



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRVI ODJEL

PREDMET TRAJEKTNA LUKA SPLIT D.D. protiv HRVATSKE

(Zahtjev br. 23472/15)

PRESUDA

STRASBOURG

28. travnja 2022.

Ova je presuda konačna, no može biti podvrgnuta uredničkim izmjenama.

U predmetu Trajektna luka Split protiv Hrvatske,

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

Péter Paczolay, *predsjednik*,

Alena Poláčková,

Davor Derenčinović, *suci*,

i Liv Tigerstedt, *zamjenica tajnice Odjela*,

uzimajući u obzir:

zahtjev (br. 23472/15) protiv Republike Hrvatske koji je društvo Trajektna luka Split d.d., dioničko društvo sa sjedištem u Splitu koje je osnovano u skladu s hrvatskim pravom („podnositelj zahtjeva”) i koje je zastupao g. J. Biliškov, odvjetnik iz Zagreba, podnijelo Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Konvencija”) dana 12. svibnja 2015.;

odluku da se Vladu Republike Hrvatske („Vlada”), koju je zastupala njezina zastupnica, gđa Š. Stažnik, obavijesti o prigovorima o neodržavanju usmene rasprave, nedostatku obrazložene presude, jednakosti stranaka u postupku, kontradiktornosti postupka i pravu vlasništva, a da se ostatak zahtjeva odbaci kao nedopušten;

očitovanja stranaka;

nakon vijećanja zatvorenog za javnost 29. ožujka 2022. godine,

donosi sljedeću presudu koja je usvojena na navedeni datum:

PREDMET SPORA

1. Zahtjev se odnosi na poštenost upravnog postupka o dodjeli koncesije u kojem je Ustavni sud odlučio o ustavnim tužbama koje je podnijelo javno tijelo i ukinuo presude Upravnog suda povoljne za podnositelja. Glavno pitanje u tom postupku bio je opseg prvenstvene koncesije na koju su bivša društvena poduzeća, kao što je podnositelj zahtjeva, imala pravo na temelju Zakona o morskim lukama.

2. Na temelju podnositeljeva zahtjeva, dana 21. lipnja 2004. Lučka uprava Split podnositelju je dodijelila prvenstvenu koncesiju za obavljanje nekoliko lučkih djelatnosti u luci Split i odredila na kojem će se lučkom području te djelatnosti obavljati i kojom će se infrastrukturom koristiti. Podnositelj je podnio žalbu smatrajući da je ovlašten obavljati sve lučke djelatnosti koje je zatražio u zahtjevu i to na cijelom lučkom području i koristeći se svom lučkom infrastrukturom.

3. Dana 29. studenoga 2004. nadležno ministarstvo djelomično je prihvatilo žalbu i proširilo područje na kojem se jedna od dodijeljenih djelatnosti može obavljati, no odbilo je žalbu u preostalom dijelu.

4. Povodom upravne tužbe radi koju je podnio podnositelj zahtjeva, dana 30. studenoga 2005. Upravni sud poništio je odluke upravnih tijela i presudio da se Zakon o morskim lukama treba tumačiti na način da podnositelj ima

pravo na prvenstvenu koncesiju koja obuhvaća sve djelatnosti za koje je podnio zahtjev.

5. Povodom zahtjeva za zaštitu zakonitosti koji je podnijelo Državno odvjetništvo, dana 16. svibnja 2006. Vrhovni sud ukinuo je presudu Upravnog suda i predmet vratio na ponovno odlučivanje. Smatrao je da se Zakon o morskim lukama treba tumačiti na način da podnositelj ima pravo na prvenstvenu koncesiju samo za one lučke djelatnosti koje je obavljao prije stupanja tog zakona na snagu.

6. U ponovljenom postupku, presudom od 30. kolovoza 2006. godine Upravni sud, pozivajući se na obrazloženje Vrhovnog suda, odbio je podnositeljevu tužbu.

7. Povodom ustavne tužbe podnositelja zahtjeva, dana 27. listopada 2010. Ustavni sud potvrdio je stajalište Vrhovnog suda (vidi stavak 5. ove presude), no ipak je ukinuo presudu Upravnog suda jer nije bila dostatno obrazložena.

8. U ponovljenom postupku, presudom od 5. siječnja 2011. godine Upravni sud poništio je odluke upravnih tijela (vidi stavke 2. – 3. ove presude). Naveo je isto obrazloženje kao i u svojoj prethodnoj presudi (vidi stavak 4. ove presude).

9. U međuvremenu, nakon presude Upravnog suda od 30. studenoga 2005. (vidi stavak 4. ove presude), Lučka uprava donijela je novu odluku o koncesiji, istovjetnu svojoj prethodnoj odluci (vidi stavak 2. ove presude). Nakon presude Vrhovnog suda (vidi stavak 5. ove presude), dana 11. studenoga 2006. nadležno ministarstvo poništilo je tu odluku. Međutim, povodom još jedne upravne tužbe koju je podnio podnositelj, presudom od 8. lipnja 2011. Upravni sud poništio je obje odluke i predmet vratio Lučkoj upravi na ponovno odlučivanje.

10. Dana 2. ožujka 2011. Lučka uprava podnijela je ustavnu tužbu protiv presude Upravnog suda od 5. siječnja 2011., a 27. veljače 2014. podnijela je ustavnu tužbu protiv presude od 8. lipnja 2011. (vidi stavke 8. – 9. ove presude). Te ustavne tužbe nikada nisu dostavljene podnositelju.

11. Dana 25. svibnja 2011. Ustavni sud privremeno je odgodio izvršenje presude Upravnog suda od 5. siječnja 2011. (vidi stavak 8. ove presude).

12. Nakon objave te odluke u Narodnim novinama podnositelj zahtjeva uputio je nekoliko podnesaka Ustavnom sudu tvrdeći da su ustavne tužbe Lučke uprave nedopuštene jer su preuranjene i jer Lučka uprava, kao javno tijelo, ne može biti nositelj ustavnih prava. Podnositelj je i izričito zatražio da mu se dostave preslike ustavnih tužbi, a u listopadu 2014. tvrdio je i da je druga ustavna tužba podnesena izvan zakonskog roka od trideset dana.

13. Odlukom od 13. studenoga 2014. Ustavni sud ukinuo je presude Upravnog suda od 5. siječnja i 8. lipnja 2011. (vidi stavke 8.– 9. ove presude).

14. Taj sud priznao je mogućnost da bi ustavne tužbe Lučke uprave mogle biti preuranjene, no uzimajući u obzir okolnosti predmeta i poštovanje vladavine prava i načela pravne sigurnosti, odlučio je zajednički ispitati

dopuštenost i osnovanost ustavnih tužbi. Smatrao je da Upravni sud nije poštovao pravna stajališta izražena u prethodnim odlukama Vrhovnog i Ustavnog suda (vidi stavke 5. i 7. ove presude) i da je pokazao neprihvatljivo ignoriranje tih stajališta, a da za to nije dao nikakve razloge. Zatim je zaključio da će stoga meritorno odlučiti o ustavnim tužbama.

15. U prosincu 2014. i rujnu 2016. Ustavni sud omogućio je podnositelju da izvrši uvid u spis i izradi preslike dokumenata sadržanih u spisu.

16. Dana 29. prosinca 2014. podnositelj zahtjeva dostavio je Ustavnom sudu određene dokaze za svoju tvrdnju da je druga ustavna tužba Lučke uprave podnesena nepravovremeno.

17. U ponovljenom postupku, dvjema presudama od 25. siječnja 2015., Upravni sud, koji je u međuvremenu postao Visoki upravni sud, odbio je podnositeljeve tužbe protiv rješenja ministarstva od 29. studenoga 2004. i 11. studenoga 2006. (vidi stavke 3. i 9. ove presude).

18. Podnositelj je zatim podnio ustavne tužbe protiv te presude tvrdeći da mu ustavne tužbe Lučke uprave nikada nisu dostavljene, što ga je spriječilo da se djelotvorno očituje o njihovu sadržaju i pravovremenosti. Prigovorio je i da nije održana usmena rasprava pred Visokim upravnim sudom iako su određene činjenice ostale neutvrđene.

19. Dvjema odlukama od 13. srpnja 2016. Ustavni sud odbio je ustavne tužbe podnositelja zahtjeva. Smatrao je da je prema Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu mogao, ali nije bio dužan, dostaviti ustavne tužbe Lučke uprave podnositelju kao trećoj zainteresiranoj stranci. Smatrao je i da nije došlo do povrede podnositeljeva prava na usmenu raspravu zbog rezerve Republike Hrvatske na članak 6. stavak 1. Konvencije kojom je isključeno pravo na javnu raspravu u upravnom sporu.

20. Dana 29. studenoga 2016. Vrhovni sud proglasio je nedopuštenim zahtjev za zaštitu zakonitosti koji je u ožujku 2011. podnio Glavni državni odvjetnik protiv presude Upravnog suda od 5. siječnja 2011. (vidi stavak 8. ove presude) jer je Ustavni sud u međuvremenu ukinuo tu presudu (vidi stavak 13. ove presude).

21. Podnositelj zahtjeva prigovorio je na temelju članka 6. stavka 1. Konvencije da Ustavni sud nije uzeo u obzir njegove tvrdnje o dopuštenosti ustavnih tužbi koje je podnijela Lučka uprava te da pred tim sudom nisu bila poštovana načela jednakosti stranaka u postupku i kontradiktornosti postupka (vidi stavke 10. – 13. ove presude). Prigovorio je i povredi tih načela i neodržavanju usmene rasprave pred Visokim upravnim sudom (vidi stavak 17. ove presude). Konačno, prigovorio je na temelju članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju da je odlukama domaćih sudova povrijeđeno njegovo pravo vlasništva.

OCJENA SUDA

I. NAVODNA POVREDA ČLANKA 6. STAVKA 1. KONVENCIJE

A. Dopuštenost

22. Vlada je tvrdila da je zahtjev preuranjen jer je Sudu podnesen 12. svibnja 2015., dok je postupak pred Ustavnim sudom još uvijek bio u tijeku (vidi stavak 19. ove presude). Međutim, zahtjev se ne može proglasiti nedopuštenim kao preuranjen ako se domaća pravna sredstva iscrpe prije nego što Sud odluči o pitanju dopuštenosti (vidi, primjerice, predmet *Molla Sali protiv Grčke* [VV], br. 20452/14, stavak 90., 19. prosinca 2018.). Prigovor Vlade stoga se mora odbiti.

23. Sud dalje primjećuje da prigovori na temelju članka 6. stavka 1. nisu očigledno neosnovani u smislu članka 35. stavka 3. točke (a) Konvencije i da nisu nedopušteni po bilo kojoj drugoj osnovi. Stoga se moraju proglasiti dopuštenima.

B. Osnovanost

24. Između stranaka nije sporno da ustavne tužbe Lučke uprave nikada nisu dostavljene podnositelju. Sud je već utvrdio povredu članka 6. stavka 1. Konvencije iz tog razloga u sličnom predmetu i ne vidi razlog da smatra drugačije u ovom predmetu (vidi *Gaspari protiv Slovenije*, br. 21055/03, stavci 50. – 57., 21. srpnja 2009.).

25. Štoviše, Ustavni sud nije odgovorio na podnositeljeve tvrdnje u odnosu na *locus standi* Lučke uprave i pravovremenost druge ustavne tužbe (vidi stavke 12., 14., 16. i 18. – 19. ove presude) iako su zbog svoje prirode i važnosti te tvrdnje zahtijevale konkretan i izričit odgovor (vidi, *mutatis mutandis*, *Ruiz Torija protiv Španjolske*, 9. prosinca 1994., stavak 30., Serija A br. 303 A).

26. Vlada je tvrdila da je Ustavni sud zapravo odgovorio na ta pitanja dopuštenosti odlučivši spojiti ih s ispitivanjem osnovanosti i da je na kraju presudio da je poštovanje vladavine prava i načela pravne sigurnosti, koje je prekršio Upravni sud, opravdalo odlučivanje o osnovanosti ustavnih tužbi Lučke uprave (vidi stavak 14. ove presude).

27. Međutim, Sud primjećuje da je Ustavni sud u svojoj odluci samo priznao mogućnost da bi ustavne tužbe Lučke uprave mogle biti preuranjene i to pitanje dopuštenosti spojio je s pitanjem osnovanosti (ibid.). Nadalje, Sud ne vidi kako su se ključna pitanja dopuštenosti, kao što su pravovremenost jedne od ustavnih tužbi i *locus standi* podnositelja ustavne tužbe, mogla ostati po strani u cilju odlučivanja o osnovanosti predmeta bez obzira na to koliko je predmet važan (za poštovanje vladavine prava i načela pravne sigurnosti). Stoga tvrdnju Vlade smatra neuvjerljivom.

28. Čak i da se ta tvrdnja prihvati, takav pristup Ustavnog suda bio bi u suprotnosti sa sudskom praksom Suda (vidi *Magomedov i drugi protiv Rusije*, br. 33636/09 i devet drugih zahtjeva, stavci 94. – 96., 28. ožujka 2017.). S tim u vezi, ne može se ne primijetiti da su postojala i druga sredstva kojima je taj sud mogao osigurati poštovanje svojih odluka i odluka Vrhovnog suda. Konkretno, Glavni državni odvjetnik mogao je podnijeti i jest podnio zahtjev za zaštitu zakonitosti protiv jedne od presuda osporenih ustavnim tužbama Lučke uprave, a Vrhovni sud, koji je ranije prihvatio takvo pravno sredstvo, odbio ga je samo zato što je Ustavni sud u međuvremenu ukinuo tu presudu (vidi stavke 5. i 20. ove presude).

