



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRVI ODJEL

ODLUKA

Zahtjev br. 59030/19
Ivan TOPALUŠIĆ i drugi
protiv Hrvatske

Europski sud za ljudska prava (Prvi odjel), zasjedajući 7. prosinca 2021. u vijeću u sastavu:

Péter Paczolay, *predsjednik*,
Ksenija Turković,
Krzysztof Wojtyczek,
Alena Poláčková,
Gilberto Felici,
Erik Wennerström,
Ioannis Ktistakis, *suci*,

i Renata Degener, *tajnica Odjela*,

uzimajući u obzir gore navedeni zahtjev podnesen 7. studenoga 2019. godine,

uzimajući u obzir formalne izjave o prihvaćanju prijateljskog rješenja predmeta,

uzimajući u obzir očitovanje koje je dostavila tužena Vlada („Vlada”) i odgovor na očitovanje koji su dostavili podnositelji zahtjeva, nakon vijećanja odlučuje kako slijedi:

ČINJENICE

1. Popis podnositelja zahtjeva naveden je u prilogu. Sve ih je pred Sudom zastupao g. N. Vaić, odvjetnik iz Rijeke.
2. Vladu je zastupala njezina zastupnica, gđa Š. Stažnik.

Okolnosti predmeta

3. Činjenično stanje predmeta, kako su ga iznijele stranke, može se sažeti kako slijedi.

4. Podnositelji su vlasnici dviju zemljišnih čestica u blizini grada Kastava, na kojima su izgradili kuće. Budući da nije postojao pristup tim česticama s glavne ceste, druga i treća podnositeljica i njihov pravni prednik M.T. kupili su obližnju česticu, na kojoj su 1996. izgradili pristupnu cestu do svojih kuća.

5. Tijekom 2006. godine, na čestici koja se nalazi sjeverno od čestica podnositelja zahtjeva izgrađena je stambena zgrada s osam stanova. Svi stanovi u zgradi prodani su do početka 2008. godine. Od tada se privatnom pristupnom cestom koju su izgradili podnositelji koriste stanari te zgrade.

6. Dana 28. srpnja 2011. na snagu je stupio Zakon o cestama. Njime je bilo predviđeno da sve nerazvrstane ceste postaju javno dobro u vlasništvu jedinice lokalne samouprave i da se njihovo pravo vlasništva mora upisati u zemljišne knjige (vidi stavak 16. ove odluke).

7. Dana 30. ožujka 2017. tijela nadležna za katastar (Državna geodetska uprava, Područni ured za Katastar Rijeka), nakon provedbe geodetskog elaborata pokrenula su zemljišnoknjižni postupak pred Zemljišno-knjižnim odjelom Općinskog suda u Rijeci radi upisa ceste koju su izgradili podnositelji (vidi stavak 4. ove odluke) kao nerazvrstane ceste.

8. Rješenjem od 5. rujna 2017. zemljišnoknjižni referent Općinskog suda spojio je česticu na kojoj su podnositelji izgradili pristupnu cestu s tri susjedne čestice u vlasništvu Grada Kastava u novoformiranu jedinstvenu česticu, te je tu novu česticu upisao kao javno zemljište u vlasništvu Grada Kastava.

9. Dana 18. rujna 2017. podnositelji zahtjeva prigovorili su rješenju Općinskog suda tvrdeći da su njime povrijeđena njihova prava vlasništva. Pozvali su se, *inter alia*, na članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Konkretno, ustvrdili su da je Grad Kastav trebao pokrenuti postupak izvlaštenja prije upisa navedene promjene (vidi stavak 8. ove odluke) u zemljišne knjige jer se takva promjena nije smjela provesti bez njihove suglasnosti. Naveli su i da bi se načelno mogli složiti s izvlaštenjem, ali samo pod uvjetom da im se isplati pravedna naknada.

10. Odlukom od 16. veljače 2018. sudac Općinskog suda odbio je prigovor podnositelja zahtjeva i potvrdio rješenje od 5. rujna 2017. (vidi stavke 8. – 9. ove odluke). Sudac je smatrao da je Zakonom o cestama propisan postupak upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige i da je zemljišnoknjižni referent pravilno primijenio mjerodavne odredbe.

11. Dana 19. ožujka 2018. podnositelji zahtjeva podnijeli su žalbu protiv te odluke ponavljajući u biti tvrdnje iznesene u njihovu prigovoru od 18. rujna 2017. (vidi stavak 8. ove odluke). Ustvrdili su i da je geodetski elaborat na temelju kojeg su tijela nadležna za katastar pokrenula zemljišnoknjižni postupak (vidi stavak 7. ove odluke) manjkav i da ne odgovara stvarnom stanju predmetnog zemljišta.

12. Odlukom od 24. rujna 2018. Županijski sud u Velikoj Gorici odbio je žalbu podnositelja zahtjeva i potvrdio je odluku Općinskog suda od 16. veljače 2018. (vidi stavak 10. ove odluke).

13. Županijski sud smatrao je da je zemljišnoknjižni postupak strogo formalan postupak u kojem sudovi ispituju samo jesu li ispunjene zakonom propisane pretpostavke za upis prava vlasništva. Stoga u predmetnom postupku podnositelji nisu mogli tvrditi da je geodetski elaborat manjkav i da ne prikazuje stvarno stanje predmetnog zemljišta. Takvu tvrdnju trebalo je iznijeti u upravnom postupku pred tijelima nadležnima za katastar ili pokretanjem parničnog postupka prema općim pravilima građanskog prava. Sud je nadalje smatrao da su nerazvrstane ceste postale vlasništvo jedinica lokalne samouprave *ex lege* te da osporeno rješenje od 5. rujna 2017. (vidi stavak 8. ove odluke) stoga nije utjecalo na nastanak ili prestanak prava vlasništva. Slijedom toga, prava vlasništva podnositelja zahtjeva nisu mogla biti povrijeđena tim rješenjem.

14. Dana 22. prosinca 2018. podnositelji zahtjeva podnijeli su ustavnu tužbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske protiv odluke Županijskog suda. Ponovili su tvrdnje koje su iznijeli u svojem prigovoru i žalbi (vidi stavke 9. i 11. ove odluke) i ponovno su se izričito pozvali na članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Predložili su i da Ustavni sud pokrene postupak apstraktne ustavnosudske kontrole radi ispitivanja suglasnosti mjerodavnih odredbi Zakona o cestama s hrvatskim Ustavom.

15. Rješenjem od 8. svibnja 2019. godine Ustavni sud proglasio je ustavnu tužbu podnositelja zahtjeva nedopuštenom smatrajući da u njoj nije otvoreno nikakvo ustavnopravno pitanje. Sud je punomoćnika podnositelja zahtjeva o svojem rješenju obavijestio 13. svibnja 2019.

MJERODAVNI PRAVNI OKVIR

A. Zakon o cestama

1. Mjerodavne odredbe

16. Mjerodavne odredbe Zakona o cestama (Narodne novine br. 84/11 s naknadnim izmjenama i dopunama), koji je na snazi od 28. srpnja 2011., glase kako slijedi:

VIII. NERAZVRSTANE CESTE

Definicija nerazvrstane ceste

Članak 98.

(1) Nerazvrstane ceste su ceste koje se koriste za promet vozilima i koje svatko može slobodno koristiti ..., a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ovoga Zakona, i to posebice:

...

– pristupne ceste do stambenih, poslovnih, gospodarskih i drugih građevina,

...”

Pravni status nerazvrstane ceste

Članak 101.

“Nerazvrstana cesta je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi.

Izvlaštenje radi građenja nerazvrstane ceste

Članak 105.

(1) Građenje, rekonstrukcija i održavanje nerazvrstane ceste od interesa je za Republiku Hrvatsku.

(2) Na postupak izvlaštenja nekretnina radi građenja, rekonstrukcije i održavanja nerazvrstanih cesta primjenjuju se propisi o izvlaštenju, ako ovim Zakonom nije drukčije propisano.

...”

Upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige

Članak 131.

(1) 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.

...

(3) Nerazvrstane ceste iz stavka 1. ovoga članka koje nisu upisane u zemljišnim knjigama ili u tim knjigama nije upisano njihovo stvarno stanje, upisuju se u zemljišne knjige po službenoj dužnosti na temelju prijavnog lista koji nakon evidentiranja nerazvrstane ceste, odnosno njezinog stvarnog stanja u katastru, zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja tijelo nadležno za katastar.

(4) Nerazvrstane ceste izgrađene do dana stupanja na snagu [ovog Zakona] koje nisu evidentirane u katastru ili u katastru nije evidentirano njihovo stvarno stanje, evidentiraju se u katastru na temelju odgovarajućeg geodetskog elaborata ... a koji pribavlja i tijelu nadležnom za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave ...

...

(6) Nerazvrstane ceste iz stavka 1. ovoga članka upisat će se u zemljišnu knjigu kao javno dobro u općoj uporabi, kao neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave ... bez obzira na postojeće upise u zemljišnoj knjizi.

(7) 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.“

Članak 133.

(1) Nerazvrstane ceste iz članka 131. stavka 1. i članka 132. stavka 1. ovoga Zakona evidentiraju se u katastru i upisuju u zemljišne knjige kao nerazvrstane ceste javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalaze, neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe.“

2. *Praksa Ustavnog suda*

(a) Rješenje od 7. veljače 2017.

17. U rješenju (br. U-I-6326/2011) od 7. veljače 2017. Ustavni sud odbio je prihvatiti osam prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 131. – 133. Zakona o cestama.

18. Sud je prvo objasnio da prema mjerodavnom domaćem zakonu koji je bio na snazi prije 2009. ceste nisu mogle biti ni u čijem vlasništvu, čak ni u vlasništvu države. Kao rezultat zakonodavnih promjena 2009. godine država je po sili zakona postala vlasnik svih javnih cesta na državnom području Hrvatske.

19. Ustavni sud nadalje je smatrao da su Zakonom o cestama postojeće javne ceste samo ponovno razvrstane prema tehničkim karakteristikama u (a) javne ceste, koje trebaju ostati u vlasništvu države, i (b) nerazvrstane ceste, koje se trebaju prenijeti iz vlasništva države u vlasništvo jedinica lokalne samouprave. Prema tome, sve javne i nerazvrstane ceste bile su one koje su prešle u vlasništvo države prije stupanja na snagu Zakona o cestama i u odnosu na koje je „proveden (odnosno morao je biti proveden) postupak oduzimanja i plaćanja naknada”.

20. Međutim, nije za sve takve ceste bio proveden upis prava vlasništva države u zemljišne knjige. Tako je člancima 131. i 133. bio samo uređen upis prava vlasništva jedinica lokalne samouprave nad nerazvrstanim cestama koje su prethodno bile u vlasništvu države, neovisno o tome je li prethodno pravo vlasništva države nad takvim cestama bilo upisano u zemljišne knjige.

21. Prema mišljenju Ustavnog suda, bivši vlasnici zemljišta na kojima su izgrađene nerazvrstane ceste nisu bili spriječeni zaštititi svoja prava, jer su mogli pokrenuti parnični postupak prema općim pravilima građanskog prava i tražiti naknadu za izvlašteno zemljište, ako takva naknada već nije bila isplaćena. U tom pogledu Ustavni sud konkretno se pozvao na članak 33. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (vidi stavak 23. ove odluke).

(b) Rješenje od 19. ožujka 2019.

22. U rješenju (br. U-I-774/2019) od 19. ožujka 2019. Ustavni sud odbio je prihvatiti prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 131. – 133. Zakona o cestama te je naglasio da, iako je pogrešna primjena bilo kojeg zakona uvijek moguća, ona nije dostatna za utvrđenje spornog zakona nesuglasnim s Ustavom. Umjesto toga su za odluke u kojima je zakon bio pogrešno primijenjen predviđena pravna sredstva. Ustavni sud u tom je predmetu posebno uputio predlagatelja na članak 168. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (vidi stavak 23. ove odluke).

B. Zakonodavstvo o pravu vlasništva

23. Mjerodavne odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine br. 91/96 s naknadnim izmjenama i dopunama – „Zakon o vlasništvu”), koji je na snazi od 1. siječnja 1997., glase kako slijedi:

Naknada Članak 33.

„(1) 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.

...

(3) Ako je vlasnik glede neke svoje stvari podvrgnut ograničenjima radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskoga okoliša ili zdravlja ljudi, koja od njega, ali ne i od svih ostalih vlasnika takvih stvari, zahtijevaju težu žrtvu, ili ga inače dovode u položaj nalik na onaj u kojem bi bio da je provedeno izvlaštenje - on ima pravo na naknadu kao za izvlaštenje.“

Zaštita od povrede upisom u zemljišnoj knjizi Članak 168.

„Ako netko povrijedi vlasnikovo pravo vlasništva nevaljanim upisom u zemljišne knjige, vlasnik se ima pravo štiti od toga sredstvima koja za zaštitu knjižnih prava daju pravila zemljišnoknjižnoga prava.“

24. U hrvatskom je pravu predviđena posebna tužba, takozvana „brisočna tužba”, koja je namijenjena zaštiti vlasnika nekretnina i nositelja drugih prava koja se mogu upisati u zemljišne knjige od miješanja u njihova prava zbog pogrešnih upisa u te knjige. Člankom 129. stavkom 1. Zakona o zemljišnim knjigama iz 1996. godine (Narodne novine br. 91/96 s daljnjim izmjenama i dopunama), koji je bio na snazi od 1. siječnja 1997. do 5. srpnja 2019., bilo je predviđeno da je svaki nositelj knjižnoga prava koje je povrijeđeno uknjižbom u korist neke osobe ovlašten podnijeti tužbu radi brisanja te uknjižbe i uspostave prijašnjega zemljišnoknjižnog stanja. Ista je odredba sadržana u članku 150. stavku 1. Zakona o zemljišnim knjigama iz 2019. (Narodne novine br. 63/19), koji je na snazi od 6. srpnja 2019.

PRIGOVORI

25. Podnositelji zahtjeva prigovorili su na temelju članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju da su lišeni vlasništva, a da nisu primili naknadu.

26. Prigovorili su i na temelju članka 6. stavka 1. Konvencije da nisu imali pristup sudu radi osporavanja upisa prava vlasništva jedinice lokalne samouprave u zemljišne knjige.

PRAVO

A. Navodna povreda članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju

27. Podnositelji zahtjeva prigovorili su da su bili lišeni svojeg zemljišta i da nisu primili nikakvu naknadu. Pozvali su se na članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, koji glasi kako slijedi:

„Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.“

1. *Tvrđnje stranaka*

(a) **Vlada**

28. Vlada je osporila dopuštenost ovog prigovora tvrdeći da podnositelji zahtjeva nisu iscrpili domaća pravna sredstva. Podredno, Vlada je ustvrdila da podnositelji zahtjeva nisu poštovali pravilo o šest mjeseci.

29. U kontekstu svojeg prigovora o neiscrpljivanju domaćih pravnih sredstava, Vlada je konkretno ustvrdila da se sporovi o pravu vlasništva ne mogu rješavati u zemljišnoknjižnom postupku, koji je po svojoj pravnoj naravi izvanparnični i služi samo za upis prava vlasništva (vidi stavak 13. ove odluke). Stoga se nikakvi prigovori o povredama prava vlasništva ne mogu ispitivati u tom postupku. Umjesto toga, podnositelji zahtjeva imali su na raspolaganju druga pravna sredstva na temelju kojih su se njihovi prigovori mogli pravilno razmotriti i ispitati.

30. Vlada je posebno istaknula da su podnositelji zahtjeva, budući da su pred domaćim sudovima ustvrdili da bi, da su primili pravednu naknadu, možda pristali na izvlaštenje predmetnog zemljišta (vidi stavak 9. ove odluke), trebali pokrenuti redovan parnični postupak na temelju članka 33. Zakona o vlasništvu (vidi stavak 23. ove odluke). U tom su postupku podnositelji zahtjeva mogli tražiti naknadu kao da je njihovo zemljište izvlašteno.

(b) **Podnositelji zahtjeva**

31. Podnositelji zahtjeva nisu se očitovali o Vladinim prigovorima u pogledu dopuštenosti njihova prigovora.

2. *Ocjena Suda*

32. Sud prvo primjećuje da su podnositelji zahtjeva doista u domaćem postupku izjavili da bi možda pristali na izvlaštenje svog zemljišta da su primili pravednu naknadu (vidi stavak 9. ove odluke). Dalje napominje da se

čini da je pravno sredstvo predviđeno u članku 33. Zakona o vlasništvu (vidi stavak 23. ove odluke) osmišljeno upravo radi rješavanja situacija kao što je situacija u kojoj su se našli podnositelji zahtjeva u ovom predmetu. Vlada je stoga tvrdila da su podnositelji zahtjeva trebali podnijeti tužbu na temelju te odredbe (vidi stavak 30. ove odluke). S druge strane, podnositelji zahtjeva nisu tvrdili da im je to pravno sredstvo bilo nedostupno ili da je bilo nedjelotvorno (vidi stavak 31. ove odluke).

33. U tim okolnostima, i uzimajući u obzir svoju sudsku praksu (vidi, primjerice, *Vučković i drugi protiv Srbije* (preliminarni prigovor) [VV], br. 17153/11 i 29 drugih zahtjeva, stavak 77., 25. ožujka 2014.), Sud ne vidi razlog zašto bi podnositelji zahtjeva bili oslobođeni od obveze na temelju članka 35. stavka 1. Konvencije da iskoriste to pravno sredstvo. Stoga se Vladin prigovor o neiscrpljivanju domaćih pravnih sredstava mora prihvatiti.

