



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
URED ZASTUPNIKA REPUBLIKE HRVATSKE  
PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA  
Zagreb, 24. svibnja 2023.

### **Analiza presude**

*Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske  
zahtjev br. 52132/19 i 19 drugih*

#### **nema povrede čl. 6. Konvencije – pravo na pošteno suđenje**

*Nedosljednost u praski hrvatskih sudova nije bila dovoljna  
da bi se utvrdila povreda prava na pošteno suđenje i načela pravne sigurnosti  
zbog konsolidirajućeg učinka i zaštitnog mehanizma kojeg je primijenio Vrhovni sud*

Europski sud za ljudska prava (dalje: Europski sud) je 2. ožujka 2023. objavio presudu povodom dvadeset zahtjeva koje je HRT („Hrvatska radiotelevizija“) podnio protiv Republike Hrvatske proglašivši prigovore HRT-a djelomično nedopuštenim i djelomično neosnovanim te utvrdivši da nije došlo do povrede članak 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija).

Po provedenoj internoj reviziji 2009. godine utvrđeno je da je voditelj Odjela za financije i računovodstvo HRT-a fiktivnim vanjskim suradnicima isplaćivao novčane iznose za usluge koje nikada nisu izvršene. Slijedom navedenog, HRT je pred više općinskim sudova podnio tužbe protiv navedenih fiktivnih suradnika zbog stjecanja bez osnove, tražeći od njih povrat isplaćenih iznosa. U otprilike polovici tih postupaka HRT je bio uspješan, dok u drugoj polovici, u kojima su u drugostupanjskom postupku odlučivali Županijski sud u Zagrebu i Županijski sud u Puli, tužbe HRT su odbijene<sup>1</sup>.

U 20 zahtjeva koji su se odnosili na parnične postupke iz potonje skupine predmeta HRT je sukladno članku 382. stavku 2. Zakona o parničnom postupku podnio tzv. „izvanrednu reviziju“, koju je Vrhovni sud odbacio uz obrazloženje da istaknuta pitanja nisu bila važna za osiguranje jedinstvene primjene zakona<sup>2</sup>. Ustavne tužbe HRT-a Ustavni sud je odbacio smatrajući da podnositelj zahtjeva nema *locus standi* za njihovo podnošenje.

<sup>1</sup> U predmetima se spornim pokazalo pitanje primjene prava relevantne odredbe instituta stjecanja bez osnove, odnosno imali li HRT pravo zahtijevati povrat sukladno članku 1111. Zakona o obveznim odnosima ili pak nema pravo zahtijevati vraćanje isplaćenog, sukladno članku 1112. Zakona o obveznim odnosima jer su isplate izvršene sa znanje da predmetna obveza ne postoji.

<sup>2</sup> Dodatno, u brojnim drugim predmetima, u kojima su sudili drugi županijski sudovi i u kojima je bilo pravomoćno presuđeno u korist HRT-a, Vrhovni sud je u revizijskim postupcima iniciranim od strane tuženika (fiktivnih vanjskih

Pred Europskim sudom HRT je prigovorio zbog nedosljedne prakse hrvatskih sudova u tumačenju odredbi o stjecanju bez osnove. Tvrđio je da predmetnu nedosljednu praksu nije razriješio niti Vrhovni sud čime mu je povrijedio pravo na pošteno suđenje zajamčeno čl. 6. Konvencije. Ujedno, HRT je tvrdio da je u tim postupcima bio diskriminiran u odnosu na tuženike – fiktivne vanjske suradnike protivno čl. 14. Konvencije, te da mu je Ustavni sud neopravdano ograničio pravo na pristup sudu, smatrajući da nema *locus standi* jer ne uživa dovoljnu institucionalnu i operativnu (uredničku) neovisnost od države da bi se mogla smatrati “nevladinom organizacijom”.

Pitanje dopuštenosti zahtjeva HRT-a, točnije prava na podnošenje zahtjeva razmatrao je i Europski sud koji je utvrđivao je li ili nije HRT „nevladina organizacija“. Pozivajući se na svoju praksu u kojoj je prethodno utvrđivao da javne radiotelevizije imaju *locus standi* pred njim ([Radio France i drugi protiv Francuske](#), stavak 26., [Österreichischer Rundfunk protiv Austrije](#), stavci 46.-53.) Europski sud se usredotočio na postojanje zakonskog okvira kojim se jamči uređivačka autonomnost i institucionalna neovisnost javne radiotelevizije od države.

Primjenjujući navedeni kriterij na HRT-ov predmet, Europski sud je utvrđio da se u Republici Hrvatskoj sloboda medija jamči Ustavom RH, Zakonom o medijima i Zakonom o elektroničkim medijima, koji *inter alia* sadrže i odredbe kojima se jamči neovisnost i objektivnost medija te puna programska sloboda elektroničkih medija. To znači, da iako je HRT osnovan kao javna ustanova i vrši javnu uslugu utvrđenu Zakonom o Hrvatskoj radioteleviziji, on ne potпадa pod okrilje države, već uživa slobodu medija i neovisan je u svom radu. Nadzor nad provedbom njegove programske obveze, korištenja mjesecne pristojbe i javnih prihoda kojim se financira, kao i provedbe drugih odredaba Zakona o elektroničkim medijima kojima je cilj osigurati objektivnost i neovisnost elektroničkih medija, provodi Vijeće za elektroničke medije - neovisno regulatorno tijelo. Također, bitnim u svojoj ocjeni da HRT predstavlja „nevladinu organizaciju“ u smislu članka 34. Konvencije, Sud je smatrao činjenicu da HRT nema monopol nad televizijskim i radijskim emitiranjem već ima konkureniju u privatnim radnjima i televizijama koji djeluju u istom sektoru.

