

POVREDE PRAVA ZAJAMČENIH EUROPSKOM KONVENCIJOM ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA UTVRĐENE U PODRUČJU UPRAVNOG PRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ – IZABRANE PRESUDE EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Mr. sc. Zvonimir Mataga*
Franka Viljac Herceg, mag. iur.**

UDK 341.231.1::342.9(497.5)
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.1.14>
Ur.: 22. siječnja 2025.
Pr.: 5. veljače 2025.
Stručni rad

Sažetak

Sustav zaštite ljudskih prava uspostavljen Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ostvaruje se kroz nadležnost Europskog suda za ljudska prava da ispituje pojedinačne zahtjeve u kojima se podnositelji žale na povrede Konvencijom zajamčenih prava, te kroz djelovanje Odbora ministara Vijeća Europe u izvršenju presuda ESLJP-a. Članak prikazuje odabrane presude u predmetima protiv Republike Hrvatske u kojima je ESLJP utvrdio povrede konvencijskih prava nastale u području upravnog prava, kao i tijek izvršenja tih presuda. Cilj prikaza je ukazati na utjecaj sustava zaštite ljudskih prava uspostavljenog Konvencijom na rad upravnih tijela i upravnih sudova. Autori zaključuju da taj utjecaj značajno i izravno doprinosi procesu konstitucionalizacije hrvatskog upravnog prava.

Ključne riječi: *Europski sud za ljudska prava; Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda; upravno pravo; izvršenje presuda; konstitucionalizacija upravnog prava.*

1. UVOD

Sustav zaštite ljudskih prava uspostavljen Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda¹ (u daljnjem tekstu: Konvencija) ostvaruje se

* Mr. sc. Zvonimir Mataga, sudski savjetnik, Europski sud za ljudska prava; zvonimir.mataga@echr.coe.int. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-7260-7203>.

** Franka Viljac Herceg, mag. iur., sudska savjetnica, Europski sud za ljudska prava; franka.viljac@echr.coe.int. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-2231-9127>.

1 Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 1/06., 13/17.

kroz djelovanje dvaju tijela: Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP), koji ispituje pojedinačne zahtjeve u kojima se podnositelji žale na povrede Konvencijom zajamčenih prava, te Odbora ministara Vijeća Europe (u daljnjem tekstu: Odbor ministara) koji nadgleda izvršenje presuda ESLJP-a.² Vezano za postupanje upravnih tijela i upravnih sudova u Republici Hrvatskoj, ESLJP je do sada u nemalom broju svojih presuda utvrdio povrede prava zajamčenih Konvencijom,³ pri tome identificirajući propuste i pogreške tih tijela i sudova koje su dovele do povreda. U postupcima izvršenja presuda, Odbor ministara je zatim razmotrio jesu li nacionalna tijela adresirala navedene propuste i pogreške.⁴

Naime, u postupku izvršenja presuda protiv Republike Hrvatske, Ured zastupnika Republike Hrvatske pred ESLJP-om⁵ (u daljnjem tekstu: Vlada) podnosi akcijski plan – dokument u kojem se izlažu pojedinačne i opće mjere koje se poduzimaju na nacionalnoj razini radi izvršenja presude. Pojedinačne mjere (primjerice, obnova postupka) poduzimaju se radi otklanjanja posljedica povrede u konkretnom slučaju. Opće mjere (primjerice provođenje edukacija, a ponekad i zakonskih izmjena i promjena u praksi tijela i sudova) poduzimaju se kako bi se spriječilo ponavljanje istovrsnih povreda u budućim slučajevima. Kada su sve mjere poduzete, Vlada dostavlja Odboru ministara akcijsko izvješće o njihovoj provedbi. Ako Odbor ministara zaključi da su nacionalna tijela poduzela sve prikladne mjere, postupak izvršenja okončava se završnom rezolucijom.⁶

U radu su prikazane odabrane presude u kojima je ESLJP utvrdio povrede konvencijskih prava u predmetima protiv Republike Hrvatske iz područja upravnog prava, kao i tijek izvršenja tih presuda, i to u odnosu na pravo na pravično suđenje, slobodu udruživanja, zabranu diskriminacije te zaštitu imovine. Cilj ovog prikaza je ukazati na utjecaj sustava zaštite ljudskih prava uspostavljenog Konvencijom na rad upravnih tijela i upravnih sudova te ocijeniti njegov doprinos željenom procesu konstitucionalizacije hrvatskog upravnog prava.⁷

2 Članak 46. stavak 1. Konvencije uspostavlja obvezu države da izvrši presudu ESLJP-a koja se na nju odnosi.

3 Navedeno ne znači da je Hrvatska među lošijim europskim zemljama po kvaliteti pravosuđa niti da su spomenute presude, same po sebi, pokazatelj općeg stanja u sudovanju. Alen Rajko, *Odluke Europskog suda za ljudska prava u predmetima protiv Hrvatske – šamaranje ili sudbeni dijalog*, *Ius-Info*, pristup 28. listopada 2024., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/odluke-europskog-suda-za-ljudska-prava-u-predmetima-protiv-hrvatske-samaranje-ili-sudbeni-dijalog-44691>. Za primjere pozitivnih utvrđenja ESLJP-a u predmetima protiv Hrvatske vidi publikaciju *Pozitivna utvrđenja Europskog suda za ljudska prava u hrvatskim predmetima – presude i odluke u kojima nije utvrđena povreda Konvencije*, pristup 28. listopada 2024., <https://uredzastupnika.gov.hr>.

4 U presudama u kojima utvrdi da je povrijeđena neka odredba Konvencije, ESLJP najčešće ne nameće državi konkretne obveze u postupku izvršenja, već joj prepušta da sama utvrdi prikladne mjere vodeći računa o okolnostima predmeta.

5 Podaci o Uredu zastupnika se mogu pronaći na *Ured zastupnika*, pristup 28. listopada 2024., <https://uredzastupnika.gov.hr>.

6 Podaci o izvršenju presuda ESLJP-a mogu se pronaći na *HUDOC-EXEC*, pristup 28. listopada 2024., <https://hudoc.exec.coe.int>.

7 Izražena mišljenja autora u ovom članku isključivo su njihova osobna.

Naime, u pravnoj literaturi je postavljena teza da je hrvatska uprava preskočila bitnu etapu razvoja u kojoj se cjelokupno upravno pravo u razvijenim zapadnim demokracijama počelo temeljiti i sagledavati kroz zaštitu individualnih (temeljnih) prava. Takav je manjkavi razvitak doveo do nedostatka upravne svijesti o značenju nacionalnog ustava za upravni život zemlje, a time i do neprepoznavanja ili pak neprihvatanja zahtjeva koji proizlaze iz europskog koncepta zakonitosti upravnog djelovanja, koji proizlazi iz hrvatskog Ustava i koji je inherentan demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava. Zato se smatra da je prva zadaća hrvatskog upravnog prava podvrgavanje procesu konstitucionalizacije, tj. restrukturiranja na osnovama vrijednosnog sustava temeljnih prava.⁸

2. PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

Pravo na pravično suđenje zajamčeno je člankom 6. stavkom 1. Konvencije⁹ koji sadrži određena postupovna jamstva koja se primjenjuju u svim sporovima u kojima se odlučuje o pravima i obvezama građanske naravi (tzv. građanskopravni aspekt članka 6.) ili o optužbi za kazneno djelo (tzv. kaznenopravni aspekt članka 6.). Neka od tih jamstava su izrijeком propisana, poput prava na neovisnost i nepristranost suda, prava na sud ustanovljen zakonom, prava na suđenje u razumnom roku i javnosti postupka, dok je neka od njih ESLJP iščitao kao pojedine aspekte prava na pravično suđenje, poput prava na pristup sudu, načela saslušanja i ravnopravnosti stranaka te kontradiktornosti postupka, prava na obrazloženu odluku, prava na usmenu raspravu itd. U članku 6. stavcima 2. i 3. Konvencije sadržana su dodatna postupovna jamstva primjenjiva samo u postupcima u kojima se odlučuje o optužbi za kazneno djelo. U predmetima iz područja upravnog prava članak 6. Konvencije najčešće se primjenjuje u njegovom građanskopravnom aspektu.

2.1. Povrede prava na pristup sudu

Predmet *Hrvatín*¹⁰ ticao se nemogućnosti podnositeljice da u upravnom sporu ospori nalaz inspekcije na kojem se temeljilo njezino razrješenje s dužnosti

8 Jasna Omejec, „Hrvatska uprava – od socijalističkog do europskog koncepta zakonitosti“, u: *Hrvatsko-francuski upravniopravni dani. Hrestomatija I – opći dio: Javna uprava Journées juridiques et administratives franco-croates. Miscellanea I – partie générale: L'administration publique*, ur. Marc Gjidara, Damir Aviani i Bosiljka Britvić Vetma (Split i Pariz: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Sveučilište Pantheon Assas, Državni savjet Republike Francuske, 2016.): 133-135.

9 Članak 6. stavak 1. Konvencije glasi: „Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.“

10 ESLJP, *Hrvatín protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 15655/19 od 25. lipnja 2024.

ravnateljice javne ustanove. Podnositeljica je bila ravnateljica Doma za psihički bolesne odrasle osobe. Inspekcija Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi ustanovila je niz nepravilnosti u radu Doma nakon čega je Ministarstvo rješenjem naložilo njihovo otklanjanje. Podnositeljica, kao ravnateljica, i upravno vijeće Doma proveli su većinu mjera za otklanjanje nepravilnosti, ali se s jednim dijelom nalaza inspekcije nisu slagali, smatrajući da je inspekcija u tom dijelu bila prekoračila svoje ovlasti. Podnositeljica je, stoga, u ime Doma pokrenula upravni spor protiv rješenja Ministarstva. No, nedugo zatim Ministarstvo ju je rješenjem razriješilo dužnosti ravnateljice i imenovalo novog ravnatelja jer nije bila postupila po rješenju o otklanjanju nepravilnosti. Novoimenovani je ravnatelj potom povukao tužbu koju je u ime Doma bila podnijela podnositeljica pa je rješenje o otklanjanju nepravilnosti postalo pravomoćno.

