

Europski sud za ljudska prava

Božić v. Hrvatska

Predmet br. 22457/02

Presuda Prvog vijeća Europskog suda za ljudska prava
od 29. lipnja 2006.

Članak 6. i 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava
i temeljnih sloboda – pravo na pošteno suđenje i pravo na djelotvorno
pravno sredstvo

Činjenično stanje

Podnositeljica tužbe je Dragica Božić, državljanka Republike Hrvatske. Krajem rujna 1991. Republički fond mirovinskog i invalidskog osiguranja, Područna služba u Sisku izdala je rješenje kojim je podnositeljici priznala pravo na obiteljsku mirovinu s danom 6. kolovoza 1991. Međutim, mirovina se podnositeljici počinje isplaćivati tek od kolovoza 1997. Stoga sredinom rujna (točnije 18. rujna) 1997. podnositeljica inicira upravni postupak sa zahtjevom isplate dužnih joj obroka obiteljske mirovine.

Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO), Područna služba u Sisku 14. rujna 1999. odbija zahtjev podnositeljice uz obrazloženje da je isplata njezine mirovine bila zaustavljena u razdoblju od 6. kolovoza 1991. do 31. srpnja 1997. za koje je vrijeme podnositeljica prebivala na okupiranim područjima pa je sukladno tome njezina adresa bila nepoznata. Protiv takvog rješenja podnositeljica 9. srpnja 1999. ulaže žalbu. Središnja služba HZMO-a poništava prvostupanjsko rješenje te predmet vraća Područnoj službi u Sisak na ponovno postupanje. Prvostupanjsko tijelo još jednom – 9. listopada 2000. – odbija zahtjev podnositeljice. Stranka ponovo ulaže žalbu koju drugostupanjsko tijelo usvaja i ponovo ukida osporeno rješenje. Predmet se vraća Područnoj službi u Sisku na ponovni postupak. Rečeno tijelo po treći put, 22. kolovoza 2001., odbija zahtjev stranke. Stranka po treći put ulaže žalbu i treći put uspijeva osporiti prvostupanjsko rješenje.

U rješenju Središnje službe HZMO-a (s datumom od 15. studenog 2001.) nalaže se Područnoj službi u Sisku da ispita je li u spornom razdoblju podnositeljica primala mirovinu od vlasti koje su kontrolirale okupirana područja.

Zbog tzv. »šutnje administracije« podnositeljica je 16. svibnja 2002. uložila žalbu. Naime, u dvomjesečnom roku prvostupanjsko tijelo nije donijelo rješenje o zahtjevu stranke. U nastavku postupka niti Središnja služba HZMO-a nije u zakonskom roku – također dvomjesečnom – donijela odluku o žalbi gđa Božić. Nastavno pokrenuti upravni spor obustavljen je kao posljedica povlačenja tužbe. Na povlačenje tužbe presudno je utjecalo donošenje rješenja od prvostupanjskog tijela tijekom siječnja 2003. U istom rješenju zahtjev podnositeljice djelomično je usvojen. Usvajanje se, isključivo, odnosilo na obroke mirovine dospjele do 1. listopada 1994. Podnositeljica je i ovaj put uložila žalbu koju je Središnja služba HZMO-a odbila. Potonje rješenje osporeno je pred Upravnim sudom RH tužbom od 1. srpnja 2003. Krajem siječnja 2005. Upravni sud RH odbio je tužbu podnositeljice. Protiv te presude gđa Božić je 7. ožujka 2005. podnijela ustavnu tužbu o kojoj Ustavni sud RH još uvijek nije donio odluku.

Konačno, gđa Božić podnosi tužbu Europskom sudu za ljudska prava (u nastavku teksta: Sud). Tužba je, između ostalog, zasnovana na tvrdnji da je opisanim postupanjem upravnih i sudskih vlasti došlo do povrede podnositeljicinih prava iz čl. 6. st. 1. odnosno iz čl. 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u nastavku teksta: Konvencija).

