



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

DRUGI ODJEL

ODLUKA

Zahtjev br. 39307/11
Izabel SKOKANDIĆ
protiv Hrvatske

Europski sud za ljudska prava (Drugi odjel), zasjedajući 23. kolovoza 2016. godine u Vijeću u sastavu:

Işıl Karakaş, *predsjednica*,

Julia Laffranque,

Nebojša Vučinić,

Paul Lemmens,

Ksenija Turković,

Jon Fridrik Kjølbro,

Stéphanie Mourou-Vikström, *suci*,

i Stanley Naismith, *tajnik Odjela*,

Uzimajući u obzir prethodno navedeni zahtjev podnesen 7. lipnja 2011. godine,

uzimajući u obzir očitovanje koja je podnijela tužena Vlada i odgovore na očitovanje koje je podnijela podnositeljica zahtjeva, nakon vijećanja, odlučuje kako slijedi:

ČINJENICE

1. Podnositeljica zahtjeva, gđa Izabel Skokandić, hrvatska je državljanica, rođena 1965. godine i živi u Žrnovu. Pred Sudom ju je zastupao g. I. Surjan, odvjetnik u Zagrebu.

2. Vladu Republike Hrvatske („Vlada”) zastupala je njezina zastupnica gđa Š. Stažnik.

A. Okolnosti predmeta

3. Činjenično stanje predmeta, kako su ga iznijele stranke, može se sažeti kako slijedi:

4. Nakon što je ishodila sve odgovarajuće dozvole od domaćih nadležnih tijela, podnositeljica zahtjeva je 19. travnja 2004. godine podnijela zahtjev Uredu državne uprave u Dubrovačko-neretvanskoj županiji, Ispostavi u Korčuli (dalje u tekstu: „Ispostava u Korčuli”), za izdavanjem građevinske dozvole za izgradnju kuće u Žrnovu.

5. Građevinska dozvola izdana je podnositeljici zahtjeva 3. kolovoza 2004. godine, a ta je odluka postala pravomoćna 26. kolovoza 2004. godine.

6. Tijekom izgradnje, 24. svibnja 2005. godine, građevinski inspektor Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (dalje u tekstu: „Ministarstvo”) proveo je pregled na gradilištu i, nakon uvida u građevinsku dozvolu, nije pronašao nepravilnosti u radovima.

7. Izvjesni M.C. zatražio je od Ministarstva 21. lipnja 2005. godine da provede dodatnu inspekciju građevinskih radova i građevinske dozvole podnositeljice zahtjeva.

8. Građevinski inspektor zatražio je od Ministarstva 11. srpnja 2005. godine da ukine građevinsku dozvolu podnositeljice zahtjeva. Smatrao je da građevinska dozvola nije bila propisno izdana jer je njome omogućena izgradnja preko najviše granice izgrađenosti na jednoj čestici zemljišta. Inspektor je također smatrao da izgradnja ravnoga krova, kako je dozvoljeno građevinskom dozvolom, ne bi bila dopuštena s obzirom na mjerodavne propise o prostornom uređenju.

9. Ministarstvo je 17. kolovoza 2005. godine, na temelju svojeg prava nadzora, ukinulo građevinsku dozvolu podnositeljice zahtjeva s obrazloženjem da građevinska dozvola nije bila izdana u skladu s mjerodavnim propisima iz područja gradnje.

10. Podnositeljica zahtjeva osporila je tu odluku 26. rujna 2006. godine pred Upravnim sudom Republike Hrvatske tvrdeći kako je na zakonit način stekla građevinsku dozvolu, koja je postala konačna i izvršna. Podnositeljica zahtjeva je smatrala ukidanje dozvole zlouporabom ovlasti od strane građevinskog inspektora te da razlozi za ukidanje građevinske dozvole koje je navelo Ministarstvo nemaju zakonsko uporište.

11. Upravni sud Republike Hrvatske je 16. svibnja 2007. godine odbio tužbu podnositeljice zahtjeva zbog toga je iz dostupnih dokaza proizlazilo da je građevinska dozvola podnositeljice zahtjeva izdana protivno mjerodavnim propisima iz područja gradnje.

12. Podnositeljica zahtjeva podnijela je 5. listopada 2007. godine ustavnu tužbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske, navodeći da je ukidanjem građevinske dozvole status njezine imovine postao neizvjestan jer, iako ne bi došlo do rušenja kuće, nikad ne bi mogla ishoditi uporabnu dozvolu, što je daljnji uvjet potreban za potpuno zakonitu uporabu kuće.

Također je smatrala da joj je određen prekomjeren pojedinačni teret kao građevinskoj investitorici.

13. Ustavni sud Republike Hrvatske je 25. studenog 2010. godine odbacio ustavnu tužbu podnositeljice zahtjeva kao nedopuštenu zbog njezine očite neosnovanosti.

14. Nakon donošenja Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (Narodne novine br. 86/2012), u kojem je predviđena mogućnost legalizacije nezakonito izgrađenih zgrada, podnositeljica zahtjeva je 28. ožujka 2013. godine podnijela zahtjev za legalizaciju statusa izgradnje svoje kuće.

15. Taj je zahtjev potkrijepila novim arhitektonskim nacrtom, koji je platila 15.000 hrvatskih kuna (HRK; otprilike 1.960 eura (EUR)). Nadalje, Ispostava u Korčuli naložila joj je da plati naknadu za legalizaciju u iznosu od 500 HRK (otprilike 60 EUR).

16. Ispostava u Korčuli je 23. listopada 2014. godine odobrila zahtjev podnositeljice zahtjeva i odobrila legalizaciju njezine izgradnje.

B. Mjerodavno domaće pravo i praksa

1. Mjerodavno domaće pravo

A. Ustav Republike Hrvatske

17. Mjerodavne odredbe Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010 i 5/2014) glase kako slijedi:

Članak 48.

„Jamči se pravo vlasništva ...”

(b) Zakon o gradnji

18. Mjerodavne odredbe Zakona o gradnji (Narodne novine br. 175/2003 i 100/2004) glase kako slijedi:

Članak 84.

„(1) Građenju se može pristupiti na temelju pravomoćne građevinske dozvole, ...”

Članak 177.

„(1) Ako se u provedbi upravnog nadzora ili nadzora kojeg provodi građevinski inspektor utvrdi da su građevinskom dozvolom ... koja je konačne ... očito povrijeđene materijalne odredbe ovoga Zakona, ministarstvo će takvu dozvolu odnosno potvrdu ukinuti po pravu nadzora ...”

Članak 178.

„Rješenje o poništenju, odnosno ukidanju po pravu nadzora može se donijeti u roku od godine dana od dana konačnosti akta koji se ukida, odnosno poništava.”

(c) Zakon o sustavu državne uprave

19. Mjerodavne odredbe Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine br. 75/1993, 92/1996, 48/1999, 15/2000, 127/2000, 59/2001, 190/2003, 199/2003 i 79/2007), koje su bila na snazi u mjerodavnom razdoblju, glase kako slijedi:

Članak 13.

„Štetu koja građaninu, pravnoj osobi ili drugoj stranci nastane nezakonitim ili nepravilnim radom tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave, naknađuje Republika Hrvatska.”

20. Ista je odredba sadržana u članku 14. izmjena i dopuna Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine br. 150/2011 i 12/2013).

2. Mjerodavna praksa

21. U odluci br. U-III-2314/06 od 21. veljače 2007. Ustavni sud Republike Hrvatske naglasio je sljedeće:

Ustavni sud u tom smislu ističe da je Zakonom o sustavu državne uprave ustanovljen sustav objektivne odgovornosti Republike Hrvatske za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne i javne uprave, koji se temelji na načelu uzročnosti (*causa*), a ne na načelu krivnje (*culpe*).

Primarna i neposredna odgovornost države za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne i javne uprave poseban je izraz načela vladavine prava, jedne od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđene u članku 3. Ustava.”

22. U odluci br. U-III-822/2005 od 13. veljače 2008. godine, Ustavni sud Republike Hrvatske dodatno je pojasnio sljedeće:

„[U članku 13.] utvrđena je primarna i neposredna odgovornost Republike Hrvatske neovisno o tome na kojoj je razini djelovanja (Republika, županija, općina, grad ili pravna osoba s javnim ovlastima) počinjena šteta kao posljedica nezakonitog ili nepravilnog rada. Takva odgovornost države, prihvaćena i u sudskoj praksi (v. rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Rev-903/03-2 od 4. siječnja 2005.), izraz je načela vladavine prava, jedne od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđene u članku 3. Ustava. Ustavni sud, napominje pri tom, da je Zakonom o sustavu državne uprave ustanovljen sustav odgovornosti, koji se temelji na načelu uzročnosti (kauzaliteta), a ne na načelu krivnje (*culpe*).

23. Vlada je dostavila presudu Općinskog suda u Rijeci br. P-4553/11 od 30. ožujka 2012. godine, koja je postala pravomoćna 27. veljače 2014. godine i prema kojoj je, na temelju sudske prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske (vidjeti prethodne odlomke 21.-22.) tužba prihvaćena i naknada

štete dodijeljena prema članku 13. Zakona o sustavu državne uprave zbog pogrešaka lokalne uprave u izdavanju građevinske dozvole.

PRIGOVOR

24. Podnositeljica zahtjeva je prigovorila da je ukidanjem građevinske dozvole za izgradnju njezine kuće povrijeđeno njezino pravo na mirno uživanje vlasništva prema članku 1. Protokola br. 1.

PRAVO

25. Prigovarajući povredi svojeg prava vlasništva, podnositeljica zahtjeva pozvala se na članak 1. Protokola br. 1, koji glasi kako slijedi:

„Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko ne može biti lišen 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 popise koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.”

A. Tvrdnje stranaka

1. Vlada

26. Vlada je navela kako podnositeljica zahtjeva ne može tvrditi da joj je povrijeđeno pravo vlasništva jer nikad nije postojao rizik od toga da njezina kuća može biti srušena, a ona je s vremenom ishodila sve odgovarajuće dozvole i tako u potpunosti legalizirala status izgradnje svoje kuće. Vlada je nadalje tvrdila da podnositeljica zahtjeva nije na odgovarajući način iscrpila sva domaća pravna sredstva. Posebno je navela da podnositeljica zahtjeva nije podnijela tužbu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada upravnih tijela u vezi s njihovim pogreškama prilikom izdavanja građevinske dozvole.

27. Vlada je također naglasila da se članak 1. Protokola br. 1 ne primjenjuje i da nije došlo do miješanja u prava vlasništva podnositeljice zahtjeva. U svakom slučaju, prema mišljenju Vlade, nije došlo do povrede prava vlasništva podnositeljice zahtjeva.

2. Podnositeljica zahtjeva

28. Podnositeljica zahtjeva tvrdila je da je došlo do povrede njezina prava vlasništva u vezi s neopravdanim ukidanjem pravomoćne građevinske dozvole od strane domaćih vlasti, zbog čega je izgradnja njezine kuće prvo

postala nezakonita, a zatim su kasnije nastali i daljnji troškovi za legalizaciju statusa izgradnje njezine kuće. Podnositeljica zahtjeva također je tvrdila, bez da je podnijela daljnje odgovarajuće dokaze za svoje tvrdnje, da je na odgovarajući način iscrpila sva domaća pravna sredstva.

B. Ocjena Suda

29. Sud smatra da nije potrebno osvrnuti se na sve prigovore Vlade jer je prigovor podnositeljice zahtjeva nedopušten zbog sljedećih razloga.

30. Sud ponavlja kako na temelju članka 35. stavka 1. Konvencije može razmotriti zahtjev tek nakon što su iscrpljena sva domaća pravna sredstva. Države ne odgovaraju za svoje radnje pred međunarodnim tijelom prije nego što su imale mogućnost ispraviti povredu u okviru svog pravnog sustava, a oni koji se žele pozvati na nadležnost Suda da obavlja nadzor u vezi s prigovorima protiv neke države time su obvezni najprije upotrijebiti pravna sredstva koje pruža nacionalni pravni sustav. Obveza iscrpljenja domaćih pravnih sredstava zahtjeva od podnositelja zahtjeva da se na uobičajen način posluži pravnim sredstvima koja su dostupna i dostatna u odnosu na njegove ili njezine prigovore na temelju Konvencije. Postojanje dotičnih pravnih sredstava mora biti dovoljno izvjesno, ne samo u teoriji već i u praksi, bez čega neće imati potrebnu dostupnost i učinkovitost (vidjeti predmete *Vučković i drugi protiv Srbije* (prethodni prigovor) [VV], br. 17153/11 i 29 ostalih, odlomci 70.-71., 25. ožujka 2014.; i *Gherghina protiv Rumunjske* (odl.) [VV], br. 42219/07, odlomak 85., 9. srpnja 2015.).

31. Sud napominje u ovom predmetu da su nadležna tijela, uključujući Upravni sud Republike Hrvatske, odlučila da je građevinska dozvola podnositeljice zahtjeva od 3. kolovoza 2004. godine izdana protivno mjerodavnim propisima o gradnji te stoga ne može ostati važeća (vidjeti prethodne odlomke 8.-9. i 11.). S obzirom na činjenicu da je prvenstveno na domaćim tijelima da tumače i primjenjuju mjerodavno domaće pravo, a u nedostatku proizvoljnog ponašanja koje bi moglo otvoriti pitanja na temelju Konvencije, Sud ne vidi razloga da sumnja u te zaključke nadležnih upravnih tijela.

32. Zaključci o pogreškama u izdavanju građevinske dozvole od 3. kolovoza 2004. godine upućuju na nepravilno ponašanje od strane lokalnog tijela koje je izdalo dotičnu građevinsku dozvolu. To je podnositeljici zahtjeva otvorilo mogućnost na temelju članka 13. Zakona o sustavu državne uprave da traži naknadu štete koju je mogla pretrpjeti zbog ukidanja nezakonite građevinske dozvole. (idjeti prethodne odlomke 18. i 19.). Naknada za takvu štetu mogla se potraživati pred sudovima nadležnim u građanskopravnim stvarima jer je područje razmatranja Upravnog suda Republike Hrvatske bilo usmjereno isključivo na ispitivanje zakonitosti odluka o ukidanju građevinske dozvole podnositeljice zahtjeva.

33. S obzirom na dokaze koji su dostupni Sudu (vidjeti prethodne odlomke 21.-23.), slijedi da je, u posebnim okolnostima ovog predmeta, pravni put na temelju članka 13. Zakona o sustavu državne uprave bio dostupan u dovoljnoj mjeri te siguran i u teoriji i u praksi pa je tako predstavljao dostupno i učinkovito pravno sredstvo (vidjeti prethodni odlomak 30.). To posebno važi s obzirom na činjenicu da je podnositeljica zahtjeva s vremenom ishodila legalizaciju statusa izgradnje svoje kuće (vidjeti prethodni odlomak 16.), koja je, zajedno s mogućnošću naknade štete prema članku 13. Zakona o sustavu državne uprave, mogla predstavljati potpunu restituciju za spornu situaciju nastalu nepravilnim izdavanjem građevinske dozvole 3. kolovoza 2004. godine.

34. Međutim, Sud primjećuje da podnositeljica zahtjeva nije iskoristila mogućnost koja joj je bila dostupna na temelju članka 13. Zakona o sustavu državne uprave, a nije navela ni razloge kojim bi opravdala svoj propust da iskoristi taj pravni put. Sud stoga zaključuje da podnositeljica zahtjeva nije iskoristila sva dostupna i učinkovita pravna sredstva.

35. Stoga se prigovori podnositeljice zahtjeva trebaju odbaciti kao nedopušteni zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava u skladu s člankom 35. stavcima 1. i 4. Konvencije.

Zbog svih ovih razloga Sud jednoglasno

proglašava zahtjev nedopuštenim.

Sastavljeno na engleskome jeziku i otpravljeno u pisanom obliku 15. rujna 2016. godine.

Stanley Naismith
Tajnik

Işıl Karakaş
Predsjednica