

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRVI ODJEL

PREDMET LESJAK PROTIV HRVATSKE

(Zahtjev br. 25904/06)

PRESUDA

STRASBOURG

18. veljače 2010.

Ova će presuda postati konačnom pod okolnostima utvrđenim u članku 44. stavku 2. Konvencije. Može biti podvrgnuta uredničkim izmjenama.

U predmetu **Lesjak protiv Hrvatske**,

Europski sud za ljudska prava (Prvi odjel), zasjedajući u vijeću u sastavu:

g. Christos Rozakis, *predsjednik*,
gđa Nina Vajić,
g. Khanlar Hajiyeu,
g. Dean Spielmann,
g. Sverre Erik Jebens,
g. Giorgio Malinverni,
g. George Nicolaou, *suci*,

i g. Søren Nielsen, *tajnik odjela*,
nakon vijećanja zatvorenog za javnost 28. siječnja 2010.,
donosi sljedeću presudu koja je usvojena tog datuma:

POSTUPAK

1. Postupak u ovome predmetu pokrenut je na temelju zahtjeva (br. 25904/06) protiv Republike Hrvatske što ga je 6. lipnja 2006. hrvatski državljanin g. Dražen Lesjak ("podnositelj zahtjeva") podnio Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Konvencija").

2. Podnositelja zahtjeva zastupao je g. O. Uskoković, odvjetnik iz Varaždina. Hrvatsku vladu ("Vlada") zastupala je njezina zastupnica, gđa Š. Stažnik.

3. Dana 18. rujna 2007. predsjednik Prvog odjela odlučio je o zahtjevu obavijestiti Vladu. Odlučeno je i da će se istovremeno ispitati dopuštenost i osnovanost zahtjeva (članak 29. stavak 3.).

ČINJENICE

I. OKOLNOSTI PREDMETA

4. Podnositelj zahtjeva rođen je 1974. godine i živi u Trnovcu Bartolovečkom.

5. Bio je zaposlen u Policijskoj upravi Varaždinskoj gdje je radio na poslovima opskrbe hranom. U listopadu 1999. preporučenom je poštom dobio radnu knjižicu, u kojoj je njegov poslodavac naznačio da mu je ugovor o radu otkazan 4. listopada 1999. U prilogu mu je na potpis dostavljen nacrt sporazuma o otkazu ugovora o radu, broj 511-14-07/1-4767/1-99, od 4. listopada 1999., potpisan od strane poslodavca.

6. Podnositelj zahtjeva odbio je potpisati nacrt sporazuma. Umjesto toga, on je dana 4. studenoga 1999. poslodavcu podnio zahtjev za zaštitu

prava iz radnog odnosa. Međutim, poslodavac nije donio nikakvu formalnu odluku povodom podnositeljevog zahtjeva. Umjesto toga, dopisom od 8. studenoga 1999. podnositelj zahtjeva samo je obaviješten da mu je ugovor o radu otkazan jer je za usluge opskrbe hranom Policijske uprave varaždinske kao vanjski izvršitelj angažirana treća strana za koju je podnositelj zahtjeva odbio raditi.

A. Postupak koji je pokrenuo podnositelj zahtjeva

7. Dana 11. studenoga 1999. podnositelj zahtjeva podnio je Općinskom sudu u Varaždinu građansku tužbu u kojoj je tražio vraćanje na radno mjesto. Tvrdio je da mu je radni odnos raskinut protiv njegove volje jer da s poslodavcem nikada nije postigao sporazum o njegovom raskidu. Stoga, poslodavčevo postupanje predstavlja davanje otkaza, koji je nezakonit jer nije donesena nikakva formalna odluka.

8. Dana 15. studenoga 1999. Općinski sud, smatrajući da je za postupanje u predmetu podnositelja zahtjeva nadležan Upravni sud, oglasio se nenadležnim i odbacio njegovu tužbu. Dana 3. prosinca 1999. Županijski sud u Varaždinu odbio je podnositeljevu žalbu i potvrdio prvostupanjsku odluku. Dana 7. veljače 2001. Vrhovni sud Republike Hrvatske odbacio je reviziju koju je podnositelj zahtjeva naknadno izjavio protiv drugostupanjske odluke. Slučaj je potom ustupljen Upravnom sudu.

9. Dana 4. studenoga 2002. Upravni sud donio je rješenje kojim je pozvao zastupnika podnositelja zahtjeva da navede koju konkretnu odluku, odnosno upravni akt osporava, te da taj akt dostavi u dva primjerka. Rješenje glasi kako slijedi:

„U upravnom sporu tužitelja Dražena Lesjaka... protiv rješenja tuženog Ministarstva unutarnjih poslova, Policijska uprava Varaždinska, radi prestanka radnog odnosa, poziva se punomoćnik da u smislu članka 29. Zakona o upravnim sporovima u roku od 10 dana dostavi ovome sudu:

- izričito izjavu koji konkretni upravni akt utužuju tužbom- treba naznačiti broj upravna akta, kao i datum izdavanja istog te takvo rješenje u dva primjerka – preslik dostaviti ovom Sudu.

Ukoliko punomoćnik u određenom roku ne otkloni gornje nedostatke tužbe, sud će odbaciti tužbu kao neurednu.“

Dana 14. studenoga 2002. zastupnik podnositelja zahtjeva odgovorio je sljedeće:

„Postupajući u skladu s rješenjem naslovnog suda od dana 4. studenog 2002. godine, tužitelj izjavljuje kako nije u mogućnosti naznačiti konkretni broj upravnog akta, odnosno eventualnog rješenja, obzirom da takav akt od strane tuženika nije niti donesen, a otkaz ugovora o radu tužitelja proveden je na način kako je to naznačeno i opisano u tužbi (od 11. studenog 1999.).“

Dana 20. veljače 2003. Upravni sud odbacio je tužbu podnositelja zahtjeva, utvrdivši da nije otklonio nedostatke tužbe, kako je to od njega zatraženo.

