

ЕВРОПСКИ СУД ЗА ЉУДСКА ПРАВА

ДРУГО ОДЕЉЕЊЕ

ПРЕДМЕТ КОСТИЋ против СРБИЈЕ

(Представка бр. 41760/04)

ПРЕСУДА

СТРАЗБУР

25. новембар 2008. године

Ова пресуда ће постати правоснажна у околностима предвиђеним чланом 44 став 2 Конвенције. Могуће су редакторске промене.

У предмету Костић против Србије,

Европски суд за људска права (Друго одељење), на заседању Већа у саставу:

Francoise Tulkens, *председник*,
Ireneu Cabral Barreto,
Vladimiro Zagrebelsky,
Danute Jočiene,
Dragoljub Popović,
Nona Tsotsoria,
Isil Karakas, *судије*

и Sally Dolle, *секретар Одељења*,

после већања на затвореној седници одржаној 4. новембра 2008. године,
изриче следећу пресуду, која је усвојена на тај дан:

ПОСТУПАК

1. Предмет је формиран на основу представке (бр. 41760/04) против Државне заједнице Србија и Црна Гора, коју су Суду поднела према члану 34 Конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту звана “Конвенција”) тадашња два држављанина Државне заједнице Србија и Црна Гора, г. Недељко Костић и гђа Зорка Костић (у даљем тексту звани “подносиоци представке”), дана 2. новембра 2004. године.

2. Почев од 3. јуна 2006. године, после црногорске декларације о независности, Србија је једина тужена држава у предметима пред Судом.

3. Подносиоци представке је заступао г. А. Манчев, адвокат из Београда. Владу Државне заједнице Србија и Црна Гора, а касније, Владу Србије (у даљем тексту звана Влада) заступао је њен заступник, г. С. Царић.

4. Подносиоци представке су се жалили према члану 1 Протокола бр. 1 уз Конвенцију због неизвршења налога за рушење донетог у њихову корист.

5. Суд је 11. септембра 2006. године одлучио да представка буде достављена Влади. Према одредбама члана 29 став 3 Конвенције, одлучено је да се основаност представке разматра заједно са њеном допуштеношћу.

ЧИЊЕНИЦЕ

I. ОКОЛНОСТИ ПРЕДМЕТА

6. Подносиоци представке су супружници. Обоје су рођени 1947. године и тренутно живе у Београду.

7. Чињенице предмета, како су их странке доставиле, могу се сумирати како следи.

8. Подносиоци представке и извесни М. П. су били сувласници куће и пет других зграда у Београду.

9. М. П. је 21. маја 1998. године добио грађевинску дозволу за делимичну реконструкцију куће у сувласништву са подносиоцима представке, којом је

овлашћен да свој стан претвори у дуплекс и увећа га за приближно 100 квадратних метара.

10. М. П. је одмах после тога започео грађевинске радове.

11. На основу интервенције на лицу места, Инспекторат општине Вождовац (у даљем тексту Општина) је закључио да М. П. не обавља грађевинске радове у складу са дозволом за градњу. Због тога му је наређено да обустави све радове и да поднесе захтев за нову дозволу.

12. Инспекторат је 2. септембра 1998. године наредио М. П. да у року од три дана поруши онај део конструкције који је подигнут супротно грађевинској дозволи.

13. Инспекторат је 11. септембра 1998. године издао налог за извршење у вези са тим.

14. М. П. је у међувремену поднео захтев за добијање нове грађевинске дозволе.

15. Општина је 24. септембра 1998. године издала привремену одлуку у његову корист.

16. Другостепени орган је 15. децембра 1998. године укинуо ову одлуку и вратио предмет ради поновног одлучивања.

17. Општина је 13. јула 1999. године одбила захтев М. П. за добијање нове грађевинске дозволе, установивши да његов план не задовољава захтеве предвиђене релевантним домаћим законодавством.

18. Истог дана је у техничком извештају забележено да је после „недавних падавина“ и грађевинских радова које је предузео М. П., имовина подносиоца представке озбиљно оштећена. Посебно је пао малтер, зидови су напукли, а у просторијама су се појавиле обимна влага и цурење.