29. Navedena razmatranja dovoljna su Sudu da zaključi da predmetni postupak nije ispunio pretpostavke poštenog suđenja. Stoga ne smatra potrebnim rješavati daljnje prigovore podnositelja zahtjeva o različitim primjerima nepoštenosti u naknadnoj fazi postupka pred Visokim upravnim sudom (vidi stavke 17. i 21. ove presude).

30. Stoga je došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije.

II. PREOSTALI PRIGOVOR

31. Podnositelj zahtjeva prigovorio je i na temelju članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Treba napomenuti da, iako se koncesija može smatrati „vlasništvom” u smislu tog članka (vidi, primjerice, *Uzan protiv Turske* (odl.), br. 18240/03, stavak 84., 29. ožujka 2011.), podnositelju zahtjeva nikada nije dodijeljena prvenstvena koncesija traženog opsega nijednom odlukom, a kamoli pravomoćnom.

32. Štoviše, u slučaju kada, kao u ovom predmetu, postoji spor o ispravnom tumačenju i primjeni domaćeg prava i kada je o pitanju ispunjenja zakonskih pretpostavki potrebno odlučiti u sudskom postupku (vidi, primjerice, *Radomilja i drugi protiv Hrvatske* [VV], br. 37685/10 i 22768/12, stavak 149., 20. ožujka 2018.), ne može se smatrati da potraživanje ima dovoljno uporište u nacionalnom pravu i stoga se ne može smatrati „vlasništvom” na koje je primjenjiv članak 1. Protokola br. 1. Jamstva tog članka stoga se ne primjenjuju na podnositeljev zahtjev za dodjelu potpune prvenstvene koncesije u ovom predmetu.

33. Iz toga proizlazi da je ovaj prigovor nedopušten jer je nespojiv *ratione materiae* s odredbama Konvencije u smislu članka 35. stavka 3. točke (a) i mora biti odbačen sukladno članku 35. stavku 4. Konvencije.

PRIMJENA ČLANKA 41. KONVENCIJE

34. Podnositelj zahtjeva u svojem je očitovanju naveo da bi bilo pravedno dosuditi mu naknadu za povrede u postupku kojemu prigovara i za gubitke koje je pretrpio jer je bio spriječen obavljati redovnu gospodarsku djelatnost kao ovlaštenik prvenstvene koncesije. Nije naveo iznos pravedne naknade

kao ni odnosi li se njegov zahtjev na materijalnu štetu, nematerijalnu štetu i/ili troškove i izdatke.

35. Vlada je tvrdila da, u nedostatku određenog zahtjeva, Sud ne bi trebao dosuditi nikakvu pravednu naknadu.

36. Sud ponavlja da podnositelj zahtjeva koji želi ostvariti pravednu naknadu mora iznijeti određeni zahtjev o tome (pravilo 60. stavak 1. Poslovnika Suda). Iako je Sud, čak i u nedostatku pravilno podnesenog zahtjeva, ovlašten dosuditi pravednu naknadu, to može samo na ime nematerijalne štete i u iznimnim okolnostima (vidi *Nagmetov protiv Rusije* [VV], br. 35589/08, stavci 74. – 82., 30. ožujka 2017.). Utvrđuje da takve okolnosti ne postoje u ovom predmetu te stoga odbacuje podnositeljev zahtjev za pravednu naknadu.

IZ TIH RAZLOGA SUD JEDNOGLASNO

1. *utvrđuje*, da su prigovori na temelju članka 6. stavka 1. Konvencije dopušteni, dok je ostatak zahtjeva nedopušten;
2. *presuđuje* da je došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije zbog nepoštenosti postupka pred Ustavnim sudom;
3. *presuđuje* da nije potrebno ispitati osnovanost podnositeljevih preostalih prigovora na temelju članka 6. Konvencije;
4. *odbija* zahtjev podnositelja za pravednu naknadu.

Sastavljeno na engleskome jeziku i otpravljeno u pisanom obliku dana 28. travnja 2022. u skladu s pravilom 77. stavcima 2. i 3. Poslovnika Suda.

Liv Tigerstedt
Zamjenica tajnice

Péter Paczolay
Predsjednik

© 2022 Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava

Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava provjerio je točnost prijevoda, te proveo lekturu i pravnu redakтуру istoga.