Podnositeljica je u međuvremenu pokrenula upravni spor protiv rješenja kojim je bila razriješena dužnosti ravnateljice, smatrajući da nije mogla biti razriješena samo zato što je odbila postupiti po prethodnom rješenju o otklanjanju nepravilnosti koje su ona i upravno vijeće Doma smatrali nezakonitim. No, Visoki upravni sud je zauzeo stav da u tom upravnom sporu nije ovlašten preispitivati zakonitost prethodnog rješenja Ministarstva o otklanjanju nepravilnosti jer je ono postalo pravomoćno. Stoga je odbio tužbu podnositeljice. Ona je zatim podnijela ustavnu tužbu protiv presude Visokog upravnog suda, ali je njezinu ustavnu tužbu Ustavni sud odbio.

Podnositeljica se pred ESLJP-om, između ostalog, žalila da joj je protivno članku 6. Konvencije bilo onemogućeno učinkovito sudsko preispitivanje rješenja kojim je bila razriješena dužnosti ravnateljice. ESLJP je smatrao da je zakonitost naloženih mjera, utemeljenih na nalazu inspekcije, bilo prethodno pitanje od presudne važnosti za odlučivanje o tome je li razrješenje podnositeljice bilo zakonito. No, upravo je u odnosu na to prethodno pitanje Visoki upravni sud zaključio da ga nije ovlašten preispitivati, jer je upravni spor u kojem je ono bilo glavno pitanje već bio pravomoćno okončan. To ne bi bilo problematično da je pitanje bilo meritorno ispitano u prethodnom upravnom sporu, što se nije dogodilo samo zato jer je, nakon razrješenja podnositeljice, novoimenovani ravnatelj povukao tužbu u tom upravnom sporu. U tim je okolnostima ESLJP zaključio da podnositeljica, bez svoje krivnje, nije mogla učinkovito osporiti odluku o svom razrješenju, te da joj je time bilo povrijeđeno pravo na pristup sudu. U trenutku pisanja ovog rada, Vlada još nije podnijela akcijski plan / izvješće u postupku izvršenja ove presude.

Od ostalih predmeta iz domene upravnog prava u kojima je ESLJP našao povredu prava na pristup sudu vrijedi spomenuti sljedeće predmete: *Kardoš*,¹¹ u kojem je Upravni sud odlučio o pogrešnom upravnom aktu umjesto onog kojeg je podnositeljica pobijala, *Zustović*,¹² u kojem su upravni sudovi odlučili da svaka stranka snosi svoje troškove upravnog spora iako je podnositeljica bila uspjela u sporu i *Croatia bus*,¹³ u kojem podnositelj nije mogao pobijati odluku Hrvatske

11 ESLJP, *Kardoš* protiv Hrvatske, br. zahtjeva 25782/11 od 26. travnja 2016.

12 ESLJP, *Zustović* protiv Hrvatske, br. zahtjeva 27903/15 od 22. travnja 2021.

13 ESLJP, *Croatia Bus* d. o. o. protiv Hrvatske, br. zahtjeva 12261/15 od 2. lipnja 2022.

gospodarske komore o usklađivanju voznih redova koja je bila preduvjet za izdavanje dozvole za obavljanje autoprijevoza na određenoj liniji.

2.2. Povreda prava na usmenu raspravu

U predmetu *Idžanović*¹⁴ podnositelj je radio na gradilištu gdje se u jednom trenutku bio popeo na bager u namjeri da iz njega uzme određene dokumente vezane uz posao koji je obavljao. Silazeći s bagera, pao je i ozlijedio se. Pred Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje (u daljnjem tekstu: HZZO) pokušao je ostvariti svoje pravo na naknadu zbog ozljede na radu. No, njegov je zahtjev odbijen s obrazloženjem da penjanje na bager s kojeg je pao nije spadalo u njegove radne zadatke, stoga se nije radilo o ozljedi na radu.

Podnositelj je zatim pokrenuo upravni spor pred Visokim upravnim sudom. Žalio se da u upravnom postupku pred HZZO-om uopće nije bio saslušan kako bi razjasnio zbog čega se bio penjao na bager. Ujedno je zatražio da taj sud održi usmenu raspravu. U to je vrijeme još uvijek bio na snazi bivši savezni Zakon o upravnim sporovima iz 1977. kojeg je Republika Hrvatska preuzela kao svoj.¹⁵ Visoki upravni sud je odbio podnositeljev zahtjev da održi usmenu raspravu pozivajući se na članak 34. istog zakona¹⁶ smatrajući je nepotrebnom, a u konačnici je odbio podnositeljevu tužbu.

Pred ESLJP-om podnositelj se žalio, oslanjajući se na članak 6. Konvencije, da postupak nije bio pravičan jer nije bila održana usmena rasprava. ESLJP je smatrao da je ključno pitanje u postupku pred domaćim tijelima bilo činjenične naravi, naime, jesu li podnositeljevi radni zadaci od njega zahtijevali da se popne na stroj s kojeg je pao. O rješenju tog činjeničnog pitanja ovisilo je može li se navedena ozljeda pravno kvalificirati kao ozljeda na radu. Iako ZUS/77 nije obvezivao Visoki upravni sud da održi usmenu raspravu, u skladu s ustaljenom praksom ESLJP-a, ona je mogla biti isključena samo u iznimnim okolnostima. Visoki upravni sud nije naveo takve okolnosti, niti je obrazložio zašto je podnositeljevo saslušanje smatrao irelevantnim. ESLJP je stoga zaključio da neodržavanje usmene rasprave nije bilo opravdano, uslijed čega je došlo do povrede članka 6. Konvencije. Na temelju presude ESLJP-a je došlo, na prijedlog podnositelja, do obnove upravnog spora. U obnovljenom sporu Visoki upravni sud je ukinuo rješenje HZZO-a, nakon čega je u upravnom postupku HZZO u dva navrata saslušao podnositelja te mu je prvostupanjskim rješenjem priznao pravo na novčanu naknadu zbog ozljede na radu.

14 ESLJP, *Idžanović* protiv Hrvatske, br. zahtjeva 67705/14 od 9. srpnja 2020.

15 Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, br. 4/77., 36/77., Narodne novine, br. 53/91., 9/92., 77/92. (u daljnjem tekstu: ZUS/77.).

16 Taj je članak propisivao da o upravnim sporovima sud rješava u nejavnoj sjednici (stavak 1.), ali da zbog složenosti sporne stvari, ili ako inače nađe da je to potrebno radi boljeg razjašnjenja stanja stvari, sud može odlučiti da se održi usmena rasprava (stavak 2.). Iz istih je razloga i stranka mogla predložiti da se održi usmena rasprava (stavak 3.).

2.3. *Povrede načela ravnopravnosti stranaka i kontradiktornosti postupka*

U predmetu *Letinčić*¹⁷ podnositelj zahtjeva je u upravnom postupku tražio priznavanje prava na obiteljsku invalidninu na temelju samoubojstva svog oca, navodeći da je do samoubojstva došlo radi psihičke bolesti od koje je otac obolio uslijed sudjelovanja u Domovinskom ratu. Odjel za branitelje Grada Zagreba je zatražio vještačenje od zdravstvene ustanove koja je bila ovlaštena za vještačenje psihičkih poremećaja branitelja (u daljnjem tekstu: Ustanova). U svom nalazu i mišljenju, Ustanova je zaključila da se samoubojstvo podnositeljevog oca nije moglo pripisati njegovom sudjelovanju u ratu. Nalaz Ustanove nije proslijeđen podnositelju zahtjeva. Odjel za branitelje je odbio podnositeljev zahtjev referirajući se na nalaz Ustanove. Ministarstvo branitelja i međugeneracijske solidarnosti je odbilo podnositeljevu žalbu, a 2008. godine Upravni sud je odbio podnositeljevu tužbu kao neosnovanu. Ustavni sud je odbacio njegovu ustavnu tužbu.

Pred ESLJP-om podnositelj se žalio na nepravичnost postupka za priznavanje prava na obiteljsku invalidninu iz razloga što mu, između ostalog, nije bila pružena prilika da učinkovito u njemu sudjeluje. ESLJP je primijetio da je nalaz Ustanove imao odlučujuću ulogu u ocjeni podnositeljevog zahtjeva za obiteljsku invalidninu. U tom je smislu istaknuo da članak 6. Konvencije ne priječi nacionalnim sudovima da se oslone na vještački nalaz kojeg je pripremila specijalizirana javna ustanova, kada predmet postupka tako zahtijeva. Međutim, vještak koji sudjeluje u postupku mora biti neutralan, a u postupku se moraju poštivati načela kontradiktornosti i ravnopravnosti stranaka. ESLJP je zaključio da neutralnost vještaka koji su izradili nalaz u podnositeljevom postupku nije objektivno bila dovedena u pitanje samim time što su vještaci bili zaposleni u Ustanovi koju je Ministarstvo branitelja odredilo da vještači psihičke poremećaje branitelja za potrebe ostvarivanja socijalnih prava, posebice imajući na umu činjenicu da je nalaz izradio tim od troje iskusnih vještaka koji su po zakonu bili dužni dati nepristrano mišljenje o pitanju iz svoje specijalnosti.

Međutim, ESLJP je primijetio da podnositelj zahtjeva nije bio uključen u postupak pribave nalaza Ustanove. Utvrdio je da podnositelj nije imao priliku zajamčenu nacionalnim pravom da sazna i osvrne se na dokumente koje su razmotrili vještaci i da ispita saslušane svjedoke, te da je saznao za sadržaj nalaza tek nakon što je prvostupanjsko upravno tijelo odbilo njegov zahtjev za obiteljskom invalidninom. ESLJP je nadalje utvrdio da se drugostupanjsko upravno tijelo oglušilo na podnositeljeve pritužbe da nije imao priliku učinkovito sudjelovati u postupku i da je potrebno pribaviti nalaz stalnog sudskog vještaka psihijatra, te da je Upravni sud propustio otkloniti postupovne nedostatke iz upravnog postupka. S obzirom na to da je i Ustavni sud propustio ispraviti opisanu situaciju, ESLJP je zaključio da je u konkretnom predmetu došlo do povrede članka 6. Konvencije.

U izvršenju presude došlo je do obnove postupka, u kojem je Odjel za branitelje omogućio podnositelju da sudjeluje u postupku vještačenja, nakon čega mu je 2019. godine odbio zahtjev za obiteljsku invalidninu. Ministarstvo branitelja je 2021. godine potvrdilo prvostupanjsku odluku, a protiv tog rješenja podnositelj je u

17 ESLJP, *Letinčić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 7183/11 od 3. svibnja 2016.

ožujku 2021. godine pokrenuo upravni spor. U trenutku pisanja ovog članka, nije bilo informacija o ishodu upravnog spora.

U pogledu općih mjera koje bi trebale spriječiti istovrsne povrede u budućim predmetima, u svoja tri akcijska plana podnesena 2017., 2020. i 2021. godine, Vlada je istaknula da je presuda *Letinčić* prevedena, analizirana i dostavljena svim mjerodavnim nacionalnim tijelima. Upozorila je i na donošenja novog Zakona o upravnim sporovima iz 2010. godine¹⁸ koji je uveo dvostupanjsko upravno sudovanje, što je trebalo pomoći da se utvrđene povrede ne ponove. Prema navodima Vlade, Ministarstvo branitelja je 2011. godine promijenilo postupak ishoda vještačenja u predmetima sličnim onome podnositelja zahtjeva.¹⁹ Sve su ocjene zdravstvenih stanja u svrhu ostvarivanja socijalnih davanja 2014. godine prebačene na neovisno tijelo za vještačenje, a 2017. godine uveden je standardizirani obrazac koji sadrži zapis o postupku liječničkog pregleda, uključujući primjedbe stranaka i objašnjenja vještaka. Vlada je također navela da su Visoki upravni sud i Ustavni sud uskladili svoju sudsku praksu sa zahtjevima Konvencije. U trenutku pisanja ovog članka, postupak nadzora nad izvršenjem presude *Letinčić* još je uvijek u tijeku.

Primjenjujući načela iz presude *Letinčić*, ESLJP je u predmetima *Krunoslava Zovko*,²⁰ *Trbojević*,²¹ *Matozan*,²² *Tarabarić*²³ i *M.U.*²⁴ utvrdio da su podnositelji imali priliku učinkovito sudjelovati u postupcima pribave nalaza vještaka na temelju kojih je odlučeno o (njihovim)²⁵ zahtjevima za priznanje prava na bolovanje, na razmjerni dio invalidske mirovine, na obiteljsku mirovinu, na osobnu invalidninu, odnosno na invalidsku mirovinu, te stoga nije utvrdio povredu prava na pravičan postupak.

Međutim, u predmetu *Bosiljevac*²⁶ ESLJP je utvrdio da je Visoki upravni sud propustio otkloniti postupovne nedostatke iz upravnog postupka, u kojem podnositelj nije imao mogućnost učinkovito sudjelovati u pribavljanju nalaza vještaka koji su utvrdili da kod njega nije postojala opća nesposobnost za rad. Upravni spor je u konkretnom predmetu bio proveden prema ZUS/77, u kojem je Upravni sud u pravilu odlučivao na temelju činjenica utvrđenih u upravnom postupku. S obzirom na

18 Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21. (u daljnjem tekstu: ZUS/10).

19 Osnovana su dvostupanjska stručna povjerenstva. Prvostupanjski vještački nalaz temelji se na medicinskoj dokumentaciji umrlog člana obitelji, a drugostupanjsko vještačenje provodi se uz obvezno sudjelovanje člana obitelji umrlog.

20 ESLJP, *Krunoslava Zovko protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 56935/13 od 23. svibnja 2017.

21 ESLJP, *Trbojević protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 57228/13 od 15. svibnja 2018. (odluka o nedopuštenosti).

22 ESLJP, *Matozan protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 75112/14 od 29. rujna 2020. (odluka o nedopuštenosti).

23 ESLJP, *Tarabarić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 25824/14 od 29. rujna 2020. (odluka o nedopuštenosti).

24 ESLJP, *M.U.* protiv Hrvatske, br. zahtjeva 57597/17 od 3. listopada 2023. (odluka o nedopuštenosti).

25 U predmetu *M.U.* protiv Hrvatske upravni je postupak bio pokrenut na temelju zahtjeva podnositeljčine liječnice.

26 ESLJP, *Bosiljevac protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 3681/16 od 18. travnja 2023.

navedeno i na činjenicu da nije bilo dostupnih primjera da su se nalazi stalnih sudskih vještaka pribavljali na temelju prijedloga stranaka, ESLJP nije smatrao odlučnim što podnositelj u tužbi u upravnom sporu nije bio predložio pribavljanje mišljenja stalnog sudskog vještaka. ESLJP je stoga razlikovao ovaj predmet od predmeta protiv Republike Hrvatske gdje je primijenjen ZUS/10, a u kojima su stranke propustile predložiti pribavljanje nalaza stalnih sudskih vještaka da bi dokazale svoje tvrdnje.²⁷ Od ostalih predmeta iz domene upravnog prava u kojima je ESLJP našao povredu načela ravnopravnosti stranaka vrijedi spomenuti predmete *Hrdalo*²⁸ i *Maravić Markeš*,²⁹ koji su se ticali nedostavljanja odgovora na tužbu u upravnom sporu podnositeljima radi očitovanja.

2.4. *Povreda prava na obrazloženu odluku*

Predmet *Jaćimović*³⁰ ticao se lišenja prava na naknadu za vrijeme nezaposlenosti zbog toga što se podnositelj, koji je živio u Bosanskom Brodu, bio prestao javljati Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje (u daljnjem tekstu: HZMO) – Područnoj službi u Slavanskom Brodu. Naime, podnositelju je na temelju rješenja HZMO-a od 13. prosinca 1990. godine bilo priznato pravo na naknadu za vrijeme nezaposlenosti uz uvjet da se područnoj službi javlja jednom mjesečno. Podnositelj se zbog ratnih okolnosti prestao javljati HZMO-u u ožujku 1992., stoga mu je HZMO odmah prestao isplaćivati naknadu, a na temelju rješenja od 5. rujna 2000. i formalno mu je ukinuo pravo na tu naknadu, s učinkom od 31. ožujka 1992. godine. U pravnim lijekovima protiv tog rješenja, podnositelj je isticao da se zbog ratnog stanja nije bio u mogućnosti javljati HZMO-u. Međutim, ni HZMO, ni Upravni sud ni Ustavni sud, nisu mu odgovorili na taj argument, već su se usredotočili isključivo na činjenicu da se prestao javljati HZMO-u.

Pred ESLJP-om podnositelj se žalio, oslanjajući se na članak 6. Konvencije, da odluke domaćih tijela nisu bile dostatno obrazložene jer mu na njegov argument nije bilo odgovoreno. ESLJP je primijetio da su članak 128. tada važećeg Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju³¹ i mjerodavni podzakonski propis³² predviđali mogućnost da se naknada nastavi isplaćivati i za one mjesece u kojima se osiguranik nije mogao javljati HZMO-u zbog okolnosti koje su bile izvan njegove volje. Stoga je podnositeljev argument bio od odlučnog značaja za ishod postupka te je kao takav tražio izričit odgovor. Izostanak takvog odgovora doveo je do povrede njegovog prava na obrazloženu odluku, čime je povrijeđen članak 6. Konvencije.

27 Vidi primjerice gore citirani predmet *Trbojević* protiv Hrvatske, točka 39.

28 ESLJP, *Hrdalo* protiv Hrvatske, br. zahtjeva 23272/07 od 27. rujna 2011.

29 ESLJP, *Maravić Markeš* protiv Hrvatske, br. zahtjeva 70923/11 od 9. siječnja 2014.

30 ESLJP, *Jaćimović* protiv Hrvatske, br. zahtjeva 22688/09 od 31. listopada 2013.

31 Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju, Narodne novine, br. 26/83., 48/83., 5/86., 42/87., 34/89., 40/89., 57/89., 40/90., 9/91., 11/91., 26/93., 96/93., 44/94., 56/96. (u daljnjem tekstu: ZOMIO).

32 Statut Samoupravne interesne zajednice mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika Hrvatske, Narodne novine, br. 31/83., 53/85., 23/86., 52/86., 32/89., 48/89., 57/89., 58/90., 21/92., 116/93., 23/95.

Na temelju presude ESLJP-a došlo je, na prijedlog podnositelja, do obnove upravnog spora. U obnovljenom je postupku Visoki upravni sud odgovorio na argument podnositelja te zaključio da mu je pravo na naknadu plaće zbog nezaposlenosti trebalo biti ukinuto od 1. lipnja 1998. godine, jer su tek nakon toga datuma otpale prepreke da se redovito javlja nadležnoj područnoj službi HZMO-a.

2.5. Povreda zabrane arbitrarnosti u odlučivanju

U predmetu *Bulić*³³ radilo se o pretjerano formalističkom tumačenju bilateralnog ugovora između Hrvatske i Bosne i Hercegovine pri odbijanju podnositeljevog zahtjeva za invalidsku mirovinu u Hrvatskoj. Podnositelj je 1994. godine zadobio ozljede kada je, dok je bio na bojišnici kao pripadnik Hrvatskog vijeća obrane u Bosni i Hercegovini, u njegovoj blizini eksplodirala neprijateljska granata. U Bosni i Hercegovini ostvario je na temelju ozljeda status ratnog vojnog invalida te mu je priznato pravo na invalidninu. Pokrenuo je postupak u Hrvatskoj 2006. godine tražeći invalidsku mirovinu umanjenu za iznos invalidnine utvrđene u Bosni i Hercegovini. Naime, ugovorom sklopljenim 2005. godine između Hrvatske i Bosne i Hercegovine predviđena je takva mogućnost za pripadnike Hrvatskog vijeća obrane s hrvatskim državljanstvom, ukoliko je njihov invaliditet bio uzrokovan ranjavanjem ili zatočeništvom. Budući da su vještačenja pribavljena tijekom upravnog postupka u Hrvatskoj zaključila da je podnositeljev invaliditet bio uzrokovan psihičkom bolešću i „povredama“, umjesto „ranjavanjem“ kako se traži bilateralnim ugovorom, na temelju navedenog HZMO je odbio podnositeljev zahtjev za invalidsku mirovinu. Podnositelj se pred Upravnim sudom u Osijeku i Ustavnim sudom bezuspješno žalio na arbitrarnost predmetne odluke.

Zanimljivo je primijetiti da je u ovom predmetu Vlada podnijela izjavu kojom je priznala povredu podnositeljevog prava na pravično suđenje, ponudila platiti određenu naknadu i predložila ESLJP-u da izbriše zahtjev s liste predmeta, čemu se podnositelj usprotivio. ESLJP je odbio zahtjev Vlade, smatrajući da bi obnova postupka bila najprikladniji način ispravljanja navodne povrede, a prema tadašnjem ZUS/10 obnova je bila moguća samo na temelju presude ESLJP-a kojom je utvrđena povreda Konvencije. Međutim, u budućnosti prepreka za prihvaćanje Vladinih jednostranih priznanja povrede i za brisanje zahtjeva s popisa predmeta više ne bi trebalo biti, s obzirom na to da se prema članku 137. stavku 1. točki 1. Zakona o upravnim sporovima iz 2024.³⁴ omogućuje obnova upravnog spora i u situaciji kada je postupak pred ESLJP-om završen prijateljskim rješenjem na temelju članka 39. Konvencije, odnosno jednostranim Vladinim priznanjem povrede na temelju članka 62.A Poslovnika ESLJP-a.

U pogledu merituma, ključno je pitanje bilo je li zaključak nacionalnih tijela da je podnositelj u borbi u Bosni i Hercegovini pretrpio „povrede“, a ne „ranjavanje“, kako se traži bilateralnim ugovorom za dodjelu invalidske mirovine u Hrvatskoj, bio arbitraran ili očigledno nerazuman. ESLJP je primijetio da u podnositeljevu postupku

33 ESLJP, *Bulić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 32997/15 od 26. rujna 2023.

34 Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/24. (u daljnjem tekstu: ZUS/24).

ni nacionalna tijela ni vještaci nisu objasnili razliku između „povreda“ i „ranjavanja“, kao ni zbog čega je šteta koju je podnositelj pretrpio potpadala pod prvu kategoriju, a ne pod drugu.

Opravdavajući odluke nacionalnih tijela pred ESLJP-om, Vlada je tvrdila da su iste bile usklađene sa svrhom bilateralnog ugovora i s nacionalnom praksom. ESLJP je primijetio da bilateralni ugovor nije definirao pojam „ranjavanja“, te da je Vlada dostavila odluke upravnih tijela i upravnih sudova koje su tumačile da „ranjavanje“ u smislu bilateralnog ugovora nije isto što i „povrede“.

ESLJP je istaknuo da nije na njemu da ocijeni je li podnositelj pretrpio „ranjavanje“, kako se bilateralnim ugovorom traži za dodjelu invalidske mirovine u Hrvatskoj, već da je odgovor na to pitanje u cijelosti u nadležnosti nacionalnih sudova. U tom je pogledu primijetio da je Ustavni sud u brojnim svojim odlukama kritizirao tumačenje nacionalnih sudova koje razlikuje „povrede“ od „ranjavanja“, smatrajući ga umjetnim, pretjerano formalističkim i suprotnim cilju bilateralnog ugovora. Na temelju navedenog, ESLJP nije mogao drugačije nego zaključiti da je ocjena nacionalnih tijela, prema kojoj je podnositelj, koji je nastradao na bojišnici uslijed eksplozije neprijateljske granate, zadobio „povredu“, a ne „ranjavanje“, također bila arbitrarna te je dovela do povrede podnositeljeva prava na pravično suđenje.

Podnositelj je na temelju presude ESLJP-a zatražio obnovu spora pred Upravnim sudom u Osijeku. Čekaju se informacije o ishodu postupka. Vlada je u akcijskom planu podnesenom u ožujku 2024. godine dostavila podatke o daljnjem razvoju sudske prakse Ustavnog suda i upravnih sudova u pogledu tumačenja bilateralnog ugovora između Hrvatske i Bosne i Hercegovine usklađenog s Konvencijom, kao i o zakonskim izmjenama iz 2017. i 2024. godine kojima se daje pravo ratnim vojnim invalidima u Bosni i Hercegovini, koji su bili pripadnici Hrvatskog vijeća obrane, tražiti invalidsku mirovinu u Hrvatskoj na temelju i „ranjavanja“ i „povreda“, pod uvjetom da su hrvatski državljani.

3. SLOBODA UDRUŽIVANJA

Sloboda udruživanja zajamčena je člankom 11. Konvencije,³⁵ koji jamči i slobodu okupljanja. U predmetu *Hrvatski golf savez*³⁶ podnositelj zahtjeva bila je udruga, točnije savez udruga, čiji su članovi bili razni hrvatski golf klubovi, a imala je status nacionalnog sportskog saveza. Uslijed financijskih poteškoća, nad udrugom je 2009. godine otvoren stečajni postupak tijekom kojeg je došlo do njezina preustroja,

35 Članak 11. Konvencije glasi:

„1. Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo osnivati sindikate ili im pristupati radi zaštite svojih interesa.

2. Ne mogu se postavljati nikakva ograničenja ostvarivanju tih prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovaj članak ne zabranjuje da se nameću zakonska ograničenja u ostvarivanju tih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.“

36 ESLJP, Hrvatski golf savez protiv Hrvatske, br. zahtjeva 66994/14 od 17. prosinca 2020.

što joj je omogućilo nastavak rada i nakon zaključenja stečajnog postupka.

Prema članku 28. stavku 1. točki 4. tada važećeg Zakona o udrugama,³⁷ stečaj je bio predviđen kao jedan od razloga za prestanak postojanja udruge. Stoga je, nakon saznanja da je nad udrugom otvoren stečajni postupak, Gradski ured za opću upravu Grada Zagreba, pozivajući se na spomenutu odredbu, donio rješenje kojim je utvrdio da je udruga prestala postojati. No, u obrazloženju je rješenja naveo da je udruga prestala postojati jer je prestala djelovati, što je bio razlog za prestanak postojanja udruge različit od stečaja, predviđen u članku 28. stavku 1. točki 3. Zakona o udrugama. Pravni lijekovi koje je udruga podnijela protiv tog rješenja nisu urodili plodom, a do kraja je postupka ostalo nerazjašnjeno što je bio razlog za prestanak postojanja udruge. Nadležno je Ministarstvo u žalbenom postupku naglasak stavilo na prestanak djelovanje udruge (uslijed stečaja) dok je Visoki upravni sud u upravnom sporu naglasio stečaj kao samostalni zakonski razlog za prestanak postojanja udruge. Nakon pravomoćnosti rješenja o prestanku postojanja udruge, ona je u naknadnom upravnom postupku posebnim rješenjem brisana iz registra udruga, dok ju je u međuvremenu Hrvatski olimpijski odbor isključio iz članstva, čime je izgubila status nacionalnog sportskog saveza.

Pred ESLJP-om udruga se, između ostalog i oslanjajući se na članak 11. Konvencije, žalila da je došlo do povrede njezinog prava na slobodu udruživanja. Iako je iz odluka domaćih tijela u kojima je došlo do miješanja u slobodu udruživanja bilo teško utvrditi je li razlog za prestanak postojanja udruge bio stečaj ili prestanak njezinog djelovanja, pitanje je li miješanje bilo zakonito ESLJP odlučio je ostaviti otvorenim. Povredu je članka 11. Konvencije našao jer miješanje nije bilo „nužno u demokratskom društvu“.

U tom je pogledu tužena država smatrala da je bilo nužno utvrditi prestanak postojanja udruge jer, uslijed stečaja, ona više nije bila u mogućnosti vršiti ulogu nacionalnog sportskog saveza. Međutim, prema mišljenju ESLJP-a to se moglo postići oduzimanjem udruzi statusa nacionalnog sportskog saveza, što je i učinjeno njezinim isključivanjem iz Hrvatskog olimpijskog odbora. Nadalje, domaća su tijela zanemarila činjenice i dokaze koji su ukazivali na to da je udruga nastavila djelovati te su odredbe Zakona o udrugama primijenila pukim automatizmom, temeljeći svoj zaključak o prestanku njezina djelovanja isključivo na činjenici da je nad njom bio otvoren stečajni postupak. Stoga miješanje u njezinu slobodu udruživanja nije bilo „nužno u demokratskom društvu“, pa time ni opravdano, što je dovelo do povrede članka 11. Konvencije.

U izvršenju je presude Odbor ministara ustanovio da je utvrđena povreda bila rezultat pogrešaka u primjeni mjerodavnog domaćeg prava, te stoga izolirana pojava. Na temelju presude ESLJP-a upravni spor je obnovljen i presuda je Visokog upravnog suda stavljena izvan snage, a u obnovljenom su postupku ukinuta i sporna rješenja upravnih tijela, kako ona u postupku koji se ticao prestanka udruge, tako i ona u postupku za brisanje udruge iz registra.

37 Zakon o udrugama, Narodne novine, br. 88/01., 11/02., koji je bio na snazi od 1. siječnja 2002. do 30. rujna 2014. godine.

4. ZABRANA DISKRIMINACIJE

Zabrana je diskriminacije u odnosu na neko pravo zajamčeno Konvencijom sadržana u članku 14. Konvencije,³⁸ dok članak 1. Protokola 12. uz Konvenciju³⁹ sadrži opću zabranu diskriminacije. U predmetu *Topčić-Rosenberg*⁴⁰ radilo se o pretjerano formalističkom tumačenju nacionalnih propisa u pogledu plaćenog porodnog dopusta za posvojiteljicu djeteta. Podnositeljica je bila samostalna poduzetnica koja je 2006. godine posvojila trogodišnje dijete. Po posvojenju je zatražila plaćeni porodni dopust, što je Područni ured HZMO-a u Zagrebu odbio s obrazloženjem da prema zakonu koji uređuje porodni dopust majki koje obavljaju samostalnu djelatnost i nezaposlenih majki,⁴¹ biološke majke imaju pravo na plaćeni porodni dopust do djetetove prve godine života, te da se isto treba primijeniti i na posvojiteljice. Podnositeljica je zatim pred Središnji uredom HZMO-a, Upravnim sudom i Ustavnim sudom neuspješno isticala da je diskriminirana kao posvojiteljica i samostalna poduzetnica, te da je Zakon o radu⁴² posvojitelju djeteta mlađeg od dvanaest godina zajamčio plaćeni dopust trajanja 270 dana od dana posvojenja. Naime, nacionalna tijela i sudovi su se složili da je na podnositeljčinu situaciju trebalo primijeniti *lex specialis*, a ne Zakon o radu, i da prema tom posebnom zakonu nije bilo moguće biološkoj majci ili posvojiteljici priznati pravo na plaćeni porodni dopust ako je dijete bilo starije od godine dana.

ESLJP je primijetio da se u ostvarivanju prava na porodni dopust razlika u postupanju prema podnositeljici kao samostalnoj poduzetnici temeljila na njezinom svojstvu posvojiteljice. Nacionalna tijela i sudovi su protumačili mjerodavne propise na način da su posvojiteljice imale pravo na porodni dopust samo do prve godine života djeteta, bez obzira na starost djeteta u trenutku posvojenja. Pri razmatranju njihovih odluka, ESLJP je uzeo u obzir da je svrha porodnog dopusta za posvojiteljice slična onoj za biološke majke – ostati kod kuće i brinuti se o svom djetetu, i naveo je da bi se države trebale suzdržati od radnji koje sprječavaju razvoj odnosa između posvojitelja i njihovog djeteta te integraciju djeteta u posvojiteljsku obitelj.

ESLJP je utvrdio da su nacionalna tijela i sudovi pretjerano formalno i nefleksibilno protumačili odredbe posebnog zakona kada su zaključili da

38 Taj članak glasi: „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.“

39 Taj članak glasi:

„1. Uživanje svih prava određenih zakonom osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Nitko ne smije biti diskriminiran od strane javnih tijela na bilo kojoj osnovi kako je navedeno u stavku 1.“

40 ESLJP, *Topčić-Rosenberg protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 19391/11 od 14. studenoga 2013.

41 Zakon o porodnom dopustu majki koje obavljaju samostalnu djelatnost i nezaposlenih majki, Narodne novine, br. 24/96., 109/97., 82/01., 30/04.

42 Zakon o radu, Narodne novine, br. 38/95., 54/95., 65/95., 102/98., 17/01., 82/01., 114/03., 123/03., 142/03., 30/04., 137/04., 68/05.

podnositeljica ima pravo na plaćeni dopust samo do prve godine života djeteta. Utvrdio je da su zanemarili opće načelo priznato Zakonom o radu, prema kojem je položaj biološke majke u trenutku rođenja jednak položaju posvojiteljice u trenutku posvojenja. Nadalje je utvrdio da različito postupanje prema podnositeljici u ostvarivanju prava na plaćeni porodni dopust na temelju njezinog statusa posvojiteljice nije bilo ničim opravdano i predstavljalo je diskriminaciju. Naposljetku je primijetio da se mjerodavni zakon 1. siječnja 2009. godine promijenio i otklonio svaku dvojbu vezanu uz nužnost tretiranja posvojiteljice nakon posvojenja jednako kao biološke majke nakon rođenja u svrhu korištenja porodnog dopusta.⁴³ Iako se novi zakon nije primjenjivao na podnositeljicu koja je svoj zahtjev za plaćenim dopustom bila podnijela po ranijem zakonu, prilikom odlučivanja u slučaju podnositeljice u studenome 2009. i veljači 2011. godine, Upravni sud i Ustavni sud zanemarili su predmetni pristup i načelo nacionalnog sustava. Slijedom navedenog, ESLJP je utvrdio da je u konkretnom predmetu došlo do povrede članka 14. Konvencije u vezi s člankom 8. Konvencije⁴⁴ koji jamči pravo na poštovanje obiteljskog života.

U izvršenju presude postupak je obnovljen, a zbog proteka vremena podnositeljica više nije tražila plaćeni dopust, već samo pripadajuće naknade u trajanju od devet mjeseci. Donošenjem Zakona o roditeljnim i roditeljskim potporama iz 2009. godine osiguran je jednak tretman u svrhu roditeljnog dopusta i za posvojiteljice. Nadzor nad izvršenjem presude okončan je 6. rujna 2016. godine.

U predmetu *Pajić*⁴⁵ radilo se o pritužbi podnositeljice da je pri odlučivanju o njezinom zahtjevu za privremeni boravak u Hrvatskoj u svrhu spajanja obitelji bila diskriminirana na temelju spolne orijentacije. Podnositeljica zahtjeva, državljanka Bosne i Hercegovine, imala je stabilnu istospolnu vezu s partnericom koja je živjela u Hrvatskoj i 2011. godine zatražila je privremeni boravak u Hrvatskoj radi ujedinjenja sa svojom partnericom. Policijska uprava Sisačko-moslavačka i Ministarstvo unutarnjih poslova (u daljnjem tekstu: MUP) odbili su njezin zahtjev uz obrazloženje kako odredbe tadašnjeg Zakona o strancima,⁴⁶ koje su se odnosile na privremeni boravak radi spajanja obitelji, nisu predviđale mogućnost reguliranja statusa stranca na temelju postojanja istospolne zajednice, niti je takva zajednica spadala u djelokrug pojma „člana uže obitelji“ iz istog Zakona. Upravni sud u Zagrebu odbio je podnositeljčinu tužbu u upravnom sporu, a Ustavni sud je odbio njezinu ustavnu

43 1. siječnja 2009. godine stupio je na snagu Zakon o roditeljnim i roditeljskim potporama, Narodne novine, br. 85/08., 110/08., 34/11., 54/13., 152/14., 59/17., 37/20., 85/22., čime je prestao važiti Zakon o porodnom dopustu majki koje obavljaju samostalnu djelatnost i nezaposlenih majki. Raniji se zakon, međutim, nastavio primjenjivati u svim postupcima koji su bili pokrenuti za vrijeme njegova važenja.

44 Članak 8. Konvencije glasi:

„1. Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja.
2. Javna vlast se neće miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.“

45 ESLJP, *Pajić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 68453/13 od 23. veljače 2016.

46 Zakon o strancima, Narodne novine, br. 79/07., 36/09.

tužbu.

ESLJP je primijetio da je nacionalni sustav priznao izvanbračne zajednice i heteroseksualnih i istospolnih partnera, odnosno priznao je da su obje kategorije partnera sposobne ostvariti stabilnu vezu. Slijedom navedenog, zaključio je da je podnositeljica, kao osoba u istospolnoj zajednici koja je tražila privremeni boravak kako bi mogla ostvariti obiteljski život u Hrvatskoj, bila u usporedivoj situaciji s osobom u heteroseksualnoj izvanbračnoj zajednici koja je nastojala ostvariti isti cilj. Međutim, Zakon o strancima koji je bio na snazi u mjerodavno vrijeme omogućavao je stjecanje prava na privremeni boravak radi spajanja obitelji samo heteroseksualnim parovima, bilo da su bili u braku ili u izvanbračnoj zajednici. Dakle, prešutnim isključivanjem te mogućnosti za istospolne parove, predmetni je zakon prouzročio razliku u postupanju na temelju spolne orijentacije dotičnih osoba.

ESLJP se pozvao na svoju dobro utvrđenu praksu prema kojoj članak 8. Konvencije ne jamči pravo stranom državljaninu da se nastani u određenoj zemlji, ali prema kojoj mjere koje država poduzme radi kontrole useljavanja ne smiju biti diskriminirajuće. U konkretnom slučaju, ESLJP je utvrdio da nacionalna tijela nisu navela nijedan razlog za opravdanje predmetne razlike u postupanju, a da Vlada nije navela nijedan posebno uvjerljiv razlog. U situaciji nepostojanja objektivnog i razumnog opravdanja, ESLJP je zaključio da blanketno onemogućavanje osobama da ostvare privremeni boravak u Hrvatskoj radi ujedinjenja obitelji samo zbog njihove spolne orijentacije nije bilo prihvatljivo prema Konvenciji i da je dovelo do povrede članka 14. Konvencije u vezi s člankom 8. Konvencije koji jamči pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života.

U izvršenju presude podnositeljica nije zatražila obnovu upravnog spora, niti je podnijela novi zahtjev za spajanjem obitelji. U pogledu općih mjera, Vlada je obavijestila Odbor ministara da je Zakon o istospolnim zajednicama iz 2003. godine⁴⁷ zamijenjen Zakonom o životnom partnerstvu osoba istog spola iz 2014. godine,⁴⁸ koji je omogućio osobama u istospolnim brakovima, registriranim istospolnim zajednicama te neformalnim istospolnim zajednicama duljim od tri godine da zatraže privremeni boravak u Hrvatskoj radi spajanja obitelji. Nadzor nad izvršenjem presude okončan je 22. studenoga 2017. godine.

U predmetu *Guberina*⁴⁹ radilo se o neuzimanju u obzir potreba djeteta s teškoćama u razvoju prilikom utvrđivanja prava njegova oca na oslobođenje od plaćanja poreza na promet nekretnina. Podnositelj je živio sa svojim djetetom s teškim invaliditetom i brinuo se za njega. Kako bi djetetu osigurao bolji i prikladniji smještaj, prodao je obiteljski stan na trećem katu zgrade koja nije imala dizalo i kupio kuću. Zatim je zatražio oslobođenje od plaćanja poreza na promet nekretnina. Njegov je zahtjev odbijen uz obrazloženje da je njegov prijašnji stan zadovoljavao stambene potrebe obitelji u pogledu higijenskih i tehničkih zahtjeva i osnovne infrastrukture. Visoki upravni sud odbio je njegovu tužbu, dok je Ustavni sud odbio njegovu kasniju ustavnu tužbu.

47 Zakon o istospolnim zajednicama, Narodne novine, br. 116/03.

48 Zakon o životnom partnerstvu osoba istog spola, Narodne novine, br. 92/14., 98/19.

49 ESLJP, *Guberina* protiv Hrvatske, br. zahtjeva 23682/13 od 22. ožujka 2016.

Pred ESLJP-om podnositelj se žalio da je način na koji je porezno zakonodavstvo primijenjeno na njegovu situaciju dovelo do diskriminacije na temelju invaliditeta njegovog djeteta. ESLJP je utvrdio da članak 14. Konvencije pokriva slučajeve u kojima se prema pojedincu postupa nepovoljnije na temelju statusa ili karakteristika druge osobe, kao u slučaju podnositelja zahtjeva na temelju invaliditeta njegovog djeteta.

U pogledu propusta nacionalnih tijela da različito postupe prema osobama u relevantno različitim situacijama, ESLJP je utvrdio da je bilo neupitno da je stan podnositelja koji se nalazio na trećem katu zgrade bez dizala ozbiljno smanjivao pokretljivost njegovog sina i posljedično podrivao njegov osobni razvoj. Tražeći zamjenu tog stana kućom prilagođenom potrebama obitelji, podnositelj je zahtjeva bio u usporedivom položaju s bilo kojom drugom osobom koja je mijenjala stan drugom nekretninom opremljenu osnovnom infrastrukturom i higijensko-tehničkim uvjetima. Podnositeljeva se situacija ipak razlikovala u pogledu značenja pojma „osnovni infrastrukturni uvjeti“ koji je, imajući na umu invaliditet njegova sina i mjerodavne nacionalne i međunarodne standarde, podrazumijevao pristupačnost objektu, primjerice putem dizala. Isključujući ga iz oslobođanja od plaćanja poreza, porezna tijela i nacionalni sudovi nisu uzeli u obzir posebne potrebe podnositeljeve obitelji povezane s djetetovim invaliditetom.

Što se tiče Vladinog argumenta da nacionalni zakon nije ostavio diskrecijsku slobodu tumačenja poreznim tijelima, ESLJP je primijetio da, iako je mjerodavno zakonodavstvo bilo formulirano prilično općenito, druge su odredbe nacionalnog prava davale smjernice u vezi s pitanjem osnovnih zahtjeva pristupačnosti za osobe s invaliditetom. Štoviše, na temelju Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom, koju je Hrvatska ratificirala 15. kolovoza 2007. godine,⁵⁰ tužena država imala je obvezu uzeti u obzir načela kao što su pristupačnost i nediskriminacija osoba s invaliditetom. Stoga, način na koji je domaće zakonodavstvo primijenjeno u praksi, nije uspio zadovoljiti zahtjeve specifičnih okolnosti podnositeljeva slučaja. Slijedom navedenog, utvrđena je povreda članka 14. Konvencije u vezi s člankom 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju koji jamči zaštitu imovine.

U obnovljenom je poreznom postupku utvrđeno da je podnositelj trebao biti oslobođen plaćanja poreza na promet nekretninama. Porez plaćen na temelju ranijeg rješenja vraćen je podnositelju zahtjeva zajedno sa zakonskim zateznim kamatama. U pogledu općih mjera, Vlada je obavijestila Odbor ministara da, nevezano za slučaj *Guberina*, Zakon o porezu na promet nekretnina, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2017. godine⁵¹ više nije predviđao mogućnost poreznih olakšica pri kupnji nekretnina, što će doprinijeti da se povreda utvrđena u predmetu *Guberina* više ne ponovi. Nadalje, uvođenjem dvostupanjskog sustava nadležnosti prema ZUS/10 izmijenjen je sustav upravnog sudovanja, što je omogućilo veću kontrolu. Također, sudska je praksa Vrhovnog suda u pogledu izvanrednih pravnih lijekova pokazala

50 Vidi Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 6/07., 3/08., 5/08.

51 Zakon o porezu na promet nekretnina, Narodne novine, br. 115/16., 106/18.

da se svaki slučaj ispituje uzimajući u obzir njegove posebne okolnosti. Nadzor nad izvršenjem presude okončan je 4. travnja 2018. godine.

U predmetu *Jurčić*⁵² radilo se o uskraćivanju naknade zbog privremene nesposobnosti za rad trudnici koja je bila podvrgnuta postupku *in vitro* oplodnje neposredno prije zasnivanja radnog odnosa. Podnositeljica je zasnivala radni odnos deset dana nakon što je bila podvrgnuta postupku *in vitro* oplodnje. Kad je otišla na bolovanje zbog komplikacija u vezi s trudnoćom, HZZO je preispitao njezin status zdravstvenog osiguranja, zaključio da je njezin radni odnos bio fiktivan, i odbio njezin zahtjev za osiguranje na temelju radnog odnosa te zahtjev za naknadu plaće za vrijeme bolovanja. Središnji ured HZZO-a odbio je njezinu žalbu. Visoki upravni sud 2012. godine odbio je njezinu upravnu tužbu, a Ustavni sud je zatim odbio njezinu ustavnu tužbu.

Pred ESLJP-om podnositeljica se žalila da je oduzimanjem statusa osiguranika s osnove radnog odnosa pretrpjela diskriminaciju kao trudnica koja se podvrgnula *in vitro* oplodnji. Vlada je tvrdila da je odluka nacionalnih tijela imala legitimni cilj zaštite javnih resursa od prijevarnog korištenja i očuvanja ukupne stabilnosti zdravstvenog sustava. Međutim, ESLJP je naglasio da se trudnoća žene kao takva ne može smatrati prijevarnim ponašanjem te da financijske obveze nametnute državi tijekom ženine trudnoće same po sebi ne mogu predstavljati dovoljno ozbiljne razloge koji bi opravdali razliku u postupanju na temelju spola.

ESLJP je priznao da su prema nacionalnim propisima nadležna tijela imala pravo u svakom trenutku provjeriti jesu li činjenice na kojima je osoba temeljila svoj status osiguranika bile valjane. Međutim, iz upravnosudske prakse na koju se Vlada referirala, proizlazilo je da je kontrola često bila usmjerena na trudnice, gdje su žene koje su sklopile ugovor o radu u poodmakloj fazi trudnoće ili s članovima uže obitelji, automatski stavljane u „sumnjivu“ kategoriju zaposlenika čije zaposlenje zaslužuje provjeru, iako prema domaćem zakonu poslodavac ne smije odbiti zaposliti trudnicu zbog njezine trudnoće.

U konkretnom slučaju, smatrajući da je zbog *in vitro* oplodnje podnositeljica bila nesposobna preuzeti posao, nacionalna su tijela implicirala da se morala suzdržati od zaposlenja dok joj se ne potvrdi trudnoća, što je bilo u izravnoj suprotnosti s nacionalnim i međunarodnim pravom, i bilo je jednako odvracanju podnositeljice zahtjeva od traženja zaposlenja zbog moguće trudnoće.

Već su navedena utvrđenja bila dovoljna da ESLJP zaključi da je podnositeljica pretrpjela diskriminaciju na temelju spola. Međutim, ESLJP je smatrao važnim istaknuti i sljedeće dodatne faktore koji su razliku u postupanju učinili još upečatljivijom: a) činjenicu da je podnositeljica prije zasnivanja spornoga radnog odnosa tijekom četrnaestogodišnjega radnog staža uredno uplaćivala doprinose za obvezno zdravstveno osiguranje, b) da prilikom stupanja u radni odnos nije mogla znati je li oplodnja bila uspješna i c) da nadležna tijela nisu objasnili kako je ona mogla svjesno sklopiti fiktivni ugovor o radu, a da nije znala hoće li zatrudnjeti, posebno imajući u vidu da tijekom sklapanja ugovora o radu nije imala nikakvu obvezu prijaviti da je bila podvrgnuta postupku *in vitro* oplodnje ili da bi mogla biti

52 ESLJP, *Jurčić* protiv Hrvatske, br. zahtjeva 54711/15 od 4. veljače 2021.

trudna. ESLJP je zaključio da odbijanje zapošljavanja ili dodjele naknada iz radnog odnosa ženi zbog trudnoće predstavlja izravnu diskriminaciju na temelju spola koja se ne može opravdati financijskim interesima države. Slijedom navedenog je došlo do povrede članka 14. Konvencije u vezi s člankom 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju.

