

## JE LI ZAKONOM O CESTAMA 2011. GODINE (IPAK) PROVEDENO FAKTIČNO IZVLAŠTENJE VLASNIKA NERAZVRSTANIH CESTA?

Izv. prof. dr. sc. Frane Staničić\*

UDK 351.811(497.5)

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.41.3.7>

Ur.: 3. srpnja 2020.

Pr.: 14. listopada 2020.

Pregledni rad

### Sažetak

*Kada je, 2011., stupio na snagu Zakon o cestama, njegovim je odredbama propisano da nerazvrstane ceste postaju javno dobro u općoj upotrebi u neotuđivom vlasništvu jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalaze. Pojavilo se pitanje je li tim zakonom provedeno faktično izvlaštenje zemljišnoknjižnih vlasnika nekretnina od kojih se u naravi sastoji nerazvrstana cesta. Ustavni sud Republike Hrvatske u odluci u postupku u povodu ocjene sukladnosti Zakona o cestama s Ustavom Republike Hrvatske zauzeo je stajalište da su njegove sporne odredbe (kojima se uspostavlja vlasništvo jedinica lokalne samouprave nad nerazvrstanim cestama) isključivo pravno-tehničkog karaktera i da njima nije uspostavljeno vlasništvo nad nerazvrstanim cestama. To je pravno pitanje uvelike bitno i za (bivše) vlasnike (i) u kontekstu utvrđivanja je li protekao zastarni rok za potraživanje naknade za eventualno provedeno faktično izvlaštenje. Autor u radu kritički analizira odluku Ustavnog suda i smatra da je pogrešna. Pritom utvrđuje da je Zakonom o cestama uspostavljeno vlasništvo nad nerazvrstanim cestama i da sporne odredbe nisu bile samo „pravno-tehničkog“ karaktera. Stoga zaključuje da je Zakonom o cestama provedeno faktično izvlaštenje i da se njegovo stupanje na snagu treba promatrati kao trenutak od kada je počela teći zastara za potraživanje naknade za njime provedeno izvlaštenje.*

**Ključne riječi:** javne ceste; nerazvrstane ceste; faktično izvlaštenje; naknada; zastara.

### 1. UVOD

Zakon o cestama (dalje: ZC)<sup>1</sup> koji je stupio na snagu 2011. uspostavio je vlasništvo jedinica lokalne samouprave (dalje: JLS) nad nerazvrstanim cestama (dalje:

\* Dr. sc. Frane Staničić, izvanredni profesor, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu; frane.stanicic@pravo.hr.

1 Zakon o cestama, Narodne novine, br. 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14. i 110/19.

NC) koje leže na njihovom području. Ova bi rečenica trebala biti samorazumljiva kada se pročitaju odredbe čl. 101. ZC-a koji glasi: *Nerazvrstana cesta je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi*, kao i čl. 131. st. 1. ZC-a koji glasi: *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*. te čl. 132. st. 4. koji propisuje da će se NC upisati 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. Međutim, u ustavnosudskom postupku (v. detaljno *infra*), Ustavni sud Republike Hrvatske (dalje: Ustavni sud) zauzeo je stajalište da ZC-om nije uspostavljeno vlasništvo JLS-a nad NC-om, nego da odredbe ZC-a imaju pravno-tehnički karakter. Stoga je autorova osnovna teza da je tek stupanjem na snagu ZC-a 2011. konačno riješen pravni status NC-a i da je tek stupanjem na snagu toga zakona NC postao vlasništvo JLS-a te je time promijenjen njihov vlasničkopravni status. Kako bi to bilo moguće dokazati, nužno je analizirati niz zakona koji su uređivali status cesta u (Socijalističkoj) Republici Hrvatskoj od 1967. Naime, ZC je zadnji u nizu zakona koji su uređivali status (javnih) cesta u Hrvatskoj te ih je nužno analizirati kako bi se pokazalo da niti jedan od njih normativno nije uredio status NC-a, odnosno da je prvi zakon koji je uredio njihov pravni status ZC. To je nužno i kako bi se u daljnjoj analizi pokazala pogrešnost odluke Ustavnog suda U-I-6326/2011 od 7. veljače 2017.<sup>2</sup> Naime, u njoj je sud zaključio da relevantne odredbe ZC-a koje uređuju stvarnopravni status NC-a nemaju stvarnopravne učinke, odnosno da njima nije došlo do promjene u vlasničkopravnim odnosima nego da su one isključivo pravno-tehničkog karaktera. Ustavni je sud zauzeo stajalište da su vlasničkopravne promjene povezane s NC-om nastupile ranijim zakonima koji su uređivali pravni status javnih cesta (dalje: JC). Takvo je stajalište Ustavni sud potvrdio i u kasnijim odlukama.<sup>3</sup> Posljedica toga je nemogućnost fizičkih i pravnih osoba da za nekretnine koje su bile u njihovom vlasništvu, a danas je na njima NC, zatraže i dobiju naknadu za oduzete im nekretnine. Naime, i praksa Vrhovnog suda Republike Hrvatske (dalje: VSRH) također je na stajalištu da su vlasničkopravne promjene i vezano za NC nastale ranije, zakonskim stjecanjem prava vlasništva, odnosno automatskom zakonskom promjenom pravnog statusa.<sup>4</sup> Zbog toga VSRH početak zastare računa bitno prije

2 Narodne novine, br. 23/17.

3 Riječ je o odlukama U-I-276/2015 od 28. travnja 2017., U-III-1829/2013 od 27. veljače 2018. i U-III-1691/2016 od 28. studenog 2019. (dostupne na: [www.usud.hr](http://www.usud.hr)).

4 V., tako, presudu VSRH rev 298/15-2 od 8. lipnja 2016. u kojoj Vrhovni sud ističe: *Dakle, za pravni status nerazvrstane ceste, a o kakvoj cesti bi se radilo na temelju utvrđenog činjeničnog stanja, nije bitno da li se nekretnine na kojima se ista nalazi i dalje vode upisane na neku fizičku ili pravnu osobu. Takvo stanje zapravo egzistira od 2001. kada je bio na snazi ZJC (Zakon o javnim cestama iz 1996., nap. autora), ali u svakom slučaju od tog dana (izgradnje ceste, nap. autora) nema mogućnosti zahtijevanja povrata nekretnina koje su faktično oduzete iz posjeda pravnom predniku tužitelja i na kojima je izgrađena nerazvrstana cesta. U osnovi, Vrhovni sud smatra da činom izgradnje ceste ona stječe pravni status propisan zakonom, bez obzira na to kako je cesta izgrađena i o kakvoj je cesti (JC ili NC) riječ. O autorovom neslaganju s navedenim stajalištem, v. detaljno *infra*.*

stupanja na snagu ZC-a 2011. To je iznimno važno za sve one koji žele i imaju pravo ostvarivati naknadu za oduzete im nekretnine (one koje su postale NC-om i ZC-om JLS-a). Prema tome, ovim se radom dokazuje kako su JLS (odnosno druga javnopravna tijela) mogle steći vlasništvo nad NC-om tek nakon stupanja na snagu ZC-a 2011. jer ranije zakonodavstvo nije uređivalo status NC-a. Naime, autorova osnovna teza jest da je nesporno da su JLS *ex lege* stekle vlasništvo nad NC-om 2011. Prije stupanja na snagu ZC-a nije došlo do promjena u vlasničkopравnim odnosima nad NC-om te su relevantne odredbe ZC-a sve samo ne isključivo pravno-tehničke. Stoga će autor ovu tezu dokazati najavljenom analizom mjerodavnog prava i (ustavno)sudske prakse.

## 2. MJERODAVNO PRAVO

Status (javnih) cesta na području Hrvatske bio je uređen nizom zakona, koji će se radi preglednosti navesti kronološkim redom:

1. Osnovni zakon o javnim putevima iz 1965.,<sup>5</sup>
2. Zakon o javnim cestama iz 1967. (dalje: ZJC 1967),<sup>6</sup>
3. Zakon o javnim cestama iz 1974. (dalje: ZJC 1974),<sup>7</sup>
4. Zakon o cestama iz 1984. (dalje: ZC 1984),<sup>8</sup>
5. Zakon o javnim cestama iz svibnja 1990. (dalje: ZJC 1990/5),<sup>9</sup>
6. Zakon o javnim cestama iz listopada 1990. (dalje: ZJC 1990/10),<sup>10</sup>
7. Zakon o javnim cestama iz 1996. (dalje: ZJC 1996),<sup>11</sup>
8. Zakon o javnim cestama iz 2004. (dalje: ZJC 2004)<sup>12</sup> te
9. Zakon o cestama iz 2011.<sup>13</sup>

Osim navedenih zakona, za ovaj su rad relevantni i sljedeći podzakonski akti:

1. Uredba o mjerilima za razvrstavanje javnih cesta,<sup>14</sup>
2. Odluka o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste,<sup>15</sup>
3. Odluka o cestama na području velikih gradova koje prestaju biti razvrstane

5 Osnovni zakon o javnim putevima, Službeni list SFRJ, br. 27/65., 7/67. i 10/70. i Narodne novine, br. 52/71. i 52/73. (prestao vrijediti stupanjem na snagu Zakona o javnim cestama iz 1974.).

6 Zakon o javnim cestama, Narodne novine, br. 21/67., 24/67., 33/69., 28/70. i 53/1974.

7 Zakon o javnim cestama, Narodne novine, br. 53/74., 5/75., 14/75., 39/75. i 29/84

8 Zakon o cestama, Narodne novine, br. 29/84., 47/86., 24/87. i 47/89.

9 Zakon o javnim cestama, Narodne novine, br. 20/90.

10 Zakon o javnim cestama, Narodne novine, br. 42/90., 34/91., 56/91. - pročišćeni tekst, 61/91., 26/93., 109/93., 29/94., 52/94. i 48/96.

11 Zakon o javnim cestama, Narodne novine, br. 100/96., 76/98., 27/01., 114/01., 117/01., 65/02. i 180/04.

12 Zakon o javnim cestama, Narodne novine, br. 180/04., 82/06., 138/06., 146/08., 152/08., 38/09., 124/09., 153/09., 73/10., 91/10. i 84/2011.