10. Podnositelj zahtjeva potom je podnio ustavnu tužbu protiv odluke Upravnoga suda. Dana 13. travnja 2006. Ustavni sud Republike Hrvatske odbio je ustavnu tužbu podnositelja zahtjeva, a svoju je odluku podnositeljevim zastupnicima dostavio 11. svibnja 2006.

B. Postupak koji je pokrenula kolegica podnositelja zahtjeva

11. Dana 15. ožujka 2005. izvjesna gđa B.Z., koja je također bila zaposlena u Policijskoj upravi varaždinskoj i koja je otpuštena na isti način kao i podnositelj zahtjeva, podnijela je Općinskom sudu u Varaždinu građansku tužbu u kojoj je tražila vraćanje na radno mjesto. Zastupala ju je odvjetnica iz istog odvjetničkog ureda kao odvjetnik koji je zastupao podnositelja zahtjeva u prethodno navedenom postupku. B.Z. je u svojoj tužbi objasnila da je radila na poslovima opskrbe hranom u Policijskoj upravi varaždinskoj i da je 20. listopada 1999. preporučenom poštom primila svoju radnu knjižicu u kojoj je njezin poslodavac naznačio da joj je ugovor o radu otkazan 4. listopada 1999. U prilogu joj je na potpis dostavljen nacrt sporazuma o otkazu ugovora o radu, broj 511-01-62-20614/51-96, od 4. listopada 1999., potpisan od strane poslodavca. B.Z. je uz to objasnila da je odbila potpisati nacrt sporazuma. Umjesto toga, ona je poslodavcu podnijela zahtjev za zaštitu prava iz radnog odnosa. Međutim, poslodavac nije donio nikakvu formalnu odluku povodom njezinoga zahtjeva. Umjesto toga, dopisom od 4. studenoga 1999. ona je samo obaviještena da joj je ugovor o radu otkazan jer je za usluge opskrbe hranom Policijske uprave varaždinske kao vanjski izvršitelj angažirana treća strana.

12. Dana 18. studenoga 1999. Općinski sud, smatrajući da je za postupanje u tužiteljičinom predmetu nadležan Upravni sud, oglasio se nenadležnim i odbacio njezinu tužbu. Dana 14. prosinca 1999. Županijski sud u Varaždinu odbio je njezinu žalbu i potvrdio prvostupanjsku odluku. Predmet je potom ustupljen Upravnom sudu.

13. Dana 15. ožujka 2005. Upravni sud donio je odluku kojom je pozvao tužiteljičinu zastupnicu da navede koju konkretnu odluku, odnosno upravni akt osporava, te da taj akt dostavi u dva primjerka.

14. Dana 30. ožujka 2005. tužiteljičina zastupnica odgovorila je na zahtjev suda. Mjerodavni dio njezinoga odgovora glasi kako slijedi:

„Tuženi je svojim sporazumom o prestanku ugovora o radu broj: 511-14-07/1-4760/1-99 od 4. listopada 1999. g., a koji sporazum je potpisao samo tuženik ... izvršio u radnu knjižicu upis prestanka zaposlenja tužiteljice, a dana 20. listopada 1999. tužiteljica je primila preporučeno poštom radnu knjižicu i sporazum o prestanku ugovora o radu.

Tužiteljica je uložila zahtjev za zaštitu prava tuženom, ali je 4. studenog 1999. g. primila obavijest da je tužiteljici prestao radni odnos kod tuženika, jer isti više ne obavlja poslove pružanja usluga prehrane.

Kako odredbe Zakona o radu propisuju da pismeni sporazum o prestanku rada predstavlja zakoniti način prestanka ugovora o radu ukoliko ga potpišu obje strane, a tužiteljica je odbila potpisati sporazum, to isti nije niti zaključen niti je mogao proizvesti bilo kakav pravni učinak, a tuženik je mogao samo na temelju poslovno uvjetovanih razloga redovito otkazati ugovor o radu. Stoga predmetni način prestanka rada i raskida ugovora o radu predstavlja flagrantno kršenje prava namještenika, jer je tuženik protivno svim pozitivnim propisima tužiteljici jednostrano otkazao ugovor o radu na osnovu „sporazuma“ koji tužiteljica nije potpisala niti je to bila dužna potpisati.“

Tužiteljčina zastupnica uz to je naglasila da se Općinski sud u Varaždinu već oglasio nenadležnim u predmetu i pozvala je Upravni sud da se, ako i sâm utvrdi da nije nadležan, obrati Vrhovnom sudu kako bi se riješio sukob nadležnosti s redovnim sudovima koji je time nastao.

15. Dana 2. studenoga 2005. Upravni sud, smatrajući da nije nadležan ispitati predmet, obratio se Vrhovnom sudu sa zahtjevom da riješi sukob nadležnosti s redovnim sudovima. U svome je zahtjevu sud, između ostalog, napisao:

“Nesporno je da je tužiteljica s tuženikom sklopila ugovor o radu na neodređeno vrijeme 1. siječnja 1996. godine i da je tuženik taj ugovor htio raskinuti sporazumom ... što tužiteljica nije potpisala i što ni u kojem slučaju ne može biti upravni akt... iz kojih razloga Upravni sud ne može odlučiti o zakonitosti toga akta.

U ovoj pravnoj stvari ne radi se o sporu kojim se pobija odluka kojom je odlučeno o pravu državnog službenika i namještenika zaposlenog u državnim tijelima, već se radi o sporazumu o prestanku ugovora o radu koji ne može biti predmet ocjene zakonitosti kod Upravnog suda.“

16. Dana 22. veljače 2006. Vrhovni sud je odlučio da je Općinski sud u Varaždinu nadležan za postupanje u predmetu B.Z.

II. MJERODAVNO DOMAĆE PRAVO

A. Zakon o upravnim sporovima

17. Zakon o upravnim sporovima (Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, br. 4/1977, te Narodne novine Republike Hrvatske br. 53/1991, 9/1992 i 77/1992) uređuje postupak pred Upravnim sudom, a njegov mjerodavni dio predviđa kako slijedi:

Članak 6. stavak 1. predviđa da se postupak pred Upravnim sudom (to jest, upravni spor) može voditi samo protiv upravnog akta.

Članak 6. stavak 2. predviđa da upravni akt, u smislu tog Zakona, jest akt kojim državni organ, u vršenju javnih ovlaštenja, rješava o određenom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari.

Članak 27. stavak 1. predviđa da se u tužbi između ostalog mora naznačiti upravni akt protiv kojega je tužba upravljena, te da se uz tužbu mora podnijeti akt koji se osporava u izvorniku ili prijepisu.

Članak 29. stavak 1. predviđa da ako je tužba nepotpuna ili nerazumljiva, predsjednik vijeća pozvat će tužitelja da u ostavljenom roku otkloni nedostatke tužbe. Pri tome će ga poučiti što i kako treba učiniti i upozoriti ga na posljedice koje će nastati ako ne postupi po traženju suda.

Članak 29. stavak 2. predviđa da ako tužitelj u ostavljenom roku ne otkloni nedostatke tužbe, a oni su takvi da sprječavaju rad suda, sud će rješenjem odbaciti tužbu kao neurednu.

Članak 60. predviđa da ako Zakon o upravnim sporovima ne sadrži odredbe o postupku pred Upravnim sudom (to jest, u upravnim sporovima), na odgovarajući će se način primjenjivati odredbe Zakona o parničnom postupku.

Članci 52. do 59. predviđaju pravno sredstvo ponavljanja postupka pred Upravnim sudom i uređuju postupak povodom prijedloga za ponavljanje.

B. Zakon o parničnom postupku

18. Mjerodavni dio Zakona o parničnom postupku (Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, br. 4/1977, 36/1977 (ispravak), 36/1980, 69/1982, 58/1984, 74/1987, 57/1989, 20/1990, 27/1990 and 35/1991, te Narodne novine Republike Hrvatske br. 53/1991, 91/1992, 58/1993, 112/1999, 88/2001, 117/2003, 88/2005, 2/2007, 84/2008 i 123/2008), u obliku u kojem je bio na snazi u relevantno vrijeme, predviđao je kako slijedi:

Članak 22. stavak 1.

"Ako sud kome je predmet ustupljen ... smatra da je nadležan sud koji mu je predmet ustupio ili koji drugi sud, dostavit će predmet sudu koji treba da riješi taj sukob nadležnosti ..."

Članak 23. stavak 2.

"Sukob nadležnosti između sudova razne vrste rješava Vrhovni sud Republike Hrvatske."

5.a Ponavljanje postupka u povodu konačne presude Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu o povredi temeljnog ljudskog prava ili slobode

Članak 428.a

"(1) Kad Europski sud za ljudska prava utvrdi povredu kojeg ljudskog prava ili temeljne slobode zajamčene Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i dodatnih Protokola uz tu Konvenciju koje je Republika Hrvatska ratificirala, stranka može, u roku od trideset dana od konačnosti presude Europskog suda za ljudska prava, podnijeti zahtjev sudu u Republici Hrvatskoj koji je sudio u prvom stupnju u postupku u kojemu je donesena odluka kojom je povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda, za izmjenu odluke kojom je to pravo ili temeljna sloboda povrijeđeno.

(2) Postupak iz stavka 1. ovoga članka provodi se uz odgovarajuću primjenu odredaba o ponavljanju postupka.

(3) U ponovljenom postupku sudovi su dužni poštivati pravna stajališta izražena u konačnoj presudi Europskog suda za ljudska prava kojom je utvrđena povreda temeljnog ljudskog prava ili slobode."

PRAVO

I. NAVODNA POVREDA ČLANKA 6. STAVKA 1. KONVENCIJE

19. Podnositelj zahtjeva prigovorio je da mu je zbog toga što su domaći sudovi odbili ispitati meritum njegovoga predmeta povrijeđeno pravo na pristup sudu, predviđeno člankom 6. stavkom 1. Konvencije koji glasi kako slijedi:

"Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ... svatko ima pravo da ... sud ... ispita njegov slučaj."

20. Vlada je osporila tu tvrdnju.

A. Dopuštenost

21. Vlada je ustvrdila da podnositelj zahtjeva nije iscrpio domaća pravna sredstva. Vlada je navela da podnositelj zahtjeva nije poštivao procesne odredbe domaćega prava time što nije postupio po jasnom nalogu Upravnoga suda koji je od njega zatražio da navede broj akta koji je osporavao i da dostavi primjerke tog akta. Kao posljedica toga, njegova je tužba odbačena.

22. Podnositelj zahtjeva odgovorio je da je tu riječ o osnovanosti njegovog prigovora na temelju članka 6. stavka 1. Konvencije te se pozvao na svoje argumente iznesene u nastavku teksta presude (vidi stavke 31. do 33.).

23. Sud nalazi da je pitanje iscrpljenja domaćih pravnih sredstava nerazdvojivo povezano s osnovanošću navedenoga prigovora. Stoga, da bi se izbjeglo prejudiciranje pitanja osnovanosti, oba se pitanja trebaju ispitati zajedno. Prema tome, Sud smatra da se pitanje iscrpljenja domaćih pravnih sredstava treba spojiti s pitanjem osnovanosti.

24. Sud uz to smatra da ovaj prigovor nije očigledno neosnovan u smislu članka 35. stavka 3. Konvencije. Konstatira i da on nije nedopušten ni po kojoj drugoj osnovi. Stoga se mora proglasiti dopuštenim.

B. Osnovanost

1. Tvrdnje stranaka

(a) Vlada

25. Vlada je prvo ustvrdila da poštivanje procesnih odredaba domaćega prava ulazi u područje dopuštenog ograničenja prava na pristup sudu. U ovome je predmetu podnositelj zahtjeva od domaćih sudova zatražio da odluče o zakonitosti otkaza njegovoga ugovora o radu. Tako je prvo podnio tužbu redovnom sudu, koji se oglasio nenadležnim i predmet ustupio Upravnom sudu – posebnom sudu čija je uloga osiguranje sudske zaštite protiv odluka upravnih tijela. Inače, postupak pred Upravnim sudom pokreće se tužbom u kojoj je potrebno navesti akt upravnoga tijela koji se osporava. Nakon zaprimanja predmeta, Upravni sud pozvao je podnositelja zahtjeva da naznači koji akt osporava i da dostavi primjerak tog akta.

26. Vlada je potom ustvrdila da zahtjev Upravnog suda nesporno ima uporište u zakonu, i to u člancima 27. i 29. Zakona o upravnim sporovima. Zahtjev je bio jasno formuliran i podnositelj je mogao postupiti po njemu. U vezi s time, Vlada je smatrala da je posebno potrebno uzeti u obzir činjenicu da je podnositelj bio zastupan od strane kvalificiranih punomoćnika koji su morali znati pravila postupka.

27. Međutim, podnositelj zahtjeva ignorirao je zahtjev Upravnoga suda. Umjesto toga, ustvrdio je da nije u mogućnosti naznačiti konkretni broj upravnog akta. Tako je postupio iako je iz činjeničnog stanja predmeta bilo očito da je znao koji akt osporava i koji je njegov broj. Naime, podnositelj zahtjeva osporavao je "Sporazum o otkazu ugovora o radu" br. 511-14-07/1-5212/1-99 od 8. studenoga 1999. Stoga je, prema mišljenju Vlade, podnositelj zahtjeva mogao i morao postupiti po nalogu Upravnoga suda, to jest, obavijestiti sud o broju akta i dostaviti primjerke tog akta.

28. Vlada je izrazila mišljenje da se ne može tvrditi da je zahtjev Upravnoga suda predstavljao pretjerani formalizam. Da bi odlučio o svojoj nadležnosti, Upravni je sud morao utvrditi koji akt podnositelj zahtjeva osporava te potom odlučiti je li riječ o upravnome aktu. Međutim, umjesto da sudu dostavi traženi akt, podnositelj zahtjeva upustio se u pravnu argumentaciju tvrdeći da Ministarstvo unutarnjih poslova nije donijelo nikakav upravni akt u odnosu na njega. U vezi s time, Vlada je smatrala da je potrebno jasno razlikovati postupovnu obvezu udovoljavanja formalnim zahtjevima suda od pravne argumentacije predmeta, što je podnositelj zahtjeva pomiješao. Na podnositelju zahtjeva bilo je da ispuni formalni

zahtjev Upravnoga suda i dostavi osporeni akt kojim mu je otkazan ugovor o radu. S procesne točke gledišta, bilo je nebitno je li taj akt uopće bio upravni akt ili nije. Na Upravnom je sudu bilo da odluči o tom pitanju i postupi sukladno svojoj odluci. Podnositelj zahtjeva mogao je, naravno, slobodno tvrditi da nacrt sporazuma od 8. studenoga 1999. nije bio upravni akt, te da Upravni sud nije bio nadležan za ispitivanje njegovoga predmeta. Međutim, bez obzira na to, bio je obvezan postupiti prema formalnom zahtjevu suda i dostaviti spomenuti akt koji je, nedvojbeno, imao u svome posjedu.

29. Prema mišljenju Vlade, prethodno iznesene argumente dodatno je potkrjepljivala činjenica da je u postupku u predmetu podnositeljeve kolegice njezina pravna zastupnica postupila prema sličnom nalogu Upravnoga suda i jasno naznačila broj akta koji se osporavao. Ona je uz to dostavila pravnu argumentaciju o tome zašto je smatrala da dotični akt nije bio upravni akt, čime je Upravnome sudu omogućila da donese odluku o svojoj nadležnosti.

30. Zaključno, Vlada je iznijela mišljenje da je razlog zbog kojega domaći sudovi nisu odlučili o osnovanosti podnositeljevog zahtjeva bilo to što on nije postupio prema procesnim odredbama. Stoga se nije moglo tvrditi da podnositelj zahtjeva nije imao pravo na pristup sudu.

(a) Podnositelj zahtjeva

31. Podnositelj zahtjeva prvo je ustvrdio da iz odluke Vrhovnoga suda od 22. veljače 2006. (vidi stavak 16. ove presude), donesene u predmetu njegove kolegice, proizlazi da su odluke redovnih sudova kojima su se u njegovome predmetu oglasili nenadležnima bile pogrešne.

32. Podnositelj zahtjeva uz to je ustvrdio da ga je, nakon što je predmet ustupljen Upravnome sudu, sud pozvao da točno navede koji upravni akt osporava, te da naznači datum donošenja akta i njegov broj. Na taj je zahtjev odgovorio u ostavljenome roku i objasnio da mu ne može udovoljiti jer da tuženik nije donio takav akt, te da je otpušten na način opisan u svojoj tužbi od 11. studenoga 1999. (vidi stavak 7. ove presude). Prema mišljenju podnositelja zahtjeva, već je prije njegovoga odgovora, a posebno nakon njega, Upravni sud, na temelju uvida u spis predmeta, sam trebao shvatiti da zbog nepostojanja upravnoga akta nije nadležan u predmetu. Drugim riječima, iz njegove tužbe, dokumenata priloženih uz tužbu i odluka redovnih sudova, bilo je očito da je pred tim sudovima on stalno tvrdio da je otpušten bez ikakve formalne odluke te da su postupci njegovoga poslodavca predstavljali prešutno otpuštanje, koje je bilo nezakonito. Međutim, umjesto da se oglasi nenadležnim i obrati Vrhovnome sudu sa zahtjevom za rješavanje sukoba nadležnosti s redovnim sudovima, Upravni je sud njegovu tužbu odbacio zbog navodnog nepostupanja prema njegovome zahtjevu.

33. Što se tiče Vladine tvrdnje da je, usprkos tome, trebao navesti da osporava nacrt sporazuma o otkazu ugovora o radu od 8. studenoga 1999. te ga dostaviti Upravnome sudu u dva primjerka, podnositelj zahtjeva odgovorio je da je sud u spisu već imao sporni nacrt sporazuma i da je morao biti upoznat s okolnostima njegovoga otpuštanja. Osim toga, uzimajući u obzir definiciju iz članka 6. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima, bilo je jasno da se samo formalne odluke mogu smatrati upravnim aktima, što znači da se dotični nacrt sporazuma ni u kojem slučaju nije mogao smatrati upravnim aktom. Naime, budući da ga nije potpisao, nacrt sporazuma uopće nije mogao proizvoditi pravne učinke, što znači da nacrt sporazuma nije imao karakteristike pravnoga akta, a kamoli upravnoga akta.

34. U svjetlu prethodno iznesenog, podnositelj zahtjeva smatrao je da se ne može tvrditi da mu je poštivano pravo na pristup sudu.

2. Ocjena Suda

35. Sud ponavlja da članak 6. stavak 1. Konvencije svakome jamči pravo da pred sud iznese bilo koji zahtjev koji se odnosi na njegova građanska prava i obveze. Pravo na pristup, to jest, pravo na pokretanje postupka pred sudom u građanskim stvarima jedan je vid tog "prava na sud" (vidi, prije svega, *Golder v. the United Kingdom*, 21. veljače 1975., §§ 28-36, Serija A br. 18). Da bi pravo na pristup bilo djelotvorno, pojedinac mora imati jasnu i stvarnu mogućnost osporavanja akta kojim se narušavaju njegova prava (vidi, na primjer, *Bellet v. France*, 4. prosinca 1995., § 36, Serija A br. 333-B). Međutim, to pravo nije apsolutno, već može podlijevati ograničenjima. Podrazumijeva se kako su ona dopuštena jer pravo na pristup po samoj svojoj naravi zahtjeva uređenje od strane države. U tom pogledu države ugovornice uživaju određenu slobodu procjene, iako konačnu odluku o poštivanju zahtjeva iz Konvencije donosi Sud. Međutim, ta ograničenja ne smiju ograničiti niti umanjiti pristup koji je pojedincu ostavljen na takav način ili u tolikoj mjeri da bi bila narušena sama bit prava (vidi, na primjer, *Ashingdane v. the United Kingdom*, 28. svibnja 1985., § 57, Serija A br. 93)

36. Kad je pak riječ o okolnostima ovoga predmeta, Sud prvo primjećuje da Upravni sud u hrvatskome pravnom sustavu ima ulogu ispitivati zakonitost upravnih akata (vidi stavak 17. ove presude). Moguće nepostojanje upravnoga akta, podrazumijevalo bi, stoga, da upravni sud nije bio nadležan za ispitivanje predmeta. U takvih situacijama, tužba podnesena Upravnome sudu trebala bi se odbaciti zbog nenadležnosti, osim ako se, kao u ovome predmetu, redovni sudovi nisu prvi oglasili nenadležnima i ustupili predmet Upravnome sudu. Da je to bio slučaj, Upravni bi sud bio obavezan obratiti se Vrhovnome sudu sa zahtjevom za rješavanje sukoba nadležnosti s redovnim sudovima, kako predviđa članak 22. stavak 1. i članak 23. stavak

2. Zakona o parničnom postupku (vidi stavak 18. ove presude) u vezi s člankom 60. Zakona o upravnim sporovima (vidi stavak 17. ove presude).

37. Međutim, u ovome je predmetu Upravni sud odbio ispitati osnovanost podnositeljeve tužbe ne zbog toga što je bio nenadležan, već zbog toga što podnositelj zahtjeva navodno nije udovoljio njegovome zahtjevu od 4. studenoga 2002. da navede koji upravni akt osporava. Naime, Upravni sud prvo je pozvao podnositelja zahtjeva da navede koji upravni akt osporava te da taj akt dostavi u dva primjerka. U odgovoru na taj zahtjev, podnositelj zahtjeva objasnio je da to ne može učiniti jer da je otpušten bez formalne odluke, koja je činjenica zapravo bila njegov glavni argument u tvrdnji da mu je otkaz bio nezakonit. Unatoč tome, Upravni sud odlučio je odbaciti njegovu tužbu zbog toga što nije udovoljeno njegovome zahtjevu.

38. Sud ponavlja da zadaću tumačenja i primjene domaćega prava prvenstveno imaju nacionalne vlasti, i to sudovi. To se osobito odnosi na tumačenje postupovnih pravila od strane sudova. Uloga Suda ograničava se na utvrđivanje jesu li učinci takvog tumačenja uskladu s Konvencijom (vidi, na primjer, *Tejedor García v. Spain*, 16. prosinca 1997., § 31, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VIII, te *Pérez de Rada Cavanilles v. Spain*, 28. listopada 1998., § 43, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VIII).

39. Sud uz to primjećuje da članak 6. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima predviđa da upravni akt jest akt kojim državni organ, u vršenju javnih ovlaštenja, rješava o određenom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari. Iz te je definicije potpuno jasno da je upravni akt uvijek formalna odluka. To znači da se za nacrt sporazuma kojim je podnositeljev poslodavac namjeravao otkazati njegov ugovor o radu (vidi stavak 5. ove presude) ni u kojem slučaju nije moglo smatrati da predstavlja takav akt. To su jasno potvrdili Upravni sud u predmetu podnositeljeve kolegice (vidi stavak 15. ove presude) i Vlada u svome očitovanju. Osim toga, Upravni sud nije smatrao da je poslodavčev dopis od 8. studenoga 1999. u kojemu su izneseni razlozi za otkaz ugovora o radu podnositelju zahtjeva (vidi stavak 6. ove presude) upravni akt, niti je to smatrao za sličan dopis u predmetu podnositeljeve kolegice.

40. Sud stoga smatra da je već i iz dokumenata koji su se nalazili u spisu predmeta bilo očito da Upravni sud nije nadležan za predmet podnositelja zahtjeva, te da je bio obvezan obratiti se Vrhovnom sudu sa zahtjevom za rješavanje sukoba nadležnosti s redovnim sudovima (vidi stavke 15. i 36. ove presude). Budući da tako nije učinjeno, već se ustrajalo na tome da podnositelj zahtjeva strogo postupi po zahtjevu suda vezanom uz dostavu upravnog akta – što je u konačnici dovelo do odbacivanja podnositeljeve tužbe zbog neispunjenja tog zahtjeva – to, prema mišljenju Suda, predstavlja pretjerani formalizam. Sud ne može prihvatiti da postupak koji primjenjuje

Upravni sud treba biti tako kruto formalan (vidi, *mutatis mutandis*, *Platakou v. Greece*, br. 38460/97, § 43, ECHR 2001-I).

41. Osim toga, budući da ni Općinski sud u Varaždinu nije ispitao osnovanost podnositeljeve tužbe, Sud konstatira da je podnositelj zahtjeva doveden u nemoguću situaciju u kojoj su o njegovoj tužbi rješavali i redovni sudovi i Upravni sud, ali nijedan nije odlučio o tome je li otkaz njegovoga ugovora o radu bio zakonit (vidi, *mutatis mutandis*, *Platakou*, prethodno citirano, § 44). Prema mišljenju Suda, ta situacija predstavlja uskratu pravosuđa koja je narušila sâmu bît podnositeljevog prava na pristup sudu, zajamčenog člankom 6. stavkom 1. Konvencije (vidi, *mutatis mutandis*, *Beneficio Cappella Paolini v. San Marino*, br. 40786/98, § 29, ECHR 2004-VIII (izvadci), te *Tserkva Sela Sosulivka v. Ukraine*, br. 37878/02, § 40, 28. veljače 2008.).

42. Prema tome, Sud odbija Vladin prigovor glede iscrpljenja domaćih pravnih sredstava, te utvrđuje da je u ovome predmetu došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije.

II. NAVODNA POVREDA ČLANKA 14. KONVENCIJE

43. Podnositelj zahtjeva prigovorio je i na temelju članka 14. Konvencije u vezi s njenim člankom 6. stavkom 1. da je pretrpio diskriminaciju zbog toga što su u predmetu njegove kolegice domaći sudovi riješili sukob nadležnosti i odredili nadležni sud, nakon čega su nastavili s ispitivanjem merituma predmeta. Članak 14. Konvencije glasi kako slijedi:

"Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost."

44. Sud konstatira da je ovaj prigovor povezan s prethodno ispitanim prigovorom, pa se stoga također mora proglasiti dopuštenim (vidi, na primjer, *Airey v. Ireland*, br. 6289/73, Odluka Komisije od 7. srpnja 1977., *Decisions and Reports (DR)*. 8, str. 42 i 50).

45. Međutim, uzimajući u obzir svoja prethodno iznesena utvrđenja u vezi s člankom 6. stavkom 1. Konvencije, Sud smatra da nije potrebno ispitati je li u ovome predmetu došlo i do povrede članka 14. Konvencije (vidi, između drugih izvora prava, *Airey v. Ireland*, 9. listopada 1979., § 30, Serija A br. 32).

III. NAVODNA POVREDA ČLANKA 13. KONVENCIJE

46. Na kraju, podnositelj zahtjeva prigovorio je na temelju članka 13. Konvencije da su mu, time što su odbili ispitati meritum njegovoga

predmeta, domaći sudovi uskratili pravnu zaštitu njegovoga prava na rad. Članak 13. Konvencije glasi kako slijedi:

"Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u ovoj Konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom čak i u slučaju kad su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu."

47. Vlada je osporila tu tvrdnju.

48. Sud ponavlja da članak 13. ne sadržava opće jamstvo pravne zaštite svih materijalnih prava. On se isključivo odnosi na one predmete u kojima podnositelj zahtjeva argumentirano tvrdi da mu je povrijeđeno neko od prava ili sloboda utvrđenih Konvencijom.

49. Budući da se pravo na rad ne nalazi među pravima i slobodama zajamčenim Konvencijom, ovaj prigovor nije u skladu s odredbama Konvencije *ratione materiae* u smislu članka 35. stavka 3., pa se treba odbiti na temelju njezinoga članka 35. stavka 4. (vidi *Sobczyk v. Poland* (dec.), br. 25693/94 i 27387/94, 10. veljače 2000.).

IV. PRIMJENA ČLANKA 41. KONVENCIJE

50. Članak 41. Konvencije predviđa:

"Ako Sud utvrdi da je došlo do povrede Konvencije i dodatnih protokola, a unutarnje pravo zainteresirane visoke ugovorne stranke omogućava samo djelomičnu odštetu, Sud će, prema potrebi, dodijeliti pravednu naknadu povrijeđenoj stranci."

A. Šteta

51. Podnositelj zahtjeva potražuje 28.000 hrvatskih kuna (HRK) na ime materijalne štete pretrpljene zbog nezakonitog otkaza. Potražuje i 10.000 eura (EUR) na ime nematerijalne štete.

52. Vlada je osporila ta potraživanja.

53. Sud ne primjećuje nikakvu uzročnu vezu između utvrđene povrede i materijalne štete za koju se tvrdi da je nastala, pa stoga odbija taj zahtjev.

54. S druge strane, Sud nalazi da je podnositelj zahtjeva zacijelo pretrpio nematerijalnu štetu. U vezi s time, Sud prvo ponavlja da bi najprikladniji oblik naknade u slučajevima u kojima utvrdi da podnositelj zahtjeva, protivno članku 6. stavku 1. Konvencije, nije imao pristup sudu u pravilu bilo ponavljanje postupka u propisanom roku i ponovno ispitivanje predmeta uz poštivanje svih zahtjeva poštenog suđenja (vidi, na primjer, *Lungoci v. Romania*, br. 62710/00, § 56, 26. siječnja 2006., te *Yanakiev v. Bulgaria*, br. 40476/98, § 90, 10. kolovoza 2006.). Sud uz to konstatira da je Vrhovni sud sada utvrdio da su redovni (građanski) sudovi nadležni u predmetima u kojima se otvaraju pitanja slična onima iz podnositeljevog

predmeta (vidi stavak 16. ove presude). Stoga, podnositelj zahtjeva sada može, na temelju članka 428.a Zakona o parničnom postupku (vidi stavak 18. ove presude) Općinskom sudu u Varaždinu podnijeti zahtjev za ponavljanje postupka u odnosu na koji je Sud utvrdio povredu članka 6. stavka 1. Konvencije. U tim okolnostima, presuđujući na pravičnoj osnovi, Sud podnositelju zahtjeva dosuđuje 3.000 EUR na ime nematerijalne štete, uvećanih za sve poreze koji bi mu se na taj iznos mogli zaračunati.

B. Troškovi i izdaci

55. Podnositelj zahtjeva potražuje i 1.708 HRK za troškove i izdatke nastale pred domaćim sudovima i 17.140,04 HRK za troškove i izdatke nastale pred Sudom, od kojih se 15.250 HRK odnosi na pravno zastupanje, a 1.890,04 HRK na poštanske troškove i troškove prevođenja.

56. Vlada je osporila ta potraživanja.

57. Prema sudskoj praksi Suda, podnositelj zahtjeva ima pravo na naknadu troškova i izdataka samo u mjeri u kojoj je dokazano da su oni stvarno i nužno nastali, te da su s obzirom na visinu bili razumni.

58. U ovome predmetu, uzimajući u obzir informacije koje ima i naprijed navedene kriterije, Sud smatra razumnim podnositelju zahtjeva dosuditi iznos od 185 EUR za troškove i izdatke u domaćim postupcima, uvećanih za sve poreze koji bi se podnositelju zahtjeva na taj iznos mogli zaračunati.

59. Kad je riječ o podnositeljevom zahtjevu za naknadu troškova i izdataka nastalih pred Sudom, Sud konstatira da, osim za troškove prevođenja, podnositelj zahtjeva nije dostavio nikakve relevantne dokumente kojima bi dokazao da je uistinu pretrpio ikakve troškove i izdatke, iako je bio pozvan to učiniti. Prema tome, u odnosu na taj dio njegovoga potraživanja, podnositelj zahtjeva nije ispunio uvjete propisane u pravilu 60. stavku 2. Poslovnika Suda. Sud ga stoga odbija (pravilo 60. stavak 3.). S druge strane, Sud podnositelju zahtjeva dosuđuje 220 EUR za troškove prevođenja, uvećanih za sve poreze koji bi se podnositelju zahtjeva na taj iznos mogli zaračunati.

C. Zatezna kamata

60. Sud smatra primjerenim da se zatezna kamata temelji na najnižoj kreditnoj stopi Europske središnje banke uvećanoj za tri postotna boda.

IZ TIH RAZLOGA, SUD JEDNOGLASNO

1. *spaja s osnovanošću* Vladin prigovor glede iscrpljenja domaćih pravnih sredstava i odbija ga;

2. *prolašava* dopuštenima prigovor o pristupu sudu i diskriminaciji, a ostatak zahtjeva nedopuštenim;
3. *presuđuje* da je došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije;
4. *presuđuje* da nije potrebno ispitati prigovor na temelju članka 14. Konvencije;
5. *presuđuje*
 - (a) da tužena država podnositelju zahtjeva treba isplatiti, u roku od tri mjeseca od dana kad presuda postane konačnom u skladu s člankom 44. stavkom 2. Konvencije, 3.405 EUR (tri tisuće i četiristo pet eura), uvećanih za sve poreze koji bi se podnositelju zahtjeva mogli zaračunati, na ime nematerijalne štete i troškova i izdataka, koji se iznos treba preračunati u hrvatske kune po tečaju važećem na dan namirenja;
 - (b) da se od proteka naprijed navedena tri mjeseca do namirenja na naprijed navedene iznose plaća obična kamata prema stopi koja je jednaka najnižoj kreditnoj stopi Europske središnje banke tijekom razdoblja neplaćanja, uvećanoj za tri postotna boda;
6. *odbija* ostatak zahtjeva podnositelja zahtjeva za pravednu naknadu.

Sastavljeno na engleskome jeziku i otpravljeno u pisanom obliku dana 18. veljače 2010. u skladu s pravilom 77. stavcima 2. i 3. Poslovnika Suda.

Søren Nielsen
Tajnik

Christos Rozakis
Predsjednik

U skladu s člankom 45. stavkom 2. Konvencije i pravilom 74. stavkom 2. Poslovnika Suda, ovoj se presudi prilaže suglasno mišljenje sudaca Spielmanna i Malinvernija.

C.L.R.
S.N.

ZAJEDNIČKO SUGLASNO MIŠLJENJE SUDACA SPIELMANNA I MALINVERNIJA

1. U svakom se pogledu slažemo sa zaključcima Suda glede povrede članka 6. Konvencije.

2. Međutim, s obzirom na njegovu važnost, željeli smo da se u izreku presude uvrsti i sadržaj stavka 54., iz razloga koje smo iscrpno objasnili u svojem zajedničkom suglasnom mišljenju u predmetu *Vladimir Romanov v. Russia* (br. 41461/02, 24. srpnja 2008.) te, *mutatis mutandis*, u svojem djelomično izdvojenom mišljenju u predmetu *Prežec v. Croatia* (br. 48185/07, 15. listopada 2009.).

3. Ono što je uistinu bitno je to da Sud u svojim presudama ne bi trebao samo iznositi što je moguće preciznije opise naravi utvrđenih povreda Konvencije, već bi u izreci dotičnoj državi trebao ukazati i na mjere za koje smatra da su najprikladnije za otklanjanje povrede.

4. Kao prvo, opće je poznato da obrazloženje presude ugovornoj stranci omogućuje saznati na temelju čega je Sud utvrdio da je došlo ili da nije došlo do povrede Konvencije te da obrazloženje zbog toga ima odlučnu važnost za tumačenje Konvencije, ali izreka je ono što je za stranke, u smislu članka 46. stavka 1. Konvencije, obvezujuće. Stoga je, pravno gledajući, na određeni način značajno da se dio obrazloženja Suda pojavi i u izreci.

5. A upravo je ono što je Sud rekao u stavku 54. presude, prema našem mišljenju, od velike važnosti. Sud ponavlja da bi najprikladniji oblik naknade u slučajevima u kojima utvrdi da podnositelj zahtjeva, protivno članku 6. stavku 1. Konvencije, nije imao pristup sudu u pravilu bilo ponavljanje postupka u propisanom roku i ponovno ispitivanje predmeta uz poštivanje svih zahtjeva poštenog suđenja (načelo *restitutio in integrum*).

6. To pitanje želimo naglasiti zbog toga što se ne smije zanemariti da je, prema odredbama i duhu članka 41. Konvencije, novčana naknada koju Sud nalaže isplatiti žrtvama povrede Konvencije supsidijarne naravi. Kad god je to moguće, Sud bi stoga trebao nastojati da se za žrtvu ponovno uspostavi *status quo ante*. U predmetima poput ovoga, Sud bi čak trebao odgoditi donošenje odluke o pravednoj naknadi te to pitanje, ako je potrebno, ispitati tek u kasnijoj fazi, u slučaju da stranke nisu uspjele svoj spor riješiti na zadovoljavajući način.

7. Istina je da Konvencija ne obvezuje države da u svoj pravni sustav uvedu postupke za preispitivanje pravomoćnih presuda svojih vrhovnih sudova, ali snažno ih se potiče da to čine. Vjerujemo da je, u slučajevima poput ovoga, kad tužena država već ima takav postupak (članak 428.a Zakona o parničnom postupku), dužnost Suda ne samo da konstatira da takav postupak postoji, kao što je učinjeno u stavku 54. presude, već da pozove vlasti da se njime i posluže, naravno uz uvjet da podnositelj zahtjeva

to želi. Međutim, to nije pravno moguće ako se takva preporuka ne nalazi i u izreci presude.

8. Na temelju članka 46. stavka 2. Konvencije, za nadzor nad ovrhom presuda Suda nadležan je Odbor ministara. To, međutim, ne znači da Sud u tome ne treba igrati nikakvu ulogu te da ne treba poduzeti mjere kako bi Odboru ministara olakšao posao u obavljanju tih zadaća.

9. U tu je svrhu bitno da Sud u svojim presudama ne iznosi samo što je moguće preciznije opise naravi utvrđenih povreda Konvencije, već bi u izreci dotičnoj državi trebao ukazati i na mjere za koje smatra da su najprikladnije za otklanjanje povrede.