

SPORRONG I LÖNNROTH PROTIV ŠVEDSKE

Presuda od 23. rujna 1982.

NEZVANIČNI SAŽETAK I POVIJEST PREDMETA

A. Osnovne činjenice

Kao zajednički nasljednici iza umrlog g. E. Sporrong, gđa M. Sporrong, g. C-O Sporrong i gđa B. Atmer su vlasnici zemljišta u Lower Norrmalmu, središnjem distriktu Stockholm-a, na kojem je izgrađena zgrada u 1860-im. U srpnju 1965. godine Vlada je odobrila Gradskom vijeću dozvolu za zonalnu eksproprijaciju koja se odnosila na 164 imovine, uključujući i nekretnine g. Sporrong-a. Namjera je bila da se izgradi vijadukt i automobilsko parkiralište u toj zoni. Shodno Zakonu o eksproprijaciji iz 1917. godine, Vlada je odredila petogodišnji rok unutar kojeg je Gradsko vijeće, pod prijetnjom ukidanja dozvole, trebalo pozvati vlasnike da se pojave pred Sudom za nekretnine radi utvrđivanja naknade. Rok je produžen 1961. godine, 1964. godine i 1969. godine, a posljednji put za deset godina. U svibnju 1979. godine dozvola je prestala na zahtjev Gradskog vijeća slijedeći politiku smanjenja broja automobila u gradu i zadržavanje postojeće sheme razvoja. Od 1954. godine do 1979. godine imovina o kojoj je riječ je također bila predmetom zabrane gradnje.

Imovina gđe M. Lönnroth, koja se također nalazila u centru Stockholm-a, bila je predmetom dozvole za eksproprijaciju od 1971. godine do 1979. godine i predmetom zabrane gradnje od 1968. godine do 1980. godine. Nekoliko puta je pokušana prodaja imovine, ali su od toga potencijalni kupci odustali nakon konzultacije s vlastima u Vijeću.

U to vrijeme švedski zakon nije predviđao mogućnost traženja umanjenja za razdoblje važenja dozvola ili traženja naknada za gubitak nastao zbog dužine njihovog važenja za uporabu ili neuporabu. Zakon, koji je bio modificiran u 1972. godini, još uvijek isključuje drugu mogućnost.

B. Postupak pred Komisijom za ljudska prava

Predmet je potekao iz dvije predstavke uložene Komisiji u kolovozu 1975. godine. Jednu su podnijeli Sporrong nekretnine, a drugu gđa. Lönnroth. Oni su se žalili zbog neopravdanog miješanja u njihovo pravo na mirno uživanje posjeda koje je zajamčeno člankom 1. Protokola br. 1. Oni su također naveli povredu članka 6. stavka 1. Konvencije s obzirom da pitanje eksproprijacije i naknade nije bilo utvrđeno, u razumnom roku, od strane švedskih sudova te povredu članka 13. s obzirom da nisu imali djelotvoran pravni lijek pred državnim vlastima protiv kršenja njihovih prava, što je prouzrokovano dozvolama za eksproprijaciju i zabranama izgradnje. Konačno, oni su naveli i povredu članka 14. i članaka 17. i 18.

U svom izvješću od 8. listopada 1980. godine Komisija je iznijela mišljenje da je povrijeđen članak 13. Konvencije (deset glasova prema dva, uz četiri uzdržana). S druge

strane, ona je zaključila da nije prekršen članak 1. Protokola 1. (deset glasova prema tri), članak 6. stavak 1. Konvencije (jedanaest glasova prema pet) kao ni članci 17. i 18. Konvencije (jednoglasno).

Predmet je upućen Sudu od strane Komisije, odnosno od strane Vlade Kraljevine Švedske.

IZVOD IZ PRESUDE

PRAVO

I. NAVODNA POVREDA ČLANKA 1. PROTOKOLA BR. 1.

56. Podnositelji predstavke su se žalili na dužinu razdoblja u kom su dozvole za eksproprijaciju zajedno sa zabranama gradnje na njihovim nekretninama bile na snazi. To je dovelo, prema njihovom mišljenju, do nezakonitog kršenja njihovog prava na mirno uživanje imovine, zajamčenog člankom 1. Protokola br. 1. koji glasi:

“Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Nitko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim zakonom i općim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utječu na pravo države da primjenjuju takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala uporabu imovine sukladno općim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

57. U presudi u predmetu Marckx od 13. lipnja 1979. godine, Sud je opisao članak:

“Priznavajući da svatko ima pravo na mirno uživanje imovine, članak 1. u biti jamči pravo na svojinu. To jasno proizlazi iz riječi ‘imovina’ i ‘kontrola uporabe’ (na francuskom jeziku: ‘biens’, ‘propriété’, ‘usage des biens’); ‘travaux préparatoires’; taj dio nesumnjivo potvrđuje da autori konstantno govore o “imovinskom pravu” ili “pravu na imovinu” da objasne predmet koji je prethodio sadašnjem članku 1.” (Serija A br. 31. str. 27, st. 63).

Potrebno je utvrditi mogu li se podnositelji predstavke žaliti na miješanje u ovo pravo i, ukoliko mogu, je li miješanje bilo opravdano.

1. Postojanje miješanja u pravo na imovinu podnositelja predstavki

58. Podnositelji predstavki nisu sporili zakonitost dozvola za eksproprijaciju i zabranu gradnje. S druge strane, oni su se žalili na dužinu rokova danih gradu Stockholm-u za pokretanje sudskog postupka za određivanje naknade za eksproprijaciju (pet godina, produžen za tri godine, tada još za pet i konačno za deset godina u slučaju Spporong nekretnina; deset godina u slučaju gđe. Lönnroth; v. stavke 11 - 14. i 20. gore). Oni su se žalili da su dozvole za eksproprijaciju i zabrane gradnje bile na snazi dugo razdoblje

(dvadeset tri i osam godina za dozvole; dvadeset pet i dvanaest godina za zabrane; v. stavke 18. i 25. gore). Oni su naveli štetne učinke na njihova prava na imovinu prouzrokovane tim mjerama, kada su one provođene na taj način. Oni su tvrdili da su izgubili mogućnost prodaje te imovine po uobičajenim tržišnim cijenama. Dodali su da bi preuzeli veliki rizik da su se izložili troškovima na njihovoj imovini i da su ih ipak preduzeli nakon dobivanja građevinske dozvole, oni ne bi mogli u slučaju eksproprijacije podnijeti bilo kakav zahtjev za bilo kakvu odštetu na nastali porast kapitalne vrijednosti. Oni su također naveli da bi naišli na teškoće da su tražili da se iste stave pod hipoteku. Konačno, podsjetili su da je bila zabranjena bilo koja “nova gradnja” na njihovom zemljištu.

Premda nisu tvrdili da su formalno i definitivno lišeni svoje imovine, Sporrong nekretnine i gđa. Lönnroth su naveli da su predmetne dozvole i zabrane utjecale na uživanje i pravo raspolaganja njihovom imovinom putem ograničenja koja su bila isuviše široka i bez ikakve naknade. Oni su tvrdili da je stoga njihovo pravo na imovinu bilo lišeno svoje biti za vrijeme dok su predmetne mjere bile na snazi.

59. Vlada je prihvatila da je na tržištu teže prodati ili dati pod zakup imovinu koja je predmet dozvole za eksproprijaciju i što je duže dozvola za eksproprijaciju na snazi, to se problemi sve više povećavaju. Ona je također priznala da zabrana gradnje ograničava normalno uživanje prava na imovinu. Ona je, međutim, tvrdila da su takve dozvole i zabrane karakteristične prilikom urbanističkog planiranja i da one ne štete pravima vlasnika na “mimo uživanje (njihove) imovine”, unutar značenja članka 1. Protokola br.1.

60. Sud jeste u mogućnosti, ali neće prihvatiti ovu tvrdnju.

Iako dozvole za eksproprijaciju nisu dirale u pravo vlasnika na uporabu i raspolaganje njihovim posjedom, one su u praksi značajno umanjile mogućnost vršenja tih prava. One su također utjecale na samu bit vlasništva tako što su unaprijed priznale da je svaka eksproprijacija zakonita i ovlastile grad Stockholm da ju može izvršiti kadgod to smatra potrebnim. Pravo podnositelja predstavki na imovinu je stoga postalo nesigurno i moglo se pobijati.

Zabrane gradnje, po njima, nesumnjivo ograničavaju prava podnositelja predstavki da koriste svoje posjede.

Sud također smatra da bi dozvole i zabrane u načelu trebalo razmotriti zajedno, osim ukoliko analiza predmeta zahtijeva da se napravi razlika među njima. To je zbog toga što, iako nije nužno bilo zakonske veze između mjera su se pravne veze između mjera (v. stavak 35. gore), i čak iako su važile u različitim vremenskim periodima, bile su komplementarne i imale su isti cilj - da omoguće razvoj grada shodno postepenim planovima pripremljenim u tu svrhu.

