



**VLADA REPUBLIKE HRVATSKE**  
URED ZASTUPNIKA REPUBLIKE HRVATSKE  
PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA  
Zagreb, 12. veljače 2020.

## **Analiza presude**

### ***Radomilja i drugi protiv Hrvatske***

br. zahtjeva 37685/10 i 22768/12

### **članak 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju – zaštita vlasništva**

**Zahtjev podnositelja za zaštitu prava vlasništva nije imao dovoljnu osnovu u domaćem pravu da bi predstavljao „vlasništvo“ u konvencijskom smislu**

Europski sud za ljudska prava (dalje: Europski sud), zasjedajući u velikom vijeću od 17 sudaca, 20. ožujka 2018. presudio je da nije došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju.

U bivšoj Federativnoj Republici Jugoslaviji bilo je zabranjeno stjecanje prava vlasništva dosjelošću na stvarima u društvenom vlasništvu. Hrvatski sabor je ukinuo ovu zabranu 1991. godine, te je na temelju članka 388. stavka 4. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima iz 1996. godine (u nastavku teksta ZV 96) dopustio uračunavanje vremenskog razdoblja od 6. travnja 1941. do 8. listopada 1991. godine u rok dosjelogosti potreban za stjecanje prava vlasništva na nekretninama u društvenom vlasništvu. Međutim, Ustavni sud je 1999. godine ukinuo navedeni članak ZV 96 kao neustavan, navodeći da retroaktivni učinak ove odredbe ima štetne posljedice na prava trećih osoba.

Podnositelji zahtjeva pokrenuli su postupke radi utvrđenja prava vlasništva pred Općinskim sudom u Splitu u travnju 2002. godine. Tvrdili su da su nekretnine na kojima je u zemljišnim knjigama bilo upisano pravo vlasništva Općine Stobreč, bile u posjedu njihovih pravnih prednika više od 70 godina (u slučaju prvog zahtjeva) i 100 godina (u slučaju drugog zahtjeva), te da su stoga nad predmetnim nekretninama stekli pravo vlasništva dosjelošću. Prvostupanjski sud je u rujnu 2004. i lipnju 2007. godine presudio u njihovu korist, utvrdivši da su se pretpostavke za dosjelogost ostvarile još i prije 1941. godine, budući da je zakonsko vrijeme potrebno za dosjelogost 20 godina, a podnositelji su bili u posjedu predmetnih nekretnina od 1912. Presude su preinačene povodom žalbe tuženika, Grada Splita. Drugostupanjski sud je utvrdio da je u razdoblju od 6. travnja 1941. do 8. listopada 1991. stjecanje prava vlasništva dosjelošću na nekretninama u društvenom vlasništvu bilo zabranjeno. Stoga su podnositelji zahtjeva mogli steći pravo vlasništva na predmetnim nekretninama jedino da su do travnja 1941. bili u posjedu nekretnina kroz zakonom predviđeno vrijeme za dosjelogost. Međutim, to vrijeme

nije bilo 20 godina kako je utvrdio prvostupanjski sud pogrešno primjenjujući materijalno pravo, već 40 godina sukladno članku 1472. Općeg građanskog zakonika iz 1811. godine koji se u Hrvatskoj primjenjivao od 1852. do 1980. godine. Taj uvjet nije bio ispunjen u slučaju podnositelja zahtjeva jer su njihovi prednici nekretnine posjedovali neprekidno i u dobroj vjeri od 1912. do 1941. godine. Dakle, četrdesetgodišnje razdoblje dosjelošti prekinuto je u travnju 1941. i počelo je iznova teći tek nakon 8. listopada 1991. Ustavne tužbe podnositelja zahtjeva odbijene su 2009. odnosno 2011. godine.

