

Dr. sc. Marko Šikić, izvanredni profesor  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu  
Dr. sc. Lana Ofak, docentica  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

## **PRAVO NA IZVRŠENJE UPRAVNOSUDSKIH ODLUKA KAO JAMSTVO POŠTENOG SUĐENJA**

*UDK: 342 (4)*

*Pregledni rad*

*Primljeno: 20. 10. 2014.*

Pravo na izvršenje upravnosudskih odluka sastavni je dio prava na pristup sudu. Članak 6., stavak 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda o pravu na pošteno (pravično) suđenje te članak 47. Povelje temeljnih prava Europske unije o pravu na učinkovito pravno sredstvo i pošteno suđenje jamče provedbu obvezujućih sudskih odluka. U protivnom bi odredbe o pravu na pošteno suđenje bile lišene svakog djelotvornog učinka. Istraživanje autora bit će podijeljeno u dva dijela. U prvom dijelu analizirat će se praksa Europskog suda za ljudska prava u pogledu povrede prava na izvršenje upravnosudskih odluka. Autori će prikazati sastavne dijelove prava na izvršenje odluka upravnih sudova koji čine dio jamstva pravednog sudskog spora u kontekstu članka 6., stavka 1. Europske konvencije. U drugom dijelu rada istražiti će se dosadašnja praksa Suda Europske unije koja se odnosi na primjenu članka 47. Povelje u pogledu istog pitanja izvršenja upravnosudskih odluka. Autori će rad završiti sa zaključkom o preprekama ostvarenju prava na izvršenje odluka upravnih sudova i mogućnostima za njihovo prevladavanje.

**Ključne riječi:** *izvršenje upravnosudskih odluka, pošteno suđenje, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Povelja o temeljnim pravima Europske unije*

### **1. UVOD**

Pravo na izvršenje upravnosudskih odluka sastavni je dio prava na pristup sudu. Članak 6., stavak 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Europska konvencija ili Konvencija) o pravu na pošteno (pravično) suđenje te članak 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (dalje: Povelja) o pravu na učinkovito pravno sredstvo i pošteno suđenje jamče provedbu obvezujućih sudskih odluka. U protivnom bi odredbe o pravu na pošteno suđenje bile lišene svakog djelotvornog učinka.

Autori će u svom radu analizirati praksu Europskog suda za ljudska prava (dalje i: Europski sud) u pogledu povrede prava na izvršenje upravnosudskih odluka. Pored toga, istražiti će i praksu Suda Europske unije (dalje i: Sud EU) koja se odnosi na primjenu članka 47. Povelje u pogledu istog pitanja izvršenja odluka upravnih sudova.

Prema čl. 6., st. 1. Europske konvencije, svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj u kojem se odlučuje o pravima i obvezama građanske naravi. Europski sud za ljudska prava u svojoj je praksi izgradio autonoman pojam postupaka u kojima se odlučuje o pravima i obvezama građanske naravi. Primjenjivost čl. 6., st. 1. ocjenjuje se neovisno o položaju stranaka u domaćem postupku, neovisno o obilježjima domaćeg zakonodavstva tužene države i neovisno o obilježjima tijela kojemu je dano u nadležnost odlučivanje o dotičnoj stvari.<sup>1</sup> Stoga će i upravni postupci i upravni sporovi, iako su to postupci iz područja javnog (upravnog) prava, biti obuhvaćeni čl. 6., st. 1. ako se u njima odlučivalo o pravima i obvezama građanske naravi. Pri tome je ključno da pravna narav dotičnog prava ili obveze bude privatna.<sup>2</sup> Jamstva iz čl. 6., st. 1. ne samo da se odnose na upravne sporove, nego se primjenjuju i na sve faze postupaka, što uključuje i stadije koji slijede nakon što je donesena presuda kojom je odlučeno o predmetu spora.

## **2. PRAVO NA IZVRŠENJE UPRAVNOSUDSKIH ODLUKA PREMA ČLANKU 6., STAVKU 1. EUROPSKE KONVENCIJE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA**

Najznačajniji predmet u praksi Europskog suda za ljudska prava koji se odnosio na pravo na izvršenje upravnosudskih odluka jest *Hornsby protiv Grčke*.<sup>3</sup> U tom je predmetu Europski sud utvrdio da se izvršenje sudskih odluka mora smatrati sastavnim dijelom „suđenja“ za potrebe čl. 6., st. 1. Europske konvencije. Kada pravo na izvršenje sudskih odluka ne bi bilo zaštićeno Konvencijom u sklopu „prava na sud“, pravo na pošteno suđenje bilo bi iluzorno i lišeno svih svojih učinaka: „Sud ponavlja da, prema utvrđenoj sudskoj praksi, članak 6., stavak 1. osigurava svakome pravo da podnese pred sud ili tribunal svaki zahtjev vezan za svoja građanska prava i obveze; na taj način se utjelovljuje „pravo na sud“, od kojih pravo na pristup, to jest pravo na pokretanje postupka pred sudovima u građanskim stvarima, predstavlja jedan aspekt. Međutim, to pravo bi bilo iluzorno ako bi domaći pravni sustav države ugovornice dopustio da pravomoćna obvezujuća sudska odluka ostane bez učinka na štetu jedne stranke. Bilo bi nezamislivo da članak 6., stavak 1. detaljno opisuje postupovna jamstva koja se pružaju strankama u parnici – postupci da su poštenu, javni i brzi – bez zaštite provedbe sudskih odluka; tumačiti članak 6. kao da se isključivo bavi pristupom sudu i vođenjem postupka vjerojatno bi dovelo do situacija nespojivih s načelom vladavine prava koje su se države ugovornice obvezale poštovati kad su ratificirale

---

<sup>1</sup> Omejec, Jasna, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava – Strasbourški acquis*. Zagreb, Novi informator, 2013., str. 714.

<sup>2</sup> V. *ibid.*, str. 726-729.

<sup>3</sup> *Hornsby v. Greece*, Application no. 18357/91, Judgment: 19. 03. 1997.

Konvenciju. Izvršenje presude koju donese bilo koji sud mora se, stoga, smatrati kao sastavni dio „suđenja“ u smislu članka 6.<sup>44</sup>

U ovom se predmetu radilo o zahtjevu gospodina i gospođe Hornsby za osnivanje privatne jezične škole na otoku Rodos. Taj zahtjev je odbijen s obrazloženjem da se odobrenje moglo dati samo grčkim državljanima. Godine 1989. grčki Vrhovni upravni sud je poništio odluke direktora nadležnog za srednjoškolsko obrazovanje kojima je zahtjev odbijen, budući da je to protivno slobodi postovnog nastana zajamčenoj Ugovorom o osnivanju Europske ekonomske zajednice (v. presudu Suda Europskih zajednica od 15. ožujka 1988., predmet 147/86 Komisija protiv Grčke).

Usprkos daljnjim zahtjevima podnositelja, idućih pet godina upravna tijela nisu poduzela nikakve mjere potrebne za izvršenje presude Vrhovnog upravnog suda. Nakon što je taj sud poništio odluke direktora nadležnog za srednjoškolsko obrazovanje kojima je zahtjev podnositelja bio odbijen, podnositelji su u kolovozu 1989. ponovili svoj zahtjev nadležnom tijelu da riješi njihov predmet te su ga nakon toga ponavljali još nekoliko puta, ali bezuspješno. Važeće grčko zakonodavstvo nije predviđalo nikakve dodatne uvjete za državljane država članica Europske zajednice koji žele osnovati privatnu školu u Grčkoj, osim uvjeta koji je postojao za grčke državljane, a to je posjedovanje sveučilišne diplome, što su podnositelji zahtjeva ispunjavali. Nadležna tijela nisu ništa učinila u vezi s izvršenjem presude Vrhovnog upravnog suda jer su čekala nadležnog ministra da odgovori na njihov upit kako da postupe u ovom slučaju. Tek je nakon pet godina, u kolovozu 1994. donesena Predsjednička uredba br. 211/1994 kojom je priznato pravo državljana Europskih zajednica da osnuju privatnu školu (*frontistirion*) uz uvjet da moraju položiti ispit iz grčkog jezika i povijesti ako ne posjeduju grčku srednjoškolsku diplomu.

