

SAŽETAK PRESUDE VELIKOG VIJEĆA

G.I.E.M. S.R.L. I DRUGI PROTIV ITALIJE OD DANA 28. LIPNJA 2018. GODINE ZAHTJEVI BR. 1828/06, 34163/07 i 19029/11

Prisilno oduzimanje nezakonito izgrađenog zemljišta neovisno o utvrđenju kaznene odgovornosti podnositelja predstavlja povredu konvencije

ČINJENICE

Podnositelji zahtjeva su četiri trgovačka društva, G.I.E.M. S.r.l., Hotel Promotion Bureau S.r.l., R.I.T.A. Sarda S.r.l., Falgest S.r.l., te direktor jednog od navedenih društava, g. F. Gironda. Prema talijanskom Zakonu o gradnji, nezakonito građenje je predviđeno kao kazneno djelo te je kazneni sud dužan, bez obzira na to je li optuženik osuđen ili ne, oduzeti takvo zemljište i sve zgrade na njemu, čak i kada je u posjedu treće osobe (osim one koja je dokazano postupala u dobroj vjeri). U ovome predmetu, svim podnositeljima zahtjeva je oduzeto zemljište iako su kazneni postupci protiv njih obustavljeni zbog nastupa zastare te iako protiv trgovačkih društava podnositelja zahtjeva nisu poduzete nikakve pravne radnje. Neki od podnositelja su prigovorili da ni društvo ni direktori nisu bili procesuirani, drugi su prigovorili da je postupak pokrenut samo u odnosu na direktore društva, ali ne i na samo društvo, dok je g. Gironda prigovorio zastari kaznenog postupka.

PRIGOVORI

Podnositelji zahtjeva su tvrdili da je došlo do povrede članka 6. stavka 1., članka 7., članak 13. te članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, zbog oduzimanja njihove imovine. Pozivajući se na članak 6. stavak 2. Konvencije, g. Gironda je tvrdio da je došlo do povrede presumpcije nevinosti.

ODLUKA SUDA

Članak 7.

Glede primjenjivosti članka 7., Sud je ponovio svoje stajalište izraženo u predmetu [Sud Fondi srl i drugi protiv Italije](#), te je utvrdio da je članak 7. u ovom predmetu primjenjiv iako nije bilo kaznenog postupka u smislu članka 6. Konvencije. Naime, sporne mjere oduzimanja zemljišta mogu se smatrati "kaznama" sukladno članku 7. Konvencije, premda društva podnositelji i njihovi direktori nisu bili kazneno osuđeni. Prilikom utvrđivanja je li članak 7. Konvencije primjenjiv u ovom predmetu, Sud je ispitao predstavlja li mjera oduzimanja imovine „kaznu“ u smislu navedenog članka, pri čemu je primijenio sljedeće kriterije:

1. Je li oduzimanje zemljišta uslijedilo kao posljedica osude za kazeno djelo;
2. Klasifikacija mjere oduzimanja u nacionalnom pravu;
3. Priroda i svrha mjere oduzimanja;
4. Težina posljedica oduzimanja;
5. Postupak donošenja i izvršenja oduzimanja;

Ad.1. Sud općenito smatra da je ovo samo jedan od kriterija koje treba uzeti u obzir, te da nije odlučujući kada odlučuje o prirodi mjere. U ovom predmetu, Sud je zaključio da je oduzimanje nužno bilo povezano sa kaznenim djelom.

Ad.2. Mjere oduzimanja su bile propisane člankom 44. Zakona o gradnji pod naslovom „Kaznene sankcije“ iz čega proizlazi da je priroda i svrha ovih sankcija bila kaznena.

Ad.3. Sud smatra da su mjere imale za cilj kažnjavanje. Također, primijenjivale su se neovisno o postojanju stvarne štete ili posebnog rizika za okoliš, čak i u odsutnosti bilo kakve stvarne aktivnosti koja bi dovela do izmjene zemljišta.

Ad.4. Mjere oduzimanja su obuhvatile cjelokupno zemljište, dakle ne samo zemljišnu česticu na kojoj se nezakonito gradilo (ili je bila predviđena izgradnja) ili na kojoj je utvrđena zabranjena promjena uporabe, već i sve druge zemljišne čestice unutar te lokacije i to bez ikakve naknade.

Ad.5. Mjere oduzimanja su izricali kazneni sudovi čija uloga nije bila samo utvrditi je li izgradnja provedena bez građevinske dozvole, već i utvrditi je li izgradnja bila kompatibilna sa svim ostalim propisima o planiranju. Drugim riječima, kazneni sudovi su postupali neovisno o upravnom tijelu, čije su stajalište mogli i zanemariti.

U odnosu na osnovanost, Sud je ponovio svoja utvrđenja iz presude [Varvara protiv Italije](#), u kojoj je utvrdio da je člankom 7. Konvencije zabranjeno izricanje kaznenopravne sankcije pojedincu bez prethodnog utvrđivanja i proglašenja njegove osobne kaznene odgovornosti. U protivnom bi se prekršilo načelo pretpostavke nevinosti zajamčeno člankom 6. stavkom 2. Konvencije. Države su u načelu slobodne kažnjavati objektivnu činjenicu kao takvu, bez obzira na to je li ista posljedica namjere ili nepažnje, pod uvjetom da pojedinac ima mogućnost obraniti se od optužbi. Sankcije oduzimanja zemljišta zbog nezakonite gradnje ne moraju nužno biti posljedica osuđujućih presuda kaznenih sudova. Primjenjivost članka 7. ne zahtjeva kriminalizaciju postupaka koji, po diskrecijskoj ocjeni država, nisu strogo obuhvaćeni kaznenim zakonom. Dovoljno je da kaznena odgovornost bude u skladu s jamstavima iz članka 7. i da proistječe iz postupaka koji su u skladu s člankom 6. Konvencije.

U konkretnom slučaju, Sud je morao utvrditi jesu li sporne mjere oduzimanja zemljišta zahtijevale formalno utvrđenje kaznene odgovornosti podnositelja zahtjeva. S obzirom da podnositelji trgovačka društva nisu bili kazneno progonjeni, ovo pitanje postavljeno je samo u odnosu na g. Gironda. Sud je uzeo u obzir važnost očuvanja vladavine prava u demokratskom društvu i povjerenja javnosti u pravosudni sustav te cilj i svrhu pravila koje primjenjuju talijanski sudovi. Mjerodavno talijansko zakonodavstvo nastojalo je spriječiti nekažnjavanje koje bi proizašlo iz situacije u kojoj su, zbog složenosti prijestupa i relativno kratkih zastarnih rokova, počinitelji takvih djela sustavno izbjegavali procesuiranje i posljedice svog nezakonitog postupanja. U slučajevima kada su domaći sudovi utvrdili da su ispunjeni svi elementi kaznenog djela nezakonitog građenja (kao u slučaju g. Gironda), i pod uvjetom da su poštivali prava obrane, iako su u konačnici obustavili kazneni postupak isključivo zbog nastupa zastare, ta su utvrđenja mogla smatrati "osudom" u smislu članka 7. koji u takvim slučajevima neće biti povrijeđen. U odnosu na mjere oduzimanja izrečene trgovačkim društvima podnositelja zahtjeva, koje nisu bile stranke u postupku, imajući u vidu načelo da pojedinac ne može biti kažnjen za djelo za koje je drugi kazneno odgovoran, oduzimanje koje je primijenjeno nije bilo u skladu s člankom 7. Konvencije. Naime, talijanski zakon koji je bio na snazi u relevantno vrijeme, nije predviđao kaznenu odgovornost pravnih osoba, te društva s ograničenom odgovornošću nisu mogla biti "stranke" u kaznenom postupku unatoč postojanju vlastite pravne osobnosti. Stoga su podnositelji zahtjeva u tim postupcima imali položaj "treće strane", iako su djela i odgovornost njihovih pravnih zastupnika bila su pripisana izravno njima.

Slijedom navedenoga došlo je do povrede članka 7. Konvencije u odnosu na tvrtke podnositelje zahtjeva, a u odnosu na g. Gironda nije bilo povrede.

Članak 1. Protokola br. 1

Sud je, pozivajući se na predmet [Sud fondi S.r.l. i drugi protiv Italije](#), smatrao da je u ovom predmetu primjenjiv stavak 2. članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju. Međutim, smatrao je da nije nužno odlučiti je li utvrđena povreda članka 7. Konvencije automatski značila da izrečene mjere oduzimanja nisu imale pravnu osnovu u nacionalnom pravu te da su stoga u suprotnosti s člankom 1. Protokolom 1., a cijeneći svoja utvrđenja o tome jesu li izrečene mjere imale legitiman cilj i jesu li bile razmjerne.

Ispitujući podatke koje su dostavile stranke u postupku, Sud je zaključio da je upitno jesu li izrečene mjere oduzimanja uistinu imale za cilj zaštitu okoliša, a kako je to Vlada tvrdila. U odnosu na razmjernost mjera, članak 1. Protokola 1. zahtjeva da kod svakog miješanja u pravo postoji razuman odnos razmjernosti između primijenjenih sredstava i cilja koji se želi postići. Je li primijenjena mjera oduzimanja bila razmjerna, procjenjuje se u svjetlu brojnih čimbenika, npr. mogućnost korištenja drugih, manje restriktivnih mjera kao što je rušenje građevina koje nisu bile u skladu s propisima ili poništenje razvojnog plana; ograničenje sankcije ovisno o tome utječe li i na izgrađeno i neizgrađeno zemljište, pa čak i na područja koja pripadaju trećim stranama; uzimanje u obzir stupnja krivnje ili nepažnje počinitelja i odnosa između njihovog ponašanja i predmetnog kaznenog djela. Osim toga, moraju postojati određena postupovna jamstva koja pružaju pojedincu mogućnost raspravljanja o predmetu u kontradiktornim postupcima koji poštuju načelo jednakosti oružja.

Automatska primjena sankcije oduzimanja zemljišta (osim u slučaju *bona fide* trećih osoba) očigledno nije odgovarala ovim načelima. Domaći sudovi nisu imali mogućnost utvrditi koji su instrumenti bili najadekvatniji u odnosu na specifične okolnosti predmeta niti su imali mogućnost odvagati interese legitimnog cilja u odnosu na interese onih koji su pogođeni sankcijom. S obzirom da podnositelji zahtjeva nisu bili stranke u postupku, nijedno od gore navedenih postupovnih jamstava nije im bilo na raspolaganju.

Slijedom navedenoga, došlo je do povrede članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju u odnosu na sve podnositelje zahtjeva.

Članak 6. stavak 2. Konvencije

Peti podnositelj zahtjeva, g. Gironda, proglašen je krivim unatoč činjenici da je nastupila zastara kaznenog progona predmetnog kaznenog djela, što je predstavljalo povredu presumpcije nevinosti. Stoga je došlo do povrede članka 6. stavka 2. Konvencije u odnosu na g. Gironda.

PRAVEDNA NAKNADA

Imajući u vidu mogućnost postizanja sporazuma između tužene države i podnositelja zahtjeva, Sud je odlučio ostaviti otvorenim pitanje pravedne naknade.

Ovaj sažetak izradio je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Sažetak ne predstavlja službeni dokument Europskog suda za ljudska prava te ne obvezuje taj Sud.

© Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava.