

Interpretacija „hijerarhije različitih državnih/javnih tijela“ u službi zaštićenih prava - Strasbourg aquie

Mihelčić, Gabrijela

Source / Izvornik: **Hrvatski časopis za OSIGURANJE, 2023, 119 - 140**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:719825>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-14**

PRAVI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

uniri DIGITALNA
KNJIŽNICA


DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

Pregledni znanstveni članak

■ Interpretacija „hijerarhije različitih državnih/javnih tijela“ u službi zaštićenih prava - Strasbourg aquie

Gabrijela Mihelčić¹

Sažetak: U radu se analizira na koji način Europski sud za ljudska prava interpretira tzv. hijerarhiju odnosno međusobni odnos i subordinaciju države i drugih jedinica vlasti odnosno različitih državnih/javnih tijela u svjetlu zaštite prava iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Pozivom na svoju ustaljenu praksu te članak 4. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, naime, Europski sud za ljudska prava u slučajevima kada se kao stranke, u pravilu, na pasivnoj strani (kao tuženici, ovršenici, i sl.) pojavljuju jedinice ili tijela lokalne i regionalne samouprave odnosno država i njezina tijela naglašava dva aspekta. Prvi, načelo da se od onog tko ima ovršnu ispravu protiv države ne može tražiti da pokreće ovrhu i drugi, da ovo vrijedi i u odnosu na druge jedinice i tijela javne vlasti, kao i da njihove greške na račun podnositelja treba „monolitno“ promatrati osobito kada nisu ugrožena prava trećih osoba. Sve navedeno za ishod može imati ostvarenje posebnih (quasi) materijalnopравnih i procesnopравnih učinaka u samim postupcima utječući na tradicionalna određenja građanskopравnih instituta (npr. pasivne legitimacije, ovršnog naslova, računanja početka tjeka prekluzivnog roka, i sl.).

Ključne riječi: hijerarhija različitih državnih/javnih tijela, pravo na pošteno suđenje, pravo na mirno uživanje imovine

1. UVOD

Sudska praksa Europskog sud za ljudska prava (dalje: Europski sud, Sud ili ESLJP) stvorena u primjeni Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda² značajno utječe na nacionalne pravne sustave država

¹ Prof. dr. sc. Gabrijela Mihelčić, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

² NN, MU, br. 18/97, 6/99 - pročišćeni tekst, 8/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10 i 13/17, dalje: Konvencija ili EKLJP.

ugovornica. Niti hrvatski pravni sustav nije izuzetak. Europski sud redovito naglašava važnost doktrine četvrte instancije te, inzistira da nije pozvan suditi u nacionalnim predmetima i da nacionalna tijela najbolje poznaju domaće prilike. Na ESLJP-u je reagirati samo ako je nacionalna praksa nesukladna EKLJP-om ili očigledno arbitrarna.³ ESLJP često sudi, točnije, u brojnim predmetima korigira, ponekad i na uštrb pravne sigurnosti, praksu nacionalnih sudova i različitih tijela.

Tumačeći EKLJP ESLJP služi se posebnim načelima i metodama tumačenja, nerijetko, nacionalnim pojmovima dajući autonomno konvencijsko značenje.^{4,5} Tako, štiteći EKLJP-om zajamčena prava, pa čak i ona iz treće generacije,⁶ brojnim institutima, ili (kako je rečeno) daje posebno značenje, ili ih interpretira u posebnom smislu. Primjer je i interpretacija tzv. hijerarhije odnosno međusobnog odnosa i subordinacije države i drugih jedinica vlasti odnosno različitih državnih/javnih tijela u kontekstu zaštite prava iz EKLJP-a.

Riječ je o zahtjevu da država i njezina tijela kao i druge jedinice vlasti i njihova tijela „monolitno funkcioniraju“ radi li se o zaštiti prava zajamčenih EKLJP-om. U radu su promatrani predmeti u kojim se ovaj zahtjev postavlja u slučajevima kada se država i njezina tijela odnosno druge jedinice javne vlasti i njihova tijela pojavljuju na pasivnoj strani kao stranke parničnih i ovršnih postupaka i kada se zbog njegova oživotvorenja u tim postupcima ostvaruju posebni (*quasi*) materijalni i procesni učinci. Veliku specifičnu težinu ima - postoji li drugi suprotstavljeni privatni interes.

Na početku treba istaknuti stajalište za koje ESLJP kaže da ga smatra načelom,⁷ „da se od osobe koja je dobila ovršnu ispravu protiv države ne može tražiti da pokreće ovršni postupak kako bi namirila svoju tražbinu.“⁸

3 V. kada u spojenom predmetu Radomilja i drugi protiv Hrvatske, (VV) zahtjevi br. 37685/10 i 22768/12, presuda od 20. ožujka 2018. § 149. ESLJP kaže; „Glede tvrdnji podnositelja zahtjeva da su domaći sudovi pogrešno primijenili mjerodavno domaće pravo u njihovom predmetu (...), Sud ponavlja da su njegove ovlasti za preispitivanje usklađenosti s domaćim pravom ograničene. Tumačenje i primjena domaćeg prava u prvom je redu zadatak domaćih vlasti, konkretno sudova, čak i u područjima u kojima Konvencija „obuhvaća“ pravila iz područja tog prava budući da su domaće vlasti, po prirodi stvari, posebno kvalificirane za rješavanje pitanja koja nastaju s tim u vezi (...). To je osobito tako kada se, kao ovdje, predmet odnosi na teška pitanja tumačenja domaćeg prava (...). Osim u slučajevima kada je tumačenje proizvoljno ili očigledno nerazumno, uloga Suda ograničena je samo na utvrđivanje jesu li učinci tog tumačenja u skladu s Konvencijom (...).“

4 Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, Utjecaj konvencijskih načela tumačenja na pojedine građanskopravne institute (odabrana pitanja), Zbornik radova Pravnog Fakulteta u Nišu 78, br. 1 (2018), str. 127.-148.

5 V. primjerice kako se definira pojam doma kod zaštite prava na poštovanje doma, Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, Koneksitet ostvarenja vindikacijskog zahtjeva na nekretnini i tzv. prava na poštovanje doma, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 35, br. 1., 2014., str. 163-192. Za definiciju imovine kada je u pitanju zaštita prava na mirno uživanje imovine, Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, Sekvestracija nekretnine u svjetlu zaštite prava na mirno uživanje imovine, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 40, br. 1 (2019), str. 201.-236.

6 Koja je kreirao primjenom načela živućeg instrumenta, detaljnije kod: Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, Suživot negatorijske zaštite od imisija i prava na život u zdravoj životnoj sredini, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 39 (2018), 1, str. 241.-268.

7 Čikanović protiv Hrvatske, zahtjev br. 27630/07, presuda od 5. veljače 2015., § 53.

8 Autorica je prethodno istraživala praksu ESLJP-a u kojoj je izraženo stajalište da „onaj tko je protiv države

Treba raslojiti ova zahtjev od jednog drugog pitanja određenja tj. definiranja vladinih/nevladinih organizacija za potrebe članka 34. EKLJP-a, a sve imajući u vidu pojašnjenja ESLJP-a, primjerice, u predmetu *Radio France i drugi protiv Francuske*.⁹ Odnosno, određenja društava u državnom vlasništvu kako se razumiju u povodu zaštite prava na mirno uživanje imovine iz članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju,¹⁰ koje nije predmet analize u radu.

2. INTERPRETACIJA MEĐUSOBNOG ODNOSA I HIJERARHIJE RAZLIČITIH DRŽAVNIH/JAVNIH TIJELA KOJOM SE POLUČUJU POSEBNI PROCESNI UČINCI

Mahom su u radu analizirani hrvatski predmeti (*Žic protiv Hrvatske*,¹¹ *Jakeljić protiv Hrvatske*¹² te *Radomilja i drugi protiv Hrvatske*¹³ - potonji su okončani spojenim predmetom *Radomilja i drugi protiv Hrvatske*). Primjera za interpretacije promatrane hijerarhije na specifičan (konvencijski) način ima i u predmetima drugih država ugovornica.

U predmetu *Žic* došlo je do povrede dva prava, prava na pošteno suđenje u građanskim stvarima (jednak slučaj je s predmetom *Čikanović*) i prava na mirno uživanje imovine. U predmetima *Radomilja* i *Jakeljić*, iako naposljetku nije utvrđena povreda prava na mirno uživanje imovine (spojeni predmet *Radomilja* i *Jakeljić*), zanimljivost postoji baš s obzirom na analizirano pitanje.¹⁴

2.1 Općenito

Primjeri interpretacije međusobnog odnosa državnih odnosno javnih tijela i njihovu subordinaciju državi u smislu da država odgovara za rad svih svojih tijela, ali i jedinica različite razine samouprave i njihovih tijela jesu predmeti *Čikanović* i *Žic*.

ishodio pravomoćnu sudsku odluku kao ovršnu ispravu podobnu za ovrhu, ne bi trebao državu pozivati na ispunjenje obveze" i u tom svjetlu zaštitu pruženu pravima iz članka 6. stavka 1. i članka 1. Protokola broj 1. uz Konvenciju. Rezultati istraživanja publicirani su u: Mihelčić, Gabrijela, Stara ili nova konvencijska pouka iz predmeta *Žic protiv Hrvatske?*, Hrvatski časopis za OSIGURANJE, vol. 8., 2023., str. 57.-71. Rezultati istraživanja prikazani u ovom radu predstavljaju nastavak istraživanja po pitanju utjecaja hijerarhije različitih državnih/ javnih tijela na zaštitu prava iz Konvencije.

9 Zahtjev br. 53984/00, ECHR 2003-X, § 26. Cit. prema: Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, Protection of property, Council of Europe/European Court of Human Rights, 2022. str. 77. dalje: Guide on Article 1 of Protocol No. 1, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Art_1_Protocol_1_ENG (stranica posjećena 21. listopada 2023.)

10 Detaljno, *ibidem*, str. 77. *ef seq.*

11 Zahtjev br. 54115/15, 193/16, i 398/16, presuda od 19. svibnja 2022.

12 Zahtjev br. 22768/12, presuda od 28. lipnja 2016.

13 Zahtjev br. 37685/10, presuda od 28. lipnja 2016.

14 Radilo se o dužnosti države u jednoj specifičnoj situaciji, a za napomenu je da se Sud na interpretaciju prethodno danu u predmetu *Čikanović* pozivao i u predmetu *Radomilja*, § 62 i u predmetu *Jakeljić*, § 55.

U predmetu Čikanović podnositelj je u radnom sporu tražio ukidanje odluke o otkazu koju je dobio kao tehnološki višak, vraćanje na posao i naknadu zaostataka plaća. Prvostupanjski sud djelomičnom presudom (15. listopada 1996.) poništio je odluku o otkazu i naložio vraćanje na rad (osam dana od dana pravomoćnosti). Žalba tuženika (zastupanog po državnom odvjetništvu) odbačena je kao nepravovremena (28. ožujka 1997.). U međuvremenu (30. rujna 1997.), podnositelj je otišao u prijevremenu mirovinu. Drugostupanjski sud (2. srpnja 1998.) odbio je novu žalbu, pa dana 13. listopada 1998. djelomična presuda (iz 1996.) postaje pravomoćna s danom 29. studenoga 1996.

U postupku povodom isplate zaostataka plaća, u prvom stupnju, naložena je njihova isplata za razdoblje od 1. ožujka 1991. do 1. listopada 1997. Drugostupanjski sud ukinuo je odluku i tužbeni zahtjev odbio u cijelosti.¹⁵ Po izjavljenoj reviziji, Vrhovni sud ukinuo je drugostupanjsku odluku u dijelu kojim je odbijen zahtjev za isplatom zaostataka plaća za razdoblje od 1. ožujka 1991. do 29. prosinca 1996., a potvrdio u dijelu kojim se odbija zahtjev za period od 29. prosinca 1996. do 1. listopada 1997. Ustavni sud odbio je ustavnu tužbu zbog povrede prava na pošteno suđenje. U međuvremenu, prvostupanjski sud naložio je tuženiku (Općini Borovo) da podnositelju isplati zaostatke plaća za razdoblje od 1. ožujka 1991. do 29. prosinca 1996. Ista je presuda potvrđena.¹⁶

U predmetu Žić podnositeljica je do 1991. bila zaposlenica u Općini Rijeka kada joj je otkazan ugovor o radu. Odluka je poslije pravomoćno ukinuta (u srpnju 1992.), a Općini Rijeka naloženo da podnositeljicu vrati na rad. Budući da je Općina Rijeka prestala postojati, a njezine ovlasti preuzeli Grad Rijeka i Primorsko-goranska županija, podnositeljica je 1993. pokrenula ovršni postupak protiv Grada Rijeke. Iako je Gradu Rijeci najprije naloženo da podnositeljicu vrati na posao, ovrha je poslije proglašena nedopuštenom, budući da je obvezu vraćanja trebala izvršiti Primorsko-goranska županija.

U paralelnom postupku radi isplate plaće podnositeljica, također, nije uspjela, zaključno, odbijena je i od strane Ustavnog suda. Europski sud zaključio je da su nacionalni sudovi odbili ovrhu, budući da je ovršni postupak pokrenut protiv pogrešnog pravnog slijednika tuženika.

15 Razlozi su, u bitnom, glasili: „Na temelju članka 238. Ovršnog zakona zaposlenik može podnijeti prijedlog za ovrhu presude kojom se nalaže vraćanje na rad u roku od trideset dana od dana kada presuda postane pravomoćna, a budući da je djelomična presuda postala pravomoćna 29. studenoga 1996. godine, a podnositelj nikad nije podnio prijedlog za ovrhu (što je trebao učiniti do 29. prosinca 1996. godine) da je izgubio pravo tražiti vraćanje na rad te pravo na isplatu zaostataka plaća.“ Čikanović, § 17.

16 Čikanović, §§ 5-23.

2.2 Načelo prema kojem se od osobe koja je dobila ovršnu ispravu protiv države ne može tražiti da pokreće ovrhu prema državi

Načelo prema kojem se od osobe koja je dobila ovršnu ispravu protiv države ne može tražiti da pokreće ovrhu ESLJP istaknuo je u nizu predmeta. Ono predstavlja polazišnu točku kroz koju Sud promatra odnos države kao ovršenika i predlagatelja kao ovrhovoditelja. U predmetima Čikanović i Žic postupanjima protivnim tom načelu došlo je do povrede prava na pristup sudu (u predmetu Žic i prava na mirno uživanje imovine).¹⁷

Ispitujući i ustanovljavajući povredu tog prava, ESLJP najprije naglašava kako je njegova ustaljena praksa da se osobu koja ima ovršnu ispravu (ovršni naslov) protiv države ne može izlagati pokretanju ovrhe. Drugi riječima, da je svaka država ugovornica dužna svoju dospjelu i ovršivu obvezu ispuniti dobrovoljno (primjerice, u paricijskom roku). Pri tomu se upozorava na postojanje baš takve sudske prakse, a najčešće se navode predmeti: *Cocchiarella protiv Italije*,¹⁸ *Reynbakh protiv Rusije*¹⁹ i *Metaxas protiv Grčke*.²⁰ Zajedničko im je isticanje zaključka „da se od osobe koja je dobila ovršnu presudu protiv države kao rezultat uspješnog parničnog postupka ne može tražiti da pribjegne ovršnom postupku kako bi se ona ovršila (...) te da su državna tijela bila svjesna zahtjeva podnositelja i, čim je presuda u korist podnositelja zahtjeva postala ovršna država je bila dužna postupiti po njoj.“²¹

2.3 Načelo prema kojem se od osobe koja je dobila ovršnu ispravu protiv države ne može tražiti da pokreće ovrhu vrijedi i za druge osobe/tijela javne vlasti

Posebno važno jest što se načelo prema kojem se od osobe koja je dobila ovršnu ispravu protiv države ne može tražiti da pokreće ovrhu, osim na državu proteže i na druga tijela. Prema stajalištu ESLJP-a ono se u „jednakoj mjeri odnosi na i situacije poput ove u predmetu Čikanović u kojoj je podnositelj dobio presudu protiv lokalnih vlasti, odnosno Općine Borovo.“²² ²³ Drugim riječima, ne samo država, već svaka javna

17 Naglašavanje predmetnog načela nije novum niti u hrvatskim predmetima, pa je primjerice istaknuto i u predmetu Lukavica protiv Hrvatske, zahtjev br. 39810/04, presuda od 5. srpnja 2007. U § 32 kaže se: „Sud ponavlja da se od osobe koja je ishodila ovršni naslov protiv države ne može tražiti da pokrene ovršni postupak da bi ga ovršila (...). Državne su vlasti bile svjesne zahtjeva podnositeljice zahtjeva i, čim je sudska nagodba ... godine postala ovršna, država je imala obvezu postupiti po njoj.

18 [VV], zahtjev br. 64886/01, ECHR 2006-V, § 89.

19 Zahtjev br. 23405/03, presuda od 29. rujna 2005., § 24.

20 Zahtjev br. 8415/02, presuda od 27. svibnja 2004., § 19.

21 V. i predmete: *Koltsov protiv Rusije*, zahtjev br. 41304/02, presuda od 24. veljače 2005., § 16, *Petrushko protiv Rusije*, zahtjev br. 36494/02, presuda od 24. veljače 2005. § 18 te predmet *Metaxas*. Cit prema: *Reynbakh*, § 24.

22 Čikanović, § 53.

23 Vrijedi i u predmetu Žic. Temeljni je razlog zbog kojeg su sudovi odbili ovrhu odluke, kako kaže Europski sud, taj

vlast odnosno njezino tijelo dragovoljno treba ispuniti svoju dospjelu i ovršivu obvezu. Načelo da se „od osobe koja ima ovršnu presudu protiv javne (lokalnih) vlasti ne može zahtijevati da naknadno pokrene ovršni postupak, a posebno da ta osoba ne smije snositi nikakve negativne posljedice zbog toga što ovo nije učinio,“ Čikanović, § 54, treba sagledati u svjetlu činjenice što je na „suprotnoj“ strani podnositelju bilo tijelo lokalne samouprave (Općina Borovo).

U predmetu se vidi kako je ESLJP gledao na pasivnu legitimaciju u ovršnom predmetu tijela lokalne samouprave odnosno na ovršni naslov kao pretpostavku ovrhe. Pogledajmo u nastavku kako je to primijenjeno s namjerom zaštite prava na pristup sudu.

2.4 Autonomni koncept pasivne legitimacije u ovršnom postupku kao pozitivna pretpostavka za zaštitu konvencijskog prava

2.4.1 Pasivna legitimacija i ovršni naslov protiv države v. pravo na pošteno suđenje

Pravo na pošteno suđenje (u građanskim stvarima) predviđa se u prvoj rečenici članka 6. stavka 1. EKLJP²⁴ te u prvom stavku članka 29. Ustava Republike Hrvatske.²⁵ Ono uključuje zahtjev da se svakome omogući da zakonito osnovan i sastavljen sud, neovisno i nepristrano, na pravičan način, u razumnom roku i javno ispita njegov predmet.

Jedan od vidova prava na pošteno suđenje jest pravo na pristup sudu²⁶ koje se pojavilo u predmetima Čikanović i utvrđeno je da je nastupila njegova povreda. Pojednostavljeno, do povrede je došlo jer su sudovi od podnositelja koji je imao ovršnu ispravu (protiv jedinice lokalne

„što je podnositeljica zatražila izvršenje presude protiv pogrešnog tijela lokalne vlasti, odnosno protiv Grada umjesto Županije,“ žic, § 24.

24 Glasi: „Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njege, svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.“

25 NN, br. 56/90, 135/97, 8/1998 - pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 - pročišćeni tekst, 28/01 i 41/01 - pročišćeni tekst, 55/01 - ispravak i 76/10, dalje: Ustav. Prvi stavak glasi: „Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela.“

26 Pravo na pristup sudu vid je prava na pošteno suđenje. Detaljno o članku 6. stavku 1. Konvencije kod: Omejec, Jasna, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourški *acquis*, Novi informator, Zagreb, 2013., str. 1116. *et seq.* (str. 1126.-1132.), Grbić, Sanja, Pošteno suđenje u građanskim postupcima u Hrvatskoj u svjetlu članka 6., stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima, Pravni fakultet, Rijeka, 2014., str. 78. *et seq.* Uzelac, Alan, Pravo na pošteno suđenje: opći i građanskopravni aspekti čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u: Usklađenost hrvatskih zakona i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (ur. Radačić, Ivana), Centar za mirovne studije, Zagreb, 2011., str. 105.-152., str. 105. *et seq.* https://www.cms.hr/system/publication/pdf/17/Uskla_енost_hrv._zakonodavstvo_i_Konvencija_2020.pdf (stranica posjećena 22. listopada 2022.) Šarin, Duška, Pravo na pristup sudu u praksi Europskog suda za ljudska prava, Pravni vjesnik, god. 31, br. 3-4, 2015., str. 267.-296., str. 275. *et seq.*

samouprave kao ovršenika) inzistirali na pravilnoj pasivnoj legitimaciji u ovršnom postupku vrijeđajući njegovo konvencijsko pravo.

2.4.2 Konvencijski koncept pasivne legitimacije i ovršnog naslova v. ovršno uređenje

Znajući da se ovrha može pokrenuti protiv određenog ovršenika pod posebnim pretpostavkama, a jedna je i postojanje ovršne isprave odgovarajućeg sadržaja i obilježja, osim pitanja pasivne legitimacije treba obratiti pažnju i sadržaju ovršne isprave (ovršnog naslova).²⁷ Pogledajmo nacionalna pravila.

Ovršni zakon²⁸ u članku 2. točkama 2. do 5. OZ daje određenja stranaka u ovršnom postupku, a u točki 6. istog članka odgovoreno je na pitanje tko su stranke u postupku polazeći od postupovnog (procesnog) položaja osoba u postupku. U točki 4. članka 2. OZ kaže se da „izraz “ovršenik” označava osobu protiv koje se tražbina ostvaruje.“ Zakonodavac, dakle, ovršenikom smatra osobu protiv kojih se tražbina ostvaruje (zapravo, i otklanja materijalnu kvalifikaciju stranke koja bi pretpostavljala da je ovršenik vlasnik predmeta ovrhe, iako, najčešće i jest). Najjednostavnije rečeno, ovršenik je osoba protiv koje se tražbina ostvaruje i nema razlike u nacionalnom pravu s obzirom na stranački položaj vezano uz to pojavljuje li se kao ovršenik osoba javnog ili privatnog prava.

U predmetu Čikanović ESLJP kaže: „Iz perspektive Suda hijerarhija između različitih tijela državne vlasti nije bitna za ispitivanje zahtjeva koji je podnesen Sudu - općine su javnopravne osobe koje imaju javne ovlasti i čije djelovanje ili propusti u djelovanju, bez obzira na opseg njihove autonomije vis-à-vis tijela središnje vlasti mogu izazvati odgovornost države na temelju Konvencije.“²⁹ Ovo je ključ.

Jednako, u predmetu Žic, kada se ističe da se osobe koja je ishodila ovršnu ispravu protiv države ne može zahtijevati da pribjegne ovršnom postupku - nije riječ da podnositeljica ima na suprotnoj strani Republiku Hrvatsku ili ovršnu ispravu koja glasi protiv Republike (u smislu članaka 2. ili 29. *et seq.* OZ). Podnositeljica nije vodila postupak protiv države kao ovršenika, već isključivo i samo protiv Grada Rijeke i Primorsko-goranske županije kao slijednika Općine Rijeka (nikada se na pasivnoj strani ni u parničnom, niti u ovršnom postupku, nije pojavila država). Prema članku 29. stavku 1. OZ, ovršna isprava podobna je za ovrhu, ako su u njoj naznačeni vjerovnik i

27 U predmetu Žic na istoj osnovi (o čemu nešto poslije) povreda prava na pošteno suđenje nađena je jer je država propustila provesti ovrhu - do koje, zapravo, nije ni trebalo doći, a kada već jest država odgovara za ovrhu odluka svojih sudova (tijela).

28 NN, br. 112/12, 25/13, 93/14, 55/16 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 73/17, i 131/20 i /22, dalje: OZ.

29 Čikanović, § 53.

dužnik te predmet, vrsta, opseg i vrijeme ispunjenja obveze što znači da bi se *stricto sensu* država javljala u ulozi dužnika uz predmet, vrstu, opseg i vrijeme ispunjenja dugovane obveze iz ovršnog naslova. Tomu nije tako upravo zbog interpretacije hijerarhije odnosno međusobnog odnosa i subordinacije različitih državnih/javnih tijela koja se pojavljuje u kontekstu zaštite prava iz EKLJP-a.

U više je predmeta upozoreno na dosljednost i kontinuitet prakse ESLJP-a u ovom pravcu. Primjerice, u sljedećim: *Döşemealtı Belediyesi protiv Turske*,³⁰ *Danderyds Kommun protiv Švedske*³¹ i *Yavorivskaya protiv Rusije*.³²

K tome treba naglasiti da ESLJP ističe još jednu dimenziju. Tako kaže da je praksa usklađena i „s međunarodnim običajnim pravom u tom području koje se očituje u Nacrtu članka Komisije za međunarodno pravo o odgovornosti država za međunarodno protupravne akte³³ kako je usvojen od strane Komisije UN-a za međunarodno pravo 9. kolovoza 2001. godine na pedeset i trećem zasjedanju (dalje: Nacrt) gdje se prema članku 4. Nacrta, postupanje bilo kojeg državnog tijela smatra aktom te države prema međunarodnom pravu, koji god da je njegov karakter kao tijela središnje vlasti ili tijela teritorijalne jedinice unutar države.“

Članak 4. Nacrta članka o „Postupanju državnih tijela“ glasi: „1. Postupanje bilo kojeg državnog tijela smatra se aktom te države prema međunarodnom pravu, bilo da to tijelo ima zakonodavnu, izvršnu, sudsku ili bilo koju drugu funkciju, koji god da položaj ima u organizaciji države i koji god da je njegov karakter kao tijela središnje vlasti ili tijela teritorijalne jedinice unutar države. 2. Tijelo uključuje bilo koju osobu ili pravnu osobu koja ima taj status u skladu s unutarnjim pravom države.“^{34 35}

U predmetu Čikanović, primjerice, osobitu je težinu svemu dala „činjenica da je općinu zastupalo državno odvjetništvo, a što dodatno potvrđuje navedeno načelo u konkretnom predmetu,“ kaže Sud.³⁶

30 Zahtjev br. 50108/06, odluka od 23. ožujka 2010.

31 Zahtjev br. 52559/99, odluka od 7. lipnja 2001.

32 Zahtjev br. 34687/02, odluka od 21. srpnja 2005., § 25.

33 Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001., https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf (stranica posjećena 16. listopada 2023.).

34 Cit. prema: Čikanović, § 53.

35 Za komentar članka, v. Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001., str. 40.-42. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (stranica posjećena 16. listopada 2023.).

36 Čikanović, § 53.

2.5 Računanje početka tijeka prekluzivnog roka v. pravo na pristup sudu³⁷

2.5.1 Kada je riječ o pravu na pristup sudu i građanskim institutima koji uključuju tzv. protok vremena i njegove posljedice, a ovdje se misli na zastaru i prekluziju, primjetno je da se ESLJP češće bavio zastarom negoli prekluzijom. Promatrao je nacionalne zastarne režime, primjerice, nastup zastarnih rokova, način računanja početka tijeka zastarnih rokova, duljinu rokova, i sl. Ono što općenito kaže za zastaru jest da se radi o ograničenju prava na pristup sudu te da postojanje zastranih rokova predstavlja miješanje države u to pravo. Načelno, miješanje ne mora biti neopravdano. Neće biti ako ne povrjeđuje zaštićeno pravo. Odnosno, ako „ne ugrožava suštinu prava, ne sprječava pojedinca da zatraži zaštitu svojih građanskih prava pred sudom te, ne onemogućuje da (sud) o njima odluči.“ Opća je dužnost država „u svojim pravnim sustavima osigurati instrumente koji su predvidljivi, dostupni i učinkoviti u svrhu osiguranja pristupa sudu.“³⁸

2.5.2 Kada je rečeno da se ESLJP češće bavio zastarom negoli prekluzijom točnije bi bilo reći da promatrajući povrede prava na pristup sudu ESLJP ne inzistira na velikom razlikovanju instituta.³⁹

U predmetu Čikanović povreda prava na pristup sudu ticala se računanja početka tijeka prekluzivnog roka za pokretanje ovrhe iz članka 268. Ovršnog zakona.⁴⁰ Ta odredba kaže da se prijedlog za ovrhu kojim se poslodavcu nalaže vraćanje zaposlenika na rad podnosi najkasnije šezdeset dana od kada je ovrhovoditelj stekao pravo na njegovo podnošenje. Nacionalni sudovi predmeti rok tumačili su tako što su računali da počinje od dana pravomoćnosti odluke (što ne bi bilo neuobičajeno), ali pri tome ne vodeći računa kada je podnositelj saznao za pravomoćnost odluke (obično se računa od dostave odgovarajuće drugostupanjske odluke), a u ovom je predmetu nastup pravomoćnost zbog niza procesnih posebnosti bio specifičan.

37 Sud izrijekom kaže, nakon što je već iz drugih razloga ocijenio da je došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije da će „ipak nastaviti sa svojom ispitivanjem jer smatra da bi način na koji su domaći sudovi primijenili mjerodavno domaće pravo u predmetu podnositelja mogao imati šire implikacije za prava radnika da se presude koje nalažu njihovo vraćanje na rad izvrše protiv poslodavaca,“ Čikanović, § 56.

38 Slakoper, Zvonimir, Mihelčić, Gabrijela, Belanić, Loris, Tot, Ivan, Obvezno pravo, Opći dio s Uvodom u privatno pravo, Zagreb, Novi informator, 2022., str. 218.-240.

39 V. predmet *Lončar protiv Bosne i Hercegovine*, zahtjev br. 15835/08, presuda od 25. veljače 2014.

40 Predmet analize, zapravo, je bio stari članak 238. Ovršnog zakona iz 1996., NN, br. 57/96, 29/99, 42/00, 173/03, 194/03, 151/04, 88/05, 121/05 i 67/08, dalje: OZ/96. Odredba odgovara ovoj iz članka 268. OZ, osim što je Zakonom o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona iz 2014., NN, br. 93/14, dalje: ZIDOZ/14 ili Novela OZ/14, produljen rok za podnošenje prijedloga s prijašnjih trideset na šezdeset dana. Treba naglasiti da se u nacionalnom pravu, pod vraćanjem na rad (službu, v. članak 269. OZ) podvode se svi slučajevi kada je zaposlenik ovlašten na temelju odgovarajuće ovršne isprave zahtijevati da mu se (ponovno) uspostavi radni odnos kakav je bio prije negoli je donesena nezakonita odluka poslodavca. Ovrha se pokreće prijedlogom koji treba sadržavati sve što se i inače traži za urednost prijedloga (v. članak 39. OZ).

ESLJP otklonio je navedeno tumačenje i kazao da polazeći od toga što članak 238. OZ/96 kao početak roka nije predviđao dan kada je presuda (kojom je naloženo vraćanje na rad) postala pravomoćna ili stekla svojstvo ovršnosti, već, općenitije, određivao „da je riječ o danu kada je zaposlenik „stekao pravo“ podnijeti prijedlog za ovrhu“ da tako stipulirana odredba domaćim sudovima „ostavlja dovoljno prostora uzeti u obzir vremensko razdoblje koje se u konkretnom predmetu pojavilo kao prijeporno (trajalo je godinu i šest mjeseci).“⁴¹

2.5.3 U predmetu Čikanović ne radi se o zastarnom, već o prekluzivnom roku, no, promatrajući povredu prava na pristup sudu ESLJP ne daje značajnije drukčije razloge negoli kada govori o zastari⁴² - dok govori o pravu pokrenuti ovrhu vraćanjem na rad s obzirom na pravo na pristup sudu - pojašnjenja nacionalnih sudova smatra jednako lošim po zaštićeno pravo.

Osim što za računanje roka iz članka 238. OZ/96 smatra da zakonska stipulacija daje dovoljno prostora uzeti u obzir vremensko razdoblje od godinu dana i šest mjeseci, naglašava da „nacionalna praksa i mišljenja pravnih stručnjaka pokazuju da se obično i ravna prema datum kada je zaposlenik saznao da može podnijeti prijedlog (najčešće tako što mu je uručena drugostupanjska presuda), budući da je presuda postala pravomoćna.“⁴³ Činjenica što se „domaći sudovi nisu bavili praktičnim implikacijama spomenutog vremenskog razdoblja te, jer je teško razlučiti jesu li ga jednostavno predvidjeli, ili svjesno smatrali nevažnim,⁴⁴ smatra Sud, predstavlja pristup koji je umanjio samu bit podnositeljeva prava na pristup sudu zajamčenog člankom 6. stavkom 1. Konvencije.“⁴⁵

41 Čikanović, § 60.

42 U nacionalnoj teoriji i praksi razlika između prekluzivnog i zastarnog roka bitno je naglašena (kao najvažnije, istekom prekluzivnog roka prestaje i samo pravo).

43 U praksi se smatra npr. da se rok računa od dostave drugostupanjske odluke kojom je naloženo vraćanje zaposlenika na rad ovrhovoditelju, a ne od dana kada je presuda postala pravomoćna. Odnosno da taj rok počinje teći nakon isteka paricijskog roka koji počinje teći od dana dostave drugostupanjske odluke. Također, u slučaju kada nije uspostavljen prijašnji radnopravni status, budući da u prekluzivnom roku nije zatražena ovrhu radi vraćanja na rad da se prava iz radnog odnosa ostvaruje do isteka roka iz ove odredbe. V. VS, Revr 1875/12-2 od 12. studenoga 2014. VS, Revr 693/11-2 od 18. rujna 2012., ŽS u Dubrovniku, Gž-1655/10 od 18. studenoga 2010., ŽS u Dubrovniku, Gž-1222/06 od 18. svibnja 2006.

44 Čikanović, §§ 57-62.

45 Čikanović, §§ 57-62.

3. INTERPRETACIJA MEĐUSOBNOG ODNOSA - HIJERARHIJE RAZLIČITIH DRŽAVNIH/JAVNIH TIJELA KOJOM SE POLUČUJU POSEBNI MATERIJALNOPRAVNI UČINCI

3.1 Općenito

Pravo na mirno uživanje imovine predviđa članak 1. Protokola br. 1. uz EKLJP koji glasi: „Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava. Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.“

Pravo na mirno uživanje imovine i njegovu zaštitu⁴⁶ obilježava doktrina tzv. tri pravila.⁴⁷ Prvo je opće naravi. Izražava opće načelo mirnog uživanja imovine, a sadržava ga prva rečenica prvog stavka. Drugo pravilo uređuje tzv. oduzimanju imovine. Sadržava ga druga rečenica prvog stavka. Trećim pravilom priznaje se državama tzv. pravo kontrole korištenja imovine u skladu s općim interesom. Sadržano je u drugom stavku. Drugo i treće pravilo primjenjuju se u posebnim slučajevima miješanja i tumače se polazeći od prvog, općeg pravila. Ono se primjenjuje iznimno u slučajevima kada se miješanje ne može podvesti pod drugo ili treće pravilo.

Do povrede prava na mirno uživanje imovine može doći i tako da se ishodište povrede nalazi u povredi drugog prava (konkretno, prava na pošteno suđenje), ali je povreda tako gruba i duboka da vrijeđa i drugo konvencijsko prava (pravo na mirno uživanje imovine). U predmetu *Žic* bilo je baš tako - onaj tko ima ovršni naslov (protiv države ili bilo koje subordinirane javne vlasti) ima pravo da mu se tražbina ispuni bez pokretanja ovrhe, a napose je kod „klasičnog“ neizvršenja (kada je država sama dužnik) moguća povreda i drugog zaštićenog prava. Država, s jedne strane, ima u ovršnim postupcima pozitivnu obvezu učinkovito organizirati sustav ovrhe sudskih odluka.⁴⁸ U slučajevima kada se ona sama odnosno njezino javnopravno tijelo/jedinica samouprave pojavljuje na dužničkoj strani u nekoj obvezi, dužna je bez odlaganja (dragovoljno) ispuniti dugovanu obvezu, s druge strane.

46 V. Ormejec Jasna, op. cit., str. 952. *et seq.* Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, Sekvestracija nekretnine u svjetlu prava na mirno uživanje imovine, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 40 (2019), 1.; 201.-236., str. 218. *et seq.*

47 Harris, David, O'Boyle, Michael, Bates, Ed i Buckley, Carla. Harris, O'Boyle and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2018., str. 862.-865.

48 Guide on Article 1 of Protocol No. 1, str. 39. *et seq.*

3.2 Prekid zastare priznanjem duga v. pravo na mirno uživanje imovine

U predmetu *Lelas protiv Hrvatske*⁴⁹ postavilo se pitanje tko je bio ovlašten priznati dug u ime Republike Hrvatske. Odgovor na ovo pitanje izuzetno je važan jer je priznanje duga koje je poduzeto od strane ovlaštene osobe u smislu članka 240. Zakona o obveznim odnosima⁵⁰ jedan od načina temeljem kojeg dolazi do prekida zastare. Prekid zastare po opstojnost tražbine podnositelja u smislu njezine utuživosti ima važne učinke. Uslijed prekida zastare zastarni rokovi prestaju teći, a kada ponovno počnu računaju se ispočetka. Ovo je za vjerovnika vrlo važno, jer omogućuje da s uspjehom ostvari svoju tražbinu (barem što se tiče prigovora zastare). Predmet je promatran u svjetlu prvog pravila o zaštiti prava vlasništva i miješanje države ispitano kroz test razmjernosti. Ocjenjena je zakonitost ograničenja, postojanje legitimnog cilja (općeg ili javnog interesa) te je li uspostavljena pravična ravnoteža odnosno razmjernost.

Podnositelj je kao djelatna vojna osoba bio zaposlen u Ministarstvu obrane (dalje: MO). Na osnovi odluke MO-a od 18. rujna 1995. imao je pravo na posebne dnevnice koja mu nisu bile isplaćene, pa je 21. svibnja 2002. podnio tužbu protiv države tražeći isplatu. Država je odgovorila da je nastupila zastara jer je istekao trogodišnji zastarni rok za potraživanja iz radnih odnosa, na što je podnositelj zahtjeva odgovorio da je on u nekoliko navrata pitao svog zapovjednika zašto još nisu isplaćene dnevnice. Njegov zapovjednik da se raspitao kod svoga nadređenoga, koji se obratio Glavnom stožeru Oružanih snaga (dalje: GSOS). Konačno, da je podnositelj bio je obaviješten od svojeg zapovjednika da njegova potraživanja nisu sporna i da će biti isplaćena nakon što budu osigurana sredstva u državnom proračunu. Pozivajući se na tu informaciju, podnositelj zahtjeva tvrdio je da je država priznala dug. Općinski sud ... presudio je u korist podnositelja zahtjeva i naložio državi da mu isplati tražene naknade. Nakon žalbe koju je uložila država Županijski sud ... dana 22. travnja 2003. ukinuo prvostupanjsku presudu i vratio predmet na ponovno suđenje.

U ponovljenom postupku Općinski sud ... dana 18. lipnja 2003. ponovno je presudio u korist tužitelja. Županijski sud ... dana 8. ožujka 2004. ponovno ukinuo prvostupanjsku presudu i vratio predmet na ponovno suđenje. Općinski sud ... dana 19. travnja 2005. presudio je po treći puta u korist tužitelja. Županijski sud u Splitu je dana 24. listopada 2005. preinačio prvostupanjsku presudu odbivši tužbeni zahtjev podnositelja zahtjeva. Podnositelj zahtjeva je tada podnio ustavnu tužbu protiv drugostupanjske presude, navodeći povrede svojih ustavnih prava na jednakost pred

49 Zahtjev br. 55555/08, presuda od 20. svibnja 2010.

50 NN, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 9/18, 126/21, 114/22 i 156/22, dalje: ZOO.

sudovima i na pošteno suđenje. Tvrdio je da nije došlo do zastare njegovog potraživanja dnevnica za posao razminiranja, jer MO u nekoliko navrata priznalo dug, prekinuvši time tijek zakonskog zastarnog roka. Dana 10. travnja 2008. Ustavni sud odbio je ustavnu tužbu podnositelja zahtjeva.⁵¹

Podnositelj je pred ESLJP-om tvrdio da mu je povrijeđeno pravo na mirno uživanje imovine, jer su sudovi njegovu tražbinu proglasili zastarjelom, a on je smatrao kako je došlo do prekida zastare priznanjem duga od strane ovlaštene osobe.

Test razmjernosti već se zaustavio na ispitivanju zakonitosti (što nije često slučaj). Prvo je pitanje, naravno, bilo predstavlja li zahtjev podnositelja imovinu u smislu članka 1. Protokola br. 1. uz EKLJP i odgovoreno je potvrdno.

Zatim je utvrđeno da je došlo do miješanja i da je ono bilo nezakonito. „Načelo zakonitosti pretpostavlja, kaže Sud, da su primjenjive odredbe domaćeg prava dostatno dostupne, precizne i predvidljive u njihovoj primjeni. Pojedinaac mora moći - uz odgovarajući savjet ako postoji potreba - predvidjeti, u mjeri koja je razumna u danim okolnostima, posljedice koje određena radnja može povlačiti za sobom ... Načelo zakonitosti također traži da Sud potvrdi i proizvodi li način na koji domaći sudovi tumače i primjenjuju domaće pravo - posljedice koje su sukladne s načelima Konvencije,“ *Lelas*, § 76.^{52 53}

3.3 Rizik pogreške javnopravnih subjekata (države i sl.) v. zaštićeno pravo pojedinca

Europski sud u predmetu *Lelas* vrlo eksplicitno kaže: „Pojedinac koji postupa u dobroj vjeri u načelu ima pravo pouzdati se u izjave koje daju državni ili javni dužnosnici (ili službenici) za koje se čini da imaju traženo

⁵¹ *Lelas*, §§ 4-24.

⁵² Nastavlja: „Stoga, s obzirom na to da Županijski sud ... nije naznačio neku pravnu odredbu koja bi se mogla tumačiti kao osnova za njegovo utvrđenje da je dug mogao priznati samo načelnik SOF MO-a, Sud nalazi da je pobijano miješanje bilo nespojivo s načelom zakonitosti i stoga protivno članku 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju ... jer način na koji je sud tumačio i primijenio mjerodavno domaće pravo, posebice članak 387. ZOO (starog - op. aut.), nije bio predvidljiv za podnositelja koji je mogao razumno očekivati da izjave njegovog zapovjednika o tome da njegova potraživanja nisu bila sporna i da će isplata uslijediti nakon što budu doznačena sredstva predstavljaju priznanje duga koje može prekinuti tijek zakonskog zastarnog roka ... Stoga je podnositelj zahtjeva mogao razumno očekivati da nije istekao zakonski zastarni rok. Ovo utvrđenje da miješanje nije bilo u skladu sa zakonom čini nepotrebnim ispitati je li postignuta poštena ravnoteža između zahtjeva općega interesa zajednice i zahtjeva za zaštitom temeljnih prava pojedinca,“ *Lelas*, § 78.

⁵³ ESLJP kaže: „Istina je da se miješanje temeljilo se na članku 131. Zakona o radu koji je propisivao trogodišnji zastarni rok za potraživanja iz radnih odnosa. (...) Međutim, ključno je je li MO priznalo dug i time prekinulo tijek zastarnog roka. Naime, prema sudskej praksi Vrhovnog suda, priznanje duga je izričita i određena izjava koju, u slučaju pravne osobe, mora dati ovlaštena osoba. Domaći su sudovi jasno objasnili da iz unutarnje organizacije MO-a slijedi da je načelnik SOF-a nadređen Područnom odjelu financija (dalje: POF). Budući da je potraživanja podnositelja zahtjeva priznao jedino POF, a SOF ih je smatrao nevaljanim, domaći su sudovi utvrdili da MO nije priznalo dug podnositelju zahtjeva.“

ovlaštenje to učiniti i da su bila poštovana unutarnja pravila i postupci, osim ako iz javno dostupnih dokumenata (uključujući zakonske ili podzakonske akte) ne proizlazi drugačije, ili je pojedinac na drugi način znao ili trebao znati da određeni dužnosnik (ili službenik) nema ovlaštenje pravno obvezati državu. Drugim riječima, rizik za svaku pogrešku koju učine državne vlasti mora snositi država i pogreške se ne smiju ispravljati na račun pojedinca kojega se to tiče, posebice kad nije u pitanju niti jedan drugi suprotstavljeni privatni interes.⁵⁴ Ovo je potpuno jednako stajalište koje će se poslije vidjeti i u predmetima *Radomilja* odnosno *Jakeljić*.

3.3.1 Stjecanje prava vlasništva dosjelošću

U prvom predmetu *Radomilja* i dr. ESLJP se koncentrirao na članak 29. Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima⁵⁵ iz 1980. godine koji je priječio da se na stvarima u društvenom vlasništvu pravo vlasništva stječe dosjelošću. Prilikom preuzimanja ZOVO-a u hrvatski pravni sustav 8. listopada 1991. Sabor je ukinuo navedenu odredbu da bi stupanjem na snagu Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima⁵⁶ u članku 388. stavku 4. ZV bilo predviđeno da se „razdoblje prije 8. listopada 1991. ima uključivati u izračun razdoblja za stjecanje vlasništva nad nepokretnom imovinom u društvenom vlasništvu dosjelošću.“ Ocjenjujući po podnesenim prijedlozima za ocjenu ustavnosti predmetnu odredbu, odlukom od 17. studenoga 1999. Ustavni sud ukinuo je članak 388. stavak 4. ZV i kazao da „osporavana odredba ima retroaktivno djelovanje sa štetnim posljedicama na prava trećih osoba (prvenstveno onih što imaju pravo na povrat imovine oduzete tijekom komunističke vlasti) te da je stoga neustavna.“

U konkretnom predmetu, 19. travnja 2002. podnositelji su podnijeli tužbu Općinskom sudu ... protiv Grada Splita tražeći da im se prizna vlasništvo nad nekretninama koje su, iako su bila uknjižena u zemljišnoj knjizi na ime Općine Štobrec kao pravnog prednika Grada Splita, bile u njihovu posjedu i u posjedu njihovih pravnih prednika tijekom više od sedamdeset godina te da je protekao zakonski rok za stjecanje prava vlasništva dosjelošću. Presudom od 20. rujna 2004. Općinski sud presudio je u korist tužitelja. Županijski sud ... presudom od 17. svibnja 2007. preinačio je prvostupanjsku presudu i odbio tužbeni zahtjev. Tužitelji su zatim podnijeli ustavnu tužbu koja je odlukom od 30. rujna 2009. Ustavnog suda odbijena.⁵⁷

U temeljnom predmetu *Jakeljić* situacija je bila vrlo slična. Razlozi zbog

54 V. *Leles*, §§ 71-79.

55 Sl. list SFRJ, br. 6/80 i 36/90, NN, br. 53/91 i 91/96, dalje: ZOVO.

56 NN, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15 - pročišćeni tekst i 94/17, dalje: ZV.

57 *Radomilja*, §§ 6-15.

kojih je drugostupanjski sud ukinuo prvostupanjske odluke i u predmetu *Radomilja* i u predmetu *Jakeljić* bile su vrlo slični. Županijski sud naveo je „kako su, premda je Općinski sud ispravno utvrdio činjenice, prednici podnositelja zahtjeva bili u posjedu predmetnog zemljišta (neprekidno i *bona fide*) od 1912., ali da četrdesetogodišnji rok za stjecanje prava vlasništva dosjelošću naveden u članku 1472. Općeg građanskog zakonika iz 1811. nije istekao do 6. travnja 1941. ... a da je u narednom razdoblju od 6. travnja 1941. do 8. listopada 1991., mjerodavno je zakonodavstvo branilo stjecanje vlasništva nad nekretninama u društvenom vlasništvu dosjelošću ... čime je prekinut tijek zakonskih rokova koji su protekli prije tog razdoblja i vrijeme proteklo prije 6. travnja 1941. stoga nije nastavilo teći nakon 8. listopada 1991., ono je, zapravo, počelo teći iznova.⁵⁸

Predmeti *Radomilja* i *Jakeljić* poslije su spojeni i Veliko vijeće donijelo je drukčiju odluku od onih koje su suđene u prvostupanjskim postupcima. Za svaku je daljnju analizu potrebno početi od ove činjenice. Međutim, u odluci Velikog vijeća (a koja se tiče jednog drugog pitanja) nije se posebno problematiziralo pitanje odgovornosti države. Naravno, o tomu je moguće govoriti ne gubeći iz vida da je u drugom stupnju utvrđeno kako predmet ne ulazi u doseg odredbe članka 1. Protokola br. 1. uz EKLJP.⁵⁹

Pogledajmo. Prigovor Vlade u predmetu *Radomilja* odnosio se na to da su „podnositelji zahtjeva podnijeli tužbu 19. travnja 2002. odnosno nakon što članak 388. stavak 4. ZV, kako je izvorno bio sročeno, stavljen izvan snage (bio je na snazi od 1. siječnja 1997. do 14. prosinca 1999. i određivao kako se pri izračunu roka za stjecanje dosjelošću nekretnine koja je na dan 8. listopada 1991. bila u društvenom vlasništvu mora uzeti u obzir i razdoblje prije tog datuma.“⁶⁰

ESLJP kaže: „U takvim okolnostima, podnositelji zahtjeva koji su se razumno oslonili na zakonodavstvo koje je kasnije ukinuto kao neustavno ne trebaju, u slučaju kada se ne dovode u pitanje prava drugih, snositi posljedice greške koju je počinila sama država donijevši takve neustavne pravne propise ... Zapravo, kao posljedica stavljanja izvan snage, vlasništvo nad imovinom koju su podnositelji zahtjeva stekli dosjelošću na temelju

58 *Jakeljić*, § 14.

59 V. § 149 i §§ 151-152 u spojenom predmetu *Radomilja* i drugi u kojima se navodi: „Sud smatra da se, u načelu, ne može reći da podnositelj zahtjeva ima dovoljno utvrđeno potraživanje koje predstavlja „imovinu“ u svrhu članka 1. Protokola br. 1. kada postoji spor o točnom tumačenju i primjeni domaćeg prava i kad se o pitanju, jesu li oni ili ona ispunili zakonske uvjete, odlučuje u sudskom postupku ... Sud stoga zaključuje da zahtjevi podnositelja zahtjeva (...) da ih se utvrdi vlasnicima predmetnih zemljišta nisu imali dovoljno uporište u nacionalnom pravu da ih se smatra „vlasništvom“ u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Jamstva te odredbe stoga se ne primjenjuju na ovaj predmet (...). Sukladno tome, nije došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.“

60 *Radomilja*, § 50, *Jakeljić*, § 43.

odredbe koja je kasnije stavljena izvan snage kao neustavna, vraćeno je lokalnim vlastima ... na ovaj način, država je ostvarila korist od vlastite greške, pri čemu se podrazumijeva da je s gledišta Suda hijerarhija između različitih tijela države (ovdje između lokalnih i središnjih vlasti) nevažna prilikom razmatranja zahtjeva koji mu je podnesen. Sud ponavlja da rizik od bilo kakve greške koju počinu državno tijelo mora snositi država, a greške se ne smiju ispravljati na teret dotičnih pojedinaca, posebno kada ne postoji drugi sukobljeni privatni interes ... Stoga je došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.⁶¹

