

PREDMET *BRONIOVSKI protiv POLJSKE*  
(Predstavka br. 31443/96)

PRESUDA (prijateljsko poravnanje)  
Strazbur, 28. septembar 2005.

Presuda je konačna,  
ali njen tekst može biti podvrgnut redaktorskim izmenama.

**U predmetu Broniovski protiv Poljske,**

Evropski sud za ljudska prava, zasedajući u Velikom veću sastavljenom od sledećih sudija:

g. L. VILDHABER (*WILDHABER*), *predsednik*

g. J.-P. KOSTA (*COSTA*)

g. G. RES (*RESS*)

ser Nikolas BRACA (*NICOLAS BRATZA*)

gđa E. PALM (*PALM*)

g. L. KAFLIŠ (*CAFLISCH*)

gđa V. STRAŽNICKA (*STRÁŽNICKÁ*)

g. V. BUTKEVIČ (*BUTKEVYCH*)

g. B. M. ZUPANČIČ

g. J. HEDIGAN (*HEDIGAN*)

g. J. PELONPE (*PELLONPÄÄ*)

gđa H. S. GREVE (*GREVE*)

g. A. B. BAKA (*BAKA*)

g. R. MARUSTE (*MARUSTE*)

g. M. UGREHILIDZE (*UGREKHELIDZE*)

g. S. PAVLOVŠČI (*PAVLOVSCH*)

g. L. GARLICKI (*GARLICKI*), *sudije*

i g. P. Dž. MAHONI (*MAHONEY*), *sekretar Suda*,  
nakon zatvorene sednice održane dana 19. septembra 2005. godine,  
izriče sledeću presudu, koja je usvojena toga dana:

## POSTUPAK<sup>57</sup>

1. Predmet je potekao iz predstavke (br. 31443/96) protiv Republike Poljske koju je Evropskoj komisiji za ljudska prava (u daljem tekstu: Komisija) podneo u vezi s bivšim članom 25 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija) poljski državljani, g. Jirži Broniovski (*Jerzy Broniowski*, u daljem tekstu: podnosilac predstavke) dana 12. marta 1996. godine. Nakon što je prvo-

57 Predmet *Broniowski v. Poland* se odnosi na tvrdnje podnosioca predstavke u vezi sa propustom da ostvari pravo na naknadu za imovinu (kuća i zemljište) u mestu Lviv (*Lwów*, sada u Ukrajini), koja je pripadala njegovoj babi dok je ovo područje još bilo deo Poljske. Naime, baba podnosioca predstavke je, zajedno sa mnogim drugim licima nastanjenim u istočnim područjima predratne Poljske (1944–1953. oko 1.240.000 ljudi) napustila svoju imovinu nakon što je istočna granica Poljske posle Drugog svetskog rata pomerena duž reke Bug. Poljska je prihvatila da obešteti lica koja su morala da napuste svoju imovinu na „teritorijama iza reke Bug“. Od 1946. godine, prema poljskom zakonu, ova lica su imala pravo na naknadu *in natura*, tj. „pravo na zamenu“. Naime, oni su imali pravo da kupe zemljište od države i da se vrednost napuštene imovine odbije od naknade za kupovinu ili „stalno korišćenje“ tog zemljišta. Međutim, nakon stupanja na snagu zakona iz 1990. godine kojim se umanjuje fond državne imovine dostupne ovim licima, trezor države nije bio u mogućnosti da ispuni zahteve za zamenu pošto nije imao dovoljno zemljišta da zadovolji potražnju. Uz to, lica kojima je trebalo dati naknadu često su bila isključena iz aukcija državne imovine ili je njihovo učešće bilo podložno različitim uslovima. Podnosilac predstavke je dobio samo oko 2% naknade koja mu pripadala, i to u obliku prava na stalno korišćenje male građevinske parcele, koju je njegova majka kupila od države 1981. godine. Zakonom iz decembra 2003. godine obaveze poljske države prema podnosiocu predstavke i svim drugim licima koja su ikad dobila neku imovinu na ime „prava na zamenu“ tj. naknade prema prethodnom zakonu, smatrale su se ispunjenim. Licima koja nisu dobila takvu naknadu dodeljeno je 15% vrednosti prvobitnog prava, ograničeno maksimalnim iznosom od 50.000 poljskih zlota. Podnosilac predstavke se žalio da nije dobio naknadu imovine na koju je imao pravo. On se pozvao na član 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju (zaštita mirnog uživanja imovine), a Evropski sud je utvrdio da je do te povrede zaista i došlo. Sud je uočio da je povreda u slučaju podnosioca predstavke prouzrokovana situacijom koja se odnosi na veliki broj lica. Naime, sistem za rešavanje zahteva za naknadu koji je primenila država bio je u neskladu sa članom 1 Protokola br. 1 i pogodio je skoro 80.000 ljudi. Presuda u predmetu *Broniowski v. Poland* je značajna, pre svega, zbog zahteva Suda da poljske vlasti ispune obavezu rešavanjem „sistemske povrede“, koja utiče na veliki broj pojedinaca. To je, prema mišljenju Suda predstavljalo pretnju budućoj delotvornosti Konvencije i potencijalno veliko opterećenje rada Suda (koji je u vreme rešavanja ovog predmeta već primio veliki broj predstavi koje su se odnosile na istu situaciju). Stoga je Sud u tom predmetu razvio domet svojih prethodnih odluka zaključivši da Poljska mora da obezbedi delotvorno i brzo ostvarivanje prava u pitanju u pogledu ostalih pogođenih lica, ili da obezbedi ekvivalentno obeštećenje. (*prim. ur.*)

bitno pred Komisijom označen kao „J. B.“, podnosilac predstavke se kasnije složio da otkrije svoj identitet.

2. Podnosioca predstavke, kome je odobrena pravna pomoć, zastupali su g. Z. Cičon, advokat iz Krakova, i g. V. Hermelinski, advokat iz Varšave. Zastupnik vlade (u daljem tekstu: Država) Poljske bio je g. J. Volašijevič, službenik Ministarstva inostranih poslova.

3. U presudi od 22. juna 2004. godine (u daljem tekstu: glavna presuda), Sud (Veliko veće) je presudio da je postojala povreda člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju. Sud je našao da je poreklo povrede ležalo u sistemskom problemu u vezi s nefunkcionisanjem domaćeg zakonodavstva i praksi uzrokovanoj nepostojanjem delotvornog mehanizma primene „prava na zamenu“<sup>58</sup> potražiocima iz oblasti reke Bug (vidi treću operativnu odredbu glavne presude), s posledicom da je ne samo podnosiocu predstavke nego i velikom broju pojedinaca bilo uskraćeno ili se još uvek uskraćivalo pravo na neometano uživanje svoje imovine (vidi *Broniowski v. Poland (GC)*, br. 31443/96, ECHR 2004-V, st. 189).

U vezi s tim, Sud je odredio da tužena država odgovarajućim pravnim merama i administrativnom praksom obezbedi primenu dotičnog imovinskog prava ostalim licima koja su tražila obeštećenje u vezi s imovinom pored reke Bug, ili da im pruži naknadu štete u odgovarajućim iznosima, u skladu s načelom zaštite imovinskih prava određenim članom 1 Protokola br. 1 (vidi četvrtu operativnu odredbu presude).