Relevantno pravo i praksa

I. Relevantno domaće pravo

Kao relevantno pravo Sud je označio čl. 29. st. 1. Ustava RH (u kojem je sadržano pravo na pravično suđenje unutar razumnog roka) kao i odgovarajuće odredbe Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH (čl. 63.), zatim Zakona o općem upravnom postupku (čl. 218., 246., 247.) te konačno Zakona o upravnim sporovima (čl. 26., 42. te 64.).

II. Praksa Ustavnog suda RH

Na primjeru postupanja Ustavnog suda RH u slučaju U-III A/635/2004 Europski sud za ljudska prava zaključio je da Ustavni sud RH nastavlja ustaljenu praksu prema kojoj taj hrvatski forum za procjenu postojanja

povrede prava na suđenje u razumnom roku (čl. 29., st. 1. Ustava RH) relevantnim vidi isključivo postupanje sudskih tijela. Vrijeme trajanja upravnih postupaka Ustavni sud RH ne uzima u obzir uz obrazloženje da hrvatski zakoni koji uređuju upravni postupak sadržavaju predmnjevu o odbijanju zahtjeva stranke u slučaju da o tom zahtjevu upravne vlasti ne donesu odluku u zakonskom roku. Stoga je u svim sličnim slučajevima (a navode se još odluke Ustavnog suda RH u predmetima U-III-2467/2001 te U-IIA/3638/2003) Ustavni sud RH uzimao kao relevantno isključivo razdoblje od podizanja tužbe pred Upravnim sudom RH do podnošenja ustavne tužbe. U svim navedenim slučajevima Ustavni je sud RH, stoga, odbijao ustavne tužbe.

Iz obrazloženja presude

I. Navodna povreda čl. 6. st. 1. Konvencije

Podnositeljica tužbe tvrdi da duljina postupka nije bila u skladu sa zahtjevom »razumnog roka« propisanim u članku 6. st. 1. Konvencije koji glasi: »Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ... svatko ima pravo da ... sud ... u razumnom roku ispita njegov slučaj ...« (par. 24. presude Suda)

Vlada pobija tu tvrdnju. (par. 25.)

Što se tiče razdoblje koje treba uzeti u obzir, Sud najprije primjećuje da je upravni postupak započeo 18. rujna 1997. te da je 14. lipnja 1999. Ured u Sisku donio odluku kojom je odbio tužiteljičin zahtjev. Ipak, razdoblje koje se treba uzeti u razmatranje počelo je tek 9. srpnja 1999. kad je tužiteljica podnijela žalbu protiv te odluke s obzirom na to da je tada nastao »spor« u smislu čl. 6. To razdoblje još nije završilo. Ono traje već gotovo sedam godina. Tijekom tog razdoblja doneseno je osam odluka, a slučaj je bio ispitivan na tri jurisdikcijska stupnja. (par. 26.)

A. Dopuštenost

Vlada je pozvala Sud da pritužbu odbaci, i to na osnovi toga što je podnositeljica pritužbe propustila iscrpiti domaće pravne lijekove kao što je to propisano čl. 35. st.1. Konvencije ... Podnositeljica je imala mogućnost podnijeti ustavnu tužbu prema čl. 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu (u nastavku teksta: UZUS) i tako iznijeti svoju pritužbu zbog duljine postupka u razdoblju između 1. srpnja 2003. i 27. siječnja 2005. ... dok se po

njezinoj tužbi vodio postupak pred Upravnim sudom. Međutim, ona to nije učinila. (par. 27.)

Vlada je priznala da Ustavni sud, odlučujući o ustavnoj tužbi glede duljine trajanja postupka vođenog pred Upravnim sudom, nije uzeo u obzir razdoblje tijekom kojeg se postupak vodio pred upravnim tijelima ... Vlada je to obrazložila time što je hrvatski pravni sustav predviđao pravne lijekove kojima su se učinkovito sprječavala odugovlačenja upravnog postupka u dijelu u kojem se vodi pred upravnim tijelima ... S tim u vezi ... ističe se da je Sud već utvrdio slična pravna sredstva, učinkovita u smislu čl. 35. st. 1. Konvencije (vidjeti predmet *Pallanich v. Austria* ...). Zbog toga Vlada tvrdi da je bilo razumljivo da se Ustavni sud u svojem ispitivanju ograničio na duljinu trajanja upravnog postupka pred Upravnim sudom. (par. 28.)

Podnositeljica tužbe pobija tu tvrdnju. Ona osobito ističe da je podnošenje ustavne tužbe prema čl. 63. UZUS-a bilo moguće tek u ožujku 2002., daleko nakon što je podnijela tužbu Sudu. (par. 29.)

Sud podsjeća da je ustavnu tužbu, na temelju čl. 63. UZUS-a, priznao kao djelotvorno pravno sredstvo u odnosu na duljinu trajanja postupka koji se još uvijek vodi u Hrvatskoj (vidjeti predmet *Slaviček v. Hrvatska*). Nadalje, u njegovoj odluci u predmetu *Nogolica* ... Sud je smatrao da su postojale posebne okolnosti koje su opravdavale odstupanje od općeg pravila o iskorištenosti domaćih pravnih lijekova (prema kojem pitanje iskorištenosti treba biti određeno u odnosu na datum kad je tužba bila podnesena Sudu). (par. 30.)

Sud ne vidi razlog za odstupanje od ustaljene sudske prakse u odnosu na građanski i kazneni postupak. Ipak, u svjetlu kasnije prakse Ustavnog suda... nalazi nužnim preispitati tu praksu u odnosu na upravni postupak. (vidjeti predmet *Jeftić v. Hrvatska* i predmet *Barbača v. Hrvatska*) (par. 31.)

S tim u vezi, Sud ponavlja da je pravni lijek, dostupan stranci u domaćem pravu za isticanje pritužbe na duljinu trajanja postupka, djelotvoran ... u smislu čl. 13. i 35. st. 1. Konvencije samo ako je njime moguće obuhvatiti sve stadije postupka na koji se pritužba odnosi, i tako, na isti način kao što je to učinjeno i odlukama donesenim od strane Suda, uzeti u obzir njihovo ukupno trajanje (vidjeti predmete *Wyszczelski v. Poljska*, *Raguž v. Hrvatska*, *Majewski v. Poljska*, *Kopecka v. Slovačka*, *Bako v. Slovačka*). (par. 32.)

Što se pitanja početka postupka tiče, Sud ponovo podsjeća da ... kada je prema domaćem zakonodavstvu podnositelj tužbe dužan prije obraćanja

Sudu iscrpiti upravni postupak, tada se trajanje tog postupka mora uključiti u izračun ukupnog trajanja postupka, u smislu čl. 6. Konvencije (vidjeti, primjerice, predmet *Kiurkchian v. Bugarska*). (par. 33.)

Netom spomenuta praksa... upućuje na to da Ustavni sud, kad odlučuje o ustavnoj tužbi koja se odnosi na trajanje postupka koji se vodi pred Upravnim sudom, ne uzima u obzir njegovo ukupno trajanje. On isključuje razdoblje tijekom kojeg se slučaj vodio pred upravnim tijelima zbog raspoloživosti posebnog sredstva namijenjenog ubrzanju postupka pred tim tijelima (vidjeti predmet *Štajcar v. Hrvatska*). Taj se pristup Ustavnog suda razlikuje od onoga koji ima Sud utoliko što se ne odnosi na sve stadije postupka. Iz toga proizlazi da se ustavna tužba ne može smatrati djelotvornim pravnim sredstvom u odnosu na duljinu trajanja upravnog postupka. (par. 34.)

