urednik Foretić, D.; Novi Informator, Zagreb, str. 45. – 61.

32. Krajisnik, N.; *Institute of Factual Expropriation,* 2022., 12. International Journal of Economics and Law
33. Kundih, B., *Ocjena novog Zakona o pomorskom dobru;* 2023., https://www.pomorskodobro.com/ocjena-novog-zakona-o-pomorskom-dobru/ , posljednji pristup 12.8.2025.
34. Lai, F.; *La nuova disciplina dell'occupazione acquisitive: l'atto di acquisizione e giusto procedimento acquisitivo;* 2013/2014, Universita degli studi di Cagliari, https://iris.unica.it/bitstream/11584/266832/1/PhD_Thesis_LaiFabiana.pdf , posljednji pristup 2.8.2025.
35. Ljubetić, S.*; Pomorsko dobro i zemljišne knjige*; 2019., Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb.
36. Maykol, P.: *Il percorso dell'occupazione acquisitiva - Genesi e trasformazioni dell'istituto alla luce del dialogo a distanza tra le Corti;* 2015/2016, Universita di Pisa, https://core.ac.uk/download/79622137.pdf , posljednji pristup 2.8.2025.
37. Mignanelli, M.; *L'espropriazione per pubblica utilità nella giurisprudenza*; 2.7.2018.; https://www.gazzettaamministrativa.it/servizicu/bancadatigari/viewnews/56bd37d3a2fda0f2f41925019c81011d, posljednji pristup 6.2.2025.
38. Mihelčić, G.; *Zastara u svjetlu konvencijske zaštite (odabrana pitanja);* 2020., dostupno na: https://hrcak.srce.hr/file/351894 , posljednji pristup 15.8.2025.
39. Milaković, G.; *Naknada za nekretnine na kojima je izgrađena cesta prije donošenja Zakona o cestama iz 2011.;* 9. i 12.7.2014., Informator br. 6296-6297.
40. Musso, L. M.; *Occupazione appropriativa, occupazione acquisitiva e accessione invertita: la fine di un'epoca;* 11.12.2013., dostupno na: https://www.diritto.it/occupazione-appropriativa-occupazione-acquisitiva-e-accessione-invertita-la-fine-di-un-epoca/, posljednji pristup 6.2.2025.
41. Nakić, J.; *Pravni status nerazvrstanih cesta*; 2007., u: Jadranko Crnić et al., Vlasničkopravni odnosi i zemljišne knjige
42. Peček, R.; *Je li nužna izmjena modela postupka izvlaštenja?;* 19.3.2013., https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2013B565, posljednji pristup 8.2.2024.

43. Perkušić, A.; *Najšira ograničenja vlasnikove pravne vlasti nad nekretninama prema posebnim stvarnopravnim uređenjima i jamstva prava vlasništva*; 2014., Pravo u gospodarstvu br.2., str. 187. – 188.;
44. Romeo, A.; *Occupazione acquisitiva e (possibile) lesione del diritto di proprietà;* 2006., u: Aa.Vv., Codice delle cittadinanze (a cura di R. Ferrara, F. Manganaro, A. Romano Tassone), Milano
45. Renard, V.; *Property Rights Protection and Spatial Planning in European Countries;* 2008., Property rights and land policies, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, Proceedings of the 2008 Land Policy Conference, https://www.lincolninst.edu/app/uploads/2024/04/2083_1406_LP2008-ch09-Property-Rights-Protection-and-Spatial-Planning-in-European-Countries_0.pdf , posljednji pristup 20.8.2025.
46. Ruoppo, R.; *Lo standard di tutela del diritto di proprieta nel diritto internazionale e nella CEDU;* 2017/2018, Universita degli studi di Napoli Federico II, https://core.ac.uk/download/328814949.pdf , posljednji pristup 4.8.2025.
47. Ruscica, S.; *Poteri ablativi dell'amministrazione e protezione del proprietario;* 2006., in AA.VV., Codice delle cittadinanze, (a cura di R. Ferrara, F. Manganaro, A. Romano Tassone), Milano
48. Salma, J.; *Eksproprijacija - instituti, sudska praksa i zakonski propisi*; 1987., Informator, Zagreb
49. Sarvan, D.; *Pretvorba komunalnih poduzeća i vlasništvo objekata i uređaja komunalne infrastrukture;* 2007., Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, 28(1), str. 13. – 14.
50. Sergi, A.; *Il potere di acquisizione successiva nel diritto della espropriazione per pubblica utilita tra principio di legalita e "giusto equilibrio";* 2009/2010, Universita degli studi di Milano, https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b98f-4280-748b-e053-3a05fe0a3a96/phd_unimi_R06949.pdf , posljednji pristup 2.8.2025.
51. Staničić, F.; *Je li Zakonom o cestama 2011. godine (ipak) provedeno faktično izvlaštenje vlasnika nerazvrstanih cesta*?; 2020., rad u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 41, br. 3, str. 803. – 825.

52. Stanković, G.; *Stečena prava na pomorskom dobru;* 2018., https://www.pomorskodobro.com/fokus-stankovic-veljaca-2018/ , posljednji pristup 12.8.2025.
53. Stanković, G.; *Stečena prava na pomorskom dobru – teorija legitimnih očekivanja,* 2019., https://www.pomorskodobro.com/stecena-prava-na-pomorskom-dobru/ , posljednji pristup 12.8.2025.
54. Šabanović, S.; *Izvlaštenje "de facto" i određivanje naknade;* Informator br. 6925., 2.2.2026., str. 8. – 10.
55. Šagovac, A.; *Oduzimanje nekretnine u privatnom vlasništvu radi izgradnje nerazvrstane ceste;* 2019., Pravo i porezi br. 6/2019
56. Šagovac, A.; *Pravo na naknadu za faktično izvlaštenu nekretninu i zastara potraživanja na ime naknade*; 2020., glasilo-časopis Hrvatske odvjetničke komore „Odvjetnik 2-2020"
57. Šćulac, N.; *Pravni aspekti naknade za oduzeto zemljište na temelju Zakona o cestama u svjetlu odluke Ustavnog suda RH br. U-III-3726/2021;* Pravo i porezi, br. 9/2025, str. 88. – 93.
58. Trifunović, P.; *Faktička eksproprijacija i zastarelost;* Zbornik radova 33. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović "Unifikacija prava i pravna sigurnost", 23.12.2020.; dostupno na: https://kopaonikschool.org/wp-content/uploads/2020/12/ZBORNIK-TOM-II.pdf?x62756 , posljednji pristup 29.6.2025.
59. Triva, S.; Dika, M.; *Građansko parnično procesno pravo*; VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, 2004., Zagreb, Narodne novine.
60. Tuhtan Grgić, I.; *„Stečena prava i legitimna očekivanja bivših nositelja prava na korištenje pomorskog dobra s neograničenim trajanjem i trajanjem vremenski ograničenim „dok se obavlja djelatnost";* 2022., https://www.pomorskodobro.com/stecena-prava-i-legitimna-ocekivanja-na-pomorskom-dobru/ , posljednji pristup 12.8.2025.
61. Ukić, D.; *Zastara potraživanja za oduzete nekretnine na kojima je izgrađena nerazvrstana cesta i odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III/3726/2021 od 24. lipnja 2025.;* rad u: Zbornik radova Novine u građanskom zakonodavstvu – 2025., Tuhelj, 20. i 21.11.2025., str.19. – 41.
62. Zagrajski, S.; *Izvlaštenje kao stvarnopravni institut s posebnim osvrtom na problem naknade za izvlaštenu nekretninu*; poglavlje u: Stvarnopravna uređenja tranzicijskih

zemalja – stanje i perspektive; urednik Josipović, T.; Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2009., str. 67. – 103.

63. Živkovska, R; Pržeska, T.; Raškovski, D; *"The Legal Status of the Owner of the Expropriated Property in the Republic of Macedonia,"* Collection of Papers, Faculty of Law Niš, 2015, str. 517. – 534., dostupno na: https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/copnis70&i=517 , posljednji pristup 8.2.2025.

II. Propisi (kronološki):

Hrvatska

1. Osnovni zakon o eksproprijaciji ("Službeni list FNRJ", br. 28/47)
2. Zakon o eksproprijaciji ("Službeni list FNRJ" br. 12/57., 53/62., "Službeni list SFRJ" br. 13/65., 5/68., 7/68., 11/68. - službeni pročišćeni tekst, 30/68., 32/70., "Narodne novine" br. 52/71.)
3. Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta ("Službeni list FNRJ" br. 52/58., 3/59., 24/59., 24/61., 1/63., "Narodne novine" br. 53/91.)
4. Zakon o javnim cestama ("Narodne novine" br. 21/67., 24/67., 33/69., 28/70.)
5. Zakon o javnim cestama ("Narodne novine" br. 53/74., 5/75., 14/75., 39/75.)
6. Zakon o eksproprijaciji ("Narodne novine" br. 10/78., 5/80., 30/82., 46/82. - službeni pročišćeni tekst, 28/87., 39/88., 71/91., 73/91., 26/93.)
7. Zakon o obveznim odnosima ("Službeni list SFRJ" br. 29/78., 39/85., 46/85., 57/89., "Narodne novine" br. 53/91., 73/91., 3/94., 111/93., 107/95., 7/96., 91/96., 112/99., 88/01.)
8. Zakon o komunalnim djelatnostima ("Narodne novine" br. 15/79., 18/79., 47/89., 19/90., 26/93.)
9. Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima ("Službeni list SFRJ" br. 6/80., 36/90., "Narodne novine" br. 53/91.)
10. Zakon o cestama ("Narodne novine" br. 29/84., 47/86., 24/87., 47/89., 20/90.)
11. Zakon o cestama ("Narodne novine" br. 42/90., 34/91., 37/91., 56/91. - službeni pročišćeni tekst, 61/91., 49/92., 26/93., 56/93., 109/93., 29/94., 47/94., 52/94., 36/95., 48/96.)

12. Ustav Republike Hrvatske ("Narodne novine" br. 56/90., 135/97., 8/98. - službeni pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. - službeni pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. - službeni pročišćeni tekst, 76/10., 85/10. - službeni pročišćeni tekst, 5/14.)
13. Zakon o sigurnosti prometa na cestama ("Narodne novine" br. 84/92., 6/93., 5/93., 26/93., 29/94., 43/96., 46/96., 54/96., 59/96. - službeni pročišćeni tekst)
14. Zakon o izvlaštenju ("Narodne novine" br. 9/94., 35/94., 112/00., 114/01., 79/06., 45/11., 34/12.)
15. Zakon o komunalnom gospodarstvu (1995) ("Narodne novine" br. 36/95., 109/95., 21/96., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03. - službeni pročišćeni tekst, 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 56/13., 94/13., 153/13., 147/14., 36/15.)
16. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine" br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 90/10., 143/12., 94/17. - službeni pročišćeni tekst, 152/14., 81/15. - službeni pročišćeni tekst)
17. Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine ("Narodne novine" br. 92/96., 92/99., 39/99., 42/99., 43/00., 131/00., 27/01., 34/01., 65/01., 118/01., 80/02., 81/02., 98/19.)
18. Zakon o javnim cestama ("Narodne novine" br. 100/96., 76/98., 27/01., 114/01., 117/01., 65/02., 180/04.)
19. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama ("Narodne novine" br. 158/03., 100/04., 141/06., 38/09., 123/11., 56/16., 98/19.)
20. Zakon o sigurnosti prometa na cestama ("Narodne novine" br. 105/04., 142/06., 60/08.)
21. Zakon o javnim cestama ("Narodne novine" br. 180/04., 82/06., 138/06., 146/08., 152/08., 38/09., 124/09., 153/09., 73/10., 91/10.)
22. Zakon o obveznim odnosima ("Narodne novine" br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 145/23., 155/23.)
23. Zakon o prostornom uređenju i gradnji ("Narodne novine" br. 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12., 55/12., 80/13.)
24. Zakon o sigurnosti prometa na cestama ("Narodne novine" br. 67/08., 48/10., 74/11., 80/13., 158/13., 92/14., 64/15., 108/17., 70/19., 42/20., 85/22., 114/22., 133/23.)

25. Zakon o uređivanju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina ("Narodne novine" br. 80/11., 144/21.)
26. Zakon o cestama ("Narodne novine" br. 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14., 110/19., 144/21., 114/22., 114/22., 4/23., 133/23.)
27. Pravilnik o prijenosu javnih cesta i nerazvrstanih cesta ("Narodne novine" br. 86/12., 10/21.)
28. Zakon o prostornom uređenju ("Narodne novine" br. 153/13., 65/17., 114/18., 39/19., 98/19., 67/23.)
29. Zakon o gradnji ("Narodne novine" br. 153/13., 20/17., 39/19., 125/19.)
30. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade ("Narodne novine" br. 74/14., 69/17., 98/19.)
31. Zakon o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine" br. 68/18., 110/18., 32/20.)
32. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama ("Narodne novine" br. 83/23.)

Gradovi i općine u RH

1. odluka o nerazvrstanim cestama (Službeni glasnik Grada Splita broj 04/00, 39/12, 8/13, 10/14, 40/14, 39/15, 7/20)
2. odluka o nerazvrstanim cestama (Službeni vjesnik Grada Solina broj 2/13, 1/16, 8/16, 2/17, 7/19, 1/20, 13/20, 1/21, 6/21, 7/21, 13/21, 3/22) i registar komunalne infrastrukture
3. odluka o nerazvrstanim cestama (Službeni glasnik Općine Podstrana broj 4/15, 12/15, 29/16, 11/18, 27/18, 35/18, 8/19, 4/20 i 22/20, 04/21, 14/22)

Bosna i Hercegovina

1. Zakon o eksproprijaciji ("Službeni list SRBiH", br. 12/87 i 38/89 i "Službeni list RBiH", br. 3/93 i 15/94)
2. Zakon o eksproprijaciji ("Službene novine FBiH", br. 70/07, 36/10, 25/12, 8/15 - odluka US i 34/2016)
3. Zakon o eksproprijaciji (“Sl. glasnik RS", br. 112/06, 37/07, 66/08 - ispr., 110/08 i 106/2010 - odluka US, 121/10 - odluka US, 2/15 - odluka US i 79/15)
4. Zakon o cestama ("Službene novine FBiH", br. 12/10, 16/10 - ispr. i 66/13)
5. Zakon o javnim putevima ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 89/13 i 83/19)

Srbija

1. Zakon o eksproprijaciji ("Službeni glasnik RS", br. 53/95, "Službeni list SRJ", br. 16/01 - odluka SUS i "Službeni glasnik RS", br. 20/09, 55/13 - odluka US i 106/16 - autentično tumačenje)
2. Zakon o javnim putevima ("Službeni glasnik RS", br. 101/05, 123/07, 101/11, 93/12 i 104/13)
3. Zakon o javnoj svojini ("Sl. glasnik RS", br. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 - dr. zakon, 108/16, 113/17, 95/18, 153/20 i 94/24)
4. Zakon o putevima ("Sl. glasnik RS", br. 41/18, 95/18, 92/23)

S. Makedonija

1. Zakon o eksproprijaciji ("Službeni vesnik na RM" br. 95/12, 131/12, 24/13, 27/14, 104/15, 192/15, 23/16 i 178/16 i "Službeni glasnik Republike Sjeverne Makedonije" br. 122/21)

Crna Gora

1. Opći imovinski zakonik Kneževine Crne Gore (na snazi od 1888. do 1946.)
2. Zakon o eksproprijaciji ("Službeni list SRCG", br. 20/81 i 10/90)
3. Zakon o morskom dobru ("Službeni list RCG", br. 014/92, 059/92, 027/94, Službeni list Crne Gore", br. 051/08, 021/09, 073/10, 040/11)
4. Zakon o eksproprijaciji ("Službeni list RCG", br. 55/2000, 12/2002 - Odluka US RCG, 28/2006 i "Službeni list CG", br. 21/2008, 30/2017 i 75/2018, 33/24)
5. Zakon o putevima ("Službeni list RCG", broj 42/04 i "Službeni list CG", br. 54/09, 36/11 i 92/17)
6. Zakon o državnoj imovini ("Sl. list CG", br. 21/2009 i 40/2011 - dr. zakon)
7. Zakon o putevima ("Sl. list CG", br. 82/2020)

Italija

1. zakon broj 2359. iz 1865. o izvlaštenjima radi javne korisnosti *(espropriazioni per causa di utilità pubblica),* donesen kraljevskim dekretom 25.6.1865., objavljen u službenom glasilu *(Gazzetta Ufficiale)* 8.7.1865., izmijenjen zakonom br. 5188/1879.
2. Građanski zakonik / *Codice Civile* (1942.)
3. Ustav / *La Costituzione della Repubblica Italiana* (1948.)
4. zakon broj 85/1971 (izmijenjen zakonima br. 8/1972, 10/1977 i 1/1978) od 22.10.1971.
5. zakon broj 458 od 27. listopada 1988.
6. *Testo Unico Espropri* / zakonik o izvlaštenju broj *327/2001* (izmijenjen br. 166/2002, 302/2002, 330/2004, 244/2007 i *111/2011),* na snazi od 30.6.2003.
7. zakon o financijama iz 2007. (odredbe za formiranje godišnjeg i višegodišnjeg državnog proračuna)

Međunarodno

1. Konvencija Vijeća Europe za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisana 1950. i na snazi 1953. (ETS br. 005.) te Protokoli br.1. na snazi 1954. (ETS br. 009), br.2. na snazi 1970. (ETS br. 044), br.3. na snazi 1970. (ETS br. 045), br.4. na snazi 1968. (ETS br. 046), br.5. na snazi 1971. (ETS br. 055), br.6. na snazi 1985. (ETS br. 114), br.7. na snazi 1988. (ETS br. 117), br.8. na snazi 1990. (ETS br. 118), br.9. na snazi 1994. (ETS br. 140), br.10. potpisan 1992. (ETS br. 146), br.11. na snazi 1998. (ETS br. 155), br.12. na snazi 2005. (ETS br. 177), br.13. na snazi 2003. (ETS br. 187), br.14. na snazi 2010. (CETS br. 194), br.15. na snazi 2021. (CETS br. 213) i br.16. na snazi 2018. (CETS br. 214)
2. Ugovor o energetskoj povelji (ECT), 1991. https://www.energycharter.org/process/energy-charter-treaty-1994/energy-charter-treaty/ , posljednji pristup 18.8.2025.
3. Nacrt članaka Međunarodne pravne komisije o odgovornosti država (Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts), 2001. dostupno na: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf , posljednji pristup 18.8.2025.
4. Rezolucija Odbora ministara CM/ResDH (2007) 3 od 14.2.2007. o sustavnim povredama prava na mirno uživanje vlasništva kroz praksu „neizravnog izvlaštenja“ u Italiji https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-79638&filename=001-79638.pdf , posljednji pristup 2.8.2025.

5. Rezolucija Odbora ministara VE br. CM/ResDH(2017)138 od 10.5.2017. o provedbi presuda ESLJP u predmetima Belvedere Alberghiera S.R.L grupa i dr. protiv Italije, https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-173921%22]} , posljednji pristup 2.8.2025.
6. Akcijski plan od 28.1.2021., DH-DD(2021)109, dostupno na: https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22execidentifier%22:[%22DH-DD(2021)109E%22]}
7. Akcijski plan od 22.6.2021., DH-DD(2021)647, dostupno na: https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22execidentifier%22:[%22DH-DD(2021)647E%22]}
8. Akcijsko izvješće od 21.11.2023., DH-DD(2023)1429, dostupno na: https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680ad624a%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}
9. Resolution CM/ResDH(2023)427 - Execution of the judgment of the European Court of Human Rights Nešić against Montenegro (Adopted by the Committee of Ministers on 13 December 2023 at the 1484th meeting of the Ministers' Deputies), dostupno na: https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:[%22001-230759%22]}

III. Sudska praksa (kronološki):

Vrhovni sud RH

1. Rev-1014/95, 17.2.1998.
2. Rev-1823/94, 16.2.1999.
3. Rev-355/99, 1.7.2003.
4. Rev-887/04, 10.11.2004.
5. Rev 307/06 i Gzz 12/06, 20.6.2006.
6. Revt-73/09, 2.3.2010.
7. Rev-x-357/11, 8.6.2011.
8. Rev 1841/11, 23.7.2013.
9. Rev-2433/15, 2.2.2016.
10. Rev-1973/14, 12.4.2016.
11. Rev-1555/11 od 9.11.2016.
12. Rev-1381/12, 22.11.2016.

13. Rev-1532/14, 23.1.2018.
14. Rev-15/16, 11.4.2018.
15. Rev-1060/19, 9.4.2019.
16. Rev-2433/18, 28.1.2020.
17. Rev-2321/2018, 19.5.2020.
18. Revd-449/20, 2.6.2020.
19. Rev-1375/16, 1.7.2020.
20. Rev-613/17, 24.9.2020.
21. Rev-807/16, 6.10.2020.
22. Revd-2118/20, 15.12.2020.
23. Revd-2668/20, 23.2.2021.
24. Revd-114/21, 17.3.2021.
25. Revd-1304/21, 20.4.2021.
26. Rev-636/15, 23.11.2021.
27. Rev-534/18, 4.1.2022.
28. Revd-2334/21, 1.2.2022.
29. Rev-2303/17, 3.5.2022.
30. Rev-673/22, 14.6.2022. (Revd-2847/20, 9.2.2022.)
31. Rev-2227/14, 28.9.2022.
32. Revd-672/21, 14.12.2022.
33. Rev-3749/19, 10.1.2023.
34. Rev-947/22, 25.4.2023. (Revd-3354/21, 11.5.2022.)
35. Rev-763/22, 12.7.2023. (Revd 1600/21, 4.1.2022.)
36. Rev-3697/19, 19.7.2023.
37. Rev-6/22, 7.11.2023. (Revd-1228/2021, 16.6.2021.)
38. Rev-2348/16. 21.2.2024.
39. Revd-1481/24, 30.4.2024.
40. Rev-510/24 od 30.4.2024. (Revd-3529/22, 13.9.2023.)
41. Rev-3597/19, 8.5.2024.
42. Rev-3601/19, 15.5.2024.
43. Revd-1061/24, 5.6.2024.

44. Rev-787/22, 19.6.2024. (Revd-790/21, 19.11.2022.)
45. Revd-2241/24, 28.8.2024.
46. Revd-3141/24, 3.9.2024.
47. Rev-505/24, 1.10.2024. (Revd-2491/23, 5.9.2023.)
48. Revd-271/24, 5.11.2024.
49. Revd-4113/24, 18.12.2024.
50. Rev-913/21, 8.1.2025. (Revd-1304/21, 20.4.2021.)
51. Rev-361/24, 9.4.2025. (Revd-3327/22, 10.5.2023.)

Županijski i trgovački (parnični) sudovi u RH

1. Okružni sud u Rijeci, Gž-1047/93, 27.10.1993.
2. Županijski sud u Puli, Gž-765/94, 29.8.1994.
3. Županijski sud u Rijeci, Gž-448/04, 24.8.2005.
4. VTSRH, Pž-1558/08, 25.11.2008.
5. Županijski sud u Puli, Gž-3386/09, 4.10.2011.
6. Županijski sud u Rijeci, Gž-902/13, 4.6.2014.
7. Županijski sud u Puli, Gž-2466/14, 24.11.2014.
8. Županijski sud u Splitu, Gžo-479/14, 2.7.2015.
9. Županijski sud u Zadru, Gž-3025/14, 15.3.2016.
10. Županijski sud u Zadru, Gž-1802/15, 20.6.2017.
11. Županijski sud u Rijeci, Gž-486/18, 5.12.2018.
12. Županijski sud u Zagrebu, Gž-7411/16, 12.3.2019.
13. Županijski sud u Zagrebu, Gž-1667/17, 12.3.2019.
14. Županijski sud u Splitu, Gž-762/19, 19.9.2019.
15. Županijski sud u Splitu, Gž-1997/19, 23.1.2020.
16. VTSRH, Pž-4595/18, 27.5.2020.
17. Županijski sud u Osijeku, Gž-1592/2020, 27.7.2020.
18. VTSRH, Pž-597/19, 24.9.2020.
19. Županijski sud u Velikoj Gorici, Gž-1001/20, 6.10.2020.
20. Županijski sud u Zadru, Gž-973/19, 4.11.2020.
21. Županijski sud u Varaždinu, Gž-964/19, 9.11.2020.

22. VTSRH, Pž-4032/18, 13.11.2020.
23. Županijski sud u Karlovcu, Gž-375/20, 4.12.2020.
24. Županijski sud u Rijeci, Gž-567/19, 10.2.2021.
25. Županijski sud u Velikoj Gorici, Gž-206/21, 14.4.2021.
26. VTSRH, Pž-4475/19, 28.4.2021.
27. Županijski sud u Osijeku, Gž-2217/21, 19.5.2022.
28. Županijski sud u Zagrebu, Gž-2056/22, 6.12.2022.
29. Županijski sud u Zagrebu, Gž-80/23, 17.1.2023.
30. Županijski sud u Zagrebu, Gž-1877/22, 25.4.2023.
31. Županijski sud u Zadru, Gž-601/23, 9.11.2023.
32. Županijski sud u Rijeci, Gž-449/22, 1.12.2023.
33. VTSRH, Pž-4237/23, 16.1.2024.
34. VTSRH, Pž-1348/23, 11.3.2024.
35. Trgovački sud u Splitu, P-671/21, 26.4.2024.
36. Županijski sud u Rijeci, Gž-1700/22, 12.6.2024.
37. Trgovački sud u Splitu, P-291/22, 4.7.2024.
38. Županijski sud u Šibeniku, Gž-237/24, 20.8.2024.
39. VTSRH, Pž-3721/24, 19.11.2024.
40. VTSRH, Pž-4828/24, 15.1.2025.
41. Županijski sud u Zagrebu, Gž-3444/24, 1.4.2025.
42. Županijski sud u Velikoj Gorici, Gž-325/25, 8.4.2025.

Upravni sudovi u RH

1. Upravni sud u Zagrebu, UsI-2061/12, 18.1.2013.
2. VUSRH, Usž-1986/16, 6.10.2016.
3. VUSRH, Usž-3095/16, 23.2.2017.
4. VUSRH, Usž-4922/18, 16.1.2019.
5. Upravni sud u Rijeci, UsI-891/18, 24.5.2019.
6. VUSRH, Usž-4216/18, 19.2.2020.
7. Upravni sud u Splitu, UsIizv-14/20, 25.9.2020.
8. VUSRH, Usoz-116/20, 28.10.2020.

9. VUSRH, Usoz-116/20, 23.12.2020.
10. VUSRH Usž-4680/20 od 30.4.2021.
11. VUSRH, Usž-2122/20, 17.6.2021.
12. Upravni sud u Splitu, UsI-2114/21, 4.11.2021.
13. VUSRH, Usž-2662/21, 13.1.2022.
14. VUSRH, Usž-2124/20, 14.4.2022.
15. VUSRH, Usž-726/22, 29.4.2022.
16. VUSRH, Usž-4291/20, 29.4.2022.
17. Upravni sud u Splitu, UsI-26/22, 6.5.2022.
18. VUSRH, Usž-1384/22, 26.5.2022.
19. VUSRH, Usž-3787/22, 8.3.2023.
20. VUSRH, Usž-547/23, 5.2.2024.
21. Upravni sud u Splitu, UsI-2096/24, 7.1.2025.
22. Upravni sud u Rijeci, Us I-1070/24, 13.2.2025.

Ustavni sud RH

1. U-I-58/97 i dr., 17.11.1999.
2. U-I-722/09, 6.4.2011.
3. U-I-4445/08, U-I-2231/09, 4.10.2011.
4. U-I-5612/11, 23.1.2013.
5. U-III-3304/11, 23.1.2013.
6. USRH, U-I-6326/11 i dr. (U-I-120/12, U-I-521/12, U-I-3482/12, U-I-6119/12, U-I-6038/13, U-I-5961/14, U-I-6280/14, U-I-6326/11), 7.2.2017.
7. USRH, U-I-276/15 i dr. (U-I-1350/15, U-I-3598/15, U-I-4240/15, U-I-3031/16, U-I-4286/16, U-I-4372/16, U-I-5963/16, U-I-201/17), 28.4.2017.
8. U-III-2648/17, 7.2.2018.
9. U-III-1829/13, 27.2.2018.
10. U-III-5723/16, 7.5.2019.
11. U-I-6256/14, 9.10.2019.
12. U-III-1691/16, 28.11.2019.
13. U-I-3242/18 i dr., 14.9.2020.

14. U-III-3062/19, 3.11.2020.
15. U-III-4248/21, 7.4.2022.
16. U-III-3726/21, 24.6.2025.

Europski sud za ljudska prava (https://hudoc.echr.coe.int)

1. Airey protiv Irske, br. 6289/73, 9.10.1979.
2. Sporrong i Lönnroth protiv Švedske, br. 7151/75 i 7152/75, 23.9.1982.
3. James protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 8793/79, 21.2.1986.
4. Papamichalopoulos i drugi protiv Grčke, br. 14556/89, 24.6.1993. (meritum) i 31.10.1995. (naknada)
5. Zubani protiv Italije, br. 14025/88, 7.8.1996.
6. Iatridis protiv Grčke, br. 31107/96, 25.3.1999.
7. Belvedere Alberghiera S.R.L. protiv Italije, br. 31524/96, 30.5.2000. (meritum) i 30.10.2003. (naknada)
8. Carbonara i Ventura protiv Italije, br. 24638/94, 30.5.2000. (meritum) i 11.12.2003. (naknada)
9. Yagtzilar i drugi protiv Grčke, br. 41727/98, 6.12.2001.
10. Perez protiv Francuske, br. 47287/99, 12.2.2004.
11. Elia S.R.L. protiv Italije, br. 37710/97, 22.7.2004.
12. Terazzi S.R.L. protiv Italije, br. 27265/95, 26.10.2004.
13. Pasculli protiv Italije, br. 36818/97, 17.5.2005.
14. Carletta protiv Italije, 15.7.2005.
15. Acciardi i Campagna protiv Italije, br. 41040/98, 19.9.2005. i 3.5.2007.
16. Dora Chirò protiv Italije, br. 65272/01, 11.10.2005.
17. Fiore protiv Italije, br. 63864/00, 13.10.2005.
18. Guiso Gallisay protiv Italije, br. 58858/00, 8.12.2005. (meritum), 21.10.2008. i 22.12.2009. (naknada)
19. Guiso Gallisay protiv Italije, br. 10212/05, 10511/05 i 11071/05, 95/06, 22433/06, 38580/06 i 40284/06, 19501/06, 29867/06 i 50821/06, više odluka u razdoblju 2018. – 2024.
20. Sciarrotta i drugi protiv Italije, br. 14793/02, 12.1.2006.
21. Vajagić protiv Hrvatske, br. 30431/03, 29.7.2006.

22. Scordino protiv Italije (1.), br. 36813/97, 29.3.2006.
23. Scordino protiv Italije (3.), br 43662/98, 6.3.2007.
24. Gianni protiv Italije, br. 35941/03, 31.5.2007.
25. Bistrović protiv Hrvatske, br. 25774/05, 31.5.2007.
26. Gashi protiv Hrvatske, br. 32457/05, 13.12.2007.
27. Pasculli protiv Italije, br. 36818/97, 17.5.2005. i 4.12.2007.
28. Phinikaridou protiv Cipra, br. 23890/02, 20.12.2007.
29. Dacia S.R.L. protiv Moldavije, br. 3052/04, 24.2.2008.
30. Burghelea protiv Rumunjske, br. 26985/03, 27.1.2009.
31. Rossitto protiv Italije, br. 7977/03, 26.5.2009.
32. Stagno protiv Belgije, br. 1062/07, 7.7.2009.
33. Trgo protiv Hrvatske, br. 35298/04, 11.7.2009.
34. Radan protiv Hrvatske, br. 49019/06, 27.8.2009.
35. Vrbica protiv Hrvatske, br. 32540/05, 1.4.2010.
36. Lelas protiv Hrvatske, br. 55555/08, 20.5.2010.
37. Maioli protiv Italije, br. 18290/02, 12.7.2011.
38. Arsovski protiv Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije, br. 30206/06, 15.1.2013.
39. Habulinec i Filipović protiv Hrvatske, br. 51166/10, 4.6.2013.
40. Esim protiv Turske, br. 59601/09, 17.9.2013.
41. Howald Moor i drugi protiv Švicarske, br. 52067/10 i 41072/11, 11.3.2014.
42. Rossi e Variale protiv Italije, br. 2911/05, 3.6.2014.
43. Statileo protiv Hrvatske, br. 12027/10, 10.7.2014.
44. Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Slovenije, Srbije i Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije, br. 60642/08, 16.7.2014.
45. Maiorano e Serafini protiv Italije, br. 997/05, 25.11.2014.
46. D'Asta protiv Italije, br. 26010/04, 16.12.2014.
47. Čikanović protiv Hrvatske, br. 27630/07, 5.2.2015.
48. Mango protiv Italije, br. 38591/06, 5.5.2015.
49. Russo protiv Italije, br. 14231/05, 5.5.2015.
50. Jakeljić protiv Hrvatske, br. 22768/12, 28.6.2016.
51. Radomilja i drugi protiv Hrvatske, br. 37685/10, 28.6.2016.

52. Bego i drugi protiv Hrvatske, br. 35444/12, 35576/12, 41555/12, 41558/12 i 48914/12, 15.11.2016.
53. Ljaskaj protiv Hrvatske, br. 58630/11, 20.12.2016.
54. Messana protiv Italije, br. 26128/04, 9.2.2017.
55. Messana protiv Italije, br. 37199/05, 16.11.2017.
56. Čakarević protiv Hrvatske, br. 48921/13, 26.4.2018.
57. Arnaboldi protiv Italije, br. 43422/07, 14.3.2019.
58. Mideo protiv Italije, br. 19169/02, 6.6.2019.
59. Orlović i drugi protiv Bosne i Hercegovine, br. 16332/18, 1.10.2019.
60. Ilija Nešić protiv Crne Gore, br. 12131/18, 9.6.2020.
61. Vangelova i drugi protiv Sjeverne Makedonije, br. 17218/17, 17.5.2022.
62. Sorasio (br. 56888/16 i 57121/16), Botto (br. 57145/16) i Giletta (br. 57679/16), odluke iz 2020. i 2023.
63. Gallo protiv Italije, br. 11061/05, 9.2.2023.
64. Aprile protiv Italije, br. 11557/09, 9.3.2023.
65. Ferrara (br. 54592/07), Bresciano (br. 22915/09), Grana (br. 43955/09), Contarino (br. 43275/12), protiv Italije, 6.4.2023.
66. Lerro (br. 469/08) i Siddi (br. 16108/11), protiv Italije, 6.4.2023.
67. Barone protiv Italije, br. 23668/05, 1.6.2023.
68. Quaglia i drugi protiv Italije, br. 14696/10, 29.6.2023.
69. Maselli protiv Italije, br. 39828/07, 11.7.2023.
70. Previdi protiv Italije, br.18216/15, 12.10.2023.
71. Osmani protiv Albanije, br. 8706/18, 5.12.2023.
72. Donati protiv Italije, br. 37760/02, 15.2.2024.
73. Di Gabriele i drugi protiv Italije, br. 13355/09, 23.1.2025.
74. Jurić protiv Hrvatske, br. 51771/21, 7.5.2026.

Bosna i Hercegovina (https://www.ustavnisud.ba/bs/odluke)

1. Ustavni sud BiH, AP-2986/11, 18.11.2014., tuženik JP „Putevi Republike Srpske“
2. Ustavni sud BiH, AP-4253/11, 9.12.2014., tužena Opština Čelinac
3. Ustavni sud BiH, AP-4457/11, 9.12.2014., tuženik JP „Putevi Republike Srpske“

4. Ustavni sud BiH, AP-4312/12, 21.7.2015., tuženik JP „Putevi Republike Srpske“
5. Ustavni sud BiH, AP-2956/12, 16.9.2015., tuženik JP „Putevi Republike Srpske“
6. Ustavni sud BiH, AP-4669/12, 14.10.2015., tuženik JP „Putevi Republike Srpske“
7. Ustavni sud BiH, AP-3469/15, 20.4.2016., tuženici Opština Kneževo i Tuzlanski kanton
8. Ustavni sud BiH, AP-3561/14, 10.10.2016., tuženik JP „Putevi Republike Srpske“ Banja Luka
9. Ustavni sud BiH, AP-4762/17, 10.4.2018., tuženik Brčko distrikt BiH
10. Ustavni sud BiH, AP -1499/17, 13.2.2019., tuženik Federacija BiH
11. Ustavni sud BiH, AP-3895/19, 11.3.2020., tužena Opština Čelinac
12. Ustavni sud BiH, AP-2644/18, 26.3.2020., tuženik JP „Elektroprivreda BiH“ d.d. Sarajevo-Zavisno društvo Rudnici Kreka d.o.o. Tuzla
13. Ustavni sud BiH, AP-3143/18, 8.4.2020., tuženik Općina Bugojno
14. Ustavni sud BiH, AP-49/19, 28.10.2020., tuženik Distrikt Brčko BiH
15. Ustavni sud BiH, AP-4860/19, 17.2.2021., tuženik Grad Banja Luka
16. Ustavni sud BiH, AP-3679/19, 5.5.2021., tuženik JP Ceste Federacije BiH d.o.o. Sarajevo
17. Ustavni sud BiH, AP-1732/22, 5.10.2022., tuženik JP "Putevi Republike Srpske" d.o.o. Banja Luka
18. Vrhovni sud Federacije BiH, Broj: 03 0 U 023118 23 Uvp, 07.12.2023., tuženik Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove Sarajevo

Srbija (https://ustavni.sud.rs/ ; https://www.vrh.sud.rs/sr-lat)

a) u postupcima protiv Grada Novog Sada:

1. Apelacioni sud u Novom Sadu, Gž-433/13, 15.5.2013.
2. Apelacioni sud u Novom Sadu, Gž-4912/13, 20.2.2014.
3. Apelacioni sud u Novom Sadu, Gž-2500/14, 22.10.2014.
4. Vrhovni kasacioni sud, Rev-7/17, 20.4.2017.
5. Ustavni sud, Už-206/15, 22.6.2017.
6. Ustavni sud, Už-4376/16, 5.4.2018.
7. Ustavni sud, Už-8072/16, 31.5.2018.
8. Vrhovni kasacioni sud, Rev-2083/17, 13.6.2018.

9. Vrhovni kasacioni sud, Rev-399/18, 15.10.2018.
10. Vrhovni kasacioni sud, Rev-5445/19, 30.1.2020.
11. Vrhovni kasacioni sud, Rev-2430/19, 20.5.2020.
12. Vrhovni kasacioni sud, Rev-3122/19, 13.7.2020.
13. Vrhovni kasacioni sud, Rev-3441/19, 29.10.2020.
14. Vrhovni kasacioni sud, Rev-4341/20, 10.02.2021.
15. Vrhovni kasacioni sud, Rev-4946/20, 24.2.2021.
16. Vrhovni kasacioni sud, Rev-5634/20, 3.3.2021.
17. Vrhovni kasacioni sud, Rev-4605/2020, 10.6.2021.
18. Vrhovni kasacioni sud, Rev-7679/21, 9.2.2022.
19. Vrhovni kasacioni sud, Rev-8971/21, 8.6.2022.
20. Vrhovni kasacioni sud, Rev-2258/21, 21.10.2022.
21. Vrhovni sud, Rev-6680/22, 17.11.2023.
22. Vrhovni sud, Rev-19422/22, 29.11.2023.
23. Ustavni sud, Už-4021/21, 30.11.2023.
24. Vrhovni sud, Rev-2538/22, 25.1.2024.
25. Vrhovni sud, Rev-12215/22, 6.3.2024.
26. Vrhovni sud, Rev-6468/22, 21.3.2024.
27. Vrhovni sud, Rev-31201/23, 21.3.2024.
28. Vrhovni sud, Rev 12250/24, 12.6.2024.

b) <u>u postupcima protiv drugih gradova/općina i/ili drugih javnopravnih subjekata u Srbiji:</u>

1. Vrhovni sud, Gzz-101/96, od 8.12.1997.
2. Vrhovni kasacioni sud, Rev-887/08, 24.2.2009.
3. Vrhovni kasacioni sud, Rev-2066/09, 29.10.2009.
4. Vrhovni kasacioni sud, Rev-1140/10, 14.10.2010.
5. Vrhovni kasacioni sud, Rev-2385/10, 29.6.2011.
6. Ustavni sud, Už-3661/11, 5.3.2014., tužena Opština Loznica, Javno preduzeće i Republika Srbija

7. Ustavni sud, Už-5533/11, 3.7.2014., tužena Opština Lajkovac
8. Ustavni sud, Už-20/13, 24.5.2017.
9. Ustavni sud, Už-472/14, 25.2.2018., tuženici Javno preduzeće „Direkcija za puteve, građevinsko zemljište i izgradnju " Ivanjica i Republika Srbija, cesta u Opštini Ivanjica
10. Ustavni sud, Už-4230/15, 1.3.2018., tužena Opština Tutin i Javno preduzeće
11. Ustavni sud, Už-4161/16, 31.5.2018., Opština Loznica
12. Vrhovni kasacioni sud, Rev-5532/18, 22.10.2019., tuženik Grad Vranje
13. Ustavni sud, Už-1944/18, 19.11.2020., tužena Opština Ub
14. Vrhovni kasacioni sud, Rev-5734/20, 27.5.2021.
15. Apelacioni sud u Kragujevcu, Gž-1401/21, 26.07.2021.
16. Vrhovni kasacioni sud, Rev 8454/21, 3.3.2022., tuženo JP „Srbijašume" Beograd - ŠG „Golija" Ivanjica
17. Ustavni sud, Už-1189/21, 29.6.2023., tužena Općina Pećinci
18. Vrhovni sud, Rev-14044/22, 22.11.2023., tuženik Grad Pirot
19. Vrhovni sud, Rev1-54/23, 27.12.2023., tužena Opština Pećinci (cesta)
20. Vrhovni sud, Rev-13952/22, 24.1.2024., tužena Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda J.P., Beograd

Crna Gora (https://sudovi.me/vrhs ; https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/#)

1. Vrhovni sud, Rev-218/12, 7.11.2012.
2. Vrhovni sud, Už.Rev-1/15, 3.4.2015.
3. Vrhovni sud, Rev-20/16 od 3.2.2016.
4. Vrhovni sud, Rev-286/16, 13.4.2016., tužena Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić (EPCG), nacionalna elektroenergetska kompanija
5. Ustavni sud, Už-III-246/14, 4.10.2016.
6. Vrhovni sud, Rev-661/16, 16.11.2016.
7. Vrhovni sud, Rev-522/17, 10.5.2017.
8. Ustavni sud, Už-III-533/15, 29.11.2017., tužena država Crna Gora (pravo vlasništva u zoni morskog dobra)
9. Vrhovni sud, Rev-1195/17, 30.1.2018., tuženici država Crna Gora i Opština Nikšić

10. Ustavni sud, Už.Rev-437/15, 8.5.2018.
11. Vrhovni sud, Rev-347/18, 14.6.2018., tužen Crnogorski elektrodistributivni sistem d.o.o. sa sjedištem u Plavu
12. Ustavni sud, U-III-196/17, 22.1.2019.
13. Vrhovni sud, Už-Rev-8/19, 18.4.2019., tuženici Opština Budva i "Elektroprivreda Crne Gore" AD Nikšić FC Snadbijevanje ED Budva
14. Vrhovni sud, Rev-1065/19, 8.4.2020., tuženici Opština Tivat i država Crna Gora
15. Vrhovni sud, Rev-272/20, 2.6.2020., tužena država Crna Gora i Opština Tivat
16. Ustavni sud, U-III-617/17, 25.9.2020.
17. Viši sud u Podgorici, Gž-4404/19, 2.10.2020.
18. Osnovni sud u Kotoru, P-1551/19, 11.12.2020.
19. Osnovni sud u Hercegu Novom, P-518/15, 8.2.2021.
20. Vrhovni sud, Rev-933/20, 16.2.2021. tuženici država Crna Gora i JP „Morsko dobro" Crne Gore
21. Vrhovni sud, Už-Rev-17/20, 2.3.2021., tuženik Elektroprivreda Crne Gore" AD Nikšić
22. Osnovni sud u Kotoru, P-1019/19, 12.3.2021.
23. Osnovni sud u Kotoru, P-1161/20, 24.3.2021.
24. Ustavni sud, U-III-102/18, 21.7.2021.
25. Ustavni sud, U-III-115/20, 26.4.2023., tuženik Crnogorski elektrodistributivni sistem d.o.o. sa sjedištem u Plavu
26. Vrhovni Sud, Rev-224/22, 21.11.2023., tuženici Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice d.o.o. te Glavni grad Podgorica
27. Vrhovni Sud, Rev-107/23, 21.2.2024., tužena Opština Kotor
28. Vrhovni Sud, Rev-480/22, 28.2.2024., tuženici država Crna Gora i Opština Kotor
29. Ustavni sud, U-III-690/20, 12.3.2024., tuženici Opština Kotor i država Crna Gora
30. Vrhovni sud, Rev-289/22, 24.9.2024.
31. Ustavni sud, Už Rev-12/24, 27.9.2024.

Pravna shvaćanja FNRJ/SFRJ/sljednice *exYu*

1. zaključak sa Savjetovanja građanskih i građansko-privrednih odjeljenja Saveznog suda, republičkih i pokrajinskih vrhovnih sudova i Vrhovnog vojnog suda (Beograd, 28. i 29. 5.1986.)
2. Vrhovni sud BiH (sentenca broj 48, objava u Biltenu navedenog suda broj 1989/2)
3. pravni stav VSCG od 27.6.2012.
4. pravno shvaćanje usvojeno na Panelu za ujednačavanje sudske prakse iz građanske oblasti na kojem su sudjelovali predstavnici Suda BiH, Vrhovnog suda Federacije BiH, Vrhovnog suda Republike Srpske i Apelacionog suda Brčko Distrikta BiH (Sarajevo, 30.1.2014.)
5. pravni stav VSCG od 11.7.2014., Su. VI. br. 62/14
6. pravni stav VSCG od 24.11.2014., Su. VI br. 62/14-1
7. pravno shvaćanje Građansko-upravnog odjela Vrhovnog suda Republike Srpske (7.12.2014.)
8. pravni stav sjednice Građanskog odjeljenja VSCG, Su. I br. 96/15 od 16.4.2015.
9. pravni stav VSCG od 27.5.2015. Su. I br.124/15 – III: (morsko dobro)
10. pravno shvaćanje Vrhovnog suda Crne Gore od 15.12.2020. (Su I. br. 343-2/20) – vlasnici zemljišta koja su zakonom proglašena pomorskim dobrom i njihovih pravnih sljednika zadržavaju vlasništvo do oduzimanja i isplate naknade, a država se može uknjižiti tek nakon što dotadašnjem vlasniku isplati naknade, sve u skladu s propisima o izvlaštenju
11. pravno shvaćanje Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske (2/24) sa sjednice održane 27. svibnja 2024. (Su-IV-123/2024-5)

Italija

1. Kasacijski sud, broj 1440/1961.
2. Kasacijski sud, broj 3576/1972
3. Kasacijski sud, broj 1578/1976.
4. Kasacijski sud, broj 3243/1979.
5. Kasacijski sud, broj 5679/1980.
6. Kasacijski sud, broj 6308/1980.
7. Kasacijski sud, broj 6452/1980.
8. Kasacijski sud, broj 4741/1981.
9. Kasacijski sud, broj 2341/1982.

10. Kasacijski sud, broj 1464/1983.
11. Kasacijski sud, broj 3940/1988.
12. Ustavni sud, broj 486/1991.
13. Kasacijski sud, broj 7952/1991.
14. Kasacijski sud, broj 10979/1992.
15. Ustavni sud, broj 188/1995.
16. Consiglio di Stato, broj 874./1996. (Belvedere Alberghiera S.R.L.)
17. Kasacijski sud, broj 1907/1997.
18. Kasacijski sud, broj 6515/1997.
19. Kasacijski sud, broj 148/1998.
20. Kasacijski sud, broj 1814/2000.
21. Kasacijski sud, broj 4451/2001.
22. Kasacijski sud, broj 15710/2001.
23. Kasacijski sud, broj 5902/2003.
24. Kasacijski sud, 6853/2003.
25. Kasacijski sud, broj 7504/2003.
26. Consiglio di Stato, broj 4/2003.
27. Consiglio di Stato, broj 7135/2003.
28. T.A.R. Puglia, Lecce, broj 4916/2004.
29. Kasacijski sud, broj 9173/2005.
30. Consiglio di Stato, broj 2/2005.
31. Kasacijski sud, broj 3033/2005.
32. Ustavni sud, broj 191/2006.
33. Consiglio di Stato, broj 2582/2007.
34. Consiglio di Stato, broj 2583/2007.
35. Consiglio di Stato, broj 3752/2007.
36. T.A.R. Basilicata, Potenza, broj 4/2008.
37. T.A.R. Abruzzo, broj 860/2008.
38. Kasacijski sud, broj 2054/2008.
39. T.A.R. Sicilia Palermo, broj 49, 51 i 52/2009.
40. Ustavni sud, broj 293/2010.

41. Consiglio di Stato, broj 3/2011.
42. T.A.R. Lazio, Roma, broj 3260/2011.
43. T.A.R. Sicilia, Palermo, broj 175/2011.
44. T.A.R. Sicilia, Palermo, 115/2011.
45. T.A.R. Venezia, 400/2011.
46. T.A.R. Sicilia Palermo, broj 175/2011.
47. T.A.R. Lazio Roma, broj 3260/2011.
48. Consiglio di Stato, broj 3294/2011.
49. Consiglio di Stato, broj 4970/2011.
50. Kasacijski sud, broj 21575/2011.
51. Consiglio di Stato, broj 1514/2012.
52. Consiglio di Stato, broj 4808/2012.
53. T.A.R. Puglia, Lecce, broj 384/2013.
54. Kasacijski sud, broj 923/2013.
55. Consiglio di Stato, broj 3346/2014.
56. Consiglio di Stato, broj 3988/2015.
57. Kasacijski sud, broj 735/2015.
58. Ustavni sud, broj 71/2015.
59. Consiglio di Stato, broj 2/2016.
60. Kasacijski sud, broj 28297/2020.
61. Consiglio di Stato, broj 3965/2023.

Praksa međunarodnih investicijskih arbitraža

1. Stalni sud međunarodne pravde (PCIJ), Case concerning the Factory at Chorzów (Germany v. Poland), Presuda broj 8. od 26. srpnja 1927., str. 15., dostupno na https://icj-cij.org/sites/default/files/permanent-court-of-international-justice/serie_A/A_09/28_Usine_de_Chorzow_Competence_Arret.pdf, posljednji pristup 7.7.2025.
2. Stalni sud međunarodne pravde (PCIJ), Case concerning the Factory at Chorzów (Germany v. Poland), Presuda broj 13 od 13. rujna 1928, str. 47., dostupno na: https://icj-cij.org/sites/default/files/permanent-court-of-international-

justice/serie_A/A_17/54_Usine_de_Chorzow_Fond_Arret.pdf, posljednji pristup 7.7.2025.

IV. Mrežni izvori i ostalo:

1. Registar izvlaštenih nekretnina, https://oss.uredjenazemlja.hr/rin , posljednji pristup 16.8.2025.
2. Konačni prijedlog ZC/11, među ostalim izvješće Odbora Hrvatskog Sabora za pravosuđe, https://www.iusinfo.hr/radni-dokumenti-hs/RDOCSB201D20110708NVI14842011Tm1095925733 , posljednji pristup 30.8.2025.
3. Konačni prijedlog ZKG/18, Izvješće Odbora Hrvatskog sabora za prostorno uređenje i graditeljstvo, 14.6.2018., Klasa: 022-03/17-01/188, Urbroj: 6521-14-18-02. Izvor: https://www.iusinfo.hr/radni-dokumenti-hs/RDOCSB201D20180713NIX8932018Tm1426025127 , posljednji pristup 30.8.2025.
4. Amandman Vlade RH na ZION/14, https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//162%20-%2016.pdf , posljednji pristup 16.8.2025.
5. Konačni prijedlog ZION/14, https://www.iusinfo.hr/radni-dokumenti-hs/pretraga/poveznice/ZA2014B74A1389 , posljednji pristup 16.8.2025.
6. Kronologija izgradnje autocesta u nadležnosti Hrvatskih autocesta d.o.o. od 2001. godine, https://mmpi.gov.hr/infrastruktura/prometna-infrastruktura-137/autoceste/kronologija-izgradnje/15975 , posljednji pristup 16.8.2025.
7. Crnogorski pravni portal – Auditorium, https://www.facebook.com/100064500497921/posts/1895092477190920/ , posljednji pristup 27.8.2025.
8. https://en.wikipedia.org/wiki/Eminent_domain , posljednji pristup 30.8.2025.
9. https://www.merriam-webster.com/legal
10. https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-5/
11. https://www.condemnation-law.com/inverse-condemnation/
12. https://www.inversecondemnation.com/

Informacije o autoru:

Dino Pivac rođen je 31.5.1989. u Splitu. Završio je osnovnu i srednju (Prva jezična gimnazija) školu u Splitu. Studirao je na Pravnom fakultetu u Splitu (2008. – 2013.), stekao zvanje magistra prava *cum laude* obranivši u lipnju 2013. diplomski rad na temu *„Subrogacija osiguratelja“*. Tijekom studija bio je dobitnik rektorove nagrade (2011.) i dvije dekanove nagrade, bio član Studentskog zbora (2010. – 2012.) kao predstavničkog tijela studenata, natjecao se 2012. na regionalnom simuliranom suđenju *(moot court)* pred Europskim sudom za ljudska prava, održano u Sarajevu. Kao odvjetnički vježbenik radio je od listopada 2013. do travnja 2018. kada se upisao u imenik odvjetnika. Pravosudni ispit položio je u ožujku 2016. s ostvarenim rezultatom 95/100 i s posebnom pohvalom. Stipendist je Zaklade Zlatko Crnić na poslijediplomskom doktorskom studiju. Znanstveno-istraživački radovi tijekom doktorskog studija: *“Može li se sudskom odlukom nadomjestiti suglasnost suvlasnika za uspostavu etažnog vlasništva? De lege lata i de lege ferenda”* te *“Povrede prava djeteta na zastupanje po posebnom skrbniku i prava djeteta na izražavanje mišljenja kao razlozi za ukidanje prvostupanjskih odluka u žalbenim postupcima pred Županijskim sudom u Splitu (Upisnici Gž Ob i Gž Ovr Ob u razdoblju 1.1.2016. – 31.8.2019.)”* objavljeni su tijekom 2019. kao samostalni radovi. Sudjelovao je u izvođenju nastave i provođenju ispita na sastavnicama Sveučilišta u Splitu i drugim visokim učilištima, te održao nekoliko gostujućih predavanja na istima. Izlagao je radove na domaćim i međunarodnim znanstvenim i stručnim konferencijama. Služi se s više stranih jezika. Od 2018. nadalje ima odvjetnički ured u Splitu. Rekreativno se bavi sportom. Oženjen i otac jednog djeteta.

Popis objavljenih radova autora:

1. Pivac, Dino; *Može li se sudskom odlukom nadomjestiti suglasnost suvlasnika za uspostavu etažnog vlasništva? De lege lata i de lege ferenda* // Zagrebačka pravna revija, 8 (2019.), 2; 145-174;

2. Pivac, Dino; *Povrede prava djeteta na zastupanje po posebnom skrbniku i prava djeteta na izražavanje mišljenja kao razlozi za ukidanje prvostupanjskih odluka u žalbenim postupcima pred Županijskim sudom u Splitu (upisnici Gž Ob i Gž Ovr Ob u razdoblju 1.1.2016. – 31.8.2019.)* // objavljen na engleskom jeziku u Yearbook Human Rights Protection, Republic of Serbia, Autonomous Province of Vojvodina, Provincional Protector of Citizens – Ombudsman, Institute of Criminological and Sociological Research; Međunarodna konferencija „30 years after the Adoption of the Convention on the Rights of the Child“ (2019.)

3. Kačer, Blanka; Pivac, Dino; *Podjele stvari i pravno značenje tih podjela (u Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima)* // Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i Zakon o zemljišnim knjigama 1997.-2017. hrvatsko pravo de lege lata i de lege ferenda, Zagreb: Inženjerski biro (2017.), str. 122-151;

4. Primorac, Željka; Pivac, Tihana; Pivac, Dino; *Dospijeće naknade štete po Zakonu o obveznim osiguranjima u prometu s obzirom na ne(dostavu) medicinske dokumentacije uz odštetni zahtjev* // Zbornik radova s međunarodnog simpozija "Medicinsko pravo u sustavu zdravstvene djelatnosti", Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu (2015.) str. 255-277;

5. Primorac, Željka; Pivac, Dino; *Pravne i ekonomske implikacije ograničenja regresnog iznosa kod obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti u europskim pravnim sustavima* // Usluge i zaštita korisnika. Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu (2015.) str. 375-393;

6. Miletić, Nenad; Pribisalić, Luka; Pivac, Dino; *Pravni aspekt zaštite potrošača kod ugovora o kreditu s valutnom klauzulom vezanom za švicarski franak* // Zbornik radova

Internacionalnog Burč univerziteta, Centra za društvena istraživanja, međunarodna naučno-stručna konferencija – «Usklađivanje zakonodavstva s acquisem», Sarajevo (2015.);

7. Primorac, Damir; Negovanović, Maja; Pivac Dino; *Restorativna pravda u kaznenom postupku po privatnoj tužbi u Republici Hrvatskoj* // Zbornik radova Međunarodno naučno-stručne konferencije "Izgradnja modernog pravnog sistema" = "International scientific conference "Establishment of a modern legal system": proceedings book, Sarajevo: Internacionalni Burč univerzitet (2014.), str. 35-51;

8. Primorac, Damir; Blaće, Katja; Pivac, Dino; *Postupanje suda prilikom oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom* // Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, 10 (2012.), 309-318.

Izjava o izvornosti:

Ja, Dino Pivac, potvrđujem da je moj doktorski rad izvorni rezultat mojega rada te da se u njegovoj izradi nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Dino Pivac

_____

v.r.