

VIJEĆE EUROPE
EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRVI ODJEL

ODLUKA O DOPUŠTENOSTI

Zahtjev br. 33212/02
Stipe COKARIĆ
protiv Hrvatske

Europski sud za ljudska prava (Prvi odjel), zasjedajući 19. siječnja 2006. godine u vijeću sastavljenom od:

- g. C. L. ROZAKIS, *Predsjednik*,
- g. L. LUCAIDES,
- gđa P. LORENZEN,
- gđa N. VAJIĆ,
- g. S. BOTOUCHAROVA,
- g. A. KOVLER,
- g. K. HAJIYEV, *suci*,
- i. g. S. NIELSEN, *zamjenik Tajnika Odjela*,

uzimajući u obzir naprijed navedeni zahtjev podnesen 17. kolovoza 2002., uzimajući u obzir odluku da se na postupak primjenjuje članak 29. stavak 3. Konvencije kojim se istovremeno ispituje dopuštenost i osnovanost predmeta, uzimajući u obzir očitovanje tužene države, i odgovor podnositelja, nakon vijećanja, odlučuje kako slijedi:

ČINJENICE

Podnositelji zahtjeva su 72 stanovnika Stobreča, grada na obali (vidi Dodatak I) od kojih njih 35 tvrdi da su vlasnici nekretnina u tom području (vidi Dodatak II). Pred Sudom ih zastupa udruga za zaštitu okoliša pod imenom Udruga za očuvanje kulturne i prirodne baštine Stobreč "Epetium", sa sjedištem u Stobreču, koja ima za cilj promicanje očuvanja okoliša te kulturnih i povijesnih spomenika. tuženu državu zastupa njezina zastupnica gđa Š. Stažnik.

A. Okolnosti predmeta

Činjenično stanje predmeta, kako su ga navele stranke, može se sažeti kako slijedi.

U sklopu projekta zaštite Kaštelanskog zaljeva u Jadranskom moru, država gradi kanalizacijski sustav sa ispustom u blizini obalnog grada Stobreča.

1. Upravni postupak

Dana 12. studenog 2001. Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja (dalje: Ministarstvo) izdalo je građevinsku dozvolu za izgradnju kanalizacijskog ispusta u Stobreču.

Dana 29. travnja 2002. podnositelji su podnijeli Ministarstvu prijedlog za obnovu upravnog postupka. Smatrali su da im nije bila pružena mogućnost da sudjeluju u postupku, čime su povrijeđena njihova ustavna prava i međunarodni ugovori o zaštiti okoliša, budući da ispust nema odgovarajući biološki pročišćavač.

Dana 2. kolovoza 2002. Ministarstvo je zatražilo od podnositelja da potkrijepe svoje prigovore te da dostave dodatnu dokumentaciju. Podnositelju su odgovorili 27. kolovoza 2002.

Dana 30. travnja 2003. Ministarstvo je odbacilo prijedlog podnositelja, utvrdivši da nisu dokazali svoj *locus standi*, odnosno potkrijepili svoje navode u skladu sa mjerodavnim zakonom.

Dana 27. lipnja 2003. podnositelji su pokrenuli upravni spor pred Upravnim sudom Republike Hrvatske protiv rješenja Ministarstva. Dana 13. siječnja 2005. Upravni sud je ukinuo rješenje. U svojoj presudi, Upravni sud je utvrdio da zbog činjenice da podnositelji žive u području u kojem je moguć negativni učinak radova na izgradnji, njima nije mogao biti osporen *locus standi* u ovom predmetu.

Postupak radi prijedloga a obnovu upravnog postupka se trenutno ponovo vodi pred Ministarstvom.

2. Postupak pred Ustavnim sudom

Dana 29. travnja 2002. podnositelji su podnijeli ustavnu tužbu tražeći ukidanje građevinske dozvole. Naveli su da su im izdavanjem građevinske dozvole povrijeđena neka od ustavnih prava, uključujući slobodu kretanja, pravo na rad i zaštitu zdravlja. Štoviše, u svojoj ustavnoj tužbi podnositelji su tražili donošenje privremene mjere radi zaustavljanja građevinskih radova.

Dana 30. siječnja 2003. Ustavni sud Republike Hrvatske je odbacio ustavnu tužbu zbog neiskorištenosti pravnog puta.

3. Postupak glede privremene mjere

Dana 13. ožujka 2003. podnositelji su podnijeli pred Općinskim sudom u Splitu zahtjev za izdavanjem privremene mjere radi zaustavljanja građevinskih radova. Dana 22. svibnja 2003. sud je zakazao vanjsko uredovanje za 29. svibanj 2003. Nakon uredovanja, dana 31. srpnja 2003. sudski vještaci podnijeli su ponudu u iznosu od 42.000 kuna za izradu mišljenja. Podnositelji nisu nikada podmirili traženi iznos; postupak i dalje traje.