U pogledu dodeljivanja naknade štete podnosiocu predstavke na ime materijalne ili nematerijalne štete koju je pretrpeo od povrede koja je ustanovljena u ovom slučaju, Sud je izneo mišljenje da pitanje primene člana 41 Konvencije nije bilo spremno za odlučivanje i odložio tu stvar, pozivajući Državu i podnosioca predstavke da u roku od šest meseci nakon dana prijema obaveštenja o glavnoj presudi dostave podneske u vezi s tim i da obaveste Sud o bilo kakvoj nagodbi koju bi mogli da postignu (vidi petu operativnu odredbu presude). Preciznije, Sud je u vezi sa članom 41 izneo stav da bi pitanje trebalo razrešiti ne samo uzimajući u obzir sporazum koji bi mogle da postignu stranke već i u svetlu pojedinačnih ili opštih mera koje bi mogla da preduzme tužena Država u

---

58 U originalu „*right to credit*“. Posle II svetskog rata istočna granica Poljske je utvrđena na reci Bug, te su teritorije istočno od ove reke ostale van njenih granica. Poljski državljani su napustili ove teritorije, a Poljska se međudržavnim sporazumima obavezala da će ih za njih obeštetiti. Tako je i nastalo „pravo na zamenu“ kao imovinsko pravo koje predstavlja specifičnu mogućnost da ova lica prebiju vrednost izgubljenih imovinskih prava s prodajnom cenom ili naknadom za stalno korišćenje nepokretnosti u državnoj svojini koju su sticali. (*prim. prev.*)

izvršenju glavne presude. U očekivanju primene odgovarajućih opštih mera, Sud je odložio razmatranje predstavki koje su poticale iz istovetnog uzroka (vidi predmet *Broniowski*, st. 198).

Na kraju, Sud je podnosiocu predstavke dodelio iznos od 12.000 evra (EUR) za pokriće troškova do te faze postupka pred Sudom.

4. U pomenutom roku od šest meseci, stranke su dostavile podneske o pravičnom zadovoljenju u predmetu prema članu 41. Podnesak Države je dostavljen 31. januar 2005. godine, a podnesak podnosioca predstavke je dospeo u Sekretarijat Suda 14. februara 2005. godine.

5. Nakon razmene predloga stranaka, 7. marta 2005. godine, Država je zamolila sekretara Suda za pomoć u pregovorima između stranaka u cilju postizanja prijateljskog poravnanja u ovom slučaju. U isto vreme, Država je podnela pismeni predlog da se ostvari takva nagodba.

6. Nakon dobijanja uputstava od strane predsednika Velikog veća, predstavnici Sekretarijata su se sastali sa strankama u Varšavi 23. i 24. juna 2005. godine. Stranke su se 24. juna, uzimajući u obzir između ostalog i napredak postignut u radu Države na novim zakonskim propisima u vezi s rekom Bug, odlučile da pregovore o prijateljskom poravnanju treba odložiti do očekivanog donošenja tih propisa u bliskoj budućnosti (vidi dole, st. 12–13).

7. Država je 26. jula 2005. godine obavestila Sud da je parlament usvojio nove zakonske propise u vezi s rekom Bug 8. jula 2005. godine (vidi dole, st. 13). Ona je zamolila sekretara Suda da nastavi započete pregovore o prijateljskom poravnanju.

8. Na kraju drugog kruga pregovora o prijateljskom poravnanju u Varšavi, 5. i 6. septembra 2005. godine, stranke su potpisale ugovor o prijateljskom poravnanju, čiji je tekst dat u ovom tekstu u odeljku naslovljenom „PRAVO“ (vidi dole, st. 31).

## ČINJENICE

9. Podnosilac predstavke, g. Jirži Broniowski, rođen je 1944. godine i živi u mestu Vijelička u Poljskoj.

### I. RAZVOJ DOGAĐAJA NAKON OBJAVLJIVANJA GLAVNE PRESUDE

10. Na osnovu predloga koji je 30. januara 2004. godine podnela grupa poslanika u parlamentu Poljske koja je osporila ustavnost određenih odredbi Zakona od 12. decembra 2003. godine o prebijanju vrednosti

imovine napuštene izvan sadašnjih granica poljske države s cenom državne imovine ili naknadom za neograničeno korišćenje (*Ustawa o zaliczaniu na poczet ceny sprzedazy albo oplac z tytulu uzytkowania wieczystego nieruchomošci Skarbu Panswa wartošci nieruchomošci pozostawionych poza obecnymi granicami Panstwa Polskiego*) (u daljem tekstu: 'Zakon od decembra 2003') (vidi i predmet *Broniowski*, st. 37–38 i 120), 15. decembra 2004. Ustavni sud (*Trybunal Konstytucyjny*) je proglasio neustavnim, između ostalog, i odredbe kojima su nametnuta količinska ograničenja na „pravo na zamenu“, to jest na član 3, stav 2, kojima je na prvobitnu vrednost imovine u dolini reke Bug postavljen limit od 15%, ali ne više od 50.000 zlota (PLN), i na član 2, stav 4, koji je iz plana obeštećenja propisanog tim zakonom isključio osobe koje su, kao podnosilac predstave, dobile bilo kakvu naknadu po prethodnim zakonima.

11. Presuda Ustavnog suda je postala pravosnažna 27. decembra 2004. godine, kada je objavljena u službenom listu (*Dziennik Ustaw*), osim dela koji se odnosio na član 3, stav 2, za koji je Ustavni sud odredio da se briše 30. aprila 2005. godine.

12. Vlada je 2. marta 2005. podnela parlamentu predlog zakona o realizaciji prava na naknadu štete za imovinu ostavljenu izvan granica sadašnje poljske države (*projekt ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytulu pozostawienia nieruchomošci poza obecnymi granicami panstwa polskiego*). Zakonom bi najviši iznos obeštećenja za osobe koje su polagale pravo na imovinu u oblasti reke Bug bilo 15% izvorne vrednosti imovine. Predloženo je da se „pravo na zamenu“ ostvaruje na dva načina, u zavisnosti od izbora potražioca: po postojećem postupku – licitacijom – ili gotovinskom isplatom iz posebnog fonda za obeštećenje.

Predlog zakona je iznesen skupštini 15. aprila 2005. godine, nakon čega je prosleđen Parlamentarnoj komisiji za državnu blagajnu. Mnogi poslanici su tokom rasprava održanih u maju i junu 2005. godine kritikovali limit od 15%, i predloženo je da bi ispunjenje odredaba glavne presude ovog Suda zahtevalo uvećanje stepena obeštećenja.

13. *Sejm* (prvi dom poljskog parlamenta) 8. jula 2005. usvojio je Zakon o realizaciji prava na obeštećenje za imovinu ostavljenu izvan granica današnje poljske države (*Ustawa o realizacji prawa do rekompensaty z tytulu pozostawienia nieruchomošci poza obecnymi granicami panstwa polskiego*) (u daljem tekstu: Zakon od jula 2005). Zakonski limit obeštećenja za imovinu oko reke Bug postavljen je na 20%. Zakon je 21. jula 2005. godine usvojio i drugi dom, *Senat*, a potpisao ga je predsednik Poljske 15. avgusta 2005. godine. Zakon će stupiti na snagu 7. oktobra 2005. godine – 30 dana nakon objavljivanja u „Službenom listu“.

## II. RELEVANTNO DOMAĆE PRAVO I PRAKSA

14. Presuda Ustavnog suda od 15. decembra 2004. godine je bila već druga njegova značajna odluka u vezi s potraživanjima u oblasti reke Buga (vidi predmet *Broniowski*, st. 79–87), s detaljnim obrazloženjima i raspravama o pravnom i društvenom kontekstu zakonskih propisa vezanih uz Bug s tačke gledišta, između ostalog, načela vladavine prava i društvene pravde (čl. 2 Ustava), zabrane eksproprijacije bez pravične naknade (čl. 21), načela srazmernosti (čl. 31), jednakosti pred zakonom (čl. 32) i zaštite imovinskih prava (čl. 64).

15. U pogledu različitog tretmana potražilaca u vezi s rekom Bug predviđenog članom 2, stav 4 Zakona od decembra 2003. godine (vidi predmet *Broniowski*, st. 115, 119 i 186), Ustavni sud je između ostalog naveo:

„Isključivanje „prava na zamenu“ osobama koje su na osnovu drugih zakona stekle vlasništvo, ili pravo na stalno korišćenje, u pogledu imovine čija je vrednost niža od vrednosti „prava na zamenu“ kako je određeno preispitivanim Zakonom od decembra 2003. godine, i koji su, *ipso facto*, uživali u ovom pravu samo delimično ..., predstavlja kršenje ustavnog načela jednake zaštite imovinskih prava (čl. 64, st. 2) i jednakog tretmana i nediskriminacije (čl. 32). To predstavlja neopravdano razlikovanje u tretmanu ljudi koji do sada ni na koji način nisu imali korist od prava na zamenu i ljudi koji su to pravo uživali u manjem obimu nego što predviđa Zakon koji se preispituje. Takođe je to društveno nepravedno, potkopava poverenje građana u državu, a time nije u saglasnosti sa članom 2 Ustava.“<sup>59</sup>

16. Što se tiče zakonskog limita od 15% i 50.000 PLN propisanih članom 3, stav 2 Zakona od decembra 2003. godine (vidi predmet *Broniowski*, st. 116 i 186), Ustavni sud je između ostalog naveo:

„Kvantitativna ograničenja nametnuta na pravo na zamenu u odredbama pomenutim u tački 1.5 odluke Ustavnog suda su prekomerna, pa time nisu u saglasnosti ni s načelima zaštite stečenih prava i poverenja građana u državu koja proističu iz ustavnog načela vladavine prava, ni s načelom društvene pravde (čl. 2 Ustava).

Posebno, uvođenje jedinstvenog ograničenja svim licima koja imaju pravo na vrednost obeštećenja u iznosu od 50.000 poljskih zlota vodi

---

59 Engleski prevod delova presude od 15. decembra 2004. godine se temelji na dokumentu koji je dostupan na internet sajtu Ustavnog suda, a uređen je od strane Sekretarijata kako bi bio u saglasnosti s terminologijom korišćenom u glavnoj presudi ovog Suda.

nejednakom tretmanu lica koja poseduju to pravo i nije u saglasnosti sa članom 32, stav 1 Ustava. Štaviše, to dovodi do nejednake zaštite njihovih imovinskih prava, što je protivno članu 64, stav 2 Ustava.“

17. Ustavni sud je takođe izneo sledeći stav u vezi s dozvoljenim ograničenjima „prava na zamenu“ i s navodnom diskriminacijom potražilaca u oblasti reke Bug:

„Zakonsko ograničavanje imovinskih prava građana bi bilo dozvoljeno iz sledećih razloga: javni interes, ... finansijska prinuda ... na državu – koja predstavlja zajedničko dobro u skladu sa članom 1 Ustava – i, u pogledu ... finansijskih posledica ove odluke, razmatranje mogućnosti države da vrši svoje osnovne funkcije. ...

Određivanje raspona opravdanih ograničenja nametnutih na pravo na zamenu, i nalaženje ravnoteže između ljudi koji su svoju imovinu ostavili na drugoj strani reke Bug i finansijskih sposobnosti Države i zaštićenih ustavnih vrednosti, zahtevaju od zakonodavnog organa sveobuhvatnu i pažljivu procenu. U određivanju raspona ograničenja nametnutih na pravo na zamenu, zakonodavno telo bi posebno trebalo da uzme u obzir protok vremena u pogledu ljudi koji su svoju imovinu ostavili na drugoj strani reke Bug i njihovih naslednika koji do sada nisu iskoristili svoje pravo na obeštećenje na osnovu ranijih zakona.

Obeštećenje koje je obećano pre 60 godina svelo se uglavnom na „pomoć preseljenim“, što je građanima Poljske omogućilo da započnu novi život nakon gubitka imovine koja je ostala izvan granica nove poljske države. Sledi da je neophodno dinamično formulisati obaveze (države) u pogledu obeštećenja s protokom vremena i obratiti veliku pažnju u primeni sadašnjih instrumenata zaštite imovinskih prava fizičkih lica na situacije koje su se pojavile u različitim istorijskim okolnostima i koje karakterišu različiti osećaji u pogledu poštovanja tih prava.

U svetlu istorijskih činjenica, neopravdano je tvrditi da lica koja su ostavila svoju imovinu sa druge strane reke Bug predstavljaju diskriminisanu kategoriju u poređenju s drugim grupama koje su gubile imovinu tokom i nakon Drugog svetskog rata. Ne treba zaboraviti da poljski državljani čija je imovina zaplenjena za vreme rata nisu dobili nikakvo obeštećenje za tu imovinu (uključujući i nekretnine).

Vlasnicima imovine preuzete u poljoprivrednim reformama nije isplaćena ekvivalentna naknada. Ekvivalentna, ili pak veoma skromna, „penzija“ dodeljena domaćim vlasnicima imovine nacionalizovane u skladu sa Zakonom o nacionalizaciji osnovnih grana nacionalne ekonomije od 1946. godine veoma često nije ni isplaćivana.

Vlasnicima imovine koja je 1939. godine bila unutar granica Grada Varšave a nakon rata neposredno preuzeta u društvenu svojinu bez naknade do sada nije isplaćeno nikakvo obeštećenje. Štaviše, takođe je bez

osnova tvrditi da je diskriminacija lica koja su ostavila svoju imovinu s druge strane reke Bug bila posledica kašnjenja u realizaciji njihovih očekivanja obeštećenja ili činjenice da je to obeštećenje bilo u naturi a ne u novcu. Treba imati u vidu da bi novčane obaveze koje bi se pojavile i bile potvrđene i realizovane pre stupanja na snagu dopuna Zakona o monetarnom sistemu 1950. godine najverovatnije bile podložne primeni nepovoljnog kursnog sistema koji je predviđao taj zakon. ...“

### *B. Zakon od jula 2005. godine*

18. Prema članu 26 Zakona od jula 2005. godine, pravo na zamenu koje je pomenuto u svim prethodnim zakonima treba smatrati „pravom na obeštećenje“ (*prawo do rekompensaty*) po odredbama ovog zakona.

19. Članom 13 je pravo na obeštećenje definisano na sledeći način:

„1. Pravo na obeštećenje ostvariće se na jedan od sledećih načina:

(1) prebijanjem vrednosti imovine ostavljene izvan sadašnjih granica države Poljske sa:

- (a) prodajnom cenom imovine koja je u vlasništvu državnog trezora;
- (b) prodajnom cenom prava na neograničeno korišćenje zemlje koja je u vlasništvu državnog trezora;“
- (c) naknadom za neograničeno korišćenje zemlje koja je u vlasništvu države i prodajnom cenom zgrada i drugih objekata na toj zemlji; ili
- (d) naknadom za pretvaranje prava neograničenog korišćenja u pravo na svojinu ili imovinu, kako je propisano drugim propisima; ili

(2) novčanom naknadom (*swiadczenie pieniezne*) iz sredstava Fonda za obeštećenje (*Fundusz Rekompensacyjny*) pomenutog u članu 16.

2. Prebijanje vrednosti imovine ostavljene izvan sadašnjih granica države Poljske biće izvršeno do iznosa jednakog 20% vrednosti te imovine. Iznos materijalne naknade iznosiće 20% vrednosti takve imovine.

3. U određivanje iznosa za prebijanje i novčane naknade propisane stavom 2 će se uključiti vrednost [imovine] koja je već pribavljena kao delimično ostvarivanje prava na obeštećenje...

4. Prebijanje vrednosti imovine ostavljene izvan sadašnjih granica države Poljske i plaćanje materijalne naknade će se vršiti nakon podnošenja rešenja ili potvrde o pravu na obeštećenje izdatih na osnovu ovog zakona ili drugih propisa.“

20. Članom 16 je propisano obrazovanje Fonda za obeštećenje kako bi se finansirala i obezbedila isplata novčane naknade potražiocima u vezi s imovinom u oblasti reke Bug. Taj fond će sredstva pribavljati prodajom



imovine Poljoprivrednih resursa državnog trezora (*Zasob Wlasnosci Rojnej Skarbu Pantwa*), s tim da će ukupna površina zemlje za tu namenu biti ne manje od 400.000 hektara; iz kamata s računa Fonda u banci; i, u slučaju manjka sredstava iz tih izvora, iz zajmova iz državnog budžeta u iznosu određenom odgovarajućim zakonom o budžetu.

### *C. Pravni lekovi po Građanskom zakoniku*

#### 1. Izmene i dopune Građanskog zakonika

21. Zakon od 17. juna 2004. godine o izmenama i dopunama Građanskog zakonika i drugih zakona (*Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw*) (u daljem tekstu: Amandmani od 2004) stupio je na snagu 1. septembra 2004. Relevantne izmene i dopune su proširile deliktnu odgovornost državnog trezora prema članu 417 Građanskog zakonika, što je obuhvatilo i dodavanje novog člana 417' kao i odredbe u vezi s deliktnom odgovornošću države za nedonošenje propisa, pojam koji se naziva „zakonodavni propust“ (*zanieidbanie legislawyjne*).

#### 2. Parnični postupak za naknadu materijalne štete prema deliktnom pravu

##### *(a) član 417 i 417' Građanskog zakonika*

22. U verziji koja se primenjivala do 1. septembra 2004. godine, član 417, stav 1, koji je propisao opšte pravilo u vezi s deliktnom odgovornošću Države, bio je sledeći:

„Državni trezor će biti odgovoran za štetu počinjenu od strane državnog službenika u obavljanju dužnosti koje su mu poverene.“

23. Od 1. septembra 2004. godine, odgovarajuća odredba člana 417 je sledeća:

„1. Državni trezor ili, [od slučaja do slučaja], organ samouprave ili drugo pravno lice odgovorno za vršenje državne vlasti, će biti odgovorni za štetu počinjenu nezakonitim delom ili propustom [počinjenim] u vezi s vršenjem javne vlasti.“

24. Prema prelaznim odredbama člana 5 Amandmana od 2004, član 417 primenljiv pre 1. septembra 2004. godine odnosi se na sve događaje i pravna stanja koji su postojali pre tog datuma.

25. Slede relevantne odredbe člana 417:

„1. Ako je donošenjem zakona prouzrokovana šteta, naknada [štete] se može zahtevati nakon što je u odgovarajućem postupku ustanovljeno da je taj zakon nesaglasan s Ustavom, ratifikovanim međunarodnim ugovorom ili drugim zakonom.

(...)

3. Ako je šteta prouzrokovana nedonošenjem presude (*orzeczenie*) ili odluke (*decyzja*) u slučajevima gde postoji zakonska obaveza da se ista donese, naknada [štete] se može tražiti nakon što se u odgovarajućem postupku ustanovi da je nedonošenje presude ili rešenja bilo protivno zakonu, osim ako drugim posebnim odredbama nije drugačije propisano.

4. Ako je šteta prouzrokovana nedonošenjem zakona, u slučajevima kada postoji zakonska obaveza da se zakon donese, sud koji procesuirao slučaj određuje takvo nedonošenje protivno zakonu.“

#### *(b) Relevantna sudska praksa Vrhovnog suda*

26. U presudama od 30. juna i 6. oktobra 2004. godine u vezi s mogućnošću potražilaca u području reke Bug da pokrenu postupak za naknadu materijalne štete, Vrhovni sud je potvrdio stav iznet u svojoj prvoj a time i najznačajnijoj odluci po tom pitanju od 21. novembra 2001. godine (vidi predmet *Broniowski*, st. 107–108), i zaključio da je država Poljska odgovorna za materijalnu štetu koja je posledica neprimenjivanja „prava na zamenu“ zbog manjkavog funkcionisanja zakona u vezi s oblašću reke Bug.

Sud je obe presude doneo nakon ispitivanja kasacionih žalbi potražilaca u području reke Bug čije su tužbe za naknadu štete podnete zbog neprimenjivanja prava na zamenu bili odbacili prvostepeni i drugostepeni sudovi. Vrhovni sud je poništio presude u žalbenom postupku i vratio predmete odgovarajućim apelacionim sudovima.

27. U presudi od 30. juna 2004. godine (br. IV CK 491/03) koju je donelo Građansko veće u predmetu *E. B. and A. C. v. the State Treasury – the Guvernor of Pomerania and the Minister of Finance*, Vrhovni sud je odredio da se zakonodavna delatnost (*działalność legislacyjna*) poljske države, koja je onemogućila da se ispune njene obaveze iz Republikanskih ugovora, mogla smatrati „zakonodavnim deliktom“ (*delikt normatywny*) koji je naneo štetu dotičnim potražiocima u vezi s rekam Bug. Sud je takođe naveo da je država odgovorna za tu štetu u skladu sa stavom 1 člana 77 Ustava (vidi predmet *Broniowski*, st. 75), i članom 417 Građanskog zakonika. Sud je između ostalog naveo:

„Po sudskoj praksi kako Ustavnog tako i Vrhovnog suda, moguće je da [pojedinac] traži naknadu štete od državnog trezora za takozvano

„zakonodavno bezakonje“ (*bezprawie normatywne*) ... [koje se] sastoji od propusta [države] da blagovremeno donese zakonske propise koji su neophodni s tačke gledišta Ustava, propusta čije posledice neposredno krše prava pojedinca.

(...)

Država jeste, s jedne strane, uvela odredbe čiji je cilj bio da se obezbedi naknada štete za imovinu koja je ostavljena na bivšoj teritoriji države Poljske, ali je s druge donela propise koji su ili isključili ili učinili praktično iluzornim mogućnost ostvarenja prava na zamenu. Takvi postupci tužene strane, koji su doveli do faktičke situacije u kojoj je ostvarenje ... prava na zamenu bilo praktično ugašeno, otkrivaju nezakonito ponašanje koje bi se moglo okvalifikovati kao zakonodavni delikt. Nezakonitost ponašanja tuženih vlasti dokazana je činjenicom da su u određivanju oblika i postupka ostvarenja prava na zamenu u okviru svoje zakonodavne autonomije, u suštini, čitav mehanizam učinile iluzornim instrumentom obeštećenja, što je za posledicu imalo neprihvatljive nedostatke u pravnom poretku. ...

Ipak, uvažavanje zahteva za naknadu štete podnosioca po članu 77, stav 1 Ustava takođe zahteva prethodan zaključak da svi elementi građanske odgovornosti, naime, nezakonito ponašanje tužene strane, šteta koju su pretrpeli potražioc i normalna uzročna povezanost tih aspekata. Državni trezor bi takođe mogao po članu 77, stav 1 Ustava da bude odgovorna za štetu prouzrokovanu takvim zakonodavnim postupcima državnog organa čija je posledica bila praktično oduzimanje ili ograničavanje mogućnosti izvršenja prava koja su predviđena drugim zakonom, što pravni poredak čini manjkavim i unutar sebe protivrečnim u tom pogledu.“

28. U trećoj presudi u vezi s odgovornošću Države za neprimenjivanje „prava na zamenu“ (br. I CK 447/2003), koju je donelo Građansko veće u predmetu *A. P. and J. P. v. the State Treasury – the Minister for the Treasury and the Governor of M. Province*, od 6. oktobra 2004. godine, Vrhovni sud je naveo:

„Pre stupanja na snagu dopuna Građanskog zakonika 1. septembra 2004. godine, član 417 Građanskog zakonika je predstavljao neposredni pravni osnov za odobrenje odštetnih zahteva koji su proistekli iz donošenja zakonskih propisa nesaglasnih sa zakonom koji su brisani iz pravnog sistema na način predviđen članom 188 Ustava, tj. proglašen je neustavnim od strane Ustavnog suda. ... [Jedan] osnov za odštetni zahtev potražioca bio je član 77, stav 1 Ustava uzet zajedno sa članom 417 verzije koja se primenjivala pre 1. septembra 2004. godine.

Dužnost je državnih vlasti ne samo da stvaraju pravna jemstva zaštite imovinskih prava, već i da izbegavaju da donose propise koji bi ograničili ili ugasili ta prava. Tužena Država na jednoj strani uvodi odredbe čiji je

cilj bio da obezbede obeštećenje za imovinu u oblasti reke Bug, ali na drugoj donosi zakonske propise koji isključuju ili čine iluzornim mogućnost da lica koja polažu pravo zaista i uživaju pravo na zamenu.

Nema nikakve sumnje da su ti postupci umanjili vrednost prava na zamenu i da to umanjivanje predstavlja materijalni gubitak koji potpada pod pojam štete. Da bi odredili [štetu], neophodno je da uporedimo vrednost prava na zamenu u hipotetičnoj pravnoj situaciji u kojoj ne bi postojali nedostaci i zakoni za koje je ustanovljeno da su manjkavi sa situacijom koja zaista postoji, to jest da uzmemo u obzir smanjenu količinu imovine kojom raspolaže Država, pa time i [umanjenu] vrednost prava na zamenu prouzrokovanu primenom [manjkavih] zakona do trenutka kada ih ukida Ustavni sud.“

### 3. Parnični postupak za nematerijalnu štetu izazvanu kršenjem ličnih prava

#### (a) Član 23 Građanskog zakonika

29. Član 23 Građanskog zakonika sadrži listu koja nije konačna takozvanih „ličnih prava“ (*prawa osobiste*):

„Lična prava pojedinca, posebno zdravlje, sloboda, čast, sloboda save-  
sti, imena ili pseudonima, lika, tajnosti prepiske, nepovredivosti doma, nau-  
čnog ili umetničkog rada [kao i] izuma i inovacija zaštićeni su građanskim  
zakonikom bez obzira na zaštitu predviđenu drugim pravnim propisima.“

30. Prema članu 448 Građanskog zakonika, lice čija su građanska prava povređena ima pravo da traži naknadu štete. Relevantni deo ove odredbe glasi:

„Sud može da odredi plaćanje odgovarajućeg iznosa u vidu novčane naknade za nematerijalnu štetu (*krywda*) koju pretrpi svako lice kome su prekršena lična prava. Umesto ovoga, dotična osoba ima pravo, bez obzira na to da li traži bilo kakvu drugu meru koja može da bude potrebna kako bi se odstranile posledice pretrpljene štete, da traži od suda da dodeli odgovarajući iznos u korist određenog društvenog interesa.“

## PRAVO

### I. SPORAZUM O PRIJATELJSKOM PORAVNANJU

31. Stranke su se dogovorile o prijateljskom poravnanju (vidi gore, st. 8) 6. septembra 2005. godine. Sporazum koji su potpisale pred Sekretarijatom Suda, glasi:

„Prijateljsko poravnanje u  
predmetu *Broniowski protiv Poljske*  
(Predstavka br. 31443/96)

Ovim dokumentom su obrazloženi uslovi prijateljskog poravnanja sklopljenog između

Vlade Republike Poljske (u daljem tekstu: Država), s jedne strane,  
i g. Jiržija Broniovskog (u daljem tekstu: podnosioc predstavke), s  
druge strane,

zajednički: „stranke“, u skladu sa članom 38, stav 1 (b) Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: Konvencija) i pravilom 62, stav 1 Poslovnika Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: Sud);

Državu zastupa njen pravni zastupnik, g. Jakub Volašijević, ambasador u Ministarstvu inostranih poslova, a podnosioca predstavke g. Zbignjev Cičon, advokat iz Krakova, i g. V. Hermelinski, advokat iz Varšave.

## I. PREAMBULA

Imajući u vidu

(a) presudu koju je 22. juna 2004. godine donelo Veliko veće Suda u ovom predmetu

(u daljem tekstu: glavna presuda), u kojoj je Sud:

- utvrdio povredu imovinskog prava zajemčenog članom 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju;
- zaključio da je povreda proistekla iz sistemskog problema loše primene domaćih pravnih propisa i prakse izazvanog propustom da se ustanovi delotvoran mehanizam primene „prava na zamenu“ (*prawo zaliczania*) potražilaca u vezi s oblašću reke Bug (vidi treću operativnu odredbu glavne presude), s posledicom da se ne samo podnosiocu predstavke u ovom slučaju, g. Broniovskom, već i čitavom redu pojedinaca, uskraćivalo ili se još uvek uskraćuje mirno uživanje imovine zajamčeno članom 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju;
- odredio da je tužena Država obavezna da odgovarajućim pravnim merama i administrativnom praksom obezbedi primenu dotičnog imovinskog prava za ostale potražioce u vezi s rekam Bug ili da im obezbedi ekvivaletno zadovoljenje, u skladu s načelima zaštite imovinskih prava po članu 1 Protokola br. 1;
- u pogledu dodeljivanja pravičnog zadovoljenja podnosiocu predstavke,

odlučio, u pogledu materijalne i nematerijalne štete koja je proistekla iz utvrđenog kršenja, da pitanje primene člana 41 još uvek nije bilo spremno za odlučivanje pa je to pitanje odložio u celosti, i

dodelio podnosiocu predstavke iznos od 12.000 EUR na ime troškova koje je imao do te faze postupka pred Sudom.

- stavio sebe na raspolaganje strankama u cilju obezbeđivanja prijateljskog poravnania u skladu sa članom 38, stav 1 Konvencije;

(b) presudu Ustavnog suda Poljske od 15. decembra 2004. godine (br. K2/04) kojom su proglašene neustavnima odredbe Zakona od decembra 2003. godine (vidi st. 114–120 glavne presude) kojima su nametnuta kvantitativna ograničenja na 'pravo na zamenu' (15% izvorne vrednosti ali ne više od 50.000 zlota) i isključena iz dejstva plana obeštećenja lica koja su ranije već bila dobila bilo kakvo obeštećenje u vezi sa svojom imovinom pored reke Bug;

(c) Zakon od 8. jula 2005. godine o primeni prava na obeštećenje za imovinu ostavljenu izvan sadašnjih granica države Poljske (*Ustawa o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego*) (u daljem tekstu: Zakon od jula 2005. godine), koji je donet s ciljem uzimanja u obzir nalaza iznetih u glavnoj presudi ovoga Suda kao i nalaza presude Ustavnog suda od 15. decembra 2004. godine;

stranke su, uz pomoć Sekretarijata Suda, sklopile sledeći sporazum o uslovima prijateljskog poravnania:

## II. OPŠTE ODREDBE

1. Uslovi ovog poravnania bi trebalo da uzmu u obzir sledeće:

- da za greške i nepravdu na koje se odnose zakonski propisi u vezi s oblašću reke Bug nije kriva država Poljska;
- da je njena odgovornost po Konvenciji ograničena na dejstvo relevantnih zakonskih propisa u periodu koji je u nadležnosti Suda koji je počeo 10. oktobra 1994. godine;
- ne samo interese pojedinačnog podnosioca predstavke, g. Broniovskog, i štetu koju je on pretrpeo kao posledicu povrede prava na imovinu koju je ustanovio Sud u ovom slučaju, već takođe i interese i štetu podnosilaca u sličnim predstavkama pred ovim Sudom ili koje bi mogle da mu budu podnete;
- obavezu Poljske po članu 46 Konvencije da u izvršenju glavne presude preduzme mere obeštećenja ne samo u pogledu g. Broniovskog već takođe i opšte mere koje se odnose na druge potražioce u vezi s rekom Bug (vidi četvrtu operativnu odredbu glavne presude).

2. Budući da su stranke nesaglasne u pogledu stvarne vrednosti imovine na koju se odnosi pravo podnosioca predstavke po zakonskim propisima koji se odnose na oblast reke Bug (u daljem tekstu: imovina pored reke Bug), za svrhe ovog prijateljskog poravnania je dogovorena nominalna vrednost. Ova procena ne obavezuje nijednu stranku u bilo

kakvim budućim postupcima u vezi s imovinom pred domaćim ili međunarodnim organima.

3. Za svrhe ovog prijateljskog poravnjanja, stranke su se saglasile da se procena vrednosti prava podnosioca predstavke po pravnim propisima u vezi s oblašću reke Bug učini uzimajući u obzir odredbe Zakona od jula 2005. godine, posebno najvišeg zakonskog limita u iznosu od 20% predviđenog članom 13, stav 2 toga zakona.

4. Ovo prijateljsko poravnanje ne sprečava podnosioca predstavke da zahteva i dobije obeštećenje u iznosu većem od sadašnje najviše vrednosti od 20% predviđene Zakonom od jula 2005. godine u meri u kojoj to zakoni Poljske budu dozvoljavali u budućnosti.

### III. POJEDINAČNE MERE

5. Država je dužna da podnosiocu predstavke isplati u roku od najviše 15 (petnaest) dana od dana objavljivanja presude Suda kojom je predmet skinut sa spiska primenom pravila 62, stav 3 Poslovnika Suda iznos od 237.000 poljskih zlota (PLN) na račun u banci koji on odredi. Deo koji se tiče troškova sudskog postupka će biti isplaćen zajedno s porezom na dodatu vrednost, a preostali iznos je oslobođen svih poreza i drugih dažbina.

6. Pomenuti iznos od 237.000 PLN sastoji se od sledećeg:

(a) iznosa od 213.000 (dvestatrinaest hiljada) PLN koji predstavlja sledeće:

(i) 20% dogovorene nominalne vrednosti imovine podnosioca predstavke u oblasti reke Bug određene prema odredbama Zakona od jula 2005. godine koje će se uplatiti bez da podnosilac predstavke mora da pokrene uobičajeni postupak predviđen Zakonom od jula 2005. godine i bez obzira na činjenicu da su njegovi preci već bili dobili delimičnu naknadu u iznosu od 2% vrednosti dotične imovine; i

(ii) naknadu za svu štetu koju je podnosilac predstavke mogao da pretrpi kao posledicu povrede njegovog prava po članu 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju, što obuhvata:

– nematerijalnu štetu koja je proistekla iz nesigurnosti i zabrinutosti uzrokovanih dugotrajnim ometanjem od strane poljskih vlasti njegove primene „prava na zamenu“ u periodu obuhvaćenom vremenskom nadležnošću ovog Suda, i

– pretpostavljenu ali nekvantifikovanu materijalnu štetu.

(b) 24.000 PLN za troškove koje je pretrpeo pored onih koje je pokrilo obeštećenje predviđeno glavnom presudom.

7. U slučaju neplaćanja gore pomenutog iznosa u roku od 15 dana pomenutom u stavu 5, Država se obavezuje da do poravnjanja plaća prostu kamatu po stopi ravnoj marginalnoj kamati na zajmove Evropske centralne banke tokom perioda kašnjenja plus tri procenta.

8. Podnosilac predstavke priznaje da će nakon što ga primi, gornji iznos:

(a) predstavljati konačno i celokupno namirenje svih njegovih potraživanja po predstavec br. 31443/96 ovom Sudu, i

(b) iscrpeti njegova prava po osnovu pravnih propisa u vezi s oblašću reke Bug kako stoji prema Zakonu od jula 2005. godine.

9. Shodno tome, podnosilac predstavke

(a) se obavezuje da ne traži nikakvu naknadu štete od strane tužene Države u vezi s materijanom i/ili nematerijalnom štetom koja proizilazi iz činjenica za koje je Sud odredio da predstavljaju povredu člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju u ovom slučaju;

(b) se odriče svih naknadnih potraživanja od poljskih vlasti pred parničnim sudovima u Poljskoj, uključujući i potraživanja po odredbama Građanskog zakonika o deliktu (čl. 417 i drugi), i svih drugih odštetnih zahteva koji mogu da budu podneti u vezi s tim činjenicama ovom Sudu ili bilo kom drugom međunarodnom telu.

10. Ništa u ovom prijateljskom poravnanju ne predstavlja priznavanje od strane podnosioca predstavke valjanosti zakonskog limita od 20% određenog Zakonom od jula 2005. godine ili njegove saglasnosti s Ustavom Poljske ili s Konvencijom.

#### IV. OPŠTE MERE

11. Kao sastavni deo ovog poravnjanja, Država daje sledeću izjavu u pogledu opštih mera koje će se preduzeti u skladu s odredbama glavne presude Suda.

#### IZJAVA VLADE REPUBLIKE POLJSKE

Uzimajući u obzir svoje obaveze po članu 46 Konvencije u pogledu izvršenja glavne presude Suda u predmetu *Broniowski v. Poland* (predstavka br. 31443/96), a posebno one koje se odnose na opšte mere koje treba usvojiti kako bi se obezbedila realizacija „prava na zamenu“ ne samo podnosioca predstavke u tom slučaju već i ostalih potražilaca u vezi s imovinom u oblasti reke Bug, Država Republike Poljske

#### IZJAVLJUJE

(a) da će u najkraćem mogućem roku primeniti sve neophodne mere u pogledu domaćeg prava i prakse označene od strane Suda u



četvrtoj operativnoj odredbi glavne presude, i da će u tom cilju učiniti sve da nove propise u vezi s rekom Bug učine delotvornijima i da unaprede delovanje mehanizma predviđenog za obeštećenje potražilaca u vezi s oblašću reke Bug, uključujući tu i postupak aukcije i isplate iz Fonda za obeštećenje (*Fudusz Rekompensacyjny*) pomenutog u Zakonu od jula 2005. godine;

(b) da će u pogledu postupka aukcije obezbediti da relevantni državni organi ne ometaju potražioce u vezi s oblašću reke Bug u ostvarivanju njihovog „prava na zamenu“;

(c) da će pored usvajanja opštih mera čiji je cilj uklanjanje prepreka primeni „prava na zamenu“ priznati svoju obavezu da ponude preostalim potražiocima u vezi s oblašću reke Bug neki oblik naknade za materijalnu i nematerijalnu štetu koju su pretrpeli kao posledicu manjkavog delovanja zakonodavnog plana u vezi s rekom Bug, a, u vezi s ovim,

- napominjući da je u pogledu materijalne štete opšteprihvaćeno da parnica po članu 417, ili po članu 417', Građanskog zakonika predstavlja pravni lek za izvršenje takve naknade;
- naglašavajući da je u pogledu nematerijalne štete, posebno nesigurnosti i zabrinutosti, ova obaveza bila uzeta u obzir u uvođenju u Zakon od jula 2005. godine povoljnijih modaliteta primene „prava na zamenu“ od onih koji su postojali u prethodnim propisima, s tim da su ti povoljniji modaliteti, prvo, mogućnost dobijanja novčane naknade štete (*swiadczenia pienieznego*) kao alternativa za komplikovaniju proceduru učešća u postupku aukcije, i, drugo, povećanje zakonskog plafona za obeštećenje sa 15% na 20%, i,
- nadalje, preuzimajući obavezu da pred domaćim sudovima ne osporava da član 448 u vezi sa članom 23 Građanskog zakonika mogu da pruže pravni osnov za odštetni zahtev u vezi s nematerijalnom štetom.

Za Državu  
Jakub Volašijevič

(s. r.)

Za podnosioca predstavke  
Jirži Broniovski  
Zbignjev Cičon  
Vojcieh Hermelinski

(s. r.)

Sačinjeno u tri primerka u originalu; u ime Sekretarijata Evropskog suda za ljudska prava

Pol Mahoni  
(s. r.)

Renata Degener  
(s. r.)

Sačinjeno u Varšavi, 6. septembra 2005.“

## II. PROCENA SUDA

### A. Opšta pitanja

32. Ovlašćenje Suda da sa spiska predmeta skine određeni predmet u slučaju postojanja prijateljskog poravnanja je predviđeno članom 39 Konvencije:

„Ako se postigne prijateljsko poravnanje, Sud briše predmet sa svoje liste odlukom koja sadrži kratak opis činjenica i postignutog rešenja.“

Međutim, primena ovog ovlašćenja je podložna ispunjenju uslova propisanih članom 37, stav 1 i članom 38, stav 1 (b) Konvencije, koji se tiču brisanja predstavki i postupka prijateljskog poravnanja. Slede relevantne odredbe ovih članova:

#### Član 37

(brisanje predstavki)

„1. Sud u svakoj fazi postupka može odlučiti da izbriše predstavku s liste predmeta ako se na osnovu okolnosti može zaključiti:

(...)

(b) da je stvar razrešena; ...

(...)

Međutim, Sud nastavlja s ispitivanjem predstavke ako je to potrebno radi poštovanja ljudskih prava ustanovljenih Konvencijom i protokolima uz nju.“

#### Član 38

(ispitivanje predmeta i postupak prijateljskog poravnanja)

1. Ako Sud proglasi predstavku prihvatljivom, on

(...)

(b) se stavlja na raspolaganje stranama u sporu kako bi se postiglo prijateljsko poravnanje zasnovano na poštovanju ljudskih prava ustanovljenih Konvencijom i protokolima uz nju.“

33. Sledi da Sud može da briše predstavku sa spiska predmeta jedino ako se zadovolji da je rešenje za stvar obuhvaćenu poravnanjem koje ostvare stranke „zasnovano na poštovanju ljudskih prava ustanovljenih Konvencijom i protokolima uz nju.“ Ovaj uslov se nalazi i u pravilu 62, stav 3 Poslovnika Suda:

„Ako sekretar Suda obavesti veće da su se stranke dogovorile o prijateljskom poravnanju, Veće će, nakon što se uveri da je nagodba

postignuta na osnovu poštovanja ljudskih prava ustanovljenih Konvencijom i protokolima uz nju, brisati predmet s liste predmeta Suda u skladu s pravilom 43, stav 3.“

Pravilo 43, stav 3 nalaže da se „odluka o brisanju predstavke koja je proglašena prihvatljivom“ – kao u posmatranom slučaju – „donosi u obliku presude“.

### *B. Implikacije „postupka pilot-presude“*

34. Prijateljsko poravnanje je u ovom slučaju postignuto nakon što je Sud doneo presudu o meritumu slučaja u kojoj je izneo stav da je povreda prava podnosioca predstavke ustanovljenih Konvencijom nastala iz opšteprisutnog sistemskog problema čija je posledica bila da je čitav red lica bio oštećen (vidi predmet *Broniowski*, st. 189). U vezi s tim, Sud je odredio da „tužena Država mora da odgovarajućim pravnim merama i administrativnom praksom obezbedi primenu imovinskog prava ostalim licima koja su tražila obeštećenje u vezi s imovinom pored reke Bug, ili da im naknadi štetu u odgovarajućim iznosima, u skladu s načelom zaštite imovinskih prava određenim članom 1 Protokola br. 1 (vidi četvrtu operativnu odredbu glavne presude).

Sud je jasno ukazao da izvršenje presude zahteva opšte mere na nacionalnom planu i da te mere moraju da uzmu u obzir veliki broj ljudi koji su oštećeni i da isprave sistemske nedostatke koji su bili uzrok nalaza Suda da je postojala povreda. Sud je takođe primetio da bi te mere trebalo da sadrže i plan koji bi ponudio oštećenima naknadu štete za kršenje Konvencije. Sud je naglasio da je nakon što su nedostaci pronađeni dužnost domaćih vlasti da, pod nadzorom Komiteta ministara, preduzmu, ako je potrebno čak i retroaktivno, neophodne mere za ispravljanje postojećeg stanja u skladu sa supsidijarnim karakterom Konvencije (*ibid.*, st. 193).

Ova vrsta utvrđujućeg pristupa Suda sistemskim ili strukturnim problemima u nacionalnim pravnim porecima opisana je kao „postupak pilot-presude“ (vidi, na primer, *Court's Position paper on proposals for reform of the European Convention on Human Rights and other measures as set out in the report of the Steering Committee for Human Rights* od 4. aprila 2003. godine (*CDDH(2003)006 Final*, koji je Sud jednoglasno usvojio na 43. plenarnoj upravnoj sednici 12. septembra 2003. godine, st. 43–46; i *Response by the Court to the CDDH Interim Activity Report* sačinjen nakon 46. plenarne upravne sednice 2. februara 2004. godine, st. 37).

35. Cilj označavanja glavne presude kao „pilot-presude“ bio je da se pomogne u nalaženju najbržeg i najdelotvornijeg rešenja problema koji je uticao na zaštitu imovinskih prava u nacionalnom – poljskom – pravnom poretku. Jedan od značajnih činilaca koje je Sud uzeo u obzir bila je sve veća opasnost po sistem Konvencije i sposobnost Suda da procesuirala sve veći teret predmeta koji je bio posledica velikog broja sličnih predmeta čiji je uzrok ležao, između ostalog, u istim strukturnim i sistemskim problemima (*ibid*). Glavni cilj postupka pilot-presude je pružanje pomoći državama ugovornicama da ispune svoju ulogu u sistemu Konvencije tako što takve probleme rešavaju na domaćem nivou i tako obezbeđuju oštećenim licima prava i slobode kako je predviđeno članom 1 Konvencije, obezbeđujući im bržu zaštitu prava i u isto vreme smanjujući teret ovog Suda, koji bi u protivnom morao da presuđuje u velikom broju predmeta koji su u suštini slični. Treba primetiti da je u pilot-presudi u predstavi g. Broniovskoga Sud, nakon što je odredio da postoji povreda, takođe odložio procesuiranje predstavi koje su imale sličan opšti uzrok „dok se ne primene odgovarajuće opšte mere“ (*ibid*, st. 198).

36. U kontekstu prijateljskog poravnanja postignutog nakon donošenja pilot-presude o meritumu slučaja, pojam „poštovanja ljudskih prava ustanovljenih Konvencijom i protokolima uz nju“ je po definiciji širi od pojedinačnih interesa podnosioca predstave i od Suda zahteva da slučaj ispita takođe iz perspektive „relevantnih opštih mera“.

Ne može se isključiti da čak i pre nego što tužena država usvoji bilo koje, ili bilo koje odgovarajuće, mere u izvršenju pilot-presude o meritumu (čl. 46 Konvencije) Sud donese presudu kojom briše „pilot“-predstavku na osnovu prijateljskog poravnanja (čl. 37, st. 1 (b) i čl. 39) ili dodeljuje pravično zadovoljenje podnosiocu predstave (čl. 41). Ipak, imajući u vidu sistemski ili strukturni nedostatak koji je doveo do nalaza o povredi Konvencije u pilot-presudi, jasno je da je za efikasno funkcionisanje sistema Konvencije poželjno da se zaštita prava pojedinca i opšta zaštita odvijaju paralelno. Tužena država je sposobna da neophodne pojedinačne i opšte mere preduzima u isto vreme i da pristupi prijateljskom poravnanju s podnosiocem predstave na osnovu sporazuma koji bi sadržao obe kategorije mera, time ojačavajući supsidijarno svojstvo sistema zaštite ljudskih prava Konvencije i olakšavajući vršenje dužnosti Suda i Komiteta ministara po članovima 41 i 46 Konvencije. Propust tužene države da postupi na taj način po definiciji bi stavio sistem Konvencije pod veći pritisak i potkopao njeno supsidijarno svojstvo.

37. U takvim okolnostima, u odlučivanju da li da ovu predstavku briše sa svoje liste u skladu sa članovima 39 i 37, stav 1 (b) Konvencije

po osnovu toga da je stvar razrešena i da poštovanje ljudskih prava ustanovljenih Konvencijom i protokolima uz nju ne zahteva njegovo dalje ispitivanje, Sud bi trebalo da uzme u obzir ne samo situaciju u kojoj se nalazi sam podnosilac predstavke već takođe i mere čiji je cilj ispravljanje nedostatka u poljskom pravnom poretku za koji je u glavnoj presudi ustanovljeno da je uzrok utvrđenog kršenja.

### *C. Uslovi prijateljskog poravnanja koje su stranke dogovorile*

38. U vezi s ovim, Sud napominje da se prijateljsko poravnanje koje su postigli g. Broniowski i Vlada Poljske bavi kako opštim tako i pojedinačnim aspektima nalaza Suda u glavnoj presudi da je postojala povreda prava na imovinu po članu 1 Protokola br. 1. Već u prvoj klauzuli sporazuma je izričito navedeno da uslovi poravnanja uzimaju u obzir „ne samo interese pojedinačnog podnosioca predstavke ... i štetu koju je on pretrpeo kao posledicu povrede prava na imovinu koju je ustanovio Sud u ovom slučaju, već takođe i interese i štetu podnosilaca u sličnim predstavkama pred ovim Sudom ili koje bi mogle da mu budu podnete“, i „obavezu Vlade Poljske po članu 46 Konvencije da u izvršenju glavne presude preduzme mere obeštećenja ne samo u pogledu g. Broniovskog već takođe i opšte mere koje se odnose na druge potražioce u vezi s rekom Bug“ (vidi gore, st. 31). Time su stranke priznale implikacije, za svrhu njihovog prijateljskog poravnanja, glavne presude kao pilot-presude.

#### 1. Opšte mere

39. Pre poravnanja, tužena Država je usvojila amandmane na zakonske propise, u vidu Zakona od jula 2005. godine (vidi gore, st. 18–20), koji su, kako je predviđeno preambulom sporazuma, „doneti s ciljem uzimanja u obzir nalaza iznetih u glavnoj presudi ovoga Suda kao i nalaza presude Ustavnog suda od 15. decembra 2004. godine“ (vidi gore, st. 10–11, 14–17 i 31).

U glavnoj presudi Sud je odredio da je neopravdano ometanje „mirnog uživanja imovine“ podnosioca predstavke zajemčeno članom 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju izviralo iz ponašanja Države tako što su „vlasti [Poljske], namećući niz ograničenja na primenu 'prava na zamenu' podnosioca predstavke, i primenjujući prakse koje su to pravo činile neprimjenjivim u praksi, učinile to pravo iluzornim i uništile njegovu suštinu“ (vidi predmet *Broniowski*, st. 185). Sud je takođe primetio u pogledu pravnog gašenja „prava na zamenu“ podnosioca predstavke Zakonom od decembra 2003. godine (*ibid*, st. 186) da ne postoji „nikakav uverljiv

razlog zašto bi tako beznačajan iznos [2% obeštećenja koje je porodica podnosioca predstavke već bila primila] mogao da ga liši *per se* mogućnosti dobijanja makar jednog dela onoga na šta ima pravo na jednakom osnovu kao i drugi potražiocu u vezi s imovinom oko reke Bug (*ibid*, st. 185 *in fine*). Cilj Zakona od jula 2005. godine uzetog zajedno s obećanjem Države u izjavi datoj u prijateljskom poravnanju očigledno je da odstrani ova praktična i pravna ograničenja primene „prava na zamenu“ za potražioce u vezi s rekam Bug. Isto tako, cilj Zakona od jula 2005. godine je da odstrani restriktivne aspekte Zakona od decembra 2003. godine koje je Ustavni sud osudio u obrazloženju presude iz decembra 2004. godine, poimence najviši iznos obeštećenja od 50.000 PLN i isključenje bilo kakvog naknadnog „prava na zamenu“ za sve potražioce, uljučujući podnosioca predstavke u ovom predmetu, koji su ranije već bili dobili neku naknadu, i to u bilo kom iznosu (vidi gore, st. 10–11).

Sud primećuje da je u toj presudi Ustavni sud, vršeći svoju dužnost tumačenja i primene Ustava Poljske, odigrao značajnu ulogu u ustanovljavanju normi poštovanja ljudskih prava za zakonodavnu i izvršnu vlast Poljske (vidi predmet *Broniowski* st. 77–86; i st. 14–17 gore) pa time stvorio u domaćem pravnom poretku bolje uslove obezbeđenja „prava i sloboda ustanovljenih ... Konvencijom“, u primeni načela supsidijarnosti propisanog članom 1 Konvencije.

40. Što se tiče izjave Države u prijateljskom poravnanju u pogledu opštih mera, Sud primećuje da se njen sadržaj tiče kako funkcionisanja u budućnosti zakonodavnog plana u vezi s rekam Bug tako i obeštećenja za materijalnu i nematerijalnu štetu nanetu u prošlosti koju su pretrpeli potražiocu u vezi s imovinom oko reke Bug kao posledicu manjkavosti tog plana u prošlosti.

41. Država je posebno pomenula određene pravne lekove dostupne u građanskom pravu u vezi s omogućavanjem preostalim potražiocima da traže naknadu štete pred sudom u Poljskoj na ime materijalne i nematerijalne štete izazvane sistemskom situacijom za koju je u glavnoj presudi ustanovljeno da predstavlja kršenje člana 1 Protokola br. 1 i da traže zadovoljenje, što bi po članu 41 Konvencije bilo moguće ukoliko bi se Sud njihovim slučajevima bavio pojedinačno.

Čini se da je postojanje pravnog leka u građanskom pravu u pogledu materijalne štete izazvane činjenjem ili nečinjenjem Države jasno ustanovljeno u svetlu sudske prakse poljskih sudova, posebno Vrhovnog suda (vidi gore, st. 22–28).

S druge strane, nešto manje jasan je odnos poljskog prava u pogledu ostvarenja obeštećenja od države za nematerijalnu štetu (vidi gore, st. 29–30). U izjavi datoj u prijateljskom poravnanju, tužena Država je iznela stav da je naknada u naturi za nematerijalnu štetu koju su u prošlosti pretrpeli potražioci u vezi s rekom Bug već bila pružena time što je Zakon od jula 2005. godine ponudio povoljnije modalitete primene „prava na zamenu“. Pored toga, Država se obavezala da ne osporava da bi član 448 uzet zajedno sa članom 23 Građanskog zakonika bio u stanju da pruži pravni osnov za zahtev za naknadu štete u vezi s nematerijalnom štetom, ako bi bilo koji potražilac u vezi s oblašću reke Bug želeo da takvu tužbu podnese sudu u Poljskoj.

42. Mišljenje je Suda da je Država dopunjenim pravnim propisima i izjavom datom u prijateljskom poravnanju pokazala iskrenu nameru da preduzme mere za ispravljanje sistemskih nedostataka koje je ovaj Sud našao u glavnoj presudi a Ustavni sud Poljske u presudi iz decembra 2004. godine. Iako je članom 46 Konvencije predviđeno da je u pogledu nadzora nad izvršenjem glavne presude ovog Suda za procenu opštih mera i njihove primene odgovoran Komitet ministara (vidi takođe pravilo 43, st. 3 Poslovnika Suda), a Sud, u korišćenju svoje nadležnosti da odlučuje da li da sa svoje liste predmeta briše neki predmet po članu 37, stav 1 (b) i članu 39 nakon postizanja prijateljskog poravnanja stranaka, ne može a da se ne osloni na stvarne i obećane postupke tužene Države u pogledu preduzimanja mera za ispravljanje nedostataka kao pozitivnog činioca u pogledu „poštovanja ljudskih prava ustanovljenih Konvencijom i njenim protokolima“ (vidi gore, st. 37).

## 2. Pojedinačne mere

43. Što se tiče naknade pružene samom podnosiocu predstavke, g. Broniowski, Sud primećuje da iznos koji će mu biti isplaćen prema poravnanju pruža kako ubrzano zadovoljenje njegovog „prava na zamenu“ po zakonodavnom planu u vezi s rekom Bug koji je na snazi nakon Zakona od jula 2005. godine tako i obeštećenje za sve materijalne i nematerijalne štete koje je pretrpeo. On je takođe i dalje slobodan da traži i dobije obeštećenje u iznosu iznad sadašnjeg limita na naknade od 20% predviđenog Zakonom od jula 2005. godine u meri u kojoj to zakoni Poljske dozvole u budućnosti, a nema ničega što bi sprečilo osporavanje tog limita od 20% ili pred Ustavnim sudom Poljske ili pred ovim Sudom (vidi klauzule 6 i 10 sporazuma, g. 31).

### *D. Zaključak*

44. Imajući u vidu sve prethodno, Sud smatra da je poravnanje u ovom predmetu zasnovano na poštovanju ljudskih prava kako je predviđeno Konvencijom i njenim protokolima (čl. 37, st. 1 *in fine* Konvencije i pravilo 62, st. 3 Poslovnika Suda).

Sledi da predmet treba brisati s liste predmeta.

#### IZ OVIH RAZLOGA, SUD JEDNOGLASNO

1. Prima k znanju uslove sporazuma o prijateljskom poravnanju i modaliteta obezbeđenja poštovanja obaveza preuzetih u istom (pravilo 43, st. 3 Poslovnika Suda);
2. Odlučuje da predmet briše s liste predmeta.

Sačinjeno na engleskom i francuskom, stranke su pismenim putem obavestene 28. septembra 2005. godine, u skladu s pravilom 77, stavovi 2 i 3 Poslovnika Suda.

L. Vildhaber  
Predsednik

P. Mahoni  
Sekretar Suda