13 Zakon o cestama, Narodne novine, br. 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14. i 110/19.

14 Uredba o mjerilima za razvrstavanje javnih cesta, Narodne novine, br. 57/07., 84/11. i 34/12.

15 Odluka o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste, Narodne novine, br. 122/08., 13/09., 104/09., 123/09., 17/10., 84/11. i 44/12.

u javne ceste.<sup>16</sup>

### **2.1. Predmet uređenja mjerodavnog prava**

Ono što je važno jest činjenica da su svi navedeni zakoni, sve do ZC-a iz 2011., uređivali ponajprije pravni status JC-a, uz iznimku ZC 1984 i ZJC 1990/10 (nakon njegovih izmjena) koji su razlikovali JC i NC. Odnosno, uvijek je nomotehnički primjetno razlikovanje JC-a i onih cesta koje to nisu.

Tako je u ZJC 1967 bilo propisano da se taj zakon primjenjuje isključivo na *izgradnju, rekonstrukciju, održavanje i zaštitu javnih cesta, kao i na uvjete saobraćaja na javnim cestama* (čl. 1.) te je uređivao JC I., II., III. i IV. reda. Iz teksta je zakona zorno da je ZJC 1967 prepoznao i druge ceste koje nisu bile JC, što je jasno vidljivo iz čl. 7. st. 1. koji je propisivao: *Ukrštenje javnih cesta II reda s drugim javnim cestama ili saobraćajnicama koje se ne smatraju javnim cestama* (istaknuo autor) *prema odredbama Osnovnog zakona, mora se izgraditi u dva nivoa u slučajevima kada nadležni organ za sigurnost saobraćaja utvrdi da je to potrebno zbog gustoće motornog saobraćaja ili kada to zahtijevaju drugi razlozi sigurnosti saobraćaja.*

Isto tako, ZJC 1967 propisivao je u čl. 87. sljedeće:

*Općinske skupštine uređuju svojim propisima izgradnju i rekonstrukciju, održavanje, način upotrebe, mjere za zaštitu, nadzor (inspekciju), upravljanje i financiranje održavanja saobraćajnica koje se prema odredbama Osnovnog zakona ne smatraju javnim cestama (ulice, seoski i poljoprivredni putovi i sl.).* U brojnim je njegovim odredbama jasno vidljivo da predmet njegovog uređenja nisu ceste koje se nisu smatrale JC-om (v. odredbe o prometovanju JC-a, zaštiti JC-a itd.), ako i zanemarimo jasnu odredbu čl. 1. ZJC 1967.

Prema odredbama ZJC 1974, *javna cesta je izgrađena površina od općeg značenja za promet koju svatko može slobodno koristiti pod uvjetima i na način određen zakonom* (čl. 1.). Ovaj je zakon razlikovao sljedeće vrste JC-a: magistralne, regionalne i lokalne ceste (čl. 5. st. 1.).<sup>17</sup>

ZJC 1974 definirao je svaku vrstu JC-a u čl. 6. koji je glasio:

Magistralna cesta je međunarodna cesta i javna cesta koja povezuje glavne gradove ili važnija privredna područja SR Hrvatske i drugih republika ili autonomnih pokrajina.

*Regionalna cesta javna je cesta koja povezuje privredna područja u Republici ili koja povezuje dvije ili više općina i posebno je važna za promet u Republici.*

*Lokalna cesta javna je cesta koja povezuje sela i naselja na području općine ili koja je važna za promet na području općine.*

Važniji stupanj JC-a od onih koje to nisu, kao i razlikovanje JC-a od „ostalih“ cesta vidljiv je i iz odredbe čl. 88. ZJC 1974. koji je propisivao:

*Projektom za izgradnju javne ceste moraju se predvidjeti i prostori za izgradnju*

<sup>16</sup> Odluka o cestama na području velikih gradova koje prestaju biti razvrstane u javne ceste, Narodne novine, br. 44/12.

<sup>17</sup> Čl. 9. ZJC 1974 *Javnim cestama, prema ovom zakonu, razumijevaju se i ceste koje povezuju željezničke kolodvore, pomorske luke, pristaništa unutrašnje plovidbe, zrakoplovna pristaništa, kontejnerske terminale ili naselja s javnim cestama (priključne ceste).*

benzinskih stanica, autobusnih stajališta i mjesta za zadržavanje vozila izvan kolnika, utvrditi način njihova priključka kao i način **priključka postojećih cesta i prilaza** (naglasio autor) na javnu cestu.

Činjenica da postoje ceste koje nisu JC i čije uređenje i status nisu predmetom ZJC 1974 vidljiva je i iz odredbe čl. 123. st. 1. koji je glasio:

**Ceste koje spajaju rudnike, kamenolome, ciglane i druge industrijske objekte i postrojenja i turističke objekte s javnim cestama sa suvremenim kolnikom, poljoprivredne i šumske ceste, kao i ceste bez izgrađenog kolnika (zemljane ceste) koje se priključuju na javne ceste sa suvremenim kolnikom, moraju se izgraditi sa suvremenim kolnikom u dužini od najmanje 100 m, računajući od mjesta priključenja na javnu cestu odnosno u cijeloj dužini, ako je objekat udaljen manje od 100 m od mjesta priključenja** (sva isticanja su autorova).

Zakon koji je poznavao NC bio je ZC 1984 koji je u čl. 2. definirao pojam „cesta“ tako da je propisao da se cestom smatra *svaka javna cesta i nerazvrstana cesta na kojima se obavlja promet*. Ovaj je zakon podijelio JC prema namjeni na: auto-ceste, ceste rezervirane za promet motornih vozila, ceste određene za mješoviti promet i ceste određene za pojedine vrste prometa (čl. 9. st. 1.). NC definiran je u čl. 14. koji je propisivao:

*Nerazvrstana cesta je površina koja se koristi za promet po bilo kojoj osnovi i koja je pristupačna većem broju raznih korisnika (seoski, poljski i šumski putovi, putovi na nasipima za obranu od poplava i sl.).*

*Korištenje, održavanje, zaštitu, rekonstrukciju i izgradnju nerazvrstanih cesta, koje se koriste i za potrebe javnog prometa, uređuje općinska skupština u skladu s ovim zakonom, ukoliko pojedina pitanja nisu uređena drugim zakonima.*

Već idući zakon koji je uređivao to pitanje, ZJC 1990/5, nije definirao NC, odnosno uređivao je isključivo JC. Naime, već iz čl. 1. ta je činjenica očita:

*Ovim zakonom uređuje se razvrstavanje cesta, održavanje i zaštita javnih cesta, upravljanje javnim cestama, osnove društveno-ekonomskih odnosa u oblasti održavanja, zaštite, rekonstrukcije i izgradnje javnih cesta, te nadzor nad primjenom ovoga zakona i drugih propisa o cestama.*

Međutim, i iz ovoga zakona možemo zaključiti da uz razvrstane ceste (JC) postoje i druge ceste koje nisu JC te čije pravno uređenje nije predmetom ZJC 1990/5. Tako je čl. 4. bilo propisano što je JC:

*Javna cesta, prema ovom zakonu, je svaka **razvrstana cesta** (istaknuo autor), a ovisno o njenom društvenom i privrednom značaju razvrstava se u magistralnu, regionalnu ili lokalnu cestu.*

Istovjetno uređenje obuhvatio je i ZJC 1990/10 u svom osnovnom tekstu koji je također uređivao isključivo JC, koje su bile razvrstane na magistralne, regionalne i lokalne (čl. 2.). Jedina odredba iz koje je jasno da i dalje postoji NC, ali koji nije predmetom uređenja ovoga zakona je čl. 44. On propisuje da se sredstva koja se ostvare od godišnjih naknada za upotrebu cesta što se plaćaju na traktore i njihova priključna vozila koriste za financiranje radova na NC-u. Međutim, nakon izmjena i dopuna Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama<sup>18</sup> ovaj zakon

18 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama, Narodne novine, br. 34/91.

(koji postaje Zakon o cestama) dijelio je ceste na JC i NC. JC-i su i dalje bili razvrstani na magistralne, regionalne i lokalne. Međutim, u tekst je zakona dodana odredba čl. 6a. koja je glasila:

*Nerazvrstana cesta je površina koja se koristi za promet po bilo kojoj osnovi i koja je pristupačna većem broju raznih korisnika.*

*Korištenje, održavanje, zaštitu, rekonstrukciju i izgradnju nerazvrstanih cesta, kao i poslove nadzora na tim cestama, uređuje odlukom skupština općine odnosno skupština Grada Zagreba u skladu s ovim i drugim zakonima.*

Niti ZJC 1996 nije uređivao pravni status NC-a jer je njegovim čl. 1. bilo propisano da se njime uređuje *pravni položaj javnih cesta, građenje i održavanje javnih cesta, mjere za zaštitu javnih cesta i prometa, koncesije, upravljanje, financiranje i nadzor javnih cesta.*

Prema ovom zakonu, JC je razvrstan (čl. 4.) u tri skupine: državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste.

Idući zakon koji je uređivao JC – ZJC 2004 također je, u skladu s čl. 1. uređivao isključivo njihov pravni status; razvrstavanje JC-a; planiranje, građenje, rekonstrukcija i održavanje JC-a; mjere za zaštitu JC-a i prometa na njima; koncesije; upravljanje; financiranje i nadzor JC-a. ZJC 2004 podijelio je (razvrstao) JC na četiri skupine: autoceste, državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste (čl. 4. st. 1.).

Dodatno, a iz čega je opet vidljivo da se ZJC 2004 isključivo uređuje pravni status JC-a, bilo je propisano (čl. 5.) da se one razvrstavaju u skladu s mjerilima koje donosi Vlada, aktom kojega donosi nadležno ministarstvo. Isto tako, iz ovlasti koje prema ZJC 2004 ima ministar, vidljivo je da se one odnose samo i isključivo na JC (čl. 8. st. 3.-5.). Također, strategija koju donosi Hrvatski sabor, a kojom se utvrđuju ciljevi i plan razvitka odnosi se isključivo na JC.

Stupanjem na snagu ZC-a, 2011., opet se zakonodavno uređuje pravni status nerazvrstanih cesta. Naime, ZC razlikuje dva tipa cesta – JC koji se dijele na autoceste, državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste te NC koji su one ceste koje nisu razvrstane u JC.<sup>19</sup> Očito je, usporedbom sa ZC 1984 i ZJC 1990/10, da ZC uređuje sličan opseg cesta. Prema ZC 1984 NC su bile sve površine pogodne za promet (a koje nisu JC), prema ZJC 1990/10 *površina koja se koristi za promet po bilo kojoj osnovi*, što otprilike odgovara i definiciji NC-a prema ZC-u. U skladu sa ZC-om, NC su *ceste koje se koriste za promet vozilima i koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim ovim Zakonom i drugim propisima, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ovoga Zakona, i to posebice:*

*ceste koje su na području gradova s više od 35.000 stanovnika te gradova koji su sjedišta županija bile razvrstane u javne ceste Odlukom o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste (»Narodne novine« br. 54/08., 122/08., 13/09., 104/09. i 17/10.),*

- *ceste koje povezuju naselja,*
- *ceste koje povezuju područja unutar gradova i naselja,*

<sup>19</sup> Čl. 2. st. 1. t. 6. ZC-a. *ceste koje se koriste za promet vozilima, koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim ovim Zakonom i drugim propisima, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ovoga Zakona.*

- terminali i okretišta vozila javnog prijevoza,
- pristupne ceste do stambenih, poslovnih, gospodarskih i drugih građevina,
- druge ceste na području naselja i gradova (čl. 98. st. 1.).<sup>20</sup>

Važno je pritom naglasiti da su svi JC-i bili taksativno navedeni u Odluci o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste. Stoga je notorno da one ceste koje nisu bile navedene u citiranoj odluci nisu bile JC. Dodatno, kako bi se proveo zakon, bilo je nužno donijeti i Odluku o cestama na području velikih gradova koje prestaju biti razvrstane u javne ceste u kojoj su taksativno navedene ceste koje prestaju biti JC i smatraju se prema ZC-u NC. Odnosno, za proglašenje neke stvari javnim dobrom u općoj uporabi (ili prestanak takvog statusa) uvijek je potreban odgovarajući akt.

Analizom pravnog okvira nedvojbeno se može zaključiti da je zakonodavac uvijek mogao, ali to u pravilu nije činio, urediti pravni status NC. Stoga se ne može smatrati da se na NC mogao primijeniti bilo koji prethodni zakon koji je uređivao pravni status JC-a. Naime, da su se na NC mogli primjenjivati raniji zakoni (prije stupanja na snagu ZC-a), ne bi bilo potrebno novo uređenje pravnog statusa inaugurirano ZC-om.

## **2.2. Pravni status javnih cesta i nerazvrstanih cesta prema mjerodavnom pravu**

U ovom dijelu rada obrađuje se zakonodavno uređenje pravnog statusa cesta u Hrvatskoj u promatranom razdoblju. Ako uzmemo u obzir odredbe ZJC 1967, taj zakon nije uređivao pravni status JC-a budući da je to bilo uređeno Osnovnim zakonom o javnim putevima, a kako je već *supra* spomenuto ovaj zakon nije ni na koji način uređivao NC.

ZJC 1974 propisivao je da je JC *izgrađena površina od općeg značenja za promet koju svatko može slobodno koristiti pod uvjetima i na način određen zakonom* (čl. 1.) te da se na JC ne mogu stjecati imovinska prava (čl. 3.). Stoga je vidljivo da su prema zakonodavnom uređenju JC-i bili *res extra commercium* i dobro u općoj upotrebi dostupno svima. ZC 1984 je na zanimljiv i različit način uređio pravni status JC-a i NC-a.<sup>21</sup> Naime, propisano da se na JC ne mogu stjecati imovinska prava (čl. 3.). Iz toga je razvidno da ZC 1984 vezano za JC dosljedno slijedi dotadašnju koncepciju o JC-u kao dobru u općoj upotrebi izvan pravnog prometa. Međutim, kod NC-a situacija je bila drukčija te nije bilo isključeno stjecanje imovinskih prava na njima. Prema tome, na NC-u je moglo biti pravo vlasništva, kao i druga imovinska prava.<sup>22</sup> Ono što je bitno za naglasiti je i to da su se NC mogle koristiti i za javni promet. U tom je slučaju njihovo korištenje, održavanje, zaštitu, rekonstrukciju i izgradnju uređivala općinska skupština, iako su mogle biti u privatnom vlasništvu. ZJC 1990/5 je izrijekom propisao da je JC dobro u općoj upotrebi (čl. 2.). To znači da je bilo dobro izvan pravnog prometa, kao i prema ranijem zakonodavstvu. Ovaj zakon nije

20 Dodatno, nužno je istaknuti i čl. 100. ZC-a koji propisuje dijelove NC-a.

21 Podsjetimo, ovaj je zakon bio prvi te do stupanja na snagu ZC-a jedini koji je uređivao pravni status NC-a.

22 Tako i Damir Kontrec, „Pravni status prometnica i upis u zemljišne knjige“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 32, br. 1 (2011): 449.

uređivao ni na koji način pravni položaj NC-a. Nakon stupanja na snagu ZJC 1990/10 bilo je propisano, u izvornom tekstu, da je JC dobro u općoj uporabi, a nakon izmjena 1991. da je dobro od interesa za RH (v. čl. 3.). ZJC 1996 propisivao je da je JC dobro od interesa za RH i da je u općoj uporabi te da se na njima ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi (čl. 2.). Stupanjem na snagu ZJC 2004 situacija se nije mijenjala jer je ovaj zakon u svojem neizmijenjenom (do 2009.) tekstu propisivao da je JC opće dobro i da se na njima ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi (čl. 2.). Međutim, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama iz 2009. (dalje: ZIDZJC 2009)<sup>23</sup> uveo je iznimno veliku i važnu promjenu u statusu JC-a u RH. Naime, njime je izmijenjen spomenuti čl. 2. ZJC 2004 na način da je bilo propisano:

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

(2) *Javne ceste se ne mogu otuđiti iz vlasništva Republike Hrvatske niti se na njima mogu stjecati stvarna prava, osim u slučajevima propisanim ovim Zakonom.*

Dakle, nakon stupanja na snagu ZIDZJC 2009 potpuno se promijenio pravni status JC-a u RH koje su od „općeg dobra“ izvan pravnog prometa postale javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu RH koje je načelno neutuđivo. Nužno je naglasiti da se i nakon ove izmjene ZJC 2004 o pravnom statusu NC-a šuti.

Uređenje pravnog statusa JC-a nije se promijenilo nakon stupanja na snagu ZC-a 2011. I dalje je bilo propisano da su JC javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu RH koje je načelno neutuđivo (čl. 3. st. 1. i 2.). Propisano je da će se svi JC-i izgrađeni do dana stupanja na snagu ovoga Zakona, za koje je izrađena snimka izvedenog stanja i koji su evidentirani<sup>24</sup> u katastru, upisati u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi, kao neutuđivo vlasništvo RH uz upis pravne osobe koja upravlja javnom cestom, bez obzira na postojeće upise u zemljišne knjige jer, očito, upisi nakon stupanja na snagu ZIDZJC 2009 nisu bili provedeni. Dodatno, propisano je da su sve nekretnine koje su *prema ovom Zakonu javne ceste i bile su u uporabi kao javne ili nerazvrstane ceste prije 1. siječnja 1997. javno (su) dobro u općoj uporabi u neutuđivom vlasništvu Republike Hrvatske.*

Međutim, ZC uvodi veliku promjenu u pravnom statusu NC-a. Naime, ZC je propisao da je NC javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu JLS-a na čijem se području nalazi te je takvo vlasništvo neutuđivo (čl. 101. st. 1. i 2.). Dakako, relevantne odredbe ZC-a odnose se na buduće NC-e, ali je trebalo riješiti i status postojećih NC-a. Stoga je u prijelaznim i završnim odredbama<sup>25</sup> detaljno propisano da sve 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*

23 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama, Narodne novine, br. 153/09.

24 One JC-e koje nisu bile evidentirane u katastru do stupanja na snagu ZC-a evidentiraju se u katastru na temelju odluke ministra o razvrstavanju u tip JC-a, geodetskog elaborata izvedenog stanja javne ceste i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista. Potom se upisuju u zemljišnu knjigu kao javno dobro u općoj uporabi, kao neutuđivo vlasništvo RH uz upis pravne osobe koja upravlja JC-om, bez obzira na postojeće upise u zemljišnoj knjizi (čl. 124. st. 1. i 2.).

25 Dodatno izmijenjenima Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o cestama, Narodne novine, br. 92/14.



smislu ovoga Zakona, postaju NC (čl. 131. st. 1.). ZC je dodatno propisao da se svi NC-i (oni koji su to postali stupanjem na snagu ZC-a) koji nisu upisani u zemljišnim knjigama ili u tim knjigama nije upisano njihovo stvarno stanje, upisuju u zemljišne knjige po službenoj dužnosti na temelju prijavnog lista koji nakon evidentiranja NC-a, odnosno njezina stvarnog stanja u katastru, zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja tijelo nadležno za katastar. Ako nisu bile evidentirane u katastru ili nije evidentirano njihovo stvarno stanje, evidentiraju se u katastru (v. čl. 131. st. 3. i 4.).

Konačno, izrijekom je propisano da će se svi NC-i (oni koji su to postali stupanjem na snagu ZC-a) upisati u zemljišnu knjigu kao javno dobro u općoj uporabi, kao neotuđivo vlasništvo JLS-a uz upis pravne osobe koja upravlja NC, **bez obzira na postojeće upise u zemljišnoj knjizi** (čl. 131. st. 6., isticanje je autorovo). Kao i kod JC-a, dodatno je propisano da su nekretnine koje su prema ZC-u NC i bile u uporabi kao nerazvrstane ili javne ceste prije 1. siječnja 1997., javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu JLS-a na čijem se području nalaze (čl. 131. st. 7.). Dodatno, propisano je da se sve NC evidentiraju u katastru i upisuju u zemljišne knjige kao NC javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo JLS-a na čijem se području nalaze, **neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe** (čl. 133. st. 1., isticanje je autorovo).

### **3. ODLUKA USTAVNOG SUDA U-I-6326/2011 I DR. OD 7. VELJAČE 2017.**

Nakon njegovog stupanja na snagu, ZC je, u brojnim postupcima, osporen pred Ustavnim sudom, kao i njegove izmjene i dopune. Prigovori svih predlagatelja mogu se sažeti u tvrdnju da je osporenim člancima ZC-a došlo do neustavnog upisivanja prava vlasništva JLS-a na NC (čl. 131., 132. i 133.), odnosno do neustavnog upisivanja prava vlasništva RH na JC (čl. 124.). Budući da su neke od tih nekretnina vlasništvo privatnih osoba, one im se na temelju ZC-a oduzimaju, a da zakonom istodobno nije predviđeno provođenje odgovarajućih postupaka ni pravo vlasnika na naknadu zbog tog oduzimanja. Drugim riječima, predlagatelji upućuju na nesuglasnost osporenih zakonskih odredaba s najvišim ustavnim vrednotama: nepovredivošću vlasništva i vladavinom prava (čl. 3. Ustava). Upućuju na nesuglasnost osporenih zakonskih odredaba sa zabranom diskriminacije i jamstvom jednakosti pred zakonom (čl. 14. Ustava), s ustavnim procesnim jamstvima za stranke u pravnim postupcima (čl. 18. i 29. st. 1. Ustava) te s jamstvom prava vlasništva (čl. 48. st. 1. i 50. st. 1. Ustava; čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju).

Međutim, Ustavni sud rješenjem U-I-6326/2011 i dr. od 7. veljače 2017. nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom osporenih odredbi ZC-a. Zaključio je da sve ceste koje prema ZC-u ulaze (ili mogu ući) u: *kategoriju tzv. nerazvrstanih cesta zapravo su dio ukupnosti javnih cesta koje su postojale na području Republike Hrvatske u trenutku stupanja na snagu ZoCesta//84/11 i koje su u to vrijeme sve bile u vlasništvu Republike Hrvatske, ali je riječ o tome da se ZoCest-om//84/11 uvodi mogućnost "pretvorbe" u kojoj dio*

postojećih javnih cesta može dobiti status nerazvrstanih, a time i pojedina pravna obilježja koja će te ceste učiniti pravno različitim od onih cesta koje "zadržavaju" status javnih (razvrstanih). Sažeto, Ustavni je sud smatrao da su sve ceste koje su ZC-om postale NC prethodno bile JC u vlasništvu RH te ZC-om samo dolazi do „transfera“ iz vlasništva RH u vlasništvo JLS-a. Stoga je zaključio da se osporene odredbe ZC-a odnose na upis prava vlasništva na cestama koje se u smislu čl. 98. ZC-a smatraju NC, a koje su izgrađene prije stupanja na snagu tog zakona te je za njih proveden (odnosno morao je biti proveden) postupak oduzimanja i plaćanja naknada. Drugim riječima, riječ je o stjecanju prava vlasništva na temelju samog zakona (*ex lege*) na dobrima koja su od interesa za RH.

Međutim, stjecanje prava vlasništva javnopravnih subjekata (najprije RH, a od 2011. i JLS) na nekretninama koje su u naravi ceste (to jest javna dobra u općoj uporabi i, kao takva, dobra od interesa za RH) te, s druge strane, gubitak prava vlasništva privatnopravnih subjekata (fizičkih ili pravnih osoba) na nekretninama na kojima se te ceste nalaze - nastupili su znatno prije stupanja na snagu ZC-a, zaključak je Ustavnog suda. Stoga odredbe ZC-a imaju sadržaj i svrhu koji se iscrpljuju u normiranju pravno-tehničkih radnji i postupaka potrebnih za katastarsko i zemljišnoknjižno evidentiranje stvarnog stanja nekretnina koje su u naravi ceste, kako bi se postigla usklađenost faktičnog i knjižnog stanja tih nekretnina. Odnosno, smatra Ustavni sud, relevantne odredbe ZC-a su, ponajprije norme pravno-tehničke prirode i sadržaja i njima nije došlo do promjene u vlasničkopравnim odnosima vezano za nekretnina koje su NC u smislu čl. 98. ZC-a.<sup>26</sup> U tom smislu, *vlasnicima nekretnina koje su postale NC pripada obveznopravni zahtjev za naknadu vrijednosti tih nekretnina, kojeg su isti bili obvezni postaviti u roku od pet godina od dana izgradnje NC, a protekom tog roka njihovo je pravo u zastari.*<sup>27</sup>

#### **4. UTVRĐIVANJE POGREŠNOSTI ODLUKE USTAVNOG SUDA U-I-6326/2011 I DR. OD 7. VELJAČE 2017.**

Ustavni sud krenuo je od, prema autorovom mišljenju, pogrešne premise da je (vlasničkopравni) status svih NC-a isti. Odnosno, da je stupanjem na snagu ZC-a došlo, kako se izrazio Ustavni sud, do „transfera“ vlasništva između RH i JLS-a vezano za one ceste koje su prema članku 98. ZC-a NC. Kako bi ova premisa Ustavnog suda bila valjana, nužno je da su sve one ceste koje su prešle u vlasništvo JLS-a, prema čl. 131-133. ZC-a, prethodno bile u vlasništvu RH. Relativno je lako pokazati da to nije točno i da veliki dio NC-a nije prethodno bio u vlasništvu RH. Posljedično, nije moglo niti doći do jednostavnog „transfera“ vlasništva s RH na JLS. Naime, ako promotrimo uređenje cesta u Hrvatskoj, možemo uočiti da se, iako nedosljedno, pravi razlika između JC-a i NC-a. Štoviše, sve do zakonodavnih izmjena 2009. kada JC

26 Ustavni sud istovjetno je stajalište zauzeo i u odlukama U-I-276/2015 od 28. travnja 2017., U-III-1829/2013 od 27. veljače 2018. i U-III-1691/2016 od 28. studenog 2019. (sve dostupne na: [www.usud.hr](http://www.usud.hr)).

27 Sarvan Desanka, „Naknade vlasnicima nekretnina za nerazvrstane ceste“, *Tim4pinmagazin* br. 6 (2017): 91.

postale javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu RH, na JC nije moglo postojati pravo vlasništva. S druge strane, iz mjerodavnog je prava jasno da se određivanjem stvari (JC) kao *res extra commercium* nije odnosilo i na NC, budući je to bilo izrijekom propisano isključivo za JC, dok se u tom kontekstu NC nisu niti spominjale. S obzirom na to da je nužno da se takva dobra, koja su izvan pravnog prometa i na kojima ne može postojati pravo vlasništva odrede zakonom, to je nesporna teza da je na NC-u moglo postojati pravo vlasništva. Prema tome, na NC koje su bile u nečijem vlasništvu nije postojao sustav stvari *res extra commercium* i na njih se nisu odnosile odredbe o JC kao stvarima izvan pravnog prometa. Odnosno, iz zakonodavnog uređenja, koje je konzistentno u svojoj nekonzistentnosti, slijedi različiti pravni status JC-a koji je detaljno uređen sukcesivnim nizom zakona, s jedne strane, i NC koji je u većini zakona koji uređuje (javne) ceste samo grubo naznačen s druge. Pritom se ti zakoni gotovo u potpunosti ne odnose na NC. Može se reći da se NC u nekim zakonima koje smo analizirali samo usput spominju kako bi se naznačilo njihovo postojanje, ali bez ikakve pretenzije da bi se uredio njihov pravni status.

Autor se na ovom mjestu mora posebno osvrnuti na već citirani čl. 98. st. 1. ZC-a. Naime, ovu je odredbu nužno povezati s dva podzakonska općenormativna akta koji su već spomenuti *supra* - Odlukom o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste i Odlukom o cestama na području velikih gradova koje prestaju biti razvrstane u javne ceste. Naime, već iz odredbe čl. 98. st. 1. ZC-a razvidno je da je opseg definicije NC-a bitno širi od onoga koji bi dopuštao jednostavni transfer vlasništva s RH na JLS. Temeljna je teza Ustavnog suda u odluci U-I-6326/2011 i dr. od 7. veljače 2017. da stupanjem na snagu ZC-a nije došlo ni do kakvih vlasničkopравnih promjena u statusu NC-u jer su oni već prethodno bili preneseni u vlasništvo RH *ex lege* – ZIDZJC 2009. Međutim, nesporno je da je ZIDZJC 2009 imao efekt prijenosa vlasništva, ili bolje rečeno, po prvi put u novijoj povijesti uspostave prava vlasništva, ali isključivo vezano za JC na RH budući da je bilo propisano da su JC-i javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu RH (čl. 1. ZIDZJC 2009). Prema tome, svi JC-i su *ex lege* postali vlasništvo RH, i to izvorno.<sup>28</sup> To znači da je nastalo novo pravo vlasništva i ako je na toj stvari postojalo pravo vlasništva u trenutku kada je netko na njoj (RH na JC), dotadašnje je pravo vlasništva prestalo postojati, odnosno nema kontinuiteta između novostečenog i dotadašnjega prava vlasništva.<sup>29</sup> U tom se slučaju, u skladu s čl. 129. st. 3. ZV-a odnosi prijašnjeg vlasnika i osoba čija su prava na odnosnoj stvari prestala zbog stjecanja prava vlasništva na temelju zakona prosuđuju po obveznopravnim pravilima, ako nije što posebno zakonom određeno. Dakako, to u slučaju JC-a nije relevantno budući da na njima desetljećima ionako nije postojalo pravo vlasništva, ali je iznimno relevantno, kao što autori navodi, za NC.

Prema tome, stupanjem na snagu ZIDZJC 2009 svi JC-i postaju neotuđivo vlasništvo RH.<sup>30</sup> Stoga je nužno odgovoriti na pitanje, čega je sve u tom trenutku

28 V. i čl. 129. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (dalje u tekstu: ZV), Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12. i 152/14.