Grčka je Vlada tvrdila da obveze iz čl. 6., st. 1. završavaju u trenutku kada nadležni sud donese konačnu i obvezujuću odluku: „Izvršenje presuda Vrhovnog upravnog suda spada u područje javnog prava, i to posebno u odnose između sudskih i upravnih vlasti, ali ni pod kojim se okolnostima ne može smatrati da ono potpada u domašaj članka 6.“<sup>45</sup> Stoga je ovaj predmet značajan iz razloga što je Europski sud jasno utvrdio obvezu upravnih tijela da izvršavaju odluke upravnih sudova prema čl. 6., st. 1. Konvencije: „Podnošenjem zahtjeva za sudsku kontrolu pred najvišim upravnim sudom države stranka traži ne samo poništenje pobijanog rješenja, već prije svega uklanjanje njegovih učinaka. Učinkovita zaštita stranke u tom postupku i ponovno uspostavljanje zakonitosti pretpostavlja obvezu upravnih tijela da postupe u skladu s presudom tog suda.“<sup>46</sup> Europski sud s tim u vezi primjećuje „da upravna tijela čine jedan element države koji podliježe vladavini prava te se njihovi interesi, prema tome, podudaraju s potrebom za pravilnim obavljanjem sudbene vlasti. Ako upravna tijela to odbijaju ili ne poštuju, ili čak

---

<sup>4</sup> Ibid., par. 40.

<sup>5</sup> Ibid., par. 39.

<sup>6</sup> Ibid., par. 41.

odgađaju, jamstva iz članka 6. koja uživaju stranke tijekom sudske faze postupka lišena su svrhe.”<sup>7</sup> Dakle, zaključak koji proizlazi iz ovog predmeta jest da odbijanje upravnih tijela da izvrše sudsku odluku odnosno neizvršavanje odluke ili odugovlačenje s postupkom izvršenja predstavlja povredu čl. 6. Konvencije.

Zanimljivo je sagledati još jedno pitanje koje se postavilo u ovom predmetu, a tiče se korištenja pravnih sredstava od strane podnositelja zahtjeva. Grčka Vlada smatrala je da Europski sud treba odbaciti zahtjev podnositelja jer nisu iscrpili domaća pravna sredstva. Naime, Vlada je tvrdila da su podnositelji nakon svog ponovljenog zahtjeva 1989. kojim su tražili izvršenje presude trebali ponovno podnijeti tužbu Vrhovnom upravnom sudu zbog šutnje uprave. Europski sud je odbacio takav argument Vlade. Takva tužba ne bi dovela do nikakvog učinkovitog rezultata za podnositelje zahtjeva. Prema mjerodavnom propisu, u slučaju šutnje uprave sud ne može meritorno riješiti upravnu stvar, već može vratiti predmet natrag na rješavanje nadležnom upravnom tijelu (čl. 50., st. 3. Predsjedničke Uredbe br. 18/1989).<sup>8</sup>

## **2.1. Konvencijska jamstva u pogledu prava na izvršenje upravnosudskih odluka**

Iz bogate prakse Europskog suda za ljudska prava proizlaze brojna jamstva koja države ugovornice moraju poštovati u pogledu izvršenja odluka upravnih sudova. Osim toga, iz prakse Europskog suda mogu se izvući i korisni zaključci koji državnim tijelima mogu poslužiti u odabiru zakonodavnih i praktičnih rješenja kako za uređenje tako i za provedbu postupka izvršenja. U nastavku ovog rada izložit će se dosadašnja stajališta Europskog suda za ljudska prava koja su primjenjiva na pravo na izvršenje upravnosudskih odluka kao jamstvo poštenog (pravičnog) sudskog spora.<sup>9</sup>

### *2.1.1. Izvršenje pravomoćnih upravnosudskih odluka*

Čl. 6., st. 1. štiti pravo na izvršenje pravomoćnih upravnosudskih odluka, za razliku od onih odluka koje su još uvijek u postupku preispitivanja od strane višeg (žalbenog) suda. To je Europski sud utvrdio u predmetu *Ouzounis i drugi protiv Grčke*.<sup>10</sup> U predmetu se radilo o tome da su nadležna grčka tijela odbila izvršiti odluku Upravnog suda u Ateni kojom je sud dodijelio podnositeljima zahtjeva pravo na povećanje mirovine zbog prilagođavanja visine mirovine. Međutim, protiv te presude bila je podnesena žalba te je stoga nadležna tijela nisu izvršila. Podnositelji zahtjeva su smatrali da je upravno tijelo dužno prilagoditi visinu njihove mirovine u skladu s presudom upravnog suda. Tvrđili su da je činjenica

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid., par. 37.

<sup>9</sup> V. Council of Europe, European Court of Human Rights, Guide on article 6, Right to a fair trial (civil limb), 2013, [http://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf) (26. listopada 2014.).

<sup>10</sup> *Ouzounis et autres c. Grece*, Requête no. 49144/99, Arrêt: 18. 04. 2002.

da je protiv presude bila podnesena žalba irelevantna, budući da žalba nije imala odgodni učinak.<sup>11</sup> Europski je sud jednoglasno presudio da nije povrijeđen čl. 6., st. 1. Konvencije. Čak i ako prema domaćem pravu žalba ne odgađa izvršenje odluke, stajalište je Europskog suda da se prema čl. 6., st. 1. štiti pravo na izvršenje pravomoćnih odluka, a ne onih koje još mogu biti stavljene izvan snage u žalbenom postupku.<sup>12</sup>

### *2.1.2. Poštovanje i provođenje upravnosudskih odluka od strane javnopravnih tijela*

U upravnim sporovima u kojima je tužitelj uspio u sporu, učinkovita zaštita tužiteljevih prava i osiguranje objektivne zakonitosti podrazumijevaju da upravna tijela moraju poštovati i izvršiti presudu. To jamstvo je Europski sud pojasnio u već spomenutom predmetu *Hornsby protiv Grčke*. U tom kontekstu bitan je i predmet *Kyrtatos protiv Grčke*.<sup>13</sup>

Podnositelji zahtjeva, gospođa *Kyrtatou* i njezin sin, vlasnici su zemljišta u jugoistočnom dijelu grčkog otoka *Tinos*, što uključuje i močvaru. Njihovi su problemi započeli kada je upravno tijelo izdalo građevinske dozvole te su izgrađene dvije zgrade u blizini njihovog zemljišta. U srpnju 1993. godine podnositelji zahtjeva i Grčko društvo za zaštitu okoliša i kulturne baštine podnijeli su tužbu Vrhovnom upravnom sudu za poništenje građevinskih dozvola. Smatrali su da su te dozvole nezakonite jer se u blizini nalazi močvara, a prema ustavnim odredbama kojima se štiti okoliš, zabranjena je gradnja u područjima važnog prirodnog staništa za zaštićene vrste. Dozvole su bile izdane na temelju odluke prefekta kojima je izmijenio ograničenja za gradnju te time ugrozio močvaru koja predstavlja značajno prirodno stanište za određene zaštićene vrste. Sud je, stoga, ispitao i ustavnost te odluke prefekta te je utvrdio da je neustavna, što je imalo za posljedicu da su građevinske dozvole izdane na temelju takve odluke nezakonite.

Njihova tužba bila je usvojena. Međutim, upravna tijela nisu provela odluku Vrhovnog upravnog suda, to jest nisu srušila dvije zgrade izgrađene u blizini zemljišta podnositelja zahtjeva. Prefekt je izdao dvije odluke kojima je izričito izuzeo te zgrade od rušenja. Osim toga, upravno tijelo nastavilo je izdavati građevinske dozvole na tom području. Stoga je posebno vijeće Vrhovnog upravnog suda utvrdilo da nadležna tijela nisu izvršila odluku tog suda.

U postupku pred Europskim sudom grčka Vlada je iznijela argument da nisu mogli izvršiti odluku Vrhovnog upravnog suda na način da sruše zgrade. Tvrdili su da je ta mjera pretjerana i da se morala izbjeći, posebno stoga što je vlasnik postupao u dobroj vjeri i nije imao razloga vjerovati da će građevinska dozvola biti naknadno poništena. Međutim, Europski sud nije prihvatio takav argument: „...suzdržavajući se više od sedam godina od poduzimanja potrebnih mjera kako bi se uskladile s dvije pravomoćne izvršne sudske odluke u ovom predmetu grčka

<sup>11</sup> Ibid., par. 20.

<sup>12</sup> Ibid., par. 21.

<sup>13</sup> *Kyrtatos v. Greece*, Application no. 41666/98, Judgment: 22. 05. 2003.

tijela javne vlasti lišila su odredbe članka 6., st. 1. Konvencije svakog korisnog učinka.<sup>14</sup>

U predmetu *Hornsby* radilo se o tome da upravna tijela jednostavno nisu činila ništa da izvrše odluku Vrhovnog upravnog suda, a u predmetu *Kyrtatos* su, povrh toga, čak postupala protivno odluci suda i nastavila izdavati građevinske dozvole u područjima u kojima je prema Ustavu zabranjena gradnja. Pred Europskim sudom za ljudska prava pojavili su se i drugi načini neizvršavanja upravnosudskih odluka. Naime, u praksi se pokazalo da odbijanje upravnih tijela da postupe po presudi upravnog suda, može dovesti do niza presuda zbog opetovanog vođenja upravnih sporova i poništavanja nezakonitih akata u okviru istog predmeta postupka. Prema stajalištu Europskog suda, to također predstavlja povredu čl. 6., st. 1. Konvencije.

Prvi put se s tim problemom Europski sud bavio u predmetu *Turczanik* protiv Poljske.<sup>15</sup> Predmet se ticao postupaka koji su se vodili pred regionalnom odvjetničkom komorom u Wrocławu u vezi s registracijom mjesta u kojem bi gospodin *Turczanik*, podnositelj zahtjeva, mogao obavljati svoju odvjetničku praksu, što je bio preduvjet da uopće započne sa svojom djelatnošću. Regionalna odvjetnička komora je u studenome 1983. registrirala podnositelja zahtjeva na listu odvjetnika, ali je istovremeno odbila registrirati adresu zbog toga što nije bio član niti jednog odvjetničkog društva (*zespół adwokacki*). U prosincu 1991. ponovio je svoj zahtjev te je zatražio da njegova praksa bude smještena u Wrocławu. Međutim, zahtjev mu je odbijen, kao i žalba koju je izjavio nacionalnoj komori, s obrazloženjem da nema mjesta te da se prioritet mora dati odvjetničkim vježbenicima. Postupajući po tužbi podnositelja zahtjeva, u siječnju 1993. Vrhovni upravni sud (*Naczelny Sąd Administracyjny*) poništio je odluke nacionalne i regionalne odvjetničke komore te je utvrdio da je komora još u studenome 1983. bila dužna odrediti mjesto prakse podnositelja zahtjeva. Također je dao uputu odvjetničkoj komori da prilikom određivanja mjesta mora uzeti u obzir i stanje njegovog zdravlja.

Nakon nekoliko opetovanih postupaka koji su se vodili pred regionalnom i nacionalnom odvjetničkom komorom te Vrhovnim upravnim sudom, nacionalna odvjetnička komora je u prosincu 1997. registrirala ured podnositelja zahtjeva u Trzebnici (otprilike 25 kilometara od Wrocława). U presudi iz kolovoza 1998. Vrhovni upravni sud je poništio i tu odluku zbog toga što odvjetnička komora nije postupila po njegovoj uputi iz 1993. te nije pružila niti jedan opravdani razlog zašto nije dopustila podnositelju zahtjeva da obavlja svoju praksu u Wrocławu. Tek je u travnju 1999. regionalna odvjetnička komora registrirala mjesto prakse podnositelja zahtjeva u Wrocławu.

U svojoj presudi Europski sud za ljudska prava utvrdio je povredu čl. 6., st. 1. Konvencije, istaknuvši da je protivno načelu pravilnog obavljanja sudbene vlasti dopuštanje situacije u bilo kojem nacionalnom pravnom sustavu u kojoj niža tijela

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, str. 32.

<sup>15</sup> *Turczanik v. Poland*, Application no. 38064/97, Judgment: 05. 07. 2005.

ignoriraju tj. ne poštuju odluku najvišeg upravnog suda o ispravnom tumačenju prava.<sup>16</sup>

Iako odvjetnička komora nije upravno tijelo, njezina odluka o mjestu prakse odvjetnika tiče se upravne stvari te je potpadala pod nadležnost Vrhovnog upravnog suda.<sup>17</sup>

Međutim, s obzirom na mjerodavno poljsko pravo, u ovom se predmetu radilo o takvom predmetu upravnog spora u kojem Vrhovni upravni sud nije mogao sam meritorno riješiti stvar, već samo poništiti nezakonite odluke i vratiti natrag predmet na odlučivanje nadležnom tijelu. Iako prema članku 30. Zakona o Vrhovnom upravnom sudu pravna shvaćanja koja su izražena u presudi tog suda obvezuju tuženo upravno tijelo, podnositelj zahtjeva nije mogao ni na koji učinkovit način utjecati na odvjetničku komoru da poštuje pravna shvaćanja izražena u presudi Vrhovnog upravnog suda. Prema mišljenju Europskog suda, komora je očito bila odlučna u tome da zanemari odluke višeg suda. Niti jednim argumentom ne može se opravdati takav dilatoran stav komore koji je lišio podnositelja zahtjeva učinkovite zaštite.<sup>18</sup>

Ovaj predmet ukazuje da je izuzetno bitno predvidjeti odnosno zakonski regulirati način na koji će se osigurati izvršenje odluka upravnih sudova u situacijama kada se radi o predmetima u kojima upravni sud ne može sam meritorno riješiti stvar. Međutim i u takvim situacijama sud izražava svoje pravno shvaćanje koje obvezuje nadležno tijelo. Čini se da, u slučaju postupanja nadležnog tijela protivno pravnim shvaćanjima suda izraženim u presudi, kao učinkovito rješenje problema mogu poslužiti jedino represivne metode poput novčanog kažnjavanja odgovorne osobe, stegovne odgovornosti ili kaznene odgovornosti za neizvršenje pravomoćne presude.

### *2.1.3. Bezodložnost izvršenja i razumnost njegova odlaganja*

Izvršenje presude mora biti bezodložno (promptno). To znači da se razuman rok mora poštovati i u postupku izvršenja. Iako neka odlaganja u izvršenju presude mogu biti opravdana zbog posebnosti nekog slučaja, takvo odlaganje ne smije narušiti tužiteljevo pravo da se presuda izvrši. Jedan takav slučaj ticao se osobe koja je sudjelovala u izvanrednim operacijama na mjestu katastrofe u nuklearnoj elektrani Černobil (predmet: Burdov protiv Rusije).<sup>19</sup> Kao posljedica toga, Burdov je obolio zbog prekomjernog izlaganja radioaktivnom zračenju te je stekao pravo na određene socijalne naknade. Međutim nadležna tijela mu nisu u cijelosti isplatila te naknade te su kasnila s isplata, premda su domaći sudovi presudili da naknade moraju biti isplaćene. Brojna javnopravna tijela (primjerice, Služba za socijalnu pomoć, Državno odvjetništvo, Ministarstvo rada i socijalnog

---

<sup>16</sup> Ibid., par. 49.

<sup>17</sup> Ibid., par. 50.

<sup>18</sup> Ibid., par. 51.

