

PREDMET *VIAŠU protiv RUMUNIJE*  
(Predstavka br. 75951/01)

PRESUDA

Strazbur, 9. decembra 2008. godine

*Ova presuda će postati konačna pod uslovima navedenim u članu 44 stav 2 Konvencije. Ona može biti predmet redakcijskih izmena.*

**U predmetu *Viašu protiv Rumunije*,**

Evropski sud za ljudska prava (Treće odeljenje), zasedajući u veću u čijem sastavu su bili:

Hosep KASADEVAL (*Josep CASADEVALL*), *predsednik*,  
Elizabet FIRA-SANDSTROM (*Elisabet FURA-SANDSTRÖM*),  
Korneliu BIRSAN (*Corneliu BIRSAN*),  
Alvina DŽULUMJAN (*Alvina GYULUMYAN*),  
Egbert MIJER (*Egbert MYJER*),  
Ineta ZIMELE (*Ineta ZIEMELE*),  
Luis LOPES GUERA (*Luis LOPEZ GUERRA*), *sudije*,  
i Santjago KESADA (*Santiago QUESADA*), *sekretar odeljenja*,

posle većanja na sednici zatvorenoj za javnost 18. novembra 2008,  
izriče sledeću presudu, donetu posednje pomenutog datuma:

POSTUPAK

1. Predmet je formiran na osnovu predstavke (br. 75951/01) protiv Rumunije koju je Sudu, na osnovu člana 34 Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija), podneo državljanin Rumunije, g. Georg State Viašu (*Gheorghe State Viașu*, u daljem tekstu: podnosilac predstavke), 27. februara 2001. godine.

Sekretar je 14. jula 2006. godine obavešten da je podnosilac predstavke preminuo 1. jula 2006. i da njegov sin, Georg Krinel Viašu (*Gheorghe Crinel Viășu*), želi umesto njega da nastavi postupak.

2. Podnosioca predstavke, kome je dodeljena besplatna pravna pomoć, zastupalo je Građansko profesionalno društvo advokata „*Oancea, Rădulețu i Gherghe*“. Rumunsku vladu (u daljem tekstu: Država) zastupao je njen zastupnik, Horatije-Razvan Radu (*Horațiu-Răzvan Radu*), državni podsekretar u Ministarstvu spoljnih poslova.

3. Podnosilac predstavke je tvrdio da mu je povređeno pravo svojine koje garantuje član 1 Protokola br. 1 Konvencije, s obzirom na to da nije mogao da

uživa pravo na odštetu za zemljište na osnovu unutrašnjeg zakonodavstva o povraćaju.

4. Sud je 21. septembra 2004. odlučio da obavesti Državu o predstavci. U skladu s odredbama člana 29 stav 3 Konvencije, Sud je 12. decembra 2006. odlučio da istovremeno ispita i prihvatljivost i osnovanost predmeta.

## ČINJENICE

### I. OKOLNOSTI PREDMETA

5. Podnosilac predstavke je rođen 1924. godine i živeo je u Drobeta Turnu Severinu.

6. Podnosilac predstavke je bio vlasnik zemljišta površine 18,62 hektara koje se nalazilo na opštini *Čātunele* (*departman Gorj*), koje je 1962. godine bio primoran da ustupi zemljoradničko-proizvodnoj zadruzi opštine *Čātunele* osnovanoj u okviru zemljoradničkih reformi koje je preduzeo komunistički režim uveden 1945. godine.

7. Oko 1980. godine deo ovog zemljišta namenjen je iskopavanju rude uglja u ovoj regiji i zadruga ga je ustupila državnom rudarskom preduzeću u Motru (u daljem tekstu: preduzeće M.)

#### *A. Povraćaj u naturi dela konfiskovanog zemljišta*

8. Nakon pada komunističkog režima 22. decembra 1989. godine, podnosilac predstavke je na osnovu zakona br. 18/1991 podneo zahtev za povraćaj zemljišta koje mu je oduzela komunistička država. Kao odgovor na ovaj zahtev, dodeljen mu je deo zemljišta koje mu je pripadalo, dok mu ostatak nije mogao biti vraćen jer je dat na korišćenje jednom državnom preduzeću.

9. Zakon br. 18/1991 je pretrpeo brojne izmene (vidi dole deo o unutrašnjem pravu, st. 30–46). Između ostalog, na osnovu izmene donete zakonom br. 169/1997 od 27. oktobra 1997. godine, površina zemljišta koja može biti vraćena fizičkom licu povećana je na 50 hektara (vidi stav 31 dole).

10. Imajući u vidu značajan broj zahteva za povraćaj koje su vlasti primile, a koji nisu mogli biti zadovoljeni zbog nedostatka raspoloživog zemljišta, zakon br. 18/1991 je ponovo izmenjen 11. januara 2000. godine zakonom br. 1/2000. U skladu s ovim poslednjim pomenutim zakonom, korisnicima odluka o povraćaju koji nisu mogli dobiti potpuni povraćaj u naturi zbog nedostatka raspoloživog zemljišta, mogla je biti dodeljena naknada u zamenu za deo koji im nije vraćen (vidi stav 34 dole).

11. Početkom 2000. godine, s obzirom na to da mu još uvek nije vraćeno celokupno zemljište, podnosilac predstavke je podneo nekoliko dodatnih zahteva za povraćaj drugog zemljišta iste površine, ili, ukoliko to nije moguće, za obeštećenje nevraćenog dela zemljišta čija površina iznosi 16,63 ha.

On je isticao da preduzeće M. koristi zemljišnu parcelu i da je na osnovu nezavisnih veštačenja utvrđeno da zemljište više nije obradivo zbog ugljenog otpada koji je na njemu deponovan.

### *B. Odluke o povraćaju preostalog dela zemljišta*

12. Opština *Cătunele* je 14. juna 2000. godine obavestila podnosioca predstavke o odluci mesne komisije za primenu zakona br. 1/2000 da mu vrati zemljišnu parcelu površine 10,42 ha ili, u nedostatku raspoloživog zemljišta, da mu odobri pravo na novčanu naknadu. Nešto kasnije, podnosiocu predstavke je potvrđeno pravo na povraćaj jedne druge parcele površine 6,21 ha.

13. U pismu koje mu je uputila 19. septembra 2000. godine, opština je podnosiocu predstavke još jednom potvrdila da ima pravo da pomenuto zemljište dobije u posed.

14. Pošto je podnosilac predstavke 6. oktobra 2000. godine zatražio da se sprovede u delo odluka o povraćaju i da bude uveden u posed zemljišta, opština *Cătunele* ga je obavestila da nema više raspoloživog zemljišta i da je, stoga, dužnost preduzeća M, koje koristi celokupno zemljište koje mu je pripadalo, da ga obešteti.

15. Nekoliko zahteva za odštetu koje je podnosilac predstavke u avgustu 2000. godine uputio preduzeću M. je odbačeno, najpre pod izgovorom da podnosilac predstavke nije poslao dokumente koji dokazuju njegovo pravo na povraćaj, a zatim pod izgovorom da sporno zemljište ne može da mu bude vraćeno jer se koristi za eksploataciju uglja.

16. Podnosilac predstavke je odgovarajući na to u nekoliko pisama naveo da traži odštetu za zemljište koje mu ne može biti vraćeno.

17. U nekoliko pisama od 19, 20. i 30. oktobra 2000. godine, vlasti i preduzeće M. su obavestili podnosioca predstavke da nije usvojena nijedna regulatorna odredba koja utvrđuje načine i sredstva naknade predviđene zakonom br. 1/2000 i da mu, stoga, ne može biti dodeljena nikakva naknada.

18. Podnosilac predstavke se u redovnim vremenskim intervalnima obraćao okružnoj upravi oblasti Gorj sa zahtevom da mu naknada predviđena zakonom br. 1/2000 bude isplaćena. U pismima od 6. marta, 31. avgusta, 10. i 12. septembra 2001. godine i od 30. januara 2002. godine, načelnik okruga Gorj ga je obavestio da mu usled nepostojanja odredbi o primeni zakona br. 1/2000, nikakva naknada ne može biti isplaćena, ali ga je ohrabrio navodeći da bi Država uskoro trebalo da usvoji ove odredbe.

19. U pismima od 31. avgusta i od 10. septembra 2001. godine, okružni načelnik je potvrdio potraživanje podnosioca predstavke za zemljište ukupne površine 16,63 ha i savetovao mu da upiše svoje potraživanje prema državi u tabelu navedenu u uredbi o primeni zakona br. 18/1991 sa naknadnim amandmanima.

20. Podnosilac predstavke je uradio kako mu je rečeno. Sa dve administrativne odluke od 5. aprila i 17. maja 2002. godine, okružna komisija za

primenu zakona br. 18/1991 je potvrdila upis potraživanja podnosioca predstavke prema državi za dve parcele površine 10,42 ha i 6,21 ha u tabelu potraživanja utvrđenu na osnovu zakona br. 1/2000.

### *C. Zahtev za poravnanje potraživanja podnosioca predstavke prema državi*

21. Pošto još nije dobio odšetu, dotični je nastavio da šalje predstavke vlastima zahtevajući isplatu potraživanja koja su mu pripadala za nevraćeno zemljište ukupne površine 16,63 ha.

22. Ove predstavke su upućene upravi okruga Gorj koja je podnosioca predstavke u pismima od 24. januara, 31. marta, 2. aprila, 16. maja, 12. septembra i 29. oktobra 2003. godine obavestila da su njegovi zahtevi zavedeni u arhivi budući da se ponavljaju.

23. Ministarstvo za javnu upravu mu je 10. decembra 2003. i 27. januara 2004. godine poslalo sličan odgovor.

24. Ministarstvo finansija je 15. avgusta 2003. godine obavestilo podnosioca predstavke da je zakonom br. 389/2002 rok za sprovođenje zakona br. 1/2000 produžen do 30. juna 2004. godine.

25. U pismu koje je 20. oktobra 2004. poslao načelniku okruga Gorj, podnosilac predstavke je tražio isplatu 1.000 evra po hektaru nevraćenog zemljišta, odštetu za period u kome je bio lišen svog zemljišta, počevši od stupanja na snagu zakona br. 1/2000, ispravljanje ovog iznosa imajući u vidu inflaciju u periodu 2000–2004, koja je, prema nacionalnom Zavodu za statistiku, iznosila 262,7 %, kao i moralne štete.

Tom prilikom se požalio na način izračunavanja vrednosti zemljišta koji je utvrđen dekretom br. 1546/2004 o primeni člana 40 zakona br. 1/2000 koji je drastično umanjio vrednost zemljišta jer je za osnovu uzeo cenu žitarica na Čikaškoj berzi umesto da se drži cena koje su na snazi u okvirima Evropske unije. Iz toga je zaključio da iznos od 391 evra po hektaru, koliko su vlasti procenile da njegovo zemljište vredi, nije realna cena.

26. Kao što to proizilazi iz pisma koje podnela Vlada 21. marta 2007. godine, uprava okruga Gorj je 12. marta 2007. godine ovu poslednju obavestila da je nekadašnje preduzeće M, otada poznato kao Nacionalno društvo za lignit *Olténie* (skraćeno SNLO), vršilo radove u cilju da u poljoprivredni promet vrati posede koji su bili pod njenom upravom. Shodno tome, podnosiocu predstavke je pre kraja 2007. godine moglo biti povraćeno u naturi zemljište na koje je polagao pravo, tako da njegova potraživanja prema državi ne bi više mogla da se naplate.

27. Do današnjeg dana zemljište nije vraćeno. Nikakva odšteta nije isplaćena ni podnosiocu predstavke, koji je preminuo 1. jula 2006. godine, ni njegovom sinu koji je njegov jedini naslednik.

## II. RELEVANTNO DOMAĆE PRAVO I PRAKSA

### A. Ustav

28. Relevantne odredbe rumunskog Ustava glase:

#### Član 1

Država Rumunija

„[...]

(5) U Rumuniji je obavezno poštovanje Ustava, njegovog prvenstva i zakona.“

#### Član 44

Pravo na privatnu svojinu

„[...]

(3) Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom, uz prethodnu pravičnu naknadu.

[...]

(5) Državne vlasti mogu da koriste donji sloj svakog poseda za radove od opšteg interesa. One su zauzvrat dužne da vlasniku nadoknade štetu nanetu tlu, plantažama i građevinama, kao i bilo koju drugu štetu koja im se pripisuje.

(6) Naknade predviđene u stavovima 3 i 5 će biti utvrđene u dogovoru sa vlasnikom ili, u nemogućnosti da se postigne dogovor, pred sudom.“

#### Član 52

Pravo osobe koju je oštetila državna vlast

„(1) Svaka osoba koju je državna vlast, pomoću upravnog akta ili usled toga što neki zahtev nije rešen u zakonom predviđenom roku, oštetila u vršenju nekog od njenih prava ili nekog legitimnog interesa, ima pravo na priznanje tog prava ili navodnog legitimnog interesa, na poništenje tog akta i na naknadu nanete štete.

[...]“

#### Član 108

Akti Vlade

„(1) Vlada donosi ukaze i uredbe.

(2) Ukazi se donose radi organizovanja primene zakona.

(3) Uredbe se donose na osnovu posebnog zakonskog ovlašćenja, u granicama i pod uslovima koje taj zakon predviđa.

[...]“

#### Član 115

Prenošenje zakonodavnog ovlašćenja

„(1) Parlament može usvojiti poseban zakon kojim ovlašćuje Vladu da usvaja uredbe iz oblasti koje ne spadaju u domen organskog zakona.

(2) Zakon kojim se daje ovlašćenje će odrediti oblast i datum do koga mogu biti usvojene takve uredbe.

(3) Ukoliko zakon kojim se daje ovlašćenje to zahteva, uredbe se daju parlamentu na odobrenje, prema zakonodavnoj proceduri, pre isteka roka na koji je dato ovlašćenje. Nepoštovanje ovog roka ima za posledicu prestanak dejstva uredbe.

[...]

(7) Uredbe koje su podnete Parlamentu usvajaju se ili odbacuju pomoću zakona koji će takođe utvrditi koje su uredbe čije je dejstvo prestalo na osnovu gorepomenutog stava 3.

[...]“

### *B. Relevantne zakonske odredbe koje Vladi daju ovlašćenje da donosi neodložne uredbe*

29. Godine 2007. parlament je dva puta zasedao, od 5. februara do 28. juna i od 4. septembra do 20. decembra 2007. Izvan ovih sednica, Vladi je dato ovlašćenje da donosi uredbe i to: zakonom br. 502 od 28. decembra 2006. za period od 1. januara do 5. februara 2007. godine, i zakonom br. 266 od 20. jula 2007. za period od 26. jula do 3. septembra 2007. godine.

### *C. Odredbe vezane za pravo na povraćaj poljoprivrednih dobara*

30. Posle pada komunističkog režima u decembru 1989, usvojeno je nekoliko zakona o povraćaju imovine koja je konfiskovana ili nacionalizovana u periodu od 6. marta 1945. do 22. decembra 1989. godine.

Pravo na povraćaj zemljišta uvedeno je zakonom br. 18/1991 o zemljišnom fondu koji je stupio na snagu 20. februara 1991. godine. Tako su bivši vlasnici zemljišnih dobara koja su postala vlasništvo države ili poljoprivrednih zadruga stekli pravo na povraćaj maksimalne površine od deset hektara, ili, ukoliko to nije moguće, pravo da u vlasništvo dobiju neko drugo zemljište iste površine. Odluku o povraćaju je, na zahtev korisnika, trebalo da donese mesna komisija formirana pri opštini kojoj pripada mesto povraćaja, a u slučaju spora, okružna komisija formirana pri okružnoj upravi. U slučaju osporavanja odluke koju je donela okružna komisija, sudovi su bili nadležni za rešavanje sporova nastalih usled primene ovog zakona.

31. Zakon br. 18/1991 je do danas izmenjen sa više od sedamdeset normativnih akata. Takođe su više puta izmenjeni kako obim prava na povraćaj, koji se stalno povećavao, i konačno dostigao 50 hektara po privatnom licu, tako i postupak povraćaja: rok za podnošenje zahteva, procedura dodele isprava o vlasništvu, organi nadležni za izdavanje isprava o vlasništvu, njihov sastav i funkcionisanje, utvrđivanje obeštećenja u slučajevima kada nije izvršen povraćaj i organi čija je to nadležnost, itd. Sve te izmene su se primenjivale bez odlaganja i na taj način su uticale na sudbinu već podnetih ali još nerešenih zahteva.

32. Ključne izmene je doneo zakon br. 169/1997 u oktobru 1997, zakon br. 1/2000 u januaru 2000, i zakon br. 247/2005 u julu 2005. godine.

33. Zakon br. 169/1997 od 27. oktobra 1997. je pravo na povraćaj povećao na 50 hektara zemlje po privatnom licu, s tim što se povraćaj odnosio bilo na staro ili na neko drugo zemljište, u zavisnosti od raspoloživih rezervi opštine. Oni kojima su već povraćene površine do 10 hektara na osnovu zakona br. 18/1991 dobili su novi rok za podnošenje zahteva za povraćaj razlike do 50 hektara.

34. Zakon br. 1/2000 od 11. januara 2000, koji je stupio na snagu 15. januara 2000, ustanovio je dodelu naknade u slučaju nemogućnosti potpunog povraćaja u naturi. Uz to, dat je novi rok osobama koje nisu podnele zahtev za povraćaj više od 10 hektara na osnovu zakona br. 169/1997. Relevantne odredbe ovog zakona glase kako sledi:

### Član 3

[...] „(3) Kada nije moguće izvršiti povraćaj celokupnog zemljišta [...] dodeljuju se naknade za delove zemljišta koji se ne mogu dodeliti vlasniku;

(4) Najpre će biti izmirene naknade za nevrćene zemljišne posede najmanje površine.“ [...]

### Član 4

„(1) Umesto naknade za zemljišne posede (...) koji su pripadali fizičkim licima, koje je država nepravedno prisvojila i koji su trenutno namenjeni hidrotehničkom uređenju ili hidrotehničkom poboljšanju druge vrste, bivšim vlasnicima ili njihovim naslednicima će biti dodeljeno zemljište iz opštinskih rezervi ili iz privatnog poseda države. U nedostatku raspoloživog zemljišta, bivšim vlasnicima ili njihovim naslednicima će biti dodeljeno obeštećenje.

(...)“

### Član 40

„Za poljoprivredna ili šumska dobra koja su bila predmet zahteva prihvaćenih od strane nadležnih vlasti, registrovanih u roku i u skladu sa procedurom predviđenom zakonom br. 18/1991, koji je izmenjen zakonom 169/1997, odnosno za zemljišna dobra koja nisu mogla biti povraćena (...), Država će u roku od 45 dana od stupanja na snagu ovog zakona doneti odluku o metodi procene zemljišnih dobara, o izvoru finansiranja i o načinu isplate odštete.“

35. Uprkos odredbama člana 40 zakona br. 1/2000, nijedna odluka nije usvojena u roku od 45 dana od 15. januara 2000, kada je ovaj zakon stupio na snagu.

36. Pravilnik o primeni zakona br. 18/1991 je prvi put izmenjen 17. marta 2000. da bi uvažio odredbe zakona br. 1/2000. Na osnovu zakonâ o povraćaju, izrađena je tabela potraživanja od države u koju je vlasti trebalo da unesu imena korisnika odluka o povraćaju koje nisu mogle biti izvršene, kao i iznos odštete za nevrćeno zemljište. Pravilnik je u više navrata izmenjen, između ostalog u decembru 2001. i u avgustu 2005. godine.

37. Više normativnih akata usvojenih u periodu od avgusta 2000. do juna 2002. godine produžilo je rok koji je Državi određen za finansiranje povraćaja i naknada odobrenih primenom zakona o povraćaju br. 18/1991.

23. septembra 2004. godine, Vlada je usvojila dekret br. 1546/2004 kojim se utvrđuju pravila primene člana 40 zakona br. 1/2000. Pošto je stupio na snagu u oktobru 2004. godine, ovaj dekret je utvrdio metod procene zemljišta u cilju dodele naknade na osnovu zakonâ o povraćaju poljoprivrednih poseda. Na osnovu člana 2 pomenutog dekreta, trebalo je da se svake godine vrši transfer iznosa neophodnih za isplatu naknada sa državnog budžeta na okruge.

38. 19. jula 2005. usvojen je zakon br. 247/2005 o reformi pravosuđa i imovinskih odnosa kojim je suštinski izmenjen zakon br. 18/1991. Tako je bivšim vlasnicima dat novi rok za podnošenje dodatnih zahteva za nevraćene površine na osnovu zakona br. 18/1991, izmenjen je postupak provere zahteva i osnovani su novi organi nadležni za proveru zahteva i dodelu isprava o vlasništvu i odšteta.

U poglavlju VII, zakon je uveo kao princip da odšteta koju treba isplatiti mora biti „ispravna i pravična, prema praksi i prema domaćim i međunarodnim normama u oblasti naknade štete za zgrade i kuće koje je država nepravedno prisvojila“ (čl. 4 a), i da ne postoji najviši iznos kojim se ograničavaju ove naknade (čl. 4 b).

On takođe određuje izvore iz kojih će se finansirati isplata odštete, procedure na osnovu kojih se utvrđuje iznos i efektivna isplata odštete. Okružnoj komisiji za primenu zakona br. 18/1991, koja je imala najvišu nadležnost u donošenju odluka o povraćaju i dodeli odštete (vidi stav 30 u gornjem tekstu), oduzeto je pravo na donošenje odluke. Jedina uloga koja je data okružnim komisijama je da zahtev korisnika prenesu Centralnoj komisiji za naknadu štete (u daljem tekstu: Centralna komisija), koja je trebalo da bude osnovana. Ovoj poslednjoj, u okviru koje je osnovan Nacionalni organ za povraćaj imovine (u daljem tekstu: NOPI), data je nadležnost da odobrava krajnje iznose za isplatu i da izdaje isprave o vlasništvu ili isprave za isplatu, na predlog „odabranih procenitelja“ koji su određivali vrednost dobara (čl. 16).

Radi isplate odštete, koju je Centralna komisija dodelila na osnovu zakonâ o povraćaju, stvoren je fond za zajedničko ulaganje hartija od vrednosti koji je nazvan *Proprietatea*.

Član 12 stav 4 zakona br. 247/2005 je propisao fondu *Proprietatea* da u roku od 30 dana od svog osnivanja preduzme neophodne mere radi kotiranja svojih akcija na berzi kako bi korisnici odluka o naknadi štete usvojenih na osnovu zakonâ o povraćaju mogli da ih prodaju i da ih u svakom trenutku naplate.

39. Vlada je 15. septembra 2005. usvojila pravilnik o primeni zakona br. 247/2005.

40. Fond *Proprietatea* je osnovan u decembru 2005, a njegov kapital je pretežno bio sastavljen od aktive države u raznim preduzećima. Do današnjeg dana akcije fonda *Proprietatea* još uvek nisu kotirane na berzi.

41. Hitna uredba Vlade br. 136/2006 od 22. decembra 2006. u svom obrazloženju između ostalog ističe da se „Nacionalni organ za povraćaj imovine suočava sa teškoćama u primeni važećeg zakonodavstva u toj oblasti i da



na taj način izlaže opasnosti uvođenje u posed vlasnika, a time i poštovanje međunarodnih obaveza koje je na sebe preuzela Rumunija [...]“ i tom uredbom je odlučeno, u cilju garantovanja jednakosti između svih zaposlenih ili onih koji su odabrani da vrše neku javnu funkciju, bilo na nacionalnom ili na lokalnom nivou, koji su direktno umešani u primenu normativnih akata u oblasti povraćaja, da im se pod hitno dodeli mesečna odšteta koja može dostići do 50% njihove plate.

42. Od jula 2005. godine, zakon br. 247/2005 je izmenjen više od deset puta, kako u pogledu funkcionisanja i finansiranja fonda *Proprietatea*, tako i u pogledu načina izračunavanja i procedura dodele odšteta.

43. Država je 28. juna 2007. godine usvojila hitnu uredbu br. 81/2007 koja je dovela do značajne izmene u organizaciji i funkcionisanju fonda *Proprietatea*. Između ostalog, navedena uredba je korisnicima odluka o naknadi štete u akcijama koje pripadaju fondu *Proprietatea* pružila mogućnost da jedan deo prime u vidu novčane naknade.

Pošto je usvojena bez saglasnosti parlamenta u vidu zakona o ovlašćenju, parlament nije odobrio uredbu br. 81/2007, na osnovu procedure predviđene članom 115 stav 7 Ustava (vidi stav 28 u gornjem tekstu).

44. Vlada je 6. februara 2008. godine izmenila uredbu o primeni zakona br. 247/2005 da bi je uskladila s izmenama koje je donela hitna uredba br. 81/2007.

45. Prema informaciji koju je Država prenela Sudu, Centralna komisija za naknadu štete je do 7. decembra 2007. godine izdala 5.188 isprava za naknadu štete od čega je NOPI efektivno izvršio 506.

46. U odsustvu opštih zvaničnih statistika, nevladina organizacija *Societatea Academica din Romania* je sprovela istraživanje o stanju zahteva za povraćaj koje je objavila u septembru 2008. godine. Prema ovom izveštaju, više od dvesta hiljada zahteva za povraćaj je podneto u čitavoj zemlji, od kojih je, do dana pisanja izveštaja, svega četrdesetšest hiljada preneto NOPI. Ovaj poslednji je dodelio odštetu 3.620 osoba. Izveštaj je pokazao da je više od 30 000 predmeta vezanih za zakone o povraćaju bilo u postupku pred sudovima grada Bukurešta.

#### *D. Domaća sudska praksa u oblasti povraćaja*

47. Do septembra 2004. godine, pred rastućim brojem zahteva korisnika odluka o povraćaju u naturi, koje je bilo nemoguće izvršiti, i imajući u vidu odsustvo dekreta kojim se utvrđuje način izračunavanja vrednosti zemljišta, mnogi sudovi su sami određivali iznos odštete koja treba da bude isplaćena, polazeći od nalaza veštaka i primenjujući po analogiji odredbe iz oblasti eksproprijacije.

Neke od ovih presuda su poništili viši sudovi koji su procenili da u odsustvu dekreta Vlade sudovi nemaju nadležnost da vrše procenu dobara za povraćaj.

48. U presudi od 4. aprila 2006. godine, Kasacioni sud (*Inalta Curte de Casație si Justiție*) je procenio da je, u odsustvu reakcije upravnih vlasti, činjenica da sudovi, nakon što su tražili mišljenje veštaka, utvrđuju visinu odštete

koju treba isplatiti, u skladu sa zakonom br. 10/2001 kojim je sudovima data isključiva nadležnost za rešavanje sporova nastalih usled njegove primene. Uz to, to bi omogućilo da se „sankcioniše nedovoljna brižljivost nadležnih vlasti u odgovaranju na notifikacije“.

Prema Kasacionom sudu, takvo tumačenje se zasnivalo na odgovornosti koja je zakonima o povraćaju data sudovima i na „volji zakonodavca koji je želeo brzo rešenje, koje će moći da u najkraćem roku otkloni pravnu nesigurnost i da ispravi štetu nanetu nepravednim merama koje je donela komunistička država“ (presuda br. 3541/2006).

49. Međutim, Kasacioni sud je, delimičnim preokretom sudske prakse, u svojoj presudi od 9. marta 2007. godine rešio da sudovi nisu nadležni za utvrđivanje visine odštete koju treba isplatiti korisnicima odluka o povraćaju. Visoki sud je procenio da postoji samo jedan izuzetak od ovog pravila: kada su korisnici, pre stupanja na snagu zakona br. 247/2005, dobili odluku kojom je utvrđena visina odštete, oni su mogli ovaj iznos da ospore pred sudom i sud je bio nadležan da izmeni i sam odredi visinu odštete koju treba isplatiti (presuda br. 2230/2007 od 9. marta 2007. godine).

Kasacioni sud je, s druge strane, procenio da odluka kojom se utvrđuje visina odštete koju treba isplatiti nije izvršna jer mora biti dostavljena Centralnoj komisiji (vidi stav 37 gore) koja jedina ima nadležnost da potvrdi iznose koje treba isplatiti i da izda isprave za isplatu (odluka br. 1685/ od 21. februara 2007. godine).

Međutim, nekoliko meseci kasnije, Apelacioni sud u Konstanci se pozvao na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava i ustanovio da država Rumunija nije ispunila svoju pozitivnu obavezu da na vreme i koherentno reaguje na pitanje od opšteg interesa, odnosno na pitanje povraćaja dobara koja su primenom dekretâ o nacionalizaciji postala državna svojina. Tada je odlučio da, onda kada je nemoguće izvršiti povraćaj nekretnine u naturi na osnovu zakona br. 10/2001, država treba da obešteti korisnika prava na povraćaj tako što će mu u potpunosti nadoknaditi pretrpljenu štetu. Stoga je naredio državi da korisniku prava na povraćaj isplati vrednost dobra po tržišnoj ceni (odluka br. 520/C od 3. decembra 2007. godine).

### III. TEKSTOVI SAVETA EVROPE

50. U svojoj rezoluciji Res(2004)3 u vezi sa presudama koje ukazuju na osnovne sistemske probleme, usvojenoj 12. maja 2004. godine, Komitet ministara je ukazao na sledeće:

„Komitet ministara, u skladu s odredbama člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva među njegovim članicama, i da je jedan od najvažnijih metoda za postizanje tog cilja održavanje i dalje ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda;

Ponovno naglašavajući svoje uverenje da Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija) mora ostati glavna referentna

tačka za zaštitu ljudskih prava u Evropi, i podsećajući na svoju opredeljenost da preduzme mere za jamčenje dugoročne efikasnosti sistema kontrole uvedenog Konvencijom;

Podsećajući na dopunski karakter nadzornog mehanizma uspostavljenog Konvencijom, što implicira, u skladu s članom 1, da prava i slobode koje jamči Konvencija budu zaštićeni pre svega domaćim pravom i da ih primenjuju nacionalni organi;

Pozdravljajući u ovom kontekstu činjenicu da je Konvencija postala sastavni deo domaćeg pravnog poretka svih strana potpisnica;

Podsećajući na to da su se, članom 46 Konvencije Visoke strane ugovornice obavezale da će postupati u skladu s konačnim presudama Evropskog suda za ljudska prava (udaljem tekstu: Sud), donetim u sporovima u kojima su one stranke i na to da se konačna presuda Suda dostavlja Komitetu ministara koji će kontrolisati njeno izvršenje;

Podvlačeći svoj interes da pomogne Državi o kojoj se radi da identifikuje nejasne probleme i potrebne mere izvršenja;

Smatrajući da bi sprovođenje presuda bilo olakšano ukoliko se postojanje nekog strukturnog problema identifikuje već u presudi Suda;

Imajući u vidu primedbe koje je sam Sud u vezi s ovim pitanjem izneo na sednici Komiteta ministara od 7. novembra 2002;

Poziva Sud:

I. da u svakoj mogućoj meri u presudama u kojima je konstatovao da je došlo do kršenja Konvencije identifikuje sistemski problem koji leži u osnovi tog kršenja kao i izvor tog problema, posebno onda kada postoji verovatnoća da Sudu bude podneto mnoštvo predstavi u vezi s tim problemom, kako bi se na taj način pomoglo državama da nađu odgovarajuće rešenje i Komitetu ministara da nadzire izvršenje presuda;

II. da posebno skrene pažnju na svaku presudu u kojoj ima znakova o postojanju nekog strukturnog problema i na izvore tog problema, i to ne samo Državi koje se to tiče i Komitetu ministara, već i Parlamentarnoj skupštini, Generalnom sekretaru Saveta Evrope i Komesaru za ljudska prava Saveta Evrope i da te presude na odgovarajući način dostavi u bazu podataka Suda.

51. Preporuka Komiteta ministara rec(2004)6 o poboljšanju domaćih pravnih sredstava, usvojena 12. maja 2004. godine, glasi:

„Komitet ministara, u skladu s odredbama člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva među njegovim članicama, i da je jedan od najvažnijih metoda za postizanje tog cilja održavanje i dalje ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda;

Ponovno naglašavajući svoje uverenje da Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija) mora ostati glavna referentna tačka za zaštitu ljudskih prava u Evropi, i podsećajući na svoju opredeljenost da preduzme mere za jamčenje dugoročne efikasnosti sistema kontrole uvedenog Konvencijom;

Podsećajući na dopunski karakter nadzornog mehanizma uspostavljenog Konvencijom, što implicira, u skladu s članom 1, da prava i slobode koje jamči

Konvencija budu zaštićeni pre svega domaćim pravom i da ih primenjuju nacionalni organi;

Pozdravljajući u ovom kontekstu činjenicu da je Konvencija postala sastavni deo domaćeg pravnog poretka svih strana potpisnica;

Naglašavajući da se, kako to zahteva član 13 Konvencije, zemlje članice zalažu da za svakog pojedinca koji ima prihvatljivu tužbu u pogledu kršenja njegovih prava i sloboda, kako je navedeno u Konvenciji, postoji delotvorno pravno sredstvo pred nacionalnim organima;

Podsećajući da, pored obaveze da se utvrdi postojanje takvih delotvornih pravnih sredstava u svetlu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Sud), države imaju opštu obavezu da rešavaju probleme koji leže u osnovi ustanovljenog kršenja;

Naglašavajući da države članice treba da osiguraju da domaća pravna sredstva budu delotvorna u pravu i u praksi, i da mogu dovesti do odluke o meritumu tužbe i odgovarajućem obeštećenju za svako ustanovljeno kršenje;

Opažajući da priroda i broj predstavljeni podnetih Sudu, i presuda koje on donosi, pokazuju da je više nego ikad potrebno da države članice delotvorno i redovno utvrđuju postoje li zaista takva pravna sredstva u svim okolnostima, posebno u slučajevima neprihvatljive dužine sudskih postupaka;

Imajući u vidu da bi postojanje delotvornih domaćih pravnih sredstava za sve prihvatljive tužbe za kršenje Konvencije omogućilo smanjenje radnog opterećenja Suda, kao rezultat sve manjeg broja predmeta koji bi dolazili do njega, i činjenice da bi detaljna obrada predmeta na nacionalnom planu olakšala njihovo kasnije ispitivanje od strane Suda;

Naglašavajući da bi poboljšanje pravnih sredstava na nacionalnom nivou, posebno onih koja se odnose na predmete koji se ponavljaju, takođe trebalo doprineti smanjenju opterećenja Suda;

Preporučuje da države članice, uzimajući u obzir primere dobre prakse date u dodatku:

- I. utvrđuju, kroz stalno preispitivanje, u svetlu sudske prakse Suda, da li postoje domaća pravna sredstva za svakog sa prihvatljivom tužbom za kršenje Konvencije, i da li su ova pravna sredstva delotvorna, tako da mogu dovesti do odluke o meritumu tužbe i do odgovarajućeg obeštećenja za svako ustanovljeno kršenje;
- II. preispituju, nakon presuda Suda koje ukazuju na strukturalne ili opšte nedostatke u nacionalnom zakonu ili praksi, delotvornost postojećih domaćih pravnih sredstava i, gde je to potrebno, osiguraju delotvorna pravna sredstva da bi se izbeglo iznošenje pred Sud predmeta koji se ponavljaju;
- III. obraćaju posebnu pažnju, u okviru navedenih tačaka I i II, na postojanje delotvornih pravnih sredstava u pogledu prihvatljivih tužbi vezanih za preteranu dužinu sudskih postupaka;

Obavezuje Generalnog sekretara Saveta Evrope da osigura da se državama članicama koje zatraže pomoć u primeni ove preporuke na raspolaganje stave neophodna sredstva za propisnu pomoć.“

## PRAVO

I. NAVODNO KRŠENJE ČLANA 1  
PROTOKOLA BR. 1 KONVENCIJE

52. Podnosilac predstavke se žali da do današnjeg dana nije mogao da uživa svoje pravo na odštetu koje mu je priznato dvema odlukama okružne komisije za primenu zakona br. 18/1991, donetim 5. aprila i 17. maja 2002. godine, što predstavlja povredu njegovog prava na poštovanje dobara koja mu pripadaju. On se poziva na član 1 Protokola br. 1 Konvencije, koji glasi:

„Svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču pravo države da primenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi osigurale naplatu poreza ili drugih doprinosa ili kazni.“

53. Država se suprotstavlja ovoj tvrdnji.

*A. Prihvatljivost*

54. Sud primećuje da predstavka nije očigledno neosnovana u smislu člana 35 stav 3 Konvencije. Štaviše, Sud primećuje da nije utvrđen nijedan drugi osnov da bi se žalba proglasila neprihvatljivom, te je stoga proglašava prihvatljivom.

*B. Suština stvari*

## 1. Argumenti strana

55. Podnosilac predstavke generalno smatra da je država Rumunija dvostruko povredila pravo na poštovanje imovine korisnika zakonâ o povraćaju: prvo, menjajući u više navrata postupke utvrđene njenim zakonima, i drugo, propuštajući da u što kraćem roku usvoji pravilnike o primeni, tako da korisnici dugo godina nisu mogli da uđu u posed svojih dobara niti da dobiju odštetu.

Podnosilac predstavke tvrdi da je njegovo pravo na povraćaj ili naknadu imovinsko pravo koje štiti član 1 Protokola br. 1, s obzirom da su njegovo pravo na potraživanje od države jasno priznale sve vlasti.

Od trenutka kada je Država odredila uslove koje treba ispuniti da bi se steklo pravo na povraćaj, trebalo je u najkraćem roku usvojiti pravila koja bi omogućila uživanje ovog prava. U odsustvu tih pravila, trebalo mu je dozvoliti bilo da ugovori visinu naknade za svoje zemljište bilo da sudskim putem dobije naknadu. Međutim, ne samo da su neprestane izmene procedura za utvrđivanje i dodelu naknada lišile njegovo pravo sopstvene suštine čineći ga iluzornim, nego su te procedure još i prekršile pravila univerzalnog karaktera sadržana u člancima 44 i 52 Ustava.

Konačno, podnosilac predstavke ističe da do današnjeg dana još nije dobio odštetu za svoje zemljište i da nije mogao da dobije naknadu štete koja mu je naneta time što nije mogao da uživa svoje pravo na povraćaj od 2000. godine do danas.

56. Država se slaže sa činjenicom da se pravo podnosioca predstavke na odštetu zasniva na administrativnim odlukama od 5. aprila i 17. maja 2002. godine. Međutim, visina odštete je trebalo da bude utvrđena merama o primeni zakonâ o povraćaju, za koje se Država obavezala da će ih usvojiti najkasnije 30. juna 2004. godine. Ove mere su konačno usvojene odlukom izvršne vlasti br. 1546 od 6. oktobra 2004. godine. Država iz tog razloga smatra da imovinski interes kojim je raspolagao podnosilac predstavke nije mogao biti ostvaren pre usvajanja ove poslednje odluke. Pa ipak, s obzirom na to da u slučaju podnosioca predstavke nisu definisani ni iznos odštete, ni datum kada je isplata trebalo da bude izvršena, njegovo potraživanje nije ni dospelo ni izvesno u smislu domaćeg zakona i stoga ne predstavlja imovinu u smislu člana 1 Protokola br. 1.

57. Država smatra da se ovaj predmet ne može porediti sa predmetom *Broniowski v. Poland* ([GC], br. 31443/96, CEDH 2004–V) jer, za razliku od poljskih vlasti, koje su, svojim stavom, neprestano ograničavale prava podnosioca predstavke na potraživanje, čineći ga tako iluzornim i uništavajući njegovu samu suštinu, rumunske vlasti su ispunile svoju dužnost da stvore zakonski okvir za ostvarenje prava podnosioca predstavke na isplatu odštete. Uz to, svi normativni akti usvojeni primenom člana 40 zakona br. 1/2000 utvrđuju jedan objektivni metod izračunavanja odštete koji se zasniva na privrednoj praksi na međunarodnom nivou, odnosno na prosečnoj ceni žitarica na Čikaškoj bezi. Stoga se iznos tako utvrđenih odšteta može okarakterisati kao razuman.

U svakom slučaju, Država smatra opravdanim kašnjenje u utvrđivanju odštete na koju podnosilac predstavke polaže pravo, odnosno smatra da je ono „neophodno u jednom demokratskom društvu“, zbog teškoće reorganizacije poljoprivrede posle usvajanja zakonâ o povraćaju, reorganizacije u kojoj je učestovalo nekoliko ministarstava: Ministarstvo unutrašnjih poslova i administracije, Ministarstvo poljoprivrede, šuma i ruralnog razvoja, kao i Ministarstvo finansija.

Sve u svemu, Država smatra da podnosilac predstavke nikada nije bio u neizvesnosti kada je u pitanju njegovo pravo koje nikada nije postalo ni iluzorno ni lišeno svoje sadržine.

## 2. Ocena Suda

### a) *Postojanje mešanja u pravo na poštovanje „imovine“ podnosioca zahteva*

58. Sud podseća da, shodno njegovoj sudskoj praksi, podnosilac predstavke može da se poziva na povredu člana 1 Protokola br. 1 Konvencije samo u onoj meri u kojoj se odluke koje dovodi u pitanje odnose na njegovu „imovinu“ u smislu ove odredbe. Pojam „imovina“ se odnosi kako na „sadašnju imovinu“, tako i na imovinske vrednosti, uključujući i, u izvesnim dobro definisanim

situacijama, potraživanja za koje potražilac može dokazati da su dovoljno zasnovana na domaćem pravu i na osnovu kojih podnosilac predstavke može smatrati da ima bar „osnovanu nadu“ da će efektivno uživati pravo svojine (vidi *Draon c. France* [GC], br. 1513/03, st. 65, CEDH 2005–IX).

Sud je takođe izrekao da nada da će biti priznat opstanak nekog starog prava svojine koje je odavno nemoguće efektivno ostvariti, ne može biti smatrana imovinom shodno članu 1 Protokola br. 1. Isto važi za uslovljeno potraživanje koje gubi smisao usled neispunjenja uslova (*Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], br. 42527/98, st. 83, CEDH 2001–VIII).

Nasuprot tome, kada država potpisnica, nakon što je ratifikovala Konvenciju, uključujući i Protokol br. 1, uvede zakonodavstvo koje predviđa potpuni ili delimični povraćaj oduzete imovine na osnovu prethodnog režima, može se smatrati da takvo zakonodavstvo stvara jedno novo pravo svojine koje štiti član 1 Protokola br. 1 onih osoba koje ispunjavaju uslove za povraćaj. Isti princip se može primeniti u odnosu na odluke o povraćaju ili odšteti koje su usvojene na osnovu zakonodavstva uvedenog pre ratifikacije Konvencije, ukoliko to zakonodavstvo ostane na snazi posle ratifikacije Protokola br. 1 (vidi, između ostalih, *Kopecký c. Slovaquie* [GC], br. 44912/98, st. 35 i 48 do 52, CEDH 2004–IX, *Broniowski c. Pologne* [GC], br. 31443/96, st. 125, CEDH 2004–V)

U istom kontekstu, Sud je već ocenio da kada neka Država već usvoji princip povraćaja nepravredno oduzete imovine, neizvesnost u pogledu primene tog principa, bilo da je zakonodavna, administrativna ili da je vezana za praksu koju primenjuju vlasti, takva je da može dovesti, ukoliko je dugoročna, i u odsustvu koherentne i brze reakcije Države, do toga da Država neće ispuniti svoju obavezu da obezbedi efektivno uživanje prava svojine koje je zagantovano članom 1 Protokola br. 1 (pomenuta presuda *Broniowski*, st. 151; *Păduraru c. Roumanie*, br. 63252/00, st. 92 i 112, od 1. decembra 2005. godine).

59. U datom predmetu, podnosilac predstavke je u junu 2000. godine obavesthen da je prihvaćen njegov zahtev za povraćaj zemljišta površine 16,63 ha, formulisan na osnovu zakona br. 1/2000. Pravo podnosioca predstavke na povraćaj zatim su neprestano i redovno potvrđivale vlasti, jer je dakle, ono bilo jasno utvrđeno u domaćem pravu, kao što je to bio slučaj i s obavezom naknade štete ako ne dođe do povraćaja, što proizilazi iz odluka od 5. aprila i 17. maja 2002. godine kojima se potvrđuje upis potraživanja na ukupnoj površini zemljišta od strane podnosioca zahteva.

Uostalom, ovaj aspekt Država ne osporava.

U ovim okolnostima Sud smatra da je podnosilac zahteva imao „imovinski interes“ koji je bio dovoljno utvrđen u domaćem pravu, izvestan, neopoziv i dospao za naplatu, za koji Sud smatra da se zasniva na pojmu „imovina“ u smislu člana 1 Protokola br. 1 Konvencije. Shodno tome, to što zemljište nije vraćeno do današnjeg dana i što nije dodeljena nikakva odšteta predstavlja mešanje u pravo podnosioca zahteva na poštovanje njegove svojine.

60. Sud podseća da prema njegovoj ustaljenoj sudskoj praksi neizvršenje odluke kojom se priznaje pravo svojine predstavlja mešanje u smislu prve

rečenice prvog stava člana 1 Protokola br. 1 koji izlaže opšti princip poštovanja svojine (vidi *Burdov c. Russie*, br. 59498/00, st. 40, CEDH 2002–III, *Ramadhi et 5 autres c. Albanie*, br. 38222/02, st. 76–77, od 13. novembra 2007. godine).

61. Sud sada mora ispitati da li je pomenuto mešanje opravdano u smislu ove odredbe.

*b) O opravdanosti mešanja*

62. Član 1 Protokola br. 1. zahteva pre svega i naročito, da mešanje javne vlasti u uživanje prava na poštovanje dobara bude legalno. Sud drži do toga da podseti da je primarni karakter prava, jedan od osnovnih principa demokratskog društva, neodvojivi deo svih članova Konvencije. Princip zakonitosti takođe pretpostavlja postojanje dovoljno pristupačnih, preciznih i u primeni predvidljivih normi unutrašnjeg prava (*Ex-Roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], br. 25701/94, st. 79, CEDH CEDH 2000–XII, *Beylet c. Italie* [GC], br. 33202/96, st. 109–110, CEDH 2000–I; *Fener Rum Patrikliđi c. Turquie*, br. 14340/05, st. 70, od 8. jula 2008. godine).

63. Sud podvlači da je, ukoliko je mogućnost pretvaranja jednog potraživanja na ime povraćaja u potraživanje na ime naknade štete bila jasno predviđena članovima 3 i 4 zakona br. 1/2000 (st. 34 gore), situacija manje jasna što se tiče neizvršenja potraživanja na ime naknade štete i još nejasnija što se tiče ponovnog pretvaranja tog potraživanja, posle šest godina njegovog neizvršenja, u potraživanje na ime povraćaja (vidi stav 27 gore).

64. Što se tiče potraživanja na ime naknade štete, Sud primećuje, bez potrebe da se pozabavi interpretacijom unutrašnjeg prava, za koju je domaći sudija kompetentniji, da je njegovo izvršenje bilo regulisano zakonom br. 1/2000. Međutim, to pravilo je pretrpeo tolike promene, i prema njihovoj brojnosti i prema njihovom dometu (vidi gore stavove 34–44), da su preciznost i predvidljivost koje zahteva pojam „zakonitosti“ time bile teško pogođene.

65. Usled toga, relevantne odredbe zakona br. 1/2000 ne definišu precizno trenutak nastanka prava na naknadu štete. U svetlu postupka koji je uveo zakon br. 1/2000 (gore stav 34) i za potrebe ovog predmeta, Sud je ipak spreman da uzme u obzir da je potraživanje podnosioca predstavke nastalo najranije u trenutku kada je on bio obavešten o nepostojanju raspoloživog zemljišta, to jest 6. oktobra 2000. godine, a najkasnije u trenutku osnaženja upisa tog potraživanja u registar potraživanja, to jest 5. aprila, odnosno 17. maja 2002. godine.

66. Što se tiče vrednosti potraživanja, Sud primećuje da je ona trebalo da bude pomenuta na spisku potraživanja u trenutku njenog osnaženja (vidi stav 36 gore). Međutim, to se u ovom slučaju nije desilo i na današnji dan država nije ni odredila ni isplatila podnosiocu predstavke potraživanje na osnovu nevraćenog zemljišta. U tom pogledu, Sud podvlači da je zakonski rok za usvajanje propisa za primenu člana 40 zakona br. 1/2000 nekoliko puta izričito produžavan, do jula 2004. godine, a da pritom naposljetku nije ispoštovan, jer su usvojeni propisi stupili na snagu tek u oktobru. Zatim su, u julu 2005. godine, sve odredbe koje se tiču povraćaja, uključujući i one koje se odnose na određivanje iznosa i isplatu



naknade, preformulisane zakonom br. 247/2005 i pravilnikom za njegovu primenu koji je usvojen 15. septembra 2005. godine (vidi stavove 38–39 gore), koji su ponovo bitno izmenjeni hitnom uredbom Vlade br. 81/2007.

67. Što se tiče ponovnog pretvaranja potraživanja na ime naknade štete u obavezu države da izvrši povraćaj u naturi (vidi stav 27 gore), Sud primećuje da se Vlada nije pozvala ni na jednu zakonsku odredbu koja bi joj dozvolila da izvrši takvu izmenu, koja dakle izgleda da je bez ikakvog zakonskog osnova.

68. Ove okolnosti bi već same po sebi mogle biti dovoljne da Sud dođe do zaključka da mešanje u pravo podnosioca predstavke na poštovanje njegovih dobara nije bilo „predviđeno zakonom“. Međutim, on ne smatra da je potrebno da sudi o tome da li je to mešanje bilo zakonito u smislu pojma prednosti prava, s obzirom na njegove dole iznete zaključke.

69. Da bi ustanovio da li je očuvana pravedna ravnoteža između zahteva opšteg interesa zajednice i imperativa zaštite prava na poštovanje dobara podnosioca predstavke, Sud je pozvan da ispita da li rok koji je rumunskim vlastima potreban za povraćaj zemljišta ili za isplatu nadoknade podnosiocu predstavke nije za zainteresovanog predstavljao nesrazmerno i isuviše veliko opterećenje. Sud ponavlja da države raspoložu širokom maržom procene kada je reč o određivanju toga šta je u javnom interesu, naročito kada je reč o o usvajanju i primeni mera privredne reforme ili mera socijalne pravde (prethodno navedena presuda *Ramadhi et 5 autres*, st. 79).

70. U ovom slučaju, prošlo je više od osam godina otkako je doneta odluka o povraćaju 16,63 hektara zemlje podnosiocu predstavke, i više od šest godina od trenutka overe upisa njegovog potraživanja prema državi, a da on pritom nije uspeo da postigne izvršenje tih odluka niti i najmanju naknadu štete za zemljište i za kašnjenje u izvršenju. Postupivši na taj način, vlasti su sprečile podnosioca predstavke u uživanju imovine na koju ima pravo već nekoliko godina.

71. Država je u svom opravdanju navela teškoće u vezi s organizacijom administrativnih organa koji su bili dužni da primene zakone o povraćaju. Međutim, Sud ističe da su teškoće organizacione prirode koje su imale vlasti nadležne za sprovođenje povraćaja posledica toga što je zakonskim putem dolazilo do nekoliko ponovljenih izmena mehanizma povraćaja. Sud je već ocenio da su te izmene bile nedelotvorne na praktičnom planu i da su stvarale stanje pravne nesigurnosti (vidi, među brojnim presudama protiv Rumunije, *Străin et autres*, br. 57001/00, st. 56, CEDH 2005–VII, od 21. jula 2005. godine; *Paduaru* prethodno navedeno, st. 98–99; *Porteanu*, br. 4596/03, st. 34, od 16. februara 2006. godine; *Radu*, br. 13309/03, st. 34, od 20. jula 2006. godine). Sud koristi ovu priliku da istakne da su tu nesigurnost javno otkrili razni rumunski sudovi, uključujući i Vrhovni sud (vidi gore stavove 48 i 49), koji su bez nekog trajnog uspeha pokušali da eliminišu „dvosmislenost neizvesnih pravnih situacija“ i da „sankcionišu nedostatak brižljivosti nadležnih organa vlasti“.

72. Pošto Država nije istakla nijedan elemenat da bi opravdala zašto je odbila da ispoštuje pravo podnosioca predstavke, Sud ne nalazi nijedan razlog za odstupanje od analize koju je izvršio u prethodno navedenim predmetima. On

samo može da konstatuje da prethodno navedena situacija potiče od prevelike normativne aktivnosti koja se naposljetku pokazala kao potpuno neefikasna, kao što to prikazuju statistike koje su o tome objavljene (vidi stav 46 gore).

73. Pod tim uslovima, čak i ukoliko bi se pretpostavilo da je Država mogla da dokaže da je mešanje u pravo podnosioca predstavke bilo predviđeno zakonom i bilo izvršeno u korist nekog javnog interesa, Sud smatra da je pravedna ravnoteža koju je trebalo očuvati između zaštite svojine podnosioca predstavke i zahteva od javnog interesa bila narušena i da je podnosilac predstavke bio izložen specijalnom i preteranom opterećenju. Na osnovu toga, zaključuje se da je došlo do kršenja člana 1 Protokola br. 1.

## II. PRIMENA ČLANOVA 46 I 41 KONVENCIJE

### A. Član 46 Konvencije

74. Član 46 predviđa:

„1. Visoke strane ugovornice preuzimaju obavezu da se povinuju pravosnažnoj presudi Suda u svakom predmetu u kome su stranke.

2. Pravosnažna presuda Suda se dostavlja Komitetu ministara koji nadgleda njeno izvršenje.“

75. Sud konstatuje da kršenje prava podnosioca predstavke, koje je zagarantovano članom 1 Protokola br. 1 potiče od problema velikih razmera koji je rezultat nefunkcionisanja rumunskog zakonodavstva i jedne administrativne prakse koja pogađa i još može u budućnosti pogoditi veliki broj osoba (vidi stav 46 gore). Neopravdana prepreka podnosiocu predstavke za uživanje „prava na poštovanje njegovih dobara“ nije rezultat nekog izolovanog incidenta niti se može pripisati posebnom obrtu događaja u njegovom predmetu; ona je rezultat jednog okvira, uspostavljenog zakonima, propisima i administracijom koji se pokazao kao neodgovarajući i koji je vlast uspostavila prema određenoj kategoriji građana, to jest korisnika mera o povraćaju imovine koju je nacionalizovala ili konfiskovala komunistička država.

76. Postojanje tog problema i njegov sistemski karakter već su priznale rumunske vlasti, kao što je to potvrđeno u više odluka Kasacionog suda i u hitnoj uredbi Države, citiranim u ovoj presudi (stavovi 41 i 48 gore). Tako je, u svojoj presudi od 4. aprila 2006. godine, Kasacioni sud ukazao na nedostatak brižljivosti nadležnih organa u oblasti povraćaja i presudio da treba „što pre bude moguće otkloniti dvosmislenost nesigurnih pravnih situacija“. Sa svoje strane, država je podvukla postojeće teškoće u uvođenju u posed korisnika zakona o povraćaju i, više od toga, teškoće u poštovanju međunarodnih obaveza koje je Rumunija na sebe preuzela. Odobravajući ta mišljenja, Sud zaključuje da činjenice u ovom predmetu otkrivaju jednu manu u rumunskom pravnom poretku, usled koje je došlo i još uvek dolazi do povrede prava na uživanje imovine čitave jedne kategorije pojedinaca.

77. Broj zahteva kod Suda, presude u kojima je zaključeno da je došlo do kršenja člana 1 Protokola br. 1 i, u pojedinim slučajevima, člana 6 Konvencije, kao

i na hiljade predmeta koji se tiču povraćaja, podnetih NOPI i koji nisu obrađeni u razumnom roku, ukazuju na to da mehanizam koji je izabran da bi se ostvario povraćaj imovine koju je nacionalizovala ili konfiskovala komunistička država nije postavljen u skladu sa članom 1 Protokola br. 1. Naime, Sud je već, počevši od 28. oktobra 1999. godine, datuma presude u predmetu *Brumărescu c. Roumanie* [GC] (br. 28342/95, st. CEDH 1999–VII), doneo nekoliko desetina presuda u kojima je konstatovano da je došlo do kršenja člana 1 Protokola br. 1, usled toga što mehanizam povraćaja imovine korisnicima prava na povraćaj nepokretnosti nije funkcionisao u skladu sa pomenutim članom. Ponavljanje konstatovanih kršenja, praćeno ovom konstatacijom nefunkcionisanja mehanizma povraćaja koji se ovoga puta odnosi na korisnike prava na povraćaj zemljišta, ukazuje na to da je tu došlo do nagomilavanja propusta identične prirode koji odražavaju jedno trajno stanje, za koje još nije pronađeno rešenje i u kojem osobama koje podležu određenom sudu ne stoji na raspolaganju nikakav pravni lek u unutrašnjem pravu.

78. Čak štaviše, više od stotinak zahteva koji su u toku pred Sudom i koje su podnele osobe na koje se odnose zakoni o povraćaju mogli bi u budućnosti dovesti do novih presuda u kojima se zaključuje da je došlo do kršenja Konvencije. Tu se ne radi samo o otežavajućoj okolnosti u vezi s odgovornošću države u odnosu na Konvenciju zbog neke situacije u prošlosti ili u sadašnjosti, već takođe i o ugrožavanju buduće efikasnosti mehanizma kontrole uspostavljenog Konvencijom, s obzirom na preopterećenje u radu koji ta situacija izaziva.

79. U tom pogledu, Sud podseća na to da su se prema članu 46 Visoke strane ugovornice obavezale da će poštovati konačne presude Suda u sporovima u kojima su učestvovala, s tim što je Komitet ministara zadužen da kontroliše izvršenje tih presuda. Iz toga naročito proizilazi da u slučaju kada Sud konstatuje da je došlo do neke povrede, tužena država ima pravnu obavezu ne samo da zainteresovanim licima isplati dodeljene sume na ime pravednog zadovoljenja predviđenog u članu 41, nego i da odabere, pod kontrolom Komiteta ministara, opšte i/ili, u slučaju potrebe, individualne mere koje treba da usvoji u cilju zaustavljanja kršenja koje je Sud konstatovao i da otkloni njegove posledice onoliko koliko je to moguće. Tuženoj državi se ostavlja sloboda da, pod kontrolom Komiteta ministara, odabere sredstva koja će primeniti da bi izvršila svoju pravnu obavezu na osnovu člana 46 Konvencije (*Scozzari et Giunta c. Italie* [GC], br. 39221/98 i 41963/98, st. 249, CEDH 2000–VIII; prethodno citiran *Broniowski*, st. 192), uz poštovanje principa subsidiarnosti, da Sud ne bi bio primoran da ponovi svoju konstataciju o kršenju Konvencije u dugačkom nizu identičnih predmeta.

80. Osim toga, iz Konvencije, a naročito iz njenog člana 1 proizilazi da se ratifikacijom Konvencije države ugovornice obavezuju da će postići kompatibilnost svog internog prava sa Konvencijom (*Maestri c. Italie* [GC], br. 39748/98, st. 47, CEDH 2004–I).

81. Što se tiče mera koje su namenjene garanciji ostvarenja mehanizma koji je uspostavljen Konvencijom, Sud podseća na rezoluciju (Res(2004)3) i pre-

poruku (Rec(2004)6) Komiteta ministara Saveta Evrope, koje su usvojene 12. maja 2004. godine (vidi stavove 50 i 51 gore).

82. Iako u principu Sud nije nadležan da definiše kakve bi to trebalo da budu odgovarajuće popravne mere da bi tužena država izvršila svoje obaveze iz člana 46 Konvencije, u vezi sa situacijom strukturnog karaktera koju je konstatovao (vidi stav 71 gore), Sud primećuje da su opšte mere na nacionalnom nivou bez ikakve sumnje neophodne u smislu izvršenja ove presude.

83. Da bi pomogao tuženoj državi da ispuni svoje obaveze na osnovu člana 46, Sud je pokušao da ukaže, na čisto indikativan način, na vrstu mera koje bi država Rumunija mogla da preduzme da bi okončala strukturnu situaciju koja je konstatovana u ovom slučaju. On smatra da tužena država mora, pre svega, bilo da ukine sve prepreke koje onemogućavaju efektivno vršenje prava mnogih osoba pogođenih situacijom koju je Sud ocenio kao suprotnu Konvenciji, kao što je to slučaj u predmetu podnosioca predstavke ili da, ukoliko to izostane, ponudi odgovarajuću nadoknadu. Tužena država mora dakle da garantuje odgovarajućim zakonskim i administrativnim merama stvarno i brzo ostvarenje prava na povraćaj, bilo da se radi o povraćaju u naturi ili o dodeli neke nadoknade, u skladu sa principima prava prvenstva i zakonitosti zaštite imovinskih prava navedenih u članu 1 Protokola br. 1, vodeći računa o principima koji su navedeni u sudskoj praksi Suda u oblasti naknade štete (prethodno navedena presuda *Broniowski*, st. 147–151, 176 i 186). Ti ciljevi bi mogli biti postignuti na primer dopunom postojećeg mehanizma povraćaja, u kojem je Sud istakao neke slabosti i hitnim uvođenjem pojednostavljenih i efikasnih postupaka, zasnovanih na koherentnim zakonskim merama i na merama drugih propisa, kojima bi mogla da se uspostavi pravična ravnoteža između različitih interesa koji su u igri.

### *B. Član 41 Konvencije*

84. U skladu s odredbama člana 41 Konvencije,

„Kada Sud utvrdi prekršaj Konvencije ili protokola uz nju, a unutrašnje pravo Visoke strane ugovornice u pitanju omogućava samo delimičnu odštetu, Sud će, ako je to potrebno, pružiti pravično zadovoljenje oštećenoj stranci.“

#### 1. Šteta

85. Naslednik podnosioca predstavke traži 190.000.000 evra (EUR) da bi nadoknadio gubitak svog imovinskog prava. Prema njegovoj proceni, taj iznos odgovara vrednosti terena koji nije vraćen, površine od 16,63 ha za koju nije obeštećen. Osim toga, on zahteva i da mu se isplati 75 000 000 EUR na ime izgubljene dobiti za period od preko deset godina u toku kojeg ni on ni njegov otac nisu mogli da ostvare dobit od svoje imovine.

On takođe ističe da su problemi sa kojima se podnosilac predstavke suočavao tokom više godina da bi došao u posed dobra koji mu je pripadalo doprineli pogoršanju njegovog zdravstvenog stanja, pa prema tome i njegovoj smrti. On moli Sud da mu dodeli obeštećenje od 191 000 EUR na ime moralne

štete koju je navodno pretrpeo usled osećanja nesigurnosti i frustracije, kao i zbog napetosti od koje su patili on i njegov otac zbog nemogućnosti da uživaju svoje imovinsko pravo.

86. Država je podnela izveštaj o veštačenju, obavljenom na osnovu informacija koje je dostavila opština *Cătunele* o cenama zemljišta namenjenih rudarskom korišćenju koja se nalaze u okrugu Gorj. Tako je teren podnosioca predstavke procenjen na 78.170 leja (RON), odnosno na 20.517 EUR.

Država štaviše smatra da na osnovu sudske prakse Suda podnosilac predstavke ne može da traži naknadu štete na ime uskraćenog uživanja svog dobra.

Najzad, ona ističe da, pošto je podnosilac predstavke umro, njegov sin nema pravo da se poziva na bilo kakvu moralnu štetu zbog toga što nije došlo do povraćaja zemlje.

87. Sud podseća na to da presuda kojom je konstatovana neka povreda povlači za sobom obavezu tužene države da obustavi povredu i da ukloni njene posledice tako što će, onoliko koliko se može, vratiti stvari u stanje koje je postojalo pre povrede (*Iatridis c. Grèce* (pravično zadovoljenje) [GC], br. 31107/96, st. 32 CEDH 2000–XI).

Ukoliko priroda povrede omogućava jednu *restitutio in integrum*, tužena država je dužna da je ostvari jer Sud nije ni nadležan niti ima praktične mogućnosti da to uradi sam. Nasuprot tome, ukoliko domaće pravo ne dopušta ili dopušta samo delimično otklanjanje posledica povrede, član 41 ovlašćuje Sud da oštećenoj strani dodeli, ukoliko do toga dođe, zadovoljenje koje bude smatrao odgovarajućim (*Brumărescu c. Roumanie* (pravično zadovoljenje) [GC], br. 28342/95, st. 20, CEDH 2000–I). U vršenju tog ovlašćenja, on raspolaze izvesnom slobodom; o tome svedoče pridev „pravičan“ i deo rečenice „ukoliko do toga dođe“.

Među elementima koje je Sud uzeo u obzir kada je odlučivao u tom predmetu nalaze se materijalna šteta, to jest stvarno pretrpljeni gubici, kao direktna posledica navedene povrede, i moralna šteta, to jest nadoknada za stanje strepnje, neprijatnosti i nesigurnosti koje je proisteklo iz te povrede, kao i druge nematerijalne štete (vidi, između ostalog, *Ernestina Zullo c. Italie*, br. 64897/01, st. 25, od 10. novembra 2004. godine).

Osim toga, tamo gde razni elementi koji sačinjavaju štetu nisu podesni za tačno izračunavanje, ili tamo gde je teško napraviti razliku između materijalne i moralne štete, Sud može biti naveden da ih ispita globalno (vidi *Comingersoll c. Portugal* [GC], br. 35382/97, st. 29, CEDH 2000–IV).

88. U ovom predmetu, s obzirom na prirodu konstatovane povrede, Sud smatra da je podnosilac predstavke pretrpeo znatnu materijalnu i moralnu štetu i da ta šteta nije dovoljno nadoknađena konstatacijama povrede.

89. Sud smatra da bi povraćaj zemlje ili isplata naknade štete, osnažene odlukama od 5 aprila i 17 maja 2002. godine i utvrđene u skladu sa kriterijumima koje je postavilo rumunsko zakonodavstvo (stav 38 gore), stavila podnosioca

predstavke, onoliko koliko je to moguće, u situaciju koja odgovara onoj u kojoj bi bio da zahtevi iz člana 1 Protokola br. 1 nisu bili prenebregnuti. Međutim, s obzirom na konstatacije u ovoj presudi, iz kojih proizilazi da sadašnji sistem povraćaja nije efikasan, Sud smatra da nema drugog izbora osim da dodeli iznos koji bi, po njemu, predstavljao definitivno i potpuno rešenje ovog imovinskog spora (vidi, između ostalog, prethodno citirani *Ramadhi et 5 autres c. Albanie*, st. 101).

90. Na osnovu elemenata kojima raspolaže i odlučujući u skladu sa načelom pravičnosti, kao što to nalaže član 41 Konvencije, Sud dodeljuje podnosiocu predstavke sumu od 115.000 EUR, za sve pretrpljene štete zajedno.

## 2. Sudski i ostali troškovi

91. Podnosilac predstavke nije tražio nikakvu nadoknadu za sudske i ostale troškove pred domaćim vlastima ni pred Sudom.

## 3. Zatezne kamate

92. Sud smatra da je prigodno da se zatezne kamate prilagode kamatnoj stopi olakšica za marginalni zajam Evropske centralne banke, uvećanoj za tri procenta.

### IZ OVIH RAZLOGA, SUD JEDNOGLASNO

1. *Proglašava* da je predstavka prihvatljiva;
2. *Odlučuje* da je došlo do povrede člana 1 Protokola br. 1 Konvencije;
3. *Odlučuje*:
  - a) da je tužena država, u skladu sa članom 44 stav 2 Konvencije, dužna da plati podnosiocu predstavke 115.000 EUR (stopeinaest hiljada evra), koji treba da budu konvertovani u rumunske leje, u roku od tri meseca, računajući od dana kada presuda bude postala konačna, za ukupnu pretrpljenu štetu, uz svaki dodatni iznos koji bi mogao biti dužan za porez;
  - b) da će od isteka pomenutog roka, pa sve do isplate, taj iznos biti uvećavan za prostu kamatu po stopi jednakoj onoj koja se primenjuje na olakšice za marginalni zajam Evropske centralne banke u toku tog perioda, uvećanoj za tri procenta;
4. *Odbacuje* zahtev za pravično zadovoljenje u većem iznosu.

Sačinjeno na francuskom jeziku i dostavljeno u pisanoj formi 9. decembra 2008. godine, u skladu s članom 77 stavovi 2 i 3 Poslovnika Suda.

Santjago Kesada  
Sekretar

Hosep Kasadeval  
Predsednik