Iako je poslije u spojenim predmetima *Radomilja* i *Jakeljić* suđeno drukčije i u kojem iznesene primjedbe stalno treba imati u vidu, opisani zaključak koji je izvorno ESLJP istaknuo je u predmetu *Trgo protiv Hrvatske*,⁶² a koja je presuda i danas zanimljiva, ESLJP kazao je sve što je ponovio u citiranim predmetima, a za naglasiti je kada kaže sljedeće: „U tim okolnostima, Sud smatra da podnositelj zahtjeva koji se razumno oslonio na zakonodavstvo koje je kasnije ukinuto kao neustavno ne bi trebao, s obzirom na izostanak bilo kakve štete u odnosu na prava drugih osoba, snositi posljedice greške koju je počinila sama država, donijevši takav neustavan propis. Zapravo, kao posljedica njegovog ukidanja, vlasništvo imovine koje je podnositelj zahtjeva stekao dosjelošću na temelju odredbe koja je kasnije ukinuta kao neustavna, vraćeno je državi kojoj je time pogodovala njezina vlastita greška. U svezi s tim, Sud ponavlja da rizik bilo kakve greške koju su počinila državna tijela mora snositi država te da se greške ne smiju ispravljati na trošak dotičnog pojedinca, posebice kada ne postoji drugi suprotstavljeni privatni interes.“^{63 64}

3.4 Rizik pogreške javnopravnih subjekata „preljeva“ se i na odgovornost subordiniranih javnopravnih tijela/jedinica u vertikali

Spomenuto je da je ESLJP govoreći u predmetu *Trgo* o tome da se rizik bilo kakve greške koju su počinila državna tijela mora snositi država te da se greške ne smiju ispravljati na trošak pojedinca, posebice kada ne postoji drugi suprotstavljeni privatni interes pozvao na predmete *Gashi* i *Radchikov*. Potonji je zanimljiv zbog toga što je u njemu iz navedenih razloga ESLJP zaključio o povredi prava na pošteno suđenje iz članka 6. stavka 1. Konvencije kazavši baš ovo „da rizik bilo kakve pogreške koju učini tijelo kaznenog progona, ili čak sud, mora snositi država, a pogreške

⁶¹ *Radomilja*, §§ 62-63.

⁶² Zahtjev br. 35298/04, presuda od 11. lipnja 2009.

⁶³ *Trgo*, § 67.

⁶⁴ ESLJP je upozorio i na svoju istovjetnu praksu u predmetima *Gashi protiv Hrvatske*, zahtjev br. 32457/05, stavak 40., 13. prosinca 2007., § 40 i *Radchikov protiv Rusije*, zahtjev br. 65582/01, presuda od 24. svibnja 2007., § 50.

se ne smiju ispravljati na trošak dotičnog pojedinca.⁶⁵

S gledišta analize koja je provedena u radu i gdje je pokazano kako ESLJP na specifičan način interpretira hijerarhiju različitih državnih/javnih tijela kada se pojavljuje u posebnom kontekstu u vezi sa zaštitom prava iz EKLJP izvrsno pokazuje *supra* citiran odlomak iz presude *Radomilja* (a uzgred se spominje da ESLJP upućuje i na predmet Čikanović u odgovarajućem dijelu). Ponovimo: „podrazumijeva se da je s gledišta Suda hijerarhija između različitih tijela države (ovdje između lokalnih i središnjih vlasti) nevažna prilikom razmatranja zahtjeva koji mu je podnesen ... Sud ponavlja da rizik od bilo kakve greške koju počini državno tijelo mora snositi država, a greške se ne smiju ispravljati na teret dotičnih pojedinaca, posebno kada ne postoji drugi sukobljeni privatni interes.“⁶⁶ Ništa drugo nije rečeno ni u predmetu *Lelas*, a kazano je: „Sud smatra da pojedinac koji postupi u dobroj vjeri u načelu ima pravo pouzdati se u izjave koje daju državni ili javni dužnosnici (ili službenici) za koje se čini da imaju traženo ovlaštenje to učiniti i da su bila poštovana unutarnja pravila i postupci, osim ako iz javno dostupnih dokumenata (uključujući zakonske ili podzakonske akte) ne proizlazi drugačije, ili je pojedinac na drugi način znao ili trebao znati da određeni dužnosnik (ili službenik) nema ovlaštenje pravno obvezati državu. Ne bi trebala biti obveza pojedinca provjeravati pridržavaju li se državne vlasti svojih vlastitih unutarnjih pravila i postupaka nedostupnih javnosti i koji prvenstveno služe osiguranju odgovornosti i učinkovitosti unutar državne vlasti. Državi čije vlasti ne poštuju svoja vlastita unutarnja pravila i postupke ne smije biti dozvoljeno okoristiti se svojim kršenjem propisa te izbjeći obvezama. Drugim riječima, rizik za svaku pogrešku koju učine državne vlasti mora snositi država i pogreške se ne smiju ispravljati na račun pojedinca kojega se to tiče, posebice kad nije u pitanju niti jedan drugi suprotstavljeni privatni interes.“⁶⁷

3.5 Ništetnost ugovora o kupoprodaji nekretnine kao pravnog temelja stjecanja prava vlasništva v. zaštićeno pravo

U praksi ESLJP pored spomenutog hrvatskog predmeta *Gashi* pojavili su se slični predmeti sa sličnim poučkom - rizik svake greške što ju napravi državno tijelo treba snositi država, a propusti se ne smiju ispravljati na štetu građanina.⁶⁸

Podnositelj zahtjeva u predmetu *Gashi* kao zaposlenik tvornice stakla zajedno s obitelji dobio je na korištenje stan u Puli koji se sastoji od kuhinje,

65 *Radchikov*, § 50.

66 *Radomilja*, §§ 62-63.

67 *Lelas*, 74.

68 V. npr. *Krivtsova protiv Rusije*, zahtjev br. 35802/16, presuda od 12. srpnja 2022., § 67. V. i *Gladysheva protiv Rusije*, zahtjev br. 7097/10, presuda od 6. prosinca 2011., § 80.

sobe i zajedničkoga sanitarnog čvora površine 30,60 m². Na temelju Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo⁶⁹ podnositelj zahtjeva kao kupac i Općina Pula kao prodavatelj 8. svibnja 1996. sklopili su ugovor o kupoprodaji (državno pravobraniteljstvo odobrilo je zaključenje ugovora 28. svibnja 1996.). Odlukom od 21. rujna 1998. Općinski sud ... dopustio je uknjižbu podnositeljevog vlasništva u zemljišne knjige (rješenje je dostavljeno i državnom pravobraniteljstvu). Državno pravobraniteljstvo je 29. ožujka 2000. podnijelo Općinskome sudu ... tužbu protiv podnositelja i Općine Pula i tražilo utvrđenje ništetnosti kupoprodajnog ugovora tvrdeći da podnositelj nije mogao steći stanarsko pravo na stanu, jer tvornica stakla nije imala pravo raspolagati stanom (već samo Općina Pula). Presudom od 22. veljače 2001. poništen je kupoprodajni ugovor, a 15. prosinca 2003. predmetnu je presudu potvrdio Županijski sud. Podnositelj je potom podnio ustavnu tužbu u kojoj je tvrdio da mu je povrijeđeno nekoliko ustavnih prava, uključujući i pravo vlasništva. Dana 3. veljače 2005. Ustavni sud je odbio ustavnu tužbu.⁷⁰

Utvrđujući da je došlo do povrede prava iz članka 1. Protokola br. 1. uz EKLJP, Europski sud ovako kaže: „Sud smatra da bi greške ili propusti državnih tijela trebale ići u korist pogođenih osoba, osobito ako se time ne dovodi u pitanje kakav drugi suprotstavljeni privatni interes.

Drugim riječima, rizik svake greške što ju napravi državno tijelo trebala bi snositi država, a propusti se ne smiju ispravljati na štetu dotičnoga građanina. Štoviše, utvrđenje ništetnosti podnositeljevog prava vlasništva u postupku što ga je pokrenulo Državno pravobraniteljstvo, nakon što je isto to tijelo dalo svoju suglasnost na kupoprodajni ugovor kojim je podnositelju zahtjeva priznato pravo vlasništva, protivi se načelu pravne sigurnosti.“⁷¹

4. ZAKLJUČAK

U radu su analizirani posebni učinci koje na građanske postupke odnosno pojedine institut polučuje posebnom interpretacijom hijerarhije - međusobnog odnosa i subordinacije države i drugih jedinica vlasti odnosno različitih državnih/javnih tijela kada se ona javljaju kao pasivno legitimirana u parničnim ili ovršnim postupcima.

Dobar primjeri kako ESLJP interpretira međusobni odnos državnih odnosno

⁶⁹ NN, br. 27/91, 54/91, 6/92 8/92, 33/92 43/92. - pročišćeni tekst, 46/92, 49/92, 69/92, 87/92, 25/93, 26/93, 48/93, 2/94, 29/94, 44/94, 47/94, 58/95, 103/95, 11/96, 76/96, 111/96, 11/97, 103/97, 68/98, 163/98 22/99., 96/99, 120/00, 94/01 i 78/02, dalje: ZPSSP.

⁷⁰ *Gashi*, §§ 4-10.

⁷¹ *Gashi*, § 40.

javnih tijela i njihovu subordinaciju državi u smislu da država odgovara za rad svih svojih tijela, ali i jedinica različite razine samouprave i njihovih tijela jesu predmeti Čikanović i Žic.

Na prvom mjestu istaknuto je načelo prema kojem se od osobe koja je dobila ovršnu ispravu protiv države ne može tražiti da pokreće ovrhu - svaka država ugovornica dužna je svoju dospjelu i ovršivu obvezu ispuniti dobrovoljno. Ono vrijedi i za druge osobe/tijela javne vlasti, pa se tako u predmetima Čikanović i Žic kaže da se u jednakoj mjeri odnosi na i situacije kada je podnositelj dobio presudu protiv lokalnih vlasti. Ne samo država, već svaka javna vlast odnosno njezino tijelo dragovoljno je dužno ispuniti svoju dospjelu i ovršivu obvezu.

Ovo, u nekim slučajevima, ima za posljedicu učinak nalik autonomnom koncipiranju pasivne legitimacije u ovršnom postupku kao pretpostavke za zaštitu konvencijskog prava. ESLJP iz perspektive zaštite konvencijskih prava smatra da hijerarhija između različitih tijela državne vlasti nije bitna za ispitivanje zahtjeva koji je podnesen Sudu. Prema njemu, općine su javnopravne osobe koje imaju javne ovlasti i čije djelovanje ili propusti u djelovanju, bez obzira na opseg njihove autonomije *vis-à-vis* tijela središnje vlasti mogu izazvati odgovornost države na temelju EKLJP.

Kada je riječ o zaštiti prava na pristup sudu i građanskih instituta koji uključuju protek vremena i njegove posljedice, kao zastare i prekluzije, Europski sud ih gotovo izjednačava. Tumačeći početak tijeka prekluzivnog roka iz članka 268. OZ ne daje značajnije drukčije razloge negoli kad govori o zastari, točnije, govoreći o pravu pokrenuti ovrhu vraćanjem na rad u svjetlu zaštite prava na pristup sudu - dana pojašnjenja nacionalnih sudova smatra jednako lošim po zaštićeno pravo.

U praksi ESLJP-a primjetna je i takav interpretacija međusobnog odnosa - hijerarhije različitih državnih/javnih tijela kojom se polučuju posebni materijalni učinci. Primjer je predmet *Lelas* i u njemu učinjeno priznanje duga od (po ocjeni nacionalnih sudova neovlaštene osobe) koje je za ishod imalo prekid zastare. Dovodeći u vezu rizik pogreške javnopravnih subjekata (države i sl.) s obzirom na eventualnu povredu zaštićenog prava pojedinca, ESLJP kaže da onaj tko postupa u dobroj vjeri u načelu ima pravo pouzdati se u izjave koje daju državni ili javni dužnosnici (ili službenici) za koje se čini da imaju traženo ovlaštenje to učiniti. Također, da su poštovana unutarnja pravila i postupci, osim ako iz javno dostupnih dokumenata (uključujući zakonske ili podzakonske akte) ne proizlazi drugačije, ili je pojedinac na drugi način znao ili trebao znati da određeni dužnosnik (ili službenik) nema ovlaštenje pravno obvezati državu. Drugim riječima, rizik za svaku pogrešku koju učine državne vlasti mora snositi

država i pogreške se ne smiju ispravljati na račun pojedinca kojega se to tiče, posebice kad nije u pitanju niti jedan drugi suprotstavljeni privatni interes.

Ovo je jednako stajalište koje se vidi i u drugim predmetima, kao npr. *Radomilja* odnosno *Jakeljić* (neovisno od ishoda spojenog predmeta u kojem na kraju nije bilo mjesta stjecanju prava vlasništva dosjelošću). Ali jest u predmetu *Trgo*. U predmetima *Radomilja* i *Jakeljić* ESLJP naglašava da podnositelji zahtjeva koji su se razumno oslonili na zakonodavstvo koje je kasnije ukinuto kao neustavno ne trebaju snositi posljedice greške koju je počinila sama država donijevši neustavne pravne propise. Posebno kada se ne dovode u pitanje prava drugih. Odnosno, da država ne može ostvariti korist od vlastite greške. Naglašava se, da je s gledišta ESLJP-a, hijerarhija između različitih tijela države (između lokalnih i središnjih vlasti) nevažna prilikom razmatranja zahtjeva koji mu je podnesen, pa sud ustraje da rizik od pogreške prelazi na subordinirana javnopravna tijela/jedinice u vertikalni.

Na kraju spomenut je i predmet *Gashi* u kojem je pitanje ništetnost ugovora o kupoprodaji nekretnine kao pravnog temelja stjecanja prava vlasništva promatrano u kontekstu zaštićenog konvencijskog prava. Odnosno, još neki predmeti sa sličnim poučkom da rizik svake greške što ju napravi državno tijelo treba snositi država, a propusti se ne smiju ispravljati na štetu građanina. Pa se tako u predmetu *Gashi* kaže i da utvrđenje ništetnosti u postupku što ga je pokrenulo državno pravobraniteljstvo, nakon što je isto to tijelo dalo svoju suglasnost na kupoprodajni ugovor - protiv načelu pravne sigurnosti.

Interpretation of the “hierarchy of different state/public bodies” in the service of protected rights - *Strasbourg aquie*

Summary: *This paper analyses how the European Court of Human Rights interprets the so-called hierarchy, i.e. mutual relationship and subordination of the state and other units of government or various state/public bodies in the light of the protection of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms rights. By referring to its established case-law and Article 4. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, namely, the European Court of Human Rights in cases where as parties, mainly, on the passive side (as defendants, enforcement debtor etc.) appear units or bodies of local and regional self-government, i.e. the state and its bodies, emphasizes two aspects. First, the principle that the person holding an*

enforceable instrument against the state cannot be required to initiate enforcement and second, that this also applies in relation to other units and public authority bodies, and that their errors at the expense of the applicant should be viewed "monolithic" especially when the rights of third parties are not endangered. All of the above can result in the realization of special (quasi) substantive and procedural effects in the proceedings themselves, affecting the traditional determinations of civil law institutes (e.g. passive legitimation, enforcement title, calculating the beginning of the course of the cut-off period, etc.).

Keywords: *hierarchy of different state/public bodies, right to a fair trial, right to peaceful enjoyment of property*

Navedeni izvori i korištena literatura

Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001., str. 40.-42. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf

Grbić, Sanja, Pošteno suđenje u građanskim postupcima u Hrvatskoj u svjetlu članka 6., stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima, Pravni fakultet, Rijeka, 2014.

Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, Protection of property, Council of Europe/European Court of Human Rights, 2022.

Harris, David, O'Boyle, Michael, Bates, Ed i Buckley, Carla. Harris, O'Boyle and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, Koneksitet ostvarenja vindikacijskog zahtjeva na nekretnini i tzv. prava na poštovanje doma, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 35, br. 1., 2014., str. 163-192.

Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, Sekvestracija nekretnine u svjetlu zaštite prava na mirno uživanje imovine, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 40, br. 1 (2019), str. 201.-236.

Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, Suživot negatorijske zaštite od imisija i prava na život u zdravoj životnoj sredini, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 39 (2018), 1, str. 241.-268.

Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, Utjecaj konvencijskih načela tumačenja na pojedine građanskopravne institute (odabrana pitanja), Zbornik radova Pravnog Fakulteta u Nišu 78, br. 1 (2018), str. 127.-148.

Mihelčić, Gabrijela, Stara ili nova konvencijska pouka iz predmeta *Žic protiv Hrvatske?*, Hrvatski časopis za OSIGURANJE, vol. 8., 2023., str. 57.-71.

Omejec, Jasna, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourški *acquis*, Novi informator, Zagreb, 2013.

Slakoper, Zvonimir, Mihelčić, Gabrijela, Belanić, Loris, Tot, Ivan, Obvezno pravo, Opći dio s Uvodom u privatno pravo, Zagreb, Novi informator, 2022.

Šarin, Duška, Pravo na pristup sudu u praksi Europskog suda za ljudska prava, Pravni vjesnik, god. 31, br. 3-4, 2015., str. 267.-296.

Uzelac, Alan, Pravo na pošteno suđenje: opći i građanskopravni aspekti čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u: Usklađenost hrvatskih zakona i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (ur. Radačić, Ivana) Centar za mirovne studije, Zagreb, 2011., str. 105.-152.