19. Подносиоци представке су 27. марта 2001. године и 20. јуна 2002. године поднели кривичну пријаву против неидентификованих лица које је Општина ангажовала, тврдећи да су злоупотребила службени положај.

20. Пето општинско јавно тужилаштво у Београду је ову кривичну пријаву одбацило 25. новембра 2003. године.

21. После ступања на снагу новог Закона о планирању и изградњи у мају 2003. године, М. П. је Општини поднео захтев за „легализацију“ реконструкције свог стана (види ставове 32 – 34 у даљем тексту).

22. Подносиоци представке су 22. маја 2003. године и 11. јуна 2004. године поднели дописе којим се супротстављају наведеној легализацији.

23. Општина је 11. фебруара 2005. године обавестила подносиоце представке да је М. П. поднео захтев за легализацију.

24. М. П. је 14. децембра 2005. године допунио овај захтев.

25. Годинама су подносиоци представке више пута тражили извршење налога за рушење од 2. септембра 1998. године, али узалуд.

II. РЕЛЕВАНТНО ДОМАЋЕ ПРАВО И ПРАКСА

A. Закон о општем управном поступку (објављен у Службеном гласнику Републике Србије – Сл. гласник бр. 55/96 и 31/01)

26. Чланом 39 дефинисано је да је странка у управном предмету лице на чији се захтев поступак покреће, лице против кога се поступак покреће, или, заправо, свако лице које има право да учествује у поступку ради заштите својих права или интереса.

27. Члан 261 став 2 предвиђа да се управна одлука извршава пошто постане правоснажна.

28. Члан 268 став 1 предвиђа, између осталог, да орган задужен за извршење управне одлуке, по службеној дужности, или на захтев једне странке, издаје налог за извршење. Тим се налогом проглашава да је одлука постала правоснажна и одређује се средство и предмет извршења.

29. Члан 271 предвиђа, између осталог, да се поступак извршења прекида по службеној дужности ако је налог за извршење сам по себи стављен ван снаге у међувремену. Овај поступак се, међутим, обуставља „ако се утврди“ да је привремена одлука, која се извршава, накнадно замењена супротном посебном „одлуком у вези са главним питањем“.

Б. Закон о планирању и уређењу простора и насеља (објављен у Службеном гласнику РС бр. 44/95, 23/96, 16/97 и 46/98)

30. Члан 5 је предвиђао, између осталог, да се уређење неког простора врши на такав начин да се: (i) заштите његове природне карактеристике и у оном стању у коме га је човек направио; (ii) поштује релевантни прописи о планирању; (iii) сачувају његови природни ресурси; и (iv) заштити животна средина као и јавни интерес уопште.

31. Овај закон је стављен ван снаге 13. маја 2003. године.

В. Закон о планирању и изградњи (објављен у Сл. гласнику РС бр. 47/03 и 34/06)

32. Члановима од 160 до 162 се предвиђа, између осталог, да власник неке зграде, стана или, заправо, неког објекта подигнутог или реконструисаног без важеће грађевинске дозволе мора да обавести надлежни управни орган (у даљем тексту орган) о тој ситуацији до 13. новембра 2003. године. Тај орган има 60 дана да обавести власника о релевантним условима за легализацију градње о којој је реч, као и о документима која су потребни с тим у вези. Сам власник затим има још 60 дана да испоштује ово упутство. Ако он то учини, и у зависности од испуњења релевантних услова, орган прихвата захтев за легализацију. Међутим, у случају да се власник не придржава утврђених рокова, орган доноси налог за рушење за наведену градњу.

33. Члан 171 предвиђа, између осталог, да се захтеви у вези са „издавањем грађевинских дозвола“, као и они који се односе на „права и обавезе другог лица“, који су поднети пре ступања на снагу овог закона, решавају на основу претходног законодавства.

34. Закон о планирању и изградњи ступио је на снагу 13. маја 2003. године.

Г. Закон о облигационим односима (објављен у Службеном листу Социјалистичке Федеративне Републике Југославије – Сл. лист бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89, као и у Службеном листу Савезне Републике Југославије – Сл. лист СРЈ бр. 31/93)

35. Члан 154 дефинише основе за накнаду штете.

36. Члан 172 став 1 предвиђа да је правно лице одговорно за све штете проузроковане од стране неког „његовог органа“.

Д. Домаћа судска пракса на коју се Влада позива

37. Први општински суд у Београду је 17. маја 2005. године наложио општини Стари Град да тужиоцу исплати одређени износ накнаде на име изгубљене кирије. Суд се, између осталог, ослонио на члан 172 Закона о облигационим односима и објаснио да тужилац није могао да свој стан да у закуп у одређеном периоду због тога што Општина није иселила заштићеног станара из стана о коме је реч (XVIII П бр. 9031/04). Окружни суд у Београду је ову пресуду потврдио 16. марта 2006. године (Гж бр. 12872/05).

38. Општински суд у Новом Саду је 21. фебруара 2006. године наложио туженој држави да тужиоцу исплати одређени износ накнаде због кршења његових права зајемчених чланом 5 Конвенције (П бр. 1848/05). Окружни суд у Новом Саду је ову пресуду потврдио 8. новембра 2006. године (Гж. Бр. 3293/06). На основу такве судске праксе, Влада је тврдила да су српски судови спремни да директно примењују Конвенцију као и Протоколе уз њу.

Ђ. Закон о основама својинскоправних односа (објављен у Сл. Листу СФРЈ бр. 6/80 и 36/90, као и у Сл. листу СРЈ бр. 29/96 и Сл. гласнику РС бр. 115/05)

39. Према члану 25 став 1, ако је градитељ упознат са чињеницом да гради на земљишту које је власништво другог лица, или ако није упознат са тим, а власник земљишта је одмах изразио противљење због предузетих радова, овај други ће имати право да: (i) тражи да се призна његово власништво над објектом који се подиже; (ii) захтева да се тај објекат сруши, или (iii) да тражи накнаду од градитеља за узурпирано земљиште, према његовој тржишној цени.

40. Према члану 43, између осталог, сувласник има право да поднесе тужбу за заштиту својих права у вези са целокупном имовином, као и заштиту удела тог појединца у њој.

Ж. Закон о кривичном поступку (објављен у Сл. листу СРЈ бр. 70/01 и 68/02, као и Сл. гласнику РС бр. 58/04, 85/05 и 115/05)

41. Према члану 61 и 201 до 212, ако јавни тужилац одбаци кривичну пријаву поднету у вези са кривичним делом које се гони по службеној дужности, оштећени може лично да преузме кривично гоњење у том предмету пред судом и да истовремено истакне имовинскоправни захтев за сву претрпљену штету.

ПРАВО

I. НАВОДНА ПОВРЕДА ЧЛАНА 1 ПРОТОКОЛА БР. 1

42. Подносиоци представке су се жалили према члану 1 Протокола бр. 1 због неизвршења налога за рушење од 2. септембра 1998. године.

43. Члан 1 Протокола бр. 1 гласи како следи:

„Свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права.

Претходне одредбе, међутим, ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни.“

А. Допуштеност

1. *Компатибилност ratione temporis*

44. Влада је изнела да представку треба одбити као некомпатибилну *ratione temporis* са одредбама члана 1 Протокола бр. 1. У том смислу, она је приметила да је штета коју су подносиоци представке претрпели била тренутна и да је настала пре 13. јула 1999. године (види ставове 17 и 18 у горњем тексту), док је Србија 3. марта 2004. године ратификовала Протокол бр. 1.

45. Подносиоци представке су тврдили да су повреде у питању трајне природе.

46. С обзиром да се спорно неизвршење налога за рушење наставило до данас, уд сматра да је представка компатибилна са одредбама члана 1 Протокола бр. 1 *ratione temporis* и одбија примедбу Владе у том смислу.

2. *Компатибилност ratione materiae*

47. Влада је даље тврдила да је представка некомпатибилна *ratione materiae* са одредбама члана 1 Протокола бр. 1. Она је посебно изнела да су подносиоци представке тражили да се донесе налог за рушење на основу члана 5 Закона о планирању и изградњи, што је одредба која се не односи на питање „заштите имовинских права“.

48. Подносиоци су тврдили да наводна повреда спада у оквир члана 1 Протокола бр. 1.

49. Без обзира на законску основу за доношење налога за рушење, Суд сматра да се он јасно односи на мирно уживање имовинских права подносилаца представке (види ставове 64 до 67 у даљем тексту). Сходно томе, не прејудуцирајући основаност притужбе подносилаца представке, примедба Владе с тим у вези се мора одбити.

3. *Исцрпљење домаћих правних средстава*

50. Најзад, Влада је изнела да подносиоци представке нису исцрпели сва делотворна домаћа правна средства. Посебно, они нису: (i) поднели парничну тужбу против Општине, према члану 1 Протокола бр. 1, као и према члановима 154 и 172 Закона о облигационим односима (види ставове 35 и 36 у горњем тексту), (ii) поднели посебну парничну тужбу против М. П. лично, у складу са чланом 1 Протокола бр. 1, чланом 154 Закона о облигационим односима и чланом 43 Закона о својинско правним односима (види ставове 35 и 40 у горњем тексту) и (iii) преузели кривично гоњење по њиховој кривичној пријави пошто ју је Општинско јавно тужилаштво првобитно одбацило, у складу са чланом 61 и 201 Закона о кривичном поступку (види став 41 у горњем тексту).

51. Подносиоци представке су задржали став да су исцрпели сва домаћа делотворна правна средства.

52. У вези са поднесцима Владе према ставовима (i) и (iii), Суд подсећа да је већ утврдио да правна средства те врсте нису делотворна у смислу члана 35 став 1 Конвенције (види, уз неопходне измене, *Предузеће ЗИТ против Србије*, бр. 37343/05, ставови 45 – 47, 27. новембар 2007. године). Он не види ниједан разлог да у предметном случају одступи од овог мишљења.

53. У вези са поднесцима Владе према ставу (ii), Суд примећује да се правна средства на која се позива односе само на М. П., а не на Општину као једног од тела тужене државе. Пошто се тужба подносилаца представке односи на пропуст органа Србије да изврше сопствени налог за рушење, Суд налази да се такво правно средство против приватног лица не мора неопходно исцрпити у смислу члана 35 став 1 Конвенције.

54. Произлази да се примедба Владе мора одбити у целини.

4. Закључак

55. Суд сматра да притужба подносилаца представке није очигледно неоснована у смислу значења члана 35 став 3 Конвенције и не налази ниједан други основ да прогласи представку недопуштеном. Према томе, притужба се мора прогласити допуштеном.

Б. Основаност

1. Аргументи које су стране изнеле

56. Влада је признала да је налог за рушење у питању остао извршан, али је приметила да би његово стварно извршење било *contra legem* и/или не би служило сврси.

57. Посебно није имало смисла, док је привремена грађевинска дозвола важила, да се предузима тражено рушење које је, у сваком случају, требало обуставити у складу са чланом 271 Закона о општем управном поступку.

58. У вези са периодом после тог времена, Општина „није имала времена“ да приступи рушењу због великог броја других незаконито подигнутих објеката.

59. Нови Закон о планирању и изградњи је ступио на снагу у мају 2003. године и по њему се, према члану 160 – 162, може поднети захтев за легализацију свих објеката изграђених без важеће грађевинске дозволе. Пошто је М. П. поднео такав захтев Општини, свако рушење у међувремену не би имало оправдање.

60. Најзад, Влада је приметила да нема доказа да подносиоци представке нису могли да дају своју имовину у закуп ни да њом располажу због грађевинских радова које је М. П. обављао. Напротив, вредност њихове непокретности се могла чак повећати у складу са чланом 25 став 1 Закона о основама својинскоправних односа.

