



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME  
EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

## DRUGI ODJEL

### ODLUKA

Zahtjev br. 29688/20  
Ivančica KNEZ  
protiv Hrvatske

Europski sud za ljudska prava (Drugi odjel), zasjedajući  
15. listopada 2024. u odboru u sastavu:

Lorraine Schembri Orland, *predsjednica*,

Frédéric Krenc,

Davor Derenčinović, *suci*,

i Dorothee von Arnim, *zamjenica tajnika odjela*,

uzimajući u obzir:

zahtjev (br. 29688/20) protiv Republike Hrvatske koji je hrvatska  
državljanica gđa Ivančica Knez („podnositeljica zahtjeva”), koja je rođena  
1966. i živi u Zagrebu i koju je zastupao g. S. Babić, odvjetnik u Zagrebu,  
podnijela Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i  
temeljnih sloboda („Konvencija”) dana 4. srpnja 2020.,

odluku da se Vladu Republike Hrvatske („Vlada”), koju je zastupala  
njezina zastupnica, gđa Š. Stažnik, obavijesti o prigovoru o mirnom uživanju  
vlasništva, a da se ostatak zahtjeva odbaci kao nedopušten,

očitovanja stranaka,

nakon vijećanja odlučuje kako slijedi:

## PREDMET SPORA

1. Zahtjev se odnosi na nezakonito ukidanje podnositeljčine građevinske  
dozvole i naknadno odbijanje od strane domaćih sudova njezine tužbe za  
naknadu štete.

### A. Upravni postupak

2. Godine 2003. nadležno tijelo Grada Zagreba izdalo je građevinsku  
dozvolu za rekonstrukciju podnositeljčine kuće, a 29. prosinca 2005.  
potvrdilo je izmjene glavnog projekta koji je bio sastavni dio građevinske

dozvole („dopunska dozvola“). Dopunska dozvola je postala pravomoćna 18. siječnja 2006. („pravomoćna građevinska dozvola“).

3. Nakon očevida koji je izvršio inspektor Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva („Ministarstvo“), dana 29. kolovoza 2006. Ministarstvo je, po pravu nadzora, ukinulo dopunsku dozvolu utvrdivši da je donesena protivno mjerodavnim odredbama Zakona o gradnji („rješenje Ministarstva“).

4. Podnositeljica zahtjeva zatim je podnijela upravnu tužbu protiv rješenja Ministarstva. Presudom od 15. siječnja 2010., koja je postala pravomoćna istoga dana, Upravni sud poništio je rješenje Ministarstva. Pozvao se na praksu Ustavnog suda prema kojoj pravomoćna građevinska dozvola predstavlja „imovinu<sup>1</sup>“ zaštićenu člankom 48. Ustava Republike Hrvatske i člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Štoviše, takav pravomoćan upravni akt mogao se ukinuti samo u postupku i podložno uvjetima predviđenima zakonom; međutim, ni Zakonom o gradnji ni Zakonom o općem upravnom postupku nije predviđena mogućnost ukidanja pravomoćne građevinske dozvole po pravu nadzora. Iz toga je proizlazilo da se pravo na gradnju utvrđeno pravomoćnom odlukom moralo poštovati. Država nije bila ovlaštena, po pravu nadzora, miješati se u takvo pravo ukidanjem pravomoćnog upravnog akta kojim je ono utvrđeno, osim ako je to u interesu države i ako je dotičnoj osobi isplaćena naknada u iznosu tržišne vrijednosti imovine koje je na taj način lišena [pri čemu se podrazumijeva da pravomoćna građevinska dozvola predstavlja „imovinu“]. Budući da je podnositeljica zahtjeva lišena prava na gradnju, a da nije utvrđen interes države za takvo miješanje niti je isplaćena naknada, rješenje Ministarstva bilo je nezakonito.

## **B. Parnični postupak radi naknade štete**

5. Godine 2010. podnositeljica zahtjeva podnijela je tužbu protiv države na temelju zakonodavstva kojim je predviđena odgovornost države za nezakonite radnje državnih tijela te je potraživala naknadu štete pretrpljene zbog nezakonitog rješenja Ministarstva. Konkretno, tvrdila je da više od tri godine nije mogla nastaviti radove na rekonstrukciji svoje kuće, u kojem je razdoblju njezina kuća propadala zbog nepovoljnih vremenskih uvjeta kojima je bila izložena. Potraživala je i izmaklu korist tvrdeći da je, da nije bilo rješenja Ministarstva, mogla završiti radove na rekonstrukciji i iznajmljivati kuću.

---

<sup>1</sup> Pojam „imovina“, koji je Upravni sud Republike Hrvatske koristio u svojoj presudi, širi je od tradicionalnog poimanja „vlasništva“, koje se često ograničava na materijalna dobra. U skladu s autonomnim tumačenjem čl. 1. Protokola br. 1. od strane ESLJP-a, pojam „imovina“ obuhvaća vlasništvo u širem smislu. Ne odnosi se samo na materijalna dobra, već uključuje i nematerijalna prava, pravomoćne građevinske dozvole, te zahtjeve u odnosu na koje osoba može tvrditi da ima barem „legitimno očekivanje“ itd.

6. Presudom od 22. prosinca 2014. Općinski građanski sud u Zagrebu odbio je podnositeljčinu tužbu. Utvrdio je da je podnositeljica zahtjeva, iako nije dokazala izmaklu korist, pretrpjela materijalnu štetu zbog propadanja kuće tijekom razdoblja u kojem nije mogla obavljati radove na rekonstrukciji. Međutim, država se nije mogla smatrati odgovornom za tu štetu jer je Ministarstvo bilo ovlašteno ukinuti dopunsku dozvolu po pravu nadzora i to je učinilo u zakonskom roku. Utvrđenje Upravnog suda da je rješenje Ministarstva bilo nezakonito nije samo po sebi moglo dokazati da je postupanje Ministarstva predstavljalo njegov nepravilan i nezakonit rad.

7. Dana 3. siječnja 2017. Županijski sud u Zagrebu odbio je žalbu podnositeljice i potvrdio prvostupanjsku presudu. Smatrao je da je Ministarstvo postupalo u okviru svoje nadležnosti i da se njegovo postupanje u postupku odlučivanja, u kojem je primjenjivalo i tumačilo propise prema savjesti i uvjerenju, ne može smatrati nepravilnim i nezakonitim radom samo zato što je Upravni sud utvrdio da je pravno stajalište izraženo u rješenju Ministarstva bilo pogrešno.

8. Podnositeljica zahtjeva zatim je podnijela ustavnu tužbu. Pozvala se na mjerodavne odredbe Ustava kojima se jamči jednakost pred zakonom, to da akti upravnih tijela moraju biti utemeljeni na zakonu i da njihova zakonitost podliježe sudskoj kontroli, kao i na pravo na pošten postupak. Nakon što je parafrazirala presudu Upravnog suda i praksu Ustavnog suda na koju se pozvala (vidi stavak 4. ove odluke), tvrdila je da su domaći sudovi pogriješili kad su utvrdili da je Ministarstvo postupalo u okviru svoje nadležnosti kad je ukinulo pravomoćnu građevinsku dozvolu po pravu nadzora. Naprotiv, Upravni sud potvrdio je da Ministarstvo nije bilo ovlašteno za to i da je njegovo rješenje stoga bilo nezakonito. Donoseći [sporno] rješenje, Ministarstvo je počinilo grubu grešku onemogućivši joj nastavak radova na rekonstrukciji, čime joj je prouzročena šteta za koju je odgovorna država.

9. Nakon što je ispitao njezinu ustavnu tužbu na temelju mjerodavnog članka Ustava kojim se jamči pravo na pošten postupak, Ustavni sud tu je tužbu odbio odlukom od 26. veljače 2020., a 6. ožujka 2020. o tome je obavijestio njezina punomoćnika.

### **C. Prigovor**

10. Podnositeljica zahtjeva pred Sudom je prigovorila, na temelju članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, zbog povrede prava na mirno uživanje vlasništva i zabrane lišenja vlasništva. Konkretno, tvrdila je da su odbijanjem njezina tužbenog zahtjeva za naknadu štete domaći sudovi pogrešno potvrdili rješenje Ministarstva kojim joj je nezakonito onemogućena gradnja kuće i uskraćeno pravo vlasništva nad kućom koju bi tako stekla, čime je unaprijed lišena vlasništva i prava na mirno uživanje tog vlasništva.

## OCJENA SUDA

11. Vlada je iznijela nekoliko prigovora o nedopuštenosti tvrdeći, *inter alia*, da se podnositeljica u ustavnoj tužbi nije ni izričito ni u biti pozvala na članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju ni na odgovarajući članak 48. stavak 1. Ustava. Budući da podnositeljica u ustavnoj tužbi nije prigovorila povredi prava na mirno uživanje vlasništva, Vlada je tvrdila da zahtjev treba odbaciti kao nedopušten zbog neiscrpljivanja dostupnih domaćih pravnih sredstava.

12. Podnositeljica zahtjeva nije odgovorila na navedeni prigovor.

13. Sud ponavlja da, da bi domaća pravna sredstva bila pravilno iscrpljena, nije dovoljno da povreda Konvencije „proizlazi” iz činjenica predmeta ili podnesaka podnositelja zahtjeva. Umjesto toga, podnositelj mora stvarno iznijeti prigovor o takvoj povredi (izričito ili u biti) na način koji ne ostavlja sumnju da je prigovor, koji je kasnije podnesen Sudu, stvarno bio istaknut na domaćoj razini (vidi, primjerice, *Fu Quan, s.r.o. protiv Češke Republike* [VV], br. 24827/14, stavak 172., 1. lipnja 2023.).

14. U ovom predmetu podnositeljica zahtjeva, zastupana po odvjetniku, doista se u ustavnoj tužbi nije pozvala na članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju niti se pozvala na relevantnu odredbu Ustava kojom se jamči pravo vlasništva. Umjesto toga, pozvala se na članak 14. stavak 2. i članke 19. i 26. i članak 29. stavak 1. Ustava, odredbe koje odgovaraju člancima 6. i 14. Konvencije i članku 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju. Što je još važnije, kako je istaknula Vlada, nije prigovorila povredi prava vlasništva ni u samoj biti, unatoč tome što je Upravni sud utvrdio da pravomoćna građevinska dozvola predstavlja „imovinu” i da je pitanje njezina ukidanja obuhvaćeno područjem primjene gore navedenih odredbi Konvencije i Ustava. Doista, Sud primjećuje da se takav prigovor ne može izvesti iz pukog parafraziranja presude Upravnog suda u njezinoj ustavnoj tužbi (vidi stavak 8. ove odluke).

15. Umjesto toga, podnositeljica zahtjeva prigovorila je ishodu parničnog postupka za naknadu štete tvrdeći da su domaći sudovi pogrešno zaključili da postupanje Ministarstva nije bilo nezakonito i da država stoga nije odgovorna za nastalu štetu (vidi stavak 8. ove odluke). Ustavni sud je stoga ispitao njezinu tužbu sa stajališta prava na pošteno suđenje (vidi stavak 9. ove odluke), a nije po službenoj dužnosti razmotrio njezino pravo vlasništva – što u svakom slučaju nije dužan učiniti prema hrvatskom pravu (vidi *Merot d.o.o. i Storitve Tir d.o.o. protiv Hrvatske* (odl.), br. 29426/08 i 29737/08, stavak 36., 10. prosinca 2013.). Štoviše, u odgovoru na prigovor Vlade o neiscrpljivanju pravnih sredstava podnositeljica zahtjeva nije niti pokušala dokazati da je u ustavnoj tužbi zapravo prigovorila povredi prava vlasništva (vidi stavak 12. ove odluke).

16. U takvim okolnostima Sud smatra da u svojoj ustavnoj tužbi podnositeljica zahtjeva nije prigovorila zbog povrede svojeg prava na mirno

ODLUKA KNEZ protiv HRVATSKE

uživanje vlasništva na način koji ne ostavlja sumnju da je isti prigovor kasnije podnesen Sudu (usporedi i gore navedeni predmet *Merot d.o.o. i Storitve Tir d.o.o.*, stavci 34. – 38., i stavak 13 ove odluke).

17. Iz toga slijedi da se prigovor Vlade mora prihvatiti. Ovaj je zahtjev stoga nedopušten na temelju članka 35. stavka 1. Konvencije zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava te se stoga mora odbaciti sukladno članku 35. stavku 4.

Iz tih razloga Sud jednoglasno

*utvrđuje* da je zahtjev nedopušten.

Sastavljeno na engleskome jeziku i otpravljeno u pisanom obliku dana 14. studenoga 2024.

Dorothee von Arnim  
zamjenica tajnika

Lorraine Schembri Orland  
predsjednica

Prevela prevoditeljska agencija Alkemist

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