



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

ЧЕТВРТО ОДЕЉЕЊЕ

ОДЛУКА

Представке бр. 3000/16 и 7189/16
Чедомир БЕЉИЋ против Србије
и Мирољуб МИЛИНКОВИЋ и други против Србије

Европски суд за људска права (Четврто одељење), на заседању Већа
23. јануара 2024. године у саставу:

Gabriele Kucsko-Stadlmayer, *председник*,

Tim Eicke,

Branko Lubarda,

Armen Harutyunyan,

Ana Maria Guerra Martins,

Anne Louise Bormann,

Sebastian Rădulețu, *судије*,

и Ilse Freiwirth, *секретар Одељења*,

С обзиром на горе наведене представке поднете 4. јануара и 22.
јануара 2016. године, тим редом,

Имајући у виду запажања која је доставила тужена Влада и запажања
у одговору подносилаца представке,

Након већања, одлучује како следи:

УВОД

1. Ови предмети се, пре свега, тичу притужбе подносилаца
представки, према члановима 6. и 8. Конвенције, на ископавање
посмртних остатака њихових сродника, пресељење гробова на друго
гробље и недостатак процедуралних заштитних мера у сродним
поступцима. Они су се такође притуживали, на основу члана 1.
Протокола број 1 уз Конвенцију, на наводну повреду њихових
имовинских права узроковану пресељењем гробова њихових сродника.

ЧИЊЕНИЦЕ

2. Списак подносилаца представки је дат у прилогу. Подносиоце представке је заступао господин П. Савић, адвокат из Београда.

3. Владу Републике Србије (у даљем тексту: „Влада“) је заступала њена заступница госпођа З. Јадријевић Младар.

4. Чињенице предмета, онако како су их доставиле стране у спору, се могу сумирати на следећи начин.

A. Основне информације

5. Насеље Вреоци се налази у колубарском угљоносном басену. Оно се налази у Лазаревцу (градска општина), који је део ширег урбаног подручја Београда .

6. Дана 25. новембра 1997. године, Влада је утврдила да постоји јавни интерес за експропријацију одређених земљишних парцела у Вреоцима, укључујући и извесне парцеле на месном гробљу, у циљу даље експлоатације тамошњих резерви угља. Корисник експропријације је било предузеће у државном власништву „Електропривреда Србије“ (у даљем тексту: „ЕПС“) – Рударски басен Колубара (у даљем тексту: „РБК“).

7. У мају 2005. године, Скупштина Србије је усвојила Стратегију развоја енергетике Републике Србије за период до 2015. године.

8. Влада је 2007. године донела уредбу која се односи на остваривање циљева Стратегије развоја енергетике Републике Србије у периоду од 2007. до 2012. године. Њоме је посебно наглашено да се хитно мора обезбедити пресељење насеља Вреоци и припадајућег гробља, најкасније до 2011. године, с обзиром да би од 2012. године могло доћи до значајног дефицита у количинама угља добијеног из другог дела копа.

9. ЕПС је 12. новембра 2007. године усвојио Програмске основе за пресељење насеља Вреоци, на које је Влада дала сагласност 22. новембра 2007. године. У њима је посебно наведено да је експропријација земљишта, укључујући пресељење насеља и месног гробља, неопходна како би се обезбедило проширење постојећег рударског подручја и одговорило на очекивано повећање потрошње електричне енергије, јер би у супротном последице биле нарочито несагледиве. Њима је такође прецизирано да ће РБК обезбедити организовано пресељење гробља Вреоци, и да ће сносити трошкове његовог пресељења. Уставни суд је 29. новембра 2012. године одбацио иницијативу за покретање поступка оцене уставности и законитости Програмске основе за пресељење насеља Вреоци као очигледно неосновану.

10. Влада је 19. фебруара 2009. године донела још једно решење којим је утврдила да постоји јавни интерес за експропријацију, односно административни пренос земљишта у насељу Вреоци ради даље експлоатације резерви угља. Корисник експропријације је био РБК.

11. Дана 30. марта 2009. године, органи градске општине Лазаревац су донели Одлуку о стављању ван употребе месног гробља у Вреоцима (видети став 65 у наставку), одлуком која је ступила на снагу 14. априла 2009. године. У њој је истакнуто да ће се пресељење целих гробних места – посмртних остатака, надгробних споменика и других елемената гроба – извршити организовано и да ће се иста поставити у оквиру новоизграђеног гробља, Л., у Лазаревцу, или на друго гробље по избору стараоца гробних места (за даља објашњења, видети став 26 у наставку). Све трошкове везане за горенаведено премештање би сносио РБК. Истог дана је одлучено да се део гробља Л. искористи за пресељење месног гробља Вреоци. Одлуком је прецизирано да се за коришћење нових гробних места неће плаћати било каква накнада нити закупнина, и да она не могу бити предмет правног промета. Уставни суд је 27. јануара 2010. године одбацио иницијативу за покретање поступка оцене уставности и законитости Одлуке о стављању ван употребе месног гробља у Вреоцима, коју је поднела Месна заједница.

12. У априлу 2009. године, органи градске општине Лазаревац, ЕПС и РБК су формирали Одбор за пресељење гробља из насеља Вреоци (у даљем тексту: „Одбор за пресељење гробља“), састављен од десет чланова који представљају ова три правна лица и Месну заједницу Вреоци. РБК је обезбедио накнаду за представнике Управе градске општине Лазаревац и Месне заједнице који су били чланови Одбора за пресељење гробља. Одбор за пресељење гробља је био задужен за планирање, спровођење и контролу пресељења. Обезбеђивао је контакт са стараоцима гробних места и надлежним службама, и координисао њихово учешће у пресељењу.

13. Дана 5. августа 2010. године, Одељење за имовинско – правне послове Управе градске општине Лазаревац је донело решење којим се дозвољава административни пренос извесних земљишних парцела (бр. 1457/1 и 1457/2), које су биле у власништву државе, а чији је корисник била Месна заједница, на ЕПС – РБК у циљу проширења рударске делатности. Предлог за административни пренос су поднели ЕПС – РБК у мају 1998. године, а он се односио на јавни интерес утврђен 1997. године (видети став 6 горе). Министарство финансија и Управни суд су решење од 5. августа 2010. потврдили 22. децембра 2010. и 19. јула 2012. године, наведеним редом. Они су се посебно позвали на члан 70. Закона о експропријацији (видети став 51 у наставку), и сматрали су да је оспорено решење законито. Уставни суд је 25. јуна 2015. године делимично одбацио и делимично одбио уставну жалбу коју је поднела Месна заједница.

14. Управни суд је 4. августа 2011. године поништио решење Владе из фебруара 2009. године (видети став 10 горе), сматрајући да она није била довољно конкретна и да власници неких од земљишних парцела нису могли да учествују у поступцима.

15. Влада је 29. септембра 2011. године донела ново решење којим је утврдила да постоји јавни интерес за експропријацију, односно административни пренос земљишта, ради даље експлоатације резерви угља у складу са Стратегијом развоја енергетике и Програмском основом за пресељење насеља Вреоци (видети ставове 7 и 9 горе). Корисник експропријације је био РБК.

В. Пресељење гробова сродника подносилаца представки

16. У периоду од 30. августа до 5. децембра 2011. године, сви подносиоци представке су уложили приговор на ископавање и пресељење гробова њихових сродника пред Одбором за пресељење гробља.

17. У периоду од 21. септембра 2011. до 31. јануара 2012. године, Одељење за заштиту и унапређење животне средине, комуналне послове и комуналну инспекцију Управе градске општине Лазаревац (у даљем тексту: „Одељење за комуналне послове“) је дало дозволу за ископавање и пресељење посмртних остатака и обележја гробних места сродника подносилаца представки. Оно се притом заснивало на Одлуци о стављању ван употребе месног гробља у Вреоцима (видети став 11 горе и став 65 у наставку).

18. Сви подносиоци представки су уложили жалбу на та решења Већу Градске Општине Лазаревац (у даљем тексту: „веће“), које је деловало као другостепени орган. Четврти подносилац представке је навео, између осталог, да су два тела његових сродника већ била незаконито ископана (видети ст. 37-38 у наставку), у вези чега је поднео кривичну пријаву (видети став 39 у наставку). Седми подносилац представке је навео да се првостепено решење не односи на сва гробна места чији је он био старалац.

19. У периоду од 2. новембра 2011. до 7. марта 2012. године, сва решења су потврђене од стране већа. Конкретно, исто је утврдило да је пресељење гробља било део пресељења насеља, и да је било у складу са релевантним документима и законодавством (видети ст. 9 и 11 горе, као и ст. 44 и 54 у наставку). РБК је могао да затражи ископавање пошто су релевантне земљишне парцеле биле одређене за проширење рударског басена. Такође је констатовало да Одлука о стављању ван употребе месног гробља у Вреоцима предвиђа да ће његово пресељење бити обављено на организован начин, те да стога стараоци гробних места не могу да утичу на то да ли ће се ископавање вршити или не, већ могу само да одаберу где би нови гробови били постављени. Веће је даље

констатовало да рок обавезног почивања, на који се позивају неки од подносилаца представки, значи да посмртни остаци морају почивати у гробном месту, што је обезбеђено њиховим сахрањивањем на другом гробљу. Такође је констатовано да је Заштитник грађана дана 15. јуна 2011. године обавестио Управу градске општине Лазаревац да је његова препорука (видети став 46 у наставку) испоштована. Даље је сматрало да писмо Заштитника грађана из септембра 2011. године (видети став 47 у наставку) не садржи било какве препоруке упућене Управи градске општине Лазаревац да обустави ископавање и пресељење месног гробља.

20. Веће је даље сматрало да је решење од 5. августа 2010. године, којом је дозвољен административни пренос земљишта, донета на основу решења Владе од 25. новембра 1997. године (видети став 13 горе).

21. Што се тиче одвојене притужбе четвртог подносиоца представке (видети став 18 горе), веће је утврдило да није донесена ниједна одлука о ископавању у погледу два лица која је именовао подносилац представке. Када је реч о притужби седмог подносиоца представке (видети став 18 *in fine* горе), веће је утврдило да су се два друга лица већ изјаснила као стараоци дотичних гробних места.

22. Одељење за комуналне послове је 28. маја 2012. године донело допунско решење у вези са осталим гробним местима на које се позива седми подносилац представке (*ibid.*), с обзиром на то да су се лица која су се првобитно прогласила стараоцима одрекла истих. Веће је 20. јуна 2012. године потврдило ту одлуку.

23. Сви подносиоци представки су покренули управни спор против другостепених решења пред Управним судом (видети ст. 56-59 у наставку). Четврти подносилац представке је поново потврдио своју притужбу да су посмртни остаци двоје његових сродника незаконито ископани (видети став 18 горе), и навео да је било неправилности при нумерисању њихових гробова у захтеву РБК за ископавање.

24. Управни суд је у периоду од 29. марта до 29. новембра 2012. године одржао усмену јавну расправу у оквиру које је потврдио другостепена решења, у суштини подржавајући образложење дато у њима. Конкретно, он је утврдио да су решења о ископавању била у складу са релевантним законодавством (видети ст. 54 и 65 у наставку), те да стараоци гробних места нису могли да утичу на то да ли ће ископавања бити извршена или не, већ су само могли да бирају где ће посмртни остаци бити похрањени. Он је сматрао је да је РБК корисник већине земљишних парцела на којима се налазило гробље, док је у погледу осталих земљишних парцела постојао јавни интерес за њихову експропријацију у корист РБК-а. РБК стога има активну легитимацију, и могао би да захтева ископавање. РБК је тражио пресељење гробова како би задовољио јавни интерес, који се тичао обезбеђивања

стабилности снабдевања електричном енергијом, што је био легитиман циљ.

25. Суд се сложио да члан 18. Закона о о сахрањивању и гробљима (видети став 53 у наставку) предвиђа да посмртни остаци морају да почивају у гробном месту током одређеног периода, што би се обезбедило сахрањивањем истих у ново гробно место. Суд је сматрао да не може донети другачију одлуку на основу чл. 19. и 20. истог закона (видети ст. 54 и 55 у наставку). У неким од својих одлука суд је такође прецизирао да чл. 18. до 20. Закона о о сахрањивању и гробљима (видети ст. 53-55 у наставку) не предвиђају никакав конкретан период током којег ископавање неће бити дозвољено, већ су наведени детаљи у вези са употребом гробних места и периода у коме се могло вршити сахрањивање. Такође је одбацио приговор подносилаца представки у вези са поништавањем решења Владе из фебруара 2009. године (видети ст. 10 и 14 горе), пошто је Влада донела ново решење са истим закључком 29. септембра 2011. године и, у сваком случају, такође је постојало решење о јавном интересу за експропријацију из 1997. године (видети ставове 15 и 6 горе). Суд је у неким случајевима такође утврдио да је правни основ за ископавање и пресељење Одлука о стављању ван употребе месног гробља у Вреоцима (видети став 65 у наставку).

26. Суд се такође позвао на члан 22. Одлуке о уређењу и одржавању гробља и сахрањивању (видети став 62 у наставку), налазећи да гробље Вреоци није било законски уређено, јер није постојао писани уговор о коришћењу гробних места, тј. да није било формално признатих корисника гробних места у смислу те одлуке. Из тог разлога је дефинисан појам „старалац гробног места“, те је Одбор за пресељење гробља препорученом поштом позивао све потенцијалне стараоце гробних места да се јаве како би идентификовали гробна места у погледу којих су они стараоци, те како би изабрали нове локације за њихово пресељење.

27. Суд се није посебно бавио додатном притужбом четвртог подносиоца представке (видети ст. 21 и 23 горе), али је генерално сматрао да су његови други поднесци неосновани и позивао се на разлоге које је у том погледу утврдило веће.

28. Када је реч о седмом подносиоцу представке, суд је утврдио да раније решење о ископавању његових породичних гробних места није утицала на законитост допунског решења (видети став 22 горе), пошто је претходни старалац одустао од предметних гробних места, док се седми подносилац представке изјаснио као њихов прави старалац, када је уручено допунско решење о ископавању (*ibid.*).

29. Подносиоци представки су поднели своје уставне жалбе, жалећи се на повреду њиховог права на правично суђење и на повреду њихових права из члана 8. и члана 1. Протокола број 1. Поред тога, четврти подносилац представке се жалио на неуједначену праксу Управног суда,

пошто је, у истом низу околности, тај суд донео другачију одлуку у погледу његовог захтева и захтева његовог брата (видети став 40 у наставку).

30. Уставни суд је 2. септембра 2015. године одбацио уставну жалбу првог подносиоца представке у погледу права на правично суђење и одбио је у вези са притужбама према члану 8. и члану 1. Протокола бр. 1.

31. Конкретно, Уставни суд је утврдио да је Управни суд дао прихватљиво образложење за свој закључак да није дошло до повреде закона на штету подносиоца представке. Уставни суд је утврдио да је потврђеном одлуком од 5. августа 2010. године дозвољен административни пренос земљишта на коме се гробље налази у корист ЕПС-РБК, и да је предлог за административни пренос дат на основу Владиног решења о утврђивању јавног интереса за експропријацију из 1997. године (видети став 13 горе). Иако је решење Владе из фебруара 2009. године поништено, Влада је 29. септембра 2011. године донела још једно решење којом се утврђује јавни интерес за административни пренос спорног земљишта. Суд је стога сматрао неоснованим тврдњу подносиоца представке да је поништењем решења из фебруара 2009. године Одлука о стављању ван употребе месног гробља у Вреоцима постала ништавна, и да РБК није био овлашћен да захтева ископавање посмртних остатака и пресељење гробних места. Такође је утврдио да је први подносилац представке био позван да учествује у управном поступку, те да је дао изјаву о пресељењу посмртних остатака својих сродника. Даље је утврдио да се први подносилац представке није позвао на десетогодишњи рок обавезног почивања у својој тужби поднетој Управном суду, те да се стога не може жалити да тај суд није пружио разлоге у том погледу. С обзиром на своје налазе, суд је одлучио да је притужба првог подносиоца представке о повреди његовог права на правично суђење неоснована.

32. Уставни суд је даље утврдио да се притужба првог подносиоца представке на основу члана 8. Конвенције, да су постојале индиције да ће гробље одмах бити пренамењено пре истека десетогодишњи рока обавезног почивања, „не може довести у везу са садржајем првостепене одлуке о ископавању посмртних остатака или пресудом Управног суда”.

33. Суд је одбацио притужбу поднету према члану 1. Протокола број 1 и поновио да гробна места не могу бити предмет правног промета (видети ст. 52 и 62 у наставку) и да је право коришћења гробног места било, у сваком случају, обезбеђено пресељењем посмртних остатака на друго гробље.

34. У периоду од 22. септембра до 15. октобра 2015. године, Уставни суд је делимично одбио и делимично одбацио уставне жалбе осталих подносилаца представки, позивајући се на разлоге дате у односу на првог подносиоца представке.

35. У вези са притужбом четвртог подносиоца представке (видети став 29 горе), Уставни суд је утврдио да се Управни суд није бавио питањем недоследности обележја гроба приликом одлучивања о његовој тужби јер он то питање није покренуо у својој тужби пред тим судом. У сваком случају, пошто су браћа била стараоци гробних места и пошто је Управни суд поништио одлуку у вези са одређеним гробним местима у поступку против брата четвртог подносиоца представке, било каква незаконитост у вези са њима би се могла исправити у оквиру поновљеног поступка. Суд је закључио да четврти подносилац представке није пружио аргументе који би указивали на то да су различите пресуде донете у предметима двојице браће представљале повреду права на правично суђење.

36. У погледу притужбе седмог подносиоца представке да су на снази биле две одлуке о ископавању, пошто одлука у погледу претходног стараоца није поништена, Уставни суд је утврдио да, с обзиром на то да је подносилац представке именован за стараоца релевантних гробних места и да је ископавање извршено, та околност није утицала на правичност поступка и право подносиоца представке на правично суђење.

С. Остале релевантне чињенице

1. Остале релевантне чињенице везане за четвртог подносиоца представке

37. Одељење за комуналне послове је 3. новембра 2011. године одобрило ископавање и пресељење четири гробна места, укључујући и пресељење посмртних остатака Матић Стојадина из гробног места број 2002 за које није било идентификованих старалаца. Они су требали да буду пресељени на једно гробно место (А22-2/6 број 9) на гробљу Ј. Из материјала у спису предмета се може видети да је истог дана донета и одлука о ископавању и премештању посмртних остатака Митровић Зорке из гробног места број 1996, којом је наложено да се исти преместе на друго гробно место (А22-2/6 број 10) на гробљу Ј.

38. Одељење за комуналне послове је 16. јануара 2012. године одобрило ископавање и пресељење посмртних остатака и надгробних обележја сродника четвртог подносиоца представке, укључујући и оне Мостић Стојадина¹ са гробног места број 2002 и Митровић Зорке са гробног места број 1996. И четврти подносилац представке и његов брат

¹Једна умрла особа је сахрањена на гробном месту број 2002. У одлуци од 3. новембра 2011. године, име релевантног покојника је наведено као „Матић Стојадин“, док је у решењу од 16. јануара 2012. године, као и у наредним одлукама, наведено као „Мостић Стојадин“ (видети ст. 37-41).

су уложили жалбу на ову одлуку (видети став 18 горе и став 40 у наставку).

39. Четврти подносилац представке је 1. фебруара 2012. године поднео кривичну пријаву Републичком јавном тужилаштву у Београду против три особе због незаконитог ископавања посмртних остатака његова два сродника, Мостић Стојадина и Мостић Зорке. Чини се да је та пријава одбачена неутврђеног датума током 2013. године.

40. Дана 17. јула 2012. године, у поступку који је покренуо брат четвртог подносиоца представке, Управни суд је поништио другостепено решење, донето у погледу његове жалбе у вези са ископавањем и пресељењем његових преминулих сродника, и вратио случај на поновно одлучивање. Он је утврдио, између осталог, да идентификациони бројеви гробних места наведени у захтевима за ископавање у вези са „Мостић Стојадином” и „Митровић (Мостић) Зорком”, бр. 5010 и 5014, нису одговарали идентификационим бројевима наведеним у првостепеним решењима, тј. гробним местима бр. 2002 и 1996.

41. РБК је 19. априла 2013. године затражио ископавање „Мостић Стојадина, идентификациони број 2002, и Митровић Зорке, идентификациони број 1996” са њихових постојећих гробних места на гробљу Л. и њихово пресељење на друга гробна места на истом гробљу. У захтеву је наведено да је утврђено да се решење од 3. новембра 2011. године (видети став 37 горе) заправо односило на „Мостић Стојадина, идентификациони број 2002” и да су се четврти подносилац представке и његова браћа прогласили стараоцима гробних места „Мостић Стојадина, идентификациони број 2002, и Митровић Зорке, идентификациони број 1996”.

2. Остале релевантне чињенице

42. Гробље Л. је од насеља Вреоци удаљено око 6,5 км.

43. Један од сродника првог подносиоца представке и двоје сродника другог подносиоца представке су сахрањени 2003, 2004. и 2007. године, односно мање од десет година пре доношења одлука о пресељењу посмртних остатака и гробова. Сви преминули сродници других подносилаца представки су сахрањени више од десет година пре ископавања и пресељења њихових гробова.

44. Планом генералне регулације за насеље Вреоци из 2008. године (, објављеним у „Службеном листу града Београда“ бр. 54/2008), који су усвојили органи градске општине Лазаревац, предвиђено је пресељење месног гробља Вреоци и пописане су све активности које је неопходно предузети у том погледу. Истим је такође предвиђено да организовано пресељење гробова значи да ће РБК у потпуности преместити гробове и да ће сносити све повезане трошкове.

45. Одбор за пресељење гробља је од јула 2010. године разним средствима (матичним књигама рођених и умрлих, црквеним списима, историјским архивским списима, саопштењима мештана и јавним позивима објављеним у новинама и на огласним таблама Управе градске општине Лазаревац) позивао сва лица која би могла бити потенцијални стараоци гробних места да се јаве како би идентификовали конкретна гробна места у вези са њиховим пресељењем.

46. Заштитник грађана је 21. априла 2011. године, поступајући по притужби Савета Месне заједнице Вреоци, утврдио да су активности Управе градске општине Лазаревац и РБК као корисника експропријације спречавале становнике општине Вреоци да у миру користе гробље, нарочито услед ископавања и принудног пресељења месног гробља без њихове сагласности и упркос томе што нису успостављени услови за пресељење насеља. Заштитник грађана је дао препоруку да се гробље измести на начин на који би се решили проблеми са којима се становници насеља суочавају. Конкретно, требало би да се постигне договор са корисницима гробних места о томе како да се реше питања у вези са пресељењем посмртних остатака њихових сродника. Премештање гробља и насеља не треба посматрати само из перспективе јавног интереса, већ је такође неопходно обезбедити да испуњење тог јавног интереса не буде на штету Уставом и законом загарантованих права мештана.

47. Заштитник грађана је 21. септембра 2011. године обавестио Савет Месне заједнице Вреоци да је, пошто је решење Владе из фебруара 2009. године поништено (видети став 14 горе), дао препоруку органима градске општине Лазаревац да престане са доношењем решења и било каквим активностима усмереним на експропријацију док Влада не донесе друго законито решење о јавном интересу. Он им је очигледно такође указао на то да у то време није било законског основа за даљу експропријацију, ископавање или пресељење месног гробља.

48. У периоду од 10. новембра 2011. до 10. јула 2012. године, санитарни инспектор Министарства здравља је донео релевантна решења којима су прецизирани санитарни услови за спровођење ископавања, укључујући у погледу посмртних остатака сродника подносилаца представки. На та решења нису уложене жалбе.

49. Управни суд је у периоду од 21. јуна до 5. јула 2012. године донео још најмање пет пресуда у сличним предметима, којима је такође одбио тужбе тужилаца.

РЕЛЕВАНТНИ ПРАВНИ ОКВИР

А. Закон о експропријацији (објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“ – СГ РС – бр. 53/95, 16/2001, 20/2009, 55/2013 и 106/2016)

50. Чланови 2, 8, 9 и 20, узети заједно, прописују да јавни интерес за експропријацију мора бити утврђен законом или решењем Владе у том смислу. Ово се може учинити ради задовољења потреба, између осталог, Републике Србије, града, општине или јавних предузећа. Корисник експропријације сâмом експропријацијом стиче право коришћења предметне непокретности у сврхе за које је експропријација извршена. Влада може утврдити јавни интерес за експропријацију ако је, између осталог, потребна за енергетску инфраструктуру или за експлоатацију минералних сировина.

51. Члан 70. прописује да се права на непокретности у друштвеној или државној својини могу одузети или ограничити и пренети на другог носиоца права на непокретности у друштвеној или државној својини, ако то захтева јавни интерес („административни пренос“).

В. Закон о сахрањивањима и гробљима (објављен у „Службеном гласнику Социјалистичке Републике Србије“ – СГ СРС – бр. 20/77, 24/85 и 6/89 и СГ РС бр. 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005, 120/2012 и 84/2013)

52. Чланом 17. је прописано да организација удруженог рада или месна заједница која врши послове погребне делатности и уређивања и одржавања гробља мора дати на коришћење гробна места (земљишне парцеле) под условима и на начин утврђен одлуком скупштине општине. Гробна места која су дата на коришћење се не могу стављати у правни промет.

53. Члан 18. прописује да посмртни остаци сахрањених морају да почивају у гробном месту најмање десет година од дана сахрањивања. Породица, сродници и друга лица која за то имају интерес имају право да, по истеку рока почивања, продужују рок почивања посмртних остатака под условима које утврди скупштина општине. У исто гробно место се не може вршити друго сахрањивање уколико наведени рок почивања није истекао, осим у случајевима које утврди скупштина општине.

54. Члан 19. прописује да се посмртни остаци сахрањеног лица могу ископати и пренети на друго гробље, по претходно прибављеном одобрењу општинског надлежног органа и одобрењу органа надлежног за послове санитарне инспекције, ако је на другом гробљу обезбеђено гробно место за сахрану. У ставу 2. је прецизирано да када се врши

ископавање и пренос посмртних остатака пре истека рока којим је продужено почивање посмртних остатака, трошкове ископавања и преноса посмртних остатака, гробних обележја, споменика и других предмета тих гробних места сноси општина чији је орган наредио ископавање и пренос посмртних остатака.

55. Чланом 20. је прописано да се гробље које је стављено ван употребе, или део таквог гробља, може користити за друге намене, према урбанистичком плану и њиме одређеним условима, после истека обавезног рока почивања за сва гробна места, или након извршеног преноса посмртних остатака из оних гробних места за које још није истекао рок којим је продужено почивање посмртних остатака.

С. Закон о управним споровима из 2009. године (објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, бр. 111/2009)

56. Чланови 4. и 6. прописују, између осталог, да је „управни акт“ одлука коју доноси државни орган приликом утврђивања нечијих права и обавеза у вези са „управном ствари“.

57. Члан 8. став 1. прописује да управне спорове решава Управни суд.

58. Чланом 33. прописано је да Управни суд одлучује о управном спору на основу чињеница утврђених на одржаној усменој јавној расправи.

59. Члан 42. став 1. прописује, између осталог, да уколико суд пресуди у корист тужиоца, оспорени управни акт мора бити поништен, у целини или делимично, док се предмет мора вратити надлежном органу управе на поновно одлучивање (спор ограничене јурисдикције). Међутим, члан 43. став 1. прописује да надлежни суд може одлучити о основаности тужбе ако утврђено чињенично стање и природа спора у питању дозвољавају овај конкретан ток радње (спор пуне јурисдикције). Члан 41. ст. 1. до 4. и чл. 61. и 62. пружају детаље у вези са другим ситуацијама у којима се о захтеву тужиоца може одлучивати мериторно.

Д. Одлука о уређивању и одржавању гробља и сахрањивању (објављена у „Службеном листу Града Београда“ бр. 27/2002, 30/2003, 11/2005, 18/2011, 17/2012, 44/2014, 11/2015 и 61/2015)

60. Чланом 5. Одлуке је предвиђено да сахрањивање и уређивање и одржавање гробља врши јавно комунално предузеће које за ту сврху образује општина или општински орган управе. Општина или орган управе може неке од послова у вези са тим поверити другом предузећу или предузетнику.

61. Члан 9. предвиђа да предузеће или предузетник мора да води евиденцију о гробним местима, гробовима и именима људи који су у њима сахрањени и друге релевантне евиденције.

62. Чланом 22. је одређено да се права и обавезе оних којима је дато право коришћења гробног места и релевантног предузећа морају регулисати писменим уговором, који мора бити потписан одмах, а најкасније у року од шест месеци од дана када је покојник сахрањен. Истим је такође прецизирано да гробна места дата на коришћење не могу бити предмет правног промета.

63. Члан 25. предвиђа да у случају смрти корисника гробног места право на коришћење истог прелази на његовог наследника.

64. Члан 26. предвиђа да посмртни остаци морају почивати у гробу најмање десет година након сахрањивања („рок обавезног почивања“). У исти гроб пре истека тог рока могу бити сахрањени само сродници наведени у овој одлуци, уз писмену сагласност корисника гробног места.

Е. Одлука о стављању ван употребе месног гробља у Вреоцима (објављена у „Службеном листу града Београда“ бр. 13/2009)

65. Чланом 2. став 2. Одлуке је предвиђено да се гробљанско земљиште може користити у сврхе утврђене Планом генералне регулације за насеље Вреоци (видети став 44 горе) тек након премештања посмртних остатака из свих гробних места на нове локације и након уклањања, тј. премештање свих надгробних споменика и свих осталих делова гробова у складу са важећим законима. Чланом 3. је предвиђено да ће посмртни остаци и надгробни споменици бити организовано премештени на новоизграђено гробље Л. или на друга гробља по избору старалаца гробних места. Члан 5. предвиђа да ће РБК сносити све трошкове у вези са пресељењем.

Ф. Правилник о условима и начину ископавања и преношења умрлих лица

66. Члан 4. Правилника из 1976. године, објављеног у СГ СРС бр. 56/76 и 52/82, који је био на снази у то време, је предвиђао да се, под условом да је покојник сахрањен у дрвеном сандуку, исти може пребацити у други гроб у истом граду искључиво у металном сандуку, док се у други град може пребацити само ако се дрвени сандук стави у метални сандук, а затим у други дрвени сандук. Пренос покојника који је био сахрањен више од десет година се могао обавити у дрвеном или металном сандуку.

67. Члан 4. Правилника из 1985. године, објављеног у „Службеном листу СФРЈ“ бр. 42/85 и „Службеном листу Државне заједнице Србија

и Црна Гора“ бр. 1/2003, а који је био на снази у предметно време, је предвиђао да се умрло лице који је било сахрањено може пренети само у металном сандуку који је стављен у дрвени сандук, без обзира на то којим се превозним средством преноси. Уколико је умрло лице било сахрањено у дрвеном сандуку, тело је након ископавања било потребно ставити у метални сандук који је морао бити залемљен и стављен у дрвени сандук. Посмртни остаци који су ископани ради преношења након десет година од дана сахране су морали бити смештени у метални или дрвени сандук.

68. Оба правилника су била на снази од 4. фебруара 2003. године до 10. децембра 2016. године.

ПРИТУЖБЕ

69. Подносиоци представки су се притуживали на: (а) ископавање и премештање месног гробља, посебно гробова њихових преминулих сродника, без пристанка подносилаца представки и наводно без да су им пружене адекватне процедуралне заштитне мере у вези са поступцима, и (б) наводну повреду њихових права на имовину изазвану пресељењем. Они су се позвали на чл. 6. и 8. Конвенције и члан 1. Протокола број 1. Поред тога, четврти подносилац представке се жалио, према члану 6. Конвенције, на неуједначену праксу домаћих судова.

ПРАВО

А. Здруживање представки

70. Имајући у виду сличност предмета наведених представки, Суд сматра да је примерено да их испита заједно и да донесе једну спојену одлуку (правило 42. став 1. Пословника Суда).

В. Члан 8. Конвенције

71. Подносиоци представке су се жалили да ископавање посмртних остатака њихових сродника и пресељење њихових гробова без сагласности подносилаца представке и без могућности да се таква радња ефективно оспори у оквиру било ког поступка, представља незаконито мешање у њихов приватни и породични живот према члану 8. Конвенције. Они су такође изнели притужбу о наводном недостатку адекватних процедуралних заштитних мера према члану 6. Конвенције.

72. Суд, као господар карактеризације која се у праву даје чињеницама предмета (видети *Radomilja и др. против Хрватске* [ВВ], бр. 37685/10 и 22768/12, став 126, од 20. марта 2018. године), сматра да сва питања која су подносиоци представке покренули у овом контексту

треба испитати на темељу члана 8. Конвенције (видети, *mutatis mutandis*, *Adžić против Хрватске* (бр. 2), број 19601/16, ст. 68-69., од 2. маја 2019. године). Релевантни део члана 8. гласи:

„1. Свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота...

2. Јавне власти се неће мешати у вршење овог права сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других.”

1. Поднесци странака

(а) Влада

73. Влада је признала да је дошло до мешања у права подносилаца представке према члану 8. Конвенције. Она је, међутим, тврдила да је мешање било законито и да је представљало одговор на јавни интерес и нужну друштвену потребу – производњу електричне енергије за домаћинства – и да је било пропорционално.

74. Она је навела да су сви неопходни прописи и правни акти који предвиђају пресељење гробља донети пре спорних догађаја (видети ст. 6, 10, 11, 13, 15 и 44 горе) и да су уредно објављени у релевантним Службеним листовима/гласницима. Иако је решење Владе из фебруара 2009. године заиста поништено (видети став 14 горе), то није учинило пресељење гробља незаконитим, јер су постојале друга решења Владе којима се утврђује јавни интерес за експропријацију (видети став 15 горе). Поред тога, Управа градске општине Лазаревац је у августу 2010. године донела одлуку о административном преносу предметног земљишта на РБК (видети став 13 горе), чиме је РБК добио директан правни основ за покретање поступка ископавања и пресељења гробља. Влада је тврдила да десетогодишњи рок обавезног почивања није прекинут, и позвала се на релевантне законске одредбе и образложење домаћих органа у вези с тим (видети ст. 25 и 66 горе). Поред тога, само први и други подносилац представке су били погођени овом околношћу, док у погледу осталих то није био случај. Такође је навела да Заштитник грађана није утврдио било какве правно релевантне неправилности у априлу 2011. године.

75. Влада је тврдила да се предметним мешањем тежило легитимном циљу производње електричне енергије и снабдевању домаћинства и правних лица истом, чиме се обезбеђује економско благостање земље. За тим је постојала нужна друштвена потреба, како је наведено у релевантној уредби (видети став 8 горе). Оно је такође било сразмерно, пошто су подносиоци представке могли да бирају гробље на које ће бити пресељени њихови преминули сродници, при чему је све трошкове ископавања и пресељења сносио РБК, док они нису били у обавези да

плаћају коришћење нових гробних места која су се налазила на оближњем гробљу. Влада је тврдила да су пресељена гробна места била идентична првобитним гробним местима у насељу Вреоци, само што је земљишна парцела на којој су се налазила била другачија.

76. Влада је навела да је пресељење гробља било неизбежно, јер је земљиште експроприсано за даљу експлоатацију резерви угља, те да је циљ управног поступка био да се идентификују стараоци појединих гробних места и да им се пружи могућност избора где ће гробови бити пресељени. Појам „стараоци гробних места“ заиста није био предвиђен законом, већ је приписан подносиоцима представке управо због тога што гробље није било законски уређено, као и да би се обезбедила заштита њихових легитимних и разумних интереса током пресељења гробља.

77. Влада је такође тврдила да су подносиоцима представке пружене неопходне процедуралне заштитне мере. Конкретно, њима је омогућена правична расправа пред домаћим органима, којима није недостајало независности нити непристрасности и чије образложење није било произвољно.

(b) Подносиоци представке

78. Подносиоци представке су тврдили да је ископавање посмртних остатака њихових сродника и премештање њихових гробова представљало противправно мешање у њихова права према члану 8. Конвенције. Конкретно, ископавање и пресељење су спроведени без њиховог пристанка и уз кршење чл. 18, 19. и 20. релевантног законодавства (видети ст. 53-55 горе). Ископавање и пресељење су такође били незаконити јер је решење Владе из фебруара 2009. године о јавном интересу за експропријацију поништено, што је потврдио и Заштитник грађана (видети став 47 горе). Такође су тврдили да РБК није био овлашћен да захтева ископавање и да би, када Одбор за пресељење гробља није могао да утврди идентитет посмртних остатака сахрањених на гробним местима, такви посмртни остаци били сахрањени у колективној гробници на гробљу Л. што се и догодило неким од сродника четвртог подносиоца представке (видети ставове 37-38 горе).

79. Они су даље тврдили да им нису пружене неопходне процедуралне заштитне мере. Конкретно, они нису могли делотворно да оспоре ископавање у оквиру поступка, већ су могли само да бирају где ће бити смештени посмртни остаци њихових сродника, што су домаћи органи потврдили (видети ст. 19 и 24 горе). Они нису саслушани пред првостепеним и другостепеним органима у управном поступку, а надлежни органи нису били непристрасни, њихово образложење је било произвољно, док је тумачење релевантних законских одредби било неприхватљиво. Конкретно, десетогодишњи рок обавезног почивања за посмртне остатке није испоштован у односу на неке од сродника првог

и другог подносиоца представке, те је тумачење предметног рока обавезног почивања од стране домаћих органа – да умрло лице није морало почивати на истом месту – било апсурдно. Подносиоци представке су даље тврдили да чињеница да су Управни суд и Уставни суд прихватили појам „старалац гробног места“, који није постојао у законодавству и који су органи власти измислили, такође указује на недостатак непристрасности са њихове стране. Навели су да је Месна заједница овластила своје грађане, односно кориснике гробних места, да сâми обезбеде сахрањивање, због чега им Месна заједница није наплатила коришћење гробних места, али да то није оповргло њихов правни статус корисника гробних места.

80. Подносиоци представке су такође тврдили да предметно мешање није било у јавном интересу, већ да је било искључиво у финансијском интересу рударске компаније, пошто је произведена електрична енергија извожена.

2. Оцена Суда

(а) Примена члана 8. Конвенције

81. Влада није оспорила примењивост члана 8. у предметним случајевима који се тичу ископавања умрлих лица мимо воље чланова њихових породица и њиховог пресељења на другу локацију. Имајући у виду своју судску праксу у вези са живим члановима породице, Суд сматра да чињенице овог случаја спадају под делокруг права на поштовање приватног и породичног живота (видети, *mutatis mutandis*, *Solska u Rybicka против Пољске*, бр. 30491/17 и 31083/17, ст. 101-08, од 20. септембра 2018. године и изворе наведене у њему; видети и *Драшковић против Црне Горе*, број 40597/17, став 48, од 9. јуна 2020. године, посебно у погледу захтева блиског сродника за ископавање посмртних остатака преминулог члана породице ради пресељења на ново место почивања).

(б) Да ли је било мешања

82. Влада је признала да ископавање посмртних остатака и пресељење гробова сродника подносилаца представке представља мешање у њихова права према члану 8. Конвенције (видети став 73 горе).

83. Суд се слаже да се ископавање посмртних остатака сродника подносилаца представке и пресељење њихових гробова, спроведено упркос приговорима подносилаца представке, може сматрати као задирање у њихову сферу односа на такав начин и у толикој мери да чине мешање у њихово право на поштовање њиховог приватног и породичног живота (видети *Solska u Rybicka*, цитиран горе, став 110.).

(с) Да ли је мешање било оправдано

84. Да би било оправдано према члану 8. став 2. Конвенције, свако мешање мора бити у складу са законом, мора тежити једном од легитимних циљева из наведеног става и мора бити неопходно у демократском друштву (видети *Pretty против Уједињеног Краљевства*, број 2346/02, став 68, ЕСЉП 2002-III, и *Glass против Уједињеног Краљевства*, број 61827/00, став 73, ЕСЉП 2004-II).

(i) Да ли је мешање било у складу са законом

85. Релевантна начела у вези с тим су изложена у случају *Solska и Rybicka* (цитираном горе, ст. 112-13). Конкретно, формулација „у складу са законом“ захтева да спорна мера има извесну основу у домаћем праву и да буде компатибилна са владавином права (видети *Roman Zakharov против Русије* [ВВ], број 47143/06, став 228. *in limine*, ЕСЉП 2015, и изворе који су у њему цитирани). Суд понавља да се појам „закон“, онако како се појављује у фразама „у складу са законом“ и „прописан законом“ у чл. 8. до 11. Конвенције, треба схватити у његовом „суштинском“ смислу, а не у „формалном“ смислу. Стога укључује, између осталог, „писани закон“, не ограничавајући се на примарно законодавство, већ укључујући и правне акте и инструменте нижег ранга. Укратко, „закон“ јесте одредба на снази онако како су га тумачили надлежни судови (видети *Vavrička и др. против Чешке Републике* [ВВ], број 47621/13 и 5 др, став 269, од 8. априла 2021. године, и изворе цитиране у њему).

86. Мешање у право на поштовање приватног и породичног живота мора бити засновано на „закону“ који гарантује одговарајуће заштитне мере од произвољности. Морају постојати заштитне мере како би се осигурало да се дискреционо право, које је препуштено извршној власти, спроводи у складу са законом и без злоупотребе овлашћења. Захтеви члана 8. у вези са заштитним мерама ће зависити, макар у извесној мери, од природе и обима спорног мешања. У бројним случајевима који укључују притужбе према члану 8, Суд је утврдио да би одговарајуће правне мере заштите од произвољности захтевале пружање судске или друге независне провере релевантних мера које утичу на појединце (видети *Solska и Rybicka*, цитиран горе, став 113, и изворе који су у њему цитирани).

87. Суд констатује да су одлуке о ископавању и пресељењу посмртних остатака сродника подносилаца представке биле засноване на релевантном домаћем законодавству, нарочито на Закону о сахрањивању и гробљима и Одлуци о стављању ван употребе месног гробља у Вреоцима (видети ст. 17 *in fine*, ст. 19, 24, 25 *in fine*, и ст. 53 и 64 горе). Он такође констатује да су захтеви за ископавање и пресељење, као и статус РБК-а да подноси такве захтеве, засновани на релевантним

решењима о експропријацији и решењима о административном преносу земљишта (видети ст. 6, 13, 19, 24 и 31 горе). С обзиром на то, Суд је мишљења да мешање на које се подносиоци представке жале има правни основ у српском праву.

88. Суд даље примећује да се домаћим законодавством не захтева сагласност корисника гробних места за ископавање посмртних остатака и пресељење гробова, нити исто прецизира ко може да захтева ископавање, осим у кривичном контексту. За то је потребна само сагласност релевантних органа (видети став 54 горе), при чему су све сагласности у предметном случају прописно добијене.

89. Што се тиче аргумента да десетогодишњи рок обавезног почивања није испоштован (видети став 79 горе), Суд прво констатује да се само у погледу првог и другог подносиоца представке могло сматрати да су били погођени тим питањем (видети став 43 горе). Друго, Суд констатује да су домаћи судови испитали експлицитне аргументе подносилаца представке у том погледу, те да су утврдили да домаће законодавство није прецизирало период у којем се ископавање не би могло вршити, већ да је њиме регулисано накнадно сахрањивање на истом гробном месту (видети ст. 25 и 53 *in fine* горе). Суд не налази никакве назнаке произвољности у тумачењу домаћих судова, као ни у погледу релевантних правилника који су били на снази у предметно време, а који су предвиђали различите услове за пресељење умрлог лица у зависности од тога да ли је пресељење обављено пре или након истека десетогодишњег рока обавезног почивања (видети ст. 66-67 горе), што имплицитно указује на то да су ископавање и пресељење умрлих особа били могући и пре истека десетогодишњег рока обавезног почивања. На крају, Суд констатује да су домаћи органи такође сматрали да је за релевантне одредбе била потребна само сагласност релевантних органа (видети став 19 и ст. 24-25 горе), за коју ниједна од страна у спору није тврдила да није добијена у предметном случају. Суд понавља да његов задатак није да заузме место домаћих судова, већ је првенствено на домаћим властима, нарочито на судовима, да решавају проблеме тумачења домаћег законодавства. (видети, међу осталим изворима, и *Nejdet Şahin u Perihan Şahin против Турске* [Вв], број 13279/05, став 49, од 20. октобра 2011. године).

90. Међутим, подносиоци представке се нису сложили са ископавањем и пресељењем гробова и сматрали су исто незаконитим, што су била питања која су захтевала појашњење од стране домаћих органа (за разлику од предмета *Драшковић*, цитираног горе, став 54.). Они су такође оспорили правичност релевантног поступка (видети став 79 горе). У овом контексту, Суд ће испитати да ли је закон обезбедио одговарајуће заштитне мере против произвољности (видети став 86 горе).

91. Суд с тим у вези констатује да су, упркос томе што првостепени и другостепени управни органи очигледно нису одржали расправу, подносиоци представке дали изјаве о ископавању и пресељењу појединачних гробова и изнели своје приговоре пред Одбором за пресељење гробља (видети став 16 горе). Такође им је дата прилика да изнесу свој случај у писаној форми у својим жалбама и управним тужбама (видети ст. 18 и 23 горе; видети такође, *mutatis mutandis*, *Vilho Eskelinen и др. против Финске* [Вв], број 63235/00, став 74, ЕСЉП 2007-II). У сваком случају, међутим, првостепене и другостепене управне одлуке су биле предмет накнадне контроле од стране Управног суда, који је имао пуну јурисдикцију (видети став 59 горе) и који је одржао усмену расправу у свим њиховим предметима (видети став 24 горе), тиме исправљајући сваки потенцијални недостатак у том погледу (упореди, иако у контексту члана 6, *Denisov против Украјине* [Вв], број 76639/11, ст. 65. и 67, од 25. септембра 2018. године; *De Haan против Холандије*, од 26. августа 1997. године, ст. 52-55, *Извештаји* 1997-IV; *Helle против Финске*, од 19. децембра 1997. године, став 46, *Извештаји* 1997-VIII; и *Crompton против Уједињеног Краљевства*, број 42509/05, став 79, од 27. октобра 2009. године).

92. Управни суд је разматрао све релевантне поднеске подносилаца представке тачку по тачку, укључујући и конкретне притужбе четвртог и седмог подносиоца представке (видети ст. 24-28 горе), а да није одбио надлежност да одговара на исте (видети, *mutatis mutandis*, *Potocka и др. против Пољске*, број 33776/96, став 57, ЕСЉП 2001-X). Такође је дао образложење за своје налазе, које Суд не сматра произвољним нити неразумним. Коначно, када је суд то нашао оправданим, поништио је претходно решење и наложио поновни поступак (видети став 40 горе). Суд још једном понавља, као што је горе наведено, да његов задатак није да заузме место домаћих судова, већ је првенствено на домаћим властима, нарочито на судовима, да решавају проблеме тумачења домаћег законодавства (видети став 89 *in fine* горе). У спису предмета такође нема ничега што би указивало на то да је било који од судија показивао личну пристрасност или да су постојали објективно оправдани страхови да било којем од укључених судија, или самом суду, недостаје непристрасности.

93. Суд констатује да је Одбор за пресељење гробља био *ad-hoc* тело формирано да се бави практичним и техничким питањима, и да није учествовао у процесу доношења одлука (видети став 12 горе). Локална административна власт је имала своје представнике у Одбору за пресељење гробља, чије је накнаде за учешће у раду истог плаћао РБК (*ibid.*). Ови представници, међутим, ни у једном тренутку нису били укључени у процес доношења одлука.

94. Узимајући у обзир горенаведена разматрања, Суд закључује да је српско право обезбедило довољне заштитне мере против

произвољности у погледу одлука локалних власти којима се налаже ископавање и пресељење гробних места.

95. С обзиром на горенаведена разматрања, Суд је мишљења да је мешање на које се подносиоци представке жале било у складу са законом.

(ii) *Да ли је мешање имало легитиман циљ*

96. Влада је тврдила да је предметно мешање имало легитиман циљ, односно производњу електричне енергије и одговор на повећану потрошњу електричне енергије, и да је као такво служило економским интересима земље у целини.

97. Суд је већ утврдио да, у складу са чланом 8. став 2, економска добробит земље представља легитиман циљ (видети, *mutatis mutandis*, *Hatton и др. против Уједињеног Краљевства* [ВВ], број 36022/97, став 121, ЕСЉП 2003-VIII).

(iii) *Да ли је мешање било неопходно у демократском друштву*

98. Релевантна начела у овом погледу су изложена у, на пример, предмету *Vavrička и др.* (цитираном горе, ст. 273-75). Конкретно, мешање ће се сматрати „неопходним у демократском друштву“ за постизање легитимног циља уколико одговара „нужној друштвеној потреби“ и, нарочито, уколико су разлози које наводе домаће власти како би исто оправдали „релевантни и довољни“ и ако је сразмерно легитимном циљу коме се тежи (*ibid.*, став 273. *in limine*). Првенствено је одговорност домаћих власти да направе почетну процену о томе где лежи правична равнотежа у процени потребе за мешањем у јавном интересу у права појединаца према члану 8. Конвенције. Сходно томе, приликом усвајања законодавства чији је циљ успостављање равнотеже између супротстављених интереса, државама се начелно мора дозволити да одреде средства за која сматрају да су најпогоднија за постизање циља да се помире ти интереси (*ibid.*). Таква процена домаћих власти остаје да се подвргне испитивању од стране Суда, који даје коначну оцену о томе да ли је мешање у одређеном случају било „неопходно“, како тај израз треба разумети у смислу члана 8. Конвенције (*ibid.*). Суд понавља да ће поље слободне процене Тужене државе обично бити широко ако се од ње захтева да се успостави равнотежа између супротстављених приватних и јавних интереса или права из Конвенције (*ibid.*, став 275.).

99. Суд констатује да је у предметном случају интерес подносилаца представке да обезбеде светост/неповредивост гробова својих сродника морао бити одмерен у односу на интерес друштва да обезбеди стабилност снабдевања електричном енергијом у земљи. По мишљењу Суда, ово је толико важно и осетљиво питање да би државама требало

омогућити широко поље слободне процене (упоредити са *Elli Poluhas Dödsbo против Шведске*, број 61564/00, став 25, ЕСЉП 2006-1). Суд такође констатује да могу постојати околности у којима је ископавање оправдано, упркос противљењу породице (видети *Solska u Rybicka*, цитиран горе, став 121. *in fine*).

100. Суд примећује да је, на основу Стратегије развоја енергетике из 2005. године коју је усвојила Народна скупштина Републике Србије, усвојена релевантна уредба 2007. године којом је прописано да је потребно пресељење целог насеља, укључујући и месно гробље, како би се омогућила експлоатација резерви угља зарад обезбеђивања неопходне електричне енергије за домаћинства (видети ст. 7-8 горе). У релевантним домаћим документима је прецизирано да је то било неопходно јер су количине угља, које су биле расположиве у другом делу басена, биле на измаку, као и услед повећања потрошње електричне енергије коју је требало хитно подмирити, јер би у супротном последице могле бити несагледиве (видети ст. 8-9 горе). У околностима предметног случаја, проширење басена за експлоатацију угља се није могло постићи мање рестриктивним средствима, јер је то било предодређено смањењем резерви угља у другом делу басена и локацијом додатних резерви угља. Иако су домаћи органи сматрали да подносиоци представке не могу да уложе приговор на ископавање и пресељење као такве, они су ипак узели у обзир интересе подносилаца представке у погледу изабраног оквира. Они су испитали све релевантне поднеске подносилаца представке и размотрили како законитост оспорених одлука, тако и неопходност оспорене мере (видети ст. 19-21 и ст. 24-28 горе). Управни суд је нарочито утврдио да је предметно пресељење имало за циљ да обезбеди стабилност снабдевања електричном енергијом, што је сматрао легитимним циљем (видети став 24 горе). Такође је детаљно испитао законитост мешања и утврдио да је законит (видети ст. 25-28 горе). Суд сматра да су домаће власти деловале у оквиру широког поља слободне процене које им је било дато у таквим стварима, с обзиром на то да су узеле у обзир све релевантне околности и да су их пажљиво одмериле једну наспрам друге, пружајући притом релевантне и довољне разлоге за своју одлуку (упоредити са *Elli Poluhas Dödsbo*, цитираним горе, став 28.). Такође је постојао и низ пратећих мера које су имале за циљ да ублаже утицај спорних мера. Конкретно, још једно новоизграђено гробље – које се налази на разумној удаљености – је додељено за пресељење месног гробља Вреоци (видети ст. 11, 42 и 65 горе). Подносиоци представке су такође могли да се одлуче за било које друго гробље по сопственом избору (видети став 11, став 26 *in fine* и став 65 горе). Такође, корисник експропријације је организовао ископавање и пресељење и сносио све трошкове везане за исто (видети ст. 9, 11 и 65 *in fine* горе). Такође је предузео мере за отклањање утврђених неправилности (видети став 37 и ст. 40-41 горе).

Надлежни санитарни инспектор је издао сва потребна упутства у вези са санитарним условима релевантним за пресељење (видети став 48 горе), на шта није било примедби ни на домаћем нивоу, ни пред Судом. Није било питања о томе да ли су ископавање и пресељење, у практичном смислу, могући и/или лаки за извођење и нити питања која су се тичала интереса јавног здравља.

101. С обзиром на горенаведена разматрања, Суд је мишљења да је мешање на које су се подносиоци представке жалили било неопходно у демократском друштву. Суд сматра да је такво мешање представљало одговор на нужну друштвену потребу, и да је било сразмерно легитимном циљу коме се тежило. Суд је такође утврдио да су разлози које су домаћи органи навели као оправдање за своје радње били релевантни и довољни.

(d) Оцена Суда

102. Имајући у виду горенаведена разматрања, посебно да је предметно мешање било у складу са законом, да је тежило легитимном циљу и да је било неопходно у демократском друштву, Суд сматра да је ова притужба очигледно неоснована и да мора бити одбијена у складу са чланом 35. ст. 3(а) и 4. Конвенције.

С. Члан 6. Конвенције

103. Четврти подносилац представке се притуживао на неуједначену праксу домаћих судова. Он се позвао на члан 6. Конвенције, чији релевантни део гласи:

„Свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама..., има право на правичну... расправу... пред... судом ...”

1. Поднесци странака

104. Влада је навела да члан 6. није примењив у предметном случају и да је, у сваком случају, притужба четвртог подносиоца представке очигледно неоснована.

105. Четврти подносилац представке је поново потврдио своју притужбу, и посебно навео да је Управни суд донео другачију одлуку у поступку који је покренуо његов брат у вези са истим сплетом околности (видети став 40 горе).

2. Оцена Суда

106. Суд не сматра неопходним да испита да ли је члан 6. примењив јер, чак и под претпоставком да јесте (видети *Драшковић*, цитиран горе, став 61.), сматра да је притужба подносиоца представке недопустива из следећих разлога.

107. Релевантна начела у погледу неуједначене праксе домаћих судова су наведена, на пример, у предметима *Nejdet Şahin u Perihan Şahin* (цитираном горе, ст. 49-58.) и *Грко-католичка парохија Lupeni u др. против Румуније* ([ВВ], број 76943/11, став 116, од 29. новембра 2016. године). Конкретно, Суд је утврдио да само дубоке и дуготрајне разлике у пракси највишег домаћег суда могу саме по себи бити супротне начелу правне сигурности (видети *Nejdet Şahin u Perihan Şahin*, цитиран горе, став 53.).

108. Враћајући се се на предметни случај, Суд констатује да је четврти подносилац представке указао на само једну другачију одлуку, тј. на ону коју је Управни суд донео у случају његовог брата (видети став 40 горе). Конкретна тачка у којој су се спорне одлуке разликовале се односила на два посебна гробна места специфична за четвртог подносиоца представке и његову породицу. Суд такође примећује да је Управни суд пресуђивао у предметима других подносилаца представке и у неким другим случајевима, доносећи притом доследне одлуке (видети став 49 горе). Међутим, Управни суд у другим случајевима није морао да се бави питањем специфичним за четвртог подносиоца представке, па су те пресуде небитне за испитивање одвојене притужбе четвртог подносиоца представке. Како се у конкретном случају само једна одлука Управног суда разликовала од оне донете у случају четвртог подносиоца представке, Суд сматра да она није представљала „дубоке и дуготрајне разлике“ које би биле у супротности са начелом правне сигурности.

109. Сходно томе, притужба четвртог подносиоца представке према члану 6. Конвенције је очигледно неоснована, те се мора одбацити у складу са чланом 35. ст. 3(а) и 4. Конвенције.

D. Члан 1. Протокола бр. 1

110. Подносиоци представке су се притуживали да су пресељењем гробова њихових сродника поврћена њихова права из члана 1. Протокола број 1 уз Конвенцију, који гласи:

"Свако физичко или правно лице има право на неометано уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права.

Претходне одредбе, међутим, ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни."

1. Поднесци странака

(а) Влада

111. Влада је навела да је притужба подносилаца представке на основу члана 1. Протокола број 1 *ratione materiae* неспојива, пошто подносиоци представке нису имали имовинске нити финансијске интересе у погледу гробних места и с обзиром да гробна места нису могла бити предмет правног промета. Она је тврдила да нико од подносилаца представке није имао склопљен уговор са Месном заједницом, нити било који други правни акт на који би се могли ослонити у погледу коришћења гробних места, нити су плаћали накнаду за њихово коришћење. Влада је оспорила тврдњу подносилаца представке да је Месна заједница овластила становнике да врше сахрањивање, јер нису доставили било какву одлуку у том смислу.

(б) Подносиоци представке

112. Подносиоци представке су поново потврдили своју притужбу. Они су тврдили да је право на коришћење гробних места врста права на имовину, нарочито из разлога што је наслеђено (видети став 63 горе), и да је пресељење гробних места представљало противправно мешање у њихово право на имовину. Подносиоци представке су даље тврдили да су гробна места била власништво Месне заједнице или неког од локалних погребних предузећа, али да су корисници гробних места имали одређена имовинска права јер су на месечном нивоу плаћали њихово коришћење. Месна заједница је у конкретном случају овластила своје становнике, односно кориснике гробних места да сами обезбеде сахрањивање, због чега им Месна заједница није наплаћивала коришћење гробних места. Међутим, то није оповргло њихов правни статус корисника гробних места.

2. Оцена Суда

113. Суд понавља да подносилац представке може да тврди да је дошло до повреде члана 1. Протокола број 1 само у оној мери у којој се оспорене одлуке односе на његову или њену „имовину“ у смислу ове одредбе. Концепт „имовине“ има аутономно значење које је независно од формалне класификације у домаћем праву (видети *Бивши краљ Грчке и др. против Грчке* [Вв], број 25701/94, став 60, ЕСЉП 2000-ХП). „Имовина“ у смислу члана 1. Протокола број 1 може бити или „постојећа имовина“ или имовина, укључујући потраживања, у вези које подносилац/подносиатељка представке може тврдити да он или она имају макар „легитимно очекивање“ да ће бити остварена, односно да ће остварити ефективно уживање права на имовину. Потраживање се може сматрати имовином само када је довољно утврђено да може бити извршено (видети *Кореску против Словачке* [Вв], број 44912/98, став 49,

ЕСЈП 2004-IX). Никакво „леgitимно очекивање“ не може бити разматрано у одсуству потраживања за које је довољно утврђено да представља имовину (видети *Vata против Чешке Републике* (одл.), број 43775/05, став 70. *in fine*, од 24. јуна 2008. године).

114. Враћајући се на предметни случај, Суд констатује да спорна гробна места нису представљала имовину подносилаца представке нити су могла бити предмет правног промета (видети став 52 *in fine*, став 62 *in fine* и став 112 горе). Чак су и формално признати корисници гробних места морали да плате за њихово коришћење, али нису могли да их купе. Подносиоци представке, међутим, нису оспорили да никада нису склопили било какве уговоре који им дозвољавају да користе гробна места, као и да никада нису плаћали за њихово коришћење. Иако су навели да им је Месна заједница дозволила да сами организују сахрањивање, они нису доставили било какве доказе о томе. Подносиоци представке, према томе, никада нису имали било каква имовонска права у погледу појединачних гробних места, нити су икада користили било каква власничка права у односу на њих, нити су могли имати легитимна очекивања да ће остварити права на имовину или било које друго потраживање које је било довољно утврђено и извршено. Стога не могу тврдити да су поседовали „имовину“ у смислу члана 1. Протокола број 1. уз Конвенцију. Сходно томе, чињенице случаја не спадају у делокруг члана 1. Протокола број 1. уз Конвенцију. Сходно томе, ова притужба је *ratione materiae* неспојива са одредбама Конвенције у смислу члана 35. став 3(а), те се мора одбацити у складу са чланом 35. став 4.

ИЗ ОВИХ РАЗЛОГА, СУД, ЈЕДНОГЛАСНО,

Одлучује да представке здружи;

Проглашава представке неприхватљивим.

Састављено на енглеском језику и прослеђено у писаном облику 15. фебруара 2024. године.

Ilse Freiwirth
секретар Одељења

Gabriele Kucsko-Stadlmayer
председник

Прилог

Списак случајева:

Број	Представка бр.	Назив случаја	Поднета	Подносилац представке Година рођења Место становања Држављанство
1.	3000/16	Бељић против Србије	<u>понедељак, 4. јануар 2016. године</u>	Чедомир БЕЉИЋ (први подносилац представке) 1973. године Београд Српско
2.	7189/16	Милинковић и други против Србије	<u>петак, 22. јануар 2016. године</u>	Мирољуб МИЛИНКОВИЋ (други подносилац представке) 1962. године Вреоци Српско Небојша МИТРОВИЋ (трећи подносилац представке) 1970. године Вреоци Српско Гвозден МОСТИЋ (четврти подносилац представке) 1947. године Вреоци Српско Дејан РАНКОВИЋ (пети подносилац представке) 1976. године Вреоци Српско

БЕЉИЋ против СРБИЈЕ И МИЛИНКОВИЋ И ДРУГИ против СРБИЈЕ ОДЛУКА

Број	Представка бр.	Назив случаја	Поднета	Подносилац представке Година рођења Место становања Држављанство
				<p>Љиљана СТОЈАНОВИЋ (шеста подносиатељака представке) 1956. године Вреоци Српско</p> <p>Михаило СТОЈАНОВИЋ (седми подносилац представке) 1958. године Вреоци Српско</p> <p>Жељко СТОЈКОВИЋ (осми подносилац представке) 1975. године Вреоци Српско</p>