



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-III-3726/2021

Zagreb, 24. lipnja 2025.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Sanja Bezbradica Jelavić, Dražen Bošnjaković, Ante Galić, Lovorka Kušan, Maša Marochini Zrinski, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Frane Staničić, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenulo trgovačko društvo KOVAČEV-ING d.o.o. sa sjedištem u Zagrebu, zastupano po Đuri Kovačevu, prokuristu, kojeg zastupa Gina Brnić, odvjetnica u Zagrebu, na sjednici održanoj 24. lipnja 2025. donio je

O D L U K U

- I. Ustavna tužba se usvaja.
- II. Ukida se presuda Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske broj: PŽ-4475/2019-7 od 28. travnja 2021.
- III. Predmet se vraća Visokom trgovačkom sudu Republike Hrvatske na ponovni postupak.

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Ustavnu tužbu podnijelo je trgovačko društvo KOVAČEV-ING d.o.o. sa sjedištem u Zagrebu (u daljnjem tekstu: podnositelj), zastupano po Đuri Kovačevu, prokuristu, kojeg zastupa Gina Brnić, odvjetnica u Zagrebu.

Ustavna tužba podnesena je u povodu presude Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske broj: PŽ-4475/2019-7 od 28. travnja 2021. (u daljnjem tekstu: drugostupanjska presuda), kojom je preinačena presuda Trgovačkog suda u Zagrebu broj: P-1176/2017 od 12. travnja 2019. (u daljnjem tekstu: prvostupanjska presuda) u točkama I. i II. izreke na način da je odbijen tužbeni zahtjev podnositelja.

Prvostupanjskom presudom usvojen je tužbeni zahtjev podnositelja da mu tuženik Grad Zagreb isplati iznos od 458.806,98 kuna na ime naknade za izvlaštenje zemljišta koje predstavlja cestu te je naloženo podnositelju da tuženiku naknadi trošak parničnog postupka u iznosu od 68.670,00 kuna (točke I. i II. izreke).

1.1. Podnositelj je 6. travnja 2023. podnio dopunu ustavne tužbe, u kojoj u svrhu dodatnog obrazloženja razloga iznesenih u ustavnoj tužbi, prilaže znanstveni rad prof.

dr. Frane Staničića "Je li Zakonom o cestama 2011. godine (ipak) provedeno faktično izvlaštenje vlasnika nerazvrstanih cesta?" Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci vol. 41. broj 3., 2020., str. 803. - 825.

2. Podnositelj smatra da su mu osporenim drugostupanjskom presudom povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 29. stavkom 1., 48. stavkom 1. i 50. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.). Povrijeđenim smatra i članak 6. stavak 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02., 1/06. i 13/17.; u daljnjem tekstu: Konvencija), kao i članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

3. Za potrebe ustavnosudskog postupka, na temelju članka 69. alineje 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), pribavljeni su spisi: Trgovačkog suda u Zagrebu broj: P-1176/2017 i Grada Zagreba, Gradskog ureda za upravljanje imovinom i stanovanjem klasa: 944-05/06-01/374.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

4. Podnositelj je upisan kao suvlasnik u 548/1594 dijela z.k.č. 532/8 put u površini od 797 m², upisane u zk. ul. 1434 k.o. Gračani, koji suvlasnički dio u naravi iznosi 274 m² navedene čestice.

Na navedenoj je čestici prije 28. srpnja 2011., kada je stupio na snagu Zakon o cestama ("Narodne novine" broj 84/11., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14., 110/18. i 144/21.; u daljnjem tekstu: ZoCest/11), sagrađena cesta koja se od tada koristi u prometu.

1) Postupak pred Gradom Zagrebom, Gradskim uredom za imovinsko-pravne poslove i imovinu grada

4.1. U odnosu na navedenu nekretninu nije proveden postupak izvlaštenja već postupak mirnog rješavanja imovinsko-pravnih odnosa između podnositelja kao vlasnika i Grada Zagreba radi pokušaja nagodbe oko isplate naknade za oduzeto zemljište. Nakon održana dva ročišta 30. srpnja 2014. i 1. rujna 2014. nije sklopljena nagodba i podnositelju nije isplaćena naknada za oduzetu nekretninu.

4.2. U zapisniku Gradskog ureda za imovinsko-pravne poslove i imovinu Grada, Odjela za pripremu zemljišta za gradnju, Odsjeka za imovinsko-pravne poslove od 30. srpnja 2014. navedeno je:

- da je Gradski ured za prostorno uređenje, stambene i komunalne poslove i promet izdao lokacijsku dozvolu klasa: UP/I-350-05/2004-01/1120, ur.broj: 251-05-30/37-2005-14 od 7. travnja 2005. za izgradnju ulice Grašćica - odvojak s pripadajućom javnom rasvjetom i odvodnjom;

- da je na temelju navedene lokacijske dozvole izrađen i od nadležnih tijela potvrđen parcelacijski elaborat RN 971/06 k.o. Gračani kojim je formirana parcela prometnice odvojak ulice Grašćica označena kao z.k.č. 532/8 površine 797 m² k.o. Gračani;

- da je parcelacijski elaborat RN 971/06 k.o. Gračani proveden u zemljišnoj knjizi i katastru zemljišta i da je z.k.č. 532/8, put, površine 797 m² upisana u zk.ul. 1434 k.o. Gračani, između ostalih, kao suvlasništvo podnositelja u 548/1594 dijela (292 m²);

- da je Gradski ured za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet podneskom klasa: 340-01/14-01/811, urbroj: 251-13-92/00214-2 od 31. svibnja 2014. izvijestio da je rješavanje imovinsko-pravnih odnosa za navedenu prometnicu planirano Programom građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području Grada Zagreba za 2014. godinu pod točkom 5. - Rješavanje imovinsko-pravnih poslova, Gradska četvrt Podslijepe i dostavio procjenu tržišne vrijednosti nekretnina;

- da je stalni sudski vještak za graditeljstvo i procjenu nekretnina Zvonimir Ban d.i.g (društvo Vještak Ban d.o.o.) izradio procjenu tržišne vrijednosti nekretnina prema parcelacijskom elaboratu RN 971/06 k.o. Gračani od 29. svibnja 2014. prema kojoj procjeni je vrijednost nekretnina iskazana u iznosu od 54,00 eura/m²;

- da je Služba za vrednovanje nekretnina dostavila očitovanje, podneskom klasa: 940-01/1409/89, urbroj: 251-14-0472-14-6 od 10. srpnja 2014., navodeći da je navedena procjena tržišne vrijednosti nekretnine u skladu s Odlukom o građevinskom zemljištu i utvrđivanju tržišne vrijednosti nekretnina (Službeni glasnik broj 22/13.) i Načelima procjene tržišne vrijednosti nekretnina.

Nakon iznesenog, na Zapisnik Grada Zagreba, Gradskog ureda za imovinsko-pravne poslove i imovinu grada, Odjela za pripremu zemljišta za gradnju, Odsjeka za imovinsko-pravne poslove klasa: 944-05/06-01/374, urbroj: 251-14-22/107-14-68 od 30. srpnja 2014. stranke, među kojima je i podnositelj, izjavile su da "nije suglasan sa procjenom tržišne vrijednosti nekretnina izrađenom od strane sudskog vještaka ... prema kojoj procjeni je vrijednost nekretnina iskazana u iznosu od 54.00 EUR/m²". Podnositelj je je zapisnik vlastoručno potpisao.

Nakon toga, na Zapisnik Grada Zagreba, Gradskog ureda za imovinsko-pravne poslove i imovinu grada, Odjela za pripremu zemljišta za gradnju, Odsjeka za imovinsko-pravne poslove klasa: 944-05/06-01/374, urbroj: 251-14-22/107-14-72 od 1. runa 2014. stranke su upoznate sa prethodno navedenim činjenicama te da je stalni sudski vještak za graditeljstvo i procjenu nekretnina Zvonimir Ban d.i.g (društvo Vještak Ban d.o.o.) izradio procjenu tržišne vrijednosti nekretnina prema parcelacijskom elaboratu RN 971/06 k.o. Gračani od 29. svibnja 2014., prema kojoj procjeni je vrijednost nekretnina iskazana u iznosu od 94,50 eura/m². Podnositelj je potpisao navedeni zapisnik.

U zapisniku je nadalje navedeno:

"Suglasni smo sa procjenom vrijednosti nekretnine označene kao z.k.č. 532/8 k.o. Gračani, koja prema nalazu vještaka iznosi 94,50 E/m², te smo spremni sklopiti ugovor za kupoprodajnu cijenu od 94.50 E/m², s time da nam se kupoprodajna cijena isplati prema suvlasničkim udjelima kako je to uknjiženo u zk.ul. 1434 k.o. Gračani. Sukladno navedenom izjavljujemo pod materijalnom i krivičnom odgovornošću da suvlasničke udjele upisane u zk.ul. 1434 k.o. Gračani ne smatramo spornim, i isplatom prema uknjiženim suvlasničkim udjelima po cijeni od 94,50 E/m² smatramo se u

cijelosti namirena s osnova naknade za nekretninu označenu kao z.k.č. 532/8 put, površine 797 m², upisana u zk.ul. 1434 k.o. Gračani, te se odričemo bilo kakvih daljnjih potraživanja prema Gradu Zagrebu i prema trećim osobama za istu nekretninu. Suglasni smo također da se temeljem kupoprodajnog ugovora briše zabilježba prigovora glede izmjene upisa, upisana pod brojem Z-11521/09 u zk.ul. 1434 k.o. Gračani.

Strankama je zapisnik pročitao na glas, na isti nemaju primjedbe te ga u znak suglasnosti vlastoručno potpisuju."