29 V. u Nikola Gavella *et al.*, *Stvarno pravo* (Zagreb: Informator, 1998.), 364.

30 Osim onih nekretnina koje su u trenutku stupanja na snagu ZIDZJC 2009 bile podvrgnute posebnom pravnom uređenju za JC, a za koje je zakonom određeno da će ih se stjecati u

postala vlasnik RH? ZJC 2004 je odredio da se JC-i razvrstavaju na jednu od četiri skupina: autoceste, državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste. Mjerila za njihovo razvrstavanje prema ZJC 2004 donosila je Vlada,<sup>31</sup> a ne temelju njih je nadležno ministarstvo donijelo Odluku o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste. Uredba je propisivala mjerila prema kojima su se JC-i razvrstavali u jednu od skupina (osnovna, dopunska i korektivna) te dodatne kriterije za razvrstavanje u autoceste, državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste. Zadnja izmjena Odluke o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste prije stupanja na snagu objavljena je u Narodnim novinama 2010.<sup>32</sup> I iz te je odluke vidljivo da su uz JC i prije stupanja na snagu ZC-a postojali NC-i koje su, očito, imali drukčiji pravni režim. U Odluci je izrijeком navedeno da obuhvaća cjeloviti popis JC-a po kategorijama: razvrstana državna cesta, razvrstana županijska cesta i razvrstana lokalna cesta. Dodatno, treba navesti i da je Zakon o komunalnom gospodarstvu (dalje: ZKG)<sup>33</sup> uređivao održavanje i financiranje građenja NC-a. Ovaj je zakon definirao NC kao *površine koje se koriste za promet po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane ceste u smislu posebnih propisa* (čl. 3. st. 8.).<sup>34</sup> Iz toga je razvidno da su bile (brojne) ceste koje nisu bile javne ceste u smislu ranije važećih zakona. Stoga je nužno izvesti zaključak da uz JC postoje i NC s drukčijim pravnim režimom.

U skladu sa svime do sada navedenim, autor smatra notornim da je, prema ZJC 2004, kako je izmijenjen ZIDZJC 2009, RH mogla steći vlasništvo isključivo JC-a (razvrstanih), a da nikako nije mogla steći vlasništvo nad cestama koje su za važenja izmijenjenog ZJC 2004 bile nerazvrstane. Naime zakon je izrijeком propisao da su isključivo JC-i javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu RH. Budući da zakon nije propisao (i) da su NC-i (koji su nedvojbeno postojali) u vlasništvu RH, to je njihov vlasničkopравни status ostao nepromijenjen i nakon stupanja na snagu ZIDZJC 2009.

S druge strane, čl. 98. ZC-a se kao NC definiraju posebice (što znači da NC mogu biti i oni koji nisu izrijeком navedeni u ZC-u, ali se koriste na način i uz uvjete određene ZC-om i drugim propisima, a koji nisu razvrstani kao JC u smislu ZC-a):

- a. ceste koje su na području gradova s više od 35.000 stanovnika te gradova koji su sjedišta županija bile razvrstane u JC Odlukom o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne<sup>35</sup>,

---

vlasništvo na temelju odluke javne vlasti. Tatjana Josipović, „Posebno stvarnopravno uređenje za javne ceste“, u: *Stvarno pravo – posebna pravna uređenja. Svezak 3.*, ur. Nikola Gavella, (Zagreb: Narodne novine, 2011.), 435.

- 31 Uredba o mjerilima za razvrstavanje javnih cesta, Narodne novine, br. 57/07., 84/11. i 34/12. Danas je na snazi Uredba o mjerilima za razvrstavanje javnih cesta, Narodne novine, br. 34/12. koja nije relevantna za ovaj rad.
- 32 Odluka o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste, Narodne novine, br. 17/10.
- 33 Narodne novine, br. 36/95., 109/95., 21/96., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 56/13., 94/13., 153/13., 147/14., 36/15. i 68/18.
- 34 Navedena definicija brisana je stupanjem na snagu ZC-a, v. čl. 141. ZC-a.
- 35 Zbog toga je donesena Odluka o cestama na području velikih gradova koje prestaju biti

- b. ceste koje povezuju naselja,
- c. ceste koje povezuju područja unutar gradova i naselja,
- d. terminali i okretišta vozila javnog prijevoza,
- e. pristupne ceste do stambenih, poslovnih, gospodarskih i drugih građevina,
- f. druge ceste na području naselja i gradova.

Iz toga je jasno da ZC kao NC koji su prema njegovoj izričitoj odredbi postali vlasništvo JLS-a, definira bitno šire negoli je to moguće slijedeći logiku Ustavnog suda. Naime, NC postaju oni koji su bile razvrstani u JC u velikim gradovima te gradovima sjedištima županija koje su uistinu prema ZIDZC 2009 postali vlasništvo RH. Ali, ZC kao NC navodi, u osnovi, i sve „druge ceste na području naselja i gradova“ koje nisu bile razvrstane u JC, ali i druge ceste koje nisu bile razvrstane u JC prema do tada važećim propisima. Te ceste, kako smo *supra* utvrdili, nisu niti mogle postati vlasništvo RH prema odredbama ZJC 2004, kako je izmijenjen ZIDZC 2009. Stoga je nepobitno dokazano da se kod uspostavljanja vlasništva nad NC-om u korist JLS-a nikako, u pretežitom dijelu, ne može raditi o „transferu vlasništva između RH i JLS“. Čak se i kod cesta iz čl. 98. st. 1. al. 1. ZC-a<sup>36</sup> koje su bile u vlasništvu RH može istaknuti prigovor da nije moglo doći do „jednostavnog transfera“ jer pravna teorija kako je *supra* navedeno govori o diskontinuitetu vlasništva kada je riječ o njegovom stjecanju *ex lege*. Stoga je pogrešno stajalište Ustavnog suda da su relevantne odredbe ZC-a „pravno-tehničke prirode“, odnosno da je stjecanje prava vlasništva javnopravnih subjekata (najprije RH, a od 2011. i JLS) na nekretninama koje su u naravi ceste (to jest javna dobra u općoj uporabi i, kao takva, dobra od interesa za RH) te, s druge strane, gubitak prava vlasništva privatnopravnih subjekata (fizičkih ili pravnih osoba) na nekretninama na kojima se te ceste nalaze, nastupilo znatno prije stupanja na snagu ZC-a. Nedvojbeno je da su odredbe ZC-a imale upravo svrhu i posljedicu stjecanje prava vlasništva na NC-u, od kojih veliki dio nije prethodno bio razvrstan u JC niti u vlasništvu RH, pa je tek stupanjem na snagu ZC-a došlo do promjene vlasničkopravnih odnosa na takvim NC-ima. Nedvojbeno se može izvesti zaključak da je status JC-a i NC-a bio potpuno različit. Naime, od 1967. pa do 2009. JC su bili *res extra commercium*, a nakon 2009. i stupanja na snagu ZIDZC 2009 postali su javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu RH. S druge strane, za NC nije bilo propisano da su izvan pravnog prometa odnosno da na njima ne može biti vlasništvo, niti su nakon stupanja na snagu ZIDZC 2009 bili preneseni u vlasništvo RH, osim onih koje su bile razvrstane u JC. Prema pravnoj literaturi, sve do stupanja na snagu ZC-a pravni status NC-a bio je uređen ZKG-om.<sup>37</sup> Taj je zakon isključivo propisivao, vezano za NC, da njihovo održavanje spada u komunalne djelatnosti (čl. 3. st. 1. t. 7.) te ih je ugrubo definirao kao *površine koje se koriste za promet po bilo*

---

razvrstane u javne ceste, nap. a. Njome je određeno da ceste koje su na području gradova s više od 35.000 stanovnika te gradova koji su sjedišta županija bile razvrstane u JC Odlukom o razvrstavanju cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste, a na temelju čl. 98. st. 1. podstavka 1. Zakona o cestama, jesu NC (čl. I.).

36 Ceste koje su na području gradova s više od 35.000 stanovnika te gradova koji su sjedišta županija bile razvrstane u JC Odlukom o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne, nap. autora.

37 Josipović, „Posebno stvarnopravno uređenje za javne ceste“: 407.

kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane ceste u smislu posebnih propisa (čl. 3. st. 8.). Prema tome, sve do stupanja na snagu ZC-a, vlasničkopravni status NC-a bio je neuređen, odnosno vlasnici su bili osobe upisane u zemljišnu knjigu te su im pripadala sva vlasnička prava. Nakon stupanja na snagu ZC-a, svi NC-i su po sili zakona postali neotuđivo vlasništvo JLS-a. Stoga gubitak prava vlasništva, ako je bila riječ o NC-u koji tijekom ZJC 2004, kako je izmijenjen ZIDZJC 2009, nije bio razvrstan u JC, nastao je tek stupanjem na snagu ZC-a, odnosno 28. srpnja 2011. Ako je bila riječ o NC-u koji je za važenja ZJC 2004, kako je izmijenjen ZIDZJC 2009 bio razvrstan u JC, gubitak prava vlasništva bio je ili stupanjem na snagu ZIDZJC 2009 (29. prosinca 2009.) ili trenutkom razvrstavanja u JC ako je taj trenutak nastupio nakon stupanja na snagu ZIDZJC 2009.

## **5. JE LI RIJEČ O FAKTIČNOM (KVAZI) IZVLAŠTENJU PROVEDENOM ZAKONOM O CESTAMA?**

Oni NC-i koji su bili (izgrađeni) do dana stupanja na snagu ZC-a proglašeni su kao dobro u općoj uporabi u vlasništvu JLS-a, a što predstavlja i legalizaciju faktičnog izvlaštenja.<sup>38</sup> Nedvojbeno je da vlasnik nekretnine na kojima je NC ima pravo na isplatu naknade na ime vrijednosti zemljišta u svim slučajevima kada je NC izgrađen, a da je prethodno proveden postupak kupoprodaje nekretnina potrebnih za izgradnju NC ili postupak izvlaštenja. I sam Ustavni sud to priznaje u odluci U-I-6326/2011 i dr. od 7. veljače 2017. u kojoj ističe da *bivšim vlasnicima nije uskraćena mogućnost postavljati zahtjeve obveznopravne prirode. Oni mogu potraživati eventualno neisplaćenu naknadu za zemljište koje im je oduzeto te u tu svrhu pokrenuti parnične postupke pred nadležnim sudovima, na temelju općih propisa.* Nužno je istaknuti da su Europski sud za ljudska prava<sup>39</sup> i naš Ustavni sud<sup>40</sup> prihvatili *de facto* izvlaštenje koje je u potpunosti, vezano za prava izvlaštenika, izjednačeno s „pravim“ izvlaštenjem, a konkretno upravo je riječ o takvoj situaciji koja se dogodila u trenutku stupanja na snagu ZC-a. Naime, kako će biti pokazano *infra*, tek trenutkom stupanja na snagu ZC-a prijašnji su vlasnici NC-a izgubili svoja prava na nekretnini, između ostaloga, i pravo da traže njezin povrat u posjed. Tada, iako nije riječ o oduzimanju vlasništva u pravnom smislu riječi, ali, ako se radi o tako

38 Antun Šagovac, „Oduzimanje nekretnine u privatnom vlasništvu radi izgradnje nerazvrstane ceste“, *Pravo i porezi* br. 6 (2019): 82.

39 U presudi *Sporrong and Lönnroth v. Sweden* (1982.) ESLJP zaključuje: *U odsustvu formalnog izvlaštenja, tj. prijenosa vlasništva, Sud smatra da mora istražiti stvar ispod površine i istražiti stvarnu situaciju koja je predmet prigovora ... Budući da je namjena Konvencije zaštita prava koja su „praktična i efektivna“ ..., mora se procijeniti da li je situacija dovela do de facto izvlaštenja, kako su tvrdili podnositelji.*

U presudi *Papamichalopoulos and others v. Greece* (1993.) ESLJP zaključuje:

*Sud smatra da je gubitak svake sposobnosti raspolaganja zemljištem u pitanju, kada se uzme zajedno s neuspjehom pokušaja koji su do sada učinjeni da bi se popravila situacija koja je predmet pritužbe, predstavlja dovoljno ozbiljne posljedice po podnositelje da bi se smatralo da su de facto izvlašteni na način koji je nesukladan s njihovim pravom na mirno uživanje svoje imovine.*

40 Odluka U-I-763-2009 od 30. ožujka 2011.

teškim oblicima ograničenja vlasništva da se ukine samu bit prava vlasništva, onda se to ograničenje mora, prema učinku, izjednačiti s izvlaštenjem i tada vlasniku pripada naknada tržišne vrijednosti. Odnosno, kada se provodi ograničavanje prava vlasništva kada se ono ne oduzima, ali je učinak ograničavanja jednak učinku kod potpunog izvlaštenja. Ukida se bit vlasništva koju je Ustavni sud opisao kao *privatno korištenje, to jest pripadanje predmeta vlasništva nositelju prava vlasništva kojemu ono mora biti od koristi*. Prema našem zakonodavstvu, ali i prema praksi ESLJP-a, riječ je o *de facto* izvlaštenju. U tim situacijama vlasnik nekretnine kojemu je provedenim ograničavanjem prava vlasništva nad nekom imovinom ukinuta sama bit vlasništva ima pravo na naknadu tržišne vrijednosti imovine. Prema tome, pravo na isplatu naknade za oduzimanje nekretnine na kojoj je izgrađen NC je potvrđeno i hrvatskim zakonodavstvom (i odgovarajućom primjenom čl. 33. ZV-a kojim je propisano da ako je vlasnik glede neke svoje stvari podvrgnut ograničenjima radi zaštite interesa i sigurnosti RH, 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, na što upućuje i Ustavni sud u odluci U-I-6326/2011 i dr.) i praksom ESLJP-a. Vezano za trenutak u kojemu je provedeno ovo „kvazi“ izvlaštenje, riječ je o onom trenutku u kojemu vlasnik gubi prava na svojoj nekretnini, uključujući i pravo da traži njezin povrat. Povukao bih paralelu s proširenjem granice pomorskog dobra. Recimo da se država ponaša kao da je zemljište ušlo u područje pomorskog dobra i predaje ga na upravljanje jedinici regionalne samouprave te oduzima iz posjeda zemljišnoknjižnog vlasnika. Time još nije provedeno „kvazi“ ili *de facto* izvlaštenje jer vlasnik može na zakonom propisani način ostvariti ponovno svoja prava na nekretnini. Odnosno, to zemljište nije njegovom okupacijom postalo pomorsko dobro i prestalo biti vlasništvo zemljišnoknjižnog vlasnika. Tek ako bi se donijela odgovarajuća odluka o proširenju pomorskog dobra kojom bi nekretnina i formalno postala pomorsko dobro prijašnji vlasnik (nad pomorskim dobrom ne može postojati pravo vlasništva) gubi vlasnička prava na nekretnini i ne može je tražiti natrag. U tom je trenutku provedeno *de facto* izvlaštenje i od tog trenutka vlasnik ima pravo na naknadu za oduzeto zemljište. Konkretno taj je trenutak provođenja *de facto* izvlaštenja stupanje na snagu ZC-a. Dodatno, čl. 129. st. 3. ZV-a upravo upućuje na obveznopravni način rješavanja odnosa između prijašnjeg vlasnika i onoga tko je stekao vlasništvo na temelju zakona. Jedini način za njezino ostvarivanje je upravo u (upravno)sudskom postupku. Međutim, obveznopravni zahtjev na ime naknade za bespravno oduzetu nekretninu nailazi u sudskoj praksi na ozbiljan problem u povodu prigovora zastare potraživanja.<sup>41</sup>

41 Šagovac, „Oduzimanje nekretnine u privatnom vlasništvu radi izgradnje nerazvrstane ceste“: 82.

## 6. PITANJE ZASTARE POTRAŽIVANJA NAKNADE ZA ODUZETU NEKRETNINU

S obzirom na zastarni rok u kojemu su prijašnji vlasnici imali pravo potraživati naknadu za gubitak prava vlasništva na nekretninama na kojima je izgrađen NC nužno je istaknuti sljedeće. Šagovac navodi da je prevladavajući pristup (u sudskoj praksi) u kojem se početak zastare veže za trenutak prenamjene nekretnine, ali ima i stajališta da je to trenutak oduzimanja nekretnine iz posjeda, a u slučaju legalizacije faktičnog izvlaštenja, npr. NC-a, od dana stupanja na snagu Zakona na temelju kojeg je stečeno vlasništvo.<sup>42</sup> Dodatno, navodi i da pozivanje na nezastarijevanje potraživanja u ime naknade za bespravno oduzete nekretnine, tzv. faktično izvlaštenje nije do sada prihvaćeno u domaćoj sudskoj praksi.<sup>43</sup> Dosljedna je sudska praksa VSRH-a da je zastarni rok u svim slučajevima naknade štete zbog izgradnje cesta na nekretninama u privatnom vlasništvu ili naknade zbog oduzimanja zemljišta opći zastarni rok, odnosno pet godina od nastanka štete.<sup>44</sup> Međutim, ponajprije je nužno istaknuti da je ovdje riječ o naknadi za oduzeto zemljište, a što i VSRH navodi u nekoliko odluka.<sup>45</sup> Pitanje koje se mora postaviti jest – koji je trenutak od kojega se počinje računati početak tijeka općega zastarnog roka od pet godina? Naime, je li to trenutak kada je nekretnina oduzeta iz posjeda (prijašnjeg) vlasnika, trenutak dovršenja izgradnje<sup>46</sup>

42 Šagovac, „Oduzimanje nekretnine u privatnom vlasništvu radi izgradnje nerazvrstane ceste“: 85.

43 Šagovac se zalaže za nezastarijevanje potraživanja naknade za faktično izvlaštene nekretnine. Smatra da nije ... opravdana primjena instituta zastare potraživanja na ime naknade s motrišta načela razmjernosti. ... Uskraćivanje potraživanja na ime naknade za bespravno oduzetu nekretninu pro bono publico zbog zastare izravno favorizira subjekte javnog prava i dovodi u pitanje vjerodostojnost pravne države (načela vladavine zakona). ... JLS-ovi ne smiju biti u dvojbi trebaju li radi izgradnje nerazvrstane ceste provoditi formalni postupak izvlaštenja ili samovoljno pristupiti faktičnom izvlaštenju. Ako se želi spriječiti faktična samovolja u poretku pravne države, a što je uvjet za postojanje pravne države (vladavine zakona), onda se mora utvrditi da faktična izvlaštenja nisu prihvatljiva, nego moraju biti sankcionirana nezastarijevanjem naknade za oduzetu nekretninu. V. u Šagovac, „Oduzimanje nekretnine u privatnom vlasništvu radi izgradnje nerazvrstane ceste“: str. 86.

44 VSRH izrazio je takvo stajalište u odlukama: broj Rev-1823/94 od 16. veljače 1999., broj Rev-x 54/08-2 od 29. listopada 2008. i broj Rev-1555/11 od 9. studenog 2016.,

45 V. presudu Rev 1823/1994-2 od 16. veljače 1999. u kojoj VSRH ističe:  
... u pobijanoj presudi drugostupanskog suda izraženo pravilno pravno shvaćanje o tome kako tužbeni zahtjev tužitelja glede isplate naknade treba cijiniti kao odštetni zahtjev zbog nezakonitog oduzimanja zemljišta, presudu Rev 1973/14-3 od 12. travnja 2016. u kojoj ističe:  
... po ocjeni ovog suda, a suprotno shvaćanju tužitelja, u konkretnom slučaju ne radi se o parnici radi ostvarenja vlasničkih prava, već o parnici radi ostvarenja novčane tražbine s osnova vlasničkih prava, tj. o zahtjevu tužitelja kao vlasnika predmetne nekretnine da im tuženik umjesto povrata stvari isplati naknadu za oduzetu stvar. V. i presudu Rev 2433/2018-6 od 28. siječnja 2020.

46 VSRH uzima u svojoj praksi trenutak (dovršetka) izgradnje. Tako se u presudi Rev 2433/2018-6 od 28. siječnja 2020. potvrđuje gledište da je zastarni rok počeo teći kad je put – I. ulica asfaltirana, a time i oni onemogućeni u raspolaganju spornom nekretninom od kada više nisu mogli zahtijevati povrat zemljišta već naknadu za zemljište oduzeto bez zakonom propisanog postupka, a koji zahtjev zastarijeva u općem zastarnom roku (čl. 371. ZOO).



ili neki treći? Bitno je napomenuti da Jug, primjerice kada je riječ isključivo o JC-u navodi da su *nositelji prava vlasništva na takvim objektima (izgrađenim cestama) (su) prelaskom cesta u pravni status općeg dobra ili javnog dobra u općoj uporabi izgubili pravo vlasništva, te imaju pravo na naknadu štete s time da im zastara tražbine počinje teći od dana kada je nekretnina prešla u poseban pravni status cesta.*<sup>47</sup> Isto tako, Jug odgovara i na pitanje kada se određena cesta može smatrati JC u smislu (tada važećeg) ZJC 2004. Smatra da, kako bi se određena cesta mogla smatrati JC-om moraju biti *kumulativno ispunjeni svi uvjeti iz članka 3., 4. i 5. ZJC, odnosno da bi javna cesta postala opće dobro tek kada se razvrsta u jednu od tri skupine javnih cesta, a na temelju akta o razvrstavanju javnih cesta. Tek tada su po nama ispunjene zakonske pretpostavke da je određena nekretnina postala javna cesta i opće dobro.*<sup>48</sup> Navedeno je nedvojbeno primjenjivo i odnosu na NC. Iz svega *supra* navedenog jasno je da su NC-i tek stupanjem na snagu ZC-a morali postati javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu JLS-a, kako bi se utvrdilo da nema više mogućnosti za zahtijevanje njihova povrata.<sup>49</sup> Naime, ustaljena je praksa VSRH<sup>50</sup> da nije moguće zahtijevati povrat JC-a u vlasništvo prijašnjeg vlasnika i ako je nekretnina na kojoj je izgrađena javna cesta nezakonito oduzeta (bez provođenja postupka izvlaštenja) prijašnjim vlasnicima jer je izgradnjom postala opće dobro na kojemu ne može biti vlasništva, odnosno kasnije javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu RH. Međutim, kod NC-a, kako je autor pokazao *supra*, nije bilo propisano niti: a) da su opće dobro ili javno dobro u općoj uporabi niti b) da su vlasništvo RH (ili bilo čije) sve do stupanja na snagu ZC-a 2011. Odnosno, oni su bili u vlasništvu zemljišnoknjižnih vlasnika koji su imali pravo tražiti njihov povrat u posjed. To su pravo izgubili tek onda kada je ZC-om propisano da su NC-i javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu JLS-a na čijem se području nalaze (čl. 101. st. 1. i 2.).<sup>51</sup> Prema tome, od stupanja na snagu ZC-a nema mogućnosti povrata nekretnine na kojoj je izgrađen NC jer je od tada riječ o javnom dobru u općoj uporabi te neotuđivom vlasništvu JLS-a. Od toga trenutka više nije bilo moguće tražiti povrat nekretnine u posjed te je od tada počeo teći zastarni rok od pet godina u kojemu se može zahtijevati naknada prema

47 Jadranko Jug, „Pravo na naknadu za zemljišta na kojem je izgrađena cesta“. Izlaganje na skupu *Sve o novinama u gradnji, prostornom uređenju, legalizaciji zgrada i komunalnom gospodarstvu* Zagreb 2017. Pristup 25. lipnja 2020., <https://informator.hr/seminari/sve-ono-novinama-u-gradnji-prostornom-uredenju-legalizaciji-zgrada-i-u-komunalnom-gospodarstvu>.

48 Jadranko Jug, „Pravni status općih dobara“, u: *Nekretnine u pravnom prometu*. Zagreb: Inženjerski biro d.d., 2004: 1-19. Pristup 25. lipnja 2020., [http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/JugJ\\_Pravni-status-opcih-dobara\\_2004-12.pdf](http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/JugJ_Pravni-status-opcih-dobara_2004-12.pdf), 12.

49 Tako v. i VSRH u presudi Rev 1973/14-3 od 12. travnja 2016.

50 V., primjerice, presudu Rev 1555/11-2 od 9. studenog 2016. u kojoj VSRH navodi da je povrat u posjed nekretnine na kojoj je izgrađena javna cesta bio moguć do promjene u njezinom statusu u „opće dobro“ nad kojim nije bilo moguće pravo vlasništva. *Kod prelaska u pravni status javnog dobra u općoj upotrebi temeljem samog zakona nema više mogućnosti restitucije i povrata stvari...* VSRH vezuje početak zastarnog roka za prelazak iz jednog pravnog režima u drugi (iz „čistog“ vlasničkog u javno dobro u općoj uporabi ili izvan prometa ili u neotuđivom vlasništvu RH, odnosno JLS), što je tu tek stupanje na snagu ZC-a, kako je detaljno pokazano.

51 Slično v. i u Šagovac, „Oduzimanje nekretnine u privatnom vlasništvu radi izgradnje nerazvrstane ceste“: 83.

pravilima zakona koji uređuje obvezne odnose.<sup>52</sup> Dakle, rok je počeo teći 28. srpnja 2011., a istekao je 28. srpnja 2016.

## 7. ZAKLJUČAK

Nakon provedene analize autor smatra da je njegova osnovna teza u potpunosti potvrđena, odnosno da je dokazano da je stupanjem na snagu ZC-a došlo do promjene stvarnopravnog uređenja NC-a. Naime, analiza je nedvojbeno pokazala da prije stupanja na snagu ZC-a vlasničkopravni status NC-a nije uopće bio uređen zakonima koji su uređivali status JC-a. Prema tome, sve do stupanja na snagu ZC-a, vlasničkopravni status NC-a bio je neuređen, odnosno vlasnici su bili osobe upisane u zemljišnu knjigu te su im pripadala sva vlasnička prava. Nakon stupanja na snagu ZC-a, NC-i su po sili zakona postali neotuđivo vlasništvo JLS-a. Na temelju navedenoga, gubitak prava vlasništva – ako je bila riječ o NC-u koji tijekom važenja ZJC 2004, koji je izmijenjen ZIDZJC 2009, nije bio razvrstan u JC-u – nastao je tek stupanjem na snagu ZC-a, odnosno 28. srpnja 2011. Stoga je nedvojbeno da je pogrešno stajalište Ustavnog suda da su odredbe ZC-a koje su uređivale stvarnopravni status (i) NC bile isključivo pravno-tehničkog karaktera. Nažalost, posljedica toga je da je praksa redovnih sudova, prema kojoj je zastara potraživanja za nezakonito oduzeto zemljište koje u naravi čini NC, nastala već i puno prije stupanja na snagu ZC-a. Analiza je pokazala da je zastara potraživanja počela teći tek po stupanju na snagu ZC-a, jer tek od tog trenutka nije bio moguć povrat nekretnine na kojoj je izgrađen NC. Naime, od tog su trenutka one postale javno dobro u općoj uporabi te neotuđivo vlasništvo JLS-a. Stoga od tog trenutka više nije bilo moguće tražiti povrat nekretnine u posjed te je od tada počeo teći zastarni rok od pet godina u kojemu se mogla zahtijevati naknada prema pravilima zakona koji uređuje obvezne odnose. Dakle, rok je počeo teći 28. srpnja 2011., a istekao je 28. srpnja 2016. Autor se ne može složiti s navodima u literaturi da bi faktična izvlaštenja morala biti sankcionirana nezastarijevanjem naknade za oduzetu nekretninu jer bi to onda stavilo nerazmjerni teret na sadašnjeg vlasnika nekretnine koji nikada ne bi bio siguran da prijašnji vlasnik(ci) neće u bilo kojem trenutku u budućnosti pokrenuti postupak za utvrđivanje naknade za oduzeto

52 *Pravo (su)vlasnika glede naknade za oduzetu stvar ne može zastarjeti sve dok vlasnik može zahtijevati njezin povrat. Dakle, sve dok tužitelji mogu tražiti vraćanje predmetne nekretnine, tražbina tužitelja nije dospjela. Tek kad oni više ne mogu zahtijevati povrat nekretnine dospijeva njihov zahtjev za naknadu. Taj zahtjev za isplatu naknade za zemljište koje je oduzeto bez zakonom predviđenog postupka zastarijeva u općem zastarnom roku.*, presuda VSRH Rev 1973/14-3 od 12. travnja 2016., kao i u presudi Rev. 2433/2018-6 od 28. siječnja 2020.

V. i (nepravomoćnu) presudu Trgovačkog suda u Zagrebu poslovni broj P-1176/17 od 12. travnja 2019. u kojoj sud ističe: *Sud smatra da je tek stupanjem na snagu ZOC tužitelj izgubio vlasništvo, dakle 7. kolovoza 2011. kada je navedeni zakon stupio na snagu, a od kojeg datuma je počeo teći zastarni rok u ovoj pravnoj stvari, te je tužitelj od navedenog datuma izgubio pravo vlasništva, te je stekao pravo potraživati naknadu za zemljište, a od toga dana do podnošenja tužbe nije protekao petogodišnji rok zastare. Tužitelj je stekao pravo na naknadu za oduzeto vlasništvo nekretnine od jedinice lokalne samouprave odnosno grada Zagreba sa danom stupanja na snagu Zakona o cestama kada su nastupili učinci kao da je provedeno potpuno izvlaštenje nekretnine prema čl. 33. st. 1. i 2. ZV-a.*

zemljište. Nažalost, zbog učinka odluke Ustavnog suda i posljedične sudske prakse VSRH-a u nizu je slučajeva pravomoćno presuđeno (te revizijski potvrđeno) da je nastupila zastara potraživanja, kada ona nije nastupila. Odnosno, svi postupci pokrenuti do 28. srpnja 2016., a koji su se odnosili na faktično izvlaštenje nekretnina koje u naravi čine NC bili su pravodobni. Jedini način na koji bi prijašnji vlasnici takvih nekretnina mogli ostvariti naknadu za oduzete nekretnine bio bi da podnesu novi(e) zahtjev(e) Ustavnom sudu da ocijeni sukladnost spornih odredbi ZC-a s Ustavom, nadajući se promjeni ustavnosudske prakse. U slučaju promjene prakse i ukidanja spornih odredbi ZC-a, oni koji bi podnijeli prijedlog za ocjenom suglasnosti odredbi ZC-a s Ustavom imali bi pravo podnijeti zahtjev sudu za izmjenu pojedinačnog akta kojim im je povrijeđeno pravo, a koji je donesen na temelju ukinute zakonske odredbe, odgovarajućom primjenom odredaba o ponavljanju postupka, a u skladu s čl. 58. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.<sup>53</sup>

#### LITERATURA

##### *Knjige i članci*

1. Gavella, Nikola, Tatjana Josipović, Igor Gliha, Zlatan Stipković. *Stvarno pravo*. Zagreb: Informator, 1998.
2. Josipović, Tatjana. „Posebno stvarnopravno uređenje za javne ceste“. U: *Stvarno pravo – posebna pravna uređenja. Svezak 3.*, ur. Nikola Gavella, 403-449. Zagreb: Narodne novine, 2011.
3. Jug, Jadranko. „Pravo na naknadu za zemljišta na kojem je izgrađena cesta“. Izlaganje na skupu *Sve o novinama u gradnji, prostornom uređenju, legalizaciji zgrada i komunalnom gospodarstvu* Zagreb 2017. Pristup 25. lipnja 2020., <https://informator.hr/seminari/sve-o-novinama-u-gradnji-prostornom-uređenju-legalizaciji-zgrada-i-u-komunalnom-gospodarstvu>.
4. Jug, Jadranko. „Pravni status općih dobara“. U: *Nekretnine u pravnom prometu*“. Zagreb: *Inženjerski biro d.d.*, 2004, 1-19. Pristup 25. lipnja 2020., [http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/JugJ\\_Pravni-status-opcih-dobara\\_2004-12.pdf](http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/JugJ_Pravni-status-opcih-dobara_2004-12.pdf).
5. Kontrec, Damir. „Pravni status prometnica i upis u zemljišne knjige“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 32, br. 1 (2011): 445-471.
6. Sarvan, Desanka. „Naknade vlasnicima nekretnina za nerazvrstane ceste“. *Tim4pinmagazin* br. 6 (2017): 82-91.
7. Šagovac, Antun. „Oduzimanje nekretnine u privatnom vlasništvu radi izgradnje nerazvrstane ceste“. *Pravo i porezi* br. 6 (2019): 82-87.