61. Подносиоци представке су поново потврдили своје притужбе, приметивши да спорно неизвршење има за последицу стално ограничавање њихових имовинских права.

62. Даље, наведени Закон о планирању и изградњи није предвиђао да све постојеће налоге за рушење треба сматрати неважећим.

63. Коначно, подносиоци представке су приметили да М. П. није могао да добије тражену легализацију пошто су се они, као сувласници куће, томе чврсто противили.

2. Релевантна начела

64. Члан 1 Протокола бр. 1 гарантује, између осталог, право на имовину, које укључује право на мирно уживање имовине, као и право да се њом располаже (види, међу многим другим ауторитетима, *Marcks против Белгије*, 13. јун 1979. године, став 63, серија А бр. 31).

65. Применом члана 1 Конвенције, свака страна уговорница „јамчи свакоме у својој надлежности права и слободе одређене Конвенцијом“. Испуњење ове опште обавезе може повући за собом позитивне обавезе присутне у обезбеђивању делотворног вршења права зајамчених Конвенцијом.

66. У контексту члана 1 Протокола бр. 1, те позитивне обавезе могу захтевати од државе да предузме мере неопходне за заштиту права на имовину (види, на пример, *Broniowski против Пољске* [ВВ], бр. 31443/96, став 143, ЕЦХР 2004-V), посебно где постоји директна веза између мера које подносилац представке може легитимно очекивати од органа и стварног уживања његове имовине (види *Oneryildiz против Турске* [ВВ], бр. 48939/99, став 134, ЕЦХР 2004-XII).

67. Према томе, обавеза државе је да употреби сва расположива правна средства ради извршења правоснажне управне одлуке, без обзира на чињеницу што је она донета против приватног лица, као и да осигура да се прописно испоштују сви релевантни домаћи поступци (види *Илић против Србије*, бр. 30132/04, ставови 74 и 75, 9. октобар 2007. године).

3. Оцена Суда у вези са предметним случајем

68. Суд на првом месту примећује да само постојање недозвољене градње представља мешање у право на имовину подносилаца представке (види став 64 у горњем тексту).

69. Друго, налог за рушење о коме је реч издат је 2. септембра 1998. године, а његово извршење је одобрено 11. септембра 1998. године (види ставове 12 и 13 у горњем тексту).

70. Треће, Србија је 3. марта 2004. године ратификовала Протокол бр. 1, што значи да је спорни поступак у надлежности Суда *ratione temporis* више од четири године и седам месеци.

71. Четврто, привремена грађевинска дозвола издата у корист М. П. је стављена ван снаге 15. децембра 1998. године, због чега је, између осталог, члан 271 Закона о општем управном поступку ирелевантан у вези са догађајима после ратификације (види ставове 16 и 29 у горњем тексту).

72. Пето, Закон о планирању и изградњи не садржи ниједну ставку у смислу да постојеће налоге за рушење треба сматрати неважећим. Напротив, чини се да члан 171 тог закона сугерише другачије (види ставове 32 – 34 у горњем тексту).

73. Шесто, не постоји ниједан доказ да се вредност непокретности подносилаца представке „могла повећати“ у складу са чланом 25 став 1 Закона о основама својинскоправних односа., како је Влада тврдила (види ставове 39 и 60 у горњем тексту).

74. У вези са горе наведеним, Суд налази да српски органи нису испунили своју позитивну обавезу у смислу члана 1 Протокола бр. 1, да изврше налог за рушење од 2. септембра 1998. године (види ставове 66 и 67). Према томе, дошло је до повреде наведене одредбе.

II. ПРИМЕНА ЧЛАНА 41 И ЧЛАНА 46 КОНВЕНЦИЈЕ

75. Релевантне одредбе ових чланова гласе како следи:

Члан 41

„Када Суд утврди прекршај Конвенције или протокола уз њу, а унутрашње право Високе стране уговорнице у питању омогућава само делимичну одштету, Суд ће, ако је то потребно, пружити правично задовољење оштећеној странци.“

Члан 46

„1. Високе стране уговорнице преузимају обавезу да се повинују правоснажној пресуди Суда у сваком предмету у коме су странке.

2. Правоснажна пресуда Суда се доставља Комитету министара који надгледа њено извршење.“

A. Штета

76. Подносиоци представке су тражили укупно 600,000 евра (ЕУР) на име претрпљене материјалне и нематеријалне штете. У вези са првом, позвали су се на „умањену вредност своје непокретност“. У вези са другом, истакли су душевну патњу коју су претрпели због тога што нису могли да слободно користе своју имовину, па чак ни да оду на одмор од 1998. године због страха да би се и њихови други суседи могли укључити у незакониту градњу.

77. Влада је оспорила ове тврдње.

78. Суд не види ниједан разлог да сумња да су подносиоци представке претрпели патњу због кршења њихових права зајамчених чланом 1 Протокола бр. 1, из ког разлога је јасно да само утврђивање повреде ове одредбе не би представљало довољно правично задовољење. У вези са горе наведеним и на основу правичности, како се захтева чланом 41, Суд подносиоцима представке додељује заједно 4.000 евра на име нематеријалне штете.

79. Суд даље истиче да су се, према члану 46 Конвенције, Високе стране уговорнице обавезале да ће поштовати правоснажне пресуде Суда у сваком случају у ком су оне странке, чије извршење надзире Комитет министара. Следи, између осталог, да пресуда којом Суд утврди неку повреду намеће туженој држави законску обавезу да не само плати одговарајуће износе додељене на име правичног задовољења, већ и да изабере, што подлеже надзору од стране Комитета министара, опште и/или, према случају, појединачне мере које ће усвојити у домаћем правном систему како би се утврђена повреда окончала и њени ефекти, у мери у којој је то могуће, исправили (види *Scozzari i Giunta protiv Италије* [ВВ], бр. 39221/98 и 41963/98, став 249, ЕЦХП 2000-VIII).

80. Према томе, Суд сматра да, узимајући у обзир чињеницу да подносиоци представке нису оправдали „смањење вредности њихове непокретности“, Влада мора испунити њихов захтев за накнаду материјалне штете обезбеђењем, путем одговарајућих мера, брзог извршења налога за рушење од 2. септембра 1998.

године (види, уз неопходне зимене, *Илић против Србије*, бр. 30132/04, став 112, 9. октобар 2007. године).

Б. Трошкови

81. Подносиоци представке нису доставили спецификацију трошкова. Сходно томе, Суд им не додељује накнаду у овом делу.

В. Затезна камата

82. Суд сматра да је примерено да затезна камата буде заснована на најнижој каматној стопи Европске централне банке уз додатак од три процентна поена.

ИЗ ТИХ РАЗЛОГА, СУД ЈЕДНОГЛАСНО

1. *Проглашава* представку допуштеном,
2. *Утврђује* да је дошло до повреде члана 1 Протокола бр. 1,
3. *Утврђује*
 - (а) да тужена држава треба да обезбеди, одговарајућим средствима, у року од шест месеци од датума када пресуда постане правоснажна, у складу са чланом 44 став 2 Конвенције, извршење одлука које је 2. септембра 1998. године, односно 11. септембра 1998. године донела Општина Вождовац.
 - (б) да тужена држава исплати подносиоцима представке заједно, у року од три месеца од датума када пресуда постане правоснажна, износ од 4.000 евра (четири хиљаде евра) на име претрпљене нематеријалне штете, који ће бити претворени у националну валуту тужене државе по курсу који ће важити на дан исплате, плус све таксе које се могу наплатити;
 - (в) да по истеку горе наведена три месеца до исплате, треба платити обичну камату на горе наведене износе по стопи која је једнака најнижој каматној стопи Европске централне банке уз додатак од три процентна поена;
4. *Одбија* преостали део захтева за правично задовољење.

Састављено на енглеском и достављено у писаној форми 25. новембра 2008. године, према Правилу 77 ставови 2 и 3 Пословника Суда.

Sally Dollé
Секретар

Francoise Tulkens
Председник