

Europski sud za ljudska prava

Uvod

U broju 6/2006. *Hrvatske javne uprave* objavljen je prijevod glavne presude u predmetu *Vajagić protiv Hrvatske* u kojoj je dotadašnja praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske proglašena nesukladnom standardima Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, što je impliciralo potrebu promjene upravne i upravnosudske prakse.¹

Podsjetimo, radi izgradnje ceste lokalne vlasti su 1976. provele postupak izvlaštenja nad nekretninama Vajagićevih, a postupak oko naknade vodio se od 1977. Zbog promjena u našem zakonodavstvu predmet je prešao u nadležnost upravnih organa. Taj postupak do 2004. nije bio konačno riješen. Vajagići su podnijeli pritužbu Europskom sudu za ljudska prava (dalje Sud), koji je 20. srpnja 2006. presudio da je došlo do povrede prava podnositelja pritužbe (i to čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju i čl. 13. Konvencije, dok je pridržao pravo da rješava o mogućoj povredi čl. 41. Konvencije).

Nakon donošenja ove presude, pravna situacija Vajagićevih nije se promijenila te ni tada nisu uspjeli ostvariti puni iznos naknade na koji su smatrali da imaju pravo. Podignuli su novu pritužbu pred Sudom, koji je ponovo presudio u njihovu korist presudom koja se objavljuje u ovom broju. Potreba da se nakon donošenja prve presude podnositelji u svrhu ostvarivanja svojih zakonskih prava (isplate zakonski određene naknade u postupku izvlaštenja) opetovano utječu zaštiti Suda pokazatelj je da do potrebne promjene upravne i upravnosudske prakse nije došlo.

Posebno treba istaknuti mišljenje Suda iz par. 44. glavne presude da »ponavljanje takvih naloga« (opetovano vraćanje predmeta na ponovno od-

¹ Šprajc, I., L. Ofak, F. Staničić, Europski sud za ljudska prava (Strasbourg), Hrvatska javna uprava, 6/2006, str. 267–279.

lučivanje, nap. a.) »unutar jednog postupka pokazuje postojanje nedostataka u procesnom sustavu, kao što se vidi u ovom predmetu ...«. Budući da je i nakon donošenja glavne presude iz 2006. u predmetu pred upravnim organima opet došlo do opisane situacije, jasno je da zamjerka Suda iz 2006. vrijedi i danas.

Vajagić protiv Hrvatske

Predmet broj 30431/03

Presuda Prvog vijeća Europskog suda za ljudska prava od 16. listopada 2008.

Članak 41. Konvencije – pravedna naknada

Procedura

Predmet je nastao pritužbom ... protiv Republike Hrvatske podignute pred Sudom prema čl. 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija) od strane g. Mirka Vajagića i gde Ružice Vajagić (podnositelji) 4. rujna 2003. (Par. 1.)

U presudi donesenoj 29. lipnja 2006. ... Sud je ustanovio da je postojala povreda čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju i čl. 13. Konvencije te da je prema tome nepotrebno ispitati povredu o duljini postupka prema čl. 6. Konvencije ... (Par. 2.)

Prema čl. 41. Konvencije, podnositelji su tražili pravednu naknadu u smislu imovinske i neimovinske štete i u smislu troškova i izdataka. (Par. 3.)

Budući da pitanje primjenjivosti čl. 41. Konvencije nije bilo spremno za odlučivanje, Sud ga je pridržao i pozvao Vladu i podnositelje da podnesu, unutar šest mjeseci, pisane podneske o tom pitanju i, posebno, da obavijeste Sud o bilo kakvoj nagodbi koju bi mogli postići ... (Par. 4.)

Podnositelji i Vlada svaki su podnijeli podneske. (Par. 5.)

Činjenično stanje

Dana 20. veljače 2006. Ured državne uprave u Virovitičko-podravskoj županiji, Služba za opću upravu i imovinskopravne poslove, dalje Ured, donio je novo rješenje kojim je podnositeljima odredio naknadu za izvlaštenu nekretninu u iznosu 214.982,70 kuna. (Par. 6.)

Nakon žalbe koju su podnositelji podnijeli 19. svibnja 2006., Ministarstvo pravosuđa, dalje Ministarstvo, djelujući kao drugostupanjski organ, poništilo je prvostupanjsko rješenje i vratilo predmet na ponovno odlučivanje. Uputilo je Ured da utvrdi koja je bila svrha nekretnine (stambena, poslovna ili poljoprivredna) u vrijeme izvlaštenja te da zatim utvrdi današnju tržišna vrijednost kao da se nekretnina danas koristi u istu svrhu, za što bi bilo potrebno pribaviti novo mišljenje vještaka. Što se današnje tržišne vrijednosti nekretnine tiče, prvostupanjski je organ upućen da pribavi relevantne podatke od poreznih vlasti. Međutim, Ministarstvo je u svom rješenju također riješilo da se podnositeljima dodijeli gore spomenuti iznos od 214.982,70 kuna kao predujam naknade zajedno sa zakonskim zateznim kamatama koje teku od 20. veljače 2006. (Par. 7.)

I podnositelji i Grad Virovitica tada su podnijeli tužbu Županijskom sudu u Virovitici protiv tog rješenja, ali je taj sud 21. svibnja 2007. presudio tako što je odbacio obje tužbe i podržao rješenje Ministarstva. Podnositelji su iznijeli da su spomenuti iznos od 214.982,70 kuna primili tek nakon što je presuda postala pravomoćna. (Par. 8.)

Daljnja žalba od strane podnositelja u formi revizije protiv te presude bila je odbačena od strane Vrhovnog suda Republike Hrvatske 23. listopada 2007. (Par. 9.)

Pravo

Čl. 41. Konvencije propisuje:

»Ako Sud utvrdi da je došlo do povrede Konvencije i dodatnih protokola, a unutarne pravo zainteresirane visoke ugovorne stranke omogućuju samo djelomičnu odštetu, Sud će, prema potrebi, dodijeliti pravednu naknadu povrijeđenoj stranci.« (Par. 10.)

A. Imovinska šteta

1. Predstavke stranaka

(a) Podnositelji

Podnositelji su tražili 60.550 eura za njihovu izvlaštenu imovinu, tvrdeći da je sadašnja tržišna vrijednost građevinskog zemljišta u Gradu Virovitici

97,22 eura za metar četvorni. Tvrdili su da je zemljište smješteno u ulici koja je bila dio državne ceste koja spaja Mađarsku s obalom Jadrana. Bilo je smješteno na granici između građevinskih zona I i II Grada Virovitice, samo 250 metara od centra grada. Prema podnositeljima, zemljište je bilo prikladno za gradnju velike poslovne i/ili stambene zgrade i za početak vrlo profitabilne poslovne djelatnosti. Da bi dali snagu svojoj tvrdnji glede točnog iznosa tržišne vrijednosti građevinskog zemljišta u Virovitici, podnositelji su priložili kupoprodajni ugovor sklopljen u rujnu 2000. i prema kojem je Grad Virovitica prodao zemljište Hrvatskom Telekomu po cijeni od otprilike 61 eura po metru četvornom. Također su ustvrdili da je izvjesni Ž. D. prodao svoje zemljište Gradu Virovitici za nekih 79 eura po metru četvornom. Osvrnuli su se i na druga dva kupoprodajna ugovora prema kojima je prodajna cijena bila otprilike 63 eura i 72 eura po metru četvornom ... (Par. 11.)

Podnositelji su nadalje tražili 20.250 eura za kuću, tvrdeći da je sadašnja tržišna vrijednost kuće ili stana u Virovitici 900 eura po metru četvornom. Na kraju, tražili su 7.432 eura za ostale građevine na zemljištu (toalet, bunar, ostava, ograda i garaža). (Par. 12.)

Ukupno, podnositelji su tražili 88.232 eura, zajedno sa zakonskim zateznim kamatama od dana izvlaštenja, tj. 19. kolovoza 1976. (Par. 13.)

U odgovoru na argumente Vlade (vidi paragraf 18., dolje) podnositelji su najprije izjavili da je naknada koju su primili predstavljala malen i simboličan iznos u usporedbi s pravičnom naknadom koja im se trebala isplatiti za njihovu imovinu koja je izvlaštena prije 32 godine. (Par. 14.)

Što se tiče argumenata Vlade, da je točna tržišna vrijednost njihove imovine morala biti utvrđena od nadležnih domaćih vlasti (vidi paragraf 19., dolje), podnositelji su ih smatrali licemjernima budući da te vlasti to nisu uspjele učiniti tijekom više od 30 godina. Prema tome, vidjeli su presudu Suda o pravednoj naknadi kao jedinu mogućnost da bi primili odgovarajuću naknadu za svoju izvlaštenu imovinu. (Par. 15.)

Konačno, podnositelji su pobijali podatke na koje se oslanjala Vlada (vidi paragraf 20., dolje). Ponajprije su smatrali porezne vlasti koje su priredile te podatke pristranim, a njihove informacije »čistim birokratskim podacima«. Također su naglašavali da su cijene metra četvornog u ugovorima koje su priložili za Sud znatno veće nego one koje su dale porezne vlasti. Podnositelji su također osporavali mišljenje vještaka na koje se oslanjala Vlada, ističući da je to bilo samo jedno od šest vještačkih mišljenja pribavljenih tijekom postupaka. Prema njihovu mišljenju, to je vještačko mišljenje bilo »najgore«, a vještak koji ga je pripremio »najnekompetentniji« bu-

dući da se koristio nepouzdanim podacima i nije bio upoznat s cijenama na tržištu nekretnina u Virovitici. (Par. 16.)

(b) Vlada

Vlada je smatrala zahtjev podnositelja pretjeranim. Tvrdila je da nije postojala uzročna veza između financijskih očekivanja podnositelja i nađene povrede. (Par. 17.)

Pouzdaajući se u praksu Suda, a posebno na presudu u predmetu *Sveti manastiri protiv Grčke* (Holy Monasteries (The) v. Greece) ..., Vlada je istaknula da čl. 1. Protokola br. 1 nije garantirao pravo na punu naknadu u svim okolnostima, budući da legitimni ciljevi »javnog interesa« mogu zahtijevati naknadu u iznosu manjem od pune tržišne vrijednosti. Ako to uzmemo u obzir, i imajući na umu činjenicu da su podnositelji primili naknadu koja je, prema mišljenju Vlade, u velikoj mjeri odgovarala tržišnoj vrijednosti imovine, Vlada je tvrdila da podnositelji nemaju pravo ni na kakvu imovinsku štetu prema čl. 41. Konvencije. (Par. 18.)

Osim što je dodijelilo podnositeljima velik dio naknade za njihovu imovinu, Ministarstvo je dalo jasne upute prvostupanjskom upravnom organu na koji bi se način preostali dio naknade trebao utvrditi. Tako bi, smatrala je Vlada, prema domaćem pravu podnositelji mogli primiti punu naknadu u iznosu koji bi odgovarao tržišnoj vrijednosti njihove imovine. Međutim, ležalo je na nadležnim domaćim vlastima da odrede tu vrijednost, utvrđenje koje je uključivalo stručno pregledavanje svih relevantnih parametara. Također i iz tih razloga Vlada je smatrala da bi zahtjev podnositelja za imovinskom štetom trebao biti odbijen. (Par. 19.)

Konačno, Vlada je tvrdila da se tržišna vrijednost imovine podnositelja nije mogla utvrditi samo upućivanjem na najviše cijene primljene za zemljište prikladno za gradnju i primjenjujući ih na imovinu podnositelja. Stoga su odbili zahtjev podnositelja da tržišna vrijednost imovine odgovara iznosu 60.550 eura, to jest 97 eura po metru četvornom (vidi paragraf 11., iznad). Umjesto toga, podnijeli su podatke prikupljene od poreznih vlasti (pismo Ministarstva financija od 17. ožujka 2008.) prema kojima trenutačna tržišna vrijednost prikladna za gradnju u gradu Virovitici iznosi 23 eura po metru četvornom. Uzimajući u obzir da je podatke, kao i mišljenje stručnjaka J. H. od 10. studenoga 2005. i njegovu dopunu od 26. siječnja 2006., pribavio Grad Virovitica u sklopu upravnog postupka, Vlada je ustvrdila da tržišna vrijednost imovine podnositelja ne prelazi iznos koji su već primili kao predujam. (Par. 20.)

2. Procjena suda

Sud ponavlja da presuda u kojoj utvrdi povredu nameće tuženoj državi pravnu obvezu da okonča povredu i popravi njezine posljedice tako da uspostavi što je više moguće situaciju koja je postojala prije povrede. Ako nacionalno pravo ne dopušta – ili dopušta samo djelomičnu – naknadu štete, čl. 41. ovlašćuje Sud da dodijeli povrijeđenoj stranci takvu naknadu za koju smatra da je primjerena (vidi *Iatridis protiv Grčke* – pravedna naknada ...). (Par. 21.)

U glavnoj presudi Sud je utvrdio povredu članka 1. Protokola br. 1. iz sljedećih razloga:

U ovom je predmetu, 29 godina prošlo, a da podnositeljima nije isplaćena bilo kakva naknada, od čega više od osam i pol godina potpada pod nadležnost Suda *ratione temporis*. (Par. 42.)

[Sud smatra] ... da je neaktivnost vlasti uzrokovala tako dug protok vremena od izvlaštenja do procjene nekretnine. (Par. 43.)

Sud primjećuje da su odugovlačenja postupka uglavnom rezultat sukcesivnih vraćanja predmeta na ponovno odlučivanje. Budući da se vraćanje predmeta na ponovno odlučivanje uglavnom nalaže kao rezultat pogrešaka koje su počinila niža tijela, Sud smatra da ponavljanje takvih naloga unutar jednog postupka pokazuje postojanje nedostatka u procesnom sustavu, kao što se vidi u ovom predmetu ... (Par. 44.)

Zaključno, Vlada nije podnijela niti jedan uvjerljiv dokaz da bi opravdala propust domaćih vlasti da toliko godina odrede konačni iznos naknade. Ta činjenica rezultirala je povredom prava vlasništva podnositelja koja je, prema mišljenju Suda, bila takva da je na njih postavila pretjerani teret. (Par. 45.) (Par. 22.).

Sud, najprije, mora utvrditi dopušta li nacionalno pravo, kako tvrdi Vlada, naknadu štete za posljedice povrede utvrđene glavnom presudom ... Primjećuje s tim u vezi da je 20. veljače 2006. Ured u Virovitici donio novu odluku u ovom slučaju i dodijelio podnositeljima 214.982,70 kuna kao naknadu za njihovu izvlaštenu imovinu, ali da je 19. svibnja 2006. Ministarstvo pravosuđa, po žalbi podnositelja, ukinulo tu odluku i vratilo predmet na ponovljeni postupak. Sud također primjećuje činjenicu da je u svojoj odluci Ministarstvo pravosuđa odlučilo dodijeliti podnositeljima 214.982,70 kuna kao predujam za naknadu, zajedno sa zakonskim zateznim kamatama dospjelim od 20. veljače 2006., te da su podnositelji primili taj iznos. Međutim, podnositelji su odluku Ministarstva dalje osporavali pred Županijskim sudom u Varaždinu te, nakon toga, pred Vrhovnim su-

dom. Dok je predmet bio u toku pred tim sudovima, Ured u Virovitici – usprkos činjenici da je odluka Ministarstva konačna i izvršna u smislu upravnog prava – nije ništa poduzeo po njoj, to jest propustio je iskoristiti to vrijeme za prikupljanje podataka koje ga je Ministarstvo uputilo da pribavi. (Par. 23.)

Stoga, Sud može samo zaključiti da se – usprkos djelomičnoj naknadi koja je plaćena podnositeljima – situacija na temelju koje je utvrdio povredu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju i njezinog članka 13. u glavnoj presudi nije sadržajno popravila. Dovoljno je primijetiti da se dogodilo još jedno ukidanje i vraćanje predmeta na ponovljeni postupak, s posljedicom da je predmet ponovo u tijeku pred prvostupanjskim upravnim tijelom i da podnositelji još uvijek nisu primili punu naknadu za svoju izvlaštenu imovinu. U tim okolnostima, zahtijevati od podnositelja da čekaju konačni ishod upravnog postupka, koji je do sada trajao više od 10 godina i 8 mjeseci od ratifikacije, teško bi bilo u skladu s idejom djelotvorne zaštite ljudskih prava te bi dovelo do situacije nesukladne s ciljem i svrhom Konvencije ... (Par. 24.)

Sud, stoga, nalazi da nacionalno pravo dopušta, najviše, samo djelomičnu naknadu za posljedice utvrđene povrede i, prema tome, smatra da podnositeljima treba dodijeliti pravednu naknadu ... koja odgovara razlici između vrijednosti imovine i naknade koju su primili na nacionalnoj razini. (Par. 25.)

