

ДРУГО ОДЕЉЕЊЕ

ПРЕДМЕТ БАЦКОВИЋ против Србије

(Представка број 47997/06)

ПРЕСУДА

СТРАЗБУР

7. фебруар 2012. године

Ова пресуда ће постати правоснажна у околностима утврђеним чланом 44. став 2. Конвенције. Могуће су редакторске измене.

У предмету **Бацковић** против Србије,

Европски суд за људска права (Друго одељење) заседајући у већу у чијем су саставу били:

Françoise Tulkens, *Председник*,
Danutė Jočienė,
Isabelle Berro-Lefèvre,
András Sajó,
Işıl Karakaş,
Guido Raimondi, *судије*,
Milenko Kreća, *ad hoc судија*,
и Stanley Naismith, *секретар Одељења*,

после већања на затвореној седници одржаној 17. јануара 2012. године,

изриче следећу пресуду, која је усвојена на тај дан:

ПОСТУПАК

1. Предмет је формиран на основу представке (број 47997/06) против Републике Србије, коју је Суду према члану 34. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: „Конвенција“) 3. новембра 2006. године поднео држављанин Србије, г. Чедомир Бацковић (у даљем тексту: „подносилац представке“).

2. Подносиоца представке је заступао г. В. Здравковић, адвокат из Београда. Владу Србије (у даљем тексту „Влада“) заступао је њен заступник, г. С. Царић.

3. г. Драгољуб Поповић, судија изабран из Србије, није био у могућности да учествује у разматрању предмета (Правило 28). Влада је сходно томе именовала г. Миленка Крећу за *ad hoc* судију (члан 27. став 2. Конвенције и Правило 29 став 1. на снази у датом тренутку).

4. Подносилац представке жалио се да је био лишен приступа суду при одлучивању о његовим грађанским правима и обавезама.

5. Председник Другог одељења је 12. априла 2010. године одлучио да Владу обавести о представци. Одлучено је такође да се допуштеност и основаност представке разматрају истовремено (ранији члан 29. став 3.).

ЧИЊЕНИЦЕ

I. ОКОЛНОСТИ ПРЕДМЕТА

6. Подносилац представке рођен је 1956. године и живи у Сомбору, Србија.

7. Чињенице предмета, како су их странке изнеле, могу се сумирати како следи.

8. Подносилац представке је 24. фебруара 2005. године купио продавницу заједно са земљишном парцелом од предузећа П (непокретност А).

9. Као власник горе наведене непокретности и још две непокретности Б и Ц, предузеће П имало је лични реални терет у корист трећих лица, који се односи на њихово доживотно издржавање.

10. На основу горе наведеног уговора, међутим, предметни лични терет, који је везан, *inter alia*, за непокретност А, делимично је пренет на подносиоца представке као новог власника.

11. Подносилац представке и предузеће П су 30. марта 2005. године изменили уговор од 24. фебруара 2005. године, а измена је оверена у суду. Предузеће П је тиме прихватило да подносиоцу представке надокнади сва плаћања извршена у вези са наведеним теретом. Ова обавеза је сама по себи представљала посебан стварни реални терет везан за непокретности Б и Ц успостављен у корист подносиоца представке као тренутног власника непокретности А, као и њених будућих власника.

12. Подносилац представке 30. марта 2005. године поднео је захтев Служби за катастар непокретности у Сомбору, тражећи упис терета.

13. Општинска служба за катастар је 11. априла 2005. године одбила захтев подносиоца представке, наводећи да се он не може одобрити према релевантном домаћем праву.

14. Подносилац представке се 18. јула 2005. године жалио на ову одлуку.

15. Подносилац представке је 30. јануара 2006. године допунио своју жалбу експертским мишљењем које је дао добро познати домаћи правни стручњак, према коме је право подносиоца представке од 30. марта 2005. године било право коришћења, које се као такво морало регистровати у општинској служби за катастар. Стручњак, ангажован од стране подносиоца, даље је приметио да права трећих лица у питању нису оштећена, упућујући на то да њихова сагласност није потребна.

16. Сектор за правне послове Републичког геодетског завода је 29. маја 2006. године потврдио оспорену одлуку општинске службе за катастар. Он је навео да подносилац представке није пружио никакав доказ да су се трећа лица у питању сагласила са споразумом који је постигнут 24. фебруара 2005. године и 30. марта 2005. године. Он је такође констатовао да није могуће водити управни спор.

17. И општинска служба за катастар и геодетски завод су административни органи и, као такви, део су извршне власти Тужене државе.

II. РЕЛЕВАНТНО ДОМАЋЕ ПРАВО

А. Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретности (објављен у „Службеном листу Републике Србије“ – „Сл. лист РС“, бр. 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 12/96, 15/96, 34/01, 25/02 и 101/05)

18. Чланови 1, 5 § 1, 58а и 58е предвиђају да овај Закон регулише, *inter alia*, упис одређених стварних права, укључујући и реалне терете и службености. Таква права сматрају се стеченим њиховим уписом.

19. Члан 58в предвиђа да упис таквих права може, *inter alia*, бити одобрен на основу правно ваљаног уговора.

20. Члан 105. став 3. предвиђа да преиспитивање одлуке о упису коју је донео Републички геодетски завод није могуће у управном спору.

Б. Закон о основама својинско правних односа (објављен у „Службеном гласнику Социјалистичке Федеративне Републике Југославије“, бр. 6/80 и 36/90; „Службеном гласнику Савезне Републике Југославије“ – „Сл. гласник СРЈ“, број 29/96, и „Сл. листу РС“, број 115/05)

21. Члан 52. предвиђа, *inter alia*, да се стварни реални терет сматра стеченим његовим уписом, тј. уписом у одговарајуће земљишне књиге (*modus acquirendi*).

В. Закон о државном премеру и катастру (објављен у „Сл. листу РС“, бр. 72/09 и 18/10)

22. Члан 180. став 1. предвиђа да све другостепене одлуке донете у складу са овим Законом подлежу преиспитивању у управном спору.

23. Овај Закон ступио је на снагу 11. септембра 2009. године, заменивши Закон о државном премеру и катастру из 1992. године.

Г. Закон о општем управном поступку (објављен у „Службеном гласнику Савезне Републике Југославије“, бр. 33/97 и 31/01, као и у „Сл. листу РС“, број 30/10)

24. Члан 13. предвиђа да се правоснажне одлуке управних судова које дају извесна права или намећу одређене обавезе могу поништити, укинути или преиначити само у ситуацијама предвиђеним овим законом. Врховни суд је разјаснио да ова одредба подразумева да се само одлуке управних судова које дају одређена права или намећу одређене обавезе могу сматрати правоснажним (Увп II 50/2004 од 26. јануара 2006. године).

25. Чланови 32-38 утврђују детаље у вези са евентуалним изузећем државних службеника који имају право да одлучују у појединачним управним стварима.

Д. Закон о државним службеницима (објављен у „Сл. листу РС“, бр. 79/05, 81/05 и 83/05)

26. Члан 5. предвиђа да је државни службеник дужан да поступа у складу са Уставом, законом и правилима струке, непристрасно и политички неутрално. Државни службеник не сме да у току свог рада изражава и заступа своја политичка уверења.

27. Члан 6. предвиђа да државни службеник одговара за законитост, стручност и делотворност свог рада. Нико не сме вршити утицај на државног службеника приликом обављања његових дужности.

28. Члан 18. предвиђа да је, *inter alia*, државни службеник дужан да изврши усмени налог претпостављеног, изузев када сматра да је налог супротан прописима или правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету. Налог који претпостављени понови у писаном облику државни службеник дужан је да изврши. Он је, међутим, дужан да одбије извршење усменог или писаног налога ако би то представљало кажњиво дело. У таквим ситуацијама државни службеник у питању је обавезан да обавести о целој ствари, у виду писаног поднеска, свог

претпостављеног.

29. Чланови 49-81, 86 и 126-132 предвиђају детаље у вези са запошљавањем државних службеника као и престанком њиховог радног односа. Члан 62. став 1. предвиђа да се државни службеник у начелу ангажује на неодређено време.

30. Овај Закон ступио је на снагу 1. јула 2006. године, заменивши претходни закон који регулише статус државних службеника.

III. РЕЛЕВАНТНА МЕЂУНАРОДНА МИШЉЕЊА

A. Европска комисија, Србија и Црна Гора, Извештај о напретку из 2005. године, КОМ (2005) 561, стр. 13

31. Релевантни одељци овог извештаја гласе како следи:

„Док се чека на усвајање и пуну примену нових закона, државна управа Србије и даље има превише запослених, али истовремено пати од мањка квалификованих кадрова и неоправданог политичког мешања, што погађа и институционални и политички континуитет.

У контексту стратегије реформе, Скупштина Србије усвојила је... Закон о државној управи и Закон о државним службеницима ...”

B. Аналитички извештај са Мишљењем Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији, КОМ (2011) 668, стр. 14

32. Релевантни одељци овог извештаја гласе како следи:

„1.1.3. Државна управа

Законски оквир који обезбеђује реформу државне управе (РДУ) је нашироко успостављен у Србији, а капацитети државне управе су углавном добро развијени, посебно на централном нивоу. Стратегију реформе државне управе Влада је усвојила 2004. године, а допуњена је Акционим планом за период од 2009. године до 2012. године ...

Реализација Стратегије споро напредује ...

Закон о државним службеницима ..[,] усвојен 2005. године, регулише положај запослених у државној управи. Закон је касније измењен како би се утврдили услови у вези са образовањем за радна места државних службеника, ради повећања професионализма и смањења ризика од политичког утицаја и непотизма... Значајан број именовања за више службеничке позиције још увек је у току. Поступци избора се не примењују на јединствени начин, а у одсуству критеријума за доношење коначних одлука о запослењу, руководиоци и даље имају преширока дискрециона овлашћења када бирају кандидате са листа које су припремиле конкурсне комисије. Знање и професионализам за именовања на руководећа места и ниже положаје у државној управи морају постати правило ...

Служба за управљање кадровима основана је 2006. године, а задужена је за ... интерне конкурсе и јавне конкурсе за послове који нису руководиоци ... и за надзор над програмом опште стручне обуке за државне службенике. Стратегија за стручну обуку државних службеника за период од 2011. године до 2013. године усвојена је у јулу 2011. године ... Међутим, само мали проценат државних службеника, а посебно веома мали проценат руководилаца, похађа ову обуку. Уводна обука није обезбеђена.”

ПРАВО

I. НАВОДНА ПОВРЕДА ЧЛАНА 6. СТАВ 1. КОНВЕНЦИЈЕ

33. Подносилац представке се жалио према члану 6. став 1. Конвенције да му је ускраћено право на приступ суду приликом одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама.

34. Ова одредба, у релевантном делу, гласи како следи:

„Свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама .. има право на ... расправу ... пред ... судом, образованим на основу закона. ..“

A. Допуштеност

35. Влада је изнела да подносилац представке није искористио правна средства доступна у то време, као ни касније, чиме је о његовом захтеву одлучио „суд“ у оквиру значења члана 6. став 1. Конвенције.

36. Суд сматра да ова примедба задире у саму суштину питања да ли је подносилац представке лишен права на приступ суду приликом одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама у погледу повреде члана 6. став 1. Стога би било прикладније да се она разматра у фази разматрања основаности.

37. Суд констатује да притужба подносиоца представке није очигледно неоснована у оквиру значења члана 35. став 3. Конвенције. Он даље констатује да није ни недопуштена по неком другом основу. Према томе, она се мора прогласити допуштеном.

B. Основаност

1. Аргументи које су странке изнеле

38. Влада је сматрала да није било повреде члана 6. став 1. Конвенције.

39. Посебно, после доношења новог Закона о државном премеру и катастру 2009. године, преиспитивање одлуке Републичког геодетског завода постало је могуће. Подносилац представке је према томе требало да поново поднесе захтев за упис општинској служби катастра и да се, ако захтев не буде усвојен, жали на ту одлуку Републичком геодетском заводу (видети став 24. у горњем тексту). Могуће одбијање његове жалбе могло је касније бити измењено у поступку судског преиспитивања, тј. путем управног спора (видети став 22. у горњем тексту).

40. Осим тога или алтернативно, Влада је изнела да је подносилац представке могао поднети посебан захтев парничном суду, тражећи признавање његовог права. Пресуда у корист подносиоца представке значила би да Општинска служба за катастар није имала другог избора већ да усвоји његов каснији захтев за упис предметног права коришћења.

41. Иако је у опису чињеница уочила да су и „општинска служба за катастар и републички геодетски завод ... [а] ... део извршне власти Тужене државе“, Влада је такође тврдила, у вези са предметним случајем, да су државни службеници запослени у овим органима били довољно „самостални“ у оквиру значења члана 6. став 1. Они су примани у радни однос на неодређено време, престанак радног односа био је строго регулисан законом и предмет преиспитивања и они такође нису могли изгубити посао осим ако

одбију да поступе према упутствима њихових претпостављаних. Штавише, предметни државни службеници могли су бити искључени из бављења предметом, ако постоји било каква легитимна сумња у вези са њиховом непристрасношћу (видети ст. 26-30 у горњем тексту).

42. Најзад, Влада је тврдила да су одлуке да се одбије захтев подносиоца представке за упис биле законите и приметила је да ни општинска служба за катастар ни Републички геодетски завод нису имали институционални интерес да одлуче на један или други начин.

43. Подносилац представке је поново потврдио своју притужбу, додавши да је у конкретном случају посебно уочљива повреда његовог права на приступ суду. Упис његовог права одбијен је на основу одлука које су донела два управна органа и релевантно домаће право, у датом тренутку, сасвим јасно је показало да никакво судско преиспитивање путем управног спора није могуће.

44. Подносилац представке је даље тврдио да правна средства на која се Влада позива нису могла бити делотворна. Посебно, повреда његових права десила се 2006. године, а нови Закон о државном премеру и катастру ступио је на снагу тек 2009. године. Штавише, није било сврхе да се покрене посебан парнични поступак против предузећа П пошто оно никада није оспорило стварни терет успостављен у корист подносиоца представке, а тужба се није могла поднети против Републичког геодетског завода. Коначно, после пресуде у парничном поступку донете у корист подносиоца представке, упис посебног стварног терета у питању би и даље био на истим управним органима.

45. Подносилац представке најзад је констатовао да су наводи Владе у вези са основаношћу његовог захтева за упис ирелевантни у контексту Конвенције.

2. Оцена Суда

46. У пресуди у предмету *Golder против Уједињеног Краљевства* од 21. фебруара 1975. године, Суд је утврдио да члан 6. став 1. „обезбеђује сваком право да о захтеву у вези са његовим грађанским правима и обавезама одлучује суд или трибунал ” (став 36., серија А број 18). На ово „право на суд“, чији је један аспект право приступа, може се ослонити свако ко сматра на доказивој основи да је мешање у вршење његових или њених грађанских права незаконито и жали се да му није пружена могућност да ту притужбу поднесе суду или трибуналу који испуњавају захтеве из члана 6. став 1 (видети, *inter alia*, *Roche против Уједињеног Краљевства* [ВВ], број 32555/96, став 117., ЕЦХР 2005-Х). Само институција која има потпуну надлежност и испуњава један број захтева, као што је независност од извршне власти, а такође и од странака, представља „трибунал“ у оквиру значења наведених одредби (видети, међу другим ауторитетима, пресуду *Beaumont против Француске* од 24. новембра 1994. године, став 38., серија А број 296-В). Приликом одређивања да ли се неко тело може сматрати „независним“ мора се узети у обзир начин именовања његових чланова, трајање њиховог мандата, постојање гаранција против спољашњих притисака, и питање да ли то тело појављује као независно (видети *Campbell и Fell против Уједињеног Краљевства*, 28. јун 1984. године, став 78., серија А број 80). Суд даље подсећа да би одлуке управних органа које саме не испуњавају захтеве из члана 6. став 1. требало да подлежу каснијој контроли од стране „правосудног органа који има пуну надлежност“ (видети, *Ortenberg против Аустрије*, 25. новембар 1994. године, став 31., серија А број 295-В).

47. Ако се вратимо на предметни случај, прво се примећује да се основни предмет захтева подносиоца представке односи на непокретност и да је материјалне природе и да,

као такав, потпада под оквире члан 6. став 1. (видети, *mutatis mutandis*, *Editions Périscope против Француске*, 26. март 1992. године, став 40., серија А број 234-В).

48. Друго, ни Служба катастра ни Републички геодетски завод нису су се могли сматрати, у релевантном тренутку, установама које испуњавају услове „трибунала“ у оквиру значења члана 6. став 1. Заиста, уведено је ново законодавство да би се исправиле мањкавости државне службе, на шта су указивали међународни извештаји. Међутим, без обзира да ли су ове промене имале за резултат да тела у питању после тога испуњавају услов „трибунала“, предметно законодавство ступило је на снагу тек 1. јула 2006. године, што је више од месец дана пошто је Републички геодетски завод већ донео одлуку у вези са захтевом подносиоца представке (видети ст. 16 и 30. у горњем тексту).

49. Треће, у релевантном тренутку, подносилац представке по закону није имао право да тражи преиспитивање одлуке у управном поступку. Ово се променило тек усвајањем новог Закона о државном премеру и катастру који је ступио на снагу 11. септембра 2009. године (видети ст. 20, 22 и 23 у горњем тексту). С тим у вези Суд подсећа да се питање исцрпљености домаћих правних средстава нормално утврђује позивањем на датум подношења представке Суду (видети *Vaumann против Француске*, број 33592/96, став 47., ЕЦХР 2001-V (изводи)), а од овог правила, наравно, постоје изузеци, што се може оправдати посебним околностима сваког предмета (видети *Detoroulos против Турске и седан других предмета* (одлука) [ВВ], бр. 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 14163/04, 10200/04, 19993/04 и 21819/04), став 87., 1. март 2010. године, *Nogolica против Хрватске* (одлука), број 77784/01, ЕЦХР 2002-VIII). У конкретном случају, међутим, подносилац представке поднео је представку Суду 3. новембра 2006. године. Он је тек 11. септембра 2009. године, после скоро три године, могао доказиво да поново поднесе захтев за упис непокретности Општинској служби за катастар и Републичком геодетском заводу и да тек тада, ако захтев буде усвојен, тражи преиспитивање одлуке у управном спору. Сходно томе, било би непропорционално да се од подносиоца представке тражи да употреби овај потенцијални пут накнаде (видети, *mutatis mutandis*, *Pikić против хрватске*, број 16552/02, став 31., 18. јануар 2005. године; и *Parizov против „Бивше Југословенске Републике Македоније“*, број 14258/03, став 46, 7. фебруар 2008. године).

50. Најзад, у вези са тврдњом Владе да је подносилац представке требало да поднесе посебну парничну тужбу (видети став 40. у горњем тексту), Суд прихвата веродостојан одговор овог другог на њу. Посебно, после доношења било које парничне пресуде у корист подносиоца представке, упис предметног права би и даље био ствар нахођења истих управних органа. Даље, пошто није понудила релевантну домаћу судску праксу да поткрепи ову тврдњу, Влада је пропустила да покаже да би у посебним околностима предметног случаја парнична тужба на коју се позива била нешто друго осим теоријска (видети, *mutatis mutandis*, *Стојановић против Србије*, број 34425/04, ст. 59 и 60., 19. мај 2009. године). Подносилац представке се стога не може кривити што није употребио ово средство.

51. С обзиром на горе наведено, а подразумевајући да његов задатак није да одређује какав би заправо требало да буде исход захтева подносиоца представке за упис, Суд одбија прелиминарну примедбу Владе и сматра да је подносилац представке лишен приступа суду приликом одлучивања у његовим грађанским правима и обавезама.

52. Према томе, дошло је до повреде члана 6. став 1. Конвенције.

II. ПРИМЕНА ЧЛАНА 41. КОНВЕНЦИЈЕ

53. Члан 41. Конвенције предвиђа:

“Када Суд утврди прекршај Конвенције или протокола уз њу, а унутрашње право Високе стране уговорнице у питању омогућава само делимичну одштету, Суд ће, ако је то потребно, пружити правично задовољење оштећеној странци.”

A. ШТЕТА

54. У својој представи коју је поднео 3. новембра 2006. године подносилац представке је тражио 10.000 евра (ЕУР) на име претрпљене материјалне штете.

55. У каснијим запажањима подносилац представке се није позивао на овај захтев.

56. Правило 60 ст. 2 и 3. Пословника Суда предвиђа следеће:

„2. Подносилац представке мора поднети специфициране по позицијама све захтеве [правичног поравнања], заједно са свим пратећим документима, у року који је одређен за подношење запажања подносиоца представке о основаности осим ако Председник Већа не одреди другачије [нагласак додат].

3. Ако подносилац представке не испоштује захтеве утврђене у претходним ставовима, Веће може одбацити те захтеве у целини или делимично.”

57. С обзиром на горе наведено, захтев подносиоца представке мора се одбити у целини.

B. Трошкови

58. Подносилац представке је, међутим, тражио 2.460 евра на име трошкова поступка пред Судом.

59. Влада је оспорила овај захтев.

60. У складу са праксом Суда, подносилац представке има право на накнаду трошкова само у оној мери у којој је показано да су они заправо и неопходно настали и да су разумни у погледу износа. У конкретном случају, на основу докумената које поседује и горе наведених критеријума, Суд сматра да је оправдано да додели суму од 1.000 евра за покриће трошкова поступка пред Судом.

B Затезна камата

61. Суд сматра да је примерено да затезна камата буде заснована на најнижој каматној стопи Европске централне банке уз додатак од три процентна поена.

ИЗ ТИХ РАЗЛОГА, СУД ЈЕДНОГЛАСНО

1. Одлучује да здружи са основаношћу приговор Владе да домаћа правна средства нису исцрпљена и одбија га;
2. Проглашава представку допуштеном;

3. *Утврђује* да је дошло до повреде члана 6. став 1. Конвенције;

4. Утврђује

(а) да би Тужена држава требало да исплати подносиоцу представке у року од три месеца од датума када ова пресуда постане правоснажна, у складу са чланом 44. став 2. Конвенције, 1.000 евра (једна хиљада евра) плус сваки порез који се може наплатити подносиоцу представке, на име трошкова поступка пред Судом, који ће се претворити у српске динаре по стопи важећој на дан исплате;

(б) да би по истеку горе наведена три месеца до исплате, требало платити обичну камату на горе наведени износ по стопи која је једнака најнижој каматној стопи Европске централе банке уз додатак од три процентна поена;

5. *Одбија* преостали део захтева подносиоца представке за правично задовољење.

Састављено на енглеском језику и достављено у писаној форми на дан 18. јануара 2011. године у складу са правилом 77 ст. 2 и 3 Пословника Суда.

Stanley Naismith
Секретар

Françoise Tulkens
Председник