Međutim, Sud nadalje ponavlja da čak i ako pojedinačni pravni lijek sam, ne odgovara u potpunosti ... zahtjevu »djelotvornosti«, to može biti slučaj sa skupom pravnih sredstava predviđenih domaćim pravom (vidjeti, kao najnoviji izvor prava, predmet *Lukenda v. Slovenija*). Dakle, preostaje ispitati je li se skupom pravnih sredstava, kao što to Vlada tvrdi, mogao zadovoljiti zahtjev djelotvornosti sukladno čl. 35. st. 1. Konvencije. (par. 35.)

S tim u vezi Sud najprije ističe da su u ovom slučaju upravna tijela donijela sedam odluka. Pritom zakonski rokovi nisu uvijek bili striktno poštovani. Unatoč tome, dulje trajanje postupka samo je djelomično rezultat propuštanja donošenja odluka u roku u kojem su to tijela bila dužna učiniti. Prema stajalištu Suda, glavni uzrok odugovlačenja ... sastojao se u nedostatku postupovnog sustava koji je dopuštao neprestano vraćanje predmeta na ponovno postupanje, a zbog nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja (vidjeti, *mutatis mutandis*, predmet *Wierciszewska v. Poljska*). S obzirom na to da žalba i tužba zbog šutnje administracije nisu namijenjene, a niti podobne otklanjanju tog nedostatka, Sud nije u mogućnosti zaključiti da bi se njihovom uporabom, u okolnostima ovog slučaja, povećala djelotvornost ustavne tužbe. Budući da se ustavna tužba zasebno ne može smatrati djelotvornim pravnim sredstvom u odnosu na duljinu trajanja upravnog postupka, proizlazi da se od tužiteljice nije ni moglo očekivati da podnese takvu tužbu te se stoga Vladin prigovor mora odbiti.

U tom smislu, nije nužno da Sud u ovom predmetu odluči bi li skup pravnih sredstava na koji se Vlada poziva pod drukčijim okolnostima ispunio zahtjev iz čl. 35. st. 1. Konvencije. (par. 36.)

Sud nadalje ističe da tužba nije očito neosnovana, a u smislu čl. 35. st. 3. Konvencije. Također ističe da ona nije nedopuštena niti prema bilo

kojoj drugoj osnovi. Stoga tužba mora biti proglašena dopuštenom. (par. 37.)

B. Meritum

Sud ponavlja da se razumnost duljine trajanja postupka mora ocjenjivati u svjetlu okolnosti slučaja i s obzirom na sljedeće kriterije: složenost slučaja, ponašanje podnositelja pritužbe i nadležnih vlasti te s obzirom na interese tužitelja koji su sporni ... Sud ponavlja da je u mirovinskim sporovima potrebna posebna revnost ... (par. 38.)

Sud prihvaća da je slučaj uključivao određeni stupanj činjenične složenosti. Također smatra da je podnositeljica tužbe pokazala određenu nemarnost pri korištenju sredstava predviđenih za ubrzanje upravnog postupka jer nije podnosila žalbe zbog šutnje administracije svaki put kad su upravna tijela prekoračila zakonski rok za donošenje svojih odluka ... Međutim, niti složenošću slučaja, niti postupanjem podnositeljice tužbe ne može se objasniti trajanje postupka od gotovo sedam godina. Kao što je to već prije istaknuto, odugovlačenje je, uglavnom, bilo prouzročeno neprestanim vraćanjem predmeta na ponovno postupanje te se ono ponajprije ima pripisati upravnim tijelima. (par. 39.)

Sud je često utvrđivao kršenja čl. 6. Konvencije u slučajevima u kojima se pojavljuju ista sporna pitanja kao i u ovom slučaju (vidjeti predmet *Pavlyulynets v. Ukrajina*). Proučivši sav materijal koji mu je dostavljen, Sud smatra da Vlada nije iznijela niti jednu činjenicu niti argument koji bi ga mogli uvjeriti u to da dođe do drukčijeg zaključka u ovom slučaju. (par. 40)

Sukladno tome Sud smatra da je u ovom slučaju trajanje postupka bilo predugo te da je stoga ispunjen zahtijev »razumnog roka«. Dakle, došlo je do povrede čl. 6. st 1. Konvencije. (par. 41.)

II. Navodna povreda članka 13. Konvencije

Podnositeljica tužbe također navodi da nije imala djelotvoran pravni lijek u odnosu na duljinu trajanja netom spomenutog upravnog postupka. ... Poziva se na čl. 13. Konvencije koji glasi:

»Svatko čija su prava i slobode zajamčena Konvencijom povrijeđena ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom čak i slučaju kad su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu.« (par. 42.)

Sud ponavlja da čl. 13. jamči djelotvorno pravno sredstvo pred domaćim upravnim tijelima zbog navodnog kršenja zahtjeva iz čl. 6. st. 1. prema kojem se predmeti imaju raspraviti u razumnom roku (vidjeti odluku u predmetu *Kudla v. Poljska*). S tim u vezi, Sud upućuje na prethodne nalaze (par. 30.–36.) glede iscrpljenosti pravnih sredstava u domaćem pravu. S obzirom na to, Sud nalazi da je u ovom slučaju došlo do kršenja čl. 13. Konvencije. (par. 45.)

III. Primjena članka 41. Konvencije

A. Šteta

Podnositeljica pritužbe potražuje 600.000 kuna na ime materijalne štete i 100.000 kuna na ime nematerijalne štete (par. 47.)

Sud ne nalazi nikakvu uzročnu vezu između utvrđene povrede i navodne materijalne štete, stoga odbija dotični zahtjev. S druge strane, tužiteljici dosuđuje 1.500 eura na ime nematerijalne štete. (par. 49.)

B. Troškovi i izdaci

Podnositeljica tužbe također potražuje 16.592 kune za troškove i izdatke koje je pretrpjela pred domaćim vlastima. (par. 50.)

U skladu s praksom Suda podnositeljica tužbe ima pravo na naknadu svojih troškova i izdataka u mjeri u kojoj je dokazala da su oni stvarno i nužno nastali kao i da su bili razumni s obzirom na njihov iznos. U konkretnom slučaju, uzevši u obzir informacije koje posjeduje kao i netom navedene kriterije, Sud smatra razumnim dosuditi iznos od 500 eura na ime troškova i izdataka u domaćem postupku ... (par. 52.)

Zbog svih navedenih razloga Sud jednoglasno odlučuje

1. *da je ostatak tužbe dopušten;*
2. *da je došlo do povrede čl. 6. st. 1. Konvencije;*
3. *da je došlo do povrede čl. 13. Konvencije;*
4. *da je*
 - a) *tužena država dužna podnositeljici tužbe platiti, u roku 3 mjeseca od dana konačnosti presude, a prema čl. 44. st. 2. Konvencije, slijedeće iznose konvertirane u nacionalnu valutu tužene države prema tečaju važećem na dan isplate:*
 - (i) *1.500 eura (tisuću pet stotina eura) na ime nematerijalne štete;*
 - (ii) *500 eura (petsto eura) na ime troškova i izdataka;*

- (iii) svaki porez koji može biti zaračunan na navedene iznose...
5. odbija ostatak zahtjeva podnositeljice za pravednom naknadom.

*Preveli i priredili Martina Bastić**
*i Ivan Šprajc***

* Martina Bastić, sudska savjetnica Prekršajnog suda u Zagrebu (legal advisor at the Misdemeanor Court, Zagreb)

** Mr. sc. Ivan Šprajc, viši predavač Društvenog veleučilišta u Zagrebu (lecturer at the Zagreb Social Sciences Polytechnics, Croatia)