Sud nadalje ponavlja da se u mnogim slučajevima zakonitog izvlaštenja, poput izvlaštenja zemljišta radi gradnje ceste ili u druge svrhe »u javnom interesu«, jedino potpuna naknada može smatrati razumno odgovarajućom s vrijednošću imovine. Međutim, kao što je Vlada ispravno istaknula, legitimni ciljevi »javnog interesa«, poput onih koji se žele postići mjerama ekonomske reforme ili mjerama namijenjenim postizanju veće socijalne pravde, mogu zahtijevati naknadu manju od ukupne tržišne vrijednosti (ibid.). Bez obzira na to, ovaj se predmet tiče izvlaštenja koje nije provedeno kao dio procesa ekonomske, socijalne ili političke reforme niti je povezano s drugim posebnim okolnostima. Pored toga, čini se da čak i relevantno domaće pravo zahtijeva da naknada koja se treba isplatiti podnositeljima mora odražavati sadašnju tržišnu vrijednost, s obzirom na svoju namjenu u vrijeme izvlaštenja (vidi paragraf 7., gore). Prema tome, u ovom slučaju, Sud ne pronalazi neki legitiman cilj »u javnom interesu« koji bi mogao opravdati naknadu manju od tržišne vrijednosti ... (Par. 26.)

S tim u vezi Sud napominje da se imovina podnositelja sastoji od 622 četvorna metara zemljišta prikladnog za gradnju s kućom od 25,73 četvorna metra, ostavom, garažom, toaletom, bunarom i ogradom ... (Par. 27.)

S obzirom na činjenicu da je imovina podnositelja izvlaštena 1976. i uzimajući u obzir podatke koje su stranke podnijele, osobito mišljenja nekoliko stručnjaka pribavljenih tokom domaćih postupaka, i iznos naknade koji su već primili na domaćoj razini, Sud smatra razumnim dodijeliti podnositeljima zajedno 11.000 eura u odnosu na materijalnu štetu, uključujući sve poreze koji bi mogli biti zaračunani na taj iznos. (Par. 28.)

B. Neimovinska šteta

Podnositelji su potraživali 100.000 eura u pogledu neimovinske štete. (Par. 29.)

Vlada je osporavala zahtjev kao pretjeran i neutemeljen. (Par. 30.)

Sud nalazi da su podnositelji pretrpjeli neimovinsku štetu. Presuđujući po pravičnoj osnovi, dodjeljuje svakom podnositelju 4.000 eura po toj osnovi, uključujući sve poreze koji bi mogli biti zaračunani na taj iznos. (Par. 30.)

C. Troškovi i izdaci

... Sud smatra razumnim dodijeliti iznos od 530 eura za troškove i izdatke u domaćim postupcima, uključujući sve poreze koji bi mogli biti zaračunani na taj iznos. (Par. 35.)

U pogledu zahtjeva podnositelja za troškove i izdatke nastale pred Sudom ... dodjeljuje podnositeljima 1.100 eura za troškove prevođenja, uključujući sve poreze koji bi mogli biti zaračunani na taj iznos. (Par. 36.)

D. Zatezne kamate

Sud smatra prikladnim da se zatezne kamate temelje na najnižoj kreditnoj stopi Europske središnje banke uvećanoj za tri postotna boda. (Par. 37.)

IZ TIH RAZLOGA, SUD JEDNOGLASNO

1. presuđuje

- (a) da tužena država mora isplatiti, u roku tri mjeseca od dana kad presuda postane konačnom u skladu s člankom 44. stav-

kom 2. Konvencije, sljedeće iznose koje treba preračunati u hrvatske kune prema tečaju važećem na dan namirenja:

- (i) podnositeljima zajedno 11.000 eura, uključujući sve poreze koji bi mogli biti zaračunani, na ime materijalne štete;
- (ii) svakom od podnositelja 4.000 eura, uključujući sve poreze koji bi mogli biti zaračunani, na ime nematerijalne štete;
- (iii) podnositeljima zajedno 1.630 eura, uključujući sve poreze koji bi mogli biti zaračunani, na ime troškova i izdataka;
- (b) da se od proteka navedena tri mjeseca do namirenja na navedene iznose plaćaju obične kamate prema stopi koja je jednaka najnižoj kreditnoj stopi Europske središnje banke tijekom razdoblja neplaćanja, uvećanoj za tri postotna boda;

2. odbija ostatak zahtjeva podnositelja za pravičnu naknadu.

Preveli i priredili Frane Staničić i Lana Ofak***

* Frane Staničić, asistent na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb)

** Lana Ofak, asistentica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb)