

ORIGINAL

Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u vijeću sastavljenom od sudija Kaurinović Damjana, kao predsjednika vijeća, Tešić Dragane, Klaić Ilje, Gligorević Ruže i Nedić Srđana kao članova vijeća, u postupku povodom inicijative T. T. iz D. za pokretanje postupka ocjene usklađenosti člana 1. Zakona o legalizaciji bespravno izgrađenih građevina sa Statutom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, na sjednici vijeća održanoj dana 04.10.2011. godine, donio je slijedeće

R J E Š E N J E

Ne prihvata se inicijativa za ocjenu usklađenosti člana 1. Zakona o legalizaciji bespravno izgrađenih građevina („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 21/03, 3/04, 29/04 i 19/07) sa odredbama Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

O b r a z l o ž e n j e

T. T. iz D. (u daljem tekstu: inicijator), zastupan po punomoćniku R. A., advokatu iz B., podnio je 01.06.2011. godine, Apelacionom sudu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Sud) inicijativu za pokretanje postupka ocjene usklađenosti člana 1. Zakona o legalizaciji bespravno izgrađenih građevina („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 21/03, 3/04, 29/04 i 19/07 - u daljem tekstu: Zakon o legalizaciji) sa odredbama Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10- prečišćeni tekst - u daljem tekstu: Statut).

Obrazlažući inicijativu ističe da je osporena odredba Zakona o legalizaciji bespravno izgrađenih građevina u suprotnosti sa članom 13. stav 1. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, članom 14. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (u daljem tekstu- EKLJP) i članom 1. Protokola 1 uz EKLJP, jer se osporenom zakonskom odredbom umanjuju imovinska prava vlasnika bespravno izgrađenih građevina na području obuhvaćenom Regulacionim planom tržnice "Arizona",

dok se ostalim bespravnim graditeljima navedenim Zakonom o legalizaciji daju mnoge pogodnosti "između ostalog i mogućnost otkupa zemljišta u društvenoj svojini". Nadalje navodi da se istom odredbom propisuje nejednako postupanje, odnosno diskriminacija lica koji su vlasnici bespravno izgrađenih građevina koje se nalaze unutar područja obuhvaćenog Regulacionim planom tržnice „Arizona“, a vlasnici objekata i zemljišta u tom području su lica hrvatske nacionalnosti, pa je u konkretnom slučaju postojalo i nejednako postupanje, odnosno diskriminacija u odnosu na „etnički monolitnu skupinu koja ima razloga da vjeruje da se u konkretnom slučaju diskriminira upravo zbog pripadnosti hrvatskom narodu“, a „iz razloga što je Zakon o legalizaciji bespravno izgrađenih građevina usvojen bez ijednog glasa zastupnika hrvatskih stranaka u prelaznoj Skupštini Brčko distrikta BiH“.

Sud je, u skladu sa članom 15. stav 1. i 2. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 20/10) i članom 8. stav 2. i 8. Poslovnika o radu Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u postupcima ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i rješavanje sukoba nadležnosti („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 45/10-u daljem tekstu Poslovnik), dopisom broj 097-0-OUS-11-000001 od 17.06.2011. godine, zatražio dostavljanje odgovora i mišljenja od donosioca akta.

Skupština Brčko distrikta Bosne i Hercegovine je zatim aktom, broj 01.1-02-786/11 od 14.07.2011. godine, dostavila odgovor u kojem se navodi da je osporena odredba Zakona o legalizaciji bespravno izgrađenih građevina u skladu sa odredbama Statuta, jer je vlasnicima objekata u obuhvatu područja tržnice "Arizona" ograničenje učinjeno s ciljem ostvarivanja opšteg dobra i "nije usmjereno na određenu vjersku, nacionalnu ili bilo koju drugu skupinu građana", pa predlaže da sud ne prihvati predmetnu inicijativu.

Relevantne odredbe Zakona o legalizaciji bespravno izgrađenih građevina:

Član 1.

Ovim zakonom regulišu se uslovi i način legalizacije bespravno izgrađenih građevina na području Brčko distrikta Bosne

i Hercegovine, izuzev onih koje su izgrađene na području obuhvaćenom Regulacionim planom tržnice „Arizona“.

Relevantne odredbe Statuta:

Član 13.

Osnovna prava i obaveze

1) Svako ima pravo da uživa sva prava i slobode garantovane Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine, ovim statutom i zakonima Distrikta, bez diskriminacije po osnovu spola, rase, seksualnog opredjeljenja, boje kože, jezika, vjeroispovjesti, nacionalnog ili socijalnog porijekla, političkog ili drugog mišljenja, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovinskog stanja, rođenja ili drugog statusa. Posebno, svako ima pravo pristupa svim javnim institucijama i objektima u Distriktu; pravo da se slobodno kreće i određuje svoje mjesto prebivališta, poslovanja ili rada na cijeloj teritoriji Distrikta; pravo da kupuje i prodaje pokretnu i nepokretnu imovinu u skladu sa zakonom.

5) Svako ima pravo na mirno i neometano uživanje svoje privatne imovine. Nijednom licu imovina neće biti oduzeta, eksproprisana ili na bilo koji način umanjena bez njegove saglasnosti, osim na način predviđen zakonom i mjeri u kojoj je to potrebno radi ostvarivanja opšteg dobra.

Relevantne odredbe Protokola I uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda

Član 1.

Zaštita imovine

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 uvjetima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

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

Ocjenjujući prihvatljivost inicijative Sud je zaključio da se odredbom člana 1. Zakona o legalizaciji bespravno izgrađenih građevina inicijator ne lišava prava na imovinu, niti mu se, na način kako je to obrazložio inicijator, navedeno pravo umanjuje. Sud je, naime, našao da se činjenice ovoga predmeta mogu i moraju razmotriti u smislu prava na imovinu u punom obimu, a koje se veže ne samo za bespravno izgrađene objekte, nego i za zemljište na kojem su navedeni objekti (bespravno) izgrađeni, odnosno u smislu postojanja eventualnih propusta administrativne jedinice lokalne samouprave da osigura implementaciju toga prava bez neopravdanih ograničenja, pa je u analizi konkretnog slučaja pošao od odredaba člana 13. stav 5. Statuta, imajući u vidu tumačenja odredaba člana 1. Protokola 1 uz EKLJP (standarda sadržanih u istoj), koja je Evropski sud za ljudska prava u Strazburu dao u svojim odlukama, kao i od kriterijuma uspostavljenih ovom sudskom praksom.

Odredbama člana 13. stav 5. Statuta utvrđeno je, na skoro identičan način kao i odredbama člana 1. Protokola 1, pravo svakog lica na mirno i neometano uživanje svoje privatne imovine i da nijednom licu imovina neće biti oduzeta, eksproprisana ili na bilo koji način umanjena bez njegove saglasnosti, osim na način predviđen zakonom i u mjeri kojoj je potrebno radi ostvarenja opšteg dobra, a odredbom člana 1. stav 2. navedenog Protokola propisano je i da prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korištenje imovine u skladu s javnim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

Razmatrajući da li je u konkretnom slučaju došlo do kršenja odredaba člana 13. stava 5. Statuta, uzimajući u obzir praksu Evropskog suda za ljudska prava, Sud je utvrdio da ne postoji imovinsko pravo koje spada u okvir ovih odredaba u smislu lišenja ili umanjena imovine.

Naime, da bi postojala povreda prava zajamčenih EKLJP, pa tako i prava na imovinu, potrebno je da određeno pravo postoji i da je povrijeđeno postupcima državnih i drugih tijela. U konkretnom slučaju, međutim, inicijator i nije nosilac (titular) prava za koje smatra da mu je povrijeđeno, jer bespravno izgrađeni objekat - građevina nije imovina u smislu odredaba Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 11/01, 8/03, 40/04 i 19/07 – u daljem

tekstu: Zakon o vlasništvu). Pravo na imovinu inicijatora moglo bi, saglasno odredbama ovog Zakona koje regulišu pravo vlasništva, biti (eventualno) povrijeđeno samo u odnosu na materijal od kojeg je objekat (bez potrebnog odobrenja) izgrađen. Kako inicijator ne dovodi u pitanje povredu tog prava, nego pravo na svoju imovinu, odnosno povredu istog prava vidi u nemogućnosti legalizacije bespravno izgrađenih objekata po Zakonu o legalizaciji, nakon što je takva mogućnost iscrpljena za područje tržnice „Arizona“ do donošenja tog Zakona, pravo na imovinu inicijatora odredbom člana 1. Zakona o legalizaciji nije povrijeđeno.

Nadalje, iako inicijator ne prilaže dokaze da je vlasnik zemljišta obuhvaćenog Regulacionim planom tržnice „Arizona“, navodima da "smatra da se na navedeni način omogućava pogodnost legalizacije bespravno izgrađenih građevina svim vlasnicima izuzev vlasnicima (bespravno izgrađenih građevina) na području obuhvaćenom Regulacionim planom" indirektno ukazuje na mogućnost da je vlasnik zemljišta na kome je izgrađen objekat bez potrebnih odobrenja nadležnih organa. S tim u vezi, valja naglasiti da je praksa Evropskog suda stala na stanovište da države uživaju "široko polje slobodne procjene" u tom smislu da mogu da odlučuju u kojoj mjeri izvjesne razlike u situacijama koje su inače slične, opravdavaju različit zakonski tretman zemljišta (kada se radi o postizanju cilja u opštem interesu, onda to dozvoljava i kontrolu upotrebe imovine u skladu sa članom 1. Protokola broj 1). Sud je mišljenja da onemogućavanje legalizacije bespravno izgrađenih objekata (objekata izgrađenih protivno pozitivnim propisima) na navedenom području, ukoliko se nisu uklapali u Regulacioni plan tržnice nije narušilo „razuman odnos proporcionalnosti“ između potreba javnog interesa i zahtjeva zaštite osnovnih prava pojedinca i da je miješanje organa vlasti (Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine) u pogledu kontrole korištenja zemljišta bilo u mjeri potrebnoj radi ostvarenja opšteg dobra.

Imajući u vidu utvrđenje Suda da nema povrede prava na imovinu inicijatora u konkretnom slučaju, navodi istog o povredi prava iz člana 14. Konvencije (pravo na nediskriminaciju) ne mogu biti predmetom ocjene, jer je pravo na nediskriminaciju akcesorno pravo, dakle, ne štiti se kao samostalno i nezavisno pravo i povredu ovog prava Sud može cijeniti samo u slučaju da je utvrdio povredu prava na imovinu inicijatora.

Sa navedenog, Sud je odlučio kao u izreci odluke, a u skladu sa članom 27. tačka e. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

APELACIONI SUD BRČKO DISTRIKTA BOSNE I HERCEGOVINE

Broj: 097-0-OUS-11-000001

Brčko, 04.10.2011. godine

ČLANOVI VIJEĆA:

1. _____
Dragana Tešić

2. _____
Iljo Klaić

3. _____
Ruža Gligorević

4. _____
Srđan Nedić

PREDSJEDNIK VIJEĆA,

Damjan Kaurinović