Stoga je postojalo miješanje u pravo na imovinu podnositelja predstavke i, kako je Komisija ispravno ustanovila, posljedice tog miješanja su bile nesumnjivo veće zbog kombinirane uporabe dozvola za eksproprijaciju i zabrana gradnje na duže vrijeme.

2. Opravdanost miješanja u pravo na imovinu podnositelja predstavki

61. Ostaje da se utvrdi je li ustanovljeno miješanje povrijedilo članak 1.

Taj članak sadrži tri različita pravila. Prvo pravilo je generalnog karaktera, izražava načelo mirnog uživanja posjeda; ono je izneseno u prvoj rečenici prvog stavka. Drugo pravilo, koje je sadržano u drugoj rečenici prvog stavka, obuhvaća lišavanje posjeda i podvrgava ga određenim uvjetima. Treće pravilo, koje je sadržano u drugom stavku, odobrava ugovornim stranama, između ostalog, i da kontroliraju uporabu imovine sukladno općem interesu.

Sud mora utvrditi, prije razmatranja je li prvo pravilo poštovano, jesu li druga dva primjenjiva.

(a) Primjenjivost druge rečenice prvog stavka

62. Potrebno je podsjetiti, prije svega, da švedske vlasti nisu izvršile eksproprijaciju imovine podnositelja predstavki. Podnositelji stoga, normalno, nisu bili "lišeni svoje imovine" bilo kada: oni su bili ovlašteni da je rabe, prodaju, daju u legat, poklone ili daju pod hipoteku.

63. U nedostatku formalne eksproprijacije, odnosno prijenosa vlasništva, sud smatra da on mora, bez obzira na to, istražiti stvarnu situaciju na koju se žali (v. *mutatis mutandis*, presudu u predmetu Van Droogenbroeck od 24. lipnja 1982.g, Serija A br. 50, str. 20, stavak 38.). S obzirom da je namjera Konvencije jamčenje prava koja su "praktična i djelotvorna" (v. presudu u predmetu Airey od 9. listopada 1979. g, Serija A br. 32, br. 32, str. 12., stavak 24.) treba utvrditi predstavlja li situacija o kojoj je riječ *de facto* eksproprijaciju, što su tvrdili podnositelji predstavki.

Prema mišljenju Suda, posljedice na koje se žale (v. stavak 58. gore) vuku korijene iz smanjenja mogućnosti raspolaganja imovinom u pitanju. Te su posljedice nastale zbog ograničenja nametnutih prava na imovinu, prava koje je postalo nesigurno i zbog posljedica ograničenja na vrijednost zgrada. Međutim, premda je pravo u pitanju izgubilo u biti, ono nije nestalo. Posljedice mjera koje su preduzete nisu takve da bi se mogle izjednačiti s lišavanjem imovine. Sud zapaža s tim u svezi da su podnositelji predstavke mogli nastaviti rabiti svoju imovinu i da je, premda im je bilo teže da je prodaju u Stockholm-u zbog dozvola za eksproprijaciju i zabrana gradnje, mogućnost prodaje postojala. Shodno informacijama dobivenim od Vlade, zna se da je nekoliko desetina prodaja realizirano (v. stavak 30. gore).

Stoga nema mjesta za primjenu druge rečenice prvog stavka u ovom predmetu.

(b) Primjenjivost drugog stavka

64. Zabrana gradnje jasno predstavlja kontrolu nad "uporabom imovine" (podnositelja predstavke) u okviru značenja drugog stavka.

65. S druge strane, dozvole za eksproprijaciju nisu izdane s namjerom da kontroliraju uporabu. S obzirom da je to bio prvi korak u proceduri koja je vodila lišavanju imovine, one ne potpadaju pod obujam drugog stavka. One moraju biti razmotrene unutar prve rečenice prvog stavka.

**(c) Suglasnost s prvom rečenicom prvog stavka
u pogledu dozvola za eksproprijaciju**

66. Podnositelji se žale na prvom mjestu na dužinu rokova danih gradu Stockholm-u, koji su prema njima u suprotnosti i sa švedskim zakonom i Konvencijom.

67. Zakon iz 1917. godine ne sadrži bilo kakve odredbe o dužini rokova u kojim vlasti koje vrše eksproprijaciju treba da pokrenu sudski postupak za utvrđivanje naknade za eksproprijaciju ili o produženju važnosti dozvola.

Prema Sporrong nekretninama i gđi Lönnroth, od stupanja na snagu ovog Zakona utvrđena je praksa da je jedna godina normalan rok za uručenje poziva za pojavljivanje pred Sudom za nekretnine. Kako su rokovi u ovom predmetu bili pet i deset godina, navedeno je da nije bilo zakonske osnove za izvornu dozvolu; isto je rečeno za tri produženja dozvole koji su pogodili imovinu Sporrong nekretnina.

Odgovorna država je odgovorila da je izdavanje i produženje dozvole bilo sukladno švedskom zakonu: oni su zastupali stajalište da ako je Vlada bila ovlaštena odrediti rok važenja izvorne dozvole, oni su isto tako ovlašteni, u odsustvu drugačijih odredbi, da je produže.

68. Sud smatra da se ne treba upuštati u rješavanje različitih mišljenja u tumačenju švedskog zakona. Čak iako dozvole na koje se žale nisu u suprotnosti sa zakonom, njihova usuglašenost ne znači da su one sukladne pravu zajamčenom člankom 1.

69. Činjenica da dozvole ne potpadaju unutar obujma druge rečenice prvog stavka niti drugog stavka, ne znači da miješanje s navedenim pravom predstavlja lišavanje prava sadržanog u prvoj rečenici prvog stavka.

U svrhu ove posljednje odredbe Sud mora utvrditi je li postojala pravedna ravnoteža između zahtjeva općeg interesa zajednice i zahtjeva zaštite temeljnih prava pojedinca (v., *mutatis mutandis*, presuda u "Belgijskom lingvističkom" predmetu od 23. srpnja 1968.g, Serija A br. 6, str. 32, stavak 5). Ispitivanje ravnoteže je svojstveno cijeloj Konvenciji i odražava se u strukturi članka 1.

Zastupnik Vlade je priznao potrebu za takvom ravnotežom. Na jutarnjoj raspravi dana 23. veljače 1982.g. on je naglasio da prema Zakonu o eksproprijaciji dozvola za eksproprijaciju ne smije biti izdana ukoliko se javni interes može postići na neki drugi način; kada se to ocijeni, puna težina se mora dati kako interesu pojedinca tako i javnom interesu.

Sud nije zanemario pitanje zakonodavstva. Štoviše, on smatra prirodnim da u zoni složenoj i teškoj kao što je razvoj velikih gradova, Strane ugovornice treba da uživaju širok stupanj slobodne procjene radi primjene politike razvoja grada. Usprkos tome, Sud ne može propustiti da izvrši preispitivanje i on mora utvrditi je li neophodna ravnoteža održana na način koji je u suglasnosti s pravom podnositelja na “mirno uživanje [njihovog] posjeda”, u okviru značenja prve rečenice članka 1.

70. Jedna od karakteristika zakona koji je u to vrijeme bio na snazi jeste njegova nefleksibilnost. S izuzetkom potpunog povlačenja dozvola za eksproprijaciju, za što je uvjet bio dozvola općine, zakon nije predviđao nikakve načine na osnovi kojih bi se kasnije situacija vlasnika imovine mogla izmijeniti. Sud zapaža s tim u svezi da su dozvole dane gradu Stockholm-u na pet godina u slučaju Sporrong nekretnina - uz produženje za tri, pa pet i na kraju deset godina - i na deset godina u predmetu gđe. Lönnroth, shodno događajima koji su se desili, ostale na snazi dvadeset tri godine, odnosno osam godina. Tijekom cijelog razdoblja podnositelji predstavki su bili prepušteni potpunoj nesigurnosti o sudbini njihove imovine i nije bilo mogućnosti da švedska vlada uzme u obzir bilo koju teškoću s kojom su se susreli. Izvješće Komisije daje primjer takvih teškoća. Gđa. Lönnroth je zatražila od Vlade da povuče dozvolu za eksproprijaciju, Gradsko vijeće je odgovorilo da postojeći planovi ne dopuštaju nikakva odstupanja; Vlada je, sa svoje strane, odbila zahtjev na osnovi nemogućnosti da opozove dozvolu bez suglasnosti Vijeća (v. stavak 21. gore).