34. Iz toga proizlazi da je ovaj prigovor nedopušten na temelju članka 35. stavka 1. Konvencije zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava i da mora biti odbačen sukladno članku 35. stavku 4.

35. S obzirom na to utvrđenje Sud ne smatra potrebnim ispitati preostali prigovor Vlade o nepoštovanju pravila o šest mjeseci (vidi stavak 29. ove odluke).

B. Navodna povreda članka 6. stavka 1. Konvencije

36. Podnositelji zahtjeva prigovorili su i nedostatku pristupa sudu jer nisu mogli djelotvorno osporavati prijenos prava vlasništva nad njihovom nekretninom na jedinicu lokalne samouprave. Pozvali su se na članak 6. stavak 1. Konvencije, čiji mjerodavni dio glasi kako slijedi:

„Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ... svatko ima pravo da ... sud ... ispita njegov slučaj...“

37. Vlada je osporila dopuštenost ovog prigovora tvrdeći da članak 6. stavak 1. Konvencije nije primjenjiv na zemljišnoknjižni postupak kojemu se prigovara (vidi stavke 7. – 15. ove odluke). Podredno, ustvrdila je da je ovaj prigovor u svakom slučaju očigledno neosnovan iz gore navedenih razloga (vidi stavak 30. ove odluke).

38. Sud ne smatra potrebnim detaljno izlagati sve tvrdnje stranaka jer je ovaj prigovor u svakom slučaju nedopušten iz razloga navedenih u nastavku.

39. Sud prvo napominje da, iz njegovih gore navedenih utvrđenja na temelju članka 1. Protokola br. 1 (vidi stavke 32. – 34. ove odluke) proizlazi da su podnositelji zahtjeva imali pristup sudu jer su imali na raspolaganju tužbu kojom su mogli ostvariti naknadu za oduzimanje njihove nekretnine kao da je izvlaštena.

40. Sud nadalje napominje da su podnositelji zahtjeva, ako su smatrali da Zakon o cestama nije primjenjiv na činjenice njihova predmeta, mogli pokrenuti redovan parnični postupak na temelju članka 129. stavka 1. Zakona o zemljišnim knjigama iz 1996. (vidi stavak 24. ove odluke). Upućujući na

članak 168. Zakona o vlasništvu, Ustavni sud u svojem se rješenju od 19. ožujka 2019. neizravno pozvao na taj put pravne zaštite (vidi stavke 22. – 23. ove odluke).

41. Čini se da su u tom postupku građanski sudovi mogli izvesti i ocijeniti dokaze, utvrditi činjenice i ispitati je li cesta koju su podnositelji izgradili doista bila obuhvaćena definicijom nerazvrstane ceste predviđenom člankom 98. stavkom 1. Zakona o cestama (vidi stavak 16. ove odluke) i da su mogli poništiti promjene koje su proizašle iz rješenja Općinskog suda od 5. rujna 2017. (vidi stavak 8. ove odluke) da su utvrdili da je tužba osnovana.

42. Iz toga proizlazi da je ovaj prigovor nedopušten na temelju članka 35. stavka 3. točke (a) Konvencije kao očigledno neosnovan i da se mora odbaciti sukladno članku 35. stavku 4. Konvencije.

Iz tih razloga Sud jednoglasno

utvrđuje da je zahtjev nedopušten.

Sastavljeno na engleskome jeziku i otpravljeno u pisanom obliku dana 20. siječnja 2022.

Renata Degener
Tajnica

Péter Paczolay
Predsjednik

ODLUKA TOPALUŠIĆ I DRUGI protiv HRVATSKE

Prilog

Br .	Ime podnositelja/podnositeljice zahtjeva	Godina rođenja	Državljanstvo	Prebivalište
1.	Ivan TOPALUŠIĆ	1978.	hrvatsko	Kastav
2.	Giza MATIĆ	1952.	hrvatsko	Rijeka
3.	Mara MATKOVIĆ	1949.	hrvatsko	Rijeka

Prevela prevoditeljska agencija Alkemist

ALKEMIST
European Translation Agency
ALKEMIST/STUDIO d.o.o.
Miramarska 24/6, 10 000 Zagreb
OIB: 72466496524