



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRVI ODJEL

PREDMET HRVATSKA RADIOTELEVIZIJA protiv HRVATSKE

(Zahtjevi br. 52132/19 i 19 drugih zahtjeva)

PRESUDA

Članak 34. • *Locus standi* • Zakonodavni okvir koji jamči uredničku neovisnost i institucionalnu autonomiju javne radiodifuzijske organizacije u dovoljnoj mjeri da se ona može smatrati „nevladinom organizacijom” • Ne izvršava „vladine ovlasti” i nije osnovana „u svrhe javne uprave”
Članak 6. stavak 1. (građanski aspekt) • Pošteno suđenje • Neujednačene odluke domaćih sudova u odnosu na tužbe ustanove podnositeljice zahtjeva zbog stjecanja bez osnove, ispravljene odgovarajućim mehanizmima primijenjenima odlukama Vrhovnog suda u kojima su dane smjernice kako bi se osigurala jedinstvena primjena relevantnoga materijalnog prava

STRASBOURG

2. ožujka 2023.

Ova će presuda postati konačna pod okolnostima utvrđenima u članku 44. stavku 2. Konvencije. Može biti podvrgnuta uredničkim izmjenama.

U predmetu Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske

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

Marko Bošnjak, *predsjednik*,

Péter Paczolay,

Krzysztof Wojtyczek,

Alena Poláčková,

Erik Wennerström,

Raffaele Sabato,

Davor Derenčinović, *suci*,

i Renata Degener, *tajnica Odjela*,

uzimajući u obzir:

zahtjeve (br. 52132/19 i 19 drugih zahtjeva, vidi prilog) protiv Republike Hrvatske koje je Hrvatska radiotelevizija („ustanova podnositeljica zahtjeva”) podnijela Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Konvencija”) na razne datume navedene u priloženoj tablici,

odluku da se Vladu Republike Hrvatske („Vlada”) obavijesti o prigovorima u pogledu neujednačene sudske prakse i pristupa Ustavnom sudu, a da se ostatak zahtjeva odbaci kao nedopušten,

očitovanja stranaka,

nakon vijećanja zatvorenoga za javnost 28. lipnja 2022. i 31. siječnja 2023.,

donosi sljedeću presudu koja je usvojena posljednjega navedenog datuma.

UVOD

1. Predmet se odnosi na neujednačene odluke domaćih sudova u dvadeset parničnih postupaka u vezi sa stjecanjem bez osnove koje je podnositeljica zahtjeva, nacionalna ustanova za radijsko i televizijsko emitiranje, pokrenula protiv raznih pojedinaca kojima je jedan od njezinih zaposlenika u njezino ime isplaćivao naknade za rad koji nikad nisu obavili.

ČINJENICE

2. Ustanova podnositeljica zahtjeva, Hrvatska radiotelevizija, hrvatska je javna radiodifuzijska organizacija sa sjedištem u Zagrebu. Prema hrvatskom pravu, ona ima pravni status javne ustanove, odnosno neprofitne pravne osobe bez članstva. Zastupala ju je gđa N. Owens, odvjetnica iz Zagreba.

3. Vladu je zastupala njezina zastupnica, gđa Š. Stažnik.

4. Činjenično stanje predmeta može se sažeti kako slijedi.

I. DOGAĐAJI KOJI SU DOVELI DO SPORA

5. U listopadu 2009. internom revizijom otkriveno je da je izvjesni A. K., zaposlenik odjela za financije i računovodstvo ustanove podnositeljice, isplaćivao naknade 176 (stosedamdesetšestorici) vanjskih suradnika za usluge prevođenja u ime ustanove podnositeljice koji nikada nisu pružili te usluge. Ispostavilo se da je s tim osobama A. K. kontaktirao izravno ili preko posrednika, izvjesnog M. P.-a, koji je također bio zaposlenik ustanove podnositeljice, u kojoj je radio kao tehničar. Sve isplate bile su uredno obrađene u informatičkom i računovodstvenom sustavu ustanove podnositeljice i položene na račune fiktivnih vanjskih suradnika. Oni su zatim isplaćene iznose vratili A. K.-u ili M. P.-u zadržavajući približno 5 % primljenih iznosa kao proviziju.

6. Tako je ustanova podnositeljica izgubila približno 7,500.000,00 hrvatskih kuna (HRK), odnosno približno 995.421,00 euro (EUR).

7. A. K. je dobio izvanredni otkaz ugovora o radu i ustanova podnositeljica podnijela je protiv njega kaznenu prijavu. Preminuo je ubrzo nakon toga, početkom 2010. godine. Protiv njega nije pokrenut kazneni postupak.

8. Godine 2010. i 2011. ustanova podnositeljica podnijela je više od sto tužbi za neopravdano bogaćenje („stjecanje bez osnove“) protiv različitih pojedinaca koji su primili gore navedene isplate.

9. U približno pola tih predmeta domaći sudovi presudili su u njezinu korist, dok su u drugoj polovici presudili u korist tuženika, ovisno o tome koji je drugostupanjski sud odlučivao u predmetu. Konkretno, ustanova podnositeljica ustvrdila je da su svi predmeti koje je u žalbenom postupku ispitao Županijski sud u Zagrebu ili Županijski sud u Puli okončani tako što su ti sudovi presudili protiv nje.

10. Domaći sudovi koji su presudili u korist ustanove podnositeljice primijenili su opće pravilo o stjecanju bez osnove utvrđeno u članku 1111. stavku 1. Zakona o obveznim odnosima (vidi stavak 73. ove presude). Smatrali su i da u danim okolnostima nema mjesta primjeni iznimke utvrđene u članku 1112. stavku 1. tog zakona, kojim je predviđeno da se vraćanje ne može zahtijevati ako je osoba koja je izvršila isplatu znala da nije dužna platiti (vidi stavak 73. ove presude), jer su tuženici sredstva primili u lošoj vjeri, odnosno potpuno svjesni činjenice da nije postojala pravna osnova za isplate. Ti su sudovi smatrali nebitnim to je li A. K. bio ovlašten djelovati za račun i/ili u ime ustanove podnositeljice zahtjeva.

11. S druge strane, domaći sudovi koji su presudili protiv ustanove podnositeljice primijenili su iznimku izloženu u članku 1112. stavku 1. Zakona o obveznim odnosima (vidi stavak 73. ove presude). Presudili su da je A.K., barem iz gledišta tuženika, bio ovlašten izvršiti sporna plaćanja u ime ustanove podnositeljice. Stoga je ustanova podnositeljica znala ili je morala znati da je plaćala nešto što nije bila dužna platiti.

II. POSTUPCI U OVIM PREDMETIMA

A. Postupci pred prvostupanjskim i drugostupanjskim sudovima

12. Ovi predmeti odnose se na dvadeset parničnih postupaka, od kojih je osamnaest u prvom stupnju vođeno pred Općinskim [građanskim] sudom u Zagrebu, a preostala dva pred Općinskim sudom u Puli odnosno Općinskim sudom u Sesvetama. U pet od tih dvadeset predmeta općinski sudovi donijeli su presude u korist ustanove podnositeljice.

13. Od ovih dvadeset predmeta, devetnaest je u žalbenom postupku ispitao Županijski sud u Zagrebu, a jedan Županijski sud u Puli. U svim tim predmetima ti su županijski sudovi u presudama donesenima u razdoblju od 15. siječnja 2013. do 22. rujna 2015. presudili u korist tuženika.

14. Nakon toga je u svakom od tih dvadeset predmeta ustanova podnositeljica istodobno (a) izjavila izvanrednu reviziju, pravno sredstvo predviđeno u članku 382. stavku 2. Zakona o parničnom postupku za osiguravanje ujednačenosti sudske prakse (vidi stavak 71. ove presude), i (b) podnijela ustavnu tužbu.

B. Postupci pred Vrhovnim sudom

15. U svojim revizijama ustanova podnositeljica je tvrdila da ishod postupka ovisi o rješavanju određenih pravnih pitanja važnih za osiguranje jedinstvene primjene prava jer u pogledu tih pitanja postoji proturječna sudska praksa drugostupanjskih sudova. Navela je i primjere te proturječne sudske prakse.

16. U jednom od tih dvadeset predmeta (zahtjev br. 62358/19) Vrhovni sud utvrdio je da je izvanredna revizija ustanove podnositeljice dopuštena, ali odbio ju je u pogledu osnovanosti. U tom je predmetu ustanova podnositeljica postavila sljedeće pravno pitanje:

„Može li se jedino iz nesporne činjenice da je isplata izvršena bez pravne osnove izvesti zaključak da je onaj tko je isplatio znao da plaća nešto što nije dužan platiti, a u smislu odredbe članka 1112. ZOO-a ili se u tom slučaju radi o stjecanju bez osnove iz čl. 1111. st.1. ZOO-a?“

17. U odluci br. Rev-1660/13-2 od 10. listopada 2017. Vrhovni sud smatrao je da je to pravno pitanje važno za jedinstvenu primjenu prava i dao je sljedeći odgovor, u kojem je pojasnio razloge za iznimku utvrđenu u članku 1112. Zakona o obveznim odnosima:

„Odredba čl. 1111. ZOO sadrži opće pravilo o stjecanju bez osnove ...

Odredbom čl. 1112. ZOO ... uređena je situacija u kojoj je stjecatelj ovlašten uskratiti vraćanje stečenog ...

Budući da do prijelaza imovine osiromašenog u imovinu stjecatelja dolazi upravo radnjom osiromašenog (vršenjem isplate), svjesno plaćanje neduga načelno kvalificira se kao dar. Stoga osiromašeni u tužbi kojom zahtijeva vraćanje stečenog bez osnove

zbog plaćanja neduga mora dokazati isplatu, nepostojanje duga i eventualno svoju zabludu, odnosno ako zablude nije bilo ..., mora dokazati da je zadržao pravo na povrat, da je platio da bi izbjegao prisilu ili da isplata duga zavisi od ispunjenja uvjeta.

Dakle, odgovor je na naznačena pitanja da se u situaciji plaćanja neduga primjenjuje odredba čl. 1112. ZOO, pri čemu je teret dokaza ..., odnosno o postojanju iznimki navedenih u čl. 1112. ZOO, na osiromašenom - tužitelju.

[U ovom predmetu] ... pravilnom primjenom odredbi o teretu dokazivanja, nižestupanjski sudovi pravilno su primijenili materijalno pravo iz čl. 1112. ZOO kada su tužbeni zahtjev ocijenili neosnovanim.“

18. U preostalih devetnaest predmeta, u odlukama donesenima u razdoblju od 31. listopada 2017. do 27. ožujka 2019., Vrhovni sud proglasio je izvanredne revizije ustanove podnositeljice nedopuštenima jer u njima postavljena pitanja nisu bila važna za osiguranje jedinstvene primjene prava. Naglasio je da postavljena pravna pitanja moraju imati opći karakter kako bi pravno shvaćanje koje se zauzme u odnosu na to pitanje moglo biti primjenjivo ubuduće u neograničenom broju predmeta. U nedostatku takva pravnog pitanja općeg karaktera, postavljeno pravno pitanje neće biti važno samo zbog pukog upućivanja na odluke u kojima su drugi sudovi presuđivali drukčije niti će, posljedično, izvanredna revizija biti dopuštena. Konkretnije, u devetnaest predmeta o kojima je riječ, Vrhovni sud proglasio je izvanredne revizije ustanove podnositeljice nedopuštenima iz jednoga ili više sljedećih razloga:

- jer je rješenje pravnog pitanja jasno i nedvosmisleno proizlazilo iz mjerodavnih odredaba, čija je primjena ovisila o činjeničnim i pravnim okolnostima pojedinog predmeta;
- jer su se postavljena pravna pitanja temeljila na činjeničnim okolnostima konkretnog predmeta, što je značilo da su ta pitanja mogla biti relevantna samo za pravilnu primjenu prava u tom predmetu, ali ne i za osiguranje jedinstvene primjene prava;
- jer su se postavljena pravna pitanja temeljila na pretpostavkama koje nisu odgovarale činjeničnim utvrđenjima nižih sudova, što je značilo da ta pitanja nisu bila odlučna za ishod predmeta.

C. Postupak pred Ustavnim sudom

19. Ustavni sud Republike Hrvatske proglasio je ustavnu tužbu ustanove podnositeljice zahtjeva nedopuštenom u svakom od dvadeset predmeta (vidi stavak 14. ove presude). Pozivajući se na članak 72. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu (vidi stavak 70. ove presude), sud je smatrao da se ustanova podnositeljica, kao javna ustanova koja je organizacijski i funkcionalno usko povezana s državom, ne može smatrati nositeljem prava zajamčenih Ustavom pa stoga nema aktivnu legitimaciju za podnošenje ustavne tužbe. Ustavni sud pozvao se i na odluku Suda u predmetu *JKP Vodovod Kraljevo protiv Srbije* ((odl.), br. 57691/09 i 19719/10, 16. listopada 2018.) i odluku nekadašnje

Europske komisije za ljudska prava u predmetu *RENFE protiv Španjolske* (br. 35216/97, odluka Komisije od 8. rujna 1997., Odluke i izvješća (OI) 90-B, str. 179.).

20. U tom obrazloženju očitovao se značajan pomak u sudskoj praksi Ustavnog suda u pogledu aktivne legitimacije javnih subjekata od ranijeg, prilično popustljivog pristupa, prema novomu, restriktivnijem, koji se dogodio u ožujku 2015. odlukom br. U-III-2119/2010 u predmetu koji se odnosio na Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje. Unatoč toj promjeni u svojoj sudskoj praksi, 2017. godine Ustavni sud ipak je ispitao osnovanost ustavne tužbe koju je podnijela ustanova podnositeljica. Čini se da je tek u svojem prvom rješenju u ovim predmetima, koje je doneseno 26. veljače 2019., Ustavni sud, zasjedajući u punom sastavu, odlučio proširiti svoju novu sudsku praksu na ustanovu podnositeljicu zahtjeva kao javnu radiodifuzijsku organizaciju. Relevantni dio tog rješenja glasi kako slijedi:

“3. ... podnositeljica je pravna osoba koja ima status javne ustanove čija se djelatnost, funkcija i sadržaj javnih usluga [koje pruža], financiranje, upravljanje, nadzor i način rada uređuju Zakonom o Hrvatskoj radioteleviziji ... i propisima donesenim na temelju njega. Osnivač podnositeljice je [država], a osnivačka prava ostvaruje Vlada Republike Hrvatske.

Podnositeljica obavlja djelatnost pružanja javnih radiodifuzijskih usluga te joj [država] za to osigurava samostalno i neovisno financiranje sukladno Zakonu o HRT-u i pravilima o državnim potporama za javne radiodifuzijske usluge

...

6. Ustavni sud napominje da unatoč tome što javnopravna tijela imaju opću pravnu sposobnost biti stranke u postupcima pred sudovima to ne znači automatski da imaju i sposobnost biti nositelji ... ustavnih prava ...

...