Sud ne podcjenjuje interes grada Stockholm-a u pogledu mogućnosti eksproprijacije imovine radi primjene planova. Međutim, Sud ne vidi zašto švedsko zakonodavstvo isključuje mogućnost ponovne ocjene, u razumnim intervalima tijekom dugih razdoblja za koje su dozvole bile dane i ostale na snazi, interesa Grada i interesa vlasnika. U ovom predmetu, nedostatak takve mogućnosti je bio tim više nezadovoljavajući što je shema izgradnje grada, koja je u dozvoli za gradnju i, u isto vrijeme, namjeravana uporaba propisana za podnositelje predstavki, bila mijenjana nekoliko puta.

71. Kao što je vidljivo iz službene izjave o razlozima koji su pratili prijedlog zakona iz kojeg je Zakon iz 1972. godine potekao, švedska Vlada dopušta da je, “u određenom pogledu, postojeći sustav izvor štete za vlasnika imovine”:

“Prirodno, samo pitanje dozvole za eksproprijaciju često ga dovodi u nesiguran položaj. U praksi, njegove mogućnosti da raspolaže svojom imovinom, njenom prodajom, prijenosom prava uporabe ili izgradnje zgrada na njoj je značajno ograničeno. On također može imati teškoća u odlučivanju hoće li se izložiti trošku održavanja ili modernizacije. Šteta prouzrokovana dozvolom za eksproprijaciju, naravno, uvećana je ukoliko sudski postupak nije započet na vrijeme.” (*Kungl. Maj:ts prijedlog tr. 109. 1972. g, str. 227.*)

Zakon iz 1972. godine djelomično uzima u obzir ove probleme. Očito, on ne predviđa davanje naknade vlasnicima koji su možda oštećeni zbog dužine važnosti dozvole, međutim, on im je omogućavao osiguranje smanjenja roka za dostavljanje poziva pred Sud za nekretnine ukoliko oni dokažu činjenicu da pitanje eksproprijacije, koje ostaje neriješeno,

prouzrokuje značajno veću štetu (v. stavak 37. gore). Pošto taj Zakon nije primjenjiv u predmetnom slučaju (v. stavak 39. gore), on nije mogao biti od pomoći podnositeljima u nadilaženju bilo kojih teškoća koje su mogle nastupiti.

72. Sud također ustanovljava da postojanje zabrane gradnje tijekom cijelog razdoblja naglašava čak daljne štetne utjecaje dužine važnosti dozvola. Puno uživanje prava na imovinu podnositelja predstavki je bilo spriječeno za ukupno razdoblje od dvadeset pet godina u slučaju Sporrong nekretnina i dvanaest godina u slučaju gđe. Lönnroth. S tim u svezi Sud zapaža da je u 1967. godini Parlamentarni ombudsman naveo da su štetni utjecaji na imovinu vlasnika koji su uzrokovani produžavanjem dozvolama nespojivi s položajem koji bi trebali imati u državi zasnovanoj na vladavini prava (v. stavak 42. gore).

73. Provođene na ovaj način, dvije serije mjera su kreirale situaciju koja remeti pravednu ravnotežu koja treba biti uspostavljena između zaštite prava na imovinu i zahtjeva općeg interesa: Sporrong nekretninama i gđi. Lönnroth je nametnut pojedinačan i prekomjeran teret koji se može legitimno podnijeti jedino da su oni imali mogućnost da traže smanjenje rokova ili zahtjeva za naknadu. U danom razdoblju švedski je zakon isključivao takve mogućnosti, druga mogućnost je još uvijek isključena.

Prema mišljenju Suda, nije odgovarajuće u ovoj fazi utvrđivati jesu li podnositelji predstavki bili stvarno oštećeni (v. *mutatis mutandis*, gore spomenutu presudu u predmetu Marckx, serija A br. 31, str. 13, stavak 27); u njihovoj pravnoj situaciji kao takvoj neophodna ravnoteža se nije mogla naći.

74. Dozvole u pitanju, čije posljedice su povećane zabranama građenja, su stoga povrijedile članak 1. u pogledu oba podnositelja predstavki.

(d) Suglasnost s člankom 1. u pogledu zabrane gradnje

75. U svjetlu gore navedenog, Sud ne smatra potrebnim razmatrati krše li zabrane gradnje, uzevši pojedinačno, također članak 1.

II. NAVODNA POVREDA ČLANAKA 17. I 18. KONVENCIJE U SVEZI S ČLANKOM 1. PROTOKOLA BR. 1.

76. Podnositelji su također naveli članke 17. i 18. Konvencije. Oni su tvrdili da je uporaba njihovog prava na mirno uživanje njihove imovine bila podložno “ograničenjima koja su šira od onih razmatranih” u članku 1. Protokola br. 1. i imali su svrhu koja nije navedena u tom članku.

Komisija je jednoglasno zaključila da nije bilo povrede.

Ustanovivši kršenje članka 1. Protokola br. 1, Sud smatra nepotrebnim razmatrati predmet unutar članka 17. i 18. Konvencije.

III. NAVODNA POVREDA ČLANKA 14. KONVENCIJE U SVEZI S ČLANKOM 1. PROTOKOLA BR. 1.

77. Podnositelji predstavke su se pozivali na članak 14. Konvencije u svezi s člankom 1. Protokola br. 1 i navodeći da su oni bili žrtve diskriminacije u usporedbi s dvije kategorije vlasnika, i to onih čija imovina nije bila ekspropirana i onih čija imovina jeste bila ekspropirana na način koji je u suglasnosti sa švedskim zakonom i Konvencijom.

Sud ne prihvaća ovu tvrdnju, koja nije potkrijepljena bilo kojim materijalnim dokazom.

IV. NAVODNA POVREDA ČLANKA 6. STAVKA 1. KONVENCIJE

78. Prema podnositeljima predstavke, njihove predstavke u svezi s dozvolom za eksproprijaciju njihovog vlasništva nisu bile i nisu mogle biti saslušane od švedskih sudova; u tom smislu oni su naveli povredu članka 6. stavka 1. Konvencije koji glasi kako slijedi:

“Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obveza ili osnovanosti bilo kakve kaznene optužbe protiv njega, svatko ima pravo na pravednu i javnu raspravu u razumnom roku pred neovisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom...”

A. Primjenjivost članka 6. stavka 1.

79. Pravo podnositelja predstavke na imovinu je, bez sumnje, “građansko pravo” i ne postoji spor u svezi s tim. Ostaje da se utvrdi je li to pravo bilo predmet “spora” između podnositelja predstavke i švedskih vlasti.

80. Komisija je, iako priznavši da se postupak eksproprijacije tiče građanskog prava, zauzela stav da se dozvola eksproprijacije donesena prema Zakonu iz 1917. godine nije oslanjala na utvrđivanje građanskih prava i obveza vlasnika. Zaključila je da upravni postupak, kojim je dozvola u svezi s imovinom podnositelja predstavke donesena i naknadno proširena, ne spada u granice članka 6. stavka 1.

Sud ne može podijeliti ovaj stav. U presudi *Le Compte, Van Leuven i De Meyere* od 23. lipnja 1998. godine, istaknuo je da se članak 6. stavak 1. “ne primjenjuje samo na postupak koji je već u tijeku”; može se odnositi na svakoga tko smatra da je miješanje u ostvarivanje jednog od njegovih (građanskih) prava nezakonito i žali se da nije imao mogućnost podnijeti zahtjev sudu koji ispunjava zahtjeve iz članka 6. stavka 1.” (Serija A, broj 43, strana 20, stavak 44, s uputom na presudu *Golder* od 21. veljače 1975. godine, Serija A, broj 18). Posljedice bi bile male da se spor odnosio na upravnu mjeru donesenu od nadležnog tijela pri sprovođenju javne vlasti (v., mutatis mutandis, *Ringeisen*, presuda od 16. srpnja 1971. godine, Serija A, broj 13, strana 39. stavak 94. i presudu *König* od 28. lipnja 1978. godine, Serija A, broj 27, str. 32, stavak 94).

U ovom predmetu podnositelji predstavke su naglasili da nisu imali mogućnost žalbe sudu koji je nadležan ispitati situaciju koja je nastala zbog izdavanja ili produženja dozvola eksproprijacije.

81. U svezi sa stvarnom zakonitošću takvog izdavanja ili produženja, Sporrong nekretnine i gđa Lönnroth su naveli praksu gdje je rok za podnošenje poziva za dolazak pred Sud za nekretnine obično jedna godina (v. stavak 67. gore); oni su smatrali da dugačak rok, dan u njihovim predmetima, nije sukladan švedskom zakonu. Vlada je osporila ovo tumačenje. Sud podsjeća da ne smatra da mora riješiti ovu razliku u mišljenju (v. stavak 68. gore). Međutim, postojanje i ozbiljna priroda te razlike pokazuje da se postavlja pitanje po članku 6. stavak 1. Imajući u vidu da su podnositelji predstavke smatrali nezakonitim usvajanje ili produžetak mjera koje su se ticale njihovog prava na imovinu, te da su bile na snazi za sporna razdoblja u njihovim predmetima, imali su pravo da o ovom pitanju domaćeg prava odluči nezavisni sud.

82. Podnositelji predstavke su se također žalili na činjenicu da nisu bili u mogućnosti pokretanja postupka za traženje naknade zbog gubitka koji se desio i zbog dozvola eksproprijacije i zbog zabrane gradnje. Sud, našavši da postoji spor, ne smatra neophodnim ispitati ovaj argument.

83. Sumirano, dozvole eksproprijacije koje se tiču imovine podnositelja predstavke su u svezi s “građanskim” pravom, a u pogledu njihovog razdoblja valjanosti, otvara se pitanje “spora” u smislu članka 6. stavka 1.

B. Usuglašenost s člankom 6. stavkom 1.

84. Sud treba ustanoviti da je švedsko pravo podnositeljima predstavke dalo “pravo na sud”. jedan aspekt je pravo na sud, tj. pravo na pokretanje postupka pred sudom koji ima nadležnost u građanskim stvarima (v. gore navedenu presudu Golder. Serija A, broj 18, strana 18., stavak 36.). Prema tome, mora se utvrditi jesu li Sporrong nekretnine i gđa Lönnroth mogli pokrenuti postupak osporavanja zakonitosti odluka Gradskog vijeća i Vlade u svezi s izdavanjem ili produženjem dozvola za eksproprijaciju na dug period.

1. Preispitivanje zakonitosti odluka Gradskog vijeća

85. Vlada je navela da je bilo dozvoljeno podnositeljima predstavke osporiti zakonitost odluka grada Stockholm-a u pogledu zahtjeva Vladi da donese ili produži navedene dozvole.

Točno je da su podnositelji predstavke, usprkos činjenici da nisu bili, prema njihovom navodu, obaviješteni o tim odlukama, mogli stvar uputiti Okružnom upravnom odboru i tada, ako je neophodno, Vrhovnom upravnom sudu (v. stavak 43. gore). Međutim, zahtjevi su bili samo pripremni koraci koji se nisu u toj fazi, sami po sebi, miješali u građansko pravo. Nadalje, njihova zakonitost nije neophodno zavisila od istog kriterija kao zakonitost konačnih odluka Vlade donesenih u tom smislu.

2. Nadzor zakonitosti odluka Vlade

86. Na odluke Vlade o donošenju produženja dozvola ne može se podnijeti predstavka upravnim sudovima.

Zaista, vlasnici mogu osporiti zakonitost takvih odluka zahtijevajući da Vrhovni upravni sud obnovi postupak. Međutim, oni se moraju u praksi osloniti na osnove iste ili slične onima iznijetim u poglavlju 58. članak 1. Zakona o sudskom postupku (v. stavak 50. gore). Nadalje, ovo je izvanredno pravno sredstvo - kako je Vlada priznala - rabi se, ali samo rijetko. Pri razmatranju prihvatljivosti takve predstavke, Vrhovni upravni sud ne ispituje bit predmeta; u toj fazi ne preuzima kompletno preispitivanje mjera koje utječu na građansko pravo (v. *mutatis mutandis*, gore navedena presuda *Le Compte, Van Leuven i De Mayere*, Serija A broj 43, strana 23., 24. i 26, stavke 51, 54, i 60). Samo kad Vrhovni upravni sud proglasi žalbu prihvatljivom, može se preduzeti takvo preispitivanje od strane tog suda ili, ako je predmet vraćen sudu ili vlasti koja je prethodno razmatrala problem, od strane tog suda ili vlasti. Ukratko, navedeno pravno sredstvo ne ispunjava zahtjeve iz članka 6. stavka 1.

87. Konačno, predmet (francuski: *cause*) *Sporrong* nekretnine i gđe *Lönnroth* ne može biti saslušan pred sudom nadležnim da utvrdi sve aspekte problema. U svezi s oba podnositelja predstavke došlo je do povrede članka 6. stavka 1.

V. NAVODNA POVREDA ČLANKA 13. KONVENCIJE

88. Podnositeljii predstavke su smatrali da im je onemogućen pristup djelotvornom pravnom lijeku pred nacionalnim “vlastima” u svezi s povredama na koje su se žalili; oni su se oslonili na članak 13. koji predviđa:

“Svatko čija su prava i slobode, priznate ovom konvencijom, narušene ima pravo na pravni lijek pred nacionalnim vlastima, čak i onda kada su povredu ovih prava i sloboda učinile osobe u vršenju svoje službene dužnosti.”

U svom je izvješću Komisija iznijela mišljenje da je došlo do kršenja ovog članka. Vlada je osporavala to mišljenje, osobito podneskom od 31. srpnja 1981. godine, koji je posvećen tom pitanju.

Imajući u vidu svoju odluku o članku 6. stavku 1, Sud smatra da nije neophodno ispitivati predmet prema članku 13; s obzirom da su zahtjevi iz tog članka manje striktni i sadržani su u onim iz članka 6. stavka 1 (v. gore navedenu presudu *Airey*, Serija A, broj 32, strana 18, stavak 35 i *mutatis mutandis*, *De Wilde, Ooms i Versyp* presudu od 18. lipnja 1971. godine, Serija A, broj 12, strana 46. stavak 95. i gore navedenu *Golder* presudu, Serija A, broj 18, strane 15-16, stavak 33).

VI. PRIMJENA ČLANKA 50. KONVENCIJE¹

89. Na raspravi od 23. veljače 1982. godine odvjetnik podnositelja predstavke je naveo da će njegovi klijenti, ako Sud nađe povredu, tražiti pravednu naknadu zbog materijalne štete i zbog pravnih i drugih troškova prema članku 50. On je smatrao da njihove predstavke u velikoj mjeri ovise od značenja presude i predložio je, prema tome, da ispitivanje ovog pitanja bude odgođeno.

Vlada se ograničila na zadržavanje svog stava o predstavci prema članku 50.

Prema tome, iako je proizašlo prema pravilu 47. Pravila suda, ovo pitanje nije spremno za odluku. Sud ga je, prema tome, obvezan odgoditi i odrediti dalji postupak, uzimajući u obzir mogućnost sporazuma između tužene strane i podnositelja predstavke .

IZ OVIH RAZLOGA, SUD

1. *Odlučuje*, s deset glasova za i devet glasova protiv, da je povrijeđen članak 1. Protokola broj 1. u svezi s oba podnositelja predstavke;
2. *Odlučuje*, jednoglasno, da nije neophodno ispitati predmet i prema člancima 17. i 18. Konvencije, zajedno s člankom 1. Protokola broj 1;
3. *Odlučuje*, jednoglasno, da nije povrijeđen članak 14. Konvencije zajedno s člankom 1. Protokola broj 1;
4. *Odlučuje*, sa dvanaest glasova za i sedam protiv, da je povrijeđen članak 6. stavak 1. Konvencije u svezi s oba podnositelja predstavke;
5. *Odlučuje*, jednoglasno, da nije neophodno također ispitati predmet prema članku 13. Konvencije;
6. *Odlučuje*, jednoglasno, da pitanje primjene članka 50. nije spremno za odluku; prema tome.
 - (a) *odgađa* u cijelosti navedeno pitanje;
 - (b) *poziva* Komisiju da dostavi Sudu, u roku od dva mjeseca od donošenja ove presude, pismeni stav o navedenom pitanju i, osobito, da izvijesti Sud o svakom prijateljskom rješenju do kojeg su Vlada i podnositelji predstavke možda došli;
 - (c) *odgađa* dalju proceduru i daje Predsjedniku suda ovlast da odredi istu ako je potrebno.²

Presuda je sastavljena na engleskom i francuskom jeziku, od čega je francuski tekst autentičan, u Zgradi ljudskih prava u Strasbourg-u, dvadeset trećeg dana rujna, tisuću devet stotina osamdeset i druge godine.

Marc- André EISSEN
Registar

Gérard WIARDA
Predsjednik

¹ Članak 41. nove verzije Konvencije koja je stupila na snagu 1/11/98

² Vidi posebnu presudu o članu 50. od 18/12/84. g. Serija A, broj 88 (v. str. 347 ovog izdanja - op.a.)

Sukladno članku 51. stavku 2. Konvencije i pravilu 50. stavku 2. Pravila Suda, sljedeća odvojena mišljenja su priložena ovoj presudi:

- zajedničko oprečno mišljenje g. Zekia-e, g. Cremona-e; g. Thor Vilhjamsson-a; g. Lagergren-a; ser Vincent Evans-a; g. Macdonald-a; g. Bernhardt-a i g. Gersing-a su u svezi sa člankom 1. Protokola broj 1;
- suglasno mišljenje g. Cremona-e u svezi sa člankom 6. stavkom 1. Konvencije;
- oprečno mišljenje g. Thor Vilhjalmsson-a u svezi sa člankom 6. stavkom 1. Konvencije;
- oprečno mišljenje g. Lagergren-a u svezi sa člankom 6. stavkom 1. Konvencije;
- zajedničko oprečno mišljenje g. Pinheiro Farinha-e, ser Vincent Evans-a; g. Macdonald-a; g. Bernhardt-a i g. Gersing-a u svezi sa člankom 6. stavkom 1. Konvencije;
- djelomično suprotno mišljenje g. Walsh-a.

G.W.

M.-A.E.

ZAJEDNIČKO OPREČNO MIŠLJENJE SUDIJA ZEKIA, CREMONA, THÓR VILHJÁLMSSON, LAGERGREN, SIR VINCENT EVANS, MACDONALD, BERNHARDT AND GERSING U POGLEDU ČLANKA 1. PROTOKOLA BR. 1

1. Žalimo što se ne slažemo sa zaključkom većine u Sudu da je povrijeđen članak 1. Protokola br.1 uz Konvenciju ili s načinom na koji oni tumače i primjenjuju taj članak u njihovoj presudi.

2. Presuda dolazi do zaključka da je članak 1. Protokola br. 1. povrijeđen na način koji, po našem mišljenju, ne odgovara bitnoj namjeri i stvarnom značenju te odredbe.

Većina prvo nalazi da je postojalo miješanje u imovinska prava podnositelja predstavke u smislu prve rečenice članka 1. Protokola. Slažemo se da je kombinirano djelovanje eksproprijacijskih dozvola i zabrana izgradnje bilo ometanje prava vlasnika na “mirno uživanje njihove imovine” (“droit au respect de ses biens”).

Presuda onda navodi da nema prostora za primjenu druge rečenice prvog stavka u predmetnom slučaju. S ovim se također slažemo.

Međutim, većina također isključuje primjenu drugog stavka članka (v. stavak 65. presude). Njihovo opravdanje za takav stav, po našem mišljenju, teško da je uvjerljivo. Eksproprijacijske dozvole, jednostavno, nisu postojale da bi ograničile ili kontrolirale uporabu imovine podnositelja predstavke već su bile početni korak u proceduri koja je vodila k oduzimanju posjeda. Ovim se ignorira činjenica, koja se izgleda potvrđuje drugdje u presudi, da se eksproprijacijske dozvole moraju razmotriti u kombinaciji sa zabranom građenja. Kako je to pravilno primijećeno u stavku 60. presude, “ovo stoga što, ako i nije

nužno bilo zakonske veze između mjera ... i čak iako su važile u različitim vremenskim periodima, bile su komplementarne i imale su jedan cilj - da omoguće razvoj grada sukladno postepenim planovima pripremljenim za ovu svrhu”.

Nakon eliminacije druge rečenice prvog stavka, kao i drugog stavka, većina u Sudu se slobodno izjasnila za primjenjivanje samo prve rečenice članka da “odredi je li postignuta pravedna ravnoteža između općedruštvenih interesa zajednice i zahtjeva zaštite osnovnih prava pojedinca” (stavak 69. presude). Ne izražavamo naše mišljenje povodom ovog tumačenja prve rečenice članka 1, jer naši zaključci počivaju na primjeni drugog stavka.

3. Naše shvaćanje načina na koji članak 1. treba biti tumačen i primijenjen u predmetnom slučaju je drugačije.

Prva rečenica članka sadrži jamstvo privatne imovine. To je odredba općeg značenja koja štiti pojedince i također pravne osobe u privatnom vlasništvu od miješanja u mirno uživanje njihovog posjeda. Međutim, moderne države su obvezatne, u interesu zajednice, odrediti uporabu privatne imovine u različitim vidovima. Uvijek postoje društvene potrebe i odgovornosti značajne za vlasništvo i uporabu. Naredne odredbe članka 1. priznaju ove potrebe i odgovornosti i odgovarajuća prava država. Sama bit urbanističkog planiranja je kontrola imovine, uključujući i privatnu, u općem interesu.

Očigledno je da, za primjenu drugog stavka, ograničenja uporabe privatnog posjeda moraju ostaviti vlasniku najmanje određenu razinu slobode, u suprotnom, ograničenja se izjednačavaju s lišavanjem: u ovom slučaju “uporaba” ne postoji. Ali protiv primjene drugog stavka ne može biti odlučujuće to da konačni rezultat poduzetih mjera može biti eksproprijacija imovine koja je u pitanju. Ondje gdje je uporaba još uvijek moguća, iako ograničena, ova odredba ostaje primjenjiva, čak iako je namjera konkretne mjere krajnje oduzimanje vlasništva. Ovo je potvrđeno u ovom predmetu činjenicom da se u realnosti oduzimanje vlasništva nije nikada dogodilo. Država nikad nije oduzela vlasniku pravo da rabi imovinu. Uporaba imovine je bilo privremeno ograničena u cilju moguće eksproprijacije u budućnosti.

Prema tome, po našem mišljenju, drugi stavak je primjenjiv u odnosu na spomenute mjere u ovom predmetu.

Sljedeće je pitanje jesu li odnosne mjere bile opravdane u smislu drugog stavka. Ovaj stavak je vrlo naglašen. On navodi da prethodna odredba članka 1. “neće ... ni na koji način ugroziti pravo države da donese takve zakone koje smatra neophodnim za kontrolu uporabe imovine sukladno općem interesu”. U stavku 64. presude od 13. lipnja 1979. godine u predmetu Marckx (Serija A br. 31, str. 28) Sud je rekao da “Ovaj stav, prema tome, daje ugovornoj državi pravo da sama sudi o ‘neophodnosti’ takvog zakona”. “Opći interes” relevantnih švedskih zakona u predmetnom slučaju je evidentan. Zakonodavstvo koje omogućava gradsko planiranje, naročito u velikim gradovima, kao što je Stockholm, je normalno u državama ugovornicama Konvencije, uključujući i odredbe koje omogućavaju vlastima kontroliranje uporabe i izgradnje, eksproprijacije, ponovne izgradnje i drugih svrha u općem interesu.

Svakako da su mjere poduzete od strane švedskih vlasti za primjenu odnosnih zakona te koje su bitne u ovom predmetu. Riječi “neće ... na bilo koji način povrijediti pravo države” su imale jasnu namjeru da ostave državi veći stupanj slobodne procjene. Ipak, Sud se mora uvjeriti ne samo u zakonitost spornih mjera prema švedskom zakonu nego također u to da su te mjere u suglasnosti sa zakonitim ciljem kontrole uporabe imovine u općem interesu.

Dijelimo mišljenje Komisije da nema razloga za sumnju da su poduzete mjere u ovom predmetu bile zakonite (v. stavke od 106. do 109. izvješća Komisije).

Podnositelji predstavke tvrde da nije bilo općeg interesa koji bi opravdao dužinu trajanja ovih mjera. Mi ne nalazimo da je njihova dužina prekoračila razdoblje za koji bi vlasti države mogle razumno smatrati da su u općem interesu.

Moderno urbanističko planiranje zahtijeva, naročito u velikim urbanim zonama, najkompliciranije razmatranje i razvoj, i za njegovu primjenu često treba dosta vremena. Isto tako teško se može osporiti da se planiranje i pripreme za dalji urbanistički razvoj mogu mijenjati u skladu s promjenjivim uvjerenjima i očekivanjima zajednice. Ovo je ilustrirano u ovom predmetu putem promjena u planovima za grad Stockholm. Tijekom godina ideja o širokim saobraćajnim putevima kroz centralne dijelove grada je zamijenjena idejom o pješačkim zonama i oslanjanju na javni prijevoz i konzerviranju i saniranju postojećih zgrada. Sličan razvoj može se naći u mnogim drugim državama i gradovima.

Istina je da su eksproprijacijske dozvole i građevinska ograničenja ostala na snazi dugi niz godina i, u slučaju Sporrang nekretnine, više od dva desetljeća, što je dugo vremensko razdoblje. Ali, s druge strane, švedska vlada je navela razumne razloge za ovo. Također je značajno uzeti u obzir zakonsku i činjeničnu situaciju vlasnika tijekom razdoblja zabrane. Oni su ostali vlasnici i nastavili rabiti svoju imovinu u neizmijenjenom stanju. Oni su imali pravo raspolagati imovinom, što su drugi vlasnici i učinili. Za njih je bilo moguće zatražiti dozvolu za gradnju i poboljšati svoju imovinu, u najmanju ruku u okviru ograničenja logičnih za čitavo gradsko planiranje: i Sporrang nekretnine i gđa Lönnroth su, u stvari, zatražili u 1970. godini dozvolu za izmjene i dobili ih. Pored toga, treba se imati na umu da su vlasnici imovine u modernom društvu pogođeni mnogim drugim čimbenicima različitim od onih formalne prirode, kako je to u ovom slučaju. U stvari, čim vlasti saopće njihove namjere koje se tiču buduće uporabe zemlje i imovine u toj zoni, vlasnici mogu pretrpjeti nepovoljne posljedice kao što su one na koje se podnositelji predstavki žale.

Uzimajući sve ove aspekte zajedno, ne možemo zaključiti da su mjere koje su švedske vlasti usvojile, naročito u pogledu njihovog trajanja, prešle granice zakonskog cilja dozvoljenog izrazima drugog stavka članka 1, čak iako se njihove teške posljedice za vlasnike teško mogu osporiti.

4. Zbog ovih razloga mišljenja smo da članak 1. Protokola 1. nije povrijeđen u ovom predmetu.

SUGLASNO MIŠLJENJE SUCA CREMONA U POGLEDU ČLANKA 6. STAVKA 1. KONVENCIJE

Ja sam već, u zajedničkom mišljenju s drugim kolegama sucima, izrazio svoje neslaganje sa zaključkom većine da u ovom slučaju postoji povreda članka 1. Protokola br. 1. Sada ću iznijeti moje razloge za nalaz, zajedno s većinom, da je povrijeđen članak 6. stavak 1. Konvencije i pokušat ću to učiniti što je brže moguće.

Sud je već imao priliku ustanoviti da članak 6. stavak 1. jamči pristup sudu ili tribunalu u slučajevima kod kojih se radi o određivanju civilnih prava i obveza (presuda od 21. veljače 1975. g. u predmetu Golder, Serija A br. 18, str. 18, stavak 36.). Sud je također odlučio da se na tu odredbu “može osloniti svatko tko smatra da je miješanje u jedno od njegovih (građanskih) prava nezakonito i žali se na to da nije imao mogućnost podnijeti zahtjev tribunalu koji zadovoljava kriterije članka 6. stavka 1.” (presuda od 23. lipnja 1981. g. u predmetu Le Compte, Van Leuven i De Meyere, Serija A br. 43, str. 20., stavak 44.).

To je, u stvari, koliko ja vidim, situacija u predmetnom slučaju. Smatrajući da (a) podnositelji predstavki osporavaju zakonitost donošenja ili produženja određenih mjera (eksproprijacijske dozvole) koje su usmjerile švedske vlasti i koje pogađaju njihovu imovinu, (b) po švedskom zakonu eksproprijacijske dozvole već određuju zakonitost eventualno same eksproprijacije, koja ne može biti kasnije sudski napadana (jedna važna primjedba g. Frowein-a u njegovom odvojenom mišljenju dodanom izvješću Komisije, str. 76³) i (c) da su prava time pogođena bila imovinska prava koja su svakako građanska prava, dolazim do zaključka da su podnositelji predstavke tražili odlučivanje njihovih civilnih prava ili, drugim riječima, da je, u stvari, postojao “spor” značajan za građanska prava podnositelja predstavki. Pošto je to bilo tako, po članku 6. stavku 1. moralo im je biti omogućeno da podnesu zahtjev pred tribunalom koji zadovoljava sve zahtjeve te odredbe, a oni su se, u stvari, našli u situaciji u kojoj im je to bilo onemogućeno.

Tako dugo dok zahtjev gore spomenute vrste nije očigledno lakomislen ili dosadan, bilo kakve špekulacije u pogledu njegovog mogućeg ili vjerojatnog ishoda (ako je bilo moguće iznijeti takav zahtjev pred tribunal) su beskorise i ni na koji način ne mijenjaju gore izgrađenu poziciju. Slično, bilo koje naše mišljenje u pogledu zakonitosti ili nezakonitosti ovih mjera nije stvarno bitno za predmetni slučaj (to jest za članak 6. stavak 1.). Ostaje činjenica da su podnositelji predstavki, koji su izravno pogođeni ovim mjerama i koji su osporavali njihovu zakonitost, imali pravo (i time također trebali imati mogućnost, koju nisu imali) da na tribunalu utvrde zakonitost ili nezakonitost u okviru članka 6. stavka 1.

³ Bilješka arhivara: numeracija stranica apirografirane verzije (na matrici).

OPREČNO MIŠLJENJE SUCA THÓR VILHJÁLMSOON U POGLEDU ČLANKA 6. STAVKA 1. KONVENCIJE

U ovom slučaju ne nalazim da je povrijeđen članak 1. Protokola br. 1. Također ne nalazim da je bilo povrede članka 6. stavka 1. Konvencije. U pogledu prvog od ovih pitanja, pozivam se na zajedničko oprečno mišljenje moje i mojih brojnih kolega. Na moju žalost, nisam se mogao pridružiti drugim kolegama u pogledu članka 6. stavka 1. Moji razlozi se mogu sumirati kako slijedi.

U stavu 79. sudske presude većina u Sudu je navela da su ova prava podnositelja predstavki bez ikakve sumnje “građanska prava”. S ovim se slažem. S druge strane, ne vidim da se u ovom slučaju radi o bilo kakvom “određivanju građanskih prava”.

Jasno je da po švedskom zakonu podnositelji predstavki u praksi nisu mogli osporiti pred sudom ekproprijacijske dozvole koje se tiču njihove imovine. U svezi s ovim upućujem na stavke 48.-50. presude. Ako je ovo povreda članka 6. stavka 1, to bi značilo da je odgovorna država bila pod obvezom da podnositeljima predstavki odobri raspravu pred sudom o njihovim podnescima koji nisu imali osnovu u zakonu zbog švedskih pravila ustavne Vlade. To bi isto značilo da je članak 6. stavak 1, koji se bavi pravom na pravedno suđenje, neizravno uredio osnovna ustavna pravila. Nalazim da je takvo tumačenje nemoguće. Shodno tome, nema spora ili neslaganja koje bi moglo biti razriješeno od strane švedskog suda. Članak 6. stavak 1. ne nameće odgovornoj državi bilo kakvu obvezu da izmijeni situaciju.

Zbog ovih razloga nalazim da članak 6. stavak 1. nije primjenjiv.

OPREČNO MIŠLJENJE SUCA LAGERGREN U ODNOSU NA ČLANAK 6. STAVAK 1. KONVENCIJE

U pogledu primjene članka 6. stavka 1. Konvencije u ovom predmetu, po mom mišljenju, ne radi se ni o kakvom građanskom pravu niti je stvarno postojao bilo kakav istinski spor o kojem bi trebao odlučivati domaći tribunal.

Većina u Komisiji je odlučila da (stavak 147. izvješća) ekproprijacijske dozvole nemaju bilo kakav pravni učinak na prava podnositelja predstavki kao vlasnika njihove imovine. Podnositelji predstavki su zadržali zakonsko pravo nad svojom imovinom što implicira, između ostalog, da im je bilo omogućeno tu imovinu prodati, na njoj stanovati ili dozvoliti gradnju zgrada na tom mjestu. Bez obzira na to, kao osobe koje imaju građanska prava, podnositelji predstavki su se suočili s kvazi-trajnom prijetnjom ekproprijacija. Po mišljenju Komisije, posljedice koje su podnositelji predstavki imali kao rezultat ekproprijacijskih dozvola su bile samo neizravne prirode i nisu imale pravne posljedice na građanska prava i obveze podnositelja predstavki.

Nasuprot ovome, g. Frowein je u svom mišljenju, kojem su se pridružili g. Trechsel, g. Melchior i g. Sampaio, došao do zaključka da je članak 6. stavak 1. povrijeđen jer

podnositelji predstavki nisu imali mogućnost sudskog ispitivanja zakonitosti izdavanja ili produženja eksproprijacijskih dozvola. G. Frowein je naveo da je izdavanje dozvola samo prvi korak koji je odredio zakonitost eksproprijacije po švedskom pravu, a koji opet nije mogao biti napadan pred sudovima.

Da je samo izdavanje dozvole bilo u pitanju, bio bih se spreman složiti s upravu citiranim mišljenjem manjine da je izdavanje dozvola bilo odlučujuće za imovinska prava podnositelja predstavki i da švedsko zakonodavstvo nije omogućilo pravne lijekove zahtijevane stavkom 1. članka 6.

Međutim, kako je Sud naveo (stavak 58. presude), podnositelji predstavki nisu osporavali da su eksproprijacijske dozvole koje su ih pogodile bile zakonite same po sebi. Oni su se samo žalili na dugotrajnost dozvola i njihovo produženje i tvrdili su da rokovi u njihovim predmetima nisu sukladni Zakonu iz 1917. godine. Na taj način, jedino pitanje po kojem su podnositelji predstavki osporavali zakonitost poduzetih mjera u ovom predmetu odnosilo se na dužinu trajanja eksproprijacijskih dozvola. Po mom mišljenju, odlučivanje o proceduralnim ili činjeničnim pitanjima trajanja važenja ne znači odlučivanje o građanskim pravima; samo određivanje rokova za eksproprijacijske dozvole ni na koji način nije odlučujuće za takva prava. Ovo je dovoljno da se isključi primjena članka 6. stavka 1. bez ulaženja u pitanje postojanja "spora".

Međutim, želio bih isto tako razmotriti i ovo pitanje. Zakon iz 1917. godine ne sadrži ni jednu odredbu o dužini razdoblja tijekom kojeg eksproprijacijske vlasti ili osoba moraju započeti sudski postupak za određivanje kompenzacije za eksproprijaciju, niti odredbe o produženju trajanja eksproprijacijskih dozvola. Komisija je navela (stavak 107. izvješća) da je početno određivanje ovih rokova očigledno stvar diskrecije Vlade i da je prirodno tumačenje rečenog Zakona da je Vlada imala također nadležnost da produži svoje originalne odluke u odnosu na te dozvole. Prema tome, Komisija je smatrala zakonitim kako rokove od pet i deset godina, određene od strane Vlade odlukama od 31. srpnja 1956. godine i 24. rujna 1971. godine, tako i tri produženja eksproprijacijskih dozvola u predmetu Sporrong nekretnine (v. također zajedničko oprečno mišljenje određenih mojih kolega i moje u odnosu na članak 1. Protokola br. 1).

Navode podnositelja predstavke i Vlade o ovome Sud je naveo na sljedeći način (stavak 67. presude):

"Prema navodima Sporrong nekretnina i gđe Lönnroth, od stupanja na snagu ovog Zakona utvrđena je praksa da je jedna godina uobičajeno vrijeme za uručenje poziva za pojavljivanje pred Sudom za nekretnine. Kako su rokovi u ovom predmetu bili pet i deset godina, navedeno je da nije bilo zakonske osnove za izvornu dozvolu; isto je rečeno za tri produženja dozvole koji su pogodili imovinu Sporrong nekretnina.

Odgovorna država je u odgovoru navela da je izdavanje i produženje dozvole bilo sukladno švedskom zakonu: oni su zastupali stajalište da ako je Vlada bila ovlaštena

odrediti rok važenja izvorne dozvole, oni su isto tako ovlašteni, u odsustvu drugačijih odredbi, da je produže.”

Pod odjeljkom “Primjenjivost članka 6. stavka 1.” Sud (stavak 81. presude) navodi “da ne smatra da on mora riješiti ovu razliku u mišljenju... Međutim, postojanje i ozbiljna priroda te razlike pokazuje da se postavlja pitanje po članku 6. stavku 1.”. Sud onda zaključuje da je podnositeljima predstavki bilo omogućeno da ovo pitanje iznesu pred Sudom.

Na žalost, ne mogu se složiti s ovim zaključkom. Naravno, delikatan je zadatak odlučiti je li spor ozbiljan ili “*veritable*” (v. presudu od 23. lipnja 1981. g. u predmetu *Le Compte, Van Leuven i De Meyere*, Serija A br. 43, str. 20., stavak 45.), ali se moramo suočiti s tim u graničnim slučajevima kao što je ovaj. Argumenti koje je iznijela Vlada, a koji se tiču tumačenja Zakona iz 1917. odgovaraju, po mom mišljenju, općeprihvaćenim normama tumačenja po švedskom zakonu. Ni istaknuti predstavnik podnositelja predstavki nije nagovijestio nijedan izvor u prilog njegovim tezama da nije bilo pravne osnove za originalno trajanje dozvole ili za tri produženja. Istina je da su dugoročne dozvole – naročito u Stockholm-u – oštro kritizirane, ali izjava koja bi govorila da bi one bile nezakonite ili suprotne sadašnjem švedskom zakonu meni nije poznata.

Najautentičniji prikaz tvrdnje da ne postoji maksimalno razdoblje trajanja za izvorne dozvole i da je Vlada bila ovlaštena, kako po Zakonu iz 1917. godine tako i po Aktu iz 1972. godine, produžiti takvo trajanje, vjerojatno se nalazi u pripremnim radovima Zakona 1972. godine. Komisija (“*expropriationsutredningen*”) koja je pripremila izvješće koje je stvorilo osnovu za prijedlog zakona koji je onda postao Zakon iz 1972. godine je navela (SOU 1969: 50 str. 141⁴) da je po članku 5, stavak 4. Zakona iz 1917. Vlada ta koja određuje razdoblje u kojem se poziv za stupanje pred Sud za nekretnine mora uručiti. Komisija je nastavila:

“Normalno se utvrđuje razdoblje od jedne godine. Međutim, ne postoji nikakvo objašnjenje tijekom pripremnog rada o tome kako se ova razdoblja trebaju odrediti. Gradsko vijeće za Eksproprijaciju iz 1908. godine (1908 ars expropriationskommité) samo je navelo (str. 131.) da je sama činjenica da je pravo na ekproprijaciju odobreno u odnosu na određene nekretnine proizvela određenu nesigurnost za njene vlasnike, što uvijek može uključivati smetnje i često voditi do ekonomske štete. Vijeće je stoga bilo mišljenja da pravo na ekproprijaciju ne treba prijetiti imovini neodređeno dugo.

Vlada se smatrala, u praksi, slobodnom produžiti utvrđene rokove. Ovo je stvorilo vremenski razmak između dozvola za eksproprijaciju i datuma započinjanja sudskog postupka koji je značajan u mnogo slučajeva i nije bilo uvijek moguće izbjeći nepravilnosti na koje je ukazalo Vijeće iz 1908. godine.”

⁴ Bilješka Registrara: Statens offentliga utredningar

Komisija je dalje na str. 142. iznijela:

“U našoj prethodnoj istrazi (SOU 1964: 32), mi smo predložili, između ostalog, određene izmjene članka 5, stavka 4. Zakona iz 1917. godine, s glavnim ciljem da se unese izmjena (naglašavanja dodana) nadležnosti Vlade da produži vrijeme u kojem se pitanje eksproprijacije mora iznijeti pred sud.”

Komisija je nastavila na str. 143:

“Teško bi bilo moguće spriječiti stranke koje zahtijevaju eksproprijaciju - čak iako je određeno razdoblje propisano zakonom, ili u kombinaciji sa zabranom Vladi da produži to vrijeme u slučajevima drugačijim od onih gdje naročito jaki razlozi opravdavaju produženje – da podnesu novi zahtjev za eksproprijaciju po isteku utvrđenog roka ... U svjetlu ovih činjenica, teško se mogu na bolji način nego što je to u ovom slučaju u sadašnjem zakonodavstvu uspješno zaštititi interesi vlasnika nekretnina u ovom smislu.”

Zbog ovih razloga ne smatram da je postojao bilo kakav osnovan ili stvaran “spor” nad “građanskim pravima i obvezama” i stoga sam mišljenja da članak 6. stavak 1. nije povrijeđen.

**ZAJEDNIČKO OPREČNO MIŠLJENJE SUDIJA PINHEIRO FARINHA, SIR
VINCENT EVANS, MACDONALD, BERNHARDT AND GERSING
U ODNOSU NA ČLANAK 6. STAVAK 1. KONVENCIJE**

Na žalost, ne možemo se složiti s mišljenjem većine u Sudu da je postojala povreda članka 6. stavka 1. Konvencije u ovom slučaju.

Članak 6. stavak 1. predviđa, *inter alia*, da svatko ima pravo u određivanju njegovih građanskih prava i obveza na pravednu i javnu raspravu u razumnom roku od strane nezavisnog i nepristrasnog zakonom ustanovljenog Suda. Pitanje je je li podnositeljima predstavki bilo omogućeno da imaju zakonite odluke švedskih vlasti u odnosu na svoju imovinu, posebno u pogledu vremena trajanja ekproprijacijskih dozvola, određene od strane suda koji zadovoljava zahtjeve ove odredbe.

Neosporno je da su odluke švedskih vlasti pogodile prava podnositelja predstavke kao vlasnika imovine. Ipak, ostaje pitanje zahtijeva li članak 6. stavak 1. da se relevantne odluke mogu osporavati pred sudom.

Sud je odlučio da se konceptu “građanskih prava” (“droits de caractere civil”) u članku 6. stavku 1. mora dati autonomno značenje u smislu da se to ne može tumačiti samo upućivanjem na domaće pravo odgovorne strane i on je odlučio da se članak 6. stavak 1. primjenjuje ondje gdje postoji “spor” čiji je rezultat izravno odlučujući za “građanska prava” u smislu privatnih prava, ali tanka veza ili daleke posljedice nisu dovoljne (v. na

primjer, presudu od 23. lipnja 1981. g. u predmetu *La Compte, Van Leuven i De Meyere*, Serija A br. 43, str. 20-21, stavke 44 – 47).

Mislimo da sudska praksa koju je Sud razvio u ovom smislu treba daljnje razjašnjenje. Da se članak 6. stavak 1. Konvencije primjenjuje kadgod su privatna prava pogođena odlukom donesenom u javnom interesu, ova bi odredba sadržavala zbilja neograničeno jamstvo sudskog preispitivanja vladinih i upravnih akata. Takvo tumačenje nije, po našem mišljenju, sukladno namjeri ili kontekstu članka 6. stavka 1. i nespojivo je s pravnom situacijom u mnogim državama članicama Konvencije.

Liniju razgraničenja između sporova koji određuju civilna prava u smislu članka 6. stavka 1. i onih koji se odnose na akte na koje se ove odredbe ne primjenjuju može nekada biti teško odrediti. Smatramo da su akti u sferi javnog ili upravnog prava, koji su karakteristični po razmatranju javnog interesa, u načelu određeni politikom izvan namjeravanog djelokruga članka 6. stavka 1. Ovi čimbenici su prisutni u ovom predmetu.

Eksproprijacijske dozvole su bile potpuno vođene javnim pravom i interesima javne politike. One su se ticale podnositelja predstavki ne u njihovom privatnom svojstvu nego u svojstvu vlasnika imovine u danj zoni grada Stockholm-a. Dozvole nisu izravno određivale privatna prava, nego prava po javnom pravu grada Stockholm-a. Sudsko preispitivanje zakonitosti poduzetih mjera može biti poželjno u ovakvim slučajevima, ali se to ne zahtijeva člankom 6. stavkom 1. Konvencije.

Slična razmatranja se primjenjuju u pogledu zabrane građenja. Ove zabrane se moraju sagledati u čitavom kontekstu i kao dio procesa planiranja i njegovih neodvojivih potreba.

Zbog ovih razloga došli smo do zaključka da članak 6. stavak 1. nije povrijeđen.

DJELOMIČNO SUPROTNO MIŠLJENJE SUDIJE WALSH

Žao mi je što se ne slažem u potpunosti s obrazloženjem ili zaključcima većine mojih kolega u presudi Suda.

1. Članak 1. Prvog protokola ne predstavlja jamstvo protiv svih državnih aktivnosti koje mogu utjecati na tržišnu vrijednost imovine. Članak 1. priznaje pravo na vlasništvo privatne imovine i pravo zadržavanja te imovine. Iz odredaba članka 1. jasno je da on ne jamči pravo na privatnu imovinu kao apsolutno pravo.

Ove odredbe predviđaju (a) oduzimanje u javnom interesu (“pour cause d’utilité publique”) i (b) kontrolu uporabe imovine kada je ta kontrola “u skladu s općim interesom” (“conformément à l’intérêt général”). Dakle, jasno je da ovaj članak ne prihvaća prava na privatnu imovinu kao apsolutna. Nasuprot tome, on promatra privatni interes u odnosu na javno dobro u obujmu koji se može pokazati neophodnim.

2. U ovom predmetu podnositelji predstavke se žale na dozvole za eksproprijaciju i također na ograničenje korisnika.

U pogledu dozvola za eksproprijaciju, predstavka se odnosi na nepovoljan utjecaj najave budućeg razvoja na tržišne vrijednosti. Nije sporno da je potencijalni budući razvoj u javnom interesu. Ali svrha nije da se podnositeljima oduzme bilo koje njihovo imovinsko pravo. Ako legitimni cilj, prije svega planiranje grada Stockholm-a, nužno utječe na vrijednosti neke od imovina u tom gradu koja je pogođena planiranjem, samo je prirodna slučajnost imati imovinu u području koje je obuhvaćeno planiranjem. Ali to je veoma daleko od bilo kakve prirode konfiskacije. Ukoliko i kada dođe do oduzimanja imovine, plaća se nadoknada za ono što je oduzeto. Pravda ne zahtijeva da se nadoknada mora platiti za dobiti koje bi bile stečene da nema razvoja u tom području. "Javni interes" u pravom smislu nužno obuhvaća pravedan javni interes. Ukoliko je predmetni javni interes pravedan i legitiman interes, onda nužno umanjenoj privatnog interesa, koje je potrebno da bi se podržao javni interes, ne može samo po sebi biti nepravedno.

3. Čini mi se da je pitanju dozvola za eksproprijaciju dana nesrazmjerna važnost. Stvarna situacija jeste da kada je očigledno da će buduće planiranje grada Stockholm-a imati određen oblik, prodajna vrijednost bilo koje imovine na koju će se vjerojatno odraziti namjera ili prijedlozi planiranja će biti pogođena. Stoga, pitanje dozvole se ne može promatrati kao akt eksproprijacije ili kao akt koji je jednak eksproprijaciji. U najvećoj mjeri to je nagovijest mogućih ili čak vjerojatnih budućih događaja. Vjerojatnoća, odnosno mogućnost takvih događaja, utječe na tržište, a ne njihova najava. Dozvola Vlade sama po sebi ne stvara nikakav plan. U mnogo zemalja lokalna vlast često objavljuje svoje razvojne planove mnogo godina prije bilo kakve radnje u smislu oduzimanja imovine, čak i kada može biti veoma jasno iz razvojnih planova da će se neka imovina ili imovine morati oduzeti u cjelini ili djelomično kako bi se izvršio predloženi plan.

4. U ovom predmetu predstavka je zasnovana na djelovanju koje nastupa po navodnom gubitku moguće očekivane dobiti koja bi bila dostupna u situaciji bez pojave uobičajenog i legitimnog gradskog planiranja. Dok stvarno ne dođe do eksproprijacije, podnositelji žalbi mogu slobodno raspolagati svojom imovinom iako, istina, na tržištu opterećenom izgledima moguće buduće eksproprijacije. Međutim, ovo je uobičajeno u većini područja budućeg planiranja. Nema dokaza kojim bi se moglo pokazati da će krajnja vrijednost nadoknade biti išta manja ili manje vrijedna od nadoknade koja bi bila isplaćena da je do eksproprijacije došlo ubrzo nakon izdavanja dozvole od strane Vlade. Svaki pad u vrijednosti do kojeg dođe zbog postojanja razvojnog plana grada bi bio isti i u drugom slučaju. Na taj element ne utječe protok vremena. Osim u slučaju ako podnositelji predstavki imaju pravo na nadoknadu zbog samog postojanja razvojnog plana, oni ne mogu tvrditi da su žrtve povrede prvog stavka članka 1. Protokola. Po mom stajalištu, ovaj članak ne jamči takvo pravo.

5. Dok je ograničenje korisnika nesumnjivo vezano za predloženi razvoj, to je odvojeno pitanje. Uobičajeno je da vlasti koje vrše planiranje, ograniče korisnika određene imovine

u svjetlu zahtjeva razvojnog plana. Ne postoji zajamčeno pravo na uporabu imovine na način koji vlasnik izabere. Korisnik se može legitimno ograničiti u interesu općeg dobra. Ograničenja u ovim slučajevima su vezana za hitnost planiranja i ne postoji dokaz bilo kakvog arbitrarnog ograničenja. Nije sporna legitimnost predloženog razvojnog plana.

Dok članak 1 Protokola ne predviđa nužno određenu nadoknadu u svakom slučaju eksproprijacije ili ograničenja prava vlasnika radi "javnog" ili "općeg interesa", nema naznaka u ovim slučajevima da neće biti plaćena pravedna nadoknada u slučaju eksproprijacije.

6. Po mom stajalištu, oba stavka članka 1. Prvog protokola se mogu primijeniti na ove predmete, ali mišljenja sam da nije došlo do njihove povrede.

7. Po mom mišljenju nema povrede članka 17. i 18. Konvencije.

8. Također sam mišljenja da nema povrede članka 14. Diskriminacija predviđena člankom 14. nije ograničena na primjere navedene u tekstu tog članka i svi vidovi diskriminacije *ejusdem generis* su također zabranjeni.

Podnositelji predstavki navode da su diskriminirani u smislu da su u lošijem položaju od osoba čija imovina nije obuhvaćena predloženim razvojem. Izbor imovine podnositelja žalbi je izvršen prema zahtjevima razvojnog plana i ne odnosi se ni na koji način na identitet ili karakteristike podnositelja žalbi, kako je predviđeno člankom 14.

9. Slažem se s presudom Suda u pogledu članka 6. stavka 1 Konvencije kako je iznesena u stavkama 78. do, zaključno, 87.

10. Iz razloga koje je dao Sud također se slažem da nije neophodno ispitivati predmet prema članku 13.

11. Također se slažem s odlukom Suda u svezi s člankom 50 kako je iznesena u stavku 89. presude.

KLJUČNI POJMOVI: Imovina / Miješanje / Ograničenja radi zaštite javnog interesa
Gubitak prava i sloboda / Zloupotreba ovlasti / Diskriminacija / Odlučivanje o građanskim pravima i obvezama / Pristup Sudu / Pravedno suđenje / Javno suđenje / Efikasan pravni lijek