##### *Propisi*

1. Odluka o cestama na području velikih gradova koje prestaju biti razvrstane u javne ceste, Narodne novine, br. 44/12.
2. Odluka o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste, Narodne novine, br. 122/08., 13/09., 104/09., 123/09., 17/10., 84/11. i 44/12.
3. Osnovni zakon o javnim putevima, Službeni list SFRJ, br. 27/65., 7/67. i 10/70. i Narodne novine, br. 52/71. i 52/73.
4. Uredba o mjerilima za razvrstavanje javnih cesta Narodne novine, br. 57/07., 84/11. i 34/12.
5. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/99., 29/02., 49/02. – pročišćeni tekst.

53 Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske Narodne novine, br. 99/99., 29/02., 49/02.

6. Zakon o cestama, Narodne novine, br. 29/84., 47/86., 24/87. i 47/89.
7. Zakon o cestama, Narodne novine, br. 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14. i 110/19.
8. Zakon o javnim cestama, Narodne novine, br. 100/96., 76/98., 27/01., 114/01., 117/01., 65/02. i 180/04.
9. Zakon o javnim cestama, Narodne novine, br. 180/04., 82/06., 138/06., 146/08., 152/08., 38/09., 124/09., 153/09., 73/10., 91/10. i 84/2011.
10. Zakon o javnim cestama, Narodne novine, br. 20/90.
11. Zakon o javnim cestama, Narodne novine, br. 21/67., 24/67., 33/69., 28/70. i 53/1974.
12. Zakon o javnim cestama, Narodne novine, br. 42/90., 34/91., 56/91. - pročišćeni tekst, 61/91., 26/93., 109/93., 29/94., 52/94. i 48/96.
13. Zakon o javnim cestama, Narodne novine, br. 53/74., 5/75., 14/75., 39/75. i 29/84.
14. Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine, br. 36/95., 109/95., 21/96., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 56/13., 94/13., 153/13., 147/14., 36/15. i 68/18.
15. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12. i 152/14.

#### *Sudska praksa*

1. *Papamichalopoulos and others v. Greece* (1993.)
2. Presuda Trgovačkog suda u Zagrebu broj P-1176/17 od 12. travnja 2019.
3. *Sporrong and Lönnroth v. Sweden* (1982.)
4. U-I-276/2015 od 28. travnja 2017.
5. U-I-6326/2011 od 7. veljače 2017.
6. U-I-763-2009 od 30. ožujka 2011.
7. U-III-1691/2016 od 28. studenog 2019.
8. U-III-1829/2013 od 27. veljače 2018.
9. VSHR broj Rev 1973/14-3 od 12. travnja 2016.
10. VSHR broj Rev 298/15-2 od 8. lipnja 2016.
11. VSHR broj Rev. 2433/2018-6 od 28. siječnja 2020.
12. VSHR broj Rev-1555/11 od 9. studenog 2016.
13. VSHR broj Rev-x 54/08-2 od 29. listopada 2008.
14. VSRH broj Rev-1823/94 od 16. veljače 1999.

Frane Staničić\*

Summary

## WERE OWNERS OF UNCLASSIFIED ROADS (HOWEVER) *DE FACTO* EXPROPRIATED BY THE ROADS ACT 2011?

When the Roads Act came into force in 2011, its provisions specified that unclassified roads are to become public good in general usage in inalienable property of municipalities on which territory they lie. Of course, the question arose whether *de facto* expropriation of landowners of real estate of which unclassified roads are made of was carried out by this Act. The Constitutional Court of the Republic of Croatia took the view, in its decision in the procedure in which the constitutionality of the Roads Act was challenged, that the disputed provisions of this Act are only of legal-technical character and that they did not establish ownership over unclassified roads. This legal question is of paramount importance for (previous) owners because it is important (and) in the context of determination whether the statute of limitations for claims for compensation for *de facto* expropriation has expired. In the paper the author critically analyzes the decision of the Constitutional Court and finds that it is flawed, namely the author establishes that the Roads Act truly established ownership over unclassified roads and that the disputed provisions that were the subject of constitutional control did not have mere legal-technical character. In this context, the author finds that *de facto* expropriation was indeed carried out by the Roads Act and that coming into force of this Act should be observed as the moment from which the statute of limitations for claims for compensation for expropriation carried out by it began to run.

**Keywords:** *public roads; unclassified roads; de facto expropriation; compensation; statute of limitations.*

Zusammenfassung

## WURDE DURCH DAS STRASSENGESETZ AUS DEM JAHR 2011 (DOCH) DIE FAKTISCHE ENTEIGNUNG DER EIGENTÜMER VON NICHT KLASSIFIZIERTEN STRASSEN DURCHGEFÜHRT?

Mit dem Inkrafttreten des neuen Straßengesetzes im Jahr 2011 wurde

\* Frane Staničić, Ph.D., Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb; frane.stanicic@pravo.hr.

vorgeschrieben, dass die nicht klassifizierten Straßen zum öffentlichen Gut im allgemeinen Gebrauch werden, welches in unveräußerlichem Eigentum der zuständigen Einheiten der lokalen Verwaltung steht. Dabei stellt sich die Frage, ob durch dieses Gesetz die faktische Enteignung der grundbücherlichen Eigentümern von Immobilien, die die nicht klassifizierte Straße ausmachen, durchgeführt wurde. Bei der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Straßengesetzes fand das Verfassungsgericht der Republik Kroatien, dass die umstrittenen Bestimmungen dieses Gesetzes (welche die Geltendmachung des Eigentumsrecht der lokalen Selbstverwaltung über diese Straßen bezwecken) ausschließlich rechtstechnisch seien, und dass sie nicht wirklich das Eigentum über diese Straßen herstellen. Diese Frage ist jedoch für die (ehemaligen) Eigentümer geradezu ausschlaggebend im Kontext der Feststellung, ob die Verjährung für Entschädigungen für die eventuell durchgeführte faktische Enteignung schon angetreten ist. Anhand kritischer Analyse äußert sich der Autor gegen die betreffende Entscheidung des Verfassungsgerichts, und stellt fest, dass auf der Grundlage des Straßengesetzes das Eigentum über die nicht klassifizierten Straßen in der Tat hergestellt ist, wobei die umstrittenen Bestimmungen nicht ausschließlich „rechtstechnischen Charakters“ seien. Er zieht die Schlussfolgerung, dass durch das Straßengesetz die faktische Enteignung durchgeführt wurde und dass das Inkrafttreten des Gesetzes der Zeitpunkt ist, ab dem die Verjährungsfrist für Entschädigungsforderung für die durchgeführte Enteignung läuft.

*Schlüsselwörter: öffentliche Straßen; nicht klassifizierte Straßen; faktische Enteignung; Entschädigung; Verjährung.*

Riassunto

## **LA LEGGE SULLE STRADE DEL 2011 HA COMPORTATO DI FATTO L'ESPROPRIAZIONE DEI PROPRIETARI DELLE STRADE NON CLASSIFICATE?**

Quando nel 2011 è entrata in vigore la Legge sulle strade, le sue disposizioni hanno prescritto che le strade non classificate diventano un bene pubblico d'uso comune in proprietà inalienabile dell'ente locale territoriale sul cui territorio sono situate. È sorta la questione se con questa Legge sia stata condotta un'espropriazione di fatto dei proprietari degli immobili iscritti nei libri fondiari che compongono la strada non classificata in natura. La Corte costituzionale della Repubblica di Croazia ha ritenuto nella sua decisione nel processo di valutazione della conformità della Legge sulle strade con la Costituzione della Repubblica di Croazia che le disposizione messe in discussione di questa legge (quelle con le quali si costituisce la proprietà dell'ente locale territoriale sulla strada non classificata) sono esclusivamente di carattere tecnico-giuridico e che con esse in sostanza non si è costituita la proprietà sulle strade non classificate. Questa questione giuridica è di grande importanza per gli (ex)

proprietari, perché è importante (anche) nel contesto della constatazione se è scaduto il termine di prescrizione per la presentazione della richiesta di risarcimento per la eventuale espropriazione di fatto condotta. L'autore nel lavoro analizza criticamente la decisione della Corte costituzionale e trova che essa sia sbagliata, cioè constatata che con la Legge sulle strade è veramente costituita la proprietà sulle strade non classificate e che le disposizioni controverse non siano soltanto di carattere "tecnico-giuridico". Quindi l'autore trova che con la Legge sulle strade sia stata condotta l'espropriazione di fatto e che l'entrata in vigore di questa Legge si deve osservare come il momento dal quale è incominciato a decorrere il termine di prescrizione per la presentazione della richiesta di risarcimento per l'espropriazione di fatto condotta.

**Parole chiave:** *strade pubbliche; strade non classificate; espropriazione di fatto, risarcimento; prescrizione.*