U izvršenju presude podnositeljica nije tražila obnovu postupka. U pogledu općih mjera, Vlada je obavijestila Odbor ministara da je Zakonom o obveznom zdravstvenom osiguranju koji je stupio na snagu 1. srpnja 2013. godine⁵³ zabranjeno HZZO-u da samostalno proglašava ugovore o radu fiktivnima. Umjesto toga, HZZO je dužan pokrenuti parnični postupak i na taj način podvrgnuti valjanost ugovora o radu sudskom preispitivanju tijekom kojeg radnik može nastaviti koristiti prava iz obveznoga zdravstvenog osiguranja. Vlada je nadalje pružila primjere odluka nacionalnih sudova, i prije i nakon činjenica u predmetu *Jurčić*, koje potvrđuju usklađenost sa standardima zaštite trudnica i zabrane diskriminacije zaposlenih trudnica. Nadzor nad izvršenjem presude okončan je 20. travnja 2022. godine.

5. ZAŠTITA IMOVINE

Zaštita imovine zajamčena je člankom 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju.⁵⁴ Predmet *Biagini*⁵⁵ ticao se naplate carinskog duga podnositelja, profesionalnog skipera, za uvoz strane jahte, iako on nije bio osoba koja ju je uvezla niti je bila u njegovom vlasništvu. Jahta je bila registrirana u Italiji, a njome su u Hrvatsku došli supružnici, jedini članovi talijanskog trgovačkog društva koje je bilo njezin vlasnik. Za jahtu je bio odobren tzv. privremeni uvoz u smislu Konvencije o privremenom uvozu, tj. za nju nije trebalo platiti poreze i druga davanja kao da je uvezena jer se samo privremeno nalazila u Hrvatskoj. Jahta se u jednom trenutku nalazila u radionici u Bakru radi redovnog servisa, nakon kojeg ju je trebalo što hitnije vratiti u marinu u Opatiju kako ne bi pretrpjela oštećenja. Kako su supružnici u tom trenutku bili u inozemstvu gdje su imali neodgodive obveze, angažirali su podnositelja da jahtu preveze na vez u Opatiji. No, njega je na tom putu presrela hrvatska pomorska policija zbog sumnje na carinski prekršaj. Jahta je zaplijenjena, ali je ubrzo vraćena jednom od supružnika koji ju je potom odvezao natrag u Italiju, a protiv podnositelja je pokrenut prekršajni postupak u kojem je novčano kažnjen za prekršaj jer je upravljao privremeno uvezenim plovilom protivno odredbama tadašnjeg Carinskog zakona⁵⁶

53 Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju, Narodne novine, br. 80/13., 137/13., 98/19., 33/03.

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

55 ESLJP, *Biagini protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 25308/18 od 11. lipnja 2024.

56 Carinski zakon, Narodne novine, br. 78/99., 94/99., 117/99., 73/00., 92/01., 47/03., 140/05., 138/06., 60/08., 45/09., 56/10.

i Konvencije o privremenom uvozu.⁵⁷ Iz istog razloga je protiv njega bio proveden i upravni postupak radi naplate carinskog duga na uvoz plovila. Prvostupanjskim rješenjem Carinske uprave, koje je povodom žalbe potvrdilo i Ministarstvo financija, podnositelju je bilo naloženo platiti carinski dug u iznosu od 57.539,00 eura. Podnositeljevi pokušaji da to rješenje ospori pred upravnim sudovima i Ustavnim sudom bili su bezuspješni.

Pozivajući se na članak 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju podnositelj se pred ESLJP-om žalio da mu je rješenjem o naplati carinskog duga bilo povrijeđeno pravo na mirno uživanje imovine. ESLJP je ustanovio da je navedeno rješenje predstavljalo miješanje u to podnositeljevo pravo, ali da je miješanje bilo zakonito, tj. u skladu s odredbama Konvencije o privremenom uvozu i mjerodavnim hrvatskim propisima koji su bili jasni i predvidljivi te težili naplati poreza. Međutim, pristup je domaćih tijela predmetu bio preuzak jer su ispitala samo je li postupanje podnositelja bilo zakonito te tako propustila utvrditi je li miješanje bilo razmjerno. Zato je ESLJP proveo test razmjernosti primijetivši da je podnositelju bilo naloženo platiti carinski dug kao da je predmetna jahta bila uvezena, unatoč tome što on njom nije bio došao u Hrvatsku, i usprkos tome što je ubrzo vraćena u Italiju. On jahtu nije koristio ni u komercijalne svrhe ni za vlastite potrebe, niti je na drugi način pokušao zlouporabiti postupak privremenog uvoza, nego ju je po uputi ovlaštene osobe vlasnika u dobroj vjeri odveo iz radionice u marinu, vjerujući da bi u suprotnom mogla pretrpjeti oštećenja. Također, ništa nije upućivalo na to da se carinski dug nije mogao naplatiti izravno od društva vlasnika jahte, čiji su jedini članovi bili supružnici i po čijim je uputama podnositelj postupao, ili iz iznosa dobivenog njezinom prodajom. Umjesto toga, jahta je bila vraćena te joj je bilo dopušteno da napusti Hrvatsku, dok je obveza plaćanja carinskog duga bila nametnuta isključivo podnositelju, a da domaća tijela pri tome nisu uzela u obzir njegovo imovinsko stanje ni činjenicu da je na temelju istih okolnosti već bila izrečena prekršajna kazna. Slijedom navedenog, ESLJP je našao povredu članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju.

ESLJP je našao povrede prava na mirno uživanje imovine u nizu drugih predmeta iz domene upravnog prava od kojih vrijedi spomenuti predmete *Damjanac*,⁵⁸ *Marija Božić*,⁵⁹ *Nedić i Džojić*,⁶⁰ koji su se svi odnosili na prava iz mirovinskog osiguranja, zatim predmet *Petar Matas*,⁶¹ koji se ticao zaštite kulturnih dobara, te predmete *Lopac i drugi*⁶² i *Milošević*,⁶³ koji su se ticali primjene carinskih propisa.

57 Vidi Uredbu o pristupanju Konvenciji o privremenom uvozu, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 16/98., 1/03., 8/03.

58 ESLJP, *Damjanac protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 52943/10 od 24. listopada 2013.

59 ESLJP, *Marija Božić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 50636/09 od 24. travnja 2014.

60 ESLJP, *Nedić i Džojić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 26813/15 i 18153/16 od 23. rujna 2021.

61 ESLJP, *Petar Matas protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 40581/12 od 4. listopada 2016.

62 ESLJP, *Lopac i drugi protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 7834/12, 43801/13, 19327/14 i 63535/16 od 10. listopada 2019.

63 ESLJP, *Milošević protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 12022/16 od 31. kolovoza 2021.

6. ZAKLJUČAK

Iz prikazanih se presuda može zaključiti da pogreške i propusti upravnih tijela i sudova, koje je ESLJP identificirao kao uzroke povreda Konvencije, odgovaraju pojedinim razlozima koji se u pravnoj literaturi navode kao razlozi zbog kojih hrvatska uprava nije (bila) sposobna prihvatiti europski koncept zakonitosti sadržan u hrvatskom Ustavu. Misli se na slabosti normativnog okvira za upravno djelovanje, no prije svega na pojavu koja se karakterizira kao „lijenost upravnog duha“ koja se najčešće manifestira u formalističkim obrascima postupanja, krutom gramatičkom i tekstualnom pozitivizmu te kroničnom ekscesivnom formalizmu.⁶⁴

Kako je navedeno u uvodu rada, smatra se da, radi ispravljanja tih slabosti, hrvatsko upravno pravo treba proći kroz proces konstitucionalizacije, tj. restrukturiranja na osnovama vrijednosnog sustava temeljnih prava. Pri tome se sugerira da je teret tog procesa do sada nosio samo Ustavni sud, a da njegov temeljni nositelj mora biti hrvatsko upravno sudstvo.⁶⁵ Smatramo da je iz prikazanih presuda ESLJP-a, ali i iz brojnih drugih njegovih presuda iz područja upravnog prava čiji bi prikaz prelazio okvire ovog rada, vidljiv i značajan doprinos sustava zaštite ljudskih prava uspostavljenog Konvencijom u konstitucionalizaciji hrvatskog upravnog prava.

Pri tome želimo osobito naglasiti da taj doprinos nije samo neizravan. On ne proizlazi samo iz činjenice da je objektivni poredak vrijednosti ustanovljen u hrvatskom Ustavu inherentni dio europske ustavne baštine čiji je simbol Konvencija, niti iz činjenice da Ustavni sud ustavne odredbe tumači u skladu s Konvencijom koja u hrvatskom pravnom poretku ima kvaziustavni položaj.⁶⁶ Prikazane presude ESLJP-a i njihov pojedinačni utjecaj na hrvatsko upravno pravo, bilo kao svojevrsnih presedana kojih se treba pridržavati u konkretnim predmetima, kao i zakonske te druge promjene do kojih su ove presude dovele kroz postupak njihova izvršenja, ukazuju ne samo na to da Ustavni sud nije (bio) usamljen u procesu konstitucionalizacije hrvatskog upravnog prava, nego i na to da je ESLJP djelovao kao korektiv kada bi Ustavni sud u tom procesu zakazao.

Konačno, valja primijetiti da odluke upravnih tijela i upravnih sudova iz većine predmeta iznesenih u ovom radu datiraju od prije više od deset godina. Od tada se Konvencija sve više afirmira u Hrvatskoj. Nesumnjivo je da sudbeni dijalog koji se odvija između nacionalnih upravnih sudova i ESLJP-a, ne samo kroz odlučivanje o pojedinačnim zahtjevima protiv Hrvatske iz područja upravnog prava, već i putem stručnih susreta i razmjene znanja,⁶⁷ doprinosi sve većem poznavanju i primjeni konvencijskih načela u upravnim postupcima i upravnim sporovima.

64 Omejec, „Hrvatska uprava“, 118-129.

65 Omejec, „Hrvatska uprava“, 135.

66 Omejec, „Hrvatska uprava“, 102-103.

67 Do trenutka pisanja ovog članka, čak je troje sudaca upravnih sudova iz Hrvatske bilo na jednogodišnjem studijskom boravku na ESLJP-u putem programa Europske mreže za pravosudno osposobljavanje (EJTN). Tijekom 2024. godine, na ESLJP-u su održana dva stručna susreta između delegacije sudaca upravnih sudova Hrvatske i pravnika u hrvatskom timu na ESLJP-u, te je iste godine Visoki upravni sud pristupio Mreži viših sudova ESLJP-a (engl. *Superior Courts Network*).

U pogledu izvršenja presuda ESLJP-a, napredak je i da se od 2024. godine obnova upravnog spora može tražiti i na temelju odluke ESLJP-a kojom se prihvaća nagodba stranaka, odnosno jednostrano priznanje povrede Konvencije od strane države.⁶⁸ Vidljivo je i da su nacionalna tijela spremna na izmjene propisa i prakse kako bi se spriječile istovrsne povrede u budućim slučajevima te da se ulažu naponi u edukacije sudaca, službenika i drugih aktera.

Sve navedeno doprinosi daljnjoj konstitucionalizaciji hrvatskog upravnog prava pod utjecajem Konvencije i posljedičnom razvoju društvene svijesti sposobne prihvatiti zahtjeve koje pred upravu postavlja europski koncept zakonitosti upravnog djelovanja koji proizlazi iz hrvatskog Ustava i inherentan je demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Omejec, Jasna. „Hrvatska uprava – od socijalističkog do europskog koncepta zakonitosti“. U: *Hrvatsko-francuski upravnopravni dani. Hrestomatija I – opći dio: Javna uprava Journées juridiques et administratives franco-croates. Miscellanea I – partie générale: L'administration publique*, ur. Marc Gjidara, Damir Aviani i Bosiljka Britvić Vetma, 99-141. Split i Pariz: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Sveučilište Pantheon Assas, Državni savjet Republike Francuske, 2016.

Pravni propisi:

1. Carinski zakon, Narodne novine, br. 78/99., 94/99., 117/99., 73/00., 92/01., 47/03., 140/05., 138/06., 60/08., 45/09., 56/10.
2. Statut Samoupravne interesne zajednice mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika Hrvatske, Narodne novine, br. 31/83., 53/85., 23/86., 52/86., 32/89., 48/89., 57/89., 58/90., 21/92., 116/93., 23/95.
3. Uredba o pristupanju Konvenciji o privremenom uvozu, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 16/98., 1/03., 8/03.
4. Zakon o istospolnim zajednicama, Narodne novine, br. 116/03.
5. Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju, Narodne novine, br. 26/83., 48/83., 5/86., 42/87., 34/89., 40/89., 57/89., 40/90., 9/91., 11/91., 26/93., 96/93., 44/94., 56/96.
6. Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju, Narodne novine, br. 80/13., 137/13., 98/19., 33/03.
7. Zakon o porezu na promet nekretnina, Narodne novine, br. 115/16., 106/18.
8. Zakon o porodnom dopustu majki koje obavljaju samostalnu djelatnost i nezaposlenih majki, Narodne novine, br. 24/96., 109/97., 82/01., 30/04.
9. Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 6/07., 3/08., 5/08.
10. Zakon o radu, Narodne novine, br. 38/95., 54/95., 65/95., 102/98., 17/01., 82/01., 114/03., 123/03., 142/03., 30/04., 137/04., 68/05.
11. Zakon o roditeljskim i roditeljskim potporama, Narodne novine, br. 85/08., 110/08., 34/11., 54/13., 152/14., 59/17., 37/20., 85/22.
12. Zakon o strancima, Narodne novine, br. 79/07., 36/09.
13. Zakon o udrugama, Narodne novine, br. 88/01., 11/02.

14. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21.
15. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/24.
16. Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, br. 4/77., 36/77., Narodne novine, br. 53/91., 9/92., 77/92.
17. Zakon o životnom partnerstvu osoba istog spola, Narodne novine, br. 92/14., 98/19.

Sudska praksa:

1. ESLJP, Biagini protiv Hrvatske, br. zahtjeva 25308/18 od 11. lipnja 2024.
2. ESLJP, Bosiljevac protiv Hrvatske, br. zahtjeva 3681/16 od 18. travnja 2023.
3. ESLJP, Bulić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 32997/15 od 26. rujna 2023.
4. ESLJP, Croatia Bus d. o. o. protiv Hrvatske, br. zahtjeva 12261/15 od 2. lipnja 2022.
5. ESLJP, Damjanac protiv Hrvatske, br. zahtjeva 52943/10 od 24. listopada 2013.
6. ESLJP, Guberina protiv Hrvatske, br. zahtjeva 23682/13 od 22. ožujka 2016.
7. ESLJP, Hrdalo protiv Hrvatske, br. zahtjeva 23272/07 od 27. rujna 2011.
8. ESLJP, Hrvatinić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 15655/19 od 25. lipnja 2024.
9. ESLJP, Hrvatski golf savez protiv Hrvatske, br. zahtjeva 66994/14 od 17. prosinca 2020.
10. ESLJP, Idžanović protiv Hrvatske, br. zahtjeva 67705/14 od 9. srpnja 2020.
11. ESLJP, Jačimović protiv Hrvatske, br. zahtjeva 22688/09 od 31. listopada 2013.
12. ESLJP, Jurčić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 54711/15 od 4. veljače 2021.
13. ESLJP, Kardoš protiv Hrvatske, br. zahtjeva 25782/11 od 26. travnja 2016.
14. ESLJP, Krunoslava Zovko protiv Hrvatske, br. zahtjeva 56935/13 od 23. svibnja 2017.
15. ESLJP, Letinčić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 7183/11 od 3. svibnja 2016.
16. ESLJP, Lopac i drugi protiv Hrvatske, br. zahtjeva 7834/12, 43801/13, 19327/14 i 63535/16 od 10. listopada 2019.
17. ESLJP, M.U. protiv Hrvatske, br. zahtjeva 57597/17 od 3. listopada 2023.
18. ESLJP, Maravić Markeš protiv Hrvatske, br. zahtjeva 70923/11 od 9. siječnja 2014.
19. ESLJP, Marija Božić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 50636/09 od 24. travnja 2014.
20. ESLJP, Matozan protiv Hrvatske, br. zahtjeva 75112/14 od 29. rujna 2020.
21. ESLJP, Milošević protiv Hrvatske, br. zahtjeva 12022/16 od 31. kolovoza 2021.
22. ESLJP, Nedić i Džojić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 26813/15 i 18153/16 od 23. rujna 2021.
23. ESLJP, Pajić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 68453/13 od 23. veljače 2016.
24. ESLJP, Petar Matas protiv Hrvatske, br. zahtjeva 40581/12 od 4. listopada 2016.
25. ESLJP, Tarabarić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 25824/14 od 29. rujna 2020.
26. ESLJP, Topčić-Rosenberg protiv Hrvatske, br. zahtjeva 19391/11 od 14. studenoga 2013.
27. ESLJP, Trbojević protiv Hrvatske, br. zahtjeva 57228/13 od 15. svibnja 2018.
28. ESLJP, Zustović protiv Hrvatske, br. zahtjeva 27903/15 od 22. travnja 2021.

Mrežne stranice:

1. HUDOC-EXEC. Pristup 28. listopada 2024. <https://hudoc.exec.coe.int>
2. Rajko, Alen. *Odluke Europskog suda za ljudska prava u predmetima protiv Hrvatske - šamaranje ili sudbeni dijalog, Ius-Info, 2021.* Pristup 28. listopada 2024. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/odluke-europskog-suda-za-ljudska-prava-u-predmetima-protiv-hrvatske-samaranje-ili-sudbeni-dijalog-44691>
3. *Pozitivna utvrđenja Europskog suda za ljudska prava u hrvatskim predmetima – presude i odluke u kojima nije utvrđena povreda Konvencije.* Pristup 28. listopada 2024. <https://uredzastupnika.gov.hr>
4. *Ured zastupnika.* Pristup 28. listopada 2024. <https://uredzastupnika.gov.hr>

Zvonimir Mataga*
Franka Viljac Herceg**

Summary

**VIOLATIONS OF RIGHTS GUARANTEED BY THE
EUROPEAN CONVENTION FOR THE PROTECTION
OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS
ESTABLISHED IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE
LAW IN THE REPUBLIC OF CROATIA – SELECTED
JUDGMENTS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN
RIGHTS**

The protection of human rights system established by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is realized through the competence of the European Court of Human Rights to examine individual applications where applicants complain of violations of rights guaranteed by the Convention. Additionally, the system operates through the activities of the Committee of Ministers of the Council of Europe in executing the Court's judgments. This article presents selected judgments in cases against Croatia where the Court found violations of Convention rights arising in the area of administrative law, along with the execution process of those judgments. The aim of this presentation is to demonstrate the impact of the human rights protection system established by the Convention on the work of administrative authorities and administrative courts. The authors conclude that this influence significantly and directly contributes to the process of constitutionalisation of Croatian administrative law.

Keywords: *European Court of Human Rights; European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; administrative law; enforcement of judgments; constitutionalisation of administrative law.*

* Zvonimir Mataga, LL.M., Case-Processing Lawyer, European Court of Human Rights; zvonimir.mataga@echr.coe.int. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-7260-7203>.

** Franka Viljac Herceg, Mag. iur., Case-Processing Lawyer, European Court of Human Rights; franka.viljac@echr.coe.int. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-2231-9127>.