



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

© Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Sva prava pridržana. Dopuštenje za ponovno objavljivanje ovog prijevoda dano je isključivo u svrhu uključivanja u HUDOC bazu podataka Suda.

© Office of the Agent of the Republic of Croatia before the European Court of Human Rights. All rights reserved. Permission to re-publish this translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

© Bureau de l'Agent de la République de Croatie devant la Cour européenne des droits de l'homme. Tous droits réservés. L'autorisation de re-publier cette traduction a été accordée dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour.

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

DRUGI ODJEL

PREDMET CARBONARA I VENTURA protiv ITALIJE

(Zahtjev br. 24638/94)

PRESUDA

STRASBOURG

30. svibnja 2000. godine

U predmetu Carbonara i Ventura protiv Italije,

Europski sud za ljudska prava (Drugi odjel), zasjedajući u Vijeću u sastavu:

g. A.B. Baka, *predsjednik*,
g. L. Ferrari Bravo,
g. G. Bonello,
gđa V. Stráznická,
g. P. Lorenzen,
gđa M. Tsatsa-Nikolovska,
g. E. Levits, *suci*,
i g. E. Fribergh, *tajnik Odjela*,

nakon vijećanja zatvorenog za javnost 11. svibnja 2000. godine,
tog istog dana donosi slijedeću presudu,

POSTUPAK

1. Predmet je Sudu prosljedila Europska komisija za ljudska prava ("Komisija") 3. studenoga 1998. godine, i gđa Elena Carbonara, g. Pasquale Carbonara, g. Augusto Carbonara i g. Costantino Ventura ("podnositelji zahtjeva") 4. studenoga 1998. godine, u skladu s odredbama koje su se primjenjivale prije stupanja na snagu Protokola br. 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Konvencija"). Dana 29. siječnja 1999. godine, tj. nakon roka od tri mjeseca određenog prijašnjim člankom 32. stavkom 1. i člankom 47. Konvencije, talijanska je Vlada ("Vlada") poslala pismo podnoseći predmet Sudu.
2. Postupak u predmetu pokrenut je zahtjevom (br. 24638/94) protiv Talijanske Republike koji su Komisiji 25. svibnja 1994. godine podnijela četiri talijanska državljana na temelju prijašnjeg članka 25. Konvencije. Podnositelji zahtjeva naveli su da je došlo do neopravdanog miješanja u njihovo pravo na mirno uživanje njihovog vlasništva. Komisija (Prvo vijeće) je utvrdila da je zahtjev dopušten 22. listopada 1997. godine. U svom je izvješću od 1. srpnja 1998. godine (prijašnji članak 31. Konvencije) izrazila jednoglasno mišljenje da je došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1.
3. Podnositelje zahtjeva je pred Sudom zastupao četvrti podnositelj zahtjeva, odvjetnik iz Barija. Vladu je zastupao njen zastupnik, g. U. Leanza i zamjenik zastupnika, g. V. Esposito.
4. Dana 14. siječnja 1999. godine Veliko vijeće odlučilo je da predmet treba ispitati jedan od odjela Suda (pravilo 100. Poslovnika Suda). Predsjednik Suda dodijelio je predmet u rad Drugom odjelu. Gospodin B. Conforti, sudac izabran u ime Italije, koji je sudjelovao u Komisijinim ispitivanjima predmeta, povukao se (pravilo 28). Vlada je stoga imenovala g. L. Ferrarija Brava, suca izabranog u ime San Marina, na njegovo mjesto (članak 27. stavak 2. Konvencije i pravilo 29. stavak 1.).
5. Nakon što je konzultirao stranke, Sud je odlučio da nema potrebe održati ročište (pravilo 59. stavak 2. *in fine*). Svaka stranka je dostavila dva podneska.

ČINJENICE

I. ČINJENIČNO STANJE PREDMETA

6. Prva tri podnositelja zahtjeva i pokojna majka četvrtog podnositelja zahtjeva bili su vlasnici poljoprivrednog zemljišta u Noicattaru. Godine 1963. Gradsko vijeće Noicattara započelo je graditi školu na susjednom zemljištu. Za vrijeme trajanja radova postalo je očigledno da će za dovršetak gradnje biti potrebna dodatna čestica zemlje.

7. Uredbom donesenom 27. svibnja 1970. godine, Prefektura Barija ovlastila je Gradsko vijeće Noicattara da preuzme u posjed, po ubrzanom postupku, 2.649 m² zemlje koja pripada podnositeljima zahtjeva na rok od najdulje dvije godine, u svrhu izvlaštenja u javnom interesu. Zemljište je bilo upisano u katastar kao "*partita*" br. 10653, uložak br. 34., čestica br. 590.

8. Dana 30. lipnja 1970. godine Gradsko vijeće Noicattara preuzelo je fizički posjed zemljišta i počelo građevinske radove.

9. Iz spisa predmeta je vidljivo da je škola bila dovršena tek 28. listopada 1972. godine, do kada je istekao rok ovlaštenog posjeda.

10. Podnositelji zahtjeva kažu da su uzalud čekali nekoliko godina da njihova zemlja bude formalno izvlaštena kao i na naknadu.

11. Podneskom dostavljenim 3. svibnja 1980. godine podnositelji zahtjeva podnijeli su Okružnom sudu u Bariju tužbu za naknadu štete protiv Gradskog vijeća Noicattara. Tvrdili su, *inter alia*, da su vlasti nezakonito u posjedu zemljišta jer je rok ovlaštenja istekao bez bilo kakvog formalnog izvlaštenja ili isplate naknade.

12. Tuženo Vijeće je tvrdilo, posebice, da je nastupila zastara u odnosu na tužbu za naknadu štete.

13. Dana 14. travnja 1989. godine Okružni sud u Bariju odbacio je prigovor koji je uložilo Vijeće da je nastupila zastara u odnosu na tužbu za naknadu štete, našavši da Vijeće nije navelo kad su radovi bili dovršeni. Pozivajući se na sudsku praksu Kasacijskog suda o konstruktivnom izvlaštenju (*occupazione acquisitiva*), Okružni je sud rekao da se pravo vlasništva podnositelja zahtjeva ugasilo po dovršetku javnih radova. No, budući da je prijenos vlasništva bio povezan s nezakonitim oduzimanjem posjeda zemljišta, podnositelji zahtjeva imali su pravo na naknadu štete izračunate na temelju tržišne vrijednosti zemljišta, i to 26.490.000 talijanskih lira (10.000 lira po četvornom metru), što je, indeksirano s datumom kad je presuda donesena, iznosilo 68.900.000 lira, plus kamate.

14. Dana 21. srpnja 1989. godine Gradsko vijeće Noicattara uložilo je žalbu protiv te presude. Tvrdilo je posebice da je nastupila zastara u odnosu na pravo podnositelja zahtjeva na naknadu štete.

15. U presudi od 14. studenoga 1990. godine Žalbeni sud u Bariju usvojio je žalbu Gradskog vijeća Noicattara i utvrdio da je nastupila zastara prava podnositelja zahtjeva.

16. Žalbeni sud smatrao je da su radovi bili završeni 28. listopada 1972. godine. Budući da je to bilo nakon proteka dvogodišnjeg roka kojeg je odredila Prefektura u svojoj naredbi o hitnom stupanju u posjed, slijedi da je posjed zemljišta do tada bio nezakonit. Međutim, prema pravilu o konstruktivnom izvlaštenju, kako su ga utvrdili sudovi, Gradsko vijeće Noicattara steklo je vlasništvo zemljišta od dana završetka građevinskih radova. Budući da je Vijeće vlasništvo steklo na nezakonit način, podnositelji zahtjeva imali su pravo tražiti naknadu štete, međutim, u ovom je predmetu nastupila zastara prava podnositelja zahtjeva na naknadu štete zbog toga što je petogodišnji rok zastare počeo teći od datuma završetka radova.

17. Dana 22. siječnja 1992. godine podnositelji zahtjeva uložili su žalbu Kasacijskom sudu. Tvrdili su da je retroaktivna primjena pravila o konstruktivnom izvlaštenju koju je 1983. godine ustanovio Kasacijski sud, zajedno s retroaktivnom primjenom roka zastare, povrijedila i njihovo pravo vlasništva i načelo nediskriminacije, zajamčeno Ustavom. Do 1983. godine zemljovlasnici su zadržali vlasništvo tijekom nezakonitog zauzimanja njihovog zemljišta. Prema tome, iako se petogodišnji rok zastare primjenjivao na tužbe za naknadu štete, činjenica da su učinci nezakonitog zauzimanja bili trajni značila je da je zemljovlasnik imao pravo u svako doba tražiti naknadu štete, dok je zauzimanje zemlje i dalje bilo nezakonito. No, nakon 1983. godine, vlasnici kojima su vlasti oduzele njihovu zemlju izgubili su vlasništvo od datuma završetka radova, a rok zastare počeo je teći od tog trenutka. Podnositelji zahtjeva pobijali su i primjenjivost petogodišnjeg roka zastare, tvrdeći da su odluke Kasacijskog suda o tom pitanju proturječne.

18. U presudi od 1. travnja 1993. godine, koja je dostavljena tajništvu 26. studenoga 1993. godine, Kasacijski sud odbacio je žalbu podnositelja zahtjeva. Glede pitanja koji je rok zastare bio primjenjiv, primijetio je da je 22. studenoga 1992. godine Kasacijski sud na općoj sjednici konačno riješio to pitanje, držeći da se mora primijeniti rok zastare od pet godina. U ovom je predmetu stoga nastupila zastara prava podnositelja zahtjeva na naknadu štete. Glede prigovora da su retroaktivna primjena pravila o konstruktivnom izvlaštenju i petogodišnji rok zastare protuustavni, jer da su povrijedili pravo podnositelja zahtjeva na mirno uživanje njihovog vlasništva i načelo nediskriminacije, Kasacijski sud smatrao je da je očito neosnovan.

II. MJERODAVNO DOMAĆE PRAVO I PRAKSA

A. Zakon br. 85 od 22. listopada 1971.

19. Ovaj zakon uređuje ubrzani postupak izvlaštenja, koje vlastima dopušta započeti graditi prije izvlaštenja. Nakon što je utvrđeno da je plan u javnom interesu i nakon što su odobreni planovi, vlasti mogu donijeti naredbu o hitnom uzimanju u posjed, za ograničeno razdoblje koje ne premašuje pet godina, u odnosu na zemljište koje treba biti predmetom izvlaštenja. Naredba će prestati važiti ako se u roku od tri mjeseca od njenog izdavanja ne preuzme fizički posjed. Nakon što bude preuzet posjed, treba izvršiti formalno izvlaštenje i isplatiti naknadu.

B. Pravilo o konstruktivnom izvlaštenju (*occupazione acquisitiva* ili *accessione invertita*)

20. Sedamdesetih je godina jedan broj lokalnih vlasti stupio u posjed zemljišta koristeći ubrzani postupak, ali nakon toga nisu donijeli naredbu o izvlaštenju. Talijanski su sudovi bili

suočeni s predmetima u kojima je zemljoposjednik *de facto* izgubio korištenje zemljišta budući da je izvršeno stupanje u posjed i da su poduzeti građevinski radovi u javnom interesu. Postavilo se pitanje je li sama činjenica da su izvedeni radovi značila da je vlasnik također izgubio i pravo vlasništva na zemljištu.

1. Sudska praksa prije presude br. 1464 Kasacijskog suda od 16. veljače 1983. godine

21. U odlukama Kasacijskog suda postojalo je bitno odstupanje glede učinaka izvršenja građevinskih radova u javnom interesu na zemljištu čiji je posjed nezakonito uzet. Nezakonit posjed znači da je posjed nezakonit od početka, drugim riječima stečen bez ovlasti, ili da je prvotno bio ovlašten, ali da je nakon toga postao nezakonit, bilo stoga što je ukinuto ovlaštenje, ili stoga što posjed traje nakon ovlaštenog razdoblja, a da rješenje o izvlaštenju nije doneseno.

22. Prema jednoj liniji sudske prakse, vlasnik zemljišta koje je bilo u posjedu od strane vlasti ne gubi vlasništvo nakon završetka radova u javnom interesu. No, ne bi mogao tražiti povrat zemljišta, nego mu je jedino pravno sredstvo podnošenje tužbe za naknadu štete zbog nezakonitog posjeda. Na takve se tužbe ne primjenjuju nikakvi rokovi zastare budući da je nezakonita narav njihovog posjeda trajala. Vlasti su mogle u svako doba izdati formalno rješenje o izvlaštenju. Ako bi to učinile, tužba za naknadu štete pretvorila bi se u spor o naknadi za izvlaštenje, s time da je potraživanje naknade štete za gubitak uživanja zemljišta postojalo samo za razdoblje prije donošenja rješenja o izvlaštenju (vidi, između ostalih izvora prava, presude Kasacijskog suda br. 2341 iz 1982. godine, 4741 iz 1981. godine, te 6452 i 6308 iz 1980. godine).

23. Prema drugoj liniji, zemljoposjednik nije izgubio vlasništvo zemljišta i mogao je tražiti povrat posjeda ako djelovanje vlasti nije bilo u javnom interesu (vidi, na primjer, presude Kasacijskog suda br. 1578 iz 1976. godine i 5679 iz 1980. godine).

24. Prema trećoj liniji, vlasnik kojemu su vlasti oduzele posjed automatski gubi vlasništvo nad zemljištem čim je ono nepovratno izmijenjeno, to jest po dovršetku radova u javnom interesu. Tada ima pravo na tužbu za naknadu štete (jedini je izvor presuda Kasacijskog suda br. 3243 iz 1979. godine).

2. Presuda Kasacijskog suda br. 1464 od 16. veljače 1983. godine

25. U presudi od 16. veljače 1983. godine, Kasacijski sud je, zasjedajući u općoj sjednici, riješio sukob između izvora sudske prakse i donio treće rješenje. Pri tome je ustanovio pravilo o konstruktivnom izvlaštenju (*accessione invertita* ili *occupazione acquisitiva*). Prema tom pravilu, javne vlasti stječu pravo vlasništva zemljišta od početka prije formalnog izvlaštenja ako, nakon preuzimanja posjeda zemljišta, bez obzira je li takav posjed zakonit, budu izvršeni radovi od javnog interesa. Ako, prvotno, zemljište bude uzeto u posjed bez ovlaštenja, do prijenosa vlasništva dolazi kad radovi od javnog interesa budu dovršeni.

Ako je stjecanje posjeda bilo od početka ovlašteno, vlasništvo se prenosi po isteku razdoblja ovlaštenog posjeda. U istoj je presudi Kasacijski sud naveo kako po konstruktivnom izvlaštenju vlasnik ima pravo na naknadu u cijelosti budući da se stjecanje zemljišta dogodilo bez pravnog osnova (*sine titulo*). No, naknada se ne isplaćuje automatski: vlasnik mora podnijeti zahtjev za naknadu štete. Uz to, pravo na naknadu podliježe petogodišnjem roku zastare koji se primjenjuje na tužbe za izvanugovornu naknadu štete. Taj rok počinje teći od datuma kad je zemljište nepovratno izmijenjeno.

3. Sudska praksa nakon presude Kasacijskog suda br. 1464 iz 1983. godine

(a) Rok zastare

26. Prvotno se držalo da se ne primjenjuje nikakva zastara, budući da je posjed zemljišta bez pravne osnove trajni nezakonit čin (vidi stavak 22. ove presude). U svojoj je presudi br. 1464 iz 1983. godine Kasacijski sud naveo da se na pravo na naknadu primjenjuje petogodišnji rok zastare (vidi stavak 25. ove presude). Nakon toga, Prvi odjel Kasacijskog suda rekao je da bi se trebao primjenjivati desetogodišnji rok zastare (presude br. 7952 iz 1991. godine i 10979 iz 1992. godine). Dana 22. studenoga 1992. godine Kasacijski sud u općoj sjednici konačno je odlučio o tom pitanju, držeći da je rok zastare pet godina i da počinje teći od datuma kad je zemljište nepovratno izmijenjeno.

(b) Predmeti u kojima se ne primjenjuje načelo konstruktivnog izvlaštenja

27. Nedavni razvoj događaja u sudskoj praksi pokazuje kako mehanizam, prema kojem izvršavanje građevinskih radova u javnom interesu funkcionira tako da vlasništvo zemljišta bude preneseno na vlasti, podliježe iznimkama.

28. U svojoj je presudi br. 874 iz 1996. godine *Consiglio di Stato* navelo da nema konstruktivnog izvlaštenja kad upravni sudovi ukinu odluke vlasti i rješenje o ubrzanom pribavljanju posjeda, jer bi inače sudska odluka bila lišena svrhe.

29. U presudi br. 1907 iz 1997. godine Kasacijski sud je, u općoj sjednici, rekao da vlasti nisu stekle vlasništvo zemljišta ako su njihove odluke i utvrđenje da je izvlaštenje bilo u javnom interesu bili smatrani ništavim *ex tunc*. U takvim predmetima vlasnik zadržava pravo vlasništva nad zemljištem i može tražiti *restitutio in integrum*. Podredno, mogao bi tražiti naknadu štete. Nezakonita narav posjeda u takvim je predmetima trajna i ne primjenjuje se nikakav rok zastare.

30. U presudi br. 6515 iz 1997. godine Kasacijski sud je, na općoj sjednici, rekao da nema prijenosa vlasništva kad su upravni sudovi poništili utvrđenje da je izvlaštenje u javnom interesu. Stoga se u takvim predmetima ne primjenjuje pravilo o konstruktivnom izvlaštenju. Vlasnik, koji zadržava vlasništvo nad zemljištem, ima pravo na *restitutio in integrum*. Ako je podnio tužbu za naknadu štete, to je povlačilo za sobom odustanak od prava na *restitutio in integrum*. Rok zastare od pet godina počinje teći od dana kad je odluka upravnog suda postala konačnom.

31. U presudi br. 148 iz 1998. godine Prvi odjel Kasacijskog suda slijedio je odluku opće sjednice i smatrao da nije došlo do prijenosa vlasništva konstruktivnim izvlaštenjem kad je smatrano da je utvrđenje da su radovi bili u javnom interesu bilo nevaljano *ex tunc*.

(c) Presuda Ustavnog suda br. 188 iz 1995. godine

32. U ovoj je presudi Ustavni sud prvo trebao odlučiti je li pravilo o konstruktivnom izvlaštenju u skladu s Ustavom. Sud je utvrdio da je to pitanje nedopušteno jer da je on nadležan samo za ispitivanje zakonskih odredbi, a ne i pravila koja utvrđuju sudovi. Drugo, držao je da je primjena petogodišnjeg roka zastare propisanog člankom 2043. Građanskog zakonika za zahtjeve za naknadu izvanugovorne štete na tužbu za naknadu u skladu s

Ustavom. Činjenica da vlasti postaju vlasnicima zemljišta tako što su iskoristile svoje nezakonito ponašanje nije predstavljala nikakvu poteškoću prema Ustavu, jer je javni interes za očuvanje radova za javno dobro imao veću težinu od interesa pojedinca u odnosu na pravo vlasništva.

(d) Razina naknade za konstruktivno izvlaštenje

33. Prema sudskoj praksi Kasacijskog suda o konstruktivnim izvlaštenjima, vlasnik ima pravo na naknadu u cijelosti, to jest potraživanje za oduzimanje zemljišta, i to kao naknadu za gubitak vlasništva do kojeg je došlo nezakonitim oduzimanjem posjeda.

34. Financijski zakon iz 1992. godine (članak 5. *bis* Zakonodavne uredbe br. 333 od 11. srpnja 1992. godine) potisnuo je tu sudsku praksu predviđajući da naknada plativa po konstruktivnim izvlaštenjima ne može premašiti iznos dužan po formalnim izvlaštenjima. U presudi br. 369 iz 1996. godine Ustavni sud je utvrdio da je ta odredba neustavna.

35. Prema Financijskom zakonu br. 662 iz 1996. godine, koji je izmijenio odredbu koja je bila proglašena neustavnom, naknada u cijelosti ne može biti dodijeljena za oduzimanja posjeda učinjena prije 30. rujna 1996. godine. U takvim slučajevima naknada ne može premašiti iznos koji bi bio plativ prilikom formalnog izvlaštenja, plus 10 %, ali bez primjene smanjenja od 40 % (jedna polovica zbroja tržišne vrijednosti plus prihod od zemljišta, minus 40 %). U presudi br. 148 od 30. travnja 1999. godine, Ustavni sud je smatrao da je ta odredba u skladu s Ustavom. No, u toj se istoj odluci kaže da se naknada u cijelosti, do tržišne vrijednosti zemljišta, može tražiti kad oduzimanje posjeda i zemljišta nisu u javnom interesu.

PRAVO

I. VLADIN PRETHODNI PRIGOVOR

36. Vlada je tvrdila da podnositelji zahtjeva više nisu imali interes ustrajati sa zahtjevom te su zatražili od Suda da ga odbaci.

37. Vlada je rekla da su vlasti Noicattara izvlastile podnositelja zahtjeva od dvije čestice zemlje. Zemljište koje je predmetom zahtjeva obuhvaćalo je 2.649 četvorna metra, te je bilo upisano u katastar kao čestica br. 590. Zemljište na koje se odnosilo drugo izvlaštenje imalo je površinu od 6.037 četvornih metara. Dana 21. travnja 1997. godine podnositelji zahtjeva sklopili su sporazum o nagodbi s Gradskim vijećem Noicattara na kraju postupka glede te druge čestice zemljišta. Vlada je tvrdila da je iznos koji su vlasti isplatile temeljem tog ugovora također uključio i naknadu za gubitak 2.649 četvornih metara zemljišta koje je predmetom zahtjeva.

38. U potporu svog predmeta, Vlada se poziva na uvodni dio sporazuma o nagodbi, u kojem je navedeno da je izvor sporazuma oduzimanje posjeda – radi izgradnje natkrivene tržnice – 6.037 četvornih metara imanja Carbonara i Ventura, upisanog u katastarski plan kao uložak br. 34, čestice br. 323, 344 i 590.

39. Podnositelji zahtjeva osporili su navode Vlade, tvrdeći da se sporazum o nagodbi odnosio samo na 6.037 četvornih metara zemljišta izvlaštenog za gradnju tržnice. Rekli su da je čestica br. 590 bila uključena, zajedno s drugim česticama, u rješenje iz 1976. godine koje

je ovlastilo posjed 6.037 četvornih metara zemljišta greškom, budući da je cijela čestica već bila iskorištena za gradnju škole. Ta se greška stoga pojavila i u uvodnom dijelu sporazuma o nagodbi. Podnositelji zahtjeva pozvali su Sud da pregleda, jedan pored drugog, sporazum o nagodbi i izvješće podneseno 6. listopada 1986. godine od strane vještaka kojeg je imenovao Okružni sud u Bariju u svezi sa sporom oko zemljišta na kojemu se namjeravala graditi tržnica. Rekli su da bi Sud na taj način mogao vidjeti da se sporazum o nagodbi ne odnosi na 2.649 četvornih metara zemljišta koje je predmetom zahtjeva.

40. Sud je pregledao sporazum o nagodbi i izvješće vještaka od 6. listopada 1986. godine.

41. Na stranicama 9. i 10. izvješća iz 1986. godine vještak je rekao da bi zemljište koje je izvorno pripadalo podnositeljima zahtjeva moglo biti podijeljeno u tri dijela u svjetlu učinjenih promjena:

(i) prvi dio koji nije bio izvlašten;

(ii) drugi dio od 2.649 četvornih metara koji odgovara čestici br. 590 koja je bila iskorištena za školu;

(iii) treći dio od 6.037 četvornih metara koji odgovara drugim česticama zemljišta koje je predmetom parnice u kojoj je vještak imenovan. Posjed tog dijela oduzet je 16. rujna 1976. godine, te je na njemu izgrađena tržnica i cesta te zasađeni vrtovi.

42. Iako se u uvodnom dijelu sporazuma o nagodbi uistinu govori o čestici br. 590, u tom se istom sporazumu navodi da se naknada koju su vlasti isplatile odnosi na druge zemljišne čestice – sve upisane u uložak br. 34 katastra – s ukupnom površinom od 6.037 četvornih metara.

43. Detaljno proučivši ove dokumente, Sud smatra da Vlada nije dokazala da se iznos isplaćen podnositeljima zahtjeva na temelju sporazuma o nagodbi odnosio na zemljište koje je predmetom ovog zahtjeva.

44. Stoga treba odbaciti prethodni prigovor Vlade.

II. NAVODNA POVREDA ČLANKA 1. PROTOKOLA BR. 1.

45. Podnositelji zahtjeva prigovorili su da im je bila oduzeta njihova zemlja u okolnostima koje su bile nespojive sa zahtjevima članka 1. Protokola br. 1. koji propisuje:

"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."

A. Argumenti pred Sudom

1. Podnositelji zahtjeva

46. Podnositelji zahtjeva zatražili su da Sud utvrdi da u ovom predmetu primjena pravila o konstruktivnom izvlaštenju nije bila u skladu sa zahtjevima zakonitosti.

47. Pozvali su se na pojam pravne norme i primijetili da je pravilo o konstruktivnom izvlaštenju anomalija u talijanskom pravnom sustavu. Domaći su ga sudovi smatrali izrazom "prava koje živi", ali nije imalo iste učinke kao zakonske odredbe jer, kao prvo, nije bilo obvezujuće za sve sudove, i, kao drugo, nije se mogla ispitati njegova ustavnost. Čak i kad bi prihvatili zamisao da je to pravilo predstavljalo pravnu normu, podnositelji zahtjeva su, pozivajući se na predmet *Kruslin protiv Francuske* (presuda od 24. travnja 1990. godine, Serija A br. 176-A), primijetili da je trebala biti dostupna, njeni su učinci trebali biti predvidivi i trebala je biti sukladna načelu vladavine prava.

48. Podnositelji zahtjeva su u tom pogledu tvrdili da su neizvjesnost i promjene sudske prakse do koje je dovelo pravilo o konstruktivnom izvlaštenju, u kombinaciji s načinom na koji je ono primijenjeno u njihovom predmetu, prerasli u povredu načela vladavine prava. Prema njihovim tvrdnjama, bilo im je nemoguće predvidjeti da će sudovi smatrati da se njihovo pravo vlasništva ugasilo. Nadalje, do trenutka kad je 1983. godine Kasacijski sud utvrdio da se treba primjenjivati petogodišnji rok zastare, postupak u predmetu podnositelja zahtjeva trajao je tri godine. Štoviše, presuda Kasacijskog suda iz 1992. godine, kojom je konačno riješeno pitanje koji rok zastare bi se trebao primjenjivati, donesena je dok je bio u tijeku postupak po žalbi podnositelja zahtjeva o pravnim pitanjima.

49. Podnositelji zahtjeva dalje primjećuju da konstruktivno izvlaštenje nije stupilo na snagu nakon postupka u propisnom obliku, nego nakon fizičkog oduzimanja posjeda od strane vlasti. Ove su postale vlasnikom zemlje i tako su ugasile vlasničko pravo zemljoposjednika usprkos nezakonitoj naravi njihovog ponašanja. Podnositelji zahtjeva istakli su da je *onus* bio na zemljoposjedniku ako je htio dobiti naknadu, jer se od njega tražilo da podnese zahtjev za naknadu štete. Nadalje, financijski su zakoni postavili gornju granicu mjere naknade štete, tako da zemljoposjednici nisu više mogli u cijelosti dobiti povrat za pretrpljeni gubitak.

50. Pozivajući se na izvješće Komisije, podnositelji zahtjeva su također tvrdili da je oduzimanje njihove zemlje bilo suprotno načelu potrebe postizanja poštene ravnoteže.

51. Podnositelji zahtjeva su zaključno zatražili od Suda da utvrdi kako je došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1.

2. Vlada

52. Vlada je ponovila svoje očitavanje dano Komisiji u kojem je, pozivajući se na presudu Ustavnog suda br. 188 iz 1995. godine, tvrdila da je situacija na koju se podnositelji zahtjeva žale sukladna s člankom 1. Protokola br. 1.

53. U svojim je podnescima podnesenim Sudu Vlada primijetila kako je konstruktivno izvlaštenje predviđeno "zakonom", iako nije navedeno niti u jednoj zakonskoj odredbi. Kao načelo utvrđeno sudskom praksom, pravilo o konstruktivnom izvlaštenju bilo je dijelom

talijanskog pozitivnog prava, ali, za razliku od zakonskih odredbi, nije bilo potrebno da formalno stupi na snagu jer je bilo formulirano kroz određeno vremensko razdoblje, a sudovi nisu bili obvezni primijeniti ga. Vlada je pobijala mišljenje Komisije da pravilo o konstruktivnom izvlaštenju nije postojalo u vrijeme kad je oduzet posjed zemlje, tj. prije presude Kasacijskog suda br. 1464 iz 1983. godine. Vlada je tvrdila da su sudovi, u relevantno vrijeme, već utvrdili to pravilo.

54. Vlada je tvrdila da je trebalo ispuniti tri uvjeta da bi prijenos vlasništva konstruktivnim izvlaštenjem bio zakonit: radovi su trebali uistinu biti u javnom interesu, zemljoposjednik je trebao imati pristup sudovima radi preispitivanja pitanja javnog interesa, i, za oduzimanje vlasništva trebala je biti plaćena naknada.

55. Vlada je primijetila da podnositelji zahtjeva nisu sugerirali kako ne bi bio ispunjen bilo koji od prva dva uvjeta. Glede trećega, vlada je tvrdila da su podnositelji zahtjeva primili naknadu kao dio ugovora o nagodbi za izvlaštenje druge čestice (vidi stavke 36. – 38. ove presude). Vlada je stoga smatrala da su podnositelji zahtjeva tražili da putem suda postignu neosnovano obogaćenje.

56. Vlada je zaključno tražila da Sud zahtjev proglasi neosnovanim.

3. Komisija

57. Komisija je u svom izvješću izrazila stav da je podnositeljima zahtjeva oduzeto njihovo zemljište retroaktivnom primjenom pravila o konstruktivnom izvlaštenju i da je utvrđeno kako je nastupila zastara njihovog prava na naknadu kao rezultat retroaktivne primjene mjerodavnog roka zastare. Našavši kako podnositeljima zahtjeva nije isplaćena nikakva naknada, smatrala je da joj je taj nalaz dovoljan da zaključi da je došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1.

B. Poštivanje članka 1. Protokola br. 1.

58. Sud ponavlja kako članak 1. Protokola br. 1. sadrži tri različita pravila: "prvo pravilo utvrđeno u prvoj rečenici prvoga stavka opće je naravi i proglašava načelo mirnog uživanja vlasništva. Drugo pravilo, sadržano u drugoj rečenici prvoga stavka odnosi se na oduzimanje vlasništva i podvrgava ga određenim uvjetima. Treće pravilo, navedeno u drugome stavku priznaje da, između ostalog, države ugovornice imaju pravo nadzirati upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom... Ova tri pravila, međutim, nisu "različita" u smislu da bi bila nepovezana. Drugo i treće pravilo tiču se posebnih slučajeva miješanja u pravo na mirno uživanje vlasništva, te ih stoga treba tumačiti u svjetlu općeg načela proglašenog u prvom pravilu" (vidi među ostalim izvorima prava, presudu u predmetu *James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 21. veljače 1986. godine, Serija A br. 98., str. 29-30, stavak 37., koji djelomično slijedi odredbe iz obrazloženja Suda u presudi u predmetu *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske* od 23. rujna 1982. godine, Serija A br. 52., str. 24., stavak 61.; vidi također i presudu u predmetu *Holy Monasteries protiv Grčke* od 9. prosinca 1994. godine, Serija A br. 301-A, str. 31., stavak 56.; te *Iatridis protiv Grčke [GC]*, br. 31107/96, stavak 55, ECHR 1999-II).

1. Je li došlo do miješanja

59. Sud bilježi da je nesporno kako je došlo do oduzimanja posjeda.

60. U svrhu određenja je li došlo do oduzimanja posjeda u smislu drugog pravila, Sud se mora ograničiti na ispitivanje je li došlo do oduzimanja posjeda ili formalnog izvlaštenja, mora gledati iza onoga što se čini i istražiti realnosti situacije na koju se odnose pritužbe. Budući da je svrha Konvencije jamčiti prava koja su "praktična i djelotvorna", treba utvrditi je li ta situacija prerasla u *de facto* izvlaštenje (vidi naprijed navedenu presudu u predmetu *Sporrong i Lönnroth*, str. 24-25, stavak 63.).

61. Sud bilježi da je u ovom predmetu Kasacijski sud smatrao, u odluci koja je bila konačna i u kojoj je primijenio pravilo o konstruktivnom izvlaštenju, da je došlo do prijenosa vlasništva u korist Gradskog vijeća Noicattara. Kao posljedica te odluke podnositelji zahtjeva bili su lišeni mogućnosti dobivanja naknade štete. U takvim okolnostima, Sud nalazi da je učinak presude Kasacijskog suda bio lišiti podnositelje zahtjeva njihovog vlasništva u smislu druge rečenice prvog stavka članka 1. Protokola br. 1. (vidi i presudu u predmetu *Brumarescu v. Romania* [GC], br. 28342/95, stavak 77., ECHR 1999-VII).

62. Da bi bilo u skladu sa člankom 1. Protokola br. 1., takvo miješanje mora biti "u javnom interesu", "uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnog prava", i mora postići "poštenu ravnotežu" između zahtjeva općeg interesa zajednice i zahtjeva zaštite temeljnih prava pojedinca (vidi naprijed navedenu presudu *Sporrong i Lönnroth*, str. 26., stavak 69.). Nadalje, pitanje je li postignuta poštena ravnoteža "postaje relevantno samo nakon što je ustanovljeno da dotično miješanje zadovoljava uvjete zakonitosti i da nije proizvoljno" (vidi naprijed navedenu presudu u predmetu *Iatridis*, stavak 58. i *Beyeler protiv Italije* [GC], br. 33202/96, stavak 107., ECHR 2000-I). Prema tome, Sud ne smatra odgovarajućim temeljiti svoju odluku samo na nalazu da podnositelji zahtjeva nisu primili nikakvu naknadu.

2. Poštivanje zahtjeva zakonitosti

63. Sud ponavlja da je prvi i najvažniji zahtjev članka 1. Protokola br. 1. da svako miješanje javne vlasti u mirno uživanje vlasništva treba biti zakonito. Vladavina prava, jedno od temeljnih načela demokratskog društva, sastavni je dio svih članaka Konvencije (vidi naprijed navedenu *Iatridis*, stavak 58.) i povlači za sobom dužnost države ili druge javne vlasti poštivati sudske naloge ili odluke koje su donesene na njenu štetu.

64. Sud ne smatra potrebnim odlučiti na apstraktni način je li u sustavu kontinentalnog prava jedno pravilo, kao što je pravilo o konstruktivnom izvlaštenju, koje su ustanovili sudovi, usporedivo s pravilima zakonskih odredbi. No ipak, ponavlja kako zahtjev zakonitosti znači da pravila domaćeg prava moraju biti dovoljno dostupna, precizna i predvidiva (vidi presudu u predmetu *Hentrich protiv Francuske*, od 22. rujna 1994. godine, Serija A br. 296-A, str. 19-20, stavak 42. i presudu u predmetu *Lithgow i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 8. srpnja 1986. godine, Serija A br. 102., str. 47., stavak 110.).

65. S tim u svezi, Sud primjećuje da se sudska praksa o konstruktivnim izvlaštenjima razvila na način koji je doveo do toga da se to pravilo primjenjuje nedosljedno (vidi stavke 21.-35. ove presude), a to je čimbenik koji bi mogao dovesti do nepredvidivih ili proizvoljnih

ishoda i lišiti parnične stranke djelotvorne zaštite njihovih prava i koji, posljedično, jest nedosljedan u odnosu na zahtjev zakonitosti.

66. Sud također primjećuje da, prema pravilu koje je ustanovio Kasacijski sud u svojoj presudi br. 1464 iz 1983. godine, svako konstruktivno izvlaštenje slijedi nakon nezakonitog oduzimanja posjeda zemljišta. Nezakonitost može postojati na početku, ako je oduzimanje posjeda neovlašteno, ili može nastati naknadno, ako vlasti ostanu u posjedu dulje od ovlaštenog razdoblja. Sud ima rezerve glede spojivosti sa zahtjevom zakonitosti mehanizma koji, općenito govoreći, omogućava vlastima imati koristi od nezakonite situacije u kojemu je zemljoposjedniku serviran *fait accompli*.

67. Konačno, Sud primjećuje da vlasti naknadu za oduzimanje vlasništva ne isplaćuju automatski, nego da je zemljoposjednik mora tražiti u roku od pet godina. To se može pokazati neodgovarajućom zaštitom.

68. U svakom slučaju, Sud treba provjeriti proizvodi li način na koji se domaće pravo tumači i primjenjuje posljedice koje su spojive s načelima Konvencije.

69. U ovom predmetu Sud bilježi da je, na temelju pravila o konstruktivnom izvlaštenju, Kasacijski sud držao da je podnositeljima zahtjeva 28. listopada 1972. godine oduzeto njihovo zemljište. Taj prijenos vlasništva na vlasti dogodio se dakle tijekom razdoblja posjeda bez pravnog osnova (*sine titulo*), automatski, po dovršetku javnih radova. Sud smatra da se ova situacija ne može smatrati "predvidivom" budući da se tek u konačnoj odluci, presudi Kasacijskog suda moglo smatrati da je pravilo o konstruktivnom izvlaštenju djelotvorno primijenjeno. O tom pitanju Sud upućuje na razvoj sudske prakse (vidi stavke 21. –31. ove presude) i na činjenicu da pravilo sudske prakse ne obvezuje sudove glede njegove primjene (vidi stavak 53. ove presude). Sud stoga nalazi da podnositelji zahtjeva sve do 26. studenoga 1993. godine, kad je tajništvu dostavljena presuda Kasacijskog suda, nisu znali sa sigurnošću da im je oduzeto njihovo zemljište.

70. Drugo, Sud primjećuje da je ova situacija omogućila vlastima steći korist od oduzimanja posjeda zemljišta koji su držali bez pravne osnove od 30. lipnja 1972. godine.

71. Nadalje, Sud primjećuje da je Kasacijski sud primijenio petogodišnji rok zastare od datuma završetka radova (28. listopada 1972. godine). Kao rezultat toga, podnositelji zahtjeva bili su lišeni mogućnosti koja im je, u načelu, bila na raspolaganju za dobivanje naknade štete.

72. Sud smatra da se takvo miješanje može opisati samo kao proizvoljno i stoga nije sukladno članku 1. Protokola br. 1.

73. Stoga je došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1.

III. PRIMJENA ČLANKA 41. KONVENCIJE

74. Članak 41. Konvencije propisuje:

"Ako Sud utvrdi da je došlo do povrede Konvencije i dodatnih protokola, a unutarnje pravo zainteresirane visoke ugovorne stranke omogućava samo djelomičnu odštetu, Sud će, prema potrebi, dodijeliti pravednu naknadu povrijeđenoj stranci."

75. Podnositelji zahtjeva su tražili 364.790.000 talijanskih lira (ITL) za naknadu materijalne štete – vrijednost zemljišta kako je procijenjena u izvješću vještaka od 20. rujna 1986. godine – plus kamate i indeksiranje od 30. lipnja 1972. godine. Podredno su tražili 161.589.000 ITL – vrijednost zemlje procijenjena u izvješću vještaka iz listopada 1986. godine – plus kamatu i indeksiranje od 30. lipnja 1972. godine. Podnositelji zahtjeva su naveli da će biti voljni prihvatiti zaključke dodatnog vještačkog nalaza ako bi Sud želio zatražiti takav nalaz.

76. Glede nematerijalne štete, podnositelji zahtjeva tražili su svaki po 100.000.000 ITL.

77. Podnositelji zahtjeva tražili su povrat od 163.896.627 ITL za troškove postupka pred domaćim sudovima i 124.783.114 ITL za troškove postupka pred Komisijom i Sudom.

78. Vlada nije o toj točki dostavila nikakvo očitovanje.

79. Sud smatra da pitanje primjene članka 41. nije spremno za odluku te da se treba odgoditi, imajući na umu mogućnost sporazuma između tužene države i podnositelja zahtjeva (pravilo 75., stavci 1. i 4. Poslovnika Suda).

IZ TIH RAZLOGA, SUD JEDNOGLASNO

1. *Odbacuje* prethodni prigovor Vlade;

2. *Presuđuje* da je došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1.;

3. *Presuđuje* da pitanje primjene članka 41. Konvencije nije spremno za odluku; stoga,

(a) *odgađa odluku o tom pitanju;*

(b) *poziva* Vladu i podnositelja zahtjeva da u predstojeća tri mjeseca podnesu svoja pisana očitovanja o tom pitanju, te da osobito obavijeste Sud o svakom sporazumu koji moguće postignu;

(c) *odgađa* daljnji postupak i *ovlašćuje* Predsjednika Velikog vijeća da ga po potrebi odredi.

Sastavljeno na francuskom jeziku, o čemu je u pisanom obliku dana obavijest 30. svibnja 2000. godine, na temelju pravila 77., stavaka 2. i 3. Poslovnika Suda.

Erik Fribergh
tajnik

András Baka
predsjednik

1. *Bilješka Tajništva.* Izvješće se može dobiti u Tajništvu.