7.1. [Rješenjem broj: U-III-2119/2010] u odnosu na Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Ustavni sud je, usklađujući svoja stajališta o javnopravnim osobama kao podnositeljima ustavnih tužbi, promijenio svoju dotadašnju praksu i zauzeo restriktivniji pristup kad je riječ o ovlaštenju na podnošenje ustavnih tužbi od strane ustanova čija je osnovna djelatnost obavljanje javne službe ... [I]staknuto je da, budući da [država] nije ovlaštena podnijeti ustavnu tužbu jer, po naravi stvari, nije moguće da joj [nekom odlukom] budu povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, isto tako ... ustavnu tužbu nije ovlaštena podnijeti ni ustanova (javnopravno tijelo) čiji je osnivač [država] i koja je s osnivačem u obavljanju svoje djelatnosti u okviru javne službe usko organizacijski i funkcionalno povezana

8. Navedena stajališta primjenjiva su i na podnositeljicu. Budući da je podnositeljica javnopravna ustanova organizacijski, funkcionalno i podredno financijski, povezana s [državom], Ustavni sud utvrđuje da ... podnositeljica ne može biti nositelj ... ustavnih prava i nema aktivnu legitimaciju (*locus standi*) za podnošenje predmetnih ustavnih tužbi.

8.1. U konkretnom slučaju mjerodavna je i praksa Europskog suda za ljudska prava u predmetu *JKP Vodovod Kraljevo protiv Srbije* (br. 57691/09 i 19719/10, odluka od 16. listopada 2018.) i Europske komisije u predmetu *Španjolske željeznice - RENFE protiv Španjolske* (br. 35216/97, odluka od 8. rujna 1997. DR 90-B).

PRESUDA HRVATSKA RADIOTELEVIZIJA protiv HRVATSKE

9. Mjerodavni dio članka 72. Ustavnog zakona glasi:

"Članak 72.

Ustavni sud će rješenjem odbaciti ustavnu tužbu: ... ako je ustavna tužba ... nedopuštena. Tužba je nedopuštena: ... ako je tužbu podnijela pravna osoba koja ne može biti nositelj ustavnih prava."

10. S obzirom na to da je ustavna tužba podnositeljice u konkretnom slučaju nedopuštena, na temelju članka 72. Ustavnog zakona riješeno je kao u izreci.“

21. Jedan od sudaca Ustavnog suda priložio je izdvojeno mišljenje, a jedan je priložio izdvojeno podupiruće mišljenje.

22. Sudac koji je priložio izdvojeno mišljenje naveo je da uvjeti koji se primjenjuju na pojedinačne zahtjeve na temelju Konvencije nisu nužno isti kao i nacionalna mjerila koja se odnose na *locus standi*. Svrha nacionalnih pravila u tom pogledu može biti različita od one predviđene člankom 34. Konvencije te, iako te svrhe katkad mogu biti slične, ne mora uvijek biti tako. Pozvao se na presude Suda u predmetima *A. K. i L. protiv Hrvatske* (br. 37956/11, stavak 46., 8. siječnja 2013.) i *Norris protiv Irske* (26. listopada 1988., stavak 31., Serija A br. 142). Dotični sudac dodatno je uputio na predmete *Radio France i drugi protiv Francuske* ((odl.), br. 53984/00, ECHR 2003-X (izvadci)) i *Österreichischer Rundfunk protiv Austrije* (br. 35841/02, 7. prosinca 2006.), u kojima je Sud presudio da su te javne radiodifuzijske organizacije nevladine organizacije u smislu članka 34. Konvencije jer su austrijska i francuska država osmislile zakonodavni okvir namijenjen tomu da jamči njihovu uredničku neovisnost i institucionalnu autonomiju. Zatim je istaknuo da ustanova podnositeljica nije nositelj javnopravnih ovlasti i da je njezina urednička neovisnost osigurana zakonom. Stoga je zaključio da je pristup koji je Ustavni sud usvojio u predmetu ustanove podnositeljice bio restriktivniji od pristupa Suda i da je njime nepotrebno ograničen pristup Ustavnom sudu.

23. Sudac koji je priložio izdvojeno podupiruće mišljenje naveo je da bi u predmetu ustanove podnositeljice bio spreman učiniti iznimku od općeg pravila da pravne osobe koje su organizacijski, funkcionalno i financijski usko povezane s državom nemaju *locus standi* za podnošenje ustavne tužbe. Bio bi spreman to učiniti jer je Hrvatska radiotelevizija zamišljena i zakonom osnovana kao javni radiodifuzijski servis. Da bi ostvarivala tu ulogu, ustanova podnositeljica mora, u skladu sa Zakonom o Hrvatskoj radioteleviziji, „poštovati najviša stručna mjerila i etička načela te profesionalno priznate standarde neovisnog novinarstva” (vidi stavak 53. ove presude). No, prema mišljenju tog suca:

„ praksa discipliniranja vlastitih (i drugih) novinara putem podnošenja sudskih tužbi [protiv njih] čini se da se ne uklapa u "najviša etička načela" i sigurno negativno utječe na "standarde neovisnog novinarstva".

Budući da se, prema mojoj procjeni, u smislu gornjih navoda, HRT ne ponaša kao javni servis, ne zaslužuje da se u odnosu na nju načini iznimka [općem pravilu o aktivnoj legitimaciji javnih tijela] prema gore izloženom kriteriju.

Uskladi li HRT svoje djelovanje sa svojom zakonski zamišljenom ulogom, u budućim slučajevima bit ću spreman ponovno preispitati [svoje] mišljenje ...“

III. OSTALE RELEVANTNE ČINJENICE

24. U mnogim predmetima koji proizlaze iz istih događaja (vidi stavke 5. – 6. ove presude), u kojima su prvostupanjski i/ili drugostupanjski sudovi presudili u korist ustanove podnositeljice, Vrhovni sud dopustio je izvanredne ili redovite revizije koje su izjavili tuženici. Presudio je da su pitanja postavljena u tim izvanrednim revizijama važna za jedinstvenu primjenu prava. Zatim je ukinuo pobijene presude i predmete vratio prvostupanjskim sudovima na ponovno suđenje, jer je utvrdio da niži sudovi nisu utvrdili neke bitne činjenice kao što su: to je li A.K po prirodi svojega radnog mjesta ili na drugi način bio ovlašten izvršiti sporne isplate i to tko je na kraju primio novac koji su tuženici vratili A. K.-u i M. P.-u (vidi stavak 5. ove presude) (oni ili ustanova podnositeljica). Konkretno, Vrhovni sud te je odluke donio u predmetima br. Rev-2800/15-5 od 3. studenoga 2016., Rev-650/14-2 od 4. listopada 2017., Rev-1892/14-2 od 6. prosinca 2017., Rev-124/2014-2 od 18. rujna 2018., Rev-2828/2015-2 od 4. prosinca 2018., Rev-1380/2016-2 od 27. kolovoza 2019., Rev-1905/2016-2 od 12. svibnja 2020. i Rev-1365/2017-2 od 1. srpnja 2020.

25. Nakon odluke Vrhovnog suda u jednom od tih predmeta, konkretno, predmetu br. Rev-1380/2016-2, dana 4. siječnja 2021. Općinski građanski sud u Zagrebu u ponovljenom postupku donio je presudu protiv ustanove podnositeljice. U skladu s uputama Vrhovnog suda (vidi prethodni stavak), Općinski sud utvrdio je da je A .K. po prirodi svojega radnog mjesta bio ovlašten izvršiti sporne isplate i da novac nikada nije vraćen ustanovi podnositeljici. Općinski sud stoga je zaključio da je ustanova podnositeljica znala da je plaćala nešto što nije dužna platiti, što je značilo da su bili ispunjeni uvjeti za primjenu iznimke izložene u članku 1112. stavku 1. Zakona o obveznim odnosima (vidi stavke 11. i 73. ove presude). Stoga je odbio tužbu ustanove podnositeljice. Povodom naknadne žalbe Županijski sud u Zadru potvrdio je prvostupanjsku presudu 23. ožujka 2021. Dana 25. kolovoza 2021. Vrhovni sud odbio je prijedlog ustanove podnositeljice da se dopusti revizija (vidi stavak 72. ove presude).

26. U odlukama br. Rev-300/14-2 od 13. ožujka 2018., Rev-2877/2014-2 od 15. siječnja 2019. i Rev-2775/2015-2 od 22. siječnja 2019. Vrhovni sud dopustio je izvanredne revizije, a u odluci br. Rev-2309/15-2 od 29. svibnja 2018. redovnu reviziju koju je podnijela ustanova podnositeljica, ukinuo je pobijene presude i predmete vratio prvostupanjskim sudovima na ponovno ispitivanje. U tim je predmetima Vrhovni sud smatrao da niži sudovi

nisu pružili dostatne razloge za svoje utvrđenje da je ustanova podnositeljica izvršila sporne isplate znajući da nije dužna platiti.

27. U odlukama br. Rev-1073/13-4 od 23. travnja 2014., Rev-2321/14-7 od 27. listopada 2015. i Rev-2616/2019-2 od 12. rujna 2019. Vrhovni sud proglasio je izvanredne revizije koje su izjavili tuženici nedopuštenima jer nisu ispunjavale formalne pretpostavke za podnošenje toga pravnog sredstva izložene u članku 382. stavku 3. Zakona o parničnom postupku (vidi stavak 71. ove presude). U odluci br. Rev-1415/2016-2 od 10. lipnja 2020. Vrhovni sud proglasio je nedopuštenom takvu reviziju koju je podnijela ustanova podnositeljica smatrajući da postavljena pravna pitanja nisu važna za osiguranje jedinstvene primjene prava jer su se temeljila na činjeničnim okolnostima tog predmeta. U odluci br. Revd-2141-2020-2 od 15. rujna 2020. Vrhovni sud proglasio je nedopuštenim prijedlog ustanove podnositeljice za dopuštenje revizije (vidi stavak 72. ove presude). Smatrao je da postavljena pravna pitanja nisu važna za osiguranje jedinstvene primjene prava jer su se temeljila na činjeničnim okolnostima tog predmeta i na pretpostavkama koje nisu odgovarale činjeničnim utvrđenjima nižih sudova.

MJERODAVNI PRAVNI OKVIR

I. DOMAĆE PRAVO

A. Ustav

28. Mjerodavni članci Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 56/90, s naknadnim izmjenama i dopunama) glase kako slijedi:

Članak 38.

„1. Jamči se sloboda mišljenja i izražavanja misli.

2. Sloboda izražavanja misli obuhvaća osobito slobodu tiska i drugih sredstava priopćavanja, slobodu govora i javnog nastupa i slobodno osnivanje svih ustanova javnog priopćavanja.

3. Zabranjuje se cenzura. Novinari imaju pravo na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji..

...“

Članak 116. stavak 1.

„Vrhovni sud Republike Hrvatske, kao najviši sud, osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni“.

B. Zakonodavstvo o medijima

1. Zakon o medijima

29. Zakonom o medijima (Narodne novine br. 59/04 s daljnjim izmjenama i dopunama), koji je na snazi od 18. svibnja 2004., uređuju se pretpostavke za, *inter alia*, ostvarivanje prava na slobodu medija, novinarsku slobodu i pristup javnim informacijama, prava i obveze nakladnika, javnost vlasništva ustanova javnog priopćavanja i tržišno natjecanje u medijskom sektoru.

30. Člankom 3. stavkom 1. jamči se sloboda izražavanja i sloboda medija.

31. U članku 3. stavku 2. određeno je da sloboda medija obuhvaća osobito: slobodu izražavanja mišljenja, neovisnost medija, slobodu prikupljanja, istraživanja, objavljivanja i raspačavanja informacija u cilju informiranja javnosti; pluralizam i raznovrsnost medija, slobodu protoka informacija i otvorenosti medija za različita mišljenja, uvjerenja i za raznolike sadržaje, dostupnost javnih informacija, uvažavanje zaštite ljudske osobnosti, privatnosti i dostojanstva, slobodu osnivanja pravnih osoba za obavljanje djelatnosti javnog informiranja, tiskanja i raspačavanja tiska i drugih medija iz zemlje i inozemstva, proizvodnju i objavljivanje radijskog i televizijskog programa, kao i drugih elektroničkih medija, autonomnost urednika, novinara i ostalih autora.

32. Člankom 5. predviđena je obveza države da potiče i štiti pluralizam i raznovrsnost medija.

33. Člankom 35. predviđeno je da se na nakladnike, pravne osobe koje obavljaju poslove distribucije medija, kao i na druge pravne osobe koje obavljaju poslove u vezi s javnim informiranjem primjenjuju propisi o zaštiti tržišnog natjecanja.

2. Zakon o elektroničkim medijima

34. Zakonom o elektroničkim medijima iz 2009. (Narodne novine br. 153/09 s naknadnim izmjenama i dopunama), koji je bio na snazi od 30. srpnja 2013. do 21. listopada 2021., uređivala su se prava, obveze i odgovornosti pravnih i fizičkih osoba koje pružaju radiodifuzijske usluge i usluge elektroničkih publikacija putem elektroničkih komunikacijskih mreža te interes države u području elektroničkih medija.

35. Člankom 3. jamčila se sloboda izražavanja i puna programska sloboda elektroničkih medija te je bilo predviđeno da se nijedna odredba toga zakona ne može tumačiti na način da daje pravo na cenzuru ili ograničenje prava slobode govora i izražavanja misli.

36. Člankom 7. bilo je predviđeno da pružatelj medijskih usluga samostalno oblikuje programsku osnovu medija i snosi odgovornost za objavljivanje programa.

37. Člankom 28. bilo je predviđeno da državna tijela i njihovi predstavnici te sindikati i različite interesne skupine ne smiju utjecati na nakladnika televizije i/ili radija glede stvaranja audiovizualnog ili radijskog programa.

38. Člankom 35. bilo je predviđeno da političke stranke i koalicije ne smiju biti sponzori audiovizualnog ili radijskog programa osim u vrijeme izborne promidžbe sukladno posebnom zakonu.

39. Člankom 65. bilo je predviđeno da se na pružatelje medijskih usluga primjenjuju propisi o zaštiti tržišnog natjecanja i da se na potpore dodijeljene na temelju tog zakona primjenjuju propisi o državnim potporama.

40. Dana 22. listopada 2021. na snagu je stupio novi Zakon o elektroničkim medijima (Narodne novine br. 111/21 s naknadnim izmjenama i dopunama), kojim se uređuju ista pitanja kao i Zakonom o elektroničkim medijima iz 2009. (vidi stavak 34. ove presude). Njegovi članci 4., 9., 32., 41. i 72. odgovaraju gore navedenim člancima 3., 7., 28., 35. i 65. Zakona o elektroničkim medijima iz 2009.

41. Zakonom o elektroničkim medijima iz 2009. osnovana je Agencija za elektroničke medije, neovisna pravna osoba s javnim ovlastima. Ustroj i ovlasti Agencije jednako su uređeni starim i novim Zakonom o elektroničkim medijima. Upravljačka su tijela Agencije ravnatelj i Vijeće za elektroničke medije. Predsjednik Vijeća za elektroničke medije ravnatelj je Agencije. Hrvatski sabor mora potvrditi statut Agencije. Člankom 73. stavkom 3. Zakona o elektroničkim medijima iz 2021. zabranjen je svaki oblik utjecaja na rad Agencije koji bi mogao ugroziti njezinu samostalnost i neovisnost.

42. Vijeće za elektroničke medije regulatorno je tijelo u području elektroničkih medija čija je zadaća nadzor nad provedbom Zakona o elektroničkim medijima. Vijeće ima sedam članova koje imenuje (na jedan mandat od pet godina) i razrješuje Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske nakon objavljivanja javnog poziva. Članovi Vijeća ne mogu biti državni dužnosnici ili dužnosnici izvršne vlasti i dužnosnici u političkim strankama ili sindikatima. Isto tako, članovi Vijeća ne smiju biti vlasnici, dioničari ili imatelji udjela, direktori, ravnatelji ili članovi upravljačkih tijela pravnih osoba (ustanova javnog priopćavanja) na koje se primjenjuju odredbe Zakona o elektroničkim medijima i ne mogu biti zaposlenici ili u ugovornom ili nekom drugom odnosu u tim subjektima zbog kojih bi moglo doći do sukoba interesa.

43. Članovi Vijeća mogu biti razriješeni dužnosti prije isteka njihova mandata iz ograničenog broja razloga (navedenih u članku 68. stavku 11. Zakona o elektroničkim medijima iz 2009. i članku 76. stavku 14. Zakona o elektroničkim medijima iz 2021.).

3. Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji

(a) Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji

44. Pravni status Hrvatske radiotelevizije uređuje se Zakonom o Hrvatskoj radioteleviziji (Narodne novine br. 137/10 s daljnjim izmjenama i dopunama), koji je na snazi od 8. prosinca 2010.

45. Člankom 1. stavkom 2. predviđeno je da je Hrvatska radiotelevizija javna ustanova čiji je osnivač država. Osnivačka prava ostvaruje Vlada Republike Hrvatske.

46. Člankom 1. stavkom 3. predviđeno je da je u obavljanju svoje djelatnosti Hrvatska radiotelevizija neovisna o bilo kakvom političkom utjecaju i pritiscima promicatelja komercijalnih interesa.

47. Člankom 1. stavkom 5. predviđeno je da se na Hrvatsku radioteleviziju primjenjuju odredbe Zakona o elektroničkim medijima, osim ako Zakonom o Hrvatskoj radioteleviziji nije drukčije određeno.

48. Člankom 3. predviđeno je da je djelatnost Hrvatske radiotelevizije proizvodnja radijskog, audiovizualnog i multimedijuskog programa, glazbena proizvodnja, pružanje audio i audiovizualnih medijskih usluga, multimedijuskih usluga i usluga elektroničkih publikacija kao javnih usluga. Ta se djelatnost ostvaruje, *inter alia*, emitiranjem dvaju općih televizijskih programskih kanala na državnoj razini u zemaljskoj radiodifuziji, emitiranjem dvaju specijaliziranih televizijskih programskih kanala na državnoj razini u digitalnoj radiodifuziji i emitiranjem triju radijskih programskih kanala na državnoj razini u zemaljskoj radiodifuziji.

49. Osim javnih usluga iz članka 3., Hrvatska radiotelevizija obavlja i određene komercijalne djelatnosti navedene u članku 4. Zakona.

50. Njezina zadaća pružanja javnih usluga odražava se u njezinim programskim načelima. U skladu s člankom 5., Hrvatska radiotelevizija u svojim programima mora zadovoljiti interese javnosti na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini te osigurati odgovarajuću zastupljenost informativnoga, umjetničkog, kulturnog, obrazovnog, dječjeg, zabavnog, športskog i drugog sadržaja.

51. Na temelju članka 6., u ostvarivanju programa Hrvatska radiotelevizija dužna je:

– promicati nacionalne interese, pridonositi poštovanju i promicanju temeljnih ljudskih prava i sloboda, domoljublju, toleranciji, razumijevanju i poštovanju različitosti, demokratskih vrednota i institucija, civilnog društva, te unapređenju kulture javnoga dijaloga;

– poštovati privatnost, dostojanstvo, ugled i čast čovjeka i temeljna prava i slobode drugih, a osobito djece i mladih, kao i starijih i nemoćnih osoba.

52. Člankom 7. stavkom 1. predviđeno je da je Hrvatska radiotelevizija dužna, *inter alia*:

– trajno, istinito, cjelovito, nepristrano i pravodobno informirati javnost o aktualnim događanjima;

– poštovati i poticati pluralizam političkih, religijskih, svjetonazorskih i drugih ideja te omogućiti javnosti da bude upoznata s tim idejama, a ne smije u svojim programima zastupati stajališta ili interese pojedine političke stranke, kao ni bilo koja druga pojedinačna politička, religijska, svjetonazorska i druga stajališta ili interese;

– nepristrano obrađivati politička, gospodarska, socijalna, religijska i druga pitanja, omogućujući ravnopravno izražavanje stajališta iz različitih izvora.

53. Člankom 7. stavkom 2. predviđeno je da u svojim programima Hrvatska radiotelevizija mora poštovati najviša stručna mjerila i etička načela te profesionalno priznate standarde neovisnog novinarstva.

54. Člankom 13. predviđeno je da se programske obveze Hrvatske radiotelevizije iz tog zakona te iznos i izvor sredstava za njihovo financiranje utvrđuju ugovorom između Hrvatske radiotelevizije i Vlade Republike Hrvatske, koji se sklapa na razdoblje od pet godina i koji sadržava vrstu, opseg i sadržaj svih javnih usluga koje Hrvatska radiotelevizija pruža prema tom zakonu.

55. Na temelju članka 18. upravljačka su tijela Hrvatske radiotelevizije: Glavni ravnatelj, Ravnateljstvo, Nadzorni odbor i Programsko vijeće.

56. Na temelju članka 19.a stavka 3. Glavnog ravnatelja imenuje (na mandat od pet godina) i razrješuje Hrvatski sabor većinom glasova svih zastupnika u Hrvatskom saboru. Na temelju članka 20. stavka 7. postupak za razrješenje Glavnog ravnatelja pokreće Nadzorni odbor, a tijelo ovlašteno za podnošenje službenog prijedloga za razrješenje jest Odbor za informiranje, informatizaciju i medije Hrvatskoga sabora. Na temelju članka 20. stavka 3. položaj Glavnog ravnatelja i glavnog urednika nespojiv je s dužnošću u tijelima državne vlasti, tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te tijelima političkih stranaka.

57. Člankom 21.a predviđeno je da Ravnateljstvo čine Glavni ravnatelj i ravnatelji ustrojbenih jedinica Hrvatske radiotelevizije. Prema svom statutu, Hrvatska radiotelevizija ima četiri ustrojbene jedinice čije ravnatelje imenuje Glavni ravnatelj na mandat od pet godina.

58. U skladu s člankom 22.stavkom 1., Nadzorni odbor ima pet članova. Četiri člana Nadzornog odbora imenuje i razrješuje Hrvatski sabor većinom glasova svih zastupnika na temelju javnog natječaja koji provodi Odbor za informiranje, informatizaciju i medije Hrvatskoga sabora, koji Hrvatskome saboru predlaže izbor članova. Jedan član Nadzornog odbora predstavnik je radnika koji se imenuje i razrješuje sukladno drugim odredbama tog zakona i mjerodavnom zakonodavstvu o zapošljavanju.

59. Člankom 23. predviđeno je da Nadzorni odbor, *inter alia*:

– na prijedlog Glavnog ravnatelja donosi Statut Hrvatske radiotelevizije uz potvrdu Hrvatskoga sabora

– na prijedlog Glavnog ravnatelja donosi program rada Hrvatske radiotelevizije, po prethodno pribavljenom mišljenju Programskog vijeća.

60. Člankom 24. predviđeno je da je zadaća Programskog vijeća da zastupa i štiti interes javnosti provođenjem nadzora programa i unapređenjem programa te drugih usluga objavljivanja i multimedijjskih usluga. Na temelju članka 25. Hrvatski sabor bira i razrješuje devet od jedanaest članova Programskog vijeća. Izbor tih članova temelji se na javnom pozivu koji objavljuje i provodi Odbor za informiranje, informatizaciju i medije Hrvatskoga sabora. Preostala dva člana Programskog vijeća biraju i razrješuju novinari i drugi zaposlenici Hrvatske radiotelevizije.

61. Člankom 25. predviđeno je i da se pri izboru članova Programskog vijeća mora voditi računa o svjetonazorskom i drugom pluralizmu hrvatskog društva. Državni dužnosnici ili osobe koje obnašaju dužnosti u tijelima političkih stranaka ili tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ne mogu biti članovi Programskog vijeća.

62. Člankom 17. zakona predviđeno je da je u svom djelovanju Hrvatska radiotelevizija samostalna. Ta se samostalnost ostvaruje:

- samostalnim obavljanjem djelatnosti te kroz programsku i uredničku samostalnost, osobito u planiranju i proizvodnji programa te utvrđivanju programske sheme;

- neovisnim i stabilnim financiranjem djelatnosti pružanja javnih usluga.

Samostalnost Hrvatske radiotelevizije ogleda se i u pravu da:

- uređuje svoje unutarnje ustrojstvo i način rada, u skladu s odredbama Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji;

- uređuje pitanja zapošljavanja radnika, u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorima.

63. Člankom 33. određeni su izvori prihoda Hrvatske radiotelevizije. Financira se javnim i komercijalnim prihodima, odnosno sredstvima mjesečne pristojbe, koja iznosi najviše 1,5 % prosječne neto mjesečne plaće u Republici Hrvatskoj. Visinu mjesečne pristojbe za svaku godinu utvrđuje Nadzorni odbor HRT-a, a mjesečnu pristojbu dužno je plaćati svako kućanstvo i poslovni subjekt koji u vlasništvu ili posjedu ima radijski ili televizijski prijamnik. Mjesečne pristojbe čine više od 85 % godišnjeg prihoda Hrvatske radiotelevizije.

64. Na temelju članka 21. stavka 1. točke 4. i članka 36. stavka 1. Glavni ravnatelj ovlašten je donijeti podzakonske akte kojima se uređuje plaćanje mjesečne pristojbe.

65. Člankom 37. ograničeno je trajanje promidžbenih poruka u svakom programu na televizijskim ili radijskim programskim kanalima na devet minuta u jednom satu programa ili četiri minute u jednom satu programa u vremenu od 18 do 22 sata. Predviđeno je i da se igrani filmovi smiju prekidati promidžbenim porukama samo jedanput za trajanja igranog filma.

66. Člankom 44. zakona predviđeno je da nadzor nad radom Hrvatske radiotelevizije i provedbom tog zakona obavlja Vijeće za elektroničke medije, nezavisno regulatorno tijelo osnovano Zakonom o elektroničkim medijima (vidi stavke 41. – 43. ove presude).

67. Člancima 47. i 48. predviđeno je da neprijavlivanje prijamnika ili korištenje odjavljenim prijamnikom predstavlja prekršaj za koji je propisana novčana kazna.

(b) Odluka o kontroli plaćanja mjesečne pristojbe i načinu odjave prijamnika

68. Na temelju članka 21. stavka 1. točke 4. i članka 36. stavka 1. Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji (vidi stavak 64. ove presude), dana 18. lipnja 2019. Glavni ravnatelj donio je Odluku o kontroli plaćanja mjesečne pristojbe i načinu odjave prijamnika. Dana 30. studenoga 2020. Visoki upravni sud preispitao je usklađenost te odluke s primarnim zakonodavstvom i ukinuo određene odredbe te odluke.

69. Na temelju te odluke ustanova podnositeljica ovlaštena je (a) pokrenuti odgovarajući postupak pred sudovima zbog prekršaja određenih Zakonom o Hrvatskoj radioteleviziji (vidi stavak 67. ove presude), (b) prikupljati podatke protiv volje dotičnih osoba s ciljem utvrđivanja toga imaju li u vlasništvu ili posjedu prijamnik, i (c) kontrolu plaćanja mjesečne pristojbe obavljati neposredno putem vlastitih službi za kontrolu i naplatu.

C. Ostalo zakonodavstvo

1. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske

70. Mjerodavna odredba Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine Republike Hrvatske br. 99/99, s naknadnim izmjenama i dopunama – „Zakon o Ustavnom sudu”) glasi kako slijedi:

Članak 72.

„Ustavni sud će rješenjem odbaciti ustavnu tužbu: ... ako je ustavna tužba ... nedopuštena. Tužba je nedopuštena: ... ako je tužbu podnijela pravna osoba koja ne može biti nositelj ustavnih prava.“

2. Zakon o parničnom postupku

71. Mjerodavne odredbe Zakona o parničnom postupku (Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije br. 4/77 s naknadnim izmjenama i dopunama i Narodne novine Republike Hrvatske br. 53/91 s naknadnim izmjenama i dopunama), koji je na snazi od 1. srpnja 1977., u relevantno vrijeme glasile su kako slijedi:

**1. Revizija
Članak 382.**

“(1) Stranke mogu podnijeti reviziju protiv drugostupanjske presude:
ako vrijednost predmeta spora pobijanog dijela presude prelazi 200.000,00 kuna;
– [u određenim vrstama radnih sporova]; ili

PRESUDA HRVATSKA RADIOTELEVIZIJA protiv HRVATSKE

– ako je drugostupanjska presuda donesena prema odredbama članka 373.a i 373.b ovoga Zakona [odnosno, ako je drugostupanjski sud ocijenio dokaze i/ili utvrdio činjenice drugačije od prvostupanjskog suda ili održao ročište].

(2) U slučajevima u kojima reviziju ne mogu podnijeti prema odredbi stavka 1. ovoga članka, stranke mogu podnijeti reviziju ... ako odluka u sporu ovisi o rješenju nekoga materijalnopravnog ili postupovnopravnog pitanja važnog za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni, primjerice:

- ako o tom pitanju revizijski sud još uvijek nije zauzeo shvaćanje ... a riječ je o pitanju o kojemu postoji različita praksa drugostupanjskih sudova,

- ako je o tom pitanju revizijski sud već zauzeo shvaćanje, ali je odluka drugostupanjskoga suda utemeljena na shvaćanju koje nije podudarno s tim shvaćanjem, ili

- ako je o tom pitanju Vrhovni sud već zauzeo shvaćanje i presuda se drugostupanjskoga suda temelji na tom shvaćanju, ali bi ... zbog promjene u pravnom sustavu uvjetovane novim zakonodavstvom ili međunarodnim sporazumima te odlukom Ustavnoga suda Republike Hrvatske, Europskoga suda za ljudska prava ili Europskog suda – trebalo preispitati sudsku praksu.

(3) U [izvanrednoj] reviziji iz stavka 2. ovoga članka stranka treba određeno naznačiti pravno pitanje zbog kojeg ju je podnijela uz određeno navođenje propisa i drugih važećih izvora prava koji se na njega odnose te izložiti razloge zbog kojih smatra da je ono važno za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni.

(4) Revizija se podnosi u roku od trideset dana od dana dostave drugostupanjske presude.“

392. b

“(1) Vijeće sastavljeno od pet sudaca Vrhovnog suda odbacit će nepotpunu i [u užem smislu] nedopuštenu reviziju iz članka 382. stavka 2. ovoga Zakona, a i nepravodobnu [izvanrednu] reviziju ako je to propustio učiniti prvostupanjski sud. Takvo rješenje treba biti obrazloženo.

(2) Vijeće iz stavka 1. ovoga članka će [izvanrednu] reviziju... rješenjem odbaciti kao nedopuštenu i ako u reviziji ne bude određeno naznačeno pravno pitanje zbog kojega se podnosi uz određeno navođenje propisa i drugih važećih izvora prava koji se na njega odnose kao i zato što u njoj nisu određeno izloženi razlozi zbog kojih podnositelj smatra da je to pitanje važno za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni.

(3) Vijeće iz stavka 1. ovoga članka će [izvanrednu] reviziju ... odbaciti i ako ocijeni da pravno pitanje zbog kojega je ona izjavljena nije važno za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni.“

72. Nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (Narodne novine Republike Hrvatske br. 70/19) 1. rujna 2019. izvanredna revizija zamijenjena je prijedlogom kojim stranke u parničnom postupku mogu od Vrhovnog suda zatražiti dopuštenje za podnošenje revizije. Uvjeti pod kojima Vrhovni sud može dati takvo dopuštenje gotovo su istovjetni uvjetima dopuštenosti prijašnje izvanredne revizije.

3. *Zakon o obveznim odnosima*

73. Mjerodavne odredbe Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine br. 35/05 s naknadnim izmjenama i dopunama), koji je na snazi od 1. siječnja 2006., u vezi sa stjecanjem bez osnove, glase kako slijedi:

STJECANJE BEZ OSNOVE

Opće pravilo

Članak 1111. stavak 1.

„Kad dio imovine neke osobe na bilo koji način prijeđe u imovinu druge osobe, a taj prijelaz nema osnove u nekom pravnom poslu, odluci suda, odnosno druge nadležne vlasti ili zakonu [odnosno, nema temelja], stjecatelj je dužan vratiti ga, odnosno, ako to nije moguće, naknaditi vrijednost postignute koristi.“

PRAVILA VRAĆANJA

kad se ne može zahtijevati vraćanje

Članak 1112. stavak 1.

„Tko izvrši isplatu znajući da nije dužan platiti, nema pravo zahtijevati vraćanje, osim ako je zadržao pravo na povrat, ako je platio da bi izbjegao prisilu ili ako isplata duga zavisi od ispunjenja uvjeta.“

II. MATERIJALI VIJEĆA EUROPE

A. Instrumenti u vezi s javnim medijima

74. Mjerodavni dijelovi Preporuke CM/Rec(2012)1 Odbora ministara državama članicama o upravljanju javnim medijima (koju je Odbor ministara donio 15. veljače 2012. godine na 1134. sastanku zamjenika ministara) glase kako slijedi:

Vodeća načela za upravljanje javnim medijima

I. Kontekst: izazovi s kojima se suočavaju javni mediji

1. Javni mediji diljem Europe suočavaju se s nizom značajnih izazova bez presedana.

Izazov osiguravanja prave razine neovisnosti od države

2. Glavni prioritet za javne medije mora biti osigurati da njihova kultura, politike, procesi i programi odražavaju i osiguravaju uredničku i operativnu neovisnost.

...

Neovisnost

21. Neovisnost je temeljni uvjet za svaku javnu medijsku organizaciju. Bez dokazive neovisnosti djelovanja i inicijative, od vlade kao i od bilo koje druge interesne skupine ili institucije, javne medijske organizacije ne mogu održavati svoju vjerodostojnost i izgubit će (ili nikada neće dobiti) potporu javnosti kao foruma za provođenje javne rasprave i pozivanje na odgovornost.

22. Osiguravanje i očuvanje neovisnosti stoga je glavna zadaća svakog okvira upravljanja javnim medijima, i to je razlog zašto je neovisnost u središtu svih relevantnih standarda Vijeća Europe.

23. Temeljni je uvjet taj da je zajamčena urednička autonomija javnih medija i da su jasno i nedvosmisleno utvrđene strukture potrebne za osiguranje neovisnosti uredničkog djelovanja.

Imenovanja

27. Budući da je riječ o javnim ustanovama, legitimno je da država sudjeluje u imenovanju najvišeg tijela za nadzor ili donošenje odluka u javnim medijima. Kako bi se izbjegla sumnja, to sudjelovanje obično ne bi smjelo obuhvaćati imenovanja na izvršnoj ili uredničkoj razini. ...

75. Ostali mjerodavni instrumenti Vijeća Europe koji sadržavaju načela i smjernice o emitiranju javnih radiofuzijskih usluga koje je utvrdio Odbor ministara Vijeća Europe, navedeni su u predmetu *Manole i drugi protiv Moldavije*, br. 13936/02, stavci 51. – 54., ECHR 2009 (izvadci).

B. Ostali instrumenti i materijali

76. Mjerodavni dio Preporuke br. R (95) 5 o uvođenju i poboljšanju funkcioniranja žalbenih sustava i postupaka u građanskim i trgovačkim predmetima, koju je Odbor ministara donio 7. veljače 1995. godine na 528. sastanku zamjenika ministara, glasi kako slijedi:

Poglavlje IV. – Uloga i funkcija suda treće instance

Članak 7. – Mjere koje se odnose na žalbe sudu treće instance

„a. Odredbe ove preporuke trebale bi se, prema potrebi, primjenjivati i na , sud treće instance', ako takav sud postoji, odnosno, sud koji provodi kontrolu nad sudom druge instance. Ustavni ili slični sudovi nisu uključeni za potrebe ove preporuke.

b. Pri razmatranju mjera koje se odnose na sudove treće instance države bi trebale imati na umu da su predmete već ispitala dva suda.

c. Žalbe sudu treće instance trebale bi se osobito upotrebljavati u predmetima koji zaslužuju treće sudsko preispitivanje, kao što su, primjerice, predmeti koji bi doveli do razvoja prava ili pridonijeli jedinstvenom tumačenju prava. Moglo bi ih se i ograničiti na žalbe u predmetima koji se odnose na pravno pitanje od općeg javnog značaja. Žalitelj bi trebao biti dužan obrazložiti čime bi predmet pridonio tim ciljevima.

...”

77. Mjerodavni dijelovi Mišljenja br. (2017) Savjetodavnog vijeća Europskih sudaca (*Consultative Council of European Judges*, CCJE) o ulozi sudova u pogledu jedinstvene primjene prava od 10. studenoga 2017. glase kako slijedi:

„III. SUDSKA PRAKSA KAO IZVOR PRAVA

14. ... Konsolidirani trend odluka o određenom pitanju koje su sve usklađene (ustaljena sudska praksa, *jurisprudence constante*, *ständige Rechtsprechung*) tradicionalno je bio potreban da bi postale mjerodavne u zemljama u kojima je uspostavljen sustav građanskog prava. To sigurno neće spriječiti da odluka ima vrijednost sudske prakse kada vrhovni sud po prvi put donosi odluku o nekome pravnom pitanju koje još nije riješeno. Prihvaćeno je da ne može postojati formula za

PRESUDA HRVATSKA RADIOTELEVIZIJA protiv HRVATSKE

to kako prepoznati trenutak kad se sudska praksa može smatrati ustaljenom. Mnogi vrhovni sudovi u zemljama u kojima je uspostavljen sustav građanskog prava sada su ovlašteni birati predmete s namjerom da postave standarde koji bi se trebali primjenjivati u budućim predmetima. Stoga se u tim predmetima već jedna presuda vrhovnog suda, kada je donesena s namjerom da se uspostavi presedan, može smatrati mjerodavnom sudskom praksom.

IV. SREDSTVA ZA OSIGURANJE UJEDNAČENE SUDSKE PRAKSE

...

b. Uloga vrhovnih sudova

20. Rješavanje proturječnosti u sudskoj praksi glavna je zadaća vrhovnih sudova. Vrhovni sud mora osigurati ujednačenost sudske prakse kako bi se ispravile nedosljednosti i tako održalo povjerenje javnosti u pravosudni sustav. Postoji inherentna veza između razmatranja o ujednačenosti sudske prakse s jedne strane i mehanizama za pristup vrhovnom sudu s druge strane.

21. CCJE priznaje da je, zbog razlika u pravnoj tradiciji i organizaciji pravosuđa, pristup vrhovnim sudovima različito uređen diljem Europe. Isto vrijedi i za stajališta o tome trebaju li vrhovni sudovi pretežno služiti privatnoj funkciji ili javnoj funkciji. Privatna funkcija se sastoji od težnje za pravednim i pravilnim rješavanjem svakoga pojedinačnog predmeta u korist stranaka u tom predmetu. Javna funkcija se odnosi na zaštitu i promicanje javnog interesa za osiguravanje ujednačenosti sudske prakse i razvoja prava. ... odgovornost vrhovnog suda da osigura ujednačenu sudsku praksu vjerojatno će zahtijevati utvrđivanje odgovarajućih kriterija odabira za primanje predmeta na vrhovni sud.

One zemlje koje dopuštaju neograničeno pravo na žalbu mogu razmotriti uvođenje uvjeta za traženje dopuštenja ili drugoga odgovarajućeg mehanizma filtriranja. Kriteriji za davanje dopuštenja trebali bi olakšati vrhovnom sudu ispunjavanje njegove uloge u promicanju jedinstvenog tumačenja prava. U tom kontekstu CCJE podsjeća na ono što je navedeno u Preporuci br. R (95) 514.

22. Uvođenje takvih kriterija za davanje dopuštenja za podnošenje žalbe podrazumijeva da pitanje koje je riješio vrhovni sud nadilazi opseg tog konkretnog predmeta. Općenito se očekuje da će se to rješenje slijediti u budućim predmetima i stoga pruža vrijedne smjernice za niže sudove te sve buduće parnične stranke i njihove odvjetnike. Samo takvi kriteriji odabira osiguravaju da vrhovni sud presuđuje samo u predmetima koji imaju vrijednost presedana. To su ujedno i jedini kriteriji koji mogu osigurati da svi takvi predmeti dođu do vrhovnog suda. Stoga vrhovni sud može djelotvorno obavljati funkciju navođenja pravila koja bi trebala vrijediti u budućim predmetima u svim područjima prava ...

23. CCJE zauzima stajalište da odgovornost vrhovnih sudova da osiguraju i održavaju ujednačenost sudske prakse stoga ne treba tumačiti kao da je vrhovni sud dužan intervenirati što je češće moguće. Osim što bi uzrokovao odlaganja u rješavanju predmeta od strane vrhovnog suda i umanjio kvalitetu njegova odlučivanja, takav bi pristup neizbježno prouzročio proturječnosti u sklopu sudske prakse samoga vrhovnog suda, pri čemu će neizbježno, ako je broj predmeta u kojima odlučuje vrhovni sud pretjerano visok, i njegova sudska praksa često biti zanemarena. Stoga se postojanje proturječnih presuda nižih sudova ne može jednostavno ispraviti osiguravanjem neograničenog pristupa vrhovnom sudu.

24. Postojanje instrumenata za osiguranje ujednačenosti prakse unutar istog suda posebno je važno za vrhovne sudove. Osobito je problematično ako sam vrhovni sud postane izvor nesigurnosti i proturječne sudske prakse, umjesto da osigura njezinu ujednačenost. Stoga je od najveće važnosti da unutar vrhovnog suda postoje mehanizmi kojima se mogu ispraviti nedosljednosti unutar tog suda ...

25. CCJE smatra da se neujednačena sudska praksa na žalbenoj razini nadležnosti (bilo unutar istog žalbenog suda bilo između različitih žalbenih sudova) najbolje rješava mogućnošću podnošenja daljnje revizije vrhovnom sudu.

c. Uloga žalbenih sudova

26. Treba podsjetiti da su, ako se pristup vrhovnim sudovima prebacuje s pitanja prava na pitanje iznimke, žalbeni sudovi ti koji postaju sud najvišeg stupnja za većinu predmeta. Oni bi stoga trebali biti u mogućnosti ispuniti svoju ulogu da osiguraju kvalitetu pravosuđa, što uključuje potrebu da se osigura jedinstvena primjena prava. Ostvarivanje dosljednosti sudske prakse može potrajati te se razdoblja proturječne sudske prakse stoga mogu tolerirati a da se ne naruši načelo pravne sigurnosti. Prema tome, prema mišljenju CCJE-a, vrhovnom sudu ne može se automatski nametnuti da intervenira čim postoje neujednačene odluke na razini žalbenih sudova. U mnogim predmetima može se očekivati da će se pravodobno postići jedinstvena primjena zakona na razini žalbenih sudova. Stoga žalbeni sudovi imaju važnu ulogu u osiguravanju jedinstvene primjene zakona.”

PRAVO

I. SPAJANJE ZAHTJEVA

78. Uzimajući u obzir sličan predmet spora podnesenih zahtjeva, Sud smatra prikladnim ispitati ih zajedno u jednoj presudi.

II. LOCUS STANDI *USTANOVE PODNOSITELJICE ZAHTJEVA*

79. Sud na početku primjećuje da je ustanova podnositeljica pokrenula postupak pred Sudom podnošenjem pojedinačnog zahtjeva na temelju članka 34. Konvencije, koji glasi kako slijedi:

„Sud može primati zahtjeve bilo koje fizičke osobe, nevladine organizacije ili skupine pojedinaca koji tvrde da su žrtve povrede prava priznatih u ovoj Konvenciji ili dodatnim protokolima što ih je počinila jedna visoka ugovorna stranka. Visoke ugovorne stranke obvezuju se da ni na koji način neće sprječavati djelotvorno vršenje toga prava.“

80. Sud stoga smatra da najprije mora ispitati ima li ustanova podnositeljica zahtjeva kao pravna osoba aktivnu legitimaciju u smislu gore navedene odredbe. S tim u vezi ponavlja da pravna osoba može podnijeti pojedinačni zahtjev Sudu pod uvjetom da je „nevladina organizacija” u smislu članka 34. Konvencije (vidi, primjerice, *Slovenija protiv Hrvatske* (odl.) [VV], br. 54155/16, stavak 61., 18. studenoga 2020.).

A. Tvrđnje stranaka

1. Vlada

81. Vlada je ustvrdila da ustanova podnositeljica zahtjeva ne uživa dovoljnu institucionalnu i operativnu neovisnost od države da bi se smatrala nevladinom organizacijom u smislu članka 34. Konvencije i sudske prakse Suda. Stoga ona nema *locus standi* za podnošenje pojedinačnog zahtjeva Sudu.

82. Kad je riječ o njezinu ustroju, Vlada je istaknula da je Hrvatska radiotelevizija javna ustanova čiji je jedini osnivač država i da osnivačka prava ostvaruje Vlada Republike Hrvatske (vidi stavak 45. ove presude). Nadalje, njezine djelatnosti i nadzor nad njima, te njezin rad, financiranje i upravljanje utvrđeni su posebnim zakonodavstvom, Zakonom o Hrvatskoj radioteleviziji (vidi stavke 44. – 65. ove presude), zbog čega se razlikuje od drugih, komercijalnih, radiodifuzijskih društava koja djeluju u Hrvatskoj.

83. Samo jednog člana Nadzornog odbora Hrvatske radiotelevizije i dva člana Programskog vijeća biraju novinari i ostali zaposlenici, dok četrnaest članova tih upravljačkih tijela imenuje i razrješuje Hrvatski sabor, koji imenuje i razrješuje i Glavnog ravnatelja (vidi stavke 55. – 56. i 58. – 60. ove presude).

84. Nadalje, rad Hrvatske radiotelevizije i njezine opće pravne akte nadzire Ministarstvo kulture i medija te Vijeće za elektroničke medije (vidi stavak 66. ove presude).

85. Kad je riječ o financiranju, Vlada je istaknula da, iako je mjerodavnim zakonodavstvom propisano da se Hrvatska radiotelevizija financira javnim i komercijalnim prihodima, više od 85 % njezinih financijskih sredstava u posljednjih nekoliko godina dolazi iz javnih izvora (vidi stavak 63. ove presude), i to iz obvezne mjesečne pristojbe (koja je oblik državne potpore) i izravnih izdvajanja iz državnog proračuna.

86. Osim toga, Zakonom o Hrvatskoj radioteleviziji propisano je koliko minuta u satu mogu trajati promidžbene poruke (reklamni spotovi) (vidi stavak 65. ove presude). Stoga glavni izvor prihoda ustanove podnositeljice nije sponzorirano oglašavanje, nego su to gotovo isključivo državne potpore i izdvajanja iz državnog proračuna.

87. To znači da je financijska održivost Hrvatske radiotelevizije zajamčena bez obzira na njezin uspjeh na tržištu. Zbog toga je u znatno povoljnijem položaju od ostalih radiodifuzijskih društava koja ne uživaju istu povlasticu. Stoga, iako Hrvatska radiotelevizija nema monopol u području radiodifuzije, ne može se reći da se ravnopravno natječe s drugim medijskim društvima i televizijskim mrežama u Hrvatskoj.

88. Vlada je nadalje tvrdila da ustanova podnositeljica nije samo strukturno i financijski ovisna o državi već to u velikoj mjeri vrijedi i za njezinu programsku politiku. Iako je mjerodavnim zakonodavstvom propisano da je Hrvatska radiotelevizija samostalna u svom djelovanju (vidi

stavak 62. ove presude), njezina je programska politika strogo definirana zakonom i stoga se stvaranje njezinih programa bitno razlikuje od stvaranja programa u radiodifuzijskim medijima u privatnom vlasništvu (vidi stavke 48. – 51. ove presude).

89. Nadalje, u vrijeme zdravstvene krize izazvane pandemijom bolesti COVID-19, kada su u državi na snazi bile stroge mjere ograničenja kretanja, Hrvatska radiotelevizija izabrana je da izvršava dio ovlasti države, i to one koje se odnose na obrazovanje djece, organiziranjem programa nastave na daljinu za učenike osnovnih škola.

90. Vlada je stoga zaključila da ustanova podnositeljica zahtjeva nije dovoljno ustrojstveno, financijski ili u smislu programa koje proizvodi odvojena od države da bi se smatrala nevladinom organizacijom u smislu članka 34. Konvencije. Stoga je pozvala Sud da zahtjev proglasi nedopuštenim jer ustanova podnositeljica nema *locus standi*.

91. Kad je riječ o tvrdnji ustanove podnositeljice zahtjeva da se ovi predmeti ni na koji način ne razlikuju od predmeta *Radio France i drugi (protiv Francuske)* (odl.), br. 53984/00, ECHR 2003-X (izvadci); vidi stavke 94. i 97. ove presude), Vlada je odgovorila da se u tom predmetu zaključak Suda da je podnositelj zahtjeva nevladina organizacija temeljio na utvrđenju da nije uživao nikakve ovlasti osim onih koje su mu dodijeljene općim pravom i da je bio podložan nadležnosti redovnih sudova, a ne upravnih. No to se ne može reći za ustanovu podnositeljicu.

92. U tom pogledu Vlada je istaknula da Glavni ravnatelj ustanove podnositeljice ima ovlast donositi podzakonske akte (vidi stavke 64. i 68. ove presude). Na temelju tih podzakonskih akata, kojima se detaljnije uređuje plaćanje obvezne mjesečne pristojbe, ustanova podnositeljica uživa povlasticu da ima svoje inspektore koji su ovlaštteni provjeravati imaju li pojedinci ili trgovačka društva u svojem posjedu ili vlasništvu prijamnike pa su stoga obvezni plaćati mjesečnu pristojbu. Tim je aktima ustanova podnositeljica ovlaštena i pokrenuti prekršajni postupak protiv osoba koje uskrate te informacije te prikupljati osobne podatke (kao što su imena, adrese, osobni identifikacijski brojevi, registracijski brojevi motornih vozila itd.) fizičkih i pravnih osoba koje su obvezne plaćati pristojbu (vidi stavak 69. ove presude).

93. Usklađenost tih podzakonskih akata s primarnim zakonodavstvom bila je predmet preispitivanja od strane Visokog upravnog suda (vidi stavak 68. ove presude), na isti način kao i bilo koji drugi podzakonski akt koji su donijela (druga) tijela javne vlasti kao što su država ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. To znači da, barem u pogledu nekih svojih djelatnosti, ustanova podnositeljica ima i druge ovlasti osim onih dodijeljenih općim pravom i da je, u pogledu tih ovlasti, podložna nadležnosti upravnih, a ne redovnih sudova.

2. Ustanova podnositeljica zahtjeva

94. Ustanova podnositeljica zahtjeva smatrala je čudnom tvrdnju Vlade da Hrvatska radiotelevizija ne uživa dovoljnu institucionalnu i operativnu neovisnost od države iako je sama tužena država svojim zakonodavstvom zajamčila neovisnost ustanove podnositeljice (pozvala se na članak 1. stavak 3. i članak 17. Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji, navedene u stavicima 46 i 62 ove presude), što je jamstvo važno za zdravu demokraciju.

95. Ustanova podnositeljica zahtjeva tvrdila je da su njezin status, tvrdnje koje iznosi i pravni okvir u kojem djeluje gotovo istovjetni onima društva podnositelja zahtjeva u predmetu *Radio France i drugi* (gore naveden). Slično tomu, tvrdnje Vlade gotovo su istovjetne tvrdnjama koje je iznijela francuska Vlada u tom predmetu, u kojem je Sud utvrdio da je društvo podnositelj zahtjeva nevladina organizacija i da stoga ima *locus standi* za podnošenje pojedinačnog zahtjeva.

96. Pozivajući se na kriterije Suda razvijene u predmetima *Radio France i drugi* (gore naveden), *Österreichischer Rundfunk protiv Austrije* (br. 35841/02, 7. prosinca 2006.) i *Pomorske tvrtke Islamske Republike Iran protiv Turske* (br. 40998/98, ECHR 2007-V), ustanova podnositeljica tvrdila je da ju se mora smatrati nevladinom organizacijom jer su joj (a) mjerodavnim zakonodavstvom dodijeljene urednička neovisnost i institucionalna autonomija (vidi stavak 62. ove presude); (b) nije osnovana radi izvršavanja poslova javne uprave; (c) pruža javnu uslugu (vidi stavak 48. ove presude), a ne izvršava nikakve državne ovlasti; (d) djeluje u sektoru koji je otvoren za tržišno natjecanje i nema monopol u području radiodifuzije; (e) pod nadzorom je Vijeća za elektroničke medije, neovisnog tijela (vidi stavak 66. ove presude); i (f) redovni sudovi nadležni su odlučivati o njezinim pravima i obvezama.

97. Ustanova podnositeljica stoga je zaključila da nema bitnih razlika između ovih predmeta i predmeta *Radio France i drugi* koje bi mogle rezultirati drukčijom ocjenom dopuštenosti zahtjeva.

B. Ocjena Suda

98. Sud opet ponavlja da na temelju članka 34. Konvencije pravna osoba koja „tvrđi da je žrtva povrede prava priznatih u Konvenciji ili njezinim dodatnim protokolima što ih je počinila jedna visoka ugovorna stranka” može podnijeti pojedinačni zahtjev Sudu pod uvjetom da je „nevladina organizacija” u smislu te odredbe (vidi, primjerice, gore navedeni predmet *Slovenija protiv Hrvatske*, stavak 61.).

99. Pojam „vladine organizacije”, za razliku od „nevladinih organizacija” u smislu članka 34., uključuje pravne osobe koje sudjeluju u izvršavanju vladinih ovlasti ili pružaju javne usluge pod državnom kontrolom. Pojam „vladine organizacije” ne odnosi se samo na središnje organe države nego i na decentralizirana tijela koja obavljaju „javne funkcije”, bez obzira na

njihovu autonomiju u odnosu na središnja tijela; isto tako odnosi se na regionalne i lokalne vlasti, uključujući općine (ibid.).

100. Drugi javnopravni subjekti mogu imati status „nevladine organizacije” ako ne izvršavaju „državne ovlasti”, nisu osnovani „u svrhe javne uprave” i potpuno su neovisni od države (vidi *Sveti manastiri protiv Grčke*, 9. prosinca 1994., stavak 49., Serija A br. 301-A; gore navedeni predmet *Radio France i drugi*, stavak 26.; i gore navedeni predmet *Pomorske tvrtke Islamske Republike Iran*, stavak 80.). Kako bi se utvrdilo je li neka pravna osoba „vladina organizacija” ili „nevladina organizacija”, mora se uzeti u obzir njezin pravni status i, prema potrebi, prava koja ima na temelju tog statusa, priroda djelatnosti koju obavlja i kontekst u kojem se ona obavlja, kao i stupanj njezine neovisnosti od političkih vlasti (vidi gore navedene predmete *Slovenija protiv Hrvatske*, stavci 61., 68. i 78.; *Radio France i drugi*, stavak 26.; i *Österreichischer Rundfunk*, stavci 48. – 54.).

101. Pojam „vladina organizacija” stoga uključuje, *inter alia*, trgovačka društva u državnom vlasništvu koja ne uživaju „dovoljnu institucionalnu i operativnu neovisnost od države” (vidi, primjerice, *Zastava It Turs protiv Srbije* (odl.), br. 24922/12, stavci 19. – 23., 9. travnja 2013.). No Sud je trgovačko društvo smatrao „nevladinim” u smislu članka 34. kada je u biti bilo uređeno pravom trgovačkih društava, nije imalo nikakve vladine ili druge ovlasti osim onih dodijeljenih općim privatnim pravom pri obavljanju svojih djelatnosti i bilo je podložno nadležnosti redovnih, a ne upravnih sudova (vidi gore navedeni predmet *Slovenija protiv Hrvatske*, stavak 62.). Sud je uzeo u obzir i činjenicu da je društvo podnositelj obavljalo komercijalne aktivnosti i nije imalo ni ulogu javne službe ni monopol u nekome sektoru koji podliježe tržišnom natjecanju (ibid.). Ipak, nijedan od gore navedenih čimbenika ne može se smatrati odlučujućim; Sud je uvijek uzimao u obzir sve relevantne činjenične i pravne okolnosti u njihovoj cijelosti (ibid., stavak 63.).

102. Primjenjujući te kriterije (vidi stavke 100. – 101. ove presude) na javne radiodifuzijske organizacije, Sud je do sada uvijek smatrao da imaju *locus standi* za podnošenje pojedinačnog zahtjeva (vidi gore navedeni predmet *Radio France i drugi*, stavak 26.; gore navedeni predmet *Österreichischer Rundfunk*, stavci 46. – 53.; *MacKay i BBC Scotland protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 10734/05, stavci 18. – 19., 7. prosinca 2010.; *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG protiv Švicarske*, br. 34124/06, 21. lipnja 2012.; i *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft i publisuisse SA protiv Švicarske*, br. 41723/14, stavci 46. – 48., 22. prosinca 2020.). Ono što je Sud smatrao odlučujućim jest to je li zakonodavna vlast osmislila okvir koji je namijenjen tomu da jamči njihovu uredničku neovisnost i njihovu institucionalnu autonomiju (vidi gore navedene predmete *Radio France i drugi*, stavak 26.; *Österreichischer Rundfunk*, stavak 53.; i *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft i publisuisse SA*, stavak 47. – ta jamstva istaknuta su i u mjerodavnim instrumentima Vijeća Europe navedenima u stavcima 74. – 75. ove presude).

103. Vraćajući se ovim predmetima, Sud najprije primjećuje da ustanova podnositeljica zahtjeva nedvojbeno ne izvršava državne ovlasti (usporedi gore navedeni predmet *Österreichischer Rundfunk*, stavak 49.) i da nije osnovana „u svrhe javne uprave” (usporedi gore navedeni predmet *Sveti manastiri*, stavak 49.). Umjesto toga, ona pruža javne usluge koje se sastoje od emitiranja određenog broja nacionalnih televizijskih i radijskih kanala (vidi stavak 48. ove presude; usporedi gore navedeni predmet *Österreichischer Rundfunk*, stavak 49.).

104. Vlada je tvrdila da, za razliku od utvrđenja Suda u predmetu *Radio France i drugi* (gore naveden, stavak 26.), ustanova podnositeljica, barem u pogledu nekih svojih djelatnosti, ima i druge ovlasti osim onih dodijeljenih općim pravom (ovlast donositi podzakonske akte i imati vlastite inspektore) i da je, u pogledu tih ovlasti, podložna nadležnosti upravnih, a ne redovnih sudova (vidi stavke 91. – 93. ove presude).

105. U tom pogledu, Sud najprije ističe da, kao što pokazuju činjenice u ovim predmetima, ustanova podnositeljica zahtjeva u pogledu svih svojih djelatnosti (uključujući naplatu mjesečne pristojbe) podliježe nadležnosti redovnih sudova, osim u pogledu ovlasti da donosi podzakonske akte čiju suglasnost s Ustavom i zakonima ocjenjuju upravni sudovi. Sud nadalje upućuje na svoja utvrđenja u predmetu *Sveti samostani*, u kojem je smatrao da su *samostani* podnositelji zahtjeva „nevladine organizacije” u smislu članka 34. Konvencije iako pripadaju Grčkoj pravoslavnoj crkvi, koja ima izravnu i aktivnu ulogu u javnoj upravi i donosi izvršne upravne odluke koje su podložne preispitivanju od strane upravnih sudova kao i svaka druga odluka tijela javne vlasti (ibid., stavak 48.). Stoga, činjenica da se u pogledu nekih svojih djelatnosti može smatrati da ustanova podnositeljica ima i druge ovlasti osim onih dodijeljenih općim pravom nije odlučujuća za njezin status „nevladine organizacije”. Umjesto toga, kao što je gore navedeno (vidi stavak 100.), ono što je važno da bi se javnopravni subjekti smatrali „nevladinim organizacijama” jest da ne izvršavaju „državne ovlasti”, da nisu osnovani „za svrhe javne uprave” i da su potpuno neovisni od države.

106. Stoga preostaje ispitati pruža li ustanova podnositeljica javne usluge pod državnom kontrolom (vidi gore navedeni predmet *Österreichischer Rundfunk*, stavak 49.). S obzirom na to da je ustanova podnositeljica javna radiodifuzijska organizacija, to znači da treba ispitati uživa li uredničku neovisnost i institucionalnu autonomiju (vidi stavak 102. ove presude).

107. U ovom trenutku Sud primjećuje da se ovi predmeti razlikuju od prethodnih predmeta koje su podnijele javne radiodifuzijske organizacije (vidi stavak 102. ove presude) po tome što je pri ispitivanju vrlo sličnog pitanja, odnosno aktivne legitimacije za podnošenje ustavne tužbe, Ustavni sud Republike Hrvatske smatrao da ustanova podnositeljica za to nema aktivnu legitimaciju jer je toliko usko organizacijski i funkcionalno povezana s državom da se ne može smatrati nositeljem ustavnih prava (vidi stavke 19. – 20. ove presude).

108. U tom pogledu Sud najprije ponavlja da uvjeti koji se primjenjuju na pojedinačne zahtjeve na temelju Konvencije nisu nužno isti kao i nacionalna mjerila koja se odnose na *locus standi*. Svrha nacionalnih pravila u tom pogledu može biti različita od one predviđene člankom 34. te, iako te svrhe ponekad mogu biti slične, ne mora uvijek biti tako (vidi *A.K. i L. protiv Hrvatske*, br. 37956/11, stavak 46., 8. siječnja 2013., i *Norris protiv Irske*, 26. listopada 1988., stavak 31., Serija A br. 142).

109. Istina je da su u konkretnim okolnostima ovih predmeta mjerila za utvrđivanje aktivne legitimacije pred Sudom i pred Ustavnim sudom vrlo slična jer i jedna i druga u biti podrazumijevaju ispitivanje pitanja je li ustanova podnositeljica dovoljno neovisna od države. Tu sličnost dodatno potvrđuje činjenica da se Ustavni sud, kada je utvrdio da ustanova podnositeljica nema aktivnu legitimaciju za podnošenje ustavne tužbe, pozvao na sudsku praksu Suda i nekadašnje Komisije o *locus standi* (vidi stavke 19. – 20. ove presude).

110. Iako se u takvim okolnostima može tvrditi da je, s obzirom na načelo supsidijarnosti, Ustavni sud bio u boljem položaju utvrditi je li ustanova podnositeljica dovoljno neovisna od države, treba primijetiti da je Sud smatrao da se pravni instituti navedeni u članku 34. Konvencije moraju tumačiti autonomno i bez obzira na relevantne domaće pravne institute (vidi gore navedeni predmet *Slovenija protiv Hrvatske*, stavak 63.). To je tako jer je pitanje *locus standi* pitanje koje je u nadležnosti Suda *ratione personae* koje je Sud, kao i svako drugo pitanje iz svoje nadležnosti, dužan ispitati po službenoj dužnosti (vidi *Blečić protiv Hrvatske* [VV], br. 59532/00, stavak 67., ECHR 2006-III, i gore navedeni predmet *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft i publisuisse SA*, stavak 43.). Sud stoga mora biti vrlo oprezan prije nego što prihvati zaključke nacionalnih sudova koji mogu utjecati na njegovu vlastitu nadležnost.

111. Utvrđenje Ustavnog suda da ustanova podnositeljica nema aktivnu legitimaciju za podnošenje ustavne tužbe jer nije dovoljno neovisna od države temeljilo se na sudskoj praksi Suda i nekadašnje Komisije o *locus standi* općenito (vidi stavke 19. – 20. ove presude). No taj sud nije uputio na konkretniju sudsku praksu koja se odnosi na *locus standi* javnih radiodifuzijskih organizacija (vidi predmete navedene u stavku 102. ove presude).

112. Nadalje, utvrđenje Ustavnog suda nije se temeljilo na detaljnoj analizi zakonodavnog okvira, koja bi bila usporediva s analizom koju je Sud proveo u predmetima *Radio France i drugi* (gore naveden, stavak 26.) i *Österreichischer Rundfunk* (gore naveden, stavci 48. – 54.).

113. Iz tih razloga (vidi stavke 110. – 112. ove presude), Sud se ne može prikloniti zaključku Ustavnog suda da ustanova podnositeljica nije dovoljno neovisna od države. Umjesto toga, mora provesti vlastito ispitivanje toga je li hrvatska zakonodavna vlast osmislila okvir koji je namijenjen osiguranju

uredničke neovisnosti i institucionalne autonomije ustanove podnositeljice (vidi stavak 102. ove presude).

114. S tim u vezi, Sud najprije primjećuje da je na temelju Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji država osnivač ustanove podnositeljice (vidi stavak 45. ove presude), da njezin statut mora potvrditi Hrvatski sabor (vidi stavak 41. ove presude), u velikoj se mjeri financira javnim prihodima (vidi stavak 63. ove presude), pruža radiodifuzijske i druge usluge u interesu javnosti (vidi stavak 50. ove presude) i dužna je sklopiti ugovor s Vladom Republike Hrvatske kojim se utvrđuju njezine programske obveze i njihovo financiranje (vidi stavak 54. ove presude i usporedi gore navedeni predmet *Radio France i drugi*, stavak 26.).

115. Točno je i da Glavnog ravnatelja Hrvatske radiotelevizije i veliku većinu članova njezina Nadzornog odbora i Programskog vijeća imenuje Hrvatski sabor (vidi stavke 56., 58. i 60. ove presude), te da sve članove Vijeća za elektroničke medije također imenuje Sabor (vidi stavak 42. ove presude).

116. No Sud primjećuje i da se elektroničke medije u Hrvatskoj, uključujući Hrvatsku radioteleviziju, uređuje Zakonom o medijima i Zakonom o elektroničkim medijima, koji sadržavaju, *inter alia*, odredbe kojima se osigurava njihova objektivnost i neovisnost (vidi stavke 32., 36. – 38. i 52. – 53. ove presude). Sud nadalje primjećuje da je Ustavom Republike Hrvatske i Zakonom o medijima zajamčena sloboda medija (vidi stavke 28. i 30. – 31. ove presude). Nadalje, Zakonom o elektroničkim medijima zajamčeno je pravo na punu programsku slobodu elektroničkih medija (vidi stavak 35. ove presude).

117. To znači da Hrvatska radiotelevizija, unutar granica, *inter alia*, zahtjeva javne službe utvrđenih u Zakonu o Hrvatskoj radioteleviziji (vidi stavak 50. ove presude), nije pod okriljem države, nego uživa slobodu medija i neovisna je u svojem djelovanju (vidi stavak 62. ove presude). Djeluje pod kontrolom Vijeća za elektroničke medije, neovisnoga regulatornog tijela (vidi stavke 41. – 42. ove presude) odgovornoga za nadzor nad primjenom Zakona o elektroničkim medijima, uključujući odredbi koje su namijenjene osiguranju objektivnosti i neovisnosti elektroničkih medija (vidi prethodni stavak i usporedi gore navedeni predmet *Radio France i drugi*, stavak 26.).

118. Štoviše, iako je država osnivač Hrvatske radiotelevizije (vidi stavak 45. ove presude), ustanova podnositeljica svoje aktivnosti financira mjesečnom pristojbom koju može sama odrediti (vidi stavak 63. ove presude i usporedi s gore navedenim predmetom *Österreichischer Rundfunk*, stavak 50.). Treba napomenuti i da je Sud javna radiodifuzijska društva smatrao nevladinim organizacijama čak i kada su uživale manju financijsku neovisnost od države, odnosno kada se njihov rad financirao posebnim porezom (vidi gore navedeni predmet *Radio France i drugi*, stavci 14. i 26.).

119. Hrvatska radiotelevizija nema monopol nad emitiranjem televizijskih ili radijskih programa i djeluje u sektoru koji podliježe tržišnom

natjecanju (vidi gore navedene predmete *Österreichischer Rundfunk*, stavak 52., i *Radio France i drugi*, stavak 26.). Iako je točno da se ustanova podnositeljica može oslanjati na metodu financiranja koja nije na raspolaganju privatnim radiodifuzijskim društvima (vidi stavak 63 ove presude), Sud ponavlja da, čak i kada javno radiodifuzijsko društvo u velikoj mjeri ovisi o javnim sredstvima za financiranje aktivnosti, to se ne smatra odlučnim kriterijem, dok je važan čimbenik činjenica da javno radiodifuzijsko društvo djeluje u okružju tržišnog natjecanja (vidi gore navedeni predmet *Österreichischer Rundfunk*, stavak 52.).

120. S obzirom na prethodna razmatranja, Sud utvrđuje da je, iako je Hrvatskoj radioteleviziji povjerena zadaća javne službe (vidi stavak 48. ove presude) i ona u znatnoj mjeri ovisi o državi u pogledu financiranja (vidi stavak 63. ove presude), hrvatska zakonodavna vlast osmislila okvir koji je namijenjen tome da jamči njezinu uredničku neovisnost i institucionalnu autonomiju (usporedi gore navedene predmete *Radio France i drugi*, stavak 26., i *Österreichischer Rundfunk*, stavak 53.). Stoga se ne može reći da je ustanova podnositeljica pod „državnom kontrolom” (vidi stavak 106. ove, i, *mutatis mutandis*, gore navedeni predmet *Österreichischer Rundfunk*, stavak 51.).

121. Prema tome, Hrvatska radiotelevizija smatra se „nevladinom organizacijom” u smislu članka 34. Konvencije i stoga ima pravo podnijeti pojedinačni zahtjev Sudu.

III. NAVODNE POVREDE ČLANKA 6. ŠTAVKA 1. I ČLANKA 14. KONVENCIJE ZBOG NEUJEDNAČENE SUDSKE PRAKSE DOMAĆIH SUDOVA

122. Ustanova podnositeljica zahtjeva prigovorila je zbog proturječne sudske prakse domaćih sudova jer su u dvadeset parničnih postupaka o kojima je riječ domaći sudovi presudili protiv nje, dok su u nekoliko drugih predmeta koji proizlaze iz istog skupa činjenica presudili u njezinu korist (vidi stavke 9. – 13. ove presude). Prigovorila je i da je, umjesto da uskladi neujednačenu sudsku praksu nižih sudova, Vrhovni sud sam postao izvor nesigurnosti proglašivši nedopuštenima ili odbivši izvanredne revizije ustanove podnositeljice u tih dvadeset parničnih postupaka, a prihvativši takve revizije podnesene u drugim sličnim predmetima (vidi stavke 18. i 24. ove presude). Ustanova podnositeljica pozvala se na članak 6. stavak 1. Konvencije zasebno i u vezi s člankom 14.

123. Kao gospodar karakterizacije koja se u pravu daje činjenicama predmeta (vidi *Guerra i drugi protiv Italije*, 19. veljače 1998., stavak 44., *Izvešća o presudama i odlukama 1998-I*, i *Radomilja i drugi protiv Hrvatske* [VV], br. 37685/10 i 22768/12, stavak 124., 20. ožujka 2018.), Sud utvrđuje da se ovaj prigovor treba ispitati samo na temelju članka 6. stavka 1. Konvencije. Mjerodavni dio tog članka glasi kako slijedi:

„Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ... svatko ima pravo da ... sud pravično ... ispita njegov slučaj.“

A. Dopuštenost

124. Sud primjećuje da ovaj prigovor nije ni očigledno neosnovan ni nedopušten po bilo kojoj drugoj osnovi navedenoj u članku 35. Konvencije. Stoga se mora proglasiti dopuštenim.

B. Osnovanost

1. Tvrdnje stranaka

(a) Ustanova podnositeljica zahtjeva

125. Ustanova podnositeljica zahtjeva ustvrdila je, kao prvo, da na temelju članka 382. stavka 2. Zakona o parničnom postupku stranke imaju pravo izjaviti izvanrednu reviziju ako odluka u predmetu ovisi o rješenju nekog pravnog pitanja važnoga za osiguranje jedinstvene primjene prava (vidi stavak 71. ove presude). U toj odredbi spominju se i neke situacije u kojima se uvijek smatra da je pravno pitanje od takve važnosti, primjerice, kada postoji različita sudska praksa drugostupanskih sudova, a Vrhovni sud još nije odlučio o pravnom pitanju koje je među njima sporno (ibid.).

126. U ovim predmetima očito je postojala proturječna sudska praksa drugostupanskih sudova (vidi stavke 9. – 13. ove presude), što je ustanova podnositeljica naglasila i za što je navela primjere u svakoj svojoj izvanrednoj reviziji (vidi stavak 15. ove presude). Ustanova podnositeljica stoga je mogla legitimno očekivati da će Vrhovni sud dopustiti njezine izvanredne revizije i odlučiti o osnovanosti svakog predmeta. Ipak, u devetnaest od dvadeset predmeta Vrhovni sud zaključio je da pravno pitanje koje je postavila ustanova podnositeljica nije bilo važno za osiguranje jedinstvene primjene prava (vidi stavak 18. ove presude). Kao rezultat toga, Vrhovni sud u ovim je predmetima zanemario svoju ustavnu ulogu suda odgovornog za osiguranje jedinstvene primjene prava (uputila je na članak 116. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske naveden u stavku 28. ove presude).

127. Kao drugo, ustanova podnositeljica zahtjeva ustvrdila je da je Vrhovni sud proizvoljno dopustio određene izvanredne revizije koje su izjavili tuženici iako čak nisu ispunili uvjete dopuštenosti za podnošenje tog pravnog sredstva. Primjerice, u odlukama u predmetima br. Rev-2800/15 od 3. studenoga 2016. i Rev-1892/14 od 6. prosinca 2017. (vidi stavak 24. ove presude) Vrhovni sud na vlastitu je inicijativu postavio pravno pitanje koje je smatrao važnim za jedinstvenu primjenu prava. To je učinio iako tuženici nisu postavili nikakva pitanja i stoga nisu pravilno postavili nijedno pravno pitanje u svojim izvanrednim revizijama, što je formalna pretpostavka za dopuštenost tog pravnog sredstva. Vrhovni sud nije primijenio isti pristup ni u kojem od

predmeta koje je podnijela ustanova podnositeljica. Bilo je teško zaključiti koji je bio razlog za takvu razliku u postupanju.

128. Isto tako, u predmetu br. Rev-650/14 (vidi stavak 24. ove presude) Vrhovni sud odlučio je ispitati izvanrednu reviziju tuženika kao redovnu reviziju te je utvrdio da su ispunjeni uvjeti navedeni u točki 3. članka 382. stavka 1. Zakona o parničnom postupku, odnosno zato što je drugostupanjski sud dokaze ocijenio i/ili činjenice utvrdio drukčije od prvostupanjskog suda (vidi stavak 71. ove presude). No u sličnim predmetima u kojima je drugostupanjski sud dokaze ocijenio i/ili činjenice utvrdio drukčije od prvostupanjskog suda, Vrhovni sud odbio je ispitati izvanrednu reviziju ustanove podnositeljice kao redovitu reviziju, primjerice u odluci br. Rev-1283/2015-2 od 27. ožujka 2019. (koja je predmet zahtjeva br. 1939/20, vidi prilog).

129. Kao treće, u odgovoru na tvrdnju Vlade da pravno pitanje postavljeno u izvanrednoj reviziji mora biti općeg karaktera (vidi stavke 134. i 136 ove presude), ustanova podnositeljica zahtjeva tvrdila je da je u svakoj svojoj izvanrednoj reviziji formulirala pravno pitanje na takav način da se usvojeno pravno shvaćanje može primijeniti na sve druge predmete o stjecanju bez osnove koji proizlaze iz postupanja A.K.-a (vidi stavke 5. i 8. ove presude).

130. Kao četvrto, najdrastičniji primjer nedosljednosti sudske prakse Vrhovnog suda činjenica je da je u nekim predmetima smatrao da su postavljena pravna pitanja važna za jedinstvenu primjenu prava (odluke br. Rev-300/14 od 13. ožujka 2018. i Rev-2775/15 od 22. siječnja 2019.), dok je u drugim predmetima smatrao da ta ista pravna pitanja nisu od takve važnosti (primjerice, u odluci br. Rev-1102/16 od 20. ožujka 2019., kao i odluci br. Rev-1283/15 od 27. ožujka 2019., koja je predmet zahtjeva br. 1939/20 (vidi prilog), kao i u brojnim drugim predmetima koji su predmet ovih zahtjeva). Vrhovni sud nije pružio nikakve razloge za te nedosljednosti. Stoga je bilo teško zaključiti je li svjesno odstupio od svojih prethodnih odluka i, ako jest, iz kojih razloga.

131. Ustanova podnositeljica zahtjeva tvrdila je da su nedosljednosti u sudskoj praksi Vrhovnog suda u ovim predmetima usporedive sa situacijom u predmetu *Vusić*, u kojem je Sud utvrdio povredu članka 6. stavka 1. Konvencije (upućujući na predmet *Vusić protiv Hrvatske*, br. 48101/07, stavci 38. – 46., 1. srpnja 2010.).

132. Iz gore navedenih razloga, Vrhovni sud sam je postao izvor nesigurnosti i stoga nije mogao konsolidirati neujednačenu sudsku praksu drugostupanjskih sudova.

(b) Vlada

133. Vlada je ustvrdila da se ovaj prigovor mora ispitati u svjetlu posebne naravi izvanredne revizije – sredstva za usklađivanje sudske prakse u Hrvatskoj.

134. Pravno pitanje postavljeno u takvoj reviziji mora imati opći karakter kako bi pravno shvaćanje koje zauzme Vrhovni sud moglo biti primjenjivo u budućim predmetima (vidi stavak 18. ove presude). Istodobno, pitanje mora biti i odlučno za predmet o kojem je riječ. Stoga se pravno pitanje može postaviti samo u odnosu na razloge na kojima se temelje presude nižih sudova.

135. Vrhovni sud ne može po službenoj dužnosti ispitati određeno pravno pitanje, nego postupa isključivo na inicijativu stranaka i ograničen je pitanjima koja su one postavile. Osim toga, Vrhovni sud ne može temeljiti svoje pravno shvaćanje u predmetu koji mu je podnesen na činjeničnim utvrđenjima iz drugih predmeta, čak i ako svi proizlaze iz istog događaja. Stoga je usklađivanje sudske prakse putem izvanredne revizije ograničeno pravnim pitanjima koja postave stranke i utvrđenjima na kojima se temelje presude nižih sudova. Ta su utvrđenja pak definirana činjenicama koje su iznijele i dokazima koje su predložile stranke u svakome pojedinačnom predmetu.

136. Sve osim jedne izvanredne revizije koje je podnijela ustanova podnositeljica u ovim predmetima proglašene su nedopuštenima jer postavljena pravna pitanja nisu bila općeg karaktera, nego su se temeljila na činjenicama svakog predmeta (vidi stavak 18. ove presude).

137. Vlada je nadalje ustvrdila da se sve odluke Vrhovnog suda u parničnim postupcima zbog stjecanja bez osnove koje je pokrenula ustanova podnositeljica zbog postupanja A. K.-a mogu podijeliti u dvije skupine.

138. Prva skupina odnosi se na odluke u kojima je Vrhovni sud odlučivao o osnovanosti izvanrednih revizija koje su podnijeli ustanova podnositeljica i/ili tuženici, ocijenivši da su stranke ispunile uvjete dopuštenosti za podnošenje toga pravnog sredstva (vidi stavke 17. i 24. – 26. ove presude).

139. U tim predmetima Vrhovni sud ukinuo je presude nižih sudova utvrdivši da niži sudovi nisu utvrdili sve ključne činjenice (vidi stavke 24. – 26. ove presude), osim odluke br. Rev-1660/13-2, u kojoj je potvrdio presude nižih sudova smatrajući da je mjerodavno materijalno pravo, odnosno članak 1112. Zakona o obveznim odnosima (vidi stavak 73. ove presude), bilo pravilno primijenjeno (vidi stavak 17. ove presude).

140. Druga skupina odnosi se na rješenja u kojima je Vrhovni sud izvanredne revizije koje je podnijela bilo koja stranka proglasio nedopuštenima ocijenivši da stranke nisu ispunile uvjete dopuštenosti za podnošenje toga pravnog sredstva (vidi stavke 18. i 27. ove presude). U svakom od tih predmeta Vrhovni sud naveo je razloge zašto uvjeti dopuštenosti nisu ispunjeni, a ti razlozi ne upućuju ni na kakvu proizvoljnost.

141. Stoga se ne može tvrditi, kao što je tvrdila ustanova podnositeljica (vidi stavke 122. i 126. – 128. ove presude), da je Vrhovni sud donio proturječne odluke o izvanrednim revizijama i tako pridonio pravnoj nesigurnosti.

142. Vlada je osporila i konkretnu tvrdnju ustanove podnositeljice da je u predmetu br. Rev-2800/15 (vidi stavke 24. i 127. ove presude) Vrhovni sud, suprotno svojoj praksi, umjesto tuženika formulirao pravno pitanje koje je smatrao važnim za jedinstvenu primjenu prava. Vlada je tvrdila da je u obrazloženju te odluke Vrhovni sud naveo da se tuženik „prigodom sastavljanja pravnog pitanja pozvao na više pravnih instituta”. Osim toga, iako Vrhovni sud nema pravo izaći izvan okvira postavljenih pitanja, on ih može svesti na njihovu bit. U odlukama br. Rev-300/14, Rev-2775/15-2 i Rev-2877/14-2 (vidi stavak 26. ove presude) Vrhovni sud sveo je pitanja postavljena u izvanrednim revizijama koje je izjavila ustanova podnositeljica na njihovu bit, ali nije sam formulirao drukčije pravno pitanje od onih postavljenih.

143. Konačno, Vlada je odbacila sličnu tvrdnju ustanove podnositeljice da je u predmetu br. Rev-650/14 (vidi stavak 24. ove presude) Vrhovni sud trebao proglasiti nedopuštenom izvanrednu reviziju jer tuženik nije postavio pravno pitanje. U tom je predmetu Vrhovni sud utvrdio da je drugostupanjski sud donio presudu u skladu s člankom 373.a Zakona o parničnom postupku, u kojem je slučaju dopuštena redovna revizija (vidi članak 382. stavak 1. točku 3. tog zakona, naveden u stavku 71. ove presude), a to pravno sredstvo ne zahtijeva da stranke postave pravno pitanje važno za jedinstvenu primjenu prava. Vrhovni sud to je učinio i u odluci br. Rev-2309/15 (vidi stavak 26.), u kojoj je izvanrednu reviziju koju je izjavila ustanova podnositeljica ispitao kao redovnu reviziju.

2. Ocjena Suda

144. Mjerodavna načela o navodnim povredama članka 6. stavka 1. Konvencije zbog neujednačene sudske prakse domaćih sudova sažeta su u predmetima *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske* ([VV], br. 13279/05, stavci 49. – 58., 20. listopada 2011.); i *Grkokatolička župa Lupeni i drugi protiv Rumunjske* ([VV], br. 76943/11, stavak 116., 29. studenoga 2016. (izvadci)).

145. Konkretno, kad razmatra tvrdnje o proturječnim odlukama domaćih sudova, Sud mora prije svega utvrditi jesu li se navodno proturječne odluke odnosile na istovjetne činjenične situacije (vidi gore navedeni predmet *Nejdet Şahin i Perihan Şahin*, stavak 61.). Kada su činjenice istovjetne, ali su domaći sud ili sudovi različito primijenili pravo, Sud se pri ispitivanju tog predmeta mora voditi sljedećim kriterijima: postoje li „duboke i dugotrajne razlike”, je li domaćim pravom predviđen mehanizam za prevladavanje tih razlika te je li taj mehanizam primijenjen i, ako je primjenjivo, s kojim učinkom (ibid., stavak 53.).

146. Ovi zahtjevi odnose se na dvadeset parničnih postupaka zbog stjecanja bez osnove koje je pokrenula ustanova podnositeljica zahtjeva protiv raznih pojedinaca tražeći povrat naknada koje im je zaposlenik njezina odjela za financije A. K. isplatio u ime ustanove podnositeljice za rad koji

nikad nisu obavili (vidi stavke 5., 8. i 12. ove presude). U svim predmetima u presudama donesenima u razdoblju od 15. siječnja 2013. do 22. rujna 2015. Županijski sud u Zagrebu i Županijski sud u Puli, kao žalbeni sudovi, presudili su protiv ustanove podnositeljice (vidi stavak 13. ove presude).

147. Ustanova podnositeljica ukupno je pokrenula više od sto postupaka zbog stjecanja bez osnove protiv osoba koje su primile navedene isplate. Ustvrdila je da su svi predmeti koje je u žalbenom postupku ispitao Županijski sud u Zagrebu ili Županijski sud u Puli okončani u korist tuženika, dok su u svim drugim predmetima, u kojima su odlučivali drugi županijski sudovi, sudovi presudili u njezinu korist (vidi stavke 8. – 9. ove presude).

148. U ovim predmetima čini se da razlika kojoj ustanova podnositeljica prigovara nije u činjeničnim situacijama koje su ispitali različiti domaći sudovi, a koje su bile istovjetne jer su se sve odnosile na stjecanje bez osnove koje je posljedica postupanja A. K.-a, nego u primjeni materijalnog prava (vidi stavke 10. – 11. ove presude). Vlada to nije osporila.

149. S obzirom na to, Sud utvrđuje da su u vrijeme kada su županijski sudovi u ovim predmetima donijeli presude, odnosno u razdoblju od 15. siječnja 2013. do 22. rujna 2015., postojale, doduše teritorijalne, razlike u sudskoj praksi domaćih sudova (vidi stavke 13. i 147. ove presude). Stoga preostaje utvrditi je li domaćim pravom predviđen mehanizam za prevladavanje tih razlika, je li taj mehanizam primijenjen i s kojim učinkom (vidi stavak 145. ove presude).

150. U tom pogledu Sud primjećuje da je u mnogim predmetima, počevši od odluke u predmetu br. Rev-2800/15-5 od 3. studenoga 2016., Vrhovni sud detaljno izložio relevantna pravna pitanja koja se moraju ispitati u predmetima o stjecanju bez osnove koji proizlaze iz postupanja A. K.-a. Budući da niži sudovi nisu razmatrali ta pitanja i stoga nisu utvrdili sve relevantne činjenice, Vrhovni sud vratio je predmete na ponovno ispitivanje prvostupanjским sudovima jer nije mogao sam utvrditi te činjenice (vidi stavak 24. ove presude).

151. Štoviše, u jednom od ovih predmeta Vrhovni sud smatrao je da su niži sudovi utvrdili sve relevantne činjenice i presudio je da je materijalno pravo bilo pravilno primijenjeno (vidi stavke 16. – 17. ove presude).

152. To znači da je domaćim pravom predviđen mehanizam za prevladavanje navedenih nedosljednosti u sudskoj praksi drugostupanjских sudova (vidi stavke 146. – 149. ove presude) i da je taj mehanizam primijenjen.

153. Ustanova podnositeljica zahtjeva nije tvrdila i ništa ne ukazuje na to da gore navedene odluke Vrhovnog suda (vidi stavke 24. i 150. ove presude) nisu imale željeni konsolidirajući učinak na sudsku praksu drugostupanjских sudova. Naprotiv, informacije dostupne Sudu ukazuju na suprotno (vidi stavak 25. ove presude).

154. Konačno, Sud je svjestan da su drugostupanjские odluke u ovim predmetima donesene u razdoblju od 15. siječnja 2013. do 22. rujna 2015.

(vidi stavke 13. i 149. ove presude), odnosno prije nego što je Vrhovni sud dao smjernice o tome kako bi trebalo postupati u svim sličnim predmetima o stjecanju bez osnove (vidi stavak 150. ove presude), i da stoga u njima nije moglo biti odlučeno u skladu s tim smjericama. Ipak ta činjenica sama po sebi nije dovoljna za povredu načela pravne sigurnosti (vidi, primjerice, *Albu i drugi protiv Rumunjske*, br. 34796/09 i 63 druga zahtjeva, stavci 40. – 41., 10. svibnja 2012., i *Schwarzkopf i Taussik protiv Češke Republike* (odl.), br. 42162/02, 2. prosinca 2008.).

155. S obzirom na gore navedena razmatranja, Sud ne pridaje posebnu važnost navodnim nedosljednostima u sudskoj praksi samog Vrhovnog suda, koje je ustanova podnositeljica snažno naglasila (vidi stavke 127. – 128. i 130. ove presude), a koje se ne odnose na primjenu materijalnopравnih pravila o stjecanju bez osnove, nego na uvjete dopuštenosti za podnošenje izvanredne revizije. Konkretno, te se navodne nedosljednosti odnose na ocjenu toga je li određeno pravno pitanje važno za jedinstvenu primjenu prava, odnosno zakonski kriterij povezan s javnom ulogom Vrhovnog suda u čijoj primjeni taj sud, po prirodi stvari, mora uživati široku slobodu procjene.

156. U svakom slučaju, Sud smatra da Vrhovni sud, nakon što je dao relevantne smjernice o tome kako bi trebalo postupati s određenom skupinom sličnih predmeta kako bi se ostvarila jedinstvena primjena prava, ne mora to učiniti u svakom takvu budućem predmetu (vidi mišljenje navedeno u stavku 77. ove presude, u kojem se ukazuje na to da odgovornost vrhovnih sudova da osiguraju i održavaju ujednačenost sudske prakse ne treba tumačiti na način da je vrhovni sud dužan intervenirati što je češće moguće te da se postojanje proturječnih presuda nižih sudova ne može jednostavno ispraviti osiguravanjem neograničenog pristupa vrhovnom sudu).

157. Prema tome, nije došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije zbog neujednačene sudske prakse.

IV. NAVODNA POVREDA ČLANKA 6. STAVKA 1. KONVENCIJE ZBOG NEDOSTATKA PRISTUPA SUDU

158. Ustanova podnositeljica zahtjeva dalje je prigovorila, također na temelju članka 6. stavka 1. Konvencije, zbog odluka Ustavnog suda kojima su njezine ustavne tužbe proglašene nedopuštenima.

1. *Tvrđnje stranaka*

(a) **Vlada**

159. Vlada je ustvrdila da je početkom 2019. godine Ustavni sud proširio svoj novi, restriktivniji pristup u pogledu aktivne legitimacije javnih subjekata pred tim sudom tako da obuhvaća ustanovu podnositeljicu (vidi stavak 20. ove presude) i otad ga dosljedno primjenjuje. Posljedično ograničenje težilo je legitimnom cilju sprečavanja raznih javnih subjekata

koji su usko povezani s državom da postupaju kao podnositelji tužbi i nositelji ustavnih prava, pri čemu se podrazumijeva da je država jamac ljudskih prava sadržanih u Ustavu i stoga ne može ujedno biti nositelj tih prava. Dotično ograničenje bilo je razmjerno tom cilju jer je pristup takvih subjekata, uključujući ustanovu podnositeljicu, sudu bio osiguran na najmanje dvije razine redovnih sudova.

(b) Ustanova podnositeljica zahtjeva

160. Ustanova podnositeljica zahtjeva ustvrdila je da joj je zbog novoga i restriktivnog pristupa Ustavnog suda u smislu aktivne legitimacije javnih subjekata u potpunosti uskraćen pristup tom sudu. Taj se pristup temeljio na sudskoj praksi Suda koju je Ustavni sud pogrešno shvatio i preširoko tumačio, kao što je ustanova podnositeljica zahtjeva objasnila u svojim podnescima u vezi sa svojim *locus standi* pred Sudom (vidi stavke 94. – 97. ove presude).

2. Ocjena Suda

161. Mjerodavna načela koja proizlaze iz sudske prakse Suda u pogledu prava na pristup sudu, a osobito pristup višim sudovima, sažeta su u predmetu *Zubac protiv Hrvatske* [VV], br. 40160/12, stavci 76. – 86., 5. travnja 2018. Konkretno, pravo na pristup sudovima nije apsolutno, nego može biti podvrgnuto ograničenjima koja ne smiju ograničavati pristup koji je pojedincu preostao na takav način ili u takvoj mjeri da se narušava samu bit prava (ibid., stavak 78.).

162. Sud primjećuje da članak 72. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu omogućuje Ustavnom sudu da proglaši nedopuštenima ustavne tužbe koje su podnijele pravne osobe koje ne mogu biti nositelji ustavnih prava (vidi stavak 70. ove presude). Pozivajući se na tu odredbu, Ustavni sud proglasio je ustavne tužbe ustanove podnositeljice nedopuštenim jer je smatrao da je Hrvatska radiotelevizija tako usko organizacijski i funkcionalno povezana s državom da se ne može smatrati nositeljem prava zajamčenih Ustavom Republike Hrvatske pa stoga nema aktivnu legitimaciju za podnošenje ustavne tužbe (vidi stavke 19 – 20 ove presude).

163. Iako je Sud utvrdio da je ustanova podnositeljica nevladina organizacija u smislu članka 34. Konvencije (vidi stavke 98. – 121. ove presude), te stoga ima *locus standi* za podnošenje zahtjeva Sudu, to ne znači da bi se Ustavni sud trebao pridržavati istih kriterija kada odobrava ili ograničava pristup tom sudu. Kao što je već gore navedeno (vidi stavak 108), uvjeti koji se primjenjuju na pojedinačne zahtjeve na temelju Konvencije nisu nužno isti kao i nacionalna mjerila koja se odnose na *locus standi*. Svrha nacionalnih pravila u tom pogledu može biti različita od one predviđene člankom 34. te, iako te svrhe katkad mogu biti slične, ne mora uvijek biti tako (vidi gore navedeni predmet *A.K. i L. protiv Hrvatske*, stavak 46., i gore navedeni predmet *Norris*, stavak 31.).

164. Nije na Sudu da dovodi u pitanje tumačenje od strane Ustavnog suda uvjeta dopuštenosti za podnošenje ustavnih tužbi, što je pitanje u isključivoj nadležnosti tog suda (vidi, primjerice, *Janković i drugi protiv Hrvatske* (odl.), br. 23244/16 i četiri druga zahtjeva, 21. rujna 2021., i ondje navedene predmete), nego da utvrdi jesu li učinci takvog tumačenja spojivi s Konvencijom (vidi gore navedeni predmet *Zubac*, stavak 81.). Pri tome je potrebno voditi računa o domaćem postupku u cijelosti i o ulozi koju u njemu ima Ustavni sud, pri čemu se podrazumijeva da uvjeti dopuštenosti ustavnih tužbi mogu biti stroži nego uvjeti dopuštenosti redovnih žalbi (vidi, primjerice, *Arrozpide Sarasola i drugi protiv Španjolske*, br. 65101/16 i dva druga predmeta, stavak 99., 23. listopada 2018.).

165. Uzimajući u obzir postupak u cijelosti, Sud primjećuje da su predmeti ustanove podnositeljice meritorno ispitani na dvije razine suda pune nadležnosti. Stoga se ne može tvrditi da je Ustavni sud, proglašivši njezine ustavne tužbe nedopuštenima, ograničio pravo ustanove podnositeljice na pristup sudu na takav način ili u tolikoj mjeri da je sama bit prava bila narušena.

166. Iz toga proizlazi da je ovaj prigovor nedopušten na temelju članka 35. stavka 3. točke (a) Konvencije kao očigledno neosnovan te se stoga mora odbaciti sukladno članku 35. stavku 4. Konvencije.

IZ TIH RAZLOGA SUD:

1. jednoglasno *odlučuje* spojiti zahtjeve
2. *utvrđuje*, odlukom većine, da je prigovor o neujednačenoj sudskoj praksi dopušten
3. *utvrđuje*, jednoglasno, da je ostatak zahtjeva nedopušten
4. *presuđuje*, jednoglasno, da nije došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije.

Sastavljeno na engleskom jeziku i otpravljeno u pisanom obliku dana 2. ožujka 2023. u skladu s pravilom 77. stavcima 2. i 3. Poslovnika Suda.

Renata Degener
Tajnica

Marko Bošnjak
Predsjednik

PRESUDA HRVATSKA RADIOTELEVIZIJA protiv HRVATSKE

U skladu s člankom 45. stavkom 2. Konvencije i pravilom 74. stavkom 2. Poslovnika Suda, izdvojeno mišljenje sudaca Paczolaya i Wojtyczeka i sutkinje Poláčkove prilaže se ovoj presudi.

M.B.
R.D.

ZAJEDNIČKO DJELOMIČNO SUPROTSTAVLJENO MIŠLJENJE SUDACA PACZOLAYA I WOJTYCZEKA I SUTKINJE POLÁČKOVE

1. Uz dužno poštovanje, ne slažemo se sa stajalištem da je prigovor o neujednačenoj sudskoj praksi dopušten. Prema našem mišljenju, društvo podnositelj zahtjeva nema *locus standi* u ovom predmetu.

2. Polazište je ovlast države da određuje ustroj svojeg aparata i različitih javnih službi. Država može slobodno osnivati subjekte koji pružaju javne usluge, definirati njihov status, posebice razinu njihove autonomije, opseg formalnih jamstava za tu autonomiju i mjeru u kojoj djeluju na tržištu. Država može odlučiti osnovati subjekte bez ikakve autonomije, sa širokom autonomijom ili s ograničenom autonomijom. Može odlučiti da određeni subjekt neće uživati nikakva temeljna prava ili da će uživati širok opseg temeljnih prava ili da će uživati samo neka posebno navedena temeljna prava, ali ne i druga prava. U tim slučajevima status odgovarajućih javnih subjekata proizlazi iz odluke države, a ne neke prirode koja je postojala prije odluke države. Država može odlučiti isključiti subjekt iz osobnog područja primjene temeljnih prava. Može osnovati i ukidati državne subjekte ili mijenjati njihov status. Konkretno, može odlučiti da neka temeljna prava koja su u prošlosti diskrecijski dodijeljena nekom subjektu više nisu primjenjiva na taj subjekt.

3. Većina se pozvala na postojeću sudsku praksu koja se odnosi na radiodifuzijska društva (*Radio France i drugi protiv Francuske* (odl.), br. 53984/00, ECHR 2003-X (izvadci); *Österreichischer Rundfunk protiv Austrije*, br. 35841/02, 7. prosinca 2006.; *Mackay i BBC Scotland protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 10734/05, 7. prosinca 2010.; *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG protiv Švicarske*, br. 34124/06, 21. lipnja 2012.; i *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft i publisuisse SA protiv Švicarske*, br. 41723/14, 22. prosinca 2020.). Ako ispravno shvaćamo taj pristup, kako ga je potvrdila i razvila većina, Konvencija postavlja ograničenja ovlasti države da određuje vlastiti ustroj. Država može osnovati subjekte koji su pod kontrolom Vlade i koji nisu nositelji konvencijskih prava. Država može i osnovati subjekte kojima je zajamčena autonomija i koji djeluju na tržištu. U potonjem slučaju taj subjekt automatski postaje nositelj konvencijskih prava. Država nije ovlaštena isključivati takve subjekte iz opsega zaštite na temelju Konvencije osnivanjem subjekata koji, iako su autonomni i djeluju na tržištu, nisu nositelji konvencijskih prava. Stoga Konvencija u određenoj mjeri ulazi u domenu državnoga unutarnjeg ustroja i uređuje status nekih državnih subjekata, neovisno o tome je li ih država odlučila osnovati kao nositelje konvencijskih prava ili nije.

4. Smatramo da se sustav Konvencije temelji, *inter alia*, na implicitnom razlikovanju između institucionalne autonomije i konvencijskih prava i

sloboda. To je dvoje međusobno isključivo. Konvencijska prava i slobode pripadaju pojedincima i njihovim skupinama, dok se institucionalna autonomija može dodijeliti državnim organima i drugim državnim ili javnim subjektima.

Status nositelja konvencijskih prava proizlazi iz prirode nekog subjekta kao skupa pojedinaca i u konačnici proizlazi iz ljudske prirode i ljudskog dostojanstva. Država mora poštovati status nositelja konvencijskih prava, on se ne može uskratiti, povući ili stupnjevati. On obuhvaća zaštitu postojanja nositelja prava. Pojam nositelja ljudskih prava i temeljnih sloboda označava odvojenost od države.

Institucionalna autonomija proizlazi iz odluke države i može se stupnjevati. Riječ je o odabiru optimalnog državnog ustroja sa svrhom najboljeg služenja građanima. Država autonomiju može dodijeliti diskrecijski, slobodno definirajući njezin opseg i odgovarajuća jamstva. Ona se ne dodjeljuje u interesu subjekta koji pruža uslugu, nego u interesu osoba kojima će subjekt pružati svoje usluge, a ta je autonomija ključna za te interese. Sam pojam institucionalne autonomije ukazuje na neraskidivu vezu s državom.

Nositeljima konvencijskih prava nije potrebna nikakva institucionalna autonomija jer su takva prava mnogo snažnija, dok subjekti s institucionalnom autonomijom ne mogu imati konvencijska prava zbog postojeće neraskidive veze s državom.

5. Pristupom koji je prihvatila većina briše se razlika između institucionalne autonomije i konvencijskih prava i uspostavlja se nužna poveznica između institucionalne autonomije dodijeljene nekom subjektu i statusa nositelja konvencijskih prava. Prema tom pristupu, institucionalna autonomija dodijeljena subjektima koji djeluju na tržištu ne može se odvojiti od statusa nositelja konvencijskih prava. Konvencijom se institucionalna autonomija automatski pretvara u temeljno ljudsko pravo na koje se može pozvati protiv države. Konvencija tako postaje instrument kojim se štite, bez razlikovanja, bitno različiti pravni položaji: prava i slobode utemeljeni na ljudskom dostojanstvu, načela državnog ustroja, ovlasti dane državnim tijelima, odnosi između različitih državnih tijela i tako dalje. Kao rezultat toga, temeljna ljudska prava koja proizlaze iz ljudskog dostojanstva razvodnjena su u pravni koktel koji više nije probavljiv.

6. U ovom predmetu tužena država odlučila je osnovati javno radiodifuzijsko društvo s određenom institucionalnom autonomijom i formalnim jamstvima za tu autonomiju. Istodobno nema jasnih naznaka da je država odlučila to društvo osnovati kao nositelja barem nekih ustavnih prava, ili barem nekih konvencijskih prava. Dalje napominjemo da privatna radiodifuzijska društva uživaju široku slobodu izražavanja i načelno mogu birati i mijenjati svoje političke obveze i orijentaciju. Ta sloboda izbora pripada srži slobode izražavanja. Društvo podnositelj vezano je detaljnim

smjernicama kojima se uređuje sadržaj radiodifuzije te tako isključuje takvu slobodu izbora i zadire u samu srž slobode iz Konvencije.

Prema našem mišljenju, ne postoje dostatni razlozi za osporavanje odabira tužene države da tako uredi status društva podnositelja ni za proširivanje područja primjene Konvencije tako da uključuje to društvo.

7. Ukratko: kako je moguće da pravna osoba koju je osnovala država da služi građanima pružajući im usluge, koja je u vlasništvu države i čiji je pravni status definirala država i može ga ponovno definirati može imati ljudska prava zaštićena Konvencijom?

PRILOG

Popis predmeta:

Br.	Zahtjev br.	Naziv predmeta	Podneseno
1.	52132/19	Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske	27.09.2019.
2.	62085/19	Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske	18.11.2019.
3.	62358/19	Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske	25.11.2019.
4.	62941/19	Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske	27.11.2019.
5.	822/20	Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske	19.12.2019.
6.	1273/20	Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske	23.12.2019.
7.	1289/20	Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske	23.12.2019.
8.	1933/20	Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske	23.12.2019.
9.	1935/20	Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske	02.01.2020.
10.	1939/20	Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske	02.01.2020.
11.	1941/20	Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske	02.01.2020.
12.	1963/20	Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske	02.01.2020.
13.	1964/20	Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske	02.01.2020.
14.	1965/20	Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske	02.01.2020.
15.	1967/20	Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske	02.01.2020.
16.	3208/20	Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske	27.12.2019.
17.	3275/20	Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske	16.12.2019.
18.	9566/20	Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske	12.02.2020.
19.	10338/20	Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske	14.02.2020.
20.	10570/20	Hrvatska radiotelevizija protiv Hrvatske	13.02.2020.

Prevela prevoditeljska agencija Alkemist

