

*Problemi u vezi dozvola za eksproprijaciju i zabrane gradnje u Švedskoj*  
**Presuda u slučaju**  
*Sporrong i Lonroth protiv Ujedinjenog Kraljevstva*

## 1. činjenično stanje

Kao sunaslednici pokojnog *E. Sporrong-a, M. Sporrong-a, C.-O. Sporrong-a* i *B. Atner-a* su bili suvlasnici zemljišta u Stokholmu (imanje *Sporrong*) na kome se nalazila zgrada iz 60-tih godina devetnaestog veka. U julu 1956. godine, Vlada je dala Gradskom savetu, koji je nameravao da izgradi parkiralište i vijadukt, dozvolu za eksproprijaciju 164 parcele zemljišta na teritoriji Stokholma. U skladu sa Zakonom o eksproprijaciji iz 1917. godine, Vlada je odredila rok od 5 godina u kom je Gradski savet trebalo da pokrene postupak pred sudom za utvrđivanje naknade, a protekom tog roka dozvola bi istekla. Međutim, rok je produžen 1961., 1964. i 1969. godine, poslednji put na deset godina. U maju 1979. godine dozvola je konačno otkazana na zahtev Gradskog saveta, u skladu sa novom urbanističkom politikom čiji je cilj bio smanjenja broja vozila u centru grada i zaštita starih zgrada. U periodu od 1956. godine do 1979. godine takođe je postojala zabrana gradnje na zemljištu.

Za zemljište g/e i g. *Lonroth*, u centru Stokholma, takođe je bila izdata dozvola za eksproprijaciju u periodu od 1971. do 1979. godine, dok je zabrana gradnje na zemljištu postojala je od 1968. do 1980. godine. U ovom periodu zemljište je bilo više puta na tržištu, ali potencijalni kupci su odustajali od ponuda kada bi saznali za mogućnost eksproprijacije.

U relevantnom periodu švedski zakoni nisu predviđali mogućnost da se traži skraćenje roka važenja dozvola za eksproprijaciju, niti mogućnost naknade štete izazvane time što su ove dozvole bile izdate za duži vremenski period, ili time što nisu upotrebljene. Izmenjeni zakon o eksproprijaciji iz 1972. godine je i dalje isključivao drugu od ovih mogućnosti, naime naknadu štete.

## 2. Odluka Suda

Imanje *Sporrong* (kao pravno lice) i g/a *Lonroth* su u podnesku Evropskoj komisiji iz avgusta 1979. godine tvrdili da je povređeno njihovo pravo na mirno uživanje imovine garantovano članom 1. Protokola broj 1., kao i pravo na pravično suđenje garantovano u članu 6., jer postupak eksproprijacije i utvrđivanje naknade nije obavljeno u razumnom roku. Takođe, žalili su se na povrede članova 13, 14, 17 i 18.

Imanje *Sporrong* i g/a *Lonroth* su tvrdili da je povređeno njihovo pravo na mirno uživanje imovine zbog dugog perioda u kome su dozvole za eksproprijaciju i zabrana gradnje bili na snazi. Oni su se žalili na rokove koji su dati Gradskom savetu da pokrene postupak eksproprijacije i utvrđivanje naknade za nepokretnost - u slučaju imanja *Sporrong* rok je

bio pet godina, kasnije produžen za tri, onda za pet i na kraju za deset godina, u slučaju gde *Lonroth* rok je bio deset godina. Podnosioci predstavke su smatrali da su dozvole za eksproprijaciju i zabrana gradnje bili predugo na snazi: dozvole dvadeset tri odnosno osam godina, a zabrana gradnje dvadeset pet odnosno dvanaest godina. Mere kombinovane na ovaj način imale su niz negativnih posledica na njihovo pravo na mirno uživanje imovine - nije bilo moguće prodati imovinu po uobičajenoj tržišnoj ceni, bilo je rizično vršiti bilo kakva dalja ulaganja, postojale su teškoće pri dobijanju zajmova sa hipotekom na zemljištu, bila je zabranjena gradnja novih objekata itd. Vlada je, sa druge strane, tvrdila da su dozvole za eksproprijaciju i zabrana gradnje sastavni deo urbanističkog planiranja i da nisu protivni pravu na mirno uživanje imovine, kako je ono definisano u članu 1. Protokola broj 1.

Evropski sud je prihvatio da, sa formalnopravne tačke gledišta, dozvole za eksproprijaciju nisu uticale na pravo vlasnika da koristi imovinu i njom raspolaze. Međutim, one su u praksi znatno smanjivale mogućnost vršenja ovog prava, a takođe su uticale na samu suštinu prava na svojinu, jer su unapred priznavale da bi svaka eksproprijacija bila zakonita i omogućavale su gradskim vlastima da pristupe eksproprijaciji kad god to smatraju svrsishodnim. Pravo na mirno uživanje imovine podnosioca ove predstavke je zbog toga postalo nesigurno. Kada je reč o zabrani gradnje na zemljištu, Evropski sud je istakao da je situacija bila jasna - ova mera je bez sumnje ograničavale pravo vlasnika da koristi imovinu.

Dakle, trebalo je ispitati da li je mešanje u pravo na mirno uživanje imovine bilo opravdano. Odgovarajući najpre na pitanje da li je ovo bio slučaj oduzimanja imovine (regulisan drugom rečenicom prvog stava člana 1.), Evropski sud je istakao da švedske vlasti ustvari ni u jednom momentu nisu pristupile eksproprijaciji, tako da su vlasnici i dalje mogli da koriste imovinu i raspolazu njom. Takođe, ne bi se moglo reći da je nastupila *de facto* eksproprijacija, jer, i pored toga što je pravo svojine delom izgubilo svoju suštinu, ono ipak nije nestalo. Evropski sud je dalje razmotrio da li su ove mere predstavljale kontrolu upotrebe imovine (regulisana drugim stavom člana 1.), i zaključio da je to bio slučaj sa zabranom gradnje, ali ne i sa dozvolama za eksproprijaciju, koje su predstavljale početni korak u procesu oduzimanja imovine. Najzad, Evropski sud je ispitao dozvole za eksproprijaciju u svetlu principa da se mora poštovati pravo na mirno uživanje imovine (predviđen u prvoj rečenici prvog stava člana 1.). On je istakao da je potrebno uspostaviti ravnotežu između potrebe zaštite opšteg interesa društva sa jedne strane i potrebe zaštite osnovnih prava pojedinaca sa druge strane. Švedsko pravo koje je bilo na snazi u relevantnom periodu bilo je nefleksibilno: zakon nije pružao nikakvu mogućnost da se situacija izmeni jednom kada su dozvole izdate, osim slučaja njihovog potpunog otkazivanja, za koje je, međutim, bila neophodna saglasnost gradskih vlasti. Vlasnici zemljišta su se tokom dugog vremenskog perioda nalazili u stanju potpune neizvesnosti kada je reč o sudbini njihove imovine, a pri tom nisu imali pravo da zahtevaju od Vlade da razmotri teškoće sa kojima se susreću. Iako je uzeo u obzir interes grada Stokholma da može da ekspropriše zemljište da bi se sproveli urbanistički planovi, Evropski sud ipak nije smatrao opravdanim isključivanje mogućnosti da se u razumnim vremenskim intervalima interesi grada i pojedinačnih vlasnika ponovo razmotre.

Postojanje zabrane gradnje na zamljištu je prema mišljenju Evropskog suda dodatno pogoršavalo položaj vlasnika.

Evropski sud je zaključio da su imanje *Sporrong* i g|a *Lonroth* snosili nesrazmerno veliki teret koji bi bio opravdan samo u slučaju da im je bila pružena mogućnost da traže skraćenje roka važenja dozvola ili da zahtevaju nadoknadu štete. Me|utim, relevantno švedsko zakonodavstvo je isključivalo obe ove mogućnosti, dok je izmenjeni zakon još uvek isključuje drugu mogućnost. Iz ovih razloga Evropski sud je utvrdio da je povre|en član 1. Protokola broj 1. u pogledu oba podnosioca predstavke.

Pošto je pravo na svojinu imanja *Sporrong* i g|e *Lonroth* neosporno predstavljalo gra|ansko pravo, trebalo je u svetlu člana 6. utvrditi da li je izme|u švedskih vlasti i podnosilaca predstavke postojao spor u vezi ovog prava. Imanje *Sporrong* i g|a *Lonroth* su tvrdili da su dugi rokovi za eksproprijaciju bili protivni švedskim zakonima dok je Vlada to osporavala. Evropski sud je smatrao da rešavanje ovog spora nije njegov zadatak, ali je istakao da je neslaganje ozbiljnog karaktera. Zbog toga on je zaključio da su podnosioci predstavke imali pravo da ovo pitanje unutrašnjeg prava bude raspravljeno pred domaćim sudom koji zadovoljava uslove predvi|ene članom 6.

Evropski sud je zatim razmotrio da li su imanje *Sporrong* i g|a *Lonroth* imali mogućnost da pokrenu postupak za ispitivanje zakonitosti odluka Gradskog saveta i Vlade koje se tiču produženja dozvola za eksproprijaciju. Protiv odluke Gradskog saveta mogao se pokrenuti postupak pred Okružnim upravnim odborom, a posle toga, ako je to neophodno, i pred Vrhovnim upravnim sudom. Me|utim, odluke Gradskog saveta predstavljale su pripremne mere koje, same po sebi, nisu uticale na gra|anska prava. Sa druge strane, na odluku Vlade nije se mogla uložiti žalba upravnim sudovima. Doduše, vlasnici su mogli da podnesu Vrhovnom upravnom sudu zahtev za ponavljanje postupka, ali ovo je bio vanredni pravni lek koji se vrlo retko koristio. Osim toga spor pred Vrhovnim upravnim sudom po ovom zahtevu nije bio spor pune jurisdikcije, dakle Vrhovni upravni sud nije u potpunosti razmatrao mere koje utiču na vršenje gra|anskog prava. Evropski sud je na osnovu navedenog zaključio da je povre|en član 6., jer podnosioci predstavke nisu imali mogućnost da se obrate sudu koji bi bio nadležan da razmotri sve okolnosti slučaja.

Evropski sud nije našao povredu člana 14. Konvencije, i smatrao je da nije potrebno da ispituje da li je povre|en član 13. Konvencije.