<sup>19</sup> Burdov v. Russia, Application no. 59498/00, Judgment: 07. 05. 2002.; v. o tom predmetu u: Omejec, Jasna, op. cit. (bilj. 1), str. 358.

razvoja) odgovarala su podnositelju zahtjeva da se naknada ne može isplatiti zbog nedostatka sredstava u proračunu. Europski sud za ljudska prava utvrdio je da je došlo do povrede čl. 6., st. 1. Konvencije, a radilo se o prvoj presudi protiv Rusije (2002. godine). Prema shvaćanju Europskog suda: „Nije dopušteno državnoj vlasti da navodi nedostatak sredstava kao izgovor za nepoštovanje presuđenog duga. Doduše, kašnjenje u izvršenju presude može biti opravdano u određenim okolnostima. No, odgoda ne može biti takva da ograničava bit prava zaštićenog člankom 6., st. 1. (vidi *Immobiliare Saffi v. Italy* [GC], br. 22774/93, § 74, ECHR 1999-V). U konkretnom slučaju, podnositelj zahtjeva ne smije biti lišen koristi od uspjeha u sporu, koji se ticao naknade za štetu na njegovo zdravlje prouzročene obveznim sudjelovanjem u izvanrednoj operaciji, na temelju navodnih financijskih teškoća države.“<sup>20</sup>

Sud je primijetio da su odluke Suda u Gradu Shakhty od 3. ožujka 1997., 21. svibnja 1999. i 9 ožujka 2000. neizvršene u cijelosti ili djelomično barem do 5. ožujka 2001. godine, kada je Ministarstvo financija donijelo odluku da se plati u cijelosti dug podnositelju zahtjeva. Ova posljednja uplata izvršila se tek nakon što je podnositelj podnio zahtjev Europskom sudu koji je onda dostavljen Vladi.<sup>21</sup> Zbog propusta koji je trajao godinama da se poduzmu potrebne mjere za izvršenje pravomoćnih presuda u ovom slučaju, ruska tijela javne vlasti lišila su odredbe čl. 6., st. 1. svih korisnih učinaka.<sup>22</sup>

Budući da je ponovno došlo do neizvršavanja presuda u njegovom slučaju, Burdov je ponovio svoj zahtjev Europskom sudu (predmet: Burdov protiv Rusije br. 2).<sup>23</sup> No, Burdov je bio samo jedan od nekoliko stotina osoba koje su se obratile Europskom sudu zbog neizvršenja domaćih sudskih odluka (radilo se o žrtvama Černobila, ali i o drugim ranjivim skupinama kojima je država odgađala izvršenje isplate mirovina, dječjih doplata, naknada za pretrpljenu štetu itd.). Burdovljev predmet poslužio je kao prvi ogledni (pilot) slučaj u kojemu je uzrok systemske povrede Ruske Federacije bilo neizvršenje odnosno zakašnjelo izvršenje pravomoćnih presuda tj. opetovani propust države da namiri dugove po presudama, protiv čega oštećene stranke nemaju djelotvornog pravnog sredstva.<sup>24</sup> Ponovno je presuđeno protiv Rusije za povrede čl. 6., st. 1. i čl. 1. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju (zaštita vlasništva), i također je utvrđena povreda čl. 13. (pravo na djelotvoran pravni lijek). Naposljetku, Vlada Ruske Federacije obavijestila je Europski sud da je u svrhu izvršenja pilot-presude donijela dva savezna zakona u svibnju 2010. kojima je uvela novo domaće pravno sredstvo za zaštitu protiv dugih sudskih postupaka i odgađanih izvršenja domaćih sudskih presuda.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> Ibid., par. 35.

<sup>21</sup> Ibid., par. 36.

<sup>22</sup> Ibid., par. 37.

<sup>23</sup> Burdov v. Russia (No. 2), Application no. 33509/04, Judgment: 15. 01. 2009.

<sup>24</sup> V. detaljnije u: Omejec, Jasna, op. cit. (bilj. 1), str. 358-361.

<sup>25</sup> Ibid., str. 361.



U pogledu pitanja je li odlaganje izvršenja upravnosudskih odluka nerazumno, mora se uzeti u obzir nekoliko kriterija. Razumnost odugovlačenja procjenjuje se prema složenosti postupka izvršenja, ponašanju samog podnositelja zahtjeva, kao i domaćih tijela vlasti, te prema iznosu i prirodi onoga što se treba izvršiti.<sup>26</sup> Primjena tih kriterija može se razjasniti prikazom predmeta Raylyan protiv Rusije.<sup>27</sup> Podnositelj zahtjeva je 1996. godine kupio pilanu s ciljem da započne proizvodnju. U ožujku 1998. lokalne vlasti naredile su mu da prekine s radom iz razloga što se pilana nalazila u blizini gradske kanalizacije te je postojala opasnost za sanitarije. Podnositelj zahtjeva pokrenuo je spor protiv komunalnog društva i društva za vodoopskrbu te je zahtijevao da se ukine zabrana rada njegove pilane. Sud je presudio u njegovu korist u prosincu 1999. te je naredio društvu za vodoopskrbu da ne sprečava podnositelja zahtjeva u obavljanju njegove djelatnosti. Iako je presuda postala pravomoćna, društvo je blokiralo cestu koja je vodila prema pilani te je isključilo opskrbu električnom energijom. Sudski nalog za izvršenje podnositelj je primio tek u travnju 2002., a pristup pilani je osiguran tek u siječnju 2006.

Podnositelj zahtjeva (koji je zahtjev Europskom sudu podnio 2003. godine) nije osporavao činjenicu da je presuda zaista izvršena 2006. godine. Međutim, proteklo je 6 godina od trenutka pravomoćnosti presude do njezinog izvršenja. S tim u vezi, Europski sud je istaknuo da je njegov zadatak utvrditi je li odgađanje izvršenja presude bilo opravdano konkretnim okolnostima ovog predmeta. Prvo je zaključio da presudu ne bi bilo osobito teško izvršiti. Odgovarajuće mjere podrazumijevale bi deblokadu pristupne ceste do pilane i obnavljanje opskrbe električnom energijom na mjestu proizvodnje.<sup>28</sup>

Što se tiče ponašanja stranaka, Europski sud primjećuje da su tijela javne vlasti bila svjesna zahtjeva podnositelja te čim je presuda u njegovu korist postala pravomoćna, bila su dužna postupiti u skladu s njom. Istina je da je postupak izvršenja pokrenut od strane podnositelja zahtjeva nakon određene odgode. Međutim, podnositelj zahtjeva ne može se smatrati odgovornim, jer je domaći sud izdao nalog za izvršenje tek 28. travnja 2002. godine. Čim je podnositelj zahtjeva dobio nalog, on ga je podnio sudskom ovršitelju. Europski sud je utvrdio da je jedini razlog za nepoštovanje presude bila nespremnost tijela javne vlasti da postupe u skladu s nalogom suda. Osim toga, ne može se zahtijevati od osobe koja je ostvarila pravomoćnu presudu protiv države, kao rezultat uspješnog spora, da mora posegnuti za postupkom izvršenja kako bi se presuda izvršila.<sup>29</sup> Europski sud je stoga zaključio da se cijelo razdoblje od trenutka kada je presuda postala pravomoćna i izvršna, pa do trenutka kada je društvo za vodoopskrbu konačno

---

<sup>26</sup> V. Frydlander v. France [GC], Application no. 30979/96, Judgment: 27. 06. 2000.; Gorokhov and Rusyayev v. Russia, no. 38305/02, Judgment: 17. 03. 2005.

<sup>27</sup> Raylyan v. Russia, Application no. 22000/03, Judgment: 15. 02. 2007.

<sup>28</sup> Ibid., par. 32.

<sup>29</sup> V. primjerice, Metaxas v. Greece, Application no. 8415/02, Judgment: 27. 05. 2004., par. 19.; Gorokhov and Rusyayev v. Russia, Application no. 38305/02, Judgment: 17. 03. 2005., par. 33.

uklonilo prepreke koje su sprečavale rad pilane, treba uzeti u obzir kao kašnjenje u izvršenju za koje su državna tijela odgovorna.<sup>30</sup>

I treće, u pogledu interesa podnositelja zahtjeva koje je dovedeno u pitanje u ovom predmetu, Europski sud je primijetio da je neizvršavanje presude nešto više od 6 godina značajno utjecalo na prekid njegovog poslovanja.<sup>31</sup> Slijedom svega navedenog, presuđeno je da je duljina postupka izvršenja očito bila prekomjerna te da je došlo do povrede čl. 6., st. 1. Konvencije.

Iako se nije radilo o upravnom sporu, bitno je istaknuti i presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Immobiliare Saffi protiv Italije*.<sup>32</sup> U tom predmetu radilo se o ocjeni talijanskog zakonodavstva koje je uređivalo sustav privremenog prekida i vremenskog raspoređivanja ovrha vezanih uz predaju stanova u posjed njihovim vlasnicima.<sup>33</sup> Takvo zakonsko uređenje u praksi je onemogućilo poduzeću – podnositelju zahtjeva ponovno stupanje u posjed stana jer njegov slučaj nije bio hitan. Uvijek je postojao veliki broj neriješenih prioritarnih zahtjeva, pa predmeti koji nisu bili hitni uopće nisu izvršavani. U konkretnom predmetu ovrha je bila prekinuta nakon siječnja 1990. kao posljedica intervencije zakonodavca te je bila naknadno odgađana u nekoliko navrata. Stanar nikada nije ni bio deložiran, a stan je vraćen u posjed poduzeću – podnositelju zahtjeva 1996. iz razloga što je stanar umro.

Europski sud suglasio se s time da prekid ovrhe sudske odluke u razdoblju strogo potrebnom kako bi se omogućilo pronalaženje zadovoljavajućeg rješenja problema javnog reda može biti opravdan u iznimnim okolnostima.<sup>34</sup> Međutim, iako se može prihvatiti da se države ugovornice u izvanrednim okolnostima, koristeći se slobodom procjene u kontroli upotrebe imovine, umiješaju u postupak ovrhe sudske odluke, takvo miješanje ne bi smjelo imati za posljedicu onemogućavanje, poništavanje ili neopravdano odugovlačenje izvršenja, a još manje slabljenje biti te odluke.<sup>35</sup> Osim toga, Europski sud je primijetio kako ocjena o tome je li primjereno naknadno prekinuti ovrhu naloga za vraćanje u posjed nije podlijegala nikakvom djelotvornom preispitivanju od strane sudova. To nije u skladu s načelom vladavine prava.<sup>36</sup> Iz svih navedenih razloga, Europski sud je zaključio da je došlo do povrede čl. 6., st. 1. Konvencije.

---

<sup>30</sup> *Raylyan v. Russia*, op. cit. (bilj. 27.), par. 33.

<sup>31</sup> *Ibid.*, par. 34.

<sup>32</sup> *Immobiliare Saffi v. Italy* [GC], Application no. 22774/93, Judgment: 28. 07. 1999.

<sup>33</sup> V. detaljnije u: Omejec, Jasna, op. cit. (bilj. 1), str. 1002. te Ured zastupnika Vlade Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu, *Ključni izvaci iz izabranih presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu: Publikacija br. 1*, <http://echr.pravo.unizg.hr/materijali/ECHRSudskaPraksaHRV.pdf>, str. 98-106.

<sup>34</sup> *Immobiliare Saffi v. Italy*, op. cit. (bilj. 32.), par. 69.

<sup>35</sup> *Ibid.*, par. 74.

<sup>36</sup> *Ibid.*

#### 2.1.4. Potpunost izvršenja

Izvršenje presuda mora biti potpuno, a ne samo djelomično. U tom pogledu važan je predmet *Matheus protiv Francuske*<sup>37</sup> koji se ticao građanske parnice, ali je uključivao i pitanje odgovornosti države za štetu zbog neizvršenja pravomoćne presude. Podnositelj zahtjeva bio je vlasnik zemljišta koje je dao u zakup. Zakupnici su ilegalno sagradili kuću na tom zemljištu. U lipnju 1988. godine podnositelj zahtjeva ishodio je pravomoćnu presudu kojom je raskinut zakup, uključujući i sudski nalog za njihovo iseljenje, po potrebi uz pomoć policije. Također je naloženo rušenje kuće. Zakupnici su odbijali iseliti se, a sudski ovršitelji su višekratno tražili pomoć policije u izvršenju presude, ali bez uspjeha. Podnositelj zahtjeva tražio je naknadu za štetu nastalu zbog propuštanja postupanja tijela javne vlasti te je primio naknadu za nemogućnost korištenja svoje imovine te za probleme s kojima se susretao u svom svakodnevnom životu u razdoblju od lipnja 1989. do rujna 2002. godine. Podnositelj zahtjeva na kraju je prodao svoj objekt zakupnicima u lipnju 2004. godine.

Premda je podnositelj zahtjeva dobio naknadu štete zbog nezakonitog rada odnosno odbijanja tijela javne vlasti da pruže pomoć u izvršenju sudske presude, Europski sud je smatrao da naknada nije ispravila propust francuskih vlasti da izvrše presudu. Presuda nije bila izvršena te podnositelj zahtjeva nikad nije bio u mogućnosti vratiti uživanje svojeg vlasništva. Razlozi koje je državna vlast pružila za odgađanje izvršenja pravomoćne presude (velika obitelj koja nije imala mogućnost pronaći alternativni smještaj) nisu opravdali tako dugo razdoblje od šesnaest godina. Stoga je presuda bila lišena svih korisnih učinaka protekom vremena, što nije bilo opravdano nikakvim izvanrednim okolnostima. Prekomjerno razdoblje u kojem sudska odluka nije izvršena, uslijed čega je podnositelju zahtjeva uskraćeno uživanje njegovog vlasništva, dovelo je do povrede njegovog prava na djelotvornu sudsku zaštitu zajamčenog člankom 6., st. 1. Konvencije.<sup>38</sup>

Zaključak Europskog suda jest da se ovdje zapravo radilo o obliku „privatnog izvlaštenja“.<sup>39</sup> U razdoblju od 16 godina državna tijela odbijala su svoju suradnju u izvršenju ove presude iako nije bilo nikakvog javnog interesa koji bi opravdali tako nerazumno dugo odgađanje. Naknada koju je podnositelj primio nije mogla zamijeniti propust tijela javne vlasti da u razumnom roku poduzme mjere kojima se izvršava sudska presuda. U nedostatku djelotvornog sustava izvršenja, ovakva je situacija stvorila rizik da nastane neki oblik „privatne pravde“ koji je protivan vladavini prava.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> *Matheus c. France*, Requête no. 62740/00, Arrêt: 31. 03. 2005.

<sup>38</sup> *Ibid.*, par. 60.

<sup>39</sup> *Ibid.*, par. 71.

<sup>40</sup> V. Recommendation Rec(2003)17 of the Committee of Ministers to member states on enforcement adopted by the Committee of Ministers on 9 September 2003 at the 851st meeting of the Ministers' Deputies.

### 2.1.5. Pokretanje postupka izvršenja

Europski sud također se bavio pitanjem pokretanja postupka izvršenja. Pravo na pristup sudu podrazumijeva i pravo pojedinca na pristup postupku izvršenja (ovrhe) odnosno pravo pojedinca da daje inicijativu za pokretanje postupka izvršenja (predmet: *Apostol protiv Gruzije*).<sup>41</sup> U predmetu *Apostol protiv Gruzije* radilo se o pitanju prethodnog snošenja troškova ovrhe. U konkretnom slučaju nadležna tijela zahtijevala su od podnositelja zahtjeva koji je inicirao ovršni postupak (radilo se o građanskoj parnici) da snosi troškove preliminarnih troškova, zanemarujući njegovu financijsku situaciju. Europski sud je zaključio da je država, prebacivanjem odgovornosti na podnositelja zahtjeva da financira postupak ovrhe, pokušala izbjeći svoju pozitivnu obvezu da organizira sustav izvršenja presuda koji bi bio učinkovit kako prema zakonskim normama tako i u praksi. Stoga je presudio da se radilo o prekomjernom teretu koji se prebacio na podnositelja zahtjeva kojim je ograničeno njegovo pravo na pristup sudu do mjere da je narušena sama bit tog prava.<sup>42</sup>

Kada se radi o osobi koja je uspjela u sporu protiv države, obveza je osiguranja izvršenja presude na tijelima javne vlasti. Od pojedinca se ne smije očekivati da mora pokrenuti postupak izvršenja kako bi se presuda izvršila (v. predmet: *Burdov protiv Rusije* (br. 2)).<sup>43</sup> U takvim slučajevima, država odnosno tuženo tijelo javne vlasti koje je izgubilo spor mora biti propisno obaviješteno o presudi i stoga se nalazi u poziciji da poduzme sve potrebne inicijative kako bi se uskladilo s presudom ili je prosljedilo drugom javnopravnom tijelu nadležnom za izvršenje.<sup>44</sup> Obveza osiguranja izvršenja presude počinje teći od dana kada presuda postane pravomoćna.<sup>45</sup> Od uspješne stranke može se tražiti da poduzme neke postupovne korake kako bi se omogućilo izvršenje presude, bilo za vrijeme dobrovoljnog izvršenja presude od strane države ili tijekom provedbe izvršenja prinudnim putem. Prema tome, nije nerazumno ako tijela javne vlasti zatraže od podnositelja zahtjeva dostavu dodatnih dokumenata, kao što su bankovni podaci, kako bi se omogućilo ili ubrzalo izvršenje presude. Međutim, uvjet suradnje tužitelja ne smije ići preko onoga što je strogo potrebno i, u svakom slučaju, ne oslobađa tijela javne vlasti njihove obveze prema Konvenciji da na vlastitu inicijativu (tj. po službenoj dužnosti) pravovremeno postupe, na temelju dostupnih informacija, s ciljem da izvrše presudu protiv države.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> *Apostol v. Georgia*, Application no. 40765/02, Judgment: 28. 11. 2006., par. 56.

<sup>42</sup> *Ibid.*, par. 64.-66.

<sup>43</sup> *Burdov v. Russia* (No. 2), op. cit. (bilj. 23.), par. 68.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*, par. 69.

<sup>46</sup> *Ibid.*

### *2.1.6. Izvršenje obveza fizičkih ili pravnih osoba*

I naposljetku, Europski sud se bavio pitanjem izvršenja presuda i kada se radi o obvezama koje pojedincima odnosno fizičkim ili pravnim osobama moraju ispuniti drugi pojedinci (privatnopravne osobe), a ne država. Takvi postupci u upravnim stvarima su rjeđi, ali postoje u kontradiktornim upravnim postupcima u kojima sudjeluju dvije ili više stranaka s protivnim (kontrarnim) interesima. Osim toga, moguće je i da se radi o postupcima koji su zbog zaštite javnog interesa pokrenuti po službenoj dužnosti (primjerice, inspekcijski nadzor), a neizvršenje presude upravnog suda dira u pravni interes uzgredne stranke (intervenijenta). I u takvim postupcima izvršenja država ima pozitivnu obvezu da organizira sustav izvršenja koji je učinkovit kako prema propisima tako i u praksi (v. predmet: *Fuklev protiv Ukrajine*).<sup>47</sup>

U tom kontekstu važan je predmet *Ruianu protiv Rumunjske* u kojem je Europski sud zaključio da država može biti odgovorna ako tijela javne vlasti koja su uključena u postupak izvršenja nisu poduzela prikladne i dovoljne mjere kako bi osigurala izvršenje, budući da su tijela javne vlasti ta koja postupaju autoritativno, a nije dozvoljeno privatno izvršenje.<sup>48</sup>

U predmetu *Ruianu protiv Rumunjske* radilo se o tome da su susjedi podnositelja zahtjeva izgradili zgradu djelomično na njegovom zemljištu. Prvostupanjski sud, na zahtjev podnositelja, naredio je privremenu mjeru zaustavljanja gradnje 1992. godine. Podnositelj zahtjeva također je ishodio presudu kojom je naređeno rušenje dijela zgrade koja je izgrađena na dijelu njegovog zemljišta. Ta je presuda postala pravomoćna u studenom 1994. Osim toga, i općinsko vijeće podnijelo je tužbu protiv susjeda podnositelja zahtjeva, budući da su gradili bez građevinske dozvole. U tom je sporu podnositelj zahtjeva sudjelovao kao intervenijent na strani tužitelja, općinskog vijeća, te je sud također presudio u njihovu korist i naredio rušenje zgrade u siječnju 1995. Podnositelj zahtjeva u više je navrata tražio izvršenje presude. Njegovi susjedi primili su obavijesti o tome da moraju ispuniti presudu, ali su to odbijali učiniti. Tek je u srpnju 2000. sudski ovršitelj uz pomoć policije pokušao izvršiti presudu, međutim jedan od susjeda polio se benzinom i zapalio svoju odjeću te je umro dva dana nakon toga. Stoga presuda nikada nije bila izvršena.

Rumunjska tijela javne vlasti nisu nametnula susjedima podnositelja zahtjeva nikakve kazne zbog propusta da izvrše pravomoćnu presudu suda. Europski sud je smatrao da ne postoje nikakva opravdanja zašto se s izvršenjem pokušalo tek 2000. godine odnosno šest godina nakon presude koja je postala pravomoćna 1994. Stoviše, privremena mjera zaustavljanja gradnje bila je izdana još 1992. dok se zgrada još gradila. Budući da je bilo potrebno osam godina za poduzimanje

---

<sup>47</sup> *Fuklev v. Ukraine*, Application no. 71186/01, Judgment: 7. 6. 2005., par. 84.

<sup>48</sup> *Ruianu c. Roumanie*, Requête no. 34647/97, Arrêt: 17. 6. 2003., par. 66. i 72.

mjera kojima se pokušala izvršiti pravomoćna presuda, rumunjska tijela javne vlasti lišila su čl. 6., st. 1. njegovog učinka.<sup>49</sup>

U predmetu Pini i drugi protiv Rumunjske<sup>50</sup> Europski je sud presudio da je došlo do povrede čl. 6., st. 1. zato što tijela javne vlasti nisu sankcionirala privatnu instituciju u kojoj je živjelo dvoje djece, a koja je odbijala izvršiti presudu o posvajanju djece. Europski sud je istaknuo da izvršenje presuda ovakvog tipa zahtijeva hitno postupanje budući da protek vremena može imati nepopravljive posljedice za djecu i roditelje koji ne žive s njima.<sup>51</sup> Europski sud je primijetio da nikakve sankcije nisu bile nametnute privatnoj instituciji koja nije htjela surađivati u izvršenju presude. Sud se složio s Vladom da bi upotreba sile u ovom slučaju bilo vrlo osjetljivo pitanje. Ipak, budući da je presuda o posvajanju djece postala pravomoćna, ali nije izvršena, ona je bila lišena svoje obvezujuće snage i ostala je puka preporuka. Takva situacija je u suprotnosti s načelima vladavine prava i pravne sigurnosti.<sup>52</sup>

Suzdržavajući se više od tri godine od poduzimanja učinkovitih mjera potrebnih da se izvrši pravomoćna sudska odluka, nacionalne vlasti lišile su odredbe čl. 6., st. 1. Konvencije svih korisnih učinaka. U ovom slučaju zbog proteka vremena došlo je do nepovratnih posljedica za potencijalnu vezu između podnositelja zahtjeva i njihovih posvojenih kćeri. Ovdje Europski sud primjećuje sa žaljenjem da su izgledi za uspostavljanje te veze ozbiljno ugroženi ili barem vrlo vjerojatno, osobito iz razloga što se djeca, sada u dobi od 13 godina, jako protive usvajanju.<sup>53</sup>

Posljednja dva prikazana predmeta pokazuju koliki je imperativ da se presuda izvrši u najkraćem mogućem roku. Inače ona gubi svaki smisao. Izvršenici mogu takvo izvršenje do kojeg dolazi nakon nerazumno dugog proteka vremena smatrati velikom nepravdom, budući da im, s godinama odgađanja neizvršavanja presuda, raste pouzdanje, premda nelegitimno, da država prešutno staje na njihovu stranu odnosno pristaje na njihovo nezakonito postupanje.

### **3. PRAVO NA IZVRŠENJE UPRAVNOSUDSKIH ODLUKA PREMA ČLANKU 47. POVELJE O TEMELJNIM PRAVIMA EUROPSKE UNIJE**

Čl. 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (dalje i: Povelja) nosi naslov „Pravo na učinkoviti pravni lijek i na pravično suđenje“ te glasi:

„Svatko čija su prava i slobode, zajamčeni pravom Unije, prekršeni, ima pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom.

---

<sup>49</sup> Ibid., par. 72. i 73.

<sup>50</sup> Pini and others v. Romania, Applications nos. 78028/01 and 78030/01, Judgment: 22. 06. 2004.

<sup>51</sup> Ibid., par. 175.

<sup>52</sup> Ibid., par. 186. i 187.

<sup>53</sup> Ibid., par. 188.

Svatko ima pravo na pravično, javno suđenje u razumnom vremenskom roku pred neovisnim i nepristranim sudom, prethodno osnovanim u skladu sa zakonom. Svatko ima mogućnost da bude savjetovan, branjen i zastupan.

Pravna pomoć osigurava se za osobe koje nemaju dostatna sredstva, ako je takva pomoć potrebna za osiguravanje učinkovitoga pristupa pravosuđu.“

Prvi stavak čl. 47. temelji se na čl. 13. Europske konvencije o pravu na djelotvoran pravni lijek, a drugi stavak čl. 47. Povelje odgovara čl. 6., st. 1. Europske konvencije. Međutim, bitna razlika je u tome što u pravu Europske unije pravo na pravično suđenje nije ograničeno samo na prava i obveze građanske naravi. No s druge strane, odredbe Povelje odnose se na države članice samo kada primjenjuju pravo Unije (v. čl. 51. Povelje).<sup>54</sup>

Povelja ima jednaku pravnu vrijednost kao i Osnivački ugovori, a stupila je na snagu onog dana kada je stupio na snagu Lisabonski ugovor, tj. 1. prosinca 2009. No i prije njezinog stupanja na snagu, Sud Europske unije (prije: Sud Europskih zajednica), štittio je ljudska prava koja čine sastavni dio općih načela prava Zajednice.<sup>55</sup> Dakle, i prije nego što je Povelja postala obvezujuća, Sud Europskih zajednica pružao je u svojoj praksi zaštitu prava na učinkoviti pravni lijek i na pravično suđenje koje izvire iz ustavnih tradicija država članica, kao i iz prethodno spomenutih članaka 6. i 13. Europske konvencije.

Praksu Suda Europske unije istražili smo na način da smo u pretraživaču sudske prakse na web-stranici Suda unijeli naslov čl. 47. Povelje. Odabrali smo opciju da se pretraživanje odnosi na praksu Suda EU, uključujući Opći sud i Službenički sud. Kao rezultat dobili smo ukupno 51 presudu. Od toga se samo 15-tak predmeta izravno odnosi na čl. 47. Povelje, isključujući kaznene predmete. Smatramo da su dva glavna razloga zbog čega je tako malen broj predmeta. Kao prvo, Povelja je postala obvezujuća tek u prosincu 2009. No, manji broj predmeta koji se odnose na čl. 47. objašnjavamo i time što predmeti pred Sudom EU većinom ne dolaze direktno od tužitelja-pojedinaca (fizičkih ili pravnih osoba), već uglavnom od strane nacionalnih sudova u obliku prethodnih pitanja za tumačenje prava Unije. Iz toga proizlazi zaključak da se pred nacionalnim sudovima dosad nije pojavilo mnogo nedoumica u vezi s primjenom čl. 47. pa sudovi nisu ni imali potrebu uputiti prethodno pitanje Sudu Europske unije o njegovom tumačenju.

---

<sup>54</sup> Čl. 51. Povelje odnosi se na njezino područje primjene te glasi:

„1. Odredbe ove Povelje odnose se na institucije, tijela, urede i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, i na države članice samo kada primjenjuju pravo Unije. Oni stoga moraju poštovati prava i držati se načela te promicati primjenu Povelje u skladu sa svojim ovlastima i poštujući ograničenja nadležnosti Unije, koje su joj dodijeljene u Ugovorima.

2. Poveljom se ne proširuje područje primjene prava Unije izvan ovlasti Unije, ne uspostavlja se nova ovlast ni zadaća za Uniju niti se mijenjaju ovlasti i zadaće kako su utvrđene Ugovorima.“

<sup>55</sup> O zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Suda EU v. primjerice: Omejec, Jasna, Vijeće Europe i Europska unija: institucionalni i pravni okvir, Novi informator, Zagreb, 2008., str. 273-314.; Čapeta, Tamara; Rodin, Siniša, Osnove prava Europske unije, Narodne novine, Zagreb, 2010., str. 16-19.; Hartley, Trevor C., Temelji prava Europske zajednice, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004., str. 133-146.

Kada smo pregledali sve rezultate pretraživanja u vezi s pravom na učinkoviti pravni lijek i pravično suđenje zapravo se samo jedan od tih predmeta ticao postupka izvršenja, a čak se nije ni radilo o upravnom sporu, već o građanskoj parnici (predmet C-169/14 Sánchez Morcillo i Abril García protiv Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA).<sup>56</sup> Do primjene Povelje u ovom slučaju došlo je iz razloga što se predmet spora odnosio na primjenu prava EU. Spor se ticao zaštite potrošača odnosno primjene Direktive Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima. U tom je predmetu Sud EU utvrdio da, sukladno čl. 47. Povelje, mora biti osigurana jednakost stranaka u postupku ovrhe pred nacionalnim sudom. Pojednostavljeno, radilo se o situaciji da prodavatelj ili pružatelj u postupku ovrhe raspoláže pravom žalbe protiv odluke koja mu ne ide u korist, dok potrošač nema tu mogućnost.

Sud EU utvrdio je da je postupovna jednakost sastavni dio djelotvorne sudske zaštite na koji stranke imaju pravo, a pojam pravičnog postupka uključuje obvezu da se svakoj stranci osiguraju razumne mogućnosti da izloži svoj predmet u uvjetima koji je ne stavljaju u očito nepovoljniji položaj u odnosu na protivnu stranku. To dakle vrijedi i za izvršni postupak.<sup>57</sup>

Bez obzira na nedostatak presuda koje se tiču postupka izvršenja upravnosudskih odluka, svejedno je moguće, iz prakse Suda EU i mjerodavnih odredaba Povelje izvući nekoliko zaključaka koji se jednako tako mogu primijeniti i na postupke izvršenja. Njih ćemo izložiti u narednim potpoglavljima.

### 3.1. Odnos odredaba Povelje i Konvencije

Prema čl. 52., st. 3. Povelje, u onoj mjeri u kojoj Povelja sadrži prava koja odgovaraju pravima zajamčenima Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, značenje i opseg primjene tih prava jednaki su onima iz spomenute Konvencije. Ova odredba ne sprečava pravo Unije da pruži širu zaštitu.

Sve što je rečeno u vezi sa stajalištem Europskog suda za ljudska prava o izvršenju sudskih odluka, vrijedi i u pravu Europske unije, budući da se sva prava koja su zajamčena Poveljom, a koja su također zajamčena i Europskom konvencijom, moraju tumačiti u skladu s Europskom konvencijom i praksom Europskog suda za ljudska prava. To je najniži prag zaštite ljudskih prava, s time da pravo Europske unije može pružiti i širu (jaču, bolju) zaštitu.

Razlika je samo u tome što prema čl. 47. Povelje pravo na pravično suđenje nije ograničeno samo na odlučivanje o pravima i obvezama građanske naravi, ali je, s druge strane, ograničeno samo na pravo Unije odnosno na njegovu primjenu.

---

<sup>56</sup> Predmet C-169/14 Juan Carlos Sánchez Morcillo and María del Carmen Abril García v Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA, Judgment: 17. 07. 2014.

<sup>57</sup> Ibid., par. 49.



