

## PRVI ODJEL

### ODLUKA

#### O DOPUŠTENOSTI

zahtjeva br. 49019/06  
Mate RADANA i Jerka RADANA  
protiv Hrvatske

Europski sud za ljudska prava (Prvi odjel), zasjedajući 27. kolovoza 2009. u vijeću u sastavu:

Christos Rozakis, *predsjednik*,

Nina Vajić,

Khanlar Hajiyeu,

Dean Spielmann,

Sverre Erik Jebens,

Giorgio Malinverni,

George Nicolaou, *suci*,

i Søren Nielsen, *Tajnik odjela*,

Uzimajući u obzir gore navedene zahtjeve podnesene 30. listopada 2006. godine,

Uzimajući u obzir očitovanje tužene države i očitovanje kao odgovor podnositelja zahtjeva,

Nakon vijećanja donosi sljedeću odluku:

#### ČINJENICE

Drugi podnositelj zahtjeva, gospodin Jerko Radan, rođen je 1935., a preminuo je 16. veljače 2008. Bio je hrvatski državljanin. Prvi podnositelj zahtjeva, gospodin Mate Radan, hrvatski je državljanin rođen 1934. i živi u Splitu. On je brat drugog podnositelja zahtjeva i njegov jedini nasljednik. Pred Sudom ih je obojicu zastupao gospodin T. Vukičević, odvjetnik iz Splita. Vladu Republike Hrvatske ("Vlada") zastupala je njihova zastupnica, gđa Š. Stažnik.

#### **A. Okolnosti predmeta**

Činjenice predmeta kako su ih iznijele stranke mogu se sažeti kako slijedi.

10. srpnja 1978. Komisija za imovinsko-pravne poslove Skupštine općine Split iz vlastila je dio katastarske čestice u vlasništvu podnositelja zahtjeva i njihova majke, površine 120 četvornih metara i smještene u Splitu, s namjerom izgradnje tunela. U rješenju o izvlaštenju, međutim, nije bio određen iznos naknade koja bi bila plaćena vlasnicima. Pitanje naknade, u nedostatku dogovora između stranaka, trebao je odrediti nadležni općinski sud, u ovom slučaju Općinski sud u Splitu.

Na raspravi održanoj pred Općinskim sudom u Splitu 15. siječnja 1980. prvi podnositelj zahtjeva tvrdio je da je u stvarnosti jedan dodatni dio njegove katastarske čestice, veličine 109 četvornih metara, bio obuhvaćen izgradnjom tunela i povezanih postrojenja: daleko veći od onog što je navedeno u rješenju o izvlaštenju. On je podnio zahtjev za donošenje izmijenjenog rješenja o izvlaštenju s obzirom na dodatno zemljište te je u tom pogledu tražio naknadu. Tijekom očevida održanog 23. svibnja 1980. koji je na terenu izvršio Općinski sud, sudski vještak je potvrdio tvrdnje prvog podnositelja.

Općinski sud u Splitu zatražio je da nadležno upravno tijelo Općine Split izda dopunsko rješenje o izvlaštenju u pogledu dodatnog zemljišta od 109 četvornih metara, koje je već bilo *de facto* izvlašteno s ciljem građenja tunela.

U skladu s relevantnom praksom tog vremena, Zavod za izgradnju grada Splita trebao je tada podnijeti zahtjev za izvlaštenje dodatnih 109 četvornih metara Odjelu za imovinsko-pravne poslove Općine Split. Dana 10. svibnja 1985. Zavod za izgradnju grada Splita odgovorio je Općinskom sudu u Splitu da je 15. travnja 1983. Komisija za imovinsko-pravne poslove grada Splita odbila zahtjev za dopunskim rješenjem o izvlaštenju zbog toga što nisu bili podneseni potrebni popratni dokumenti, točnije revidirani gradski urbanistički plan. Vlada je tvrdila da je spomenuti Zavod za izgradnju grada Splita bio spreman postići sporazum s vlasnicima što se tiče naknade za dodatno izvlaštenih 109 četvornih metara. Međutim, nije predložila nikakav dokaz kojim bi potkrijepila ovu tvrdnju.

Dana 16. studenog 1992. Općinski sud u Splitu je odredio naknadu za zemljište od 120 četvornih metara. U izreci rješenja, Sud se nije osvrnuo na zahtjev vlasnika za naknadu za dodatnih 109 četvornih metara. U obrazloženju, Općinski sud je naveo da nije nadležan odrediti naknadu za dodatnih 109 četvornih metara jer, iako nije sporno da je dodatno zemljište također *de facto* izvlašteno, to zemljište nije spomenuto u rješenju o izvlaštenju. Općinski sud je u predmetnom postupku bio ovlašten odrediti samo naknadu za imovinu izričito navedenu u rješenju o izvlaštenju koje je donijela splitska Komisija za imovinsko-pravne poslove Skupštine općine Split 10. srpnja 1978.

U žalbi koja je uslijedila, prvi podnositelj zahtjeva osporio je i iznos naknade i činjenicu da Općinski sud nije donio rješenje o njegovom zahtjevu vezanom za dodatnih 109 četvornih metara. Dana 22. siječnja

1993. Županijski sud u Splitu poništio je prvostupanjsko rješenje zbog toga što naknada za 120 četvornih metara, obuhvaćena odlukom o izvlaštenju, nije bila određena u skladu s odgovarajućim mjerilima. Što se tiče zahtjeva podnositelja u vezi s dodatnih 109 četvornih metara, Županijski je sud istaknuo da je:

“... prvostupanjski sud pravilno postupio kada je odredio naknadu za zemljište obuhvaćeno rješenjem o izvlaštenju, a ne za veće zemljište, jer je područje nadležnosti suda u izvanraspravnim postupcima pri određivanju naknada [za izvlaštenje] ograničeno na rješenje o izvlaštenju s obzirom da izvlaštenje većeg zemljišta spada u područje odšteta, kako je to pravilno zaključio prvostupanjski sud; ili takva razlika u veličini zemljišta koje je izvlašteno, ako postoji, treba biti navedena u novom rješenju o izvlaštenju.”

Predmet je vraćen Općinskom sudu u Splitu na ponovno suđenje. Dana 23. svibnja 1994. Općinski sud je proslijedio slučaj nadležnom upravnom tijelu, u skladu s novim procesnim propisima vezanim uz pitanja izvlaštenja.

U svom rješenju od 28. svibnja 2001. Ured za imovinsko-pravne poslove u Splitsko-dalmatinskoj županiji odredio je naknadu u iznosu od 291.502,07 HRK za izvlaštenu imovinu. U svojoj je žalbi prvi podnositelj zahtjeva tvrdio, između ostalog, da je u stvarnosti dodatni dio zemljišta površine 109 četvornih metara bio obuhvaćen gradnjom tunela i popratnih postrojenja: daleko veći dio nego što se navodi u odluci o izvlaštenju. Kao dokaz, predao je stručno mišljenje i kartu cijelog zemljišta.

Dana 17. studenog 2003. Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave (“Ministarstvo”), djelujući kao žalbeno tijelo, odbacilo je žalbu prvog podnositelja zbog toga što je on morao pokrenuti zasebni građanski postupak kojim bi zahtijevao odštetu za preostali dio imovine koji nije bio obuhvaćen odlukom o izvlaštenju.

Prvi podnositelj zahtjeva tada je podnio tužbu na Županijskom sudu u Splitu, u skladu s člankom 42. stavkom 1. Zakona o izvlaštenju, tražeći naknadu za preostali dio svoje *de facto* izvlaštene imovine. 23. svibnja 2005. Županijski sud odbacio je tužbu iz istog razloga kao i Ministarstvo.

Ustavni sud je dana 21. lipnja 2006. odbio naknadnu ustavnu tužbu prvog podnositelja. Relevantni dio odluke Ustavnog suda glasi:

“7. Podnositelj zahtjeva također navodi povredu članka 48. Ustava koji štiti imovinu. Na ustavnoj razini, Ustavni sud štiti navedeno pravo utoliko što sprečava državna tijela u ograničavanju ili lišavanju [osobe] tog prava, osim kada je takvo ograničavanje ili lišavanje zakonski utemeljeno. ... Ustavni sud također ima nadležnost nad sudskim ili drugim odlukama kada smatra da sporna odluka polazi od neprihvatljivog ili pogrešnog pravnog stajališta u odnosu na zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom. U ovom slučaju, Ustavni sud smatra da su presude nadležnih sudova zakonski utemeljene i da podnositeljevo pravo zajamčeno člankom 48. Ustava nije bilo povrijeđeno.

8. Podnositelj zahtjeva također u tužbi navodi da je povrijeđeno njegovo ustavno pravo zajamčeno člankom 50. stavkom 1. Ustava:

‘Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.’

S obzirom da je nadležni Županijski sud utvrdio da su postupci izvlaštenja bili provedeni prema Zakonu o izvlaštenju te da su pozitivni i proceduralni zakoni bili odgovarajuće primijenjeni, kao i da je naknada za izvlaštenu imovinu određena prema tržišnoj vrijednosti, spomenuto ustavno pravo nije bilo povrijeđeno.”

## **B. Relevantno domaće pravo**

Zakon o eksproprijaciji iz 1978. („Narodne novine“, br. 10/1978, 5/1980 i 30/1982) dozvoljava donošenje rješenja o izvlaštenju bez određivanja iznosa naknade. Naknada se mogla odrediti u zasebnom postupku, nakon donošenja takve odluke. Relevantni dio ovog zakona glasi:

“Ako [stranke] ne postignu sporazum o iznosu naknade u roku od mjesec dana nakon što rješenje o izvlaštenju postane pravomoćno, nadležno upravno tijelo prosljeđuje rješenje o izvlaštenju i pripadajuću dokumentaciju općinskom sudu nadležnom na području na kojem se izvlaštena imovina nalazi, kako bi taj sud odredio iznos naknade.”

Zakonom o izvlaštenju iz 1994. („Narodne novine“, br. 9/94, 35/94, 112/00 i 114/01), nadležnost za prvostupanjsko određivanje naknade preneseno je na upravna tijela. Relevantni dio ovog zakona propisuje sljedeće:

Članak 42. stavak 1. dozvoljava da se mjesno nadležnom županijskom sudu podnese tužba protiv drugostupanjskog rješenja tijela uprave o izvlaštenju.

Članak 42.e, zahtjeva da županijski sud, kada je riječ o tužbi podnesenoj na temelju članka 42.a, stavka 3, o tužbi odluči na temelju činjenica koje su iznesene u tužbi i odgovoru na tužbu tuženoga tijela.

Relevantne odredbe Zakona o obveznim odnosima („Narodne novine“, br. 53/1991, 73/1991, 3/1994, 7/1996, 112/1999, 88/2001 i 35/2005) navode:

### **Članak 186.**

“Obveza naknade štete smatra se dospjelom od trenutka nastanka štete.”

### **Članak 371.**

“Potraživanja zastarijevaju za pet godina ako zakonom nije određen neki drugi rok zastare.”

### **Članak 376.**

“Potraživanje naknade štete zastarijeva za tri godine otkad je oštećenik doznao za štetu i za osobu koja je štetu učinila.”

U svakom slučaju ovo potraživanje zastarijeva za pet godina od kada je šteta nastala.  
...“

#### **Članak 1045.**

“Tko drugome prouzroči štetu, dužan je naknaditi je ako ne dokaže da je šteta nastala bez njegove krivnje.”

#### **Članak 1111.**

“(1) Kad dio imovine neke osobe na bilo koji način prijeđe u imovinu druge osobe, a taj prijelaz nema osnove u nekom pravnom poslu, odluci suda, odnosno druge nadležne vlasti ili zakonu, stjecatelj je dužan vratiti ga, odnosno, ako to nije moguće, naknaditi vrijednost postignute koristi.”

Članak 33. stavak 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima („Narodne novine, br. 91/1996, 73/2000 i 114/2001) navodi:

„Pravo vlasništva može u interesu Republike Hrvatske biti zakonom oduzeto (potpuno izvlaštenje) ili ograničeno osnivanjem za drugoga nekoga prava glede vlasnikove stvari (nepotpuno izvlaštenje), u kojem slučaju vlasnik ima pravo na naknadu prema propisima o izvlaštenju.“

## **PRIGOVOR**

Podnositelj zahtjeva podnio je prigovor na temelju članka 1. Protokola br. 1, da u postupku izvlaštenja nije uzeta u obzir činjenica da je u stvarnosti korišten veći dio zemljišta za izgradnju tunela nego što je navedeno u rješenju o izvlaštenju.

## **PRAVO**

### **A. Pravne posljedice smrti drugog podnositelja**

U dopisu poslanom Sudu 8. srpnja 2008., zastupnik podnositelja zahtjeva obavijestio je Sud da je drugi podnositelj preminuo 16. veljače 2008. Predočio je smrtovnicu i obavijestio Sud da prvi podnositelj želi ustrajati u zahtjevu u svoje ime.

Stoga Sud smatra da prvi podnositelj zahtjeva ima namjeru ustrajati u zahtjevu samo u vlastito ime i korist. Nadalje, u skladu s člankom 37. stavkom 1. *in fine*, Sud ne nalazi nijednu posebnu okolnost vezanu za poštivanje ljudskih prava kako je ono definirano u Konvenciji i njenim

Protokolima, koja bi zahtijevala daljnje razmatranje zahtjeva s obzirom na drugog podnositelja zahtjeva. S obzirom na navedeno, razmatranje zahtjeva treba nastaviti samo u onoj mjeri u kojoj se tiče prvog podnositelja zahtjeva, a sve što se tiče drugog podnositelja, iz zahtjeva treba izbrisati.

## **B. Navodna povreda članka 1. Protokola br. 1 Konvencije**

Podnositelj prigovara da se u postupku izvlaštenja nije vodilo računa o činjenici da je izgradnjom tunela zapravo obuhvaćen dio njegova posjeda koji je veći od dijela navedenog u odluci o izvlaštenju. On se pozivao na članak 1. Protokola br. 1, koji glasi:

“Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko ne smije biti lišen svoje imovine izuzev u javnom interesu i podložno uvjetima navedenima u zakonima i općim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države na uvođenje zakona koje smatra nužnima za kontrolu korištenja imovine u skladu s općim interesom ili za osiguravanje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.”

Vlada je osporila dopuštenost ovog prigovora na dvije osnove: ustvrdila je da je zahtjev nesukladan *ratione temporis* odredbama Konvencije te da podnositelj zahtjeva nije iscrpio sva domaća pravna sredstva.

### *Argumenti stranaka*

Vlada je izjavila da je lišavanje imovine bilo trenutačan čin koji nije doveo do trajne situacije. Nadalje, istaknula je da je Županijski sud u Splitu svojom odlukom od 22. siječnja 1993. godine o poništenju prvostupanjske odluku kojom je određen iznos naknade za isplatu podnositelju, zapravo podržao podnositeljev zahtjev za naknadu za dodatnih 109 četvornih metara te da je stoga o tome pitanju odlučeno još 1993. godine. Budući da su se sve navedene činjenice dogodile prije no što je Hrvatska ratificirala Konvenciju, dakle prije 5. studenog 1997. godine, Sud nije mjerodavan *ratione temporis* razmatrati sadašnji zahtjev.

Vlada je nadalje tvrdila da podnositelj nije iscrpio domaća pravna sredstva jer nije pokrenuo građansku tužbu tražeći odštetu za dodatnih 109 četvornih metara koji nisu bili uključeni u odluku o izvlaštenju od 10. srpnja 1978. godine.

Podnositelj je ustrajao u tvrdnji o trajnom ometanju njegova prava vlasništva jer mu nikad nije isplaćena naknada za preostalih 109 četvornih metara. Pitanja vezana uz naknadu bila su predmetom cjelokupnog postupka pred državnim sudovima sve do konačne odluke Ustavnog suda.

Podnositelj je osporio tvrdnju o iscrpljivanju domaćih pravnih sredstava te je tražio da sva pitanja vezana uz predmetno izvlaštenje budu riješena u postupku izvlaštenja.

### *Ocjena Suda*

Sud nije dužan razmatrati sva pitanja o dopuštenosti koja je iznijela Vlada jer je zahtjev u svakom slučaju neprihvatljiv iz sljedećih razloga.

Sud ponavlja da, na temelju čl. 35. st. 1. Konvencije, može rješavati predmet samo nakon iscrpljivanja svih domaćih pravnih sredstava. Drugim riječima, svaki podnositelj mora pružiti domaćim sudovima priliku da spriječe ili isprave navodna kršenja (vidjeti *Cardot protiv Francuske*, 19. ožujka 1991., čl. 36, Serija A br. 200). To se pravilo temelji na pretpostavci iskazanoj u članku 13. Konvencije – s kojom je usko povezano – da u domaćem sustavu postoji djelotvorno pravno sredstvo vezano uz navodno kršenje (vidjeti, na primjer, *Selmouni protiv Francuske* [GC], br. 25803/94, čl. 74, ECHR 1999-V).

Jedina pravna sredstva čije iscrpljivanje nalaže članak 35. Konvencije su ona koja se odnose na navodna kršenja i koja su istovremeno dostupna i dostatna. Postojanje takvih pravnih sredstava mora biti dovoljno sigurno ne samo u teoriji već i u praksi, inače ne bi imalo potrebnu dostupnost i učinkovitost; dužnost je tužene države da utvrdi jesu li ti razni uvjeti zadovoljeni (vidjeti, između ostaloga, *Vernillo protiv Francuske*, 20. veljače 1991, čl. 27, Serija A br. 198).

Sud napominje da se postojeći predmet tiče postupka izvlaštenja u kojem je dio podnositeljeva zemljišta bio podvrgnut izvlaštenju. Rješenje o izvlaštenju od 10. srpnja 1978. uključivalo je samo zemljište površine 120 četvornih metara, a sljedećom je odlukom od 28. svibnja 2001. iznos naknade određen u odnosu na to zemljište.

Međutim, Sud napominje da je za izgradnju tunela također iskorišteno i dodatno zemljište površine 109 četvornih metara, činjenica koju strane u postupku nisu osporavale. To dodatno zemljište nije bilo obuhvaćeno odlukom o izvlaštenju. Stoga, u skladu s odgovarajućim odredbama domaćeg prava, nije moglo biti podvrgnuto postupcima za određivanje iznosa naknade.

U skladu s navedenim, Sud navodi da je odlukom od 16. studenog 1992. Općinski sud u Splitu izjavio da nije nadležan za određivanje naknade za dodatnih 109 četvornih metara jer, iako nije osporeno da je to dodatno zemljište također korišteno za izgradnju tunela, ono nije bilo uključeno u upravno rješenje o izvlaštenju.

Žalbeni je sud u svojoj odluci od 22. siječnja 1993. potvrdio da je nadležnost suda u izvanraspravnim postupcima prilikom određivanja naknade izvlaštenja ograničena na rješenje o izvlaštenju te da, u odnosu na preostalo zemljište, podnositelj mora tražiti odštetu. Isti je zaključak ponovljen u odluci Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave od 17. studenog 2003. te u odluci Županijskog suda u Splitu od 23. svibnja 2005.

Sud napominje da nacionalno pravo dopušta nekoliko mogućih osnova temeljem kojih podnositelj može tražiti naknadu za zemljište površine 109

četvornih metara koje nije bilo uključeno u početnu odluku o izvlaštenju. Prvo, članak 1045. Zakona o obveznim odnosima daje podnositelju pravo na potraživanje ukupne štete koja mu je uzrokovana izvlaštenjem dodatnih 109 četvornih metara. Nadalje, članak 1111. istog Zakona omogućuje podnositelju traženje naknade u vrijednosti imovine koju mu je država oduzela bez ikakve pravne osnove. Najzad, i kao najvažnije, temeljem članka 33. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, podnositelj ima stvarnopravni zahtjev prema državi za naknadu svoje izvlaštene imovine. Međutim, on nije bio u mogućnosti tražiti takvu naknadu u predmetnom postupku izvlaštenja jer je taj postupak bio ograničen na određivanje naknade u odnosu na zemljište obuhvaćeno prvotnim rješenjem o izvlaštenju. Umjesto da ustraje u zahtjevu da njegovo potraživanje naknade za dodatnih 109 četvornih metara bude određeno u tom postupku, podnositelj je morao podnijeti zasebnu građansku tužbu protiv države.

U skladu s navedenim, Sud napominje da je podnositelju zahtjeva tijekom postupka savjetovano koji pravni postupak treba slijediti s obzirom na svoj zahtjev za naknadom u odnosu na dodatno zemljište od 109 četvornih metara, no on te savjete nije prihvatio.

Iz toga proizlazi da zahtjev mora biti odbijen temeljem čl. 35. st. 1. i st. 4. Konvencije radi neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava.

Iz navedenih razloga, Sud jednoglasno

*Odlučuje* odbaciti zahtjev što se tiče drugog podnositelja;

*Proglašava* zahtjev nedopuštenim što se tiče prvog podnositelja.

Søren Nielsen  
Tajnik

Christos Rozakis  
Predsjednik