4. Građanski postupak

Negdje tijekom 2003. troje od 72 podnositelja podnijelo je građansku tužbu pred Općinskim sudom u Splitu, radi naknade štete uzrokovane građevinskim radovima na kanalizacijskom ispustu. Postupci se i dalje vode pred prvostupanjskim sudom.

5. Sloboda kretanja

Radi osiguranja gradilišta policija je ogradila područje. Dana 23. srpnja 2002. nekolicina podnositelja su se plivajući približila vidljivo označenom području. Policija je intervenirala, spriječivši podnositelje u približavanju gradilištu.

B. Mjerodavno domaće pravo i praksa

Članak 156. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine br. 53/91, 73/91, 3/94, 7/96 i 112/99) predviđa naknadu tzv. ekoloških šteta te u mjerodavnim dijelima glasi kako slijedi:

1. Svatko može zahtijevati od drugoga da ukloni izvor opasnosti od kojega prijete znatnija šteta njemu ili određenom borju osoba, a i suzdržati se od djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost od štete...

2. Sud će na zahtjev zainteresirane osobe narediti da se poduzmu odgovarajuće mjere za sprečavanje nastanka štete ili uznemiravanja ili da se ukloni izvor opasnosti, na trošak posjednika izvora opasnosti...

3. Ako šteta nastane u obavljanju općekorisne djelatnosti za koju je dobivena dozvola nadležnog organa, može se zahtijevati samo naknada štete koja prelazi uobičajene granice..."

U svojoj odluci Rev 1681/1998-2 od 11. srpnja 2001, Vrhovni sud je utvrdio da vlasnik poljoprivrednog zemljišta u blizini tvorničkog dimnjaka ima pravo na naknadu štete na svojim proizvodima koji su uništeni zbog emisija iz dimnjaka.

U svojoj odluci Rev 1711/1996-2 od 16. prosinca 1999. Vrhovni sud je odlučio da vlasnici kuće imaju pravo na naknadu štete zbog radova na obližnjoj cesti. Naknada štete koju su pretrpjeli uključuje pad vrijednosti vlasništva.

Članak 49. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine br. 53/91, 103/96) propisuje da je stranka osoba na čiji je zahtjev pokrenut postupak ili protiv koje se vodi postupak, ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku.

Članak 218. stavak 1. Zakona o upravnom postupku propisuje da u jednostavnim stvarima upravno tijelo treba donijeti odluku u roku od mjesec dana od dana podnošenja zahtjeva. U složenijim predmetima upravno tijelo obavezno je donijeti odluku u roku od dva mjeseca od dana podnošenja zahtjeva. Članak 218. stavak 2. istog Zakona omogućava stranci o čijem zahtjevu nije odlučeno u rokovima iz prethodnih stavaka da podnese žalbu, kao da joj je zahtjev odbijen.

Članak 26. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine br. 53/91, 9/92 i 77/92) propisuje da, ako drugostupanjsko tijelo ne donese odluku o žalbi u roku od 60 dana, te ako niti u dodatnom roku od sedam dana nakon ponovljenog zahtjeva stranke, ne donese odluku, stranka može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom kao da joj je žalba odbijena. Isto vrijedi i za propust prvostupanjskog tijela da donese odluku, ako protiv te odluke nije dopuštena žalba.

Mjerodavni dio članka 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 49/02 od 3. svibnja 2002.; dalje: Zakon o Ustavnom sudu) glasi kako slijedi:

"(1) Ustavni sud će pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije no što je iscrpljen pravni put, u slučaju kad o pravima i obvezama stranke ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela nije u razumnom roku odlučio sud ili u slučaju..."

(2) U odluci kojom usvaja ustavnu tužbu zbog nedonošenja akta u razumnom roku iz stavka 1. ovoga članka, Ustavni sud će nadležnom sudu odrediti rok za donošenje akta kojim će taj sud meritorno odlučiti o pravima i obvezama ...

(3) U odluci iz stavka 2. ovoga članka Ustavni sud će odrediti primjerenu naknadu koja pripada podnositelju zbog povrede njegova ustavnog prava.... Naknada se isplaćuje iz državnog proračuna u roku od tri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva stranke za njezinu isplatu.

PRIGOVORI

1. Podnositelji prigovaraju na temelju članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju da su njihove kuće u Stobreču uništene uslijed radova koji su u tijeku. Oni tvrde da vrijednost njihove imovine opada zbog izvođenja radova na kanalizacijskom ispustu.

2. Podnositelji također prigovaraju na temelju članka 13. Konvencije radi nedostatka učinkovitog pravnog sredstva u odnosu na navodnu povredu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

3. Podnositelji nadalje prigovaraju na temelju članka 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju radi nezakonitog sprečavanje kretanja uz obalu u području izvođenja radova, od strane vlasti.

4. Naposljetku, podnositelji prigovaraju, u biti, na temelju članka 6. stavak 1. zajedno sa člankom 14. Konvencije radi diskriminacije u domaćem postupku, budući nisu sudjelovali u postupku radi izdavanja građevinske dozvole.

PRAVO

1. Podnositelji prigovaraju zbog štete na njihovoj imovini koja je uzrokovana tekućim radovima, te radi smanjenja vrijednosti njihove imovine zbog blizine kanalizacije. Pozivaju se na članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju koji glasi kako slijedi:

"Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni."

Vlada je najprije osporava podnositeljima status žrtve u ovom predmetu. Samo 35 podnositelja (navedenih u Dodatku II) tvrdi da su vlasnici nekretnina u području koje je pogođeno radovima, dok ostali podnositelji ne tvrde da imaju bilo kakvo vlasništvo u smislu članka 1. Protokola br. 1. Oni stoga ne mogu biti smatrani žrtvama povreda Konvencije na koje se pozivaju.

Štoviše, Vlada ističe da su podnositelji propustili učiniti vjerojatnim da su osobno pogođeni mjerama radi kojih prigovaraju, te da ovaj predmet u stvari treba smatrati kao *actio popularis* grupe građana koju zastupa jedna udruga za zaštitu okoliša.

Vlada nadalje iznosi da u Hrvatskoj postoji nekoliko domaćih pravnih sredstava koje podnositelji nisu iskoristili prije no što su se obratili Sudu. U odnosu na

upravni postupak, koji je uslijedio nakon prijedloga podnositelja za obnovom postupka za izdavanje građevinske dozvole, Vlada skreće pažnju na činjenicu da je Upravni sud usvojio njihovu tužbu i vratio predmet. Budući da nadležno ministarstvo još nije donijelo odluku, prigovor podnositelja je preuranjen.

Dodatno, Vlada tvrdi da je samo troje podnositelja podnijelo građansku tužbu za naknadu štete pred Općinskim sudom u Splitu, dok ostali to nisu učinili. Vlada tvrdi da se takva tužba treba smatrati učinkovitim sredstvom koje treba iskoristiti u ovom predmetu.

Naposljetku, glede postupka radi izdavanja privremene mjere, Vlada podvlači da je nadležni općinski sud odmah postupio po zahtjevu podnositelja i proveo vanjsko uređivanje, nakon čega je bilo neophodno dobiti vještačko mišljenje. Međutim, podnositelji nikada nisu predujmili troškove vještačenja. Propuštajući predujmiti te troškove, podnositelji su u pitanje doveli ozbiljnost svojih tvrdnji da je nastupila nepopravljiva šteta zbog radova koji su u tijeku. Budući da taj postupak još nije dovršen njihovom krivicom, prigovor podnositelja u tom pogledu je također preuranjen.

Podnositelji osporavaju ove stavove. Oni ustraju na tome da projektirana kanalizacija nije opremljena s odgovarajućim sustavom za biološko pročišćavanje te da nisu bili u mogućnosti sudjelovati u upravnom postupku u kojem je društvu V.K. izdana potrebna građevinska dozvola. Što se tiče presude Upravnog suda, tvrde da Ministarstvo nije nikada donijelo novu odluku u skladu s tom presudom te da će se morati ponovo obratiti tom sudu.

Glede građanskog postupka, podnositelji tvrdi da on ne nudi učinkovitu zaštitu u odnosu na štete koje trpe na svojoj imovini, jer su troškovi vještačkog mišljenja koje je neophodno za taj postupak golemi. Oni su stoga zatražili od domaćih sudova izdavanje privremene mjere, ali o njihovom zahtjevu nikada nije odlučeno. Podnositelji iznose da nisu predujmili troškove neophodnog vještačenja jer imaju male prihode, te da je sud trebao primijeniti članak 156. Zakona o obveznim odnosima i po službenoj dužnosti zaustaviti radove na trošak izvođača radova.

Sud smatra nepotrebnim utvrđivati tko od podnositelja doista ima u vlasništvu nekretnine u području koje je pogođeno građevinskim radovima, jer je ovaj prigovor u svakom slučaju nedopušten iz slijedećih razloga.

Na početku, Sud podsjeća da članak 1. Protokola br. 1 u načelu ne jamči pravo uživanja vlasništva u određenom okolišu. Međutim, značajne emisije mogu narušiti pravo na mirno uživanje vlasništva zbog smanjenja vrijednosti nekretnine (vidi S. protiv Francuske, br. 13728/88, odluka Komisije od 17. svibnja 1990., Decisions and Reports 65, str. 261.).