Europski sud je razmotrio i zaključak Ustavnog suda koji je smatrao da je HRT previše organizacijski i funkcionalno povezan s državom da bi se mogao smatrati nositeljicom prava zajamčenih Ustavom RH. U tom smislu, Europski sud je napomenuo da navedeno prvenstveno predstavlja internu stvar domaćeg prava, tj. tumačenja istog od Ustavnog suda, te da nacionalni propisi kojima je uređen *locus standi* HRT-a u postupku mogu služiti drugoj svrsi u odnosu na onu utvrđenu člankom 34. Konvencije ([A.K. i L protiv Hrvatske](#), stavak 46.).

Slijedom navedenog, Europski sud je utvrđio da se HRT može smatrati nevladinom organizacijom u smislu članka 34. Konvencije te da on može razmotriti njegov zahtjev u meritumu.

---

suradnika) ukinuo pobijane presude te vratio predmete općinskim sudovima na ponovno odlučivanje zbog toga što nisu utvrdili bitne činjenice.

Stoga, u odnosu na osnovanost zahtjeva HRT-a, Europski sud je razmatrao prigovore o povredi prava na pošteno suđenje, i to zbog: i) nedosljedne i različite praksa nacionalnih sudova o stjecanju bez osnove, te ii) nemogućnosti ostvarenja prava na pristup sudu.

#### *i) Različita praksa nacionalnih sudova*

Kada se pred Europskim sudom pojavi pitanje različite i proturječne prakse nacionalnih sudova, Sud će najprije ispitati jesu li proturječne presude donesene u predmetima koji imaju istu činjeničnu osnovu. Naime, ako su činjenice iste, a nacionalni sudovi na njih primjenjuju različito pravo, Europski sud mora istražiti postoje li duboke i dugotrajne razlike u primjeni prava te jesu li nacionalnim pravom predviđeni mehanizmi za prevladavanje tih nedosljednosti ([Nejdet Şahin i Perihan Şahin](#), stavci 53. i 61.).

S obzirom na to da u HRT-ovim predmetima nije sporno da su svi imali istu činjeničnu osnovu i da su županijski sudovi, koji su sudili u preko 100 postupaka koje je pokrenuo HRT u razdoblju između 2013. i 2015., imali različitu praksu po pitanju stjecanja bez osnove jedino otvoreno pitanje bilo je; postoji li u hrvatskom pravom sustavu mehanizam za prevladavanje nedosljednosti koje su se pojavile u praksi sudova te je li on primijenjen.

Upućujući na presude Vrhovnog suda Republike Hrvatske (Rev-2800/15-5 od 3. studenog 2016. u i Rev-1660/13-2 od 10. listopada 2017.), u kojima je taj sud jasno odredio koja pravna pitanja treba ispitati te dao pojašnjenje o načinu tumačenja odredbi o stjecanju bez osnove u takvim predmetima, Europski sud je smatrao da u hrvatskom pravu postoji zaštitni mehanizam i da ga je Vrhovni sud primijenio. Europski sud je također smatrao da su te meritorne odluke Vrhovnog suda imale konsolidirajući efekt na buduću praksu hrvatskih sudova u dotičnom pitanju.

Nadalje, Europski sud je istaknuo da se uloga Vrhovnog suda u ujednačavanju praske ne može tumačiti tako da on svoje pravno stajalište, jednom kad ga zauzme i time razriješi nedoumice u tumačenju prava, mora ponoviti kroz meritorno razmatranje svake buduće izvanredne revizije koja je podnesena o istom pitanju.

Stoga, iako nije upitno da je po pitanju stjecanja bez osnove postojala proturječna sudska praksa prije nego li je Vrhovni sud konsolidirao praksu svojim smjernicama, navedeno nije dovoljno da bi Europski sud zaključio da je HRT-u povrijedeno načelo pravne sigurnosti ([Albu i drugi protiv Rumunjske](#), stavci 40.-41.).

Slijedom toga Europski sud je utvrdio da nije povrijeden članak 6. stavka 1. Konvencije zbog nedosljednosti u praski nacionalnih sudova.

#### *ii) Ograničenje prava na pristup sudu*

HRT je prigovorio pred Europskim sudom da novo i restriktivno tumačenje članka 72. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu prema kojem on, kao javna ustanova koja je povezana s državom ne može biti nositelj ustavnih prava niti ima *locus standi* pred Ustavnim sudom, predstavlja povredu prava na pristup sudu.

Europski sud je prvo istaknuo da nije na njemu da propituje tumačenje Ustavnog suda o uvjetima dopuštenosti za podnošenje ustanove tužbe, jer je to u isključivoj nadležnosti predmetnog suda ([Janković i drugi protiv Hrvatske](#)). Europski sud bi mogao intervenirati jedino ako učinci takvog ograničenja ne bi bili u skladu s Konvencijom ([Zubac protiv Hrvatske](#) [VV], stavak 81.). Pritom je Sud napomenuo da ograničenja predviđena za dopuštenost ustanove tužbe mogu biti stroža nego za redovite pravne lijekove ([Arrozpide Sarasola i drugi protiv Španjolske](#), stavak 99.).

Stoga, analizirajući činjenicu da je HRT svoje pravo na pristup sudu ostvario pred tri razine nadležnosti, ne može se reći da je ograničenje pristupa Ustavnom суду predstavljalo toliko ograničenje konvencijskog prava da je ono povrijedilo samu njegovu bit.

Slijedom navedenog, Europski sud je prigovor HRT-a zbog ograničenja prava na pristup sudu proglašio nedopuštenim i odbacio ga kao očigledno neosnovan.

*Ovu analizu izradio je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Analiza ne predstavlja službeni dokument Europskog suda za ljudska prava te nije obvezujuća za taj Sud.*

© 2023. Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava