

EVROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA
ČETVRTO ODELJENJE

PREDMET GORRAIZ LIZARRAGA I DRUGI protiv ŠPANIJE
(Predstavka broj 62543/00)

PRESUDA

STRAZBUR
27. april 2004. godine

PRESUDA JE PRAVNOSNAŽNA
10. novembra 2004. godine

U predmetu **Gorraiz Lizarraga i drugi protiv Španije**,
Evropski sud za ljudska prava, (Četvrto odeljenje), na zasedanju Veća u sastavu:
Sir Nicolas BRATZA, predsednik,
g. M. PELLONPÄÄ,
g. A. PASTOR RIDRUEJO,
g. J. CASADEVALL,
g. S. PAVLOVSKI,
g. L. GARLICKI,
gđa E. FURA-SANDSTRÖM, *sudije*,
i g. M. O'BOYLE, *sekretar Odeljenja*,
Posle razmatranja predmeta na sednicama zatvorenim za javnost 4. novembra i 23. marta
2004. godine,
Izriče sledeću presudu, koja je usvojena poslednjeg gorenavedenog datuma:

POSTUPAK

1. Predmet je formiran na osnovu predstavke (br. 62543/00) protiv Kraljevine Španije koju su Sudu, na osnovu člana 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Konvencija”), podneli petoro španskih državljana: g. Mateo Kruz Goraiz Lisaraga, gđa Katalina Ečamendi Ero, g. Fransisko Havijer Goraiz Ečamendi, g. Migel Jesus Goraiz Ečamendi i g. Fermin Luis Goraiz Ečamendi („podnosioci”), kao i udruženje *Coordinadora de Itoiz* („udruženje podnosilac”), dana 12. septembra 2000. godine.
2. Podnosiocima su zastupali g. M. H. Bomont Aristu i g. H. L. Bomont Aristu, advokati sa praksom u Pamploni i Madridu. Špansku Vladu („Vlada”) zastupao je njen zastupnik, g. H. Borego Borego, načelnik Pravne službe za ljudska prava Ministarstva pravde, do 31. januara 2003. godine. Nakon toga, zastupao ju je g. I. Blasko Lozano, novi zastupnik Vlade i načelnik Pravne službe za ljudska prava Ministarstva pravde.
3. Pozivajući se na član 6. stav 1. Konvencije, podnosioci su tvrdili da nisu imali pravično suđenje u sudskom postupku koji su pokrenuli radi obustave izgradnje brane Itoiz, u tome što im je uskraćena dozvola da učestvuju u postupku povodom upućivanja prethodnog pitanja u pogledu ustavnosti Zakona Autonomne Pokrajine br. 9/1996 od 17. juna 1996. godine, dok su zastupnik Države i Državno tužilaštvo imali mogućnost da podnesu svoje pismene primedbe Ustavnom sudu.

Oni su se takođe žalili da je sporni zakon Autonomne Pokrajine donet sa ciljem da se spreči izvršenje pravosnažne presude Vrhovnog suda. Po njihovom mišljenju, donošenjem tog zakona povređeno je njihovo pravo na pravično suđenje zagarantovano članom 6. stav 1, a za prvih petoro podnosilaca i njihovo pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života i doma, zagarantovano članom 8. Konvencije, kao i njihovo pravo na mirno uživanje imovine, zagarantovano članom 1. Protokola br. 1.

4. Pred predstavka je dodeljena Četvrtom veću Suda (pravilo 52. stav 1. Poslovnika Suda). U okviru tog veća, Veće koje će razmatrati predmet (član 27. stav 1. Konvencije) obrazovano je u skladu sa pravilom 26. stav 1. Poslovnika.
5. Odlukom od 14. januara 2003. godine, Veće je proglasilo predstavku dopuštenom i rezervisalo svoj stav u pogledu preliminarne pitanja Vlade o tome da li prvih petoro podnosilaca nemaju status „žrtve” i da li su propustili da iscrpe domaće pravne lekove, kao i u pogledu prigovora da član 6. stav 1. nije primenjiv na postupak koji je pokrenulo udruženje podnosilac.
6. Dana 1. aprila 2003. godine, Veće je odlučilo, imajući u vidu okolnosti predmeta, da odbije zahtev za privremenu meru iz pravila 39. Poslovnika Suda koji su podneli podnosioci.
7. Podnosioci i Vlada su podneli svoje pismene primedbe o meritumu predmeta (pravilo 59. stav 1).

ČINJENICE

I. OKOLNOSTI PREDMETA

8. Prvih petoro podnosilaca su pojedinačni španski državljani koji žive u Itoizu (pokrajina Navara). Treći podnosilac je takođe predsednik i zakonski zastupnik šestog podnosioca, udruženja *Coordinadora de Itoiz*. Prvi, drugi, četvrti i peti podnosilac su članovi ovog udruženja.

A. Pozadina predmeta

9. Predmet je nastao iz građevinskog projekta iz februara 1989. godine za izgradnju brane u Itoizu (pokrajina Navara), koja bi dovela do plavljenja tri rezervata prirode i nekoliko malih sela, uključujući Itoiz, u kome podnosioci žive. Prema navodima Vlade, ukupan broj vlasnika zemljišta pogođenih izgradnjom brane je 159, od kojih trinaest živi u samom Itoizu.
10. Dana 6. maja 1988. godine osnovano je udruženje *Coordinadora de Itoiz*; u njegovom statutu se, između ostalog, navodi da je njegov cilj „usklađivanje napora njegovih članova usmerenih na protivljenje izgradnji brane Itoiz i zastupanje alternativnog načina života na tom lokalitetu, zastupanje i zaštita područja pogođenog izgradnjom brane i interesa tog područja pred svim zvaničnim organima svih nivoa, bilo da su lokalni, pokrajinski, državni ili međunarodni, kao i podizanje svesti javnosti o uticaju ove brane”.

Ministarskim dekretom od 2. novembra 1990. godine, Ministarstvo javnih radova usvojilo je projekat brane Itoiz.

B. Upravni spor pred Nacionalnim sudom (*Audiencia Nacional*)

11. Godine 1991. sela obuhvaćena izgradnjom brane i udruženje podnosilac podneli su tužbu u upravnom sporu Nacionalnom sudu (*Audiencia Nacional*) protiv ministarskog dekreta od 2. novembra 1990. godine. Tužba se zasnivala na nekoliko navoda o nezakovitostima koje su, po njihovom mišljenju, opterećivale postupak informisanja javnosti o predloženoj brani, na činjenici da je projekat usvojen bez prethodnog odobrenja hidroloških planova za svaki rečni

sliv ili nacionalnog hidrološkog plana, kao i na nedostatku javnog ili društvenog interesa kome bi projekat služio. Oni su takođe tvrdili da je projekat u suprotnosti sa zakonodavstvom o zaštiti životne sredine, budući da nije izrađena studija o proceni uticaja na životnu sredinu. Konačno, skrenuta je pažnja suda na uticaj projekta na rezervate prirode i staništa unutar predmetnog područja u svetlu preporuka Saveta Evrope o građevinskim radovima u Pirinejima i zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije.

12. Presudom od 29. septembra 1995. godine, Nacionalni sud (*Audiencia Nacional*) delimično je usvojio tužbeni zahtev, smatrajući posebno da je, prema zakonu, planirana brana morala da se zasniva na nacionalnom hidrološkom planu, koji nije bio izrađen kada je projekat odobren. Sud je takođe prihvatio zahtev za precizno određivanje zaštitnih zona oko rezervata prirode pogođenih branom i za specifikaciju korišćenja kamenoloma koje bi bilo neophodno za njenu izgradnju.
13. Udruženje podnosilac je podnelo zahtev za hitno izvršenje presude i, posebno, za obustavu radova na izgradnji brane. Odlukom od 24. januara 1996. godine, Nacionalni sud (*Audiencia Nacional*) doneo je rešenje o odlaganju izvršenja/obustavi radova, ali je naložio da se preduzmu neophodne mere kako bi se obezbedio završetak već započetih radova i održavanje i bezbednost već završenih radova, uz uslov da udruženje podnosilac uplati jemstvo.
14. Sve stranke u postupku podnale su žalbe (*súplica*) protiv odluke od 24. januara 1996. godine. U kontekstu privremenog izvršenja svoje presude od 29. septembra 1995. godine i, posebno, radi očuvanja zaštitnih zona oko tri rezervata prirode pogođena projektom, Nacionalni sud (*Audiencia Nacional*) je, odlukom od 6. marta 1996. godine, zabranio punjenje akumulacije i preseljenje obuhvaćenog stanovništva.

C. Donošenje Zakona Autonomne Pokrajine Navara br. 9/1996

15. Dana 17. juna 1996. godine Parlament Autonomne Pokrajine Navare (*parlamento foral de Navarra*) doneo je Pokrajinski zakon (*ley foral*) br. 9/1996 o prirodnim lokalitetima Navare („Zakon Autonomne Pokrajine iz 1996.“). Ovim zakonom izmenjen je Zakon Autonomne Pokrajine br. 6/1987 od 10. aprila 1987. godine, posebno u pogledu mogućnosti preklasifikacije zaštitnih zona ili izvođenja aktivnosti unutar njih u svrhu izgradnje infrastrukture za koju je proglašen opšti ili javni interes. Prema navodima podnosilaca, ovaj zakon je omogućio nastavak radova na izgradnji brane, uz posledičnu degradaciju zaštićenog prirodnog lokaliteta.

Primenjujući Zakon Autonomne Pokrajine iz 1996. godine, Vlada Autonomne Pokrajine je donela Dekret br. 307/1996 od 2. septembra 1996. godine, kojim su određene periferne zaštitne zone za određene rezervate prirode i stroge rezervate prirode u Navari.

D. Žalba po vanrednom pravnom leku (kasacija) Vlade i Vlade Autonomne Pokrajine Navare protiv presude Nacionalnog suda (*Audiencia Nacional*)

16. U međuvremenu, zastupnik Države i Vlada Autonomne Pokrajine Navare podneli su žalbu po vanrednom pravnom leku (kasaciju) protiv presude Nacionalnog suda (*Audiencia Nacional*) od 29. septembra 1995. godine. Presudom od 14. jula 1997. godine, Vrhovni sud je definitivno poništio projekat brane u delu koji se odnosi na zaštitne zone od 500 metara oko rezervata prirode RN 9, 10 i 11. Kao rezultat ove presude, veličina planirane brane, a time i područja koje treba da bude poplavljeno, smanjena je, čime je selo Itoiz, u kome se nalazila nepokretna imovina podnosilaca, spašeno od potapanja.

E. Postupak za izvršenje presude Vrhovnog suda

17. Radi izvršenja presude Vrhovnog suda, rešenjem od 4. septembra 1997. godine, Nacionalni sud (*Audiencia Nacional*) proglasio je konačnim mere privremenog izvršenja naložene 6. marta 1996. godine, a koje se odnose na zabranu punjenja akumulacije i druge povezane radove. Pre odlučivanja o pitanju eventualne obustave radova na izgradnji zagata (nasipa), Nacionalni sud (*Audiencia Nacional*) je pozvao stranke da se izjasne i podnesu svoje pismene primedbe o posledicama novog Zakona Autonomne Pokrajine iz 1996. godine, posebno u pogledu zaštitnih zona oko svih rezervata prirode predviđenih tim zakonom, kao i o uticaju maksimalnog nivoa poplavnog talasa na zaštitne zone rezervata na koje se odnosio poništeni projekat.
18. Centralni državni organi i Vlada Autonomne Pokrajine Navare tvrdili su pred Nacionalnim sudom (*Audiencia Nacional*) da je izvršenje presude Vrhovnog suda od 14. jula 1997. godine postalo pravno nemoguće, utoliko što je Zakonom Autonomne Pokrajine iz 1996. godine ukinut status zaštitne zone za područje unutar rezervata prirode koje je trebalo da bude poplavljeno. Shodno tome, uzimajući u obzir tu zakonsku izmene, postalo je moguće izvođenje planiranih javnih radova unutar tih zaštitnih zona.
19. Udruženje podnosilac je osporilo argumentaciju vlasti, tvrdeći da je Zakon Autonomne Pokrajine iz 1996. godine neprimenjiv u konkretnom predmetu, budući da je donet nakon upravnih odluka donetih u osporenom postupku i nakon presude Nacionalnog suda (*Audiencia Nacional*) i dva rešenja o privremenom izvršenju. Alternativno, udruženje podnosilac je zatražilo da se određene odredbe Zakona Autonomne Pokrajine upute Ustavnom sudu radi donošenja prethodne odluke o njihovoj ustavnosti, posebno onih koje ovlašćuju ukidanje statusa zaštitne zone za tri rezervata prirode u području koje treba poplaviti, što bi, prema navodima udruženja podnosioca, omogućilo završetak radova i dovelo do toga da akumulacija pokrije područje predviđeno prvobitnim planovima.

F. Upućivanje prethodnog pitanja Ustavnom sudu

20. Rešenjem od 1. decembra 1997. godine, Nacionalni sud (*Audiencia Nacional*) zatražio je od Ustavnog suda da odluči o prethodnom pitanju koje je podnelo udruženje podnosilac. Rešenjem od 21. maja 1998. godine, Ustavni sud je proglasio zahtev nedopuštenim zbog određenih nedostataka u njegovom podnošenju, koji su se, međutim, mogli otkloniti.
21. Radi otklanjanja gorenavedenih nedostataka, Nacionalni sud (*Audiencia Nacional*) je 28. maja 1998. godine pozvao stranke kako bi saslušao njihove izjašnjenja o određenim aspektima Zakona Autonomne Pokrajine čija je ustavnost osporena pred Ustavnim sudom, kao i o ustavnosti člana 18. stav 3. (A.1.) i (B) tog zakona. Udruženje podnosilac je podnelo svoje pismene primedbe 10. juna 1998. godine. Rešenjem od 17. juna 1998. godine, Nacionalni sud (*Audiencia Nacional*) ponovo je zatražio od Ustavnog suda da odluči o prethodnom pitanju ustavnosti i proširio je pitanje kako bi obuhvatilo novu tačku koju je istaklo udruženje podnosilac, odnosno član 18. stav 3. (B) (B.1.) Zakona Autonomne Pokrajine.
22. Rešenjem od 21. jula 1998. godine, Ustavni sud je proglasio dopuštenim pitanja pokrenuta u okviru prethodnog pitanja. Na osnovu člana 37. stav 2. Zakona o uređenju sudova, dostavio je obaveštenje o pitanjima Kongresu poslanika, Senatu, Vladi i Parlamentu Navare, kao i španskoj Vladi, i pozvao ih da podnesu svoje pismene primedbe u roku od petnaest dana. Ustavni sud je pismene primedbe zastupnika Države primio 4. septembra 1998. godine. Vlada i Parlament Navare podneli su svoje pismene primedbe 11, odnosno 15. septembra 1998. godine. Pismene primedbe Vrhovnog državnog tužioca podnete su 29. septembra 1998. godine. Predsednik Kongresa poslanika naveo je da Kongres neće podnositi primedbe. Predsednik Senata zatražio

je da se Senat smatra strankom u postupku i ponudio svoju pravnu pomoć. Dana 1. marta 2000. godine Nacionalni sud (*Audiencia Nacional*) je prosledio Ustavnom sudu podneske koje je podnelo udruženje podnosilac tokom postupka pred njim. Ovi podnesci, od 29. septembra 1997, 10. juna 1998. i 28. februara 2000. godine, formalno su uvršteni u spise predmeta kod Ustavnog suda.

G. Presuda Ustavnog suda

23. U presudi od 14. marta 2000. godine, Ustavni sud je, zasedajući u punom sastavu (Velikom veću), odlučio da su osporene odredbe Zakona Autonomne Pokrajine iz 1996. godine u skladu sa Ustavom. Na samom početku je primetio da je izvršenje presude Vrhovnog suda od 14. jula 1997. godine, donete u skladu sa Zakonom Autonomne Pokrajine Navare br. 6/1987, postalo nemoguće od stupanja na snagu Zakona Autonomne Pokrajine iz 1996. godine, utoliko što je poništen projekat bio u skladu sa novim zakonom.

24. Ispitujući svrhu Zakona Autonomne Pokrajine iz 1996. godine, Ustavni sud je zauzeo sledeći stav:

„... Njegova svrha je uspostavljanje opšteg sistema zaštite životne sredine prirodnih lokaliteta u Autonomnoj Pokrajini Navari. Shodno tome, ovaj sistem zaštite [bio je] primenjiv ... na rezervate prirode koji su već identifikovani u prethodnom zakonu Autonomne Pokrajine, iako se suštinska razlika između pravnih režima uspostavljenih ovim dvama zakonima sastoji u uređenju perifernih zaštitnih zona.”

25. Ustavni sud je utvrdio, kao prvo, da se ovo ne može smatrati zakonskim rešenjem za konkretan problem tri periferne zone oko tri rezervata prirode pogođena izgradnjom brane Itoiz i, kao drugo, da su izjave i parlamentarne inicijative pojedinih političara koje su, po mišljenju Nacionalnog suda (*Audiencia Nacional*), pokazivale da je glavni cilj Zakona Autonomne Pokrajine iz 1996. bio da spreči izvršenje presude Vrhovnog suda, beznačajne za procenu toga da li je došlo do povrede načela zakonitosti. Ustavni sud je takođe odlučio da je, imajući u vidu značaj pitanja pokrenutog izgradnjom brane Itoiz, koje se nije moglo jednostavno zanemariti, bilo opravdano to što je u obrazloženju koje je pratilo Zakon Autonomne Pokrajine iz 1996. godine posebno pomenuta svrha i sredstva zaštite životne sredine u perifernim zaštitnim zonama oko tri gorenavedena rezervata prirode.

26. U pogledu navodne povrede prava na pravično suđenje, utoliko što je Zakon Autonomne Pokrajine iz 1996. godine sada sprečavao izvršenje presude Vrhovnog suda kojom je delimično poništen projekat brane Itoiz, Ustavni sud je smatrao da činjenica da je u međuvremenu donet novi zakon kojim se menja pravni režim primenjiv na periferne zaštitne zone i zamenjuje prethodni zakon na osnovu kog je projekat proglašen delimično ništavim, sama po sebi nije nespojiva sa pravom na izvršenje sudskih odluka, kako je to zajamčeno članom 24. Ustava.

27. Pozivajući se na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava i, posebno, na presude u predmetima *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis protiv Grčke* (9. decembar 1994, Serija A br. 301-B) i *Papageorgiou protiv Grčke* (22. oktobar 1997, Izveštaji o presudama i odlukama 1997-VI), Ustavni sud je ispitao da li je nemogućnost izvršenja presude Vrhovnog suda kao posledica donošenja Zakona Autonomne Pokrajine iz 1996. godine bila opravdana u svetlu vrednosti i dobara zaštićenih Ustavom. Nakon što je utvrdio da je zaštita životne sredine zajamčena Ustavom, Ustavni sud je ispitao da li je šteta nastala usled neizvršenja sporne presude bila srazmerna zaštićenim ili osporenim interesima ili je, sa druge strane, bila bespredmetna, prekomerna ili uzrok jasne neravnoteže između suprotstavljenih interesa. Utvrdio je da su i presuda Vrhovnog suda od 14. jula 1997. godine i novi Zakon Autonomne

Pokrajine iz 1996. imali za cilj garantovanje postojanja periferne zaštitne zone oko tri rezervata prirode pogođena izgradnjom brane. Ustavni sud je dalje primetio da sistem perifernih zaštitnih zona uveden ovim novim zakonom sam po sebi nije smatran arbitrarnim u odluci Nacionalnog suda (*Audiencia Nacional*); niti su nove granice zona smatrane odgovornim za ozbiljno degradiranje životne sredine. Shodno tome, zauzeo je stav da je ravnoteža opštih interesa poštovana i da nema jasnog nedostatka proporcionalnosti između suprotstavljenih interesa. Prema tome, osporene odredbe nisu se mogle smatrati suprotnim članu 24. stav 1. Ustava.

28. U pogledu argumenta da su se nova pravna pravila koja uređuju periferne zaštitne zone oko rezervata prirode našla u zakonu, a ne u podzakonskom aktu (uredbi/pravilniku), kao što je to ranije bio slučaj, te da je to podnosiocima uskratilo mogućnost kontrole akata uprave putem upravnog spora ili izvršnog postupka, Ustavni sud je primetio da ne postoji zakonska odredba koja zahteva da se određene materije uređuju podzakonskim aktima. Dodao je da novi zakon ne predstavlja pojedinačni/posebni zakon donet za konkretan slučaj (*ad causam* zakon), već je po formi i suštini opšteg karaktera, te je istakao da se zakoni mogu osporavati pred Ustavnim sudom putem pravnog leka predviđenog članom 163. Ustava.

Shodno tome, Ustavni sud je odbio zahtev za donošenje prethodne odluke. Presuda je objavljena u Službenom glasniku dana 14. aprila 2000. godine.

II. RELEVANTNO DOMAĆE PRAVO

A. Ustav

29. Relevantne odredbe Ustava glase:

Član 161. stav 1.

„Ustavni sud je nadležan za celu teritoriju Španije i nadležan je da odlučuje o:

- (a) žalbama/zahtevima za ocenu neustavnosti zakona i propisa sa zakonskom snagom ...;
- (b) pojedinačnim ustavnim žalbama (*recurso de amparo*) zbog povrede prava i sloboda iz člana 53. stav 2. Ustava, pod okolnostima i na način utvrđen zakonom;
- (c) sporovima između Države i Autonomne Pokrajine ili između različitih Autonomnih Pokrajina o obimu njihovih nadležnosti. ...”

Član 163.

„Ako u toku postupka sudski organ smatra da bi odredba koja ima status zakona, a koja je primenjiva u postupku i od čije punovažnosti zavisi njegova odluka, mogla biti u suprotnosti sa Ustavom, uputiće to pitanje Ustavnom sudu pod okolnostima, na način i sa dejstvom – koje ni u kom slučaju neće uključivati odlažuće dejstvo – koji se uređuju zakonom.”

Član 164.

„1. Presude Ustavnog suda objavljuju se u Službenom glasniku Države zajedno sa svim izdvojenim mišljenjima. Konačne su od narednog dana od dana objavljivanja i protiv njih nije dozvoljena žalba. Presude kojima se zakon ili pravilo sa zakonskom snagom proglašavaju neustavnim, kao i sve presude koje nemaju isključivo dejstvo *in personam* (prema određenom licu), obavezujuće su za sve.

2. Osim ako u presudi nije drugačije navedeno, delovi zakona koji nisu proglašeni neustavnim ostaju na snazi.”

B. Organski zakon br. 2/1979 o Ustavnom sudu – Glava III, „O pitanjima ustavnosti koje upućuju sudije i sudovi”

30. Relevantne odredbe ovog zakona glase:

Član 35.

„1. Kada sudije ili sudovi, po službenoj dužnosti ili na zahtev stranke, smatraju da bi odredba koja ima status zakona, a koja je primenjiva u postupku i od čije punovažnosti zavisi njegova odluka, mogla biti u suprotnosti sa Ustavom, uputiće predmet Ustavnom sudu, u skladu sa odredbama ovog zakona.

2. Nadležni sudija ili sud uputiće zahtev tek kada je predmet spreman za suđenje i u roku predviđenom za donošenje presude. Moraju precizirati za koji se zakon ili odredbu sa statusom zakona tvrdi da je neustavna i za koji se član Ustava smatra da je povređen. Takođe moraju navesti tačne razloge zbog kojih ishod postupka zavisi od punovažnosti osporene odredbe. Pre donošenja konačne odluke o tome da li da uputi pitanje Ustavnom sudu, sudija ili sud će najpre saslušati izjašnjenja koja stranke i zastupnik Državnog tužilaštva žele da daju u pogledu relevantnosti pitanja u okviru neproduživog roka od deset dana koji važi za svakog od njih. Sudija donosi odluku u roku od tri dana nakon toga, bez potrebe za daljim radnjama. Protiv te odluke nije dozvoljena žalba. Međutim, pitanje ustavnosti može se ponovo pokrenuti u potonjem postupku sve dok presuda ne postane pravosnažna.”

Član 36.

„Sudija ili sud upućuje pitanja ustavnosti Ustavnom sudu slanjem overene kopije spisa glavnog predmeta i svih izjašnjenja datih na osnovu prethodnog člana.”

Član 37.

„1. Po prijemu spisa predmeta, Ustavni sud sprovodi postupak predviđen u stavu 2. ovog člana. Međutim, on može obrazloženom odlukom proglasiti upućeno pitanje nedopuštenim nakon što sasluša izjašnjenje isključivo Vrhovnog državnog tužioca, ukoliko nisu ispunjeni procesni uslovi ili je upućeno pitanje očigledno neosnovano.

2. Ustavni sud obaveštava Kongres poslanika i Senat (preko njihovih predsednika), Vrhovnog državnog tužioca i Vladu (preko Ministarstva pravde) o upućenom pitanju. Ako se ono odnosi na zakon ili odredbu sa statusom zakona koju je donela Autonomna Pokrajina, obaveštavaju se i zakonodavni i izvršni organi te Pokrajine. Svako od ovih tela ima pravo da stupi u postupak pred Ustavnim sudom i da da svoje izjašnjenje o pitanju ustavnosti u okviru neproduživog roka od petnaest dana koji važi za svakog od njih. Po isteku tog roka, Ustavni sud donosi presudu u roku od petnaest dana, osim ako donese obrazloženu odluku u kojoj objašnjava zašto smatra da je duži rok – koji ne može biti duži od trideset dana – neophodan.”

C. Zakon Autonomne Pokrajine br. 9/1996 od 17. juna 1996. godine o prirodnim lokalitetima u Navari („Zakon Autonomne Pokrajine iz 1996.”)

31. U obrazloženju Zakona Autonomne Pokrajine iz 1996. godine navodi se da tekst ima dva cilja: kao prvo, uspostavlja pravni sistem specifičan za Navaru radi zaštite, očuvanja i unapređenja onih delova njene teritorije koji sadrže prirodna dobra dostojna zaštite u skladu sa španskim zakonodavstvom i direktivama Evropske unije o zaštiti životne sredine; kao drugo, zakon ima za cilj usklađivanje zakonodavstva o prirodnim lokalitetima koje je donela Autonomna Pokrajina Navara.

Posebno, zakon navodi rezervate prirode i prirodne lokalitete u Navari koji su zaštićeni zakonom i određuje njihove granice. Takođe utvrđuje, za svaku vrstu zaštićenog lokaliteta, vrste aktivnosti i korišćenja koji su dozvoljeni ili zabranjeni. Član 18. glasi:

„Periferne zaštitne zone

1. Putem pokrajinskog zakona, Parlament Navare može odrediti granice ... perifernih zaštitnih zona oko Strogih rezervata prirode i Rezervata prirode, koje mogu biti diskontinuirane i čija je namena sprečavanje spoljnog uticaja na životnu sredinu ili predeo.

...

3. Propisi koji uređuju aktivnosti i korišćenje zemljišta unutar perifernih zaštitnih zona Strogih rezervata prirode, Rezervata prirode i Parkova prirode su sledeći:

(A) *Građevinski neobojene aktivnosti / Aktivnosti koje ne uključuju gradnju*

(A.1.) Može se odobriti sledeće: ... – Aktivnosti povezane sa izgradnjom infrastrukture koja je u javnom ili opštem interesu. ...

(B) *Građevinske aktivnosti*

(B.1.) Može se odobriti sledeće:

...

- Infrastruktura proglašena da je u javnom ili opštem interesu.

...”

PRAVO

32. Pozivajući se na član 6. stav 1. Konvencije, podnosioci su tvrdili da u sudskom postupku koji su pokrenuli radi obustave izgradnje brane Itoiz nisu imali pravično suđenje u tome što su sprečeni da učestvuju u postupku povodom odlučivanja o prethodnom pitanju ustavnosti Zakona Autonomne Pokrajine iz 1996. godine, dok su zastupnik Države i Državno tužilaštvo imali mogućnost da podnesu svoje pismene primedbe Ustavnom sudu.

Oni su se takođe žalili da je donošenje Zakona Autonomne Pokrajine iz 1996. godine imalo za cilj da spreči izvršenje pravosnažne presude Vrhovnog suda. Donošenjem tog zakona povređeno je njihovo pravo na pravično suđenje zajamčeno članom 6. stav 1. Konvencije, a u pogledu prvih petoro podnosilaca i njihovo pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života i doma, zaštićeno članom 8. Konvencije, kao i njihovo pravo na mirno uživanje imovine, zajamčeno članom 1. Protokola br. 1.

I. PRETHODNI PRIGOVORI VLADE

A. U pogledu nedostatka statusa „žrtve” kod podnosilaca i neiscrpljivanja domaćih pravnih lekova

33. Vlada je istakla da prvih petoro podnosilaca, koji su se obratili Sudu, nisu učestvovali u domaćem postupku koji se preispituje u ovoj predstavi. Pored toga, ni u jednom trenutku tokom osporenog postupka domaći sudovi nisu bili obavešteni o njihovom postojanju niti o postojanju njihove imovine. U tom kontekstu, Vlada je naglasila da objašnjenje podnosilaca zašto nisu učestvovali u domaćem postupku - naime, da bi to zahtevalo dug i skup postupak - nije ozbiljno. U pogledu imovine podnosilaca, primetila je da su postupci eksproprijacije za tu imovinu u toku i da su podnosioci u mogućnosti da u njima brane svoja „građanska prava i obaveze” bez ikakvih problema.

34. Podnosioci su naglasili jasne posledice osporenog postupka po njihova građanska prava. Kao prvo, istakli su da svi oni žive u Itoizu, gde se nalazi njihova nepokretna imovina. Izgradnja brane dovela bi do plavljenja ovog područja, a samim tim i njihovih domova i druge imovine. Pored toga, tvrdili su da su, kao članovi udruženja *Coordinadora de Itoiz* od njegovog osnivanja 1988. godine, učestvovali u postupku preko tog udruženja kao svog posrednika. Naglasili su neospornu direktnu vezu između njih i štete koja bi nastala izgradnjom brane, te su tvrdili da je upotrebljeni pravni lek bio jedini koji bi, u slučaju uspeha, omogućio definitivnu zaštitu

njihovih građanskih prava i interesa. U vezi sa tim, naglasili su da bi postupali nerazumno da je svako od njih podneo posebnu pojedinačnu tužbu/žalbu protiv predložene brane i tako ušao u dugačak i skup postupak sa istim konačnim ishodom kakav je postiglo udruženje. Štaviše, bilo je jasno da su od samog početka poverili udruženju odbranu svojih građanskih prava i interesa. To je, štaviše, bio logičan rezultat jednog od proklamovanih ciljeva udruženja, a to je „odbrana alternativnog načina života na tom lokalitetu”. U zaključku, tvrdili su da mogu da se smatraju žrtvama povrede u smislu člana 34. Konvencije.

- 35.** Sud podseća da, da bi se neko mogao pozvati na član 34. Konvencije, moraju biti ispunjena dva uslova: podnosilac mora spadati u jednu od kategorija podnosilaca navedenih u članu 34, i mora biti u stanju da dokaže da je žrtva povrede Konvencije. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, pojam „žrtve” mora se tumačiti autonomno i nezavisno od domaćih pojmova kao što su oni koji se odnose na pravni interes ili pravnu/poslovnu sposobnost za postupanje. Pored toga, da bi podnosilac mogao da tvrdi da je žrtva povrede Konvencije, mora postojati dovoljno direktna veza između podnosioca i štete za koju smatra da je pretrpeo usled navodne povrede (videti, između ostalih autoriteta, *Tauira and Others protiv Francuske*, br. 28204/95, odluka Komisije od 4. decembra 1995, Odluke i izveštaji 83-B, str. 112; *Association des amis de Saint-Raphaël et de Fréjus and Others protiv Francuske*, br. 38192/97, odluka Komisije od 1. jula 1998, DR 94-B, str. 124; *Comité des médecins à diplômes étrangers v. France and Others protiv Francuske* (odl.), br. 39527/98 i 39531/98, 30. mart 1999).

1. U pogledu toga da li je udruženje podnosilac imalo status „žrtve”

- 36.** U pogledu navoda udruženja podnosioca o povredi člana 6. stav 1. Konvencije, Sud primećuje da je to udruženje imalo svojstvo stranke u postupku koji je pokrenulo pred domaćim sudovima radi zaštite interesa svojih članova. Shodno tome, smatra da se udruženje podnosilac može smatrati žrtvom, u smislu člana 34, navodnih propusta u okviru odredbe na koju se poziva (videti *Association for the Protection of Car Purchasers and Others protiv Rumunije* (odl.), br. 34746/97, 10. jula 2001).

2. U pogledu statusa „žrtve” kod prvih petoro podnosilaca i iscrpljivanja domaćih pravnih lekova

- 37.** Sud na samom početku primećuje da je pitanje statusa žrtve, u svrhe člana 34. Konvencije, u konkretnom predmetu usko povezano sa zahtevom iscrpljivanja domaćih pravnih lekova iz člana 35. stav 1. U pogledu ove poslednje tačke, on ponavlja da se član 35. stav 1. mora primenjivati sa određenim stepenom fleksibilnosti i bez preteranog formalizma (videti, između ostalih autoriteta, *Cardot protiv Francuske*, presuda od 19. marta 1991, Serija A br. 200, str. 18, stav 34). Sud je dalje priznao da pravilo o iscrpljivanju domaćih pravnih lekova nije ni apsolutno niti se može primenjivati automatski; prilikom preispitivanja da li je ono poštovano, od suštinske je važnosti imati u vidu posebne okolnosti svakog pojedinačnog predmeta (videti *Van Oosterwijck protiv Belgije*, presuda od 6. novembra 1980, Serija A br. 40, str. 18, stav 35). To znači, posebno, da Sud mora realistično uzeti u obzir ne samo postojanje formalnih pravnih lekova u pravnom sistemu dotične Visoke strane ugovornice, već i kontekst u kome oni funkcionišu, kao i lične okolnosti podnosioca. On zatim mora ispitati da li je, u svim okolnostima predmeta, podnosilac učinio sve što se od njega razumno moglo očekivati da iscrpi domaće pravne lekove (videti, *mutatis mutandis*, sledeće presude: *Akdivar and Others protiv Turske*, 16. septembar 1996, Izveštaji 1996-IV, str. 1211, stav 69; *Aksoy protiv Turske*, 18. decembar 1996, Izveštaji 1996-VI, str. 2276, st. 53–54; i *Baumann protiv Francuske*, br. 33592/96, stav 40, 22. maj 2001).

38. U konkretnom predmetu, Sud primećuje da je udruženje podnosilac osnovano sa specifičnom svrhom odbrane interesa svojih članova od posledica izgradnje brane po njihovu životnu sredinu i domove. Pored toga, postupak pred domaćim sudovima, preko posrednika udruženja, odnosio se ne samo na spor oko zakonitosti ministarskog dekreta kojim se odobravaju odgovarajući radovi u svetlu primenjivog zakonodavstva o izgradnji brana, već je takođe naglašavao uticaj projekta na imovinska prava i način života članova udruženja usled promene njihovog mesta stanovanja. U svojim pravnim lekovima, udruženje podnosilac je, postupajući u ime svojih članova, više puta naglašavalo da bi izgradnja brane dovela do plavljenja nekoliko malih sela, uključujući zaselak Itoiz, gde su podnosioci imali svoje porodične domove. Iz ove perspektive, neosporno je da je projekat javnih radova, sa svim što je nosio sa sobom (eksproprijacija imovine, preseljenje stanovništva), imao direktne i dalekonežne posledice kako po imovinska prava podnosilaca, tako i po način života njihovih porodica (videti, *mutatis mutandis*, *Association des amis de Saint-Raphaël et de Fréjus and Others*, gorenavedenu, str. 131). Doduše, podnosioci nisu bili stranke u osporenom postupku u sopstveno ime, već preko posrednika udruženja koje su osnovali radi odbrane svojih interesa. Međutim, kao i druge odredbe Konvencije, i pojam „žrtva” u članu 34. mora se tumačiti na evolutivan način u svetlu uslova u savremenom društvu. Zaista, u savremenim društvima, kada se građani suoče sa posebno složenim upravnim odlukama, obraćanje kolektivnim telima kao što su udruženja predstavlja jedan od dostupnih načina, ponekad i jedini način koji im stoji na raspolaganju da efikasno zaštite svoje specifične interese. Štaviše, aktivna legitimacija udruženja za pokretanje sudskih postupaka radi zaštite interesa svojih članova priznata je u zakonodavstvu većine evropskih zemalja. To je upravo situacija koja je postojala u konkretnom predmetu. Sud ne može zanemariti tu činjenicu prilikom tumačenja pojma „žrtve”. Svako drugo, preterano formalističko tumačenje tog pojma učinilo bi zaštitu prava zajamčenih Konvencijom nedelotvornom i iluzornom.
39. Imajući u vidu posebne okolnosti predmeta, a posebno činjenicu da je udruženje podnosilac osnovano sa specifičnom svrhom odbrane interesa svojih članova pred sudovima i da su ti članovi bili direktno pogođeni projektom brane, Sud smatra da prvih petoro podnosilaca mogu tvrditi da su žrtve, u smislu člana 34, navodnih povreda Konvencije, kao i da su iscrpeli domaće pravne lekove u pogledu prigovora iz člana 6. stav 1. Konvencije.

B. Primenjivost člana 6. stav 1. Konvencije

1. Argumenti pred Sudom

40. Prema tvrdnji Vlade, nijedan od postupaka koje je pokrenulo udruženje podnosilac - bilo pred Nacionalnim sudom (*Audiencia Nacional*), Vrhovnim sudom ili Ustavnim sudom - nije se odnosio na „građanska prava i obaveze” u smislu člana 6. stav 1. Tužba koju je podnelo udruženje podnosilac imala je za cilj očuvanje zakonitosti i odbranu kolektivnih interesa kao što je zaštita životne sredine. Spor se ni u jednom trenutku nije ticao zaštite privatnih imovinskih prava. To je bilo potpuno jasno iz podnesaka koje je udruženje podnelo u prilog svojim različitim pravnim lekovima, a jasno je izraženo i u različitim odlukama domaćih sudova. Na kraju, problem neizvršenja presude Vrhovnog suda od 14. jula 1997. godine nije uticao ni na kakvo privatno pravo.
41. Pored toga, Vlada je smatrala da se konkretan predmet ne može porediti sa predmetom *Ruiz-Mateos protiv Španije* (presuda od 23. juna 1993, Serija A br. 262). Dok je Zakon o ekspropriaciji Rumase bio poseban zakon (*lex specialis*) koji je prvenstveno pogodio porodicu Ruiz-Mateos, Zakon Autonomne Pokrajine iz 1996. godine bio je zakon opšteg karaktera koji je uticao na veliki broj ljudi - odnosno, ne samo na udruženje podnosioca i njegove članove,

već i na desetine hiljada ljudi koji bi imali koristi od izgradnje brane Itoiz. Osim toga, Opšti obim ovog zakona izričito su priznali i Nacionalni sud i Ustavni sud. Dok se ustavno pitanje u predmetu *Ruiz-Mateos* nesumnjivo odnosilo na imovinska prava podnosilaca, pitanje u konkretnom predmetu nije se ticalo građanskih prava i obaveza, već zakonitosti predložene brane. Iz toga je sledilo da član 6. stav 1. nije bio primenljiv.

42. Podnosioci su odbacili argumentaciju Vlade. Bili su neosporno da je udruženje podnosilac postupalo radi zaštite pojedinačnih i privatnih prava i interesa svojih članova; istovremeno, bilo je jasno da se presuda Vrhovnog suda od 14. jula 1997. godine odnosila na zaštitu i konačno očuvanje njihovih ličnih prava i interesa kao članova udruženja. Po njihovom mišljenju, građanska prava članova udruženja bila su u pitanju od samog početka postupka, budući da je predložena brana pretela da presudno utiče na njihovu imovinu i način života. Tako je u tužbi/podnesku koju je udruženje podnelo protiv ministarskog dekreta od 2. novembra 1990. godine jasno navedeno da bi izgradnja brane imala za posledicu eksproprijaciju čitavog niza poljoprivrednih i drugih imanja, kao i preseljenje dotičnog stanovništva. Te posledice u pogledu imovine i pojedinaca pogođenih izgradnjom brane udruženje podnosilac je više puta isticalo tokom različitih postupaka. U zaključku, suprotno tvrdnjama Vlade, pred domaćim sudovima su nesumnjivo bila u pitanju „građanska” prava u smislu člana 6. stav 1.

2. Ocena Suda

43. Sud ponavlja da, da bi član 6. stav 1. bio primenljiv u svom „građanskom” aspektu, mora postojati spor (*contestation*) oko nekog „prava” za koje se, barem sa osnovanim razlozima, može tvrditi da je priznato u domaćem pravu. Spor mora biti stvaran i ozbiljan; može se odnositi ne samo na samo postojanje prava, već i na njegov obim i način vršenja. Ishod postupka mora biti direktno odlučujući za dotično pravo: sama neznatna veza ili udaljene posledice nisu dovoljne da bi član 6. stav 1. stupio na snagu (videti, na primer, sledeće presude: *Le Compte, Van Leuven and De Meyere protiv Belgije*, 23. jun 1981, Serija A br. 43, str. 21-22, stav 47; *Fayed protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 21. septembar 1994, Serija A br. 294-B, str. 45-46, stav 56; *Masson and Van Zon protiv Holandije*, 28. septembar 1995, Serija A br. 327-A, str. 17, stav 44; *Balmer-Schafroth and Others protiv Švajcarske*, 26. avgust 1997, Izveštaji 1997-IV, str. 1357, stav 32; i *Athanassoglou and Others protiv Švajcarske* [VV], br. 27644/95, stav 43, ESLJP 2000-IV; takođe videti *Syndicat des médecins exerçant en établissement hospitalier privé d'Alsace and Others protiv Francuske* (odl.), br. 44051/98, 31. avgust 2000).
44. U konkretnom predmetu, iako je nesporno da je postojao spor oko prava priznatog u domaćem pravu, postojala je nesaglasnost u pogledu njegovog predmeta. Prema tvrdnji Vlade, spor se ni u jednom trenutku nije odnosio na imovinska ili privatna prava udruženja, već na očuvanje zakonitosti i kolektivnih prava, tako da nijedno „građansko” pravo nije bilo u pitanju. S druge strane, udruženje podnosilac je tvrdilo da je postupalo radi zaštite pojedinačnih i privatnih prava i interesa svojih članova.
45. Sud primećuje da su postupci pred Nacionalnim sudom, a potom i pred Vrhovnim sudom, pored odbrane javnog interesa, imali za cilj i zaštitu određenih specifičnih interesa članova udruženja, odnosno njihovog načina života i nepokretnosti u dolini koja je trebalo da bude potopljena. Što se tiče postupka pred Ustavnim sudom u vezi sa zahtevom za donošenje prethodne odluke o ustavnosti, podnosioci naglašavaju da je to bio jedini način da se ospori Zakon Autonomne Pokrajine iz 1996. godine, budući da bi samo utvrđivanje neustavnosti moglo imati za posledicu zaštitu kako životne sredine, tako i njihovih domova i druge nepokretne imovine.

46. Doduše, aspekt spora koji se odnosio na odbranu javnog interesa nije se ticao građanskog prava na koje su prvih petoro podnosilaca mogli da se pozovu u sopstveno ime. Međutim, to nije bio slučaj sa drugim aspektom, naime sa posledicama izgradnje brane po njihov način života i imovinu. U svojim pravnim lekovima, udruženje podnosilac se žalilo na direktnu i konkretnu pretnju koja je visila nad ličnom imovinom i načinom života njegovih članova. Bez sumnje, ovaj aspekt pravnih lekova imao je „imovinsku” i građansku dimenziju, i zasnivao se na navodnoj povredi prava koja su takođe bila imovinske prirode (videti *Procola protiv Luksemburga*, presuda od 28. septembra 1995, Serija A br. 326, str. 14-15, stav 38).
47. Iako su postupci pred Ustavnim sudom naizgled imali sva obeležja javnopravnog postupka, oni su ipak bili odlučujući za konačni ishod postupka koji su podnosioci pokrenuli pred redovnim sudovima radi poništavanja projekta izgradnje brane. U konkretnom predmetu, upravni i ustavni postupak su se čak činili toliko međusobno povezanim da bi njihovo odvojeno razmatranje bilo veštačko i znatno bi oslabilo zaštitu pruženu u pogledu prava podnosilaca. Pokretanjem pitanja ustavnosti Zakona Autonomne Pokrajine, podnosioci su iskoristili jedino, iako indirektno, sredstvo koje im je stajalo na raspolaganju da bi se žalili na mešanje u njihovu imovinu i način života (videti gorenavedeni predmet *Ruiz-Mateos*, str. 24, stav 59). Stoga Sud smatra da se postupak u celini može smatrati takvim da se odnosi na građanska prava prvih petoro podnosilaca kao članova udruženja.
48. Shodno tome, član 6. stav 1. Konvencije bio je primenjiv na osporeni postupak.

II. NAVODNA POVREDA ČLANA 6. STAV 1. KONVENCIJE

49. Prema tvrdnji podnosilaca, u postupku pred Ustavnim sudom povodom ispitivanja pitanja ustavnosti koje je uputio Nacionalni sud (*Audiencia Nacional*) nije poštovano načelo jednakosti strana u postupku, kao sastavni deo prava na pravično suđenje zajamčenog članom 6. stav 1. Konvencije.
50. Podnosioci su u vezi sa tim tvrdili da su onemogućeni da učestvuju u postupku odlučivanja o prethodnom pitanju ustavnosti, dok su zastupnik Države i Državno tužilaštvo imali mogućnost da podnesu svoje pismene primedbe Ustavnom sudu. Usled toga, nisu bili u mogućnosti da pred tim sudom ističu svoje interese u pogledu ravnoteže koju je trebalo uspostaviti između suprotstavljenih interesa.
51. Podnosioci su takođe istakli da je Zakon Autonomne Pokrajine br. 9/1996 donet sa ciljem da se spreči izvršenje presude Vrhovnog suda, koja je postala pravosnažna i izvršna. Po njihovom mišljenju, to je predstavljalo mešanje zakonodavnog organa u ishod spora, što je u suprotnosti sa članom 6. stav 1, čiji relevantni deo glasi:
- „Radi zaštite njegovih građanskih prava i obaveza ..., svako ima pravo na pravičnu ... raspravu ... pred nezavisnim i neopredeljenim sudom osnovanim na osnovu zakona. ...”
52. Sud će redom ispitati prigovor zasnovan na navodnoj povredi načela jednakosti strana u postupku, a zatim prigovor koji se odnosi na navodno mešanje zakonodavnog organa u ishod spora.

A. Navodna povreda načela jednakosti strana u postupku

1. Izjašnjenja stranaka

(a) Podnosioci

53. Podnosioci su, kao prvo, istakli da je čitav niz odredaba Zakona Autonomne Pokrajine iz 1996. godine donet sa jedinom i isključivom svrhom da se zaobiđu razlozi za poništenje projekta izgradnje brane, a samim tim i da se onemogući izvršenje presude Vrhovnog suda koja je u tom pogledu postala pravosnažna. To nije bio zakon opšteg karaktera, već novi propis. Po njihovom mišljenju, jedini način da se ospori Zakon Autonomne Pokrajine iz 1996. bio je obraćanje Ustavnom sudu radi donošenja prethodne odluke. Utvrđivanje neustavnosti imalo bi za posledicu zaštitu kako životne sredine, tako i njihovog građanskog prava na mirno uživanje domova, stambenih objekata i druge nepokretne imovine. Oni nisu bili u mogućnosti da brane svoje stavove niti da se suprotstave argumentima protivnih stranaka ni pred Nacionalnim sudom (*Audiencia Nacional*) ni pred Ustavnim sudom, uprkos činjenici da je upravo udruženje podnosilac zahtevalo da se pokrene postupak za donošenje prethodne odluke o ustavnosti. Pored toga, Ustavni sud u svojoj presudi nije uzeo u obzir nijedan od njihovih argumenata. U vezi sa tim, podnosioci su naglasili da bi, da su imali priliku da učestvuju u postupku pred Ustavnim sudom, mogli da ponove i razviju svoje argumente i razloge koje su smatrali relevantnim za svoj predmet. Podnosioci su tvrdili da je sve to zajedno dovelo do povrede člana 6. stav 1. Konvencije.

(b) Vlada

54. Vlada je primetila da se, dok se u predmetu *Ruiz-Mateos* predmet odnosio na zakon o eksproprijaciji koji je prvenstveno pogađao porodicu Ruiz-Mateos, u konkretnom predmetu Zakon Autonomne Pokrajine iz 1996. godine primenjivao uopšteno, pogodivši ne samo udruženje podnosioca i njegove članove, već i mnoge druge ljude koji bi imali koristi od izgradnje brane Itoiz, kako su to izričito naveli Nacionalni sud i Ustavni sud.

2. Ocena Suda

55. Sud prihvata tvrdnju Vlade da se Zakon Autonomne Pokrajine iz 1996. godine razlikovao od Zakona o eksproprijaciji Rumase u pogledu broja obuhvaćenih lica. Ipak, podnosioci su se nalazili unutar uskog kruga lica koja su najdirektnije pogođena time što je Zakon Autonomne Pokrajine iz 1996. godine potvrdio projekat brane, koji su oni osporavali pred redovnim sudovima i u pogledu kog su donete presude u njihovu korist. Ovaj poseban interes u odnosu na Zakon Autonomne Pokrajine iz 1996. potvrđen je i odlukom Ustavnog suda o dopuštenosti njihovog zahteva da se zatraži prethodna odluka o ustavnosti određenih odredaba tog zakona.

56. Sud ponavlja da je načelo jednakosti strana u postupku deo šireg pojma pravičnog suđenja u smislu člana 6. stav 1. Konvencije. Ono zahteva „pravičnu ravnotežu” između stranaka: svakoj stranci mora se pružiti razumna mogućnost da iznese svoj predmet pod uslovima koji je ne stavljaju u značajno nepovoljniji položaj u odnosu na njenog protivnika ili protivnike (videti, između ostalog, sledeće presude: *Ankerl protiv Švajcarske*, 23. oktobar 1996, Izveštaji 1996-V, str. 1567-1568, stav 38; *Nideröst-Huber protiv Švajcarske*, 18. februar 1997, Izveštaji 1997-I, str. 107-108, stav 23; i *Kress protiv Francuske* [VV], br. 39594/98, stav 72, ESLJP 2001-VI).

57. Sud je već u predmetu *Ruiz-Mateos* razmatrao pitanje poštovanja određenih garancija koje proističu iz pojma pravičnog suđenja u kontekstu ispitivanja pitanja ustavnosti pred španskim Ustavnim sudom. U tom predmetu Sud je utvrdio da je došlo do povrede člana 6. stav 1. u

pogledu pravičnosti postupka pred Ustavnim sudom. Odlučujući faktor za utvrđivanje povrede od strane Suda bio je u činjenici da je zastupnik Države unapred imao uvid u argumente porodice Ruiz-Mateos i da je zbog toga mogao da da svoje primedbe u poslednjoj instanci pred Ustavnim sudom, dok podnosioci nisu imali sličnu mogućnost da odgovore na njegove primedbe (gorenavedeni predmet, str. 26, st. 65. i 67).

58. U konkretnom predmetu situacija je nešto drugačija. Kao prvo, dok se zakon o eksproprijaciji o kome je reč u predmetu *Ruiz-Mateos* mogao smatrati *ad personam* zakonom (pojedinačnim/posebnim zakonom za konkretno lice), u konkretnom predmetu Zakon Autonomne Pokrajine iz 1996. godine bio je opšteg karaktera i nije se odnosio samo na podnosioc.

59. Pored toga, proglašivši pitanje ustavnosti dopuštenim 21. jula 1998. godine, Ustavni sud je o problemima pokrenutim u zahtevu za donošenje prethodne odluke obavestio Kongres poslanika, Senat, vladu i parlament Autonomne Pokrajine Navare i Vladi Španije, kako bi ta tela mogla da podnesu svoja izjašnjenja u okviru istog roka od petnaest dana (član 37. stav 2. Organskog zakona o Ustavnom sudu). Ustavni sud je primio izjašnjenje zastupnika Države 4. septembra 1998. godine. Vlada i parlament Autonomne Pokrajine Navare podneli su svoja izjašnjenja 11, odnosno 15. septembra 1998. godine. Vrhovni državni tužilac podneo je svoje izjašnjenje 29. septembra 1998. godine.

Dana 1. marta 2000. godine, sekretar Prvog veća Nacionalnog suda prosledio je Ustavnom sudu podneske od 29. septembra 1997, 10. juna 1998. i 28. februara 2000. godine, koje je udruženje *Coordinadora de Itoiz* podnelo tokom postupka pred njim; oni su formalno združeni spisima predmeta pred Ustavnim sudom.

60. Sud primećuje da postupak o ustavnosti zakona ne predviđa ni razmenu podnesaka ni javnu raspravu. Dakle, čak i pod pretpostavkom da su podnosioci formalno bili stranke u postupku, oni ne bi primili podneske koje su podneli ostali učesnici. Doduše, ne može se isključiti da je došlo do određenog oblika konsultacija između državnih organa koji su podneli svoja izjašnjenja Ustavnom sudu. Međutim, glavna razlika između konkretnog predmeta i predmeta *Ruiz-Mateos* leži u činjenici da su svi podnesci koje su podnosioci podneli preko udruženja podnosioca u prilog svojim argumentima o neustavnosti Zakona Autonomne Pokrajine iz 1996. godine (podnesci u periodu od septembra 1997. do januara 2000. godine) prosleđeni od strane Nacionalnog suda Ustavnom sudu, koji ih je formalno združio spisima predmeta pre odlučivanja o pitanju ustavnosti. Još jedna različita odlika između ova dva predmeta jeste to što je u ranijem predmetu porodica Ruiz-Mateos tražila od Ustavnog suda dozvolu da učestvuje u postupku, što je taj sud odbio (videti *Ruiz-Mateos*, str. 13, st. 17-18). U konkretnom predmetu u spisima nema ništa što bi ukazivalo na to da su se podnosioci u bilo kom trenutku obratili Ustavnom sudu sa zahtevom da učestvuju u postupku, iako su se u prilog takvom zahtevu mogli pozvati na raniju sudsku praksu Suda u predmetu *Ruiz-Mateos*. Konačno, Sud primećuje da je Ustavni sud u svojoj presudi opširno odgovorio na argumente koje su podnosioci podnosili tokom čitavog postupka.

61. U zaključku, imajući u vidu posebne odlike postupka za donošenje prethodne odluke o ustavnosti, nije došlo do povrede same suštine načela jednakosti strana u postupku zajamčenog članom 6. stav 1. Konvencije.

B. Navodno mešanje zakonodavnog tela u ishod spora

62. Pomatrano iz ugla podnosioca, cilj donošenja Zakona Autonomne Pokrajine iz 1996. godine bio je sprečavanje izvršenja presude Vrhovnog suda, koja je postala pravosnažna i izvršna. Po njihovom mišljenju, to je predstavljalo mešanje zakonodavnog tela u ishod spora, suprotno načelu pravičnog suđenja zajamčenom članom 6. stav 1. Konvencije.
63. Prema navodima Vlade, osporeni zakon je donet u javnom interesu i ni u kom slučaju sa ciljem da se utiče na sudsko odlučivanje u ovom predmetu.
64. Sud je već imao priliku da odlučuje o navodima o intervenciji Države, putem zakonodavnog tela, radi uticaja na ishod predmeta u kome je bila stranka i u kome je već doneta odluka na njenu štetu prilikom ispitivanja o meritumu. To je bila situacija u predmetima *Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis* (gorenaveden), *Papageorgiou* (gorenaveden), *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society i Yorkshire Building Society („Building Societies“)* protiv *Ujedinjenog Kraljevstva* (presuda od 23. oktobra 1997, Izveštaji 1997-VII) i *Zielinski i Pradal i Gonzalez i drugi protiv Francuske* [VV] (br. 24846/94 i 34165/96 do 34173/96, ESLJP 1999-VII). S tim u vezi, Sud ponovo potvrđuje da, iako u načelu zakonodavno telo nije sprečeno da donosi nove odredbe sa retroaktivnim dejstvom radi regulisanja prava proisteklih iz postojećih zakona, načelo vladavine prava i pojam pravičnog suđenja sadržani u članu 6. isključuju bilo kakvo mešanje zakonodavnog tela u vršenje pravosuđa sa ciljem da se utiče na sudsko odlučivanje o sporu, osim iz pretežnih razloga od opšteg interesa (videti gorenavedene presude: *Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis*, str. 82, stav 49; *Papageorgiou*, str. 2288, stav 37; *Building Societies*, str. 2363, stav 112; i *Zielinski i Pradal i Gonzalez i drugi*, stav 57).
65. U predmetima *Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis, Papageorgiou i Zielinski i Pradal i Gonzalez i drugi*, Sud je utvrdio da je došlo do povrede člana 6. stav 1. Konvencije.
66. U predmetu *Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis*, dva suštinska obeležja navela su Sud na zaključak da je došlo do povrede prava na pravično suđenje: kao prvo, intervencija grčkog zakonodavnog tela u tom predmetu dogodila se u vreme kada je sudski postupak u kome je Država bila stranka bio u toku; kao drugo, činjenica da je Kasacioni sud odlučio da odloži raspravu iz razloga što se pred parlamentom nalazio predlog zakona koji se odnosio na taj predmet (isto, str. 81–82, stav 47).
67. U predmetu *Papageorgiou*, kritiku Suda u pogledu mešanja podstakla su sledeća tri razmatranja: kao prvo, osporena zakonska odredba, odnosno član 26. Zakona br. 2020/1992, predviđala je da se svi zahtevi za povraćaj doprinosa koje su podnosioci prethodno uplatili Organizaciji za zapošljavanje radne snage gasa i da se svi postupci u vezi sa takvim zahtevima koji su u toku pred bilo kojim sudom obustavljaju/brišu; kao drugo, član 26. bio je sadržan u zakonu čiji naslov nije imao nikakve veze sa tom odredbom, što je praksa zabranjena članom 74. stav 5. Ustava Grčke; konačno, osporena odredba je doneta nakon što je Javno električno preduzeće, koje je zapošljavalo podnosiocice, podnelo žalbu protiv presude Prvostepenog suda u Atini, koji je zasedao kao apelacioni sud, a pre rasprave pred Kasacionim sudom. U tim okolnostima, Sud je zaključio da je donošenje člana 26. u tako kritičnom trenutku postupka pred Kasacionim sudom u praktičnom smislu rešilo materijalnopravna pitanja i učinilo dalji nastavak spora bespredmetnim (videti *Papageorgiou*, str. 2289, stav 38).
68. U predmetu *Zielinski i Pradal i Gonzalez i drugi*, Sud je smatrao da je donošenje zakona sa retroaktivnim dejstvom imalo za posledicu potvrđivanje stava Države u postupku koji je pokrenut protiv nje i koji je još uvek bio u toku pred redovnim sudovima (isto, stav 58).

69. Međutim, postoje značajne razlike između konkretnog predmeta i tih predmeta.
70. Zajedničko obeležje predmeta koje je Sud prethodno razmatrao nalazi se u činjenici da je intervencija Države putem zakonodavnih akata bila usmerena bilo na to da utiče na ishod sudskih postupaka u toku, da spreči pokretanje postupka, ili da obesnaži pravosnažne i izvršne odluke kojima su priznata lična prava na isplatu. U konkretnom predmetu, spor između podnosioca i Autonomne Pokrajine Navare odnosio se na regionalne razvojne planove, što je oblast u kojoj su izmene ili dopune zakonodavstva nakon sudske odluke opšteprihvaćene i uobičajene u praksi. Dok se poverioci, generalno gledano, mogu pozivati na čvrsta i nepovrediva prava, to nije slučaj sa pitanjima urbanističkog ili regionalnog planiranja, budući da je reč o oblasti koja se tiče prava drugačije prirode koja su po svojoj suštini promenljiva/evolutivna. Politike urbanističkog i regionalnog planiranja predstavljaju, *par excellence*, oblasti u kojima Država interveniše, posebno putem kontrole imovine u opštem ili javnom interesu. U takvim okolnostima, gde je opšti interes zajednice pretežan, Sud smatra da je polje slobodne procene Države šire nego kada su u pitanju isključivo građanska prava (videti, *mutatis mutandis*, *James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 21. februara 1986, Serija A br. 98, str. 32, stav 46; *Mellacher i drugi protiv Austrije*, presuda od 19. decembra 1989, Serija A br. 169, str. 29, stav 55; i *Chapman protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 27238/95, stav 104, ESLJP 2001-I).
71. Uprkos tome, delotvorna zaštita stranke u postupku i uspostavljanje zakonitosti pretpostavljaju obavezu upravnih organa da postupaju u skladu sa presudama domaćih sudova. Sud s tim u vezi ističe da upravni organi čine jedan od elemenata pravne države i da se njihovi interesi stoga poklapaju sa potrebom za pravilnim kretanjem pravosuđa. Kada upravni organi odbiju da postupe ili ne postupe po presudi, ili čak kada odlažu njeno izvršenje, garancije koje uživa stranka na osnovu člana 6. tokom sudske faze postupka gube svaki smisao (videti *Antonetto protiv Italije*, br. 15918/89, stav 28, 20. jul 2000). U konkretnom predmetu, Sud naglašava da odluke Nacionalnog suda u korist argumenata podnosioca nisu ostale bez dejstva; naprotiv, upravni organi su uvek postupali u skladu sa njima. To je bio slučaj i sa obustavom građevinskih radova koju je Nacionalni sud naložio svojim odlukama od 24. januara i 6. marta 1996. godine (videti stavove 13–14 iznad). U svim trenucima, upravni organi su postupali u skladu sa sudskim odlukama donetim protiv njih.
72. Sud primećuje da se situacija na koju se podnosioci žale ne može smatrati sličnom onoj u predmetu *Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis*, gde je Država intervenisala na odlučujući način kako bi prevagnula u svoju korist u postupku u kome je bila stranka. U konkretnom predmetu, donošenje Zakona Autonomne Pokrajine iz 1996. godine svakako nije imalo za cilj da oduzme nadležnost onim španskim sudovima koji su bili pozvani da ispituju zakonitost projekta izgradnje brane. Doduše, u obrazloženju se izričito ukazivalo na periferne zaštitne zone oko rezervata prirode koji su obuhvaćeni branom, kao i na sam cilj zakona. Ipak, osporeni zakon se odnosio na sve zaštićene rezervate prirode i prirodna dobra Navare, a ne samo na područje pogođeno izgradnjom brane. Njegova opšta primena ne dovodi se u sumnju. Pored toga, parlament Navare nije doneo zakon sa retroaktivnim dejstvom, što je potvrđeno i činjenicom da je, uprkos donošenju Zakona Autonomne Pokrajine 17. juna 1996. godine, Vrhovni sud, svega nekoliko nedelja nakon usvajanja zakona, doneo presudu kojom je delimično ali definitivno poništio prvobitni projekat izgradnje brane. Iako je neosporno da je donošenje dotičnog zakona od strane parlamenta Navare u krajnjoj liniji bilo nepovoljno za argumente koje su izneli podnosioci, ne može se reći da je tekst usvojen sa ciljem da se zaobiđe načelo vladavine prava. U svakom slučaju, nakon što je Zakon Autonomne Pokrajine donet, zahtev podnosioca da Ustavni sud donese prethodnu odluku o ustavnosti pojedinih njegovih

odredaba je usvojen, i taj sud je odlučio o meritumu njihovih prigovora. Pred Ustavnim sudom argumenti podnosilaca razmatrani su na ravnopravnoj osnovi sa argumentima koje su podneli Vlada i parlament Navare. U zaključku, spor između podnosilaca i Države ispitali su španski sudovi uz poštovanje načela pravičnog suđenja zajamčenog članom 6. stav 1.

- 73.** Iz gore navedenih razloga, Sud zaključuje da mešanje zakonodavnog tela u ishod spora, kako to navode podnosioci, nije učinilo postupak nepravičnim. Shodno tome, nije došlo do povrede člana 6. stav 1. Konvencije.

III. NAVODNA POVREDA ČLANA 8. KONVENCIJE I ČLANA 1. PROTOKOLA BR. 1

- 74.** Podnosioci su tvrdili da je donošenje Zakona Autonomne Pokrajine iz 1996. godine predstavilo povredu njihovog prava na poštovanje privatnog i porodičnog života i doma na osnovu člana 8. Konvencije, kao i prava na mirno uživanje imovine zajamčenog članom 1. Protokola br. 1.
- 75.** Sud primećuje da su prigovori podnosilaca u suštini isti kao oni koji su podneti na osnovu člana 6. stav 1. i prethodno razmotreni. Shodno tome, Sud smatra da nije potrebno posebno ih ispitivati na osnovu ostalih odredaba na koje su se podnosioci pozvali.

IZ OVIH RAZLOGA, SUD JEDNOGLASNO

- 1. Odbija** prethodne prigovore Vlade;
- 2. Utvrđuje** da nije došlo do povrede člana 6. stav 1. Konvencije u pogledu navodne povrede načela jednakosti strana u postupku;
- 3. Utvrđuje** da nije došlo do povrede člana 6. stav 1. Konvencije u pogledu navodnog mešanja zakonodavnog tela u ishod postupka;
- 4. Utvrđuje** da nije potrebno posebno ispitivati prigovore podnosilaca na osnovu člana 8. Konvencije i člana 1. Protokola br. 1.

Sačinjeno na francuskom jeziku i saopšteno u pisanom obliku dana 27. aprila 2004. godine, shodno pravilu 77. stavovi 2. i 3. Poslovnika Suda.

Michael O'Boyle

Sekretar

Nicolas Bratza

Predsednik