U ovom predmetu, pod pretpostavkom da se može raditi o miješanju u prava podnositelja na temelju članka 1 Protokola br. 1, Sud primjećuje da na temelju članka 156. Zakona o obveznim odnosima svatko može tražiti sprečavanje nastanka, između ostalog, ekološke štete. Štoviše, na temelju istog članka, vlasnik imovine može tražiti naknadu za štetu pretrpljenu pri izvođenju aktivnosti od općeg interesa. Uzimajući u obzir praksu Vrhovnog suda u tom pogledu, koja pokazuje da gore navedeni članak pokriva imovinsku štetu jednako kao i mogući pad vrijednosti imovine, Sud je uvjeren da su podnositelji trebali podnijeti tužbu nadležnom domaćem sudu, što oni, osim trojice, nisu učinili.

Slijedi da prigovori podnositelja koji nisu podnijeli građansku tužbu za naknadu štete trebaju biti odbijeni sukladno članku 35. stavci 1. i 4. Konvencije, radi neiskorištavanja domaćih pravnih sredstava. Postupci podnositelja koji su podnijeli

tužbe pred još uvijek se vode pred domaćim sudovima te njihovi prigovor također trebaju biti odbijeni temeljem gore navedenih odredbi, kao preuranjeni.

2. Podnositelji nadalje prigovaraju da nisu imali na raspolaganju učinkovito pravno sredstvo kako bi spriječili nastanak štete na svojoj imovini. Pozivaju se na članak 13. Konvencije.

U svjetlu gore navedenih zaključaka, Sud je uvjeren da podnositelji imaju na raspolaganju građansku tužbu koja može pokriti svaku štetu koju su pretrpjeli. Slijedi da je ovaj prigovor očito neosnovan i treba biti odbijen na temelju članka 35. stavci 3. i 4. Konvencije.

3. Podnositelji također prigovaraju da su ih vlasti spriječile u slobodnom kretanju po obali, posebice u području izvođenja građevinskih radova. Pozivaju se na članak 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju.

Sud primjećuje da podnositeljima nije bilo dozvoljeno približiti se gradilištu zbog njihove osobne sigurnosti. To se ne može tumačiti kao kršenje slobode kretanja u smislu članka 2. Protokola br. 4.

Slijedi da je ovaj prigovor očito neosnovan te mora biti odbijen sukladno članku 35. stavci 3. i 4. Konvencije.

4. Naposljetku, pozivajući se u biti na članke 6. i 14. Konvencije podnositelji prigovaraju da su bili žrtve diskriminacije tijekom domaćeg postupka, a posebice da nisu mogli sudjelovati u upravnom postupku za izdavanje građevinske dozvole.

Sud prvo primjećuje da na temelju Zakona o upravnom postupku svaka osoba čija prava mogu biti pogođena upravnim aktom može sudjelovati u upravnom postupku. U primjeni tog pravila Upravni sud je priznao podnositeljima *locus standi* u postupku radi kojeg prigovaraju i vratio predmet na ponovno odlučivanje. Posupak je stoga preotvoren i podnositeljima je pružena mogućnost da izraze svoje stavove glede građevinske dozvole. Taj postupak se još vodi jer Ministarstvo još nije donijelo odluku u tom pogledu. Slijedi da je ovaj prigovor preuranjen te mora biti odbijen sukladno članku 35. stavci 1. i 4. Konvencije.

U onoj mjeri u kojoj se može smatrati da podnositelji prigovaraju radi dužine upravnog postupka, Sud primjećuje da su podnositelji, dok je postupak trajao pred Upravnim sudom, mogli podnijeti tužbu Ustavnom sudu što nisu učinili (vidi Slaviček protiv Hrvatske (odl.) br. 20862/02, ECHR 2002-VII). Uz to, budući da Ministarstvo još nije donijelo odluku u njihovom predmetu, podnositelji i dalje mogu pokrenuti upravni spor radi šutnje administracije. U ovim okolnostima, uzevši da su podnositelji imali sredstva na raspolaganju radi ubrzanja postupka, ali ih nisu koristili, ovaj dio zahtjeva je očito neosnovan u smislu članka 35. stavak 3. Konvencije (vidi, *mutatis mutandis*, Štajcar protiv Hrvatske (odl.), br. 46279/99, 20. siječanj 2000.) te mora biti odbijen kako to propisuje članak 35. stavak 4. Konvencije.

Iz tih razloga sud jednoglasno,

Odlučuje prekinuti primjenu članka 29. stavak 3 Konvencije i proglašava zahtjev nedopuštenim.

Soren NIELSEN
tajnik

Christos ROZAKIS
predsjednik