

CASE OF JURIĆ v. CROATIA

(Zahtjev br. [51771/21](#))

PRESUDA

Čl. 6. § 1. (građanski) • Pristup sudu • Odbacivanje kao zastarjelog zahtjeva podnositeljice zahtjeva za naknadu štete zbog oduzimanja njezina zemljišta, evidentiranog kao nerazvrstana cesta i javno dobro, nesrazmjerno je ograničilo njezino pravo na pristup sudu • Nema uočljivih okolnosti koje bi ukazivale na prijenos zemljišta na državu ili na temelju kojih je podnositeljica zahtjeva mogla saznati da joj je zemljište oduzeto prije odluke domaćeg suda u tom smislu • Način na koji su domaći sudovi izračunali zakonski rok zastare u slučaju podnositeljice zahtjeva nije predvidljiv • Podnositeljici zahtjeva uskraćena je mogućnost dobivanja naknade štete • Sama bit prava na pristup sudu je narušena

Pripremljeno od strane Tajništva. Ne obvezuje Sud.

STRASBOURG

7. svibnja 2026.

Ova presuda postaje konačna u okolnostima utvrđenim u članku 44. stavku 2. Konvencije. Može biti predmet uredničkih izmjena.

U slučaju Jurić protiv Hrvatske,

Europski sud za ljudska prava (Prvi odjel), zasjedajući u Vijeću sastavljenom od:
Ivana Jelić, *President*,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato,
Frédéric Krenç,
Davor Derenčinović,
Arthur Kutsch,
Anna Adamska-Gallant , *sutkinje* ,
i Ilse Freiwirth, *tajnica odjela*,

Uzimajući u obzir:

zahtjev (br. [51771/21](#)) protiv Republike Hrvatske podneseno Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Konvencija“) od strane hrvatske državljanke, gđe Vanesse Jurić („podnositeljica zahtjeva“), 15. listopada 2021.;

odluka o obavještanju Vlade RH („Vlada“) o prigovorima koji se odnose na pravo na pristup sudu i pravo na mirno uživanje vlasništva te o proglašavanju ostatka zahtjeva nedopuštenim;

primjedbe stranaka;

Nakon što je održano zatvoreno vijećanje 31. ožujka 2026.,

Donosi sljedeću presudu, koja je donesena tog datuma:

UVOD

1. Zahtjev se odnosi na oduzimanje zemljišta podnositelja zahtjeva, na kojem je 1970-ih izgrađena neklasificirana pristupna cesta, a 2000. godine asfaltirana, u skladu sa Zakonom o cestama iz 2011. kojim su te ceste prenesene u vlasništvo lokalnih vlasti. Podnositelj zahtjeva prigovara na temelju članka 6. stavka 1. Konvencije i članka 1. Protokola br. 1.

• ČINJENICE

2. Podnositeljica zahtjeva rođena je 1982. godine i živi u Rijeci. Zastupao ju je g. B. Čolić, odvjetnik iz Rijeke.

3. Vladu je zastupala njezina zastupnica, gđa S. Stažnik.

4. Činjenice slučaja mogu se sažeti na sljedeći način.

5. Dana 28. srpnja 2011. stupio je na snagu Zakon o cestama. Njime je propisano da sve nerazvrstane ceste – ceste koje se koriste za promet vozila iz bilo kojeg razloga, dostupne su velikom broju korisnika i nisu klasificirane kao javne ceste – postaju javno *dobro* u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Kao takve trebale su se upisati u zemljišne knjige bez obzira na postojeće upise (vidi stavak 20. u nastavku).

6. Podnositeljica zahtjeva je 2013. godine naslijedila nekoliko zemljišnih parcela koje se nalaze u Rijeci od svoje pokojne tete BJ i upisala svoje vlasništvo u zemljišne knjige. Na jednoj od parcela BJ je izgradila kuću, dok je na drugoj 1970-ih izgrađena pristupna cesta. Pristupnu cestu, slijepu *ulicu* koja spaja nekoliko kuća u susjedstvu s glavnom cestom, koristile su i treće strane, a asfaltirana je 2000. godine.

7. Nadležno katastarsko tijelo (*Državna geodetska uprava, Područni ured za Katastar Rijeka*) pokrenulo je 2014. godine postupak za upis u zemljišne knjige pred Općinskim sudom u Rijeci s ciljem evidentiranja pristupne ceste izgrađene preko zemljišta podnositelja zahtjeva kao nerazvrstane ceste. Rješenjem od 4. srpnja 2014., zemljišnoknjižni službenik Općinskog suda u Rijeci podijelio je zemljišnu parcelu podnositelja zahtjeva kroz koju je prolazila pristupna cesta na tri odvojene katastarske čestice, spojio jednu od njih s nekim drugim česticama u novoformiranu jedinstvenu česticu i evidentirao tu novu česticu kao nerazvrstanu cestu – javno dobro u vlasništvu Grada Rijeke.

8. Dana 1. listopada 2015. podnositeljica zahtjeva pokrenula je građanski postupak protiv Grada Rijeke tražeći naknadu za nepravедno bogaćenje, tvrdeći da je dio njezina zemljišta prisvojen bez odluke o eksproprijaciji i bez naknade .

9. Presudom od 24. svibnja 2019., Općinski sud u Rijeci odbacio je tužbeni zahtjev podnositeljice zahtjeva kao zastarjeli. Sud je posebno utvrdio da je dio predmetnog zemljišta doista bio prisvojen, da je na njemu izgrađena nerazvrstana asfaltna cesta te da ni podnositeljica zahtjeva ni njezin prethodnik, BJ, nikada nisu primili odštetu. Ispitao je tužbeni zahtjev podnositeljice zahtjeva prema članku 33. Zakona o vlasništvu (vidi stavak 34. u nastavku) i utvrdio da ima pravo na odštetu kao da je relevantni dio njezina zemljišta bio oduzet. Međutim, primijetio je da je cesta izgrađena 1978. godine, da su od tada provedeni građevinski (održavajući) radovi na sustavu odvodnje oborinskih voda, kanalizacijskom sustavu i javnoj rasvjeti. Također je nekoliko puta asfaltirana, posljednji put 2000. godine. Nakon što je prekriven asfaltom i tako pušten u uporabu, relevantni dio zemljišta više nije mogao biti vraćen prethodnici podnositeljice zahtjeva, koja je time izgubila vlasništvo. Tada je ujedno počeo teći i petogodišnji zakonski rok zastare za traženje naknade štete propisan člankom 225. Zakona o obveznim odnosima (vidi stavak 35. u nastavku). Sukladno tome, rok zastare istekao je najkasnije 1. siječnja 2006. U svojoj presudi, Općinski sud u Rijeci pozvao se, *između ostalog* , na odluku Ustavnog suda od 7. veljače 2017. (vidi stavke 21.-25. u nastavku).

10. Nakon što je njezina tužba u cijelosti odbijena, prvostupanjski sud je također naložio podnositeljici zahtjeva da Gradu Rijeci nadoknadi troškove pravnog zastupanja po odvjetniku u ukupnom iznosu od 27.000 hrvatskih kuna (3.584 eura (EUR)).

11. Presudom od 15. rujna 2020. Županijski sud u Šibeniku odbio je žalbu podnositelja zahtjeva. Konkretno, utvrdivši da je pristupna cesta prije mnogo godina asfaltirana te opremljena javnom rasvjetom i sustavom odvodnje oborinskih voda na trošak Grada Rijeke, potvrdio je zaključak prvostupanjskog suda da je vlasništvo nad tim dijelom zemljišta već oduzeto od podnositeljevog prethodnika, BJ. Budući da su vlasnici mogli tražiti naknadu za svoje zemljište koje je postalo nerazvrstana cesta prije stupanja na snagu Zakona o cestama iz 2011. od trenutka kada je to zemljište oduzeto – bez obzira na to kada je u zemljišnim knjigama zabilježeno kao nerazvrstana cesta – podnositeljev zahtjev je postao zastarjeli.

12. Odlukom od 10. ožujka 2021., Ustavni sud je proglasio ustavnu tužbu podnositeljice nedopuštenom, utvrdivši da slučaj ne pokreće ustavno pitanje. Posebno je primijetio da su prvostupanjski i drugostupanjski sudovi dali dovoljne razloge za odbacivanje njezine tužbe te da su već riješili sve prigovore koje je (ponovno) iznijela u svojoj ustavnoj tužbi, zaključivši da njihove odluke nisu bile proizvoljne. Zatim je ispitao njezine prigovore u vezi s troškovima parnice (vidi stavak 10. gore), u kojem kontekstu je naveo da je, s obzirom na dosljednu praksu u tom pitanju, bilo predvidljivo da je njezina tužba osuđena na propast zbog isteka zakonskog zastarnog roka, također imajući na umu da je ništa nije spriječilo da ranije podnese tužbu. Sud je obavijestio punomoćnika podnositeljice o svojoj odluci 16. travnja 2021.

13. U međuvremenu, 7. listopada 2016., podnositeljica zahtjeva također je zatražila naknadu za izvlaštenje dijela svog zemljišta od Ureda za imovinsko-pravne poslove Primorsko-goranske županije (*Ured državne uprave u Primorsko-goranskoj županiji, Služba za imovinsko-pravne poslove*). Njezin zahtjev je proglašen nedopuštenim prvostupanjskom odlukom od 3. siječnja 2017., s obrazloženjem da formalni uvjeti za pokretanje postupka nisu bili ispunjeni budući da u njezinom slučaju nikada nije donesena odluka o izvlaštenju. Podnositeljici zahtjeva je upućeno da, unatoč tome, može pokrenuti građanski postupak za naknadu štete.

14. Ministarstvo pravosuđa i uprave odlukom od 11. siječnja 2021. odbacilo je žalbu podnositelja zahtjeva protiv prvostupanjske odluke. Podnositelj zahtjeva nije pokrenuo postupak sudskog preispitivanja (upravni spor) protiv prethodne odluke, koja je time postala pravomoćna.

- RELEVANTNI PRAVNI OKVIR I PRAKSA

I. USTAV

15. Relevantne odredbe Ustava Republike Hrvatske (" *Ustav Republike Hrvatske*" , Narodne novine br. 56/1990, s naknadnim izmjenama i dopunama) glase kako slijedi:

Članak 48. stavak 1.

"Pravo vlasništva je zajamčeno."

Članak 50. stavak 1.

„Vlasništvo se može ograničiti ili oduzeti u skladu sa zakonom i u interesu Republike Hrvatske, uz plaćanje naknade koja je jednaka tržišnoj vrijednosti.“

A. Zakonodavstvo o cestama

1. Zakon o cestama iz 1984.

16. Zakon o cestama (Narodne novine br. 29/1984 s naknadnim izmjenama i dopunama), koji je bio na snazi između 1. kolovoza 1984. i 31. prosinca 1990. , sadržavao je odredbe o javnim i nerazvrstanim cestama. Relevantne odredbe glase kako slijedi:

Odjeljak 2

„Cestom se, u smislu ovog Zakona, smatra svaka javna cesta i [svaka] nerazvrstana cesta koja se koristi za promet.“

Odjeljak 3

"Na javnoj cesti ne stječu se nikakva imovinska prava."

Članak 14(1)

„Nerazvrstana cesta je površina koja se koristi za promet na bilo kojoj osnovi i koja je dostupna velikom broju raznolikih korisnika (seoski, poljski i šumski putevi, putevi na nasipima za obranu od poplava i slično).“

2. *Zakon o cestama iz 1990.*

17. Zakon o cestama (Narodne novine br. 42/1990 s naknadnim izmjenama i dopunama; „Zakon o cestama iz 1990.“), na snazi između 18. listopada 1990. i 28. srpnja 1999., regulirao je i javne i nerazvrstane ceste. Relevantne odredbe glase kako slijedi:

Odjeljak 1

„(1) Cesta, u smislu ovog Zakona, je svaka javna cesta i nerazvrstana cesta koja se koristi za promet.“

(2) Javna cesta je svaka klasificirana cesta koja se, na temelju svog društvenog i gospodarskog značaja, klasificira kao ...”

Odjeljak 3

„Javna cesta je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku.“

Odjeljak 5

„(1) Klasifikaciju cesta ... provodi Vlada ... na prijedlog Ministarstva ...“

(2) Razvrstavanje cesta na regionalne i lokalne ceste provodi Ministarstvo...”

Članak 6a

„(1) Nerazvrstana cesta je površina koja se koristi za promet na bilo kojoj osnovi i dostupna je velikom broju korisnika.“

(2) Korištenje, održavanje, zaštita, rekonstrukcija i izgradnja nerazvrstanih cesta ... uređuju se odlukom općine ...”

3. *Zakon o javnim cestama iz 1996.*

18. Zakon o javnim cestama (Narodne novine br. 100/1996 s naknadnim izmjenama i dopunama; „Zakon o javnim cestama iz 1996.“), na snazi između 6. prosinca 1996. i 27. prosinca 2004., isključivo je uređivao javne ceste i nije spominjao nerazvrstane ceste. Relevantne odredbe glase kako slijedi:

Odjeljak 2

„(1) Javna cesta je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i u općoj je uporabi.“

(2) Na javnim cestama ne mogu se stjecati prava vlasništva ili bilo koja druga stvarna prava ni na kojoj osnovi.

Odjeljak 4

„Javne ceste u smislu ovog Zakona su ceste koje se, ovisno o svom društvenom, prometnom i gospodarskom značaju, razvrstavaju u jednu od sljedeće tri skupine:“

1. ... (u daljnjem tekstu „Državne ceste“);
2. ... (u daljnjem tekstu „županijske ceste“);
3. ... (u daljnjem tekstu „lokalne ceste“).“

Odjeljak 5

„(1) Javne ceste iz članka 4. ovoga Zakona klasificiraju se na temelju kriterija koje donosi Vlada Republike Hrvatske.“

(2) Odluku o klasifikaciji javnih cesta kojom se definiraju državne, županijske i lokalne ceste donosi ministar ... i objavljuje se u Narodnim novinama.”

Članak 79

„Javne ceste upisuju se u zemljišne knjige u skladu s propisima koji uređuju zemljišne knjige.“

4. Zakon o javnim cestama iz 2004.

19. Zakon o javnim cestama (Narodne novine br. 180/2004 s naknadnim izmjenama i dopunama; „Zakon o javnim cestama iz 2004.“), na snazi između 28. prosinca 2004. i 27. srpnja 2011., uređivao je samo javne ceste. U početku su javne ceste bile određene kao opće *dobro na* kojem se nisu mogla steći prava vlasništva ili bilo koja druga *stvarna prava* (*dakle*, njihov status je ostao isti kao i prema Zakonu o cestama iz 1990. i Zakonu o javnim cestama iz 1996.). Trebale su se u zemljišnim knjigama evidentirati kao zajedničko dobro svih, u skladu s propisima koji uređuju zemljišne knjige. Međutim, izmjene i dopune uvedene 29. prosinca 2009. (Narodne novine br. 153/2009.) promijenile su pravni status javnih cesta. Važno je napomenuti da su javne ceste određene kao javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu države te su se kao takve trebale evidentirati u zemljišnim knjigama. Relevantne odredbe glase:

Pravni status javnih cesta

Članak 2(1)

„(1) Javne ceste su javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske.“

Članak 3(3)

„Javna cesta upisuje se u zemljišne knjige ... kao javno dobro u općoj uporabi i kao [u] neotuđivom vlasništvu Republike Hrvatske ...“

Klasifikacija javnih cesta

Članak 4(1)

„(1) Javne ceste u smislu ovoga Zakona su ceste koje se, ovisno o svom društvenom, prometnom i gospodarskom značaju, razvrstavaju u jednu od sljedeće četiri kategorije:“

- (a) autoceste;
- (b) Državne ceste;
- (c) županijske ceste;
- (d) lokalne ceste.”

Kriteriji za klasifikaciju javnih cesta

Odjeljak 5

„(1) Javne ceste iz članka 4. ovoga Zakona klasificiraju se na temelju kriterija koje donosi Vlada Republike Hrvatske.“

(2) Odluku o klasifikaciji javnih cesta kojom se definiraju autoceste te državne, županijske i lokalne ceste ... donosi ministar ... i objavljuje se u Narodnim novinama.”

5. Zakon o cestama iz 2011.

20. Relevantne odredbe Zakona o cestama (*"Zakon o cestama"* , Narodne novine br. 84/2011 s naknadnim izmjenama i dopunama; „Zakon o cestama iz 2011.“), koji je na snazi od 28. srpnja 2011., glase kako slijedi:

Značenje pojmova

Odjeljak 2

„(1) Za potrebe ovog Zakona, određeni pojmovi imaju sljedeće značenje:“

(a) „javne ceste“ su ceste klasificirane kao javne ceste u skladu s ovim Zakonom, koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima utvrđenim ovim Zakonom i drugim propisima;

- (b) „autoceste“ su javne ceste ...;
- (c) „Državne ceste“ su javne ceste ...;
- (d) „županijske ceste“ su javne ceste ...;
- (e) „lokalne ceste“ su javne ceste ...;

(f) „nerazvrstane ceste“ su ceste koje se koriste za promet vozila kojima se svatko može slobodno koristiti ... i koje nisu klasificirane kao javne ceste u smislu ovog Zakona ...”

II. Javne ceste

Pravni status javnih cesta

Članak 3(1)

„(1) Javne ceste su javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske.“

VIII. Nerazvrstane ceste

Definicija neklasificiranih cesta

Članak 98

„(1) Nerazvrstane ceste su ceste koje se koriste za promet vozila, a kojima se svatko može slobodno koristiti ... i koje nisu klasificirane kao javne ceste u smislu ovog Zakona, a posebno:“

– ceste [koje se nalaze] u ... gradovima s više od 35.000 stanovnika i gradovima koji su sjedišta županija, a koje su Odlukom o razvrstavanju javnih cesta na državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste (Narodne novine br. [54/08.](#) , [122/08.](#) , [13/09.](#) , [104/09.](#) i [17/10.](#)) razvrstane kao javne ceste,

...