2) Parnični postupak pred Trgovačkim sudom u Zagrebu broj: P-1176/17, radi isplate

5. Nakon navedenog postupka, podnositelj je 6. svibnja 2015. podnio tužbu protiv tuženika Grada Zagreba radi isplate novčanog iznosa na ime naknade za izvlašteno zemljište koje predstavlja cestu.

U prvostupanjskom postupku utvrđeno je:

- da je podnositelj upisan kao suvlasnik u 548/1594 dijela zkč. 532/8 put u površini od 797 m² upisane u zk. ul. 1434 k.o. Gračani,
- da je na navedenoj nekretnini izgrađena cesta prije 2009. godine;
- da nije proveden upravni postupak izvlaštenja i da podnositelju nije isplaćena naknada za navedenu nekretninu;
- da je na navedenoj nekretnini izgrađena cesta prije 28. srpnja 2011., dakle, prije stupanja na snagu ZoCest-a/11.

5.1. Na temelju navedenih utvrđenja prvostupanjski sud usvojio je tužbeni zahtjev podnositelja uz obrazloženje da podnositelj ima pravo na naknadu za oduzeto vlasništvo od jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba jer potraživanje podnositelja nije u zastari. Navedeno zato što je tek stupanjem na snagu ZoCest-a/11 podnositelj izgubio pravo vlasništva pa je zastarni rok od pet godina iz članka 225. Zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine" broj 35/05. i 41/08.; u daljnjem tekstu: ZOO) počeo teći 8. (pravilno 28. - op. Ustavnog suda) srpnja 2011., stoga, zastara nije nastupila jer je podnositelj podnio tužbu 6. svibnja 2015.

Mjerodavni dio obrazloženja prvostupanjske presude glasi:

"Sud smatra da je tek stupanjem na snagu ZOC tužitelj izgubio pravo vlasništva, dakle 7. kolovoza 2011. kada je naveden Zakon stupio na snagu, a od kojeg datuma je počeo teći zastarni rok u ovoj pravnoj stvari te stoga od navedenog datuma kada je tužitelj izgubio pravo vlasništva, a tuženik kao jedinica lokalne samouprave isto pravo stekao, tužitelj je stekao pravo potraživati naknadu za otuđeno zemljište, a od tog dana do podnošenja tužbe nije protekao petogodišnji zastrani rok.

(...)

To se ne može smatrati da je tužitelj prestao biti vlasnik nekretnine kako to tuženik navodi tijekom postupka izgradnjom prometnice, odnosno bio je vlasnik nekretnine sve do stupanja na snagu ZOC-a.

(...)

To je vidljivo iz Zapisnika Gradskog ureda za imovinsko-pravne poslove i imovinu grada KLASA: 944-05/06-01/374 sastavljenog dana 1. rujna 2014. u prostorijama tuženika iz kojeg proizlazi da je vještak procijenio tržišnu vrijednost predmetne nekretnine te se pregovaralo odnosno usuglasilo da će se sklopiti

kupoprodajni ugovor temeljem kojeg bi se riješile sve obveze tuženika prema vlasnicima nekretnina.

(...)

(...) Sud nije stajališta kako se navedeni Zapisnik ne bi mogao tumačiti kao priznanje duga, no svakako bi se radilo o prekidu zastare u smislu članka 241. ZOO-a budući je tužitelj kao vjerovnik poduzeo pred nadležnim tijelom radnju radi utvrđivanja, osiguranja odnosno ostvarenja tražbine točnije naknade za izvlašteno zemljište koju naknadu sada potražuje predmetnom tužbom."

6. Visoki trgovački sud je osporenom drugostupanjskom presudom preinačio prvostupanjsku presudu ocijenivši da je prvostupanjski sud pogrešno utvrdio da se zastarni rok za potraživanje naknade za oduzetu nekretninu zbog izgradnje ceste, u slučajevima kad oduzimanje nekretnine nije rezultat zakonom propisanog postupka, računa od dana stupanja na snagu ZoCest-a/11. Naime, prema stajalištu drugostupanjskog suda zastarni rok za potraživanje navedene naknade računa se od trenutka kada upisani vlasnik više nije mogao zahtijevati povrat takve nekretnine.

Mjerodavni dio obrazloženja drugostupanjske presude glasi:

"15. Pravo vlasnika na potraživanje naknade za oduzetu nekretninu ne može zastarjeti dok god on može zahtijevati njezin povrat, ali onda kad ne može više zahtijevati njezin povrat, dospijeva njegov zahtjev za naknadu i zastarijeva u općem zastarnom roku. Kad se radi o izgrađenoj cesti, tada se radi o situaciji u kojoj vlasnik zemljišta ne može više tražiti povrat te nekretnine ili njezina dijela na kojem je izgrađena cesta, bez obzira radi li se o javnoj, ili nerazvrstanoj cesti. Slijedom toga, izgradnjom ceste dolazi do situacije da se ne može tražiti povrat takve nekretnine u posjed vlasnika zemljišta na kojem je izgrađena, jer takva nekretnina za upisanog vlasnika više nema niti onu uporabnu vrijednost kakvu je imala prije izgradnje ceste pa tada dospijeva i zahtjev za naknadu za oduzeto zemljište na kojem je izgrađena cesta i od tada počinje i teći rok za naknadu zbog oduzetog zemljišta.

(...)

17. Budući da u konkretnom slučaju nije moguć povrat nekretnine u onoj uporabnoj vrijednosti kakvu je do oduzimanja imala za vlasnika nekretnine od trenutka izgradnje ceste (nesporno je cesta izgrađena prije 2009.) to je nastupila zastara tužiteljevog potraživanja prema odredbi članka 225. ZOO-a, jer je tužba podnesena 6. svibnja 2015.

(...)

19. Odredbom članka 241. ZOO-a propisano je da se zastara prekida podnošenjem tužbe i svakom drugom vjerovnikovom radnjom poduzetom protiv dužnika pred sudom ili drugim nadležnim tijelom radi utvrđivanja, osiguranja ili ostvarenja tražbine.

20. Navedena odredba se primjenjuje samo u slučaju kada je do priznanja duga, odnosno do vjerovnikove radnje poduzete protiv dužnika pred sudom ili drugim nadležnim tijelom radi utvrđivanja, osiguranja ili ostvarivanja tražbine, došlo tijekom zastarnog roka. Kako među strankama nije sporno da je cesta sagrađena prije 2009. to do prekida zastare na temelju navedenog zapisnika nije moglo doći, jer je prije 1. rujna 2014. kada je sastavljen zapisnik, tužiteljeva tražbina bila već zastarjela. Osim toga, predmetni zapisnik po svom sadržaju ne bi se mogao smatrati vjerovnikovom (tužiteljevom) radnjom protiv dužnika pred nadležnim tijelom u smislu odredbe 241. ZOO-a. Iz zapisnika proizlazi da je sastavljen kod tuženika i da su stranke, među kojima je i tužitelj, izjavili da su suglasni s procjenom vrijednosti nekretnine te da su spremni sklopiti kupoprodajni ugovor. Time nije tužitelj pokrenuo postupak protiv tuženika pred nadležnim tijelom niti je u smislu odredbe članka 240. ZOO-a došlo do priznanja duga. Naime, priznanje duga kao način prekida zastare prema odredbi članka 240. stavka 1.

ZOO-a mora biti jasno, određeno i bezuvjetno, a kada se radi o pravnim osobama tada takvo priznanje duga mogu dati isključivo zakonski i drugi zastupnici društva da bi ono bilo valjano, što ovdje nije slučaj."

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA

7. Podnositelj u ustavnoj tužbi navodi da mu je povrijeđeno pravo na pravično suđenje u aspektu nedostatnosti obrazloženja i pravo vlasništva. Navodi da Visoki trgovački sud nije obrazložio zašto u konkretnom slučaju nije primijenio članke 33. i 170. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine" broj 91/96., 68/98. - članak 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, 137/99. - odluka USRH broj: U-I-58/97 i dr., 22/00. - odluka USRH broj: U-I-1094/1999, 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09. i 153/09.; u daljnjem tekstu: ZV) u vezi sa Zakonom o izvlaštenju ("Narodne novine" broj 74/14.) jer je podnositelju oduzeto zemljište radi izgradnje ceste, ali mu nikada nije ni isplaćena naknada ni proveden postupak izvlaštenja.

Stoga, smatra da nije postignuta pravična ravnoteža između zahtjeva općeg interesa i zaštite prava podnositelja na mirno uživanje vlasništva jer mu nije isplaćena naknada za oduzeto zemljište. U odnosu na povredu prava vlasništva podnositelj se poziva na praksu Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (u daljnjem tekstu: ESLJP) u predmetima *Vajagić protiv Hrvatske*, br. 30431/03, presuda od 20. srpnja 2006. i *Carbonara i Ventura protiv Italije*, br. 24638/94, presuda od 30. svibnja 2000.

Navodi da je na njegovoj nekretnini izgrađena cesta prije 2009. godine i zemljište je prestalo biti njegovo vlasništvo te je postalo javno dobro u općoj uporabi bez provođenja postupka izvlaštenja, čime je proizveden učinak potpunog izvlaštenja sukladno članku 33. ZV-a, a time i obveza tuženika na isplatu naknade vrijednosti oduzete nekretnine. Polazeći od navedenog, prema stajalištu podnositelja, ne mogu se primjenjivati pravila o zastarnim rokovima koja vrijede za naknadu štete ili za stjecanje bez osnova jer se na pitanje zastare primjenjuju odredbe Zakona o izvlaštenju prema kojima odluke o oduzimanju nekretnine i određivanje naknade čine jednu cjelinu te pitanje naknade ne predstavlja poseban upravni predmet.

Podnositelj navodi da je stajalište iz osporene presude sukladno stajalištu Vrhovnog suda u presudama broj: Rev-355/1999-2 od 1. srpnja 2003. i Rev-x-311/17 od 7. lipnja 2017., prema kojem se u postupcima radi isplate naknade za nekretnine na kojima su izgrađene ceste bez provedenog postupka izvlaštenja primjenjuje stajalište da se radi o parnici radi ostvarenja novčane tražbine i da zastara nastupa od dana kada tužitelj više nije mogao zahtijevati povrat nekretnine, pod uvjetom da je izgrađena cesta koja je javno dobro. Smatra da je navedeno stajalište Vrhovnog suda zastarjelo i nije u skladu s Ustavom, ZV-om, ZoCest/11 i sa Zakonom o izvlaštenju.

Ističe da je sukladno članku 33. ZV-a izvlaštenje neodvojiva cjelina oduzimanja zemljišta i isplata naknade za oduzeto zemljište i postupak nije okončan dok se ne isplati naknada za oduzeto zemljište dotadašnjem vlasniku, stoga je tumačenje da za takvu obvezu isplate naknade može nastupiti zastara protivna pravu vlasništva.

Zaključno, predložio je da Ustavni sud usvoji ustavnu tužbu i ukine osporenu odluku te predmet vrati Visokom trgovačkom sudu na ponovni postupak.

IV. MJERODAVNO PRAVO I PRAKSA ESLJP-a

8. Članak 33. ZV-a glasi:

"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.

(2) Bude li zakonom nekoj vrsti stvari oduzeta sposobnost da bude objekt prava vlasništva, to za dotadašnje vlasnike takvih stvari proizvodi jednake pravne učinke kao da je glede tih stvari provedeno potpuno izvlaštenje.

(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.

(4) Ne bude li razlog radi kojega je bilo provedeno neko izvlaštenje ostvaren u propisanom, odnosno razumnom roku, izvlaštenik ima pravo zahtijevati da se uspostavi prijašnje pravno i faktično stanje koliko je to najviše moguće, ali tada smije zadržati samo onoliko od primljene naknade koliko je na gubitku u odnosu na stanje kakvo bi prema redovitom tijeku stvari bilo bez izvlaštenja."

Članak 131. ZoCest-a/11 glasi:

"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.

(2) Postojeći upisi u zemljišnim knjigama nerazvrstanih cesta iz stavka 1. ovoga članka u vlasništvu jedinice lokalne samouprave zamijenit će se po službenoj dužnosti upisom nerazvrstane ceste javnog dobra u općoj uporabi kao neotuđivog vlasništva jedinice lokalne samouprave.

(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 Zakona o cestama ('Narodne novine', br. 84/11.) koje nisu evidentirane u katastru ili nije evidentirano njihovo stvarno stanje, evidentiraju se u katastru na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste, a koji pribavlja i nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave, odnosno pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom sukladno propisima iz članka 107. ovoga Zakona i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista.

(5) Prijavni list za prethodnu provedbu u zemljišnoj knjizi iz stavka 4. ovoga članka zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja nadležni ured za katastar na temelju pregledanog i potvrđenog geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste.

(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 uz upis pravne osobe koja upravlja javnom cestom, 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 33. Zakona o izvlaštenju ("Narodne novine" broj 9/94., 35/94., 112/00., 114/01., 79/06., 45/11. i 34/12.) glasio je:

"Članak 33.

Ako vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje, ne prihvati na ime naknade drugu odgovarajuću nekretninu ili ako korisnik izvlaštenja ne može osigurati takvu nekretninu, naknada se određuje u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju, odnosno u vrijeme sklapanja nagodbe.

Tržišna vrijednost je vrijednost izražena u cijeni koja se za određenu nekretninu može postići na tržištu i koja ovisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njezinog utvrđivanja."

Članak 11. Zakonu o izvlaštenju i određivanju naknade ("Narodne novine" broj 74/14., 69/17. i 98/19.; u daljnjem tekstu: Zol):

"Naknada za izvlaštenu nekretninu

Članak 11.

Za izvlaštenu nekretninu vlasniku pripada naknada u visini tržišne vrijednosti nekretnine."

8.1. U predmetu *Carbonara i Ventura protiv Italije*, navedeno, §§ 66. - 70., ESLJP je jasno naveo kako smatra da petogodišnji zastari rok za isplatu naknade od datuma završetka radova ima za posljedicu oduzimanje imovine podnositelja bez prava na dobivanje naknade i kako se radi o takvom miješanju u pravo vlasništva koje se smatra arbitrarnim i koje nije u skladu s člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju i utvrdio da je računanje zastarnih rokova od strane talijanskih sudova bilo nepredvidivo, i to iz razloga što podnositelji zahtjeva sve do 26. studenoga 1993., kad je ESLJP-u dostavljena presuda Kasacijskog suda, nisu znali sa sigurnošću da im je oduzeto njihovo zemljište.

U presudi *Carbonara i Ventura protiv Italije* (navedeno), između ostalog, navedeno je:

"66. Sud također primjećuje da, prema pravilu koje je ustanovio Kasacijski sud u svojoj presudi br. 1464 iz 1983. godine, svako konstruktivno izvlaštenje slijedi nakon nezakonitog oduzimanja posjeda zemljišta. Nezakonitost može postojati na početku, ako je oduzimanje posjeda neovlašteno, ili može nastati naknadno, ako vlasti ostanu u posjedu dulje od ovlaštenog razdoblja. Sud ima rezerve glede spojivosti sa zahtjevom zakonitosti mehanizma koji, općenito govoreći, omogućava vlastima imati koristi od nezakonite situacije u kojemu je zemljoposjedniku serviran *fait accompli*.

67. Konačno, Sud primjećuje da vlasti naknadu za oduzimanje vlasništva ne isplaćuju automatski, nego da je zemljoposjednik mora tražiti u roku od pet godina. To se može pokazati neodgovarajućom zaštitom.

68. U svakom slučaju, Sud treba provjeriti proizvodi li način na koji se domaće pravo tumači i primjenjuje posljedice koje su spojive s načelima Konvencije.

69. U ovom predmetu Sud bilježi da je, na temelju pravila o konstruktivnom izvlaštenju, Kasacijski sud držao da je podnositeljima zahtjeva 28. listopada 1972. godine oduzeto njihovo zemljište. Taj prijenos vlasništva na vlasti dogodio se dakle

tijekom razdoblja posjeda bez pravnog osnova (sine titulo), automatski, po dovršetku javnih radova. Sud smatra da se ova situacija ne može smatrati 'predvidivom' budući da se tek u konačnoj odluci, presudi Kasacijskog suda moglo smatrati da je pravilo o konstruktivnom izvlaštenju djelotvorno primijenjeno. O tom pitanju Sud upućuje na razvoj sudske prakse (vidi stavke 21. - 31. ove presude) i na činjenicu da pravilo sudske prakse ne obvezuje sudove glede njegove primjene (vidi stavak 53. ove presude). Sud stoga nalazi da podnositelji zahtjeva sve do 26. studenoga 1993. godine, kad je tajništvu dostavljena presuda Kasacijskog suda, nisu znali sa sigurnošću da im je oduzeto njihovo zemljište.

70. Drugo, Sud primjećuje da je ova situacija omogućila vlastima steći korist od oduzimanja posjeda zemljišta koji su držali bez pravne osnove od 30. lipnja 1972. godine.

71. Nadalje, Sud primjećuje da je Kasacijski sud primijenio petogodišnji rok zastare od datuma završetka radova (28. listopada 1972. godine). Kao rezultat toga, podnositelji zahtjeva bili su lišni mogućnosti koja im je, u načelu, bila na raspolaganju za dobivanje naknade štete."

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

9. Polazeći od razloga kojima je podnositelj obrazložio ustavnu tužbu, Ustavni sud razmatrao ju je sa stajališta povrede članaka 48. stavka 1. i 50. Ustava, koji u relevantnom dijelu glase:

"Članak 48.

Jamči se pravo vlasništva.
(...)"

"Članak 50.

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

Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi."

9.1. Članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju glasi:

"Članak 1.

ZAŠTITA VLASNIŠTVA

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 uporabu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni."

9.2. Ustavni sud navodi da se članak 48. stavak 1. Ustava (opće jamstvo prava vlasništva) uvijek mora promatrati zajedno s člankom 50. Ustava koji uređuje ustavnopravne mogućnosti njegova oduzimanja, odnosno ograničavanja radi zaštite pojedinih ustavnih vrijednosti odnosno zaštićenih ustavnih dobara.

9.3. U odluci broj: U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009. ("Narodne novine" broj 88/09.) Ustavni sud podrobno je obrazložio ustavni okvir zaštite imovinskih prava u Republici Hrvatskoj, utvrđujući da Ustav poznaje "tri pravila o vlasništvu" koja

korespondiraju s istim takvim pravilima izgrađenim u praksi ESLJP-a kad je riječ o članku 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

U ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske vlasništvo se smije oduzimati samo uz pretpostavke propisane člankom 50. Ustava, tj. zakonom, pod uvjetom da je ono u interesu Republike Hrvatske i uz naknadu tržišne vrijednosti.

Ustavni sud pri tome ističe da se ustavni izričaj "zakonom je moguće ... oduzeti vlasništvo" ne smije tumačiti doslovno, na način da je za oduzimanje vlasništva u svakom pojedinom slučaju potrebno donositi zakon u formalnom smislu. Taj ustavni izričaj znači da zakonom moraju biti propisane pretpostavke pod kojima je, u skladu s Ustavom, dopušteno u pravnim (upravnim ili sudskim) postupcima odlučivati o oduzimanju vlasništva u konkretnim pravnim (upravnim ili sudskim) stvarima (odluke Ustavnog suda broj: U-IIIB-1373/2009, navedeno, i broj: U-III-5723/2016 od 7. svibnja 2019. točka 4. obrazloženja odluke, www.usud.hr).

10. U konkretnoj pravnoj stvari nije sporno da je podnositelj suvlasnik u 548/1594 dijela z.k.č. 532/8 put u površini od 797 m² upisane u zk. ul. 1434 k.o. Gračani, koji suvlasnički dio u naravi iznosi 274 m². Grad Zagreb oduzeo je navedenu nekretninu podnositelju radi izgradnje ceste, ali bez provođenja postupka izvlaštenja, a koja cesta je sukladno ZoCest-u/11 postala nerazvrstana cesta. Sukladno članku 33. stavku 2. ZV-a ako je zakonom navedenoj nekretnini oduzeta sposobnost da bude objekt prava vlasništva, to za podnositelja kao dotadašnjeg vlasnika te nekretnine proizvodi jednake pravne učinke kao da je u pogledu navedene nekretnine provedeno potpuno izvlaštenje. Iako se smatra da je provedeno potpuno izvlaštenje, podnositelju nije za izvlaštenu nekretninu isplaćena naknada.

Dakle, podnositelju je oduzeto zemljište na kojem je izgrađena cesta prije 2009. godine bez provođenja propisanog postupka izvlaštenja i bez isplate naknade za navedenu nekretninu. Stoga takvo postupanje predstavlja miješanje u njegovo pravo vlasništva.

Takvo miješanje predstavlja povredu prava vlasništva ako ne ispunjava uvjete iz članka 1. stavka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, odnosno članka 50. stavka 1. Ustava. Stoga je u konkretnom slučaju potrebno ispitati je li oduzimanje vlasništva bilo propisano zakonom ili je bilo u interesu Republike Hrvatske i je li za tako oduzeto vlasništvo osigurana i isplaćena naknada u tržišnoj vrijednosti oduzete imovine.

10.1. Ustavni sud ocjenjuje da je miješanje utemeljeno na zakonu - člankom 131. stavkom 1. ZoCest-a/11 propisano je da ceste koje se na dan stupanja na snagu ZoCest-a/11, tj. 28. kolovoza 2011. 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 ZoCes-a/11, postaju nerazvrstane ceste, dakle, na suvlasničkom dijelu nekretnine podnositelja izgrađena je nerazvrstana cesta koja je sukladno članku 131. stavku 2. ZoCest-a/11, po službenoj dužnosti postala javno dobro kao neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave, u konkretnom slučaju vlasništvo tuženog Grada Zagreba. Također, miješanje je težilo ostvariti legitimni cilj, odnosno izgradnju prometnice u javnom interesu, u smislu članka 1. stavka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, te članka 50. stavka 1. Ustava.

U konkretnom je slučaju zadaća Ustavnog suda utvrditi je li za tako oduzeto suvlasništvo nekretnine podnositelja osigurana i isplaćena naknada u tržišnoj vrijednosti oduzete imovine.

11. U konkretnom predmetu, podnositelj ne može tražiti povrat nekretnine jer je na njoj izgrađena nerazvrstana cesta koja je u vlasništvu tuženog Grada Zagreba. U takvoj pravnoj i faktičnoj situaciji podnositelj ima pravo na naknadu za oduzeto zemljište na kojem je izgrađena cesta bez provođenja propisanog izvlaštenja.

Prema stajalištu prvostupanjskog suda podnositelju je priznato pravo na naknadu za oduzeto zemljište zbog izgradnje ceste bez provođenja propisanog postupka izvlaštenja uz obrazloženje da nije nastupila zastara potraživanja jer je rok počeo teći stupanjem na snagu ZoCest-a/11 s obzirom na to da je podnositelj tek tada izgubio pravo vlasništva. Prema stajalištu drugostupanjskog suda podnositelju bi pripadalo pravo na naknadu za zemljište da nije nastupila zastara potraživanja prema članku 225. ZOO-a.

12. Dakle, prema stajalištu sudova nije sporno da podnositelj ima pravo na naknadu za oduzeto zemljište zbog izgradnje ceste bez provođenja propisanog postupka izvlaštenja. U odnosu na ostvarenje prava na naknadu vođena su dva postupka.

12.1. Prvi postupak bio je postupak mirnog rješavanja imovinsko-pravnih odnosa između podnositelja kao vlasnika i tijela Grada Zagreba 30. srpnja 2014. i 1. rujna 2014., koji se ne smatra dijelom postupka izvlaštenja. U navedenom postupku dva puta je provedena procjena vrijednosti nekretnine koja je prema drugom nalazu vještaka iznosila 94,50 eura/m², a koju je procjenu podnositelj prihvatio. Međutim, iz spisa nije razvidan razlog zašto nije došlo do nagodbe odnosno do "sklapanja ugovora za kupoprodajnu cijenu od 94,40 eura/m²". Naime, iz zapisnika tijela Grada Zagreba nedvojbeno je izražena volja tuženika Grada Zagreba da riješi imovinsko-pravne odnose za navedenu nerazvrstanu cestu što je bilo predviđeno u Programu građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području Grada Zagreba za 2014. godinu pod točkom 5. "Rješavanje imovinsko-pravnih poslova, Gradska četvrt Podsljeme".

Polazeći od navedenog, podnositelj u prvom postupku nije ostvario pravo na naknadu za oduzeto zemljište zbog izgradnje ceste bez provođenja propisanog postupka izvlaštenja, pri čemu u postupku nije naveden razlog zbog kojeg nije došlo do sklapanja nagodbe.

12.2. Nakon toga je podnositelj pokrenuo drugi postupak, i to 6. svibnja 2015. parnični postupak za isplatu novčanog iznosa na ime naknade za izvlaštenu nekretninu koja predstavlja cestu. Prvostupanjski sud usvojio je tužbeni zahtjev podnositelja ocijenivši da je podnositelj stekao pravo na naknadu za oduzeto vlasništvo nekretnine od jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba s danom stupanja na snagu ZoCest-a/11 kada su nastupili pravni učinci kao da je provedeno potpuno izvlaštenje te nekretnine iz članka 33. stavaka 1. i 2. ZV-a. Međutim, osporenim drugostupanjskom presudom preinačena je prvostupanjska presuda i odbijen je tužbeni zahtjev za isplatom zbog nastupanja zastare iz članka 225. ZOO-a.

Polazeći od navedenog, podnositelj nije ni u drugom postupku ostvario pravo na naknadu za oduzeto zemljište bez provođenja propisanog postupka izvlaštenja za izgradnju ceste.

13. Ustavni sud primjećuje da je podnositelju nekretnina oduzeta bez provođenja zakonom predviđenog postupka za izvlaštenje za izgradnju ceste, za koju u konačnici nije ostvario naknadu tržišne vrijednosti. Naime, sadašnji vlasnik nekretnine tuženik Grad Zagreb ne može izvlačiti korist uslijed oduzimanja vlasništva i proglašenja nekretnine javnim dobrom u općoj uporabi (nerazvrstana cesta) bez provođenja postupka izvlaštenja. Podnositelj, nakon što mu je oduzeto vlasništvo nekretnine, za ostvarivanje je naknade za oduzeto zemljište vodio dva postupka (upravni i parnični), od kojih je jedan postupak vodio sadašnji vlasnik zemljišta Grad Zagreb, a koji su okončani na način da podnositelj ni u jednom postupku nije ostvario pravo na naknadu za oduzeto zemljište.

Dakle, u konkretnom slučaju radi se o oduzimanju vlasništva bez da je za tako oduzeto vlasništvo, nakon što su vođena dva postupka, podnositelju osigurana i isplaćena naknada u tržišnoj vrijednosti oduzete imovine sukladno članku 50. stavku 1. Ustava.

14. Stoga je ocjena Ustavnog suda da u konkretnom slučaju Visoki trgovački sud u osporenoj presudi nije sagledao učinke svoga tumačenja odnosno primjene mjerodavnog prava na situaciju podnositelja, koji je vodio dva postupka radi ostvarivanja prava na naknadu za zemljište oduzeto bez provođenja postupka izvlaštenja, u svjetlu ustavnog jamstva zaštite vlasništva, te je propustio uzeti u obzir ustavni zahtjev sadržan u članku 50. stavku 1. Ustava da se oduzimanje vlasništva neće smatrati ustavnopravno nedopuštenim ako je propisano zakonom, ako je u interesu Republike Hrvatske i ako je za tako oduzeto odnosno ograničeno vlasništvo osigurana i isplaćena naknada u tržišnoj vrijednosti oduzete imovine.

15. Ustavni sud ocjenjuje da je oparenom presudom Visokog trgovačkog suda podnositelju povrijeđeno pravo vlasništva iz članka 48. stavka 1. u vezi s člankom 50. Ustava, zbog neisplate naknade za oduzetu nekretninu.

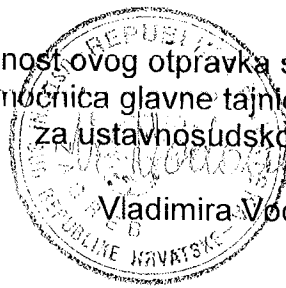
16. Slijedom navedenog, na temelju članaka 73. i 76. Ustavnog zakona, odlučeno je kao pod točkama I., II. i III. izreke.

PREDSJEDNIK
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

Dostava (U-III-3726/2021):

1. Gina Brnić, odvjetnica
 - za podnositelja
 - uz povrat originalaSmičiklasova 23, 10000 Zagreb
2. Trgovački sud u Zagrebu
 - Trg John F. Kennedy 11, 10000 Zagreb
 - uz povrat spisa broj: P-1176/17
3. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske
 - Savska cesta 62, 10000 Zagreb
 - na broj spisa: PŽ-4475/2019
4. Centar za evidenciju i dokumentaciju Suda
5. Spis

Suglasnost ovog otpravka s izvornikom ovjerava
Pomoćnica glavne tajnice Ustavnog suda
za ustavnosudsko poslovanje



Vladimira Vodačević