U svibnju 2010. i ožujku 2012., podnositelji su podnijeli zahtjeve Europskom sudu tvrdeći da im je povrijeđeno pravo na mirno uživanje vlasništva jer su domaći sudovi pogrešno primijenili domaće pravo kada su utvrdili da je razdoblje potrebno za stjecanje vlasništva dosjelošću bilo četrdeset godina. Naime, podnositelji su tvrdili da je taj rok bio dvadeset godina i da je stoga istekao prije 6. travnja 1941. Pri tome su se pozvali na mišljenje usvojeno na proširenoj općoj sjednici Saveznog Vrhovnog suda Jugoslavije od 4. travnja 1960., prema kojem se pravo vlasništva na nekretninama dosjelošću stječe nakon što je u *bona fide* posjedu tijekom dvadeset godina. Vijeće Europskog suda, presudama od 28. lipnja 2016. ([Radomilja i dr. protiv Hrvatske](#), 37685/10 i [Jakeljić protiv Hrvatske](#), 22768/12), utvrdilo je da je došlo do povrede prava na mirno uživanje vlasništva, pri čemu je ipak uzelo u obzir razdoblje od 6. travnja 1941. do 8. listopada 1991. i utvrdilo da je zahtjev podnositelja imao dovoljno osnova u nacionalnom pravu (članak 388. stavak 4. ZV 96) da bi se smatrao "vlasništvom". Vijeće je zaključilo da, s obzirom na izostanak bilo kakve štete u odnosu na prava trećih, nije bilo opravdano isključiti razdoblje od 1941. do 1991. godine pri određivanju razdoblja potrebnog za stjecanje prava vlasništva dosjelošću na imovini u društvenom vlasništvu. Također je naglasilo da pojedinac ne bi trebao snositi posljedice pogreške koju je počinila država donijevši neustavni propis, pogotovo ne u situaciji kada je ukidanjem neustavnog propisa vlasništvo na nekretninama vraćeno lokalnim vlastima. Pri tome je naglasilo da je hijerarhija između različitih tijela države (lokalnih i središnjih vlasti) s gledišta Europskog suda nevažna.

Presude su donesene sukladno pristupu prihvaćenom u predmetu [Trgo protiv Hrvatske](#) (35298/04, 11. lipnja 2009.). U tom predmetu, podnositelj zahtjeva je prigovarao da mu je povrijeđeno pravo iz članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju zbog odbijanja domaćih sudova da priznaju njegovo pravo vlasništva na nekretninama stečeno dosjelošću na temelju članka 388. stavka 4. ZV 96, a koji članak je Ustavni sud ukinuo dok je podnositeljev parnični postupak još bio u tijeku. Europski sud je utvrdio da je miješanje u podnositeljevo pravo vlasništva bilo zakonito te je imalo legitiman cilj zaštititi prava onih koji su mogli pretrpjeti posljedice primjene članka 388. stavka 4. ZV 96. Međutim, zaključio je da miješanje nije bilo razmjerno jer problematika koja je potaknula Ustavni sud da ukine navedeni članak nije bila prisutna u predmetu podnositelja zahtjeva. Naime, u njegovom slučaju nisu bila uključena prava trećih osoba. Dakle, podnositelj koji se oslonio na propis koji je tijekom postupka pred domaćim sudovima ukinut kao neustavan, nije trebao snositi posljedice greške koju je počinila država donijevši takav propis, osobito s obzirom da njegov interes nije pogađao prava trećih osoba. Europski sud je posebno istaknuo da rizik bilo koje greške koju su počinila državna tijela mora snositi sama država, a ne pojedinac.

U studenom 2016. godine, prihvaćen je zahtjev tužene države za podnošenjem oba predmeta, [Radomilja i Jakeljić](#) velikom vijeću. Tužena država je u suštini tvrdila da je vijeće uzelo u obzir razdoblje na koje se podnositelji zahtjeva nisu pozivali (od 6. travnja 1941. do 8. listopada 1991.) i da je primijenilo članak 388. stavak 4. ZV 96 te utvrđenja iz presude [Trgo](#), iako su se podnositelji zahtjeva tome izričito protivili. Stoga je, prema mišljenju tužene države, vijeće Europskog suda „toliko široko izmijenilo karakterizaciju prigovora da je promijenilo bit tih prigovora i predmeta kao takvog“. S druge strane, podnositelji zahtjeva su istaknuli kako su

domaći sudovi, unatoč njihovom protivljenju, ispitivali predmet u svjetlu članka 388. stavka 4. ZV 96. Također su naveli da njihovo protivljenje primjeni utvrđenja iz presude *Trgo* nije relevantno s obzirom da Europski sud nije vezan pravnim argumentima podnositelja zahtjeva.

Veliko vijeće je najprije odlučilo razmotriti opseg ovog predmeta. Opseg predmeta određen je podnositeljevim prigovorom koji se sastoji od činjeničnih navoda i pravnih argumenata. Sukladno načelu *iura novit curia*, Europski sud nije vezan pravnom osnovom koju je podnositelj zahtjeva iznio te može drugačije pravno karakterizirati činjenice. Ipak, svoju odluku ne može utemeljiti na činjenicama koje nisu bile obuhvaćene zahtjevom jer bi to značilo odlučivanje izvan opsega predmeta, odnosno odlučivanje o prigovorima koji nisu bili podneseni u smislu članka 32. Konvencije ([Foti i drugi protiv Italije](#), stavak 44.)

Podnositelji u svojim zahtjevima Europskom sudu nisu obuhvatili razdoblje od 6. travnja 1941. do 8. listopada 1991. godine, dok su u kasnijem odgovoru na očitovanje tužene države izričito isključili to razdoblje. Dakle, kada je vijeće, u svjetlu presude *Trgo*, uzelo u obzir navedeno razdoblje i zaključilo da su podnositeljevi zahtjevi imali dovoljno osnova u nacionalnom pravu da bi se smatrali "vlasništvom" u smislu članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju, djelovalo je izvan opsega predmeta i utemeljilo svoje presude na činjenicama bitno različitim od onih na koje su se podnositelji zahtjeva pozivali.

Podnositelji zahtjeva su kasnije, u svojim očitovanjima pred velikim vijećem, tvrdili da njihova namjera nije bila isključivanje navedenog razdoblja iz činjenične osnove zahtjeva. Međutim, veliko vijeće je zaključilo da se naknadno dodavanje razdoblja od preko pedeset godina u činjeničnu osnovu zahtjeva mora smatrati promjenom sadržaja zahtjeva. Iako podnositelji u svakom trenutku tijekom postupka pred Europskim sudom mogu podnijeti novi zahtjev, taj zahtjev, kao i svaki drugi, mora biti u skladu s uvjetima dopuštenosti. Stoga je veliko vijeće odlučilo ispitati dopuštenost novih prigovora koji su se odnosili na razdoblje od 6. travnja 1941. do 8. listopada 1991. godine.

S obzirom da su novi prigovori izneseni u očitovanjima pred velikom vijećem 13. veljače 2017., a domaći postupci na koje su se odnosili bili su okončani 30. rujna 2009. odnosno 4. listopada 2011., slijedi da su oni podneseni izvan šestomjesečnog roka propisanog člankom 35. stavkom 1. Konvencije te su stoga proglašeni nedopuštenima.

Veliko vijeće je zatim razmotrilo osnovanost preostalog dijela zahtjeva koji se odnosio na razdoblje od 1912. do 1941. godine. S tim u vezi, veliko vijeće je primijetilo da je drugostupanjski sud drugačije tumačio zakonske odredbe koje se odnose na razdoblje potrebno za stjecanje vlasništva dosjelošću od prvostupanjskog suda. Drugostupanjski sud je primijenio članak 1472. Općeg građanskog zakonika iz 1811. godine i zaključio da je rok potreban za stjecanje prava vlasništva na nekretninama dosjelošću 40 godina, dok je prvostupanjski sud smatrao da je taj rok 20 godina.

Veliko vijeće istaknulo je ranije zauzeti stav Europskog suda da se načelno ne može smatrati da podnositelj ima dovoljno utvrđeno potraživanje koje predstavlja imovinu ako postoji spor oko tumačenja i primjene domaćeg prava, te ako se pitanje je li podnositelj ispunio zakonske uvjete s tim u svezi treba raspraviti u sudskom postupku (vidi [Kopecký protiv Slovačke](#), [VV], stavak 35.).

Zadaća je prvostupanjskog suda utvrditi relevantne činjenice i ocjenjivati dokaze.. Europski sud, iako nije vezan činjeničnim utvrđenjima nacionalnih sudova, u pravilu neće odstupiti od njihovih činjeničnih utvrđenja, osim kada za to postoje uvjerljivi razlozi. Budući

da u ovom predmetu nisu postojali razlozi koji bi zahtijevali osporavanje činjeničnih zaključaka hrvatskih sudova, veliko vijeće je zaključilo da zahtjevi podnositelja da budu proglašeni vlasnicima predmetnih nekretnina nisu imali dovoljno osnova u nacionalnom pravu da bi se smatrali "vlasništvom" u smislu članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju, pa jamstva sadržana u toj odredbi nisu primijenjiva na situaciju podnositelja zahtjeva. Stoga je utvrđeno da nije došlo do povrede navedenog članka.

*Ovu analizu izradio je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Analiza ne predstavlja službeni dokument Europskog suda za ljudska prava te nije obvezujuća za taj Sud.*

© 2020. Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskom sudom za ljudska prava