

ЧЕТВРТО ОДЕЉЕЊЕ

ОДЛУКА

Представка број 19933/17

Драган МАТОВИЋ и Драгиша МАТОВИЋ
против Србије

Европски суд за људска права (Четврто одељење), на заседању Већа 8. новембра 2022. године у саставу:

Gabriele Kucsko-Stadlmayer, *председник*,

Tim Eicke,

Jon Fridrik Kjølbro,

Branko Lubarda,

Armen Harutyunyan,

Anja Seibert-Fohr,

Ana Maria Guerra Martins, *судије*,

и Ilse Freiwirth, *заменица секретара одељења*,

Имајући у виду горе наведену представку поднесену 4. марта 2017. године,

Имајући у виду запажања које је поднела тужена Влада, као и запажања које су у одговору поднели подносиоци представки,

Након већања, одлучује како следи:

ЧИЊЕНИЦЕ

1. Подносиоци представке, г. Драган Матовић и г. Драгиша Матовић, су српски држављани који су рођени 1967. односно 1958. године и живе у Чачку. Пред Судом их је заступао господин Г. Аврамовић, адвокат из Чачка.
2. Владу Републике Србије (у даљем тексту: Влада) је заступала њихова заступница, госпођа З. Јадријевић Младар.
3. Чињенице у вези са предметом које су поднеле стране могу се резимирати на следећи начин.

А. Опште информације о предмету

4. Подносиоци представке су власници породичне куће у селу Кулиновци, у близини града Чачка, чија је изградња почела 1975. године, а завршена 1980. године.
5. Обилне падавине у марту 2006. године су изазвале масовна клизишта широм Србије. Само у чачанској општини појавила су се укупно шездесет и два клизишта која су захватила 130 домаћинстава. Један број кућа у селу Кулиновци је претрпео штету различитог степена, укључујући и кућу подносилаца представке.
6. Поступајући у складу са релевантним законима (видети ст. 30. и 33. у даљем тексту), општина Чачак је образовала комисију за утврђивање и процену штете проузроковане клизиштима (у даљем тексту: Комисија) и 23. марта 2006. године затражила средства од централне владе у циљу пружања хитне помоћи погођеном становништву.
7. Комисија је обишла погођено подручје општине како би утврдила штету, након чега је 27. јуна 2006. године сачинила извештај који садржи процену претрпљене штете.
8. У извештају је наведено 29 стамбених објеката које је Комисија посетила, од којих је 60 претрпело штету различитог степена. У извештају је наведено да је девет од тих 60 стамбених објеката „није за санацију и становање”, а да је један потпуно уништен. Према извештају, штета на стамбеним објектима износила је укупно 35.502.907 српских динара (динар – приближно 396.706 евра (EUR) у датом периоду).
9. Извештај је садржао и списак од 47 нестамбених објеката (помоћни објекти). Укупна штета на тим објектима процењена је на 7.509.379 динара (РСД) (приближно 83.909 евра (EUR) у датом периоду).
10. У извештају који је састављен након посете 14. априла 2006. године, Комисија је забележила штету на кући подносилаца представке и оближњем бунару. Иако је Комисија утврдила штету на кући подносилаца представке, та чињеница је, због административне грешке, наведена само у делу извештаја који се односи на нестамбене, односно помоћне објекте, заједно са оштећењем бунара. Штета на бунару процењена је на 92.000 динара (РСД) (приближно 1.130 евра (EUR) у датом периоду), док штета на кући није процењена.
11. Потом су грађевински инспектори Општине Чачак обишли куће за које је Комисија у свом извештају навела да „нису за санацију и становање” или да су потпуно уништене (видети претходни став 8.) и усвојили решења о забрани коришћења јер се сматрало да су оштећене у толикој мери да су биле несигурне за живот. С обзиром на то да извештај Комисије није указао на то да кућа подносилаца представке није за санацију и становање, у то време је није посетио грађевински инспектор.
12. До краја 2006. године централна Влада је у буџет општине Чачак уплатила 20.000.000 динара (РСД) (приближно 245.638 евра (EUR) у датом периоду). Докази указују на то да су та средства искоришћена за изградњу десет нових кућа на различитим локацијама за оне чије су куће грађевински инспектори окарактерисали као небезбедне (видети претходни став). Чини се да су се такве куће сматрале „уништеним” у смислу релевантног законодавства (видети ст. 32. и 34 у даљем тексту), чиме је њиховим власницима дато право на нове куће из буџета државе.
13. Земљотрес јачине 4,5 степена Рихтерове скале је 15. фебруара 2008. године погодио подручје Чачка и проузроковао (даљу) штету. Новински извештаји сугеришу да се штета углавном састојала од оштећених црепова и димњака и напуклих зидова.
14. Пошто су подносиоци представке тврдили да је њихова кућа претрпела додатну штету због земљотреса, грађевински инспектор је посетио кућу 18. септембра 2008. и утврдио да кућа није безбедна за живот. Инспектор је 29. маја 2009. године донео решење којим се подносиоцима представке налаже да изврше неопходне поправке у року од четрдесет дана. У решењу је прецизирано да ће се, уколико подносиоци представке не изврше поправку у том року, усвојити ново решење о забрани коришћења куће. Међутим, такво решење никада није донето иако подносиоци представке нису поступили по налогу инспектора.

Б. Грађански поступак

15. Подносиоци представке су 23. фебруара 2009. године поднели грађанску тужбу против Општине Чачак Основном суду у Чачку, тражећи накнаду штете за њихову кућу проузроковане клизиштима 2006. године. Након

што је суд прибавио мишљење вештака грађевинске струке (видети доле наведени став 18.), подносиоци представке су на крају, 10. маја 2013. године, одредили свој одштетни захтев на 3.943.354 динара (РСД) (у то време приближно 35.427 евра (ЕУР)).

16. Општина је одговорила да се не може сматрати одговорном за штету и да су подносиоци представке стога своју тужбу усмерили против погрешног туженог.

17. Суд је у току поступка утврдио да Општина није поправила ниједну кућу у селу Кулиновци и да је Влада Србије финансирала изградњу седам нових кућа на различитим локацијама за становнике села чије су куће порушене до клизишта 2006. године (видети горе наведени став 12.).

18. Мишљење вештака грађевинарства које је суд добио 10. децембра 2011. године указује на то да је кућа подносилаца представке оштећена услед клизишта, да није безбедна за живот и да је поправка немогућа јер је кућа изграђена на земљишту склоно клизиштима. Вештак је на крају проценио укупну штету на кући подносилаца представке на 3.943.354 динара (РСД) (видети горе наведени став 15.).

19. Међутим, вештак није могао да процени у којој мери је кућа оштећена клизиштима из 2006. године а у којој мери услед земљотреса који је уследио (видети горе наведени став 13.). Суд је стога саслушао више сведока, односно чланове Комисије, грађевинског инспектора и комшије, и на основу њихових исказа утврдио да у периоду између клизишта 2006. и земљотреса 2008. године кућа подносилаца представке није била за санацију нити неупотребљива за становање.

20. Пресудом од 2. јуна 2014. године, првостепени суд је одбио тужбу подносилаца представке.

21. Суд је, прво, сматрао да општина Чачак није била одговорна за штету на кући подносилаца представке јер никада није исплатила никакву одштету жртвама клизишта 2006. године нити поправљала њихове куће, јер је помоћ пружила само централна влада. (погледати горе наведени став 17.).

22. Суд је даље сматрао да подносиоци представке нису доказали узрочну везу између клизишта из 2006. и (размере) штете на њиховој кући коју је утврдио вештак 2011. године (видети горе наведени став 18.). Конкретно, суд је објаснио да се, по сопственом признању подносилаца представке, прво клизиште догодило давне 1980. године и да је штета на њиховој кући коју је утврдила Комисија 14. априла 2006. била мања од оне коју је утврдио вештак у извештају из 2011. године (видети горе наведене ст. 10. и 18.). Потоњи извештај је припремљен након земљотреса 2008. године, који се догодио након клизишта 2006. године и који је, према речима подносилаца представке, проузроковао додатну штету на кући.

23. Коначно, суд је сматрао да су клизишта из 2006. године представљала *vis major*, односно догађај који је проузроковао штету за који нико не може бити одговоран и за коју је стога искључена облигациона одговорност. Такође је изнео став да је општина Чачак испоштовала своје обавезе према Закону о локалној самоуправи из 2002. године (видети став 35. у наставку) тако што је тражила средства од централне владе.

24. Пресудом од 18. новембра 2014. године, Апелациони суд у Крагујевцу је одбио жалбу подносилаца представке и потврдио првостепену пресуду. Другостепени суд је прихватио разлоге које је дао првостепени суд.

25. Подносиоци представке су потом уложили уставну жалбу, жалећи се, између осталог, на повреду њиховог права на правичан поступак и права на имовину, загарантованих Уставом Србије.

26. Решењем од 6. октобра 2016. године, Уставни суд је прогласио уставну жалбу подносилаца неприхватљивом, сматрајући да предмет није покренуо ниједно уставно-правно питање. Уставни суд је 4. новембра 2016. обавестио заступника подносилаца представке о својој одлуци.

В. Правни статус куће подносилаца представке

27. Кућа подносилаца представке је изграђена без грађевинске дозволе и издат је налог за њено рушење 2020. године.

28. На дан најновијих информација доступних Суду (1. фебруар 2022. године), управни поступак за легализацију куће био је у току пред локалним властима.

29. И подносиоци представке и Влада сложили су се да су подносиоци представке имали мале шансе да легализују своју кућу јер је релевантно грађевинско законодавство предвиђало да се не могу легализовати објекти на земљишту подложном клизиштима. Према наводима подносилаца, чије наводе о овом питању Влада не оспорава, претходни захтев за легализацију куће је одбијен.

РЕЛЕВАНТНИ ПРАВНИ ОКВИР

А. Закон намењен хитној помоћи

30. Врсте помоћи у случају елементарних непогода у релевантно време биле су регулисане Законом о коришћењу средстава за санацију и заштиту од елементарних непогода („Службени гласник”, број 50/92), који је био на снази до 31. децембра 2015. године.

31. Члан 2. је прописивао да се таква средства обезбеде у државном буџету и да централна влада одлучује о њиховом коришћењу.

32. Члан 3. став 1. гласи:

„Средства из члана 2. овог закона користе се за:

- пружање помоћи општинама у санирању великих штета проузрокованих елементарним непогодама,
- учешће у реализацији финансијског програма санације и реконструкције подручја захваћених елементарним непогодама чија би санација и обнова трајала више година,
- учешће у спровођењу финансијског програма превентивне заштите од елементарних непогода које се често понављају на истом подручју, а које се могу отклонити превентивним мерама чија би примена трајала више година,
- реконструкцију стамбених објеката који су уништени елементарним непогодама, ако износ штете на тим објектима на територији [једне] општине прелази 10% планираних прихода буџета општине за годину у којој су се елементарне непогоде догодиле.

33. Члан 5. став 3. је прописивао да се средства за помоћ додељују на захтев општине на чијој територији су се догодиле природне катастрофе великих размера, ако је општина доставила извештај о процени штете од елементарних непогода централној власти одмах или најкасније до шездесет дана након што се догодила елементарна непогода.

34. Члан 9. предвиђа да се средства из последњег подстава члана 3. став 1. могу доделити грађанима чије су куће уништене у елементарним непогодама и који нису поседовали други смештај.

Б. Остало релевантно законодавство

35. Чланом 18. Закона о локалној самоуправи из 2002. године („Службени гласник”, број 09/02 са даљим изменама), који је био на снази до 31. децембра 2006. године, прописано је да општина организује заштиту од пожара и природних и других катастрофа великих размера и да ствара услове за њихово спречавање и ублажавање последица. Слична одредба садржана је и у члану 20. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник”, број 129/07 са даљим изменама), који је тренутно на снази.

В. Релевантни документи

36. Народна скупштина Републике Србије је 17. новембра 2011. године усвојила Националну стратегију заштите и спасавања у ванредним ситуацијама („Службени гласник”, број 86/11). Релевантни део документа гласи, као што следи:

„Клизишта која се јављају на територији Србије у 70 одсто случајева су позната и детаљно су истражена. Око 25 одсто територије Србије је захваћено клизиштима и одронима. На територији Србије има укупно 3.137 активних или потенцијалних клизишта.

ПРИТУЖБЕ

37. Подносиоци представке су се притуживали, на основу члана 1. Протокола број 1. уз Конвенцију и члана 13. Конвенције, да су били жртве повреде имовинских права и да нису имали делотворно домаће правно средство на располагању.

ПРАВО

А. Притужба на основу члана 1. Протокола број 1 Конвенције

38. Подносиоци представке су се притуживали да ни централне ни локалне власти нису предузеле никакве мере да спрече настанак штете на њиховој имовини, иако су пре 2006. године знали да је то подручје било подложно клизиштима. Штавише, када је штета настала, власти су обезбедиле средства и изградиле нове куће за један број породица погођених клизиштима 2006. године, али не и за подносиоце представке. Подносиоци представке су се позвали на члан 1. Протокола број 1. уз Конвенцију, који гласи:

„Свако физичко или правно лице има право на мирно 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 ометају право државе да примењује такве законе за које процени да су неопходни ради контроле употребе имовине, у складу са општим интересом, односно за обезбеђивање исплате пореза или других доприноса или казни.”

1. Поднесци странака

(а) Влада

39. Влада је изнела свој став да подносиоци представке нису на одговарајући начин исцрпели домаће правне лекове јер је требало да поднесу грађанску тужбу против државе, а не против општине Чачак.

40. Алтернативно, Влада је тврдила да, имајући у виду релевантно домаће законодавство (видети горе наведене ст. 30–35.) и чињеничне налазе до којих су дошли домаћи судови (видети, нарочито, горе наведене ст. 19. и 22.), подносиоци представке нису имали легитимно очекивање да ће им бити додељена надокнада за штету нанетој њиховој кући услед клизишта 2006. године.

(б) Подносиоци представке

41. Подносиоци представке су одговорили да су правилно исцрпели домаће правне лекове тужећи општину Чачак јер, према релевантним законима (видети горе наведене ст. 30–35.), нису могли да траже надокнаду за уништење своје куће директно од централне власти, већ само од локалних органа. У прилог свом аргументу, подносиоци представке су доставили копију друге одлуке апелационог суда у случају за који су сматрали да је сличан њиховом.

42. Подносиоци представке су даље тврдили да су имали легитимна очекивања да ће добити надокнаду за штету проузроковану клизиштима 2006. године. То је због тога што је општина Чачак тражила и добила средства од централне владе и изградила нове куће за још седам мештана села Кулиновци (видети горе наведени став 17.) чије су се куће оштећене клизиштем налазиле у близини њихових.

2. Оцена суда

43. Суд не сматра да је потребно одговорити на приговор Владе о неисцрпљивању домаћих правних средстава (видети горе наведени став 39.) нити да испита чињеницу да ли је кућа подносилаца представке изграђена без грађевинске дозволе релевантна за прихватљивост ове притужбе (видети горе наведене ст. 27–29.), јер је притужба у сваком случају неприхватљива из разлога наведених у наставку.

44. Суд је већ имао прилику да се изјасни о обавезама државе према члану 1. Протокола број 1. уз Конвенцију у вези са природним катастрофама, укључујући обилне падавине које доводе до клизишта (видети *Budayeva и други против Русије*, бр. 15339/02 и 4 друга, ст. 171–85, ЕСЉП 2008 (изводи); *Hadzhiyska против Бугарске* (одл.), број 20701/09, 15. мај 2012. године; и *Vladimirov против Бугарске* (одл.), број 58043/10, 25. септембар 2018. године).

45. Што се тиче аргумента подносилаца представке да власти нису предузеле никакве мере да спрече настанак штете на њиховој имовини изазване клизиштима из 2006. године (видети горе наведени став 38.), Суд понавља да члан 1. Протокола број 1. не иде тако далеко да се од држава уговорница захтева да предузму превентивне мере за заштиту приватних поседа у свим ситуацијама и свим подручјима подложним природним катастрофама. С обзиром на оперативне изборе који се морају донети у погледу приоритета и ресурса, све обавезе које произилазе из ове одредбе морају се тумачити на начин који не намеће немогућ или несразмеран терет властима (видети *Hadziyska*, цитирано горе, став 16, и *Vladimirov*, цитирано горе, став 41.).

46. У овом случају, подносиоци представке нису пружили Суду довољно информација или доказа који показују да су поступци или пропусти органа изазвали или допринели штети коју је претрпела њихова кућа (видети, *mutatis mutandis*, *Hadziyska*, цитирано горе, став 16, и *Vladimirov*, цитирано горе, став 41.).

47. Штавише, Суд примећује да су се, када су се бавиле питањем штете на имовини настале услед клизишта, српске власти 2006. године одлучиле за врсту хитне помоћи где је погођено становништво пресељено и добило нове куће (видети горе наведене ст. 12. и 17.). Међутим, ова олакшица је дата само онима чије су куће уништене (проглашене да нису за санацију и становање), што је мера која се огледа у релевантном законодавству на снази у то време (видети горе наведене ст. 32. и 34.).

48. Имајући у виду обим изложености клизиштима у Србији (видети горе наведени став 36.), не може се рећи да су избором ове хитне мере за ублажавање штете на имовини власти Републике Србије прешле широко поље слободне процене које државе уживају у заштити приватне имовине од елементарних непогода (за ширину ове процене видети *Budayeva и други*, цитирано горе, став 175).

49. Стога, у мери у којој се ова притужба тиче позитивних обавеза државе према члану 1. Протокола број 1. у вези са елементарним непогодама, она је неприхватљива према члану 35. став 3 (а) Конвенције као очигледно неоснована и мора се одбацити у складу са чланом 35. став 4.

50. Подносиоци представке су се такође притуживали да нису примили никакву надокнаду за штету на својој имовини, док други јесу (видети горе наведени став 38.). Чини се да подносиоци представке стога тврде да су имали право на обештећење према домаћем закону и да је њихов захтев за добијање те накнаде – који су тражили у предметном парничном поступку (видети горе наведене ст. 15–26.) – требало да буде одобрен. Чини се да су њихова очекивања да добију надокнаду заснована на чињеници да је њихова кућа у извештају Комисије наведена као имовина оштећена клизиштима 2006. године (видети горе наведени став 10.) и чињеници да је општина Чачак добила средства од централне владе и изградила нове куће за још седам мештана села Кулиновци чије су куће оштећене клизиштем (видети горе наведене ст. 17. и 42.).

51. Релевантни принципи о томе када се потраживање може сматрати „имовином” и стога „имовином” која ужива заштиту према члану 1. Протокола број 1. сажети су у предмету *Radomilja и други против Хрватске* ([Вв], бр. 37685/10 и 22768/12, ст. 142–43 и 149, 20. март 2018. године), као и случајевима који су наведени у њима. Потраживање се може сматрати имовином када постоји довољно упориште у националном праву или, другим речима, када је потраживање довољно утврђено да се може извршити (*ibid.*, став 142.). У недостатку таквог потраживања, подносилац представке не може да тврди да он или она има „легитимно очекивање” да ће исто бити остварено, односно да ће стећи делотворно уживање имовинског права (видети *Кореску’ против Словачке* [Вв.], број 44912/98, ст. 48–49, ЕСЉП 2004-IX).

52. Штавише, будући да је на првом месту на домаћим органима, посебно на судовима, да тумаче и примењују домаће право, Суд неће доводити у питање начин на који су домаћи судови то учинили осим ако њихово тумачење и примена домаћег права нису произвољна или очигледно неразумна (видети *Radomilja и други*, цитирано горе, став 149.). Исто тако, није задатак Суда да замени сопствену процену чињеница проценом домаћих судова, јер је, по општем правилу, на тим судовима да процене поднете доказе. Иако Суд није везан закључцима домаћих судова, у нормалним околностима он захтева убедљиве елементе који би га навели да одступи од чињеничног налаза до којих су ти судови дошли (*ibid.*, став 150.). Из ових разлога се у начелу не може рећи да подносилац представке има довољно утврђено потраживање које се може сматрати „имовином” у смислу члана 1. Протокола број 1. у случају да постоји спор око исправног тумачења и примене домаћег права и у случају да је неопходно у судском поступку утврдити да ли је наведено лице испоштовало законске услове (*ibid.*, став 149.).

53. Суд примећује да су у предметном грађанском поступку домаћи судови утврдили, на основу изведених доказа, да обим штете коју су кући подносилаца представке причинила клизишта 2006. године није у релевантно време био такав да би кућа постала немогућа за санацију и за становање (видети горе наведене ст. 19. и 22.).

54. Не постоје убедљиви елементи који би навели Суд да противречи тим чињеничним налазима до којих су дошли домаћи судови, односно да сматра да је начин на који су применили релевантно домаће право, предвиђајући финансијску помоћ само ако је уништење последица природних катастрофа, био произвољан или очигледно неразуман.

55. С обзиром на то да кућа подносилаца представке према томе није била „уништена”, у смислу релевантног законодавства, клизиштима из 2006. године (видети горе наведене ст. 32. и 34.), они нису имали право на било какву надокнаду за штету нанетој кући. Другим речима, њихов захтев за накнаду штете није имао довољну основу у домаћем праву. Сходно томе, иако очекивања подносилаца представке да ће њихов захтев бити усвојен нису била без икаквог основа (видети горе наведени став 50.), она нису представљала „легитимна очекивања” у смислу судске праксе Суда цитиране у горе наведеном ставу 51. Не може се рећи да се не може појавити легитимно очекивање када постоји спор у вези са правилним тумачењем и применом домаћег права у случајевима када домаћи судови накнадно одбаце поднеске подносиоца представке (видети *Korecký*, цитирано горе, став 50. и горе наведени став 52.).

56. Следи да је овај део притужбе подносилаца представке неприхватљив као неспојив *ratione materiae* са одредбама Конвенције или њених протокола у смислу члана 35. став 3 (а) и да се мора одбацити у складу са чланом 35. став 4.

Б. Притужба на основу члана 13. Конвенције

57. Подносиоци представке су се такође притуживали да нису имали делотворан правни лек за заштиту својих права из члана 1. Протокола број 1. уз Конвенцију. Они су се позвали на члан 13, који гласи:

„Свако коме су повређена права и слободе предвиђене овом Конвенцијом има право на делотворно правни лек пред националним органима, без обзира на то да ли су повреду извршила лица која су поступала у службеном својству”.

58. Суд примећује да члан 13. не садржи општу гаранцију правне заштите. Наиме, односи се искључиво на оне случајеве у којима подносилац представке наводи, на аргументованим основама, да је повређено једно од његових или њених права или слобода утврђених у Конвенцији (видети, на пример, *Gavella против Хрватске* (одл.), број 33244/02, ЕСЉП 2006-ХИ (изводи)).

59. С тим у вези, Суд се позива на своје налазе у горе наведеним ст. 43–56, према којима је један део притужбе подносилаца представке по члану 1. Протокола број 1. уз Конвенцију неприхватљив као очигледно неоснован, а преостали део не спада у оквире надлежности Суда *ratione materiae*.

60. Будући да је тако, и имајући у виду своју праксу по том питању (видети *Gavella*, цитирано горе, и *Boyl и Rice против Уједињеног Краљевства*, 27. април 1988, § 52, серија А број 131), Суд закључује да је притужба подносилаца представке у вези са чланом 13. такође неприхватљива према члану 35. став 3 (а) јер је очигледно неоснована и неспојива *ratione materiae* са одредбама Конвенције, те мора да се одбаци у складу са чланом 35. став 4.

Из ових разлога, Суд, једногласно,

Проглашава представку неприхватљивом.

Састављено на енглеском језику и достављено у писаном облику 1. децембра 2022. године.

Ilse Freiwirth

Gabriele Kucsko-Stadlmayer

Заменица секретара

Председник