– pristupne ceste stambenim, poslovnim i drugim zgradama;

...

(2) Ceste iz prve alineje stavka 1. ovog članka određuju se odlukom ministra...

(3) Odluka iz stavka 2. ovog članka objavljuje se u Narodnim novinama.

Pravni status nerazvrstane ceste

Članak 101(1)

„Nerazvrstana cesta je javno [imovina] u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području cesta nalazi.“

Upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige

Članak 131

„(1) Ceste koje se na dan stupanja na snagu ovoga Zakona koriste za promet vozila iz bilo kojeg razloga, koje su dostupne velikom broju korisnika i koje nisu klasificirane kao javne ceste u smislu ovoga Zakona, postaju neklasificirane ceste.“

(2) Postojeći zemljišnoknjižni upisi koji se odnose na nerazvrstane ceste iz stavka 1. ovog članka, u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, zamjenjuju se *po vlastitoj volji* upisom nerazvrstane ceste – javnog dobra u općoj uporabi – kao [u] neotuđivom vlasništvu jedinice lokalne samouprave.

(3) Nerazvrstane ceste iz stavka 1. ovog članka koje nisu upisane u zemljišnu knjigu ili čije stvarno stanje nije zabilježeno u toj knjizi upisuju se u zemljišnu knjigu *po službenoj dužnosti* na temelju obrasca za upis koji katastarska tijela podnose zemljišnoknjižnom sudu na vlastitu inicijativu nakon što je nerazvrstana cesta ili njezino stvarno stanje zabilježeno u katastru.

(4) Nerazvrstane ceste izgrađene prije dana stupanja na snagu [ovog Zakona] koje nisu evidentirane u katastru ili čije stvarno stanje nije evidentirano, evidentiraju se u katastru na temelju geodetske snimke ... koju je pribavila i nadležnom katastarskom tijelu dostavila jedinica lokalne samouprave ...

...

(6) Nerazvrstane ceste iz stavka 1. ovog članka upisuju se u zemljišne knjige kao javno [imovina] u općoj uporabi i kao [u] neotuđivom vlasništvu jedinice lokalne samouprave ... bez obzira na postojeće upise u zemljišne knjige.

(7) Nekretnine koje se smatraju nerazvrstanom cestom prema ovom Zakonu i koje su se koristile kao nerazvrstana ili javna cesta prije 1. siječnja 1997. javno su [imovina] u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području cesta nalazi.“

Članak 133(1)

„Nerazvrstane ceste iz članaka 131(1) i 132(1) ovog Zakona upisuju se u katastar i zemljišnu knjigu kao nerazvrstane ceste – javno [dobro] u općoj uporabi – i kao u neotuđivom vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalaze, bez obzira na postojeću registraciju vlasništva i/ili drugih stvarnih prava *treće strane*.

6. Praksa Ustavnog suda

a. Odluka od 7. veljače 2017.

21. U odluci br. UI-6326/2011 od 7. veljače 2017., Ustavni sud je odbio osam zahtjeva za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti članaka 131.-133. Zakona o cestama iz 2011 .

22. Sud je prvo objasnio da prema relevantnom domaćem pravu koje je bilo na snazi prije 2009. godine, javne ceste nisu mogle biti u vlasništvu, čak ni države. Kao rezultat zakonskih promjena iz 2009. godine, država je postala vlasnik svih javnih cesta na teritoriju Hrvatske po sili zakona (vidi stavak 19. gore).

23. Ustavni sud je nadalje utvrdio da su nerazvrstane ceste u smislu Zakona o cestama iz 2011. bile dio veće skupine javnih cesta koje su postojale na teritoriju Hrvatske u trenutku stupanja na snagu tog Zakona i koje su u to vrijeme bile u državnom vlasništvu. Zakon o cestama iz 2011. samo je reklasificirao postojeće javne ceste prema njihovim tehničkim karakteristikama u (a) javne ceste, koje su trebale ostati u državnom vlasništvu, i (b) nerazvrstane ceste, koje su trebale biti prenesene iz državnog vlasništva u vlasništvo jedinica lokalne samouprave. Dakle, sve javne i nerazvrstane ceste u smislu Zakona o cestama iz 2011. bile su one koje su prešle u državno vlasništvo prije stupanja na snagu tog Zakona i u vezi s kojima je „proveden (ili je trebao biti) postupak izvlaštenja i isplaćena naknada“.

24. Međutim, nisu sve takve ceste bile upisane u zemljišne knjige kao u državnom vlasništvu. Članci 131. i 133. stoga su samo uređivali registraciju nerazvrstanih cesta koje su prethodno bile u vlasništvu države u ime jedinica lokalne samouprave, bez obzira na to je li prethodno državno vlasništvo nad tim cestama bilo upisano u zemljišne knjige.

25. Prema mišljenju Ustavnog suda, bivši vlasnici zemljišta s nerazvrstanim cestama nisu bili spriječeni u zaštiti svojih prava, jer su mogli pokrenuti građanski postupak prema općim pravilima građanskog prava i tražiti naknadu za oduzeto im zemljište, ako takva naknada već nije isplaćena. U tom smislu Ustavni sud se posebno pozvao na članak 33. Zakona o vlasništvu (vidi stavak 34. u nastavku).

b. Odluka od 3. studenog 2020.

26. U odluci br. U-III/3062/2019 od 3. studenog 2020., Ustavni sud ispitao je ustavnu tužbu koju su podnijeli podnositelji zahtjeva koji su tvrdili da im je povrijeđeno pravo na pristup sudu u građanskom postupku za neosnovano bogaćenje, u kojem su tvrdili da im je odvjetnik koji ih je zastupao u ranijem građanskom postupku za naknadu štete uskratio novac koji im je u tom postupku dosuđen. Njihov zahtjev je odbačen kao zastarjeli s obrazloženjem da je, u nedostatku osude odvjetnika u kaznenom postupku, zakonski rok zastare istekao

nakon pet godina od dana kada je šteta nastala, odnosno od dana kada je odvjetnik primio isplatu predmetne naknade štete. Ustavni sud primijetio je da su podnositelji zahtjeva saznali za navodno nesavjesno postupanje odvjetnika tek nakon što je kazneni progon postao zastarjeli te je utvrdio da, s obzirom na odnos povjerenja između odvjetnika i klijenta, nisu mogli biti okrivljeni što nisu ranije sumnjali u odvjetnikove postupke. Stoga je utvrdio da su domaći sudovi, time što nisu uzeli u obzir specifične okolnosti zbog kojih podnositelji pritužbi nisu mogli ranije pokrenuti relevantne postupke, neopravdano ograničili njihovo pravo na pristup sudu.

c. Odluka od 24. lipnja 2025.

27. U odluci br. U-III-3726/2021 od 24. lipnja 2025., Ustavni sud je uvažio ustavnu tužbu koju je podnijela tvrtka koja se žalila da joj je u građanskom postupku za naknadu štete povrijeđeno pravo na pravičan postupak i pravo vlasništva. Tvrtka podnositeljica pritužbe tražila je naknadu za svoje zemljište na kojem je izgrađena cesta bez ikakvog postupka eksproprijacije. Nakon stupanja na snagu Zakona o cestama iz 2011., predmetna cesta je po sili zakona postala nerazvrstana cesta, odnosno javno dobro u vlasništvu lokalne vlasti. Drugostupanjski sud odbacio je zahtjev tvrtke za naknadu štete podnesen 2015. kao zastarjeli, utvrdivši da je petogodišnji zastarni rok počeo teći 2009. godine kada je cesta izgrađena i zemljište se više nije moglo vratiti.

28. Ustavni sud ispitao je ustavnu tužbu tvrtke prema članku 48. stavku 1. i članku 50. Ustava Republike Hrvatske, koji jamče pravo vlasništva. Napomenuo je da, iako je predmetno miješanje imalo osnovu u zakonu, naime u članku 131. stavcima 1. i 2. Zakona o cestama iz 2011. (vidi stavak 20. gore), i slijedilo legitimni cilj, tvrtka podnositeljica pritužbe nikada nije primila naknadu za ono što je predstavljalo *de facto* izvlaštenje. Naglasio je da lokalna vlast, koja je postala vlasnik predmetne (nerazvrstane) ceste po sili zakona, nije mogla imati koristi od te situacije bez provođenja postupka izvlaštenja te da drugostupanjski sud nije procijenio utjecaj svog tumačenja na prava tvrtke podnositeljice pritužbe. Ustavni sud je stoga poništio presudu drugostupanjskog suda i vratio predmet na ponovno suđenje.

7. *Praksa Vrhovnog suda*

29. U predmetu br . Rev 1823/1994 od 16. veljače 1999., Vrhovni sud potvrdio je odluku nižeg suda kojom se odbacuje kao zastarjeli zahtjev tužitelja, podnesen 1993., za isplatu naknade za zemljišnu parcelu na kojoj je javna vlast izgradila javnu cestu 1972. i asfaltirala 1978. , a u vezi s kojom nikada nije proveden postupak izvlaštenja. Vrhovni sud je posebno utvrdio da je tužitelj bio protupravno *de facto* lišen svoje zemljišne parcele 1972., ali da više ne može tražiti njezin povrat jer je prenamijenjena u javnu cestu. S obzirom na to, nadalje je utvrdio da je zahtjev tužitelja za isplatu, koji treba ocijeniti kao zahtjev za naknadu, dospio 1972. godine. Relevantni dio te presude glasi kako slijedi:

„Po mišljenju ovog suda, pravo (su)vlasnika na isplatu naknade za imovinu koja mu je oduzeta ne može se ugasiti zbog zastare, sve dok može tražiti njezin povrat. S obzirom na to da, prema nalazima nižih sudova, tužitelj kao bivši vlasnik više ne može tražiti ... [da mu se] vrati posjed predmetne zemljišne parcele iz gore navedenih razloga – koji su nesumnjivo već nastali u trenutku kada je na njegovoj zemljišnoj parceli izgrađena javna cesta, odnosno već 1972. godine – tužiteljev zahtjev za naknadu štete u odnosu na zemljišnu parcelu koja mu je protupravno oduzeta, kao zahtjev za naknadu štete, dospio je 1972. godine kada je tužitelj saznao za štetu i za počinitelja štete, pa je nesumnjivo ugašen zbog zastare prije nego što je tužba u ovom slučaju podnesena 1989. godine ...“

30. U predmetu br. Rev 1555/2011 od 9. studenog 2016., Vrhovni sud potvrdio je presude nižih sudova kojima je odbijena kao zastarjela tužba tužiteljice, podnesena 2003., za isplatu naknade za njezine zemljišne parcele na kojima je 1980-ih izgrađena nerazvrstana cesta (u smislu Zakona o cestama iz 2011.), a asfaltom je 2001. godine prekrivena od strane lokalne vlasti. Relevantni dio te presude glasi kako slijedi:

„Po mišljenju ovog suda i u skladu s njegovom dugogodišnjom praksom (na primjer, od presude br. Rev 1823/1994 od 16. veljače 1999.), zastara zahtjeva za naknadu štete u vezi s protupravnim oduzimanjem nekretnina, kao i u vezi s protupravnim korištenjem istih, počinje teći od dana [kada oštećenik] sazna za štetu i za počinitelja štete, što se u ovom slučaju dogodilo sredinom 1990- ih , te je stoga pravo na traženje naknade štete po bilo kojoj osnovi prestalo jer je zastarjelo prije podnošenja tužbe 22. listopada 2003. To je zato što zahtjev za naknadu štete

zastarijeva tri godine nakon što oštećenik sazna za štetu i za počinitelja štete, a u svakom slučaju ... pet godina od trenutka kada je šteta nastala. Prethodnici tužitelja već su sredinom 1990-ih mogli saznati da je cesta izgrađena i da, s obzirom na njezin pravni status, nisu mogli tražiti njezin povrat, već samo naknadu štete.“

31. U svojoj Uputi za praksu br. Su-IV-123/2024 od 27. svibnja 2024., Građanski odjel Vrhovnog suda izrazio je sljedeće mišljenje:

„Zahtjev za naknadu štete u odnosu na zemljišnu parcelu koja je prisvojena bez provedenog postupka predviđenog zakonom (radi izgradnje ceste) zastarijeva u općem zakonskom roku zastare predviđenom člankom 225. Zakona o obveznim odnosima ... pri čemu rok počinje teći od trenutka kada tužitelj, kao prethodni vlasnik, objektivno više ne može uspješno tražiti povrat i predaju predmetne nekretnine u svoj posjed, što je zapravo trenutak kada je cesta izgrađena i radovi završeni.“

Iznimno, u provedbi odluke Ustavnog suda br. U - III - 3062/2019 od 3. studenog 2020., u okolnostima kada tužitelj, kao prethodni vlasnik, zbog specifičnih okolnosti slučaja, iz opravdanih razloga sazna da je njegova nekretnina prenamijenjena tek kasnije, nakon isteka objektivnog zakonskog zastarnog roka, zakonski zastarni rok počinje teći od trenutka kada sazna da je njegova nekretnina prenamijenjena, bez obzira na trenutak kada više nije mogao uspješno tražiti njezin povrat i predaju u posjed, odnosno bez obzira na trenutak kada je cesta izgrađena i radovi završeni.

32. Odlukom br. Revd-2148/2024 od 13. studenog 2024., Vrhovni sud je tužitelju odobrio podnošenje žalbe zbog sljedećeg pitanja:

„Kada počinje teći zakonski rok za podnošenje zahtjeva za naknadu štete u odnosu na prisvojenu zemljišnu parcelu koja prije stupanja na snagu Zakona o cestama iz 2011. nije bila klasificirana kao javna cesta, nije bila upisana u katastar kao nerazvrstana cesta, niti je kao takva bila upisana u zemljišne knjige u smislu članka 131. (1.-4.) Zakona o cestama iz 2011., u okolnostima kada: za predmetno zemljište nije donesena pravomoćna odluka o izvlaštenju; sporni pravni odnos između stranaka nije riješen nagodbom; bivši vlasnik osporava da je predmetno zemljište predstavljalo cestu u smislu članka 131. (1.) Zakona o cestama iz 2011. prije donošenja potonjeg; i prethodni vlasnik saznao je za status tog zemljišta nerazvrstane ceste, odnosno javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu jedinice lokalne samouprave, tek u postupku u kojem je njegov status upisan u katastar ili u trenutku kada mu je uručena odluka nadležnog zemljišnoknjižnog ureda?“ sud u vezi s registracijom predmetnog zemljišta kao nerazvrstane ceste,

odnosno javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu jedinice lokalne samouprave?

Vrhovni sud je tako odlučio jer je utvrdio da je, s obzirom na odluku Ustavnog suda br. U-III/3062/2019 od 3. studenog 2020. (vidi stavke 26. i 31. gore), kao i na presudu Suda u predmetu *Carbonara i Ventura protiv Italije* (br. [24638/94](#), ECHR 2000-VI), bilo potrebno ponovno razmotriti sudsku praksu o pitanju o kojem je taj sud već odlučio (*između ostalog*, u predmetu br. Rev 1555/2011 od 9. studenog 2016., vidi stavak 29. gore).

8. Doktrina

33. Several Croatian legal scholars and practitioners have expressed the opinion that, before the 2011 Roads Act had entered into force, the legal status of unclassified roads had been unregulated and therefore unclear (see, for example, Kontrec, Damir [Judge of the Supreme Court of Croatia since February 2011]: “Pravni status prometnica i upis u zemljišne knjige” (“The legal status of roads and their registration in the land register”), *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 32, no. 1, pp. 445-71 (2011), and Staničić, Frane [President of the Constitutional Court of Croatia since October 2025]: “Je li Zakonom o cestama 2011. godine (ipak) provedeno faktično izvlaštenje vlasnika nerazvrstanih cesta?” (Did the 2011 Roads Act (nevertheless) bring about a *de facto* expropriation of the owners of unclassified roads?), *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 41, no. 3, pp. 803-25 (2020)).

B. Zakonodavstvo o imovinskim pravima

34. Relevantna odredba Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (*Narodne novine* br. 91/1996 s naknadnim izmjenama i dopunama; „Zakon o vlasništvu“), koji je na snazi od 1. siječnja 1997., propisuje sljedeće:

Kompenzacija

Članak 33

„(1) Vlasništvo se može, u interesu Republike Hrvatske i u skladu sa zakonom, oduzeti (potpuno izvlaštenje) ili ograničiti uspostavljanjem prava na vlasnikovo

nekretnini u korist druge osobe (djelomično izvlaštenje), u kojem slučaju vlasnik ima pravo na naknadu u skladu sa zakonodavstvom o izvlaštenju.“

...

(3) Ako su vlasnici, u odnosu na neku stvar svoje imovine, podvrgnuti ograničenjima radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, okoliša ili javnog zdravlja, koja od njih, ali ne i od svih ostalih vlasnika te imovine, zahtijevaju veću žrtvu ili ih na drugi način stavljaju u položaj sličan onome u kojem bi se nalazili da je izvlaštenje provedeno, imaju pravo na naknadu [na isti način] kao i za izvlaštenje.”

C. Zakon o obvezama

35. Relevantna odredba Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine br. 35/2005 . , s naknadnim izmjenama i dopunama) glasi kako slijedi:

Opći zakonski rok zastare

Članak 225

„Zahtjevi zastarevaju nakon pet godina, osim ako zakonom nije propisan drugi zakonski rok zastare.“

D. Ostalo relevantno zakonodavstvo

36. Relevantna odredba Zakona o parničnom postupku koja se odnosi na ponavljanje postupka nakon pravomoćne presude Europskog suda za ljudska prava, naime članak 428a, navedena je u predmetu *Lovrić protiv Hrvatske* (br. [38458/15](#) , § 24, 4. travnja 2017.).

37. Zakon o komunalnim uslugama (Narodne novine br. 36/1995 s daljnjim izmjenama i dopunama), na snazi između 9. lipnja 1995. i 3. kolovoza 2018., regulirao je održavanje nerazvrstanih cesta, koje je definirao kao površine koje se koriste za promet iz bilo kojeg razloga, dostupne velikom broju korisnika, a koje nisu bile razvrstane ceste u smislu relevantnog zakonodavstva.

38. Zakon o zemljišnim knjigama (Narodne novine br. 91/1996 s daljnjim izmjenama i dopunama), koji je bio na snazi između 1. siječnja 1997. i 5. srpnja 2019., propisivao je, za imovinu zajedničku svima koja je upisana u zemljišne knjige, da se njezin pravni status mora naznačiti u odgovarajućem dijelu registra. Javna

imovina u općoj uporabi trebala se evidentirati kao vlasništvo države, osim ako nije u vlasništvu jedinice lokalne samouprave. U razdoblju do 20. prosinca 2001. taj je Zakon također propisivao da u roku od pet godina od njegova stupanja na snagu Državno odvjetništvo mora pokrenuti odgovarajući postupak radi evidentiranja imovine zajedničke svima u zemljišne knjige.

ZAKON

I. NAVODNO POVREDA ČLANKA 6. STAVKA 1. KONVENCIJE

39. Podnositeljica zahtjeva prigovorila je da je način na koji su domaći sudovi izračunali zakonski rok zastare u njezinom slučaju bio nepredvidiv i da je rezultirao kršenjem njezina prava na pristup sudu. Pozvala se na članak 6. stavak 1. Konvencije, čiji relevantni dio glasi kako slijedi:

„Radi utvrđivanja svojih građanskih prava i obveza ... svatko ima pravo na pravično ... suđenje ... od strane ... suda ...“

40. Osim toga, podnositeljica zahtjeva prigovorila je da su odluke domaćih sudova kojima je odbijen njezin zahtjev za odštetu kao zastarjeli također bile u suprotnosti s njezinim pravom na učinkovit pravni lijek. Pozvala se na članak 13. Konvencije, koji glasi:

„Svatko čija su prava i slobode utvrđene u [Konvenciji] povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim tijelom, bez obzira jesu li povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu.“

41. Sud ponavlja da su jamstva iz članka 6. stavka 1. stroža od onih iz članka 13. (vidi *Kudła protiv Poljske* [GC], br. [30210/96](#), stavak 146., ECHR 2000. - XI) te utvrđuje da se pritužba podnositeljice zahtjeva prema članku 13. treba smatrati uključenom u njezinu pritužbu prema članku 6. stavku 1.

A. Dopustivost

42. Sud primjećuje da ovaj prigovor nije ni očito neosnovan ni nedopušten iz bilo koje druge osnove navedene u članku 35. Konvencije. Stoga se mora proglasiti dopuštenim.

B. Zasluge

1. Argumenti stranaka

a. Podnositelj zahtjeva

43. Podnositeljica zahtjeva tvrdila je da joj je imovina oduzeta 2014. godine, kada je donesena odluka Općinskog suda u Rijeci od 4. srpnja 2014. kojom joj je oduzeto pravo vlasništva. Stoga je njezina građanska tužba podnesena na vrijeme. Domaći su sudovi pogrešno utvrdili da je lokalna vlast asfaltirala cestu 2000. godine (vidi stavke 9. i 11. gore), dok je to zapravo učinila njezina prethodnica, BJ – neosporna vlasnica zemljišta u relevantno vrijeme – i njezini susjedi u čiju je korist postojala služnost prolaza preko njezinog zemljišta. BJ stoga nije mogla već tražiti odštetu 2000. godine, posebno zato što nije imala od koga tražiti naknadu, budući da je asfaltirala cestu o vlastitom trošku.

44. Nadalje, podnositeljica zahtjeva tvrdila je da je pravno pitanje nerazvrstanih cesta složeno. Zakon o cestama ne samo da je nekoliko puta mijenjan u tom smislu, već je to pitanje ispitao i Ustavni sud u svojoj odluci br. UI-6326/11 od 7. veljače 2017. (vidi stavke 21.-25. gore). Ta odluka nije bila dostupna kada je podnijela svoj zahtjev za odštetu 1. listopada 2015.; ipak, prvostupanjski sud se na nju pozvao u svojoj presudi u njezinom slučaju (vidi stavke 8. - 9. gore). Stoga nije mogla biti svjesna - zbog navodno dosljedne prakse domaćih sudova, kako je tvrdio Ustavni sud - da će njezin zahtjev biti odbačen kao zastarjeli. Naprotiv, podnijela je svoj zahtjev u roku od tri godine od saznanja da joj je zemljište oduzeto.

b. Vlada

45. Vlada je tvrdila da je prethodnica podnositeljice zahtjeva, BJ, lišena vlasništva nad predmetnim zemljištem 2000. godine, kada je predmetna nerazvrstana cesta bila prekrivena asfaltom i time „stavljena u uporabu“ – odnosno kada je postala dostupna velikom broju korisnika (vozila). Također je u to vrijeme cesta ispunjavala uvjete prema Zakonu o cestama iz 2011. da bi se smatrala nerazvrstanom cestom. Od tog trenutka počeo je teći petogodišnji rok zastare.

46. Nadalje, Vlada je tvrdila da je način na koji su domaći sudovi izračunali zakonski rok zastare u slučaju podnositelja zahtjeva bio predvidljiv i u skladu s dugogodišnjom praksom domaćih sudova.

47. Naime, ako je vlasnik nekretnine bio lišen posjeda i više nije mogao ponovno stupiti u posjed jer je, na primjer, postala javno dobro, mogao je tražiti odštetu unutar petogodišnjeg općeg zakonskog roka zastare predviđenog člankom 225. Zakona o obveznim odnosima (vidi stavak 35. gore). Taj rok zastare trebao se računati od trenutka kada vlasnik više nije mogao zahtijevati da se nekretnina vrati u njegov posjed. Općenito, u slučaju nerazvrstanih cesta koje su izgrađene prije stupanja na snagu Zakona o cestama iz 2011., taj trenutak je bio kada je nerazvrstana cesta izgrađena.

48. Vlada je također primijetila da je Grad Rijeka redovito provodio radove održavanja na predmetnoj cesti, čemu se ni BJ ni podnositelj zahtjeva nisu protivili.

49. Nadalje, Vlada je tvrdila da je, kada je cesta izgrađena preko predmetnog zemljišta, taj dio zemljišta postao dio javnog vlasništva, čime je vlasništvo podnositelja zahtjeva, odnosno BJ-a, u tom pogledu prestalo. Sama činjenica da je pravni status nerazvrstanih cesta reguliran 2011. godine ne znači da je parcela podnositelja zahtjeva u tom trenutku postala nerazvrstana cesta samo u tom trenutku, već da je u tom trenutku prenesena iz vlasništva države u vlasništvo lokalne vlasti.

50. Vlada je tvrdila da, u skladu s odlukom Ustavnog suda od 7. veljače 2017. (vidi stavke 21. - 25. gore), postupak u kojem je nerazvrstana cesta kao takva zabilježena u zemljišnim knjigama 2014. (vidi stavak 7. gore) nije imao utjecaja na vlasništvo podnositelja zahtjeva nad predmetnim zemljištem. Stoga domaći sudovi nisu mogli izračunati zastarni rok samo od tog trenutka.

2. Procjena Suda

51. Sud ponavlja da pravo na pristup sudu nije apsolutno, već može biti podložno ograničenjima; ona su implicitno dopuštena budući da pravo na pristup, po svojoj prirodi, zahtijeva regulaciju od strane države, koja u tom pogledu uživa određenu slobodu procjene. Ta ograničenja ne smiju ograničavati ili smanjivati pristup osobe na takav način ili u tolikoj mjeri da je narušena sama bit prava. Osim toga, takva ograničenja neće biti spojiva s člankom 6. stavkom 1. ako ne teže legitimnom cilju ili

ako ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između korištenih sredstava i cilja koji se želi postići (vidi *Zubac protiv Hrvatske* [GC], br. [40160/12](#) , § 78, 5. travnja 2018., s daljnjim referencama). Uz to, Sud također naglašava da nije njegova zadaća zamijeniti domaće sudove. Prvenstveno je na nacionalnim vlastima, a posebno sudovima, da rješavaju probleme tumačenja domaćeg zakonodavstva. Sud nije žalbeni sud nacionalnih sudova i nije mu funkcija baviti se činjeničnim ili pravnim pogreškama koje je navodno počinio nacionalni sud, osim ako i u mjeri u kojoj su mogle povrijediti prava i slobode zaštićene Konvencijom (vidi *Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala* [GC], br. [55391/13](#) i 2 druga, § 186, 6. studenog 2018., s daljnjim referencama u njemu).

52. Što se tiče ovog slučaja, Sud primjećuje da je tužba podnositeljice zahtjeva, podnesena 2015. godine s ciljem dobivanja naknade za dio njezina zemljišta – koje je 4. srpnja 2014. godine bilo upisano u zemljišne knjige kao nerazvrstana cesta i javno dobro u vlasništvu Grada Rijeke (vidi stavak 7. gore) – odbačena kao zastarjela. Građanski sudovi smatrali su da je petogodišnji rok zastare predviđen člankom 225. Zakona o obveznim odnosima počeo teći 2000. godine, kada je dotična cesta bila asfaltirana i time postala dostupna velikom broju korisnika, što znači da od tog trenutka njezin prethodni vlasnik više nije mogao ponovno stupiti u posjed tog dijela zemljišta (vidi stavke 9. i 11. gore).

53. Sud ponavlja da postojanje zakonskih zastarnih rokova nije *per se* nespojivo s Konvencijom. Oni služe nekoliko važnih svrha, naime osiguravanju pravne sigurnosti i konačnosti, zaštiti potencijalnih tuženika od zastarjelih tužbi kojima bi moglo biti teško osporiti i sprječavanju nepravde koja bi mogla nastati ako bi sudovi morali odlučivati o događajima koji su se dogodili u dalekoj prošlosti na temelju dokaza koji su mogli postati nepouzdan i nepotpuni zbog proteka vremena (vidi *Vrbica protiv Hrvatske* , br. [32540/05](#) , § 66., 1. travnja 2010., i slučajevi navedeni u njemu; vidi također *Howald Moor i drugi protiv Švicarske* , br. [52067/10](#) i [41072/11](#) , §§ 71-72, 11. ožujka 2014.; i *Sanofi Pasteur protiv Francuske* , br. [25137/16](#) , § 50, 13. veljače 2020.).

54. Nakon što je utvrdio da je ograničenje prava podnositelja zahtjeva na pristup sudu težilo legitimnom cilju, Sud mora dalje ispitati je li način na koji su domaći sudovi primijenili predmetni zakonski rok zastare bio proporcionalan tom cilju (*mutatis mutandis* , *Vrbica* , gore navedeno, §§ 66 i 71).

55. Jedan od koraka u procjeni proporcionalnosti ograničenja pristupa sudu jest ispitivanje je li ono bilo predvidljivo (vidi, na primjer, *Zubac*, gore navedeno, § 87; *Arrozpide Sarasola i drugi protiv Španjolske*, br. [65101/16](#) i 2 druga, § 106, 23. listopada 2018.; i *Hanževački protiv Hrvatske*, br. [49439/21](#), §§ 35-41, 5. rujna 2023.). Sud se posebno mora uvjeriti da se primjena zakonskog roka zastare može smatrati predvidljivom za podnositelja zahtjeva, uzimajući u obzir relevantno zakonodavstvo i sudsku praksu te posebne okolnosti slučaja (vidi *Osu protiv Italije*, br. [36534/97](#), § 35, 11. srpnja 2002.; *Vrbica*, gore navedeno, § 72; i *Majski protiv Hrvatske (br. 2)*, br. [16924/08](#), § 69, 19. srpnja 2011.). Sud smatra da je to središnje pitanje u ovom slučaju.

56. Jedan od glavnih argumenata Vlade bio je da je zemljište podnositelja zahtjeva već postalo javno vlasništvo prije stupanja na snagu Zakona o cestama iz 2011. (vidi stavak 45. gore). Odluka Općinskog suda u Rijeci od 4. srpnja 2014. samo je formalizirala prijenos zemljišta u vlasništvo Grada Rijeke i nije imala utjecaja na prava podnositelja zahtjeva (vidi stavke 7. i 49. - 50. gore). Stoga je, i u skladu s pravilima građanskog prava o traženju naknade za nepokretnu imovinu - čiji se posjed više nije mogao vratiti - primjena zakonskog zastarnog roka u slučaju podnositelja zahtjeva bila predvidljiva (vidi stavke 45. - 47. gore).

57. Taj argument temelji se na tumačenju Ustavnog suda, izraženom u njegovoj odluci od 7. veljače 2017. (vidi stavke 21.-25. gore), da su sve nerazvrstane ceste u smislu Zakona o cestama iz 2011. prije njegovog stupanja na snagu bile dio veće skupine javnih cesta te da je Zakon samo reklasificirao postojeće javne ceste u (a) javne ceste, koje su trebale ostati u vlasništvu države, i (b) nerazvrstane ceste, koje su trebale biti prenesene iz državnog vlasništva u vlasništvo jedinica lokalne samouprave. Prije 2009. te ceste nisu mogle biti u vlasništvu ničije (*res extra commercium*), a 2009. postale su u vlasništvu države po sili zakona. Dakle, sve (javne i) nerazvrstane ceste prešle su u vlasništvo države prije stupanja na snagu Zakona o cestama (vidi stavke 22.-23. gore).

58. U tom smislu, Sud primjećuje da je pravni status javnih cesta već bio definiran prije stupanja na snagu Zakona o cestama iz 2011. (vidi stavke 17. -19. gore).

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 reguliran i stoga nejasan (vidi također stavak 33. gore, u vezi s istim zapažanjem do kojeg su došli nekoliko hrvatskih pravnih znanstvenika i praktičara). Naime, nakon

što je Zakon o cestama iz 1984. ukinut, Zakon o cestama iz 1990. sadržavao je nekoliko odredbi koje su se odnosile na nerazvrstane ceste, ali nije regulirao njihov pravni status; Zakoni o javnim cestama iz 1996. i 2004. odnosili su se samo na javne ceste (vidi stavke 16. - 19. gore). Zakon o komunalnim uslugama, koji je definirao nerazvrstane ceste i regulirao njihovo održavanje, također nije regulirao njihov pravni status (vidi stavak 37. gore). Umjesto toga, njihov pravni status prvi je put izričito reguliran Zakonom o cestama iz 2011. u kojem su određene kao javno dobro u vlasništvu jedinica lokalne samouprave (vidi stavak 20. gore).

60. Pojašnjenje o tome kakav je bio pravni status nerazvrstanih cesta u razdoblju prije stupanja na snagu Zakona o cestama iz 2011. prvi je put dao Ustavni sud u svojoj odluci od 7. veljače 2017., u kojoj je utvrđeno da su u tom razdoblju pripadale većoj skupini javnih cesta te da je njihov pravni status stoga bio jednak statusu javnih cesta (vidi stavak 57. gore). Sud primjećuje da je ovo pojašnjenje došlo više od deset godina nakon što je prethodnica podnositeljice zahtjeva, BJ, prema odlukama domaćih sudova u slučaju podnositeljice zahtjeva, izgubila vlasništvo nad relevantnim dijelom svog zemljišta, te godinu i pol nakon što je podnositeljica zahtjeva podnijela građansku tužbu za naknadu štete (vidi stavke 8. - 9. gore).

61. Stoga ostaje procijeniti je li, s obzirom na posebne okolnosti slučaja, prethodnica podnositeljice zahtjeva, BJ, već 2000. godine mogla znati da je, nakon što je prekrivena asfaltom, cesta izgrađena preko njezina zemljišta postala javna cesta i, kao takva, zajednički posjed svih (*res communes omnium*), te da je stoga izgubila vlasništvo nad predmetnim zemljištem. Međutim, Sud nije uvjeren da je zaključak domaćih sudova u tom pogledu već mogao biti predvidljiv prethodniku podnositeljice zahtjeva, BJ, 2000. godine. To je tako iz sljedećih razloga.

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 donesen nalog o izvlaštenju niti je isplaćena nikakva odšteta u vezi s tim, što je vlastima omogućilo da profitiraju od nezakonite situacije (usporedi *Belvedere Alberghiera Srl 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 „predvidljivim“.

63. Drugo, unatoč dužnosti domaćih vlasti da u zemljišne knjige 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 upisano na BJ-ovo ime kao privatno vlasništvo (vidi stavak 6. gore).

64. Treće, javne ceste trebale su se klasificirati u jednu od nekoliko kategorija, odlukom koja će se objaviti u Narodnim novinama (vidi stavke 17.-19. gore). Međutim, dotična cesta nikada nije bila klasificirana.

65. S obzirom na navedeno, Sud ne može uočiti nikakvu okolnost koja bi BJ već 2000. godine mogla signalizirati da je došlo do promjene vlasničkog statusa relevantnog dijela njezina zemljišta.

66. Vlada je također tvrdila da je način na koji su domaći sudovi izračunali zakonski rok zastare u slučaju podnositeljice zahtjeva bio utemeljen na njihovoj dugogodišnjoj praksi u tom pitanju, koja datira još iz 1999. Međutim, u prilog svom argumentu, Vlada se pozvala na jednu odluku Vrhovnog suda prije 2015., kada je podnositeljica zahtjeva podnijela svoj zahtjev (odluka Vrhovnog suda br. Rev 1823/1994 od 16. veljače 1999., vidi stavak 29. gore). Sud primjećuje da se ta presuda odnosila na cestu koja je nesumnjivo bila javna te da su se činjenice tog slučaja stoga značajno razlikovale od onih u ovom slučaju (vidi stavak 58. gore).

67. Umjesto toga, Sud smatra da je tek putem odluke Općinskog suda u Rijeci od 4. srpnja 2014. (vidi stavak 7. gore) podnositeljica zahtjeva mogla saznati da je pristupna cesta izgrađena preko njezina zemljišta ispunila kriterije prema Zakonu o cestama iz 2011. da bi se okarakterizirala kao nerazvrstana cesta te da je stoga postala javno dobro koje treba prenijeti u vlasništvo Grada Rijeke (usporedi, *mutatis mutandis*, *Carbonara i Ventura*, gore navedeno, § 69., i *Guiso-Gallisay protiv Italije*, br. [58858/00](#), § 93., 8. prosinca 2005.). Konkretno, Sud ne može uočiti nikakve okolnosti na temelju kojih je podnositeljica zahtjeva mogla saznati, čak i nakon donošenja Zakona o cestama iz 2011., da bi se cesta izgrađena na njezinom zemljištu kvalificirala kao nerazvrstana cesta u smislu istog (vidi stavke 62.-64. gore). Stoga nije mogla sa sigurnošću znati da joj je zemljište oduzeto prije 4. srpnja 2014., kada je donesena odluka Općinskog suda u Rijeci (ibid.).

68. Iz navedenog proizlazi da način na koji su domaći sudovi izračunali zakonski rok zastare u slučaju podnositeljice zahtjeva nije bio predvidljiv 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 odštetu

(vidi *Carbonara i Ventura* , gore navedeno, § 71.), te su time nesrazmjerno ograničili njezino pravo na pristup sudu.

69. Kao primjedbu, 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 štete.

70. Međutim, u ovom slučaju Sud zaključuje da je podnositeljica zahtjeva imala pristup domaćim sudovima, ali joj je samo 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 podnositeljica zahtjeva mogla podnijeti građansku tužbu ne mora nužno ispunjavati zahtjeve članka 6. stavka 1.: stupanj pristupa koji pruža nacionalno zakonodavstvo također mora biti dovoljan da osigura „pravo pojedinca 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 podnositelj zahtjeva žali narušila samu bit prava podnositelja zahtjeva na pristup sudu.

72. Sukladno tome , došlo je do kršenja članka 6. stavka 1. Konvencije.

II. DRUGE NAVODNE POVREDE KONVENCIJE

73. Podnositeljica zahtjeva također se žalila, pozivajući se na članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, da je način na koji su domaći sudovi izračunali zakonski rok zastare u njezinom slučaju rezultirao time da je lišena imovine bez naknade.

74. Konačno, pozivajući se na članak 6. stavak 1. Konvencije i članak 1. Protokola br. 1 uz nju, prigovorila je da su joj domaći sudovi, kada su odbacili njezin zahtjev za odštetu kao zastarjeli, naložili da Gradu Rijeci nadoknadi troškove parnice.

75. Sud ponavlja da je u ovom slučaju zahtjev podnositeljice zahtjeva za odštetu odbačen kao zastarjeli te da je, zbog nepredvidivog načina na koji je zakonski rok zastare izračunat u njezinom slučaju, utvrdio kršenje članka 6. stavka 1. Konvencije zbog nedostatka pristupa sudu (vidi stavke 51. - 72. gore). Sukladno tome, ne može nagađati kakav bi bio konačni ishod da je podnositeljica zahtjeva mogla učinkovito tražiti odštetu u postupku koji je bio u skladu sa zahtjevima članka 6. stavka 1. Konvencije.

76. Nadalje, Sud primjećuje da prema članku 428a Zakona o građanskom postupku (vidi stavak 36. gore), podnositelj zahtjeva može tražiti ponovno pokretanje građanskog postupka u odnosu na koji je Sud utvrdio povredu Konvencije.

77. U svjetlu svojih gore navedenih nalaza prema članku 6. stavku 1. Konvencije i uzimajući u obzir mogućnost ponovnog otvaranja građanskog postupka za naknadu štete, Sud smatra da, budući da je ispitao glavna pravna pitanja pokrenuta u ovom zahtjevu, nema potrebe donositi zasebnu odluku o preostalim prigovorima (vidi *Centar za pravne resurse u ime Valentina Câmpeanua protiv Rumunjske* [GC], br. [47848/08](#), § 156, ECHR 2014, s daljnjim referencama).

III. PRIMJENA ČLANKA 41. KONVENCIJE

78. Članak 41. Konvencije glasi:

„Ako Sud utvrdi da je došlo do povrede Konvencije ili njezinih Protokola i ako unutarnje pravo dotične Visoke ugovorne stranke dopušta samo djelomičnu odštetu, Sud će, ako je potrebno, dosuditi pravednu naknadu oštećenoj stranci.“

A. Oštećenje

79. Podnositeljica zahtjeva tražila je 21.323,77 eura (EUR) na ime materijalne štete, uvećano za zakonske zatezne kamate obračunate od 23. srpnja 2015., što je iznos koji odgovara njezinom zahtjevu za naknadu štete za oduzeto zemljište. Nije podnijela zahtjev za nematerijalnu štetu.

80. Vlada je osporila njezin zahtjev.

81. Sud ponavlja da ne može nagađati kakav bi bio konačni ishod da je podnositelj zahtjeva mogao učinkovito tražiti odštetu u postupku koji je bio u skladu

sa zahtjevima članka 6. stavka 1. Konvencije (vidi stavak 75. gore, i vidi, *mutatis mutandis*, *Project-Trade doov Croatia*, br. [1920/14](#), § 110, 19. studenog 2020.).

82. U tim okolnostima, uzimajući u obzir mogućnost prema domaćem pravu da podnositelj zahtjeva zatraži ponovno pokretanje spornog postupka (vidi stavak 76. gore), Sud odbacuje ovaj zahtjev

B. Troškovi i rashodi

83. Podnositeljica zahtjeva također je tražila ukupno 9.565,30 EUR za troškove i izdatke nastale pred domaćim sudovima: 3.583,51 EUR koji odgovaraju troškovima plaćenim odvjetničkom uredu koji je zastupao Grad Rijeku pred domaćim sudovima; 3.583,51 EUR koji odgovaraju troškovima njezina zastupanja po odvjetniku pred domaćim sudovima; 265,44 EUR koji odgovaraju troškovima njezina zastupanja po odvjetniku u upravnom postupku; 829,51 EUR koji odgovaraju troškovima njezina zastupanja po odvjetniku pred Ustavnim sudom; i 1.303,33 EUR koji odgovaraju naknadama plaćenim domaćim sudovima. Također je tražila 1.250 EUR za troškove nastale pred Sudom.

84. Vlada je osporila te tvrdnje.

85. Prema sudskoj praksi Suda, podnositelj zahtjeva ima pravo na naknadu troškova i izdataka samo u mjeri u kojoj je dokazano da su oni stvarno i nužno nastali te da su razumni u pogledu visine. U ovom slučaju, uzimajući u obzir dokumente koje posjeduje i gore navedene kriterije, Sud smatra razumnim dosuditi iznos od 2.079,51 EUR za troškove i izdatke nastale u postupku pred Ustavnim sudom i Sudom, plus sve poreze koji se mogu zaračunati podnositelju zahtjeva. S druge strane, što se tiče preostalih troškova i izdataka nastalih u domaćim postupcima, Sud je mišljenja da ih treba odbiti s obzirom na to da će podnositeljica zahtjeva moći dobiti naknadu (relevantnog dijela) tih troškova u postupku nakon svog zahtjeva za ponavljanje postupka (vidi stavak 75. gore, i vidi *Baljak i drugi protiv Hrvatske*, br. [41295/19](#), § 54, 25. studenog 2021.).

IZ TIH RAZLOGA, SUD, JEDNOGLASNO,

1. *Proglašava* tužbu u vezi s odbacivanjem njezine građanske tužbe dopuštenom zbog zastare;

2. *Utvrđuje* da je došlo do kršenja članka 6. stavka 1. Konvencije;
3. *Presuđuje* da nema potrebe ispitivati dopuštenost i osnovanost ostatka zahtjeva;
4. *Drži*
 - a. da tužena država treba isplatiti podnositelju zahtjeva, u roku od tri mjeseca od dana kada presuda postane pravomoćna u skladu s člankom 44. stavkom 2. Konvencije, 2.079,51 EUR (dvije tisuće sedamdeset devet eura i pedeset i jedan cent), plus sve poreze koji se mogu zaračunati podnositelju zahtjeva, na ime troškova i izdataka;
 - b. da se od isteka gore navedena tri mjeseca do namire plaća jednostavna kamata na gore navedeni iznos po stopi jednakoj graničnoj kamatnoj stopi Europske središnje banke tijekom razdoblja neplaćanja uvećanoj za tri postotna boda;
5. *Odbacuje* preostali dio zahtjeva podnositelja zahtjeva za pravičnu naknadu.

Sastavljeno na engleskom jeziku i objavljeno u pisanom obliku 7. svibnja 2026., u skladu s pravilom 77 §§ 2 i 3 Sudskog poslovnika.

Ilse Freiwirth
Registar

Ivana Jelić
Predsjednik

U skladu s člankom 45. stavkom 2. Konvencije i pravilom 74. stavkom 2. Poslovnika Suda, ovoj presudi prilaže se zajedničko izdvojeno mišljenje sudaca Krenca, Kučsa i Adamske-Gallant.

• ZAJEDNIČKO SUGLASNO MIŠLJENJE SUDACA KRENC, KUČS I ADAMSKA-GALLANT

1. Slažemo se s nalazima ove presude, osim u jednoj specifičnoj točki koja se odnosi na odluku o ograničavanju troškova i izdataka na one nastale pred Ustavnim sudom i pred ovim Sudom.

2. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, kada Sud utvrdi povredu Konvencije, podnositelj zahtjeva ima pravo na naknadu troškova i izdataka u mjeri u kojoj je dokazano da su oni stvarno i nužno nastali te da su razumni u pogledu visine (vidi, između ostalog, *HF i drugi protiv Francuske* [GC], br. [24384/19](#) i [44234/20](#), § 291, 14. rujna 2022., i *Scordino protiv Italije (br. 1)* [GC], br. [36813/97](#), § 283, ECHR 2006-V). To također uključuje domaće troškove i izdatke nastale radi sprječavanja ili ispravljanja povrede Konvencije koju je utvrdio Sud (vidi *Nada*

protiv Švicarske [GC], br. [10593/08](#) , § 243, ECHR 2012; vidi također *Vujović i Lipa DOO protiv Crne Gore (br. 2)* , br. [43050/22](#) , § 119, 27. studenog 2025., i *Legros i drugi protiv Francuske* , br. [72173/17](#) i 17 drugih, § 210, 9. studenog 2023.).

3. U ovom slučaju, Sud je dosudio iznos koji je podnositeljica zahtjeva tražila za troškove i izdatke nastale u postupku pred Ustavnim sudom i Sudom, ali je odbio njezin zahtjev za ostale troškove i izdatke nastale u domaćem postupku (vidi stavak 85. presude). Većina je svoju odluku opravdala činjenicom da će „podnositeljica zahtjeva moći dobiti naknadu (relevantnog dijela) tih troškova u postupku nakon podnošenja zahtjeva za ponavljanje postupka“ (ibid.).

4. Iako vidimo i razumijemo supsidijarnu logiku koja stoji iza ove odluke, koja se temelji na uvjerljivim argumentima, željeli bismo s poštovanjem izraziti svoje rezerve prema ovom pristupu u ovom slučaju.

5. Prije svega, primjećujemo da praksa Suda nije ni blizu ujednačene. Sud je u prošlosti dosuđivao naknadu troškova i izdataka nastalih pred domaćim sudovima, čak i kada je priznao mogućnost ponovnog otvaranja ili preispitivanja slučaja nakon što je utvrdio povredu Konvencije (vidi, na primjer, *Beeler protiv Švicarske* [GC], br. [78630/12](#) , §§ 117-28, 11. listopada 2022.). Može se tvrditi da bi veći stupanj usklađenosti u praksi Suda služio interesima predvidljivosti i, prije svega, osigurao bi jednaki tretman među podnositeljima zahtjeva.

6. Po našem mišljenju, u ovom slučaju treba razlikovati materijalnu štetu koju podnositelj zahtjeva traži zbog nezakonitog izvlaštenja, s jedne strane, i podnositeljevo zahtjeva za troškove i izdatke, s druge strane.

7. U potpunosti se slažemo da bi materijalnu štetu koju traži podnositeljica zahtjeva (vidi stavak 79. presude) trebali procijeniti domaći sudovi nakon ponovnog otvaranja domaćeg postupka (vidi, *mutatis mutandis* , *Lelas protiv Hrvatske* , br. [55555/08](#) , § 86, 20. svibnja 2010.). Sud ne samo da nije dovoljno opremljen za određivanje naknade u tom pogledu, već je, što je još odlučnije, u ovom slučaju utvrdio samo kršenje članka 6. Konvencije. Nije utvrdio da je podnositeljica zahtjeva lišena svoje imovine bez naknade, što je u suprotnosti s člankom 1. Protokola br. 1. Kao što ova presuda navodi, Sud „ne može nagađati kakav bi bio konačni ishod da je podnositeljica zahtjeva mogla učinkovito tražiti naknadu u postupku koji je bio u skladu sa zahtjevima članka 6. stavka 1. Konvencije“ (vidi stavak 81. presude).

8. Međutim, troškovi i izdaci nastali pred domaćim sudovima, a potom i pred Sudom – koji su Sudu omogućili da utvrdi povredu članka 6. Konvencije – predstavljaju zasebnu stvar. Oni su drugačija, zasebna komponenta pravične naknade prema članku 41. Konvencije. Budući da je Sud utvrdio povredu članka 6. zbog nemogućnosti pristupa sudu, podnositelj zahtjeva mogao je tražiti i dobiti naknadu troškova nastalih pred domaćim sudovima u mjeri u kojoj su razumni i nužno povezani s tom povredom.

9. Ne vidimo uvjerljiv razlog za ograničavanje naknade na troškove i izdatke nastale pred Ustavnim sudom i pred našim Sudom. Sud je utvrdio da način na koji su domaći sudovi izračunali zakonski rok zastare u slučaju podnositeljice zahtjeva nije bio predvidljiv za nju i da je narušio samu bit njezina prava na pristup sudu (vidi stavak 71. presude). Ovaj nalaz o povredi članka 6. Konvencije je samostalan i neovisan o mogućnosti da podnositeljica zahtjeva zatraži ponovno pokretanje građanskog postupka radi ostvarivanja odštete.

10. Bojimo se da stav većine stvara pretjerani teret za podnositelja zahtjeva. Prvo, postupak ponovnog otvaranja je mogućnost – a ne obveza – za podnositelja zahtjeva da se uključi u novi (i možda dugotrajan) niz postupaka na nacionalnoj razini. Drugo, ishod početnog zahtjeva podnositelja zahtjeva ostaje neizvjestan ako se slučaj ponovno otvori na nacionalnoj razini. Naknada troškova na domaćoj razini ovisila bi o njezinom uspjehu tamo. Sud ne može nagađati o ishodu takvog postupka i, ako bi taj ishod bio nepovoljan, podnositelj zahtjeva morao bi snositi troškove i izdatke po drugi put i ne bi nadoknadio troškove nastale zbog ranijeg uskraćivanja pristupa sudu, unatoč nalazu Suda o kršenju članka 6. U toj situaciji, podnositelj zahtjeva bi dva puta pretrpio negativne financijske posljedice u vezi s istim zahtjevom.

11. Stoga smatramo da je u ovim okolnostima Sud trebao izravno odlučiti o svim troškovima i izdacima nastalim pred domaćim sudovima. Primjećujemo da je Sud već imao sve potrebne elemente za donošenje odluke o ovoj točki, za razliku od slučaja u pogledu materijalne štete.

12. Iz navedenog proizlazi da je, u trenutnom stanju stvari, jedini ispravan način tumačenja ove presude, po našem mišljenju, smatrati da ona podrazumijeva obvezu nacionalnih vlasti da nadoknade troškove i izdatke nastale na domaćoj razini prije nego što je Sud utvrdio povredu članka 6., pod uvjetom da su povezani s tim nalazom. Podnositelj zahtjeva doista ima pravo na naknadu relevantnog dijela tih

troškova i izdataka, bez obzira na budući ishod zahtjeva za ponavljanje postupka - ako se takav zahtjev postavi.

13. Željeli bismo zaključiti napomenom da bi se pitanje troškova i izdataka pred domaćim sudovima moglo činiti sekundarnim ili sporednim. Ne možemo se složiti s tim mišljenjem. Ono postavlja temeljna pitanja u vezi s načelom supsidijarnosti budući da su te stavke suštinski povezane s učinkovitim pristupom domaćem pravosuđu i, u konačnici, Sudu. Prepuštanje podnositeljima zahtjeva da snose financijske posljedice domaćih postupaka može imati obeshrabrujući učinak, obeshrabrujući pojedince da traže poštivanje svojih konvencijskih prava pred nacionalnim sudovima. Pravo na pristup nacionalnom sudu kao autonomno pravo mora biti praktično i učinkovito, a ne samo teoretsko ili iluzorno.