### 3.2. Ograničenje prava na pošteno (pravično) suđenje

Prema Povelji, temeljna prava nisu apsolutna i mogu se ograničiti, pa tako i pravo na djelotvoran pravni lijek i pravično suđenje (čl. 52., st. 1. Povelje). Međutim, svako ograničenje pri ostvarivanju prava mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit zajamčenog prava. Pored toga, mora se poštovati načelo razmjernosti (proporcionalnosti), što znači da su ograničenja moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

Jednako tako i prema Konvenciji, pravo na pristup sudu nije apsolutno. U situacijama kada je pristup sudu ograničen zakonom ili u praksi, Europski sud za ljudska prava ispituje utječe li ograničenje na bit prava i, posebno, teži li legitimnom cilju i postoji li razuman odnos razmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići (v. *Ashingdane protiv Ujedinjenog Kraljevstva*).<sup>58</sup> Stoga, nema povrede članka 6., st. 1. ako je ograničenje u skladu s načelima utvrđenima od strane Europskog suda.

### 3.3. Načelo ekvivalentnosti i načelo djelotvornosti

Pravo Europske unije ne sadrži norme koje uređuju postupak pred nacionalnim sudovima kada oni odlučuju o tužbama/zahtjevima utemeljenima na pravu Unije. Mjerodavno procesno pravo jest nacionalno/domaće procesno pravo. Takvo stajalište iznio je Sud (tadašnjih) Europskih zajednica u predmetu 33/76 *Rewe-Zentralfinanz*,<sup>59</sup> navevši da se u nedostatku europskih mjera harmonizacije procesnog prava država članica, prava dodijeljena pravom Zajednice ostvaruju pred nacionalnim sudovima u skladu s procesnim pravilima uspostavljenima nacionalnim pravom. No, primjena nacionalnih pravila ograničena je zahtjevima koje je Sud EU formulirao kao načelo ekvivalentnosti (*principle of equivalence*) i načelo djelotvornosti (*principle of effectiveness*).<sup>60</sup>

Načelo ekvivalentnosti zahtijeva da nacionalna pravila, koja se pred sudom primjenjuju u zaštiti subjektivnih prava utemeljenih u pravu Unije, nisu manje povoljna od onih koja se primjenjuju u sudskim postupcima u sličnim sporovima temeljenima isključivo na nacionalnom pravu. Načelo djelotvornosti postavlja zahtjev da mjerodavna nacionalna pravila ne čine praktički nemogućim ili pretjerano teškim ostvarenje prava dodijeljenih pravom Unije.

Načelo ekvivalentnosti i načelo djelotvornosti obvezuju države članice da osiguraju sudsku zaštitu individualnih prava koja proizlaze iz prava Unije. To se, kao prvo, odnosi na određivanje nadležnosti sudova za tužbe utemeljene u pravu Unije, ali se isto tako odnosi i na definiranje pravila postupka, što uključuje i postupak izvršenja upravnosudskih odluka. Zakonodavac stoga mora paziti da

---

<sup>58</sup> *Ashingdane v. the United Kingdom*, Application no. 8225/78, Judgment: 28. 05. 1985., par. 57.

<sup>59</sup> Predmet 33/76 *Rewe Zentralfinanz eG v Finanzamt Köln-Mitte* (1976.) ECR 1989.

<sup>60</sup> V. detaljno u: Čapeta, Tamara, *Sudovi Europske unije: nacionalni sudovi kao europski sudovi*, Institut za međunarodne odnose, Zagreb, 2002., str. 106-130.

pravila postupka izvršenja uredi na način koji neće onemogućiti ostvarivanje prava zaštićenih pravom Unije. U protivnom bi država članica mogla odgovarati za povredu načela lojalne suradnje propisanog u čl. 4 Ugovora o EU koji od članica zahtijeva da poduzmu sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale ispunjenje obveza koje za njih proizlaze na temelju Ugovora ili iz akata institucija Unije.

#### 4. ZAKLJUČAK

Prikazani predmeti iz prakse Europskog suda za ljudska prava pokazali su da prepreke ostvarenju prava na izvršenje odluka upravnih sudova mogu biti raznolike. Može se raditi o situacijama da: (1) nadležna javnopravna tijela ništa ne poduzimaju u povodu presude, (2) zanemaruju presudu upravnog suda i dalje postupaju nezakonito odnosno donose nezakonita rješenja, (3) ignoriraju pravna shvaćanja upravnog suda odnosno ne poštuju sudsku odluku o pravilnom tumačenju prava, (4) tvrde da nemaju sredstava za izvršenje presude predviđenih u državnom proračunu, (5) nerazumno dugo odgađaju izvršenje presude s obrazloženjem da pokušavaju pronaći zadovoljavajuće rješenje problema očuvanja javnog reda, međutim godinama ništa ne poduzimaju. Čak i ako je presuda u međuvremenu izvršena, ali ako je izvršenje odgađano nerazumno dugo, svejedno je takvim postupanjem povrijeđeno pravo pojedinca na pošteno suđenje zajamčeno čl. 6., st. 1. Konvencije.

Iz prakse Europskog suda za ljudska prava, ali i iz oskudne prakse Suda Europske unije, proizlazi stajalište da je i u okviru postupka izvršenja sudskih odluka potrebno osigurati pravo na djelotvornu sudsku zaštitu. To se posebice odnosi na pravo na pristup sudskom preispitivanju razloga za odlaganje izvršenja te na jamstvo procesne jednakosti stranaka u izvršnom postupku.

U većini analiziranih predmeta pokazalo se da je ključan problem u neizvršavanju upravnosudskih odluka nedostatak sankcija. Sankcije je osobito važno predvidjeti i primjenjivati u onim slučajevima u kojima upravni sud ne može sam meritorno riješiti stvar. Ako nema pravnih sankcija za one koji postupaju protivno presudi upravnog suda ili koji je ne izvršavaju, onda ne možemo govoriti o tome da je u nekoj državi učinkovito organiziran sustav izvršenja presuda.

## LE DROIT À L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DU JUGE ADMINISTRATIF COMME GARANTIE DU PROCÈS ÉQUITABLE

Le droit de l'exécution des décisions de justice administrative fait partie du droit d'accès à un tribunal. L'article 6 par. 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (par la suite : la Convention Européenne), relatif au droit à un procès honnête (équitable), ainsi que l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (par la suite : la Charte) relatif au droit au recours juridique efficace et au procès honnête, garantissent l'exécution des décisions de justice obligatoires. S'il en était autrement, les dispositions relatives au droit à un procès honnête seraient dépourvues de toute effectivité. L'étude des auteurs est divisée en deux parties. Dans la première partie, est analysée la pratique de la Cour européenne des droits de l'homme s'agissant de l'atteinte au droit à l'exécution des décisions de justice administrative. Les auteurs exposent les éléments constitutifs du droit à l'exécution des décisions des juridictions administratives, qui font partie intégrante de la garantie du procès équitable au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention Européenne. La seconde partie de l'étude, examine ce qu'a été jusqu'à présent la pratique de la Cour de l'Union Européenne relative à l'application de l'article 47 de la Charte, s'agissant de la même question de l'exécution des décisions de justice administrative. Les auteurs concluent leur étude en évoquant les obstacles à la mise en œuvre du droit à l'exécution des décisions des juridictions administratives et les solutions permettant de les surmonter.

**Mots-clés:** *l'exécution des décisions de justice administrative, procès équitable, ECHR*

## RIGHT TO ENFORCEMENT OF ADMINISTRATIVE COURT DECISIONS AS GUARANTEE TO A FAIR TRIAL

The right to enforcement of administrative court decisions is an integral part of the right to access the court. Article 6 subsection 1 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms on the right to a fair (just) trial and article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union on the right to an effective legal means and fair trial guarantee the implementation of binding court decisions. Otherwise, the provisions on the right to a fair trial would be deprived of every efficient effect. The author's research will be divided into two parts. In the first part, the practice of the European Court of Human Rights will be analysed from the stance of infringement of rights to the enforcement of administrative court decisions. The authors will demonstrate the constituent parts of the law on the enforcement of administrative court decisions which make up a part of the guarantee to a just judicial dispute in the context of article 6 subsection 1 of the European Convention. The second part will research the practice up to date of the European Union Court related to the application of article 47 of the Charter in relation to the same question on the enforcement of administrative court decisions. The authors will conclude with the hurdles to achieving the right to enforcement of administrative court decisions and the possibilities for overcoming them.

**Key words:** *enforcement of administrative court decisions, fair trial, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, UN Charter on Fundamental Freedoms*