



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

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRVI ODJEL

PREDMET HRVATSKI GOLF SAVEZ protiv HRVATSKE

(Zahtjev br. 66994/14)

PRESUDA

Članak 11. • Sloboda udruživanja • Neopravdana odluka domaćih vlasti o prestanku postojanja udruge podnositeljice zahtjeva zbog stečajnog postupka protiv nje unatoč dogovoru u tom postupku da se djelatnosti udruge preustroje, očuvaju i nastave

Članak 6. stavak 1. (ustavni) • Nepristran sud • Nedostatak objektivne nepristranosti sutkinje tročlanog vijeća Ustavnog suda koje je odlučivalo o ustavnoj tužbi udruge podnositeljice, a čiji je suprug bio predsjednik golf-kluba protiv kojeg je udruga podnositeljica zahtjeva pokrenula ovršni postupak radi naplate neplaćene članarine • Dva su postupka nepovezana, ali je prestanak postojanja udruge podnositeljice bio izravno presudan za prestanak duga kluba • Rješenje Ustavnog suda nije predstavljalo odluku na temelju koje udruga prestaje postojati, ali je na temelju tog rješenja odluka upravnih vlasti postala neopoziva i konačno je prestao dug golf-kluba sutkinjina supruga

STRASBOURG

17. prosinca 2020.

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

U predmetu Hrvatski golf savez protiv Hrvatske,

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

Krzysztof Wojtyczek, *predsjednik*,

Ksenija Turković,

Linos-Alexandre Sicilianos,

Alena Poláčková,

Péter Paczolay,

Gilberto Felici,

Erik Wennerström, *suci*,

i Abel Campos, *tajnik Odjela*,

uzimajući u obzir:

zahtjev (br. 66994/14) protiv Republike Hrvatske koji je Hrvatski golf savez („udruga podnositeljica zahtjeva”), udruga koja je bila osnovana i kao takva registrirana prema hrvatskom pravu, podnio Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Konvencija”) dana 3. listopada 2014.;

odluku da se Vladu Republike Hrvatske („Vlada”) obavijesti o prigovoru u pogledu slobode udruživanja i nedostatka nepristranosti, a da se ostatak zahtjeva odbaci kao nedopušten;

očitovanja stranaka;

nakon vijećanja zatvorenog za javnost 25. studenoga 2020. godine,

donosi sljedeću presudu koja je usvojena na navedeni datum:

UVOD

1. Ovaj se predmet odnosi na prestanak postojanja udruge podnositeljice zahtjeva odlukom upravnih vlasti zbog činjenice da je nad njom bio otvoren stečajni postupak iako je u tom stečajnom postupku zajedničkim dogovorom svih njezinih vjerovnika bilo odlučeno da se udruga preustroji s ciljem njezina očuvanja i nastavka njezina djelovanja. Stečajni sud odobrio je stečajni plan te je stečajni postupak na kraju zaključen nakon čega je udruga nastavila s radom. Predmet se odnosi i na navodni nedostatak nepristranosti Ustavnog suda s obzirom na to da je jedna sutkinja od troje sudaca tog suda koji su odlučivali o ustavnoj tužbi udruge podnositeljice supruga predsjednika golf-kluba protiv kojeg je udruga podnositeljica zahtjeva bila pokrenula ovršni postupak.

ČINJENICE

2. Udruga podnositeljica zahtjeva (Hrvatski golf savez), udruga koja je bila osnovana i kao takva registrirana prema hrvatskom pravu, ima sjedište u Zagrebu. Zastupala ju je gđa I. Bojić, odvjetnica iz Zagreba.

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

4. Činjenično stanje predmeta, kako su ga iznijele stranke, može se sažeti kako slijedi.

5. Udruga podnositeljica zahtjeva osnovana je 23. lipnja 1992. i bila je upisana kao pravna osoba (savez udruga) u registar udruga u Hrvatskoj. Bila je nacionalna sportska udruga (savez) čiji su članovi bili razni golf-klubovi u Hrvatskoj. Njezine glavne djelatnosti bile su organiziranje golfskih natjecanja na nacionalnoj razini, upravljanje nacionalnim golfskim ekipama, predstavljanje Hrvatske u međunarodnim golfskim organizacijama i promicanje golfa u Hrvatskoj.

I. STEČAJNI POSTUPAK

6. Povodom zahtjeva g. D.K.-a, najvećeg vjerovnika udruge podnositeljice zahtjeva, rješenjem od 23. siječnja 2009. godine Trgovački sud u Zagrebu (dalje u tekstu: „stečajni sud”) otvorio je stečajni postupak nad udrugom i imenovao je stečajnu upraviteljicu. To rješenje temeljilo se na izvješću privremenog stečajnog upravitelja, koji je utvrdio:

- da su glavni izvori prihoda udruge podnositeljice zahtjeva članarine i druge naknade koje plaćaju njezini članovi, sredstva od Hrvatskog olimpijskog odbora i sredstva od sponzora i drugih donatora;

- da su dugovi udruge podnositeljice 19. siječnja 2009. iznosili 1.005.936,20 hrvatskih kuna (HRK) i da je njezin račun bio blokiran od 6. studenoga 2008.;

- da je glavni uzrok insolventnosti udruge podnositeljice bila nevoljkost upravnih tijela i osoba ovlaštenih za zastupanje udruge podnositeljice da namire valjane tražbine koje je udruga imala prema vlastitim dužnicima.

7. Istoga dana stečajna upraviteljica donijela je odluku u kojoj je navela da će svi golf-klubovi koji su bili članovi udruge podnositeljice zadržati taj status nakon otvaranja stečajnog postupka te je odredila godišnju članarinu. O svojoj je odluci obavijestila golf-klubove, članove udruge podnositeljice zahtjeva.

8. Dana 30. siječnja 2009. gore navedeno rješenje stečajnog suda (vidi stavak 6. ove presude) dostavljeno je nadležnom lokalnom uredu državne uprave, i to Gradskom uredu za opću upravu Grada Zagreba (dalje u tekstu: „Gradski ured u Zagrebu”), koji je nadležan za registar udruga.

9. Dana 25. veljače 2009. stečajna upraviteljica obavijestila je golf-klubove, članove udruge podnositeljice zahtjeva, o razlozima za otvaranje stečajnog postupka i visini dugova udruge. Objasnila je i koje su pravne posljedice otvaranja stečajnog postupka, odnosno: da su na nju prenesena sva ovlaštenja upravnih tijela udruge podnositeljice zahtjeva; da su svi interni propisi udruge, među ostalim njezin statut, izgubili pravnu snagu; te da je račun udruge zatvoren i da će novi račun biti otvoren. Navela je i da, prema njezinu mišljenju, udruga podnositeljica unatoč tome može nastaviti

djelovati, ali da je odluka o tome treba li udruga nastaviti s radom na njezinim vjerovnicima.

10. Na ročištu održanom 26. ožujka 2009. pred stečajnim sudom, svi su vjerovnici odlučili da bi, umjesto unovčenja imovine udruge podnositeljice zahtjeva (prodajom imovine) i raspodjele tako prikupljenih sredstava među njima, udruga trebala nastaviti s radom. Također su odlučili imenovati odbor vjerovnika. Njihova odluka temeljila se na izvješću stečajne upraviteljice, koja je utvrdila da su članovi udruge podnositeljice dugovali udruzi ukupno 700.000,00 kuna za 2008. i 2009. godinu. Stečajna upraviteljica obavijestila je vjerovnike i da, iako su neki golf-klubovi koji su članovi udruge podnositeljice izrazili negativno mišljenje o nastavku djelovanja udruge tijekom stečajnog postupka, a drugi su izrazili pozitivno mišljenje, nitko od članova nije napustio udruhu ni otkazao članstvo.

11. Dana 3. travnja 2009. stečajna upraviteljica obavijestila je dotične golf-klubove o odluci vjerovnika da bi udruga trebala nastaviti s radom (vidi stavak 10. ove presude). Te je klubove obavijestila i da će udruga podnositeljica zahtjeva zadržati članstvo u međunarodnim golfskim udruženjima i Hrvatskom olimpijskom odboru. Nadalje je obavijestila članove da je Gradski ured u Zagrebu, rješenjem od 26. veljače 2009., pogrešno utvrdio da je udruga podnositeljica prestala djelovati, te ih je obavijestila da je podnijela žalbu protiv tog rješenja (vidi stavke 19. – 20. ove presude). Konačno, obavijestila je klubove članove da će službena natjecanja u organizaciji udruge početi u svibnju te da će kalendar natjecanja biti objavljen u roku od tjedan dana.

12. Dana 9. travnja 2009. odbor vjerovnika obavijestio je dotične golf-klubove da će udruga nastaviti s radom i zakazao je zajednički informativni sastanak s predstavnicima klubova na kojem će biti dogovoren kalendar natjecanja.

13. U svibnju 2009. sedam golf-klubova obavijestilo je stečajnu upraviteljicu o svojoj namjeri da zadrže svoj status članova udruge podnositeljice zahtjeva, a jedan golf-klub podnio je zahtjev za članstvo.

14. Odlukom od 26. siječnja 2010. odbor vjerovnika uputio je stečajnu upraviteljicu da pripremi stečajni plan s ciljem preustrojavanja udruge podnositeljice zahtjeva i omogućavanja nastavka njezina djelovanja.

15. Na ročištu održanom 28. lipnja 2010. pred stečajnim sudom svi su vjerovnici jednoglasno odobrili stečajni plan, koji je na istom ročištu odobrio i stečajni sud. Rješenje suda kojim je plan odobren postalo je pravomoćno istog dana jer su se svi vjerovnici odrekli prava na žalbu.

16. Planom je, *inter alia*, bilo predviđeno da se upravni odbor udruge sastoji od triju članova, te su konkretno navedena imena triju vjerovnika koji su članovi odbora, među ostalim D.K., koji je njegov predsjednik. Planom je bilo predviđeno i da se sve tražbine vjerovnika, zajedno s pripadajućim kamatama, isplate do kraja 2023. godine, nakon čega bi upravni odbor morao organizirati izbore s ciljem izbora novih članova odbora.

17. Rješenjem od 29. lipnja 2010. stečajni sud je zaključio stečajni postupak. U rješenju je navedeno da donošenje te odluke znači da ovlaštenja stečajne upraviteljice i odbora vjerovnika prestaju i da se udruzi vraćaju ovlaštenja za upravljanje vlastitim poslovima i imovinom. Navedeno je i da se o rješenju mora obavijestiti tijelo nadležno za registar udruga te da bi se rješenje trebalo objaviti u Narodnim novinama.

II. UPRAVNI POSTUPAK

A. Upravni postupak za prestanak postojanja udruge

18. U međuvremenu, nakon što je Gradski ured u Zagrebu bio obaviješten o gore navedenom rješenju stečajnog suda od 30. siječnja 2009. (vidi stavak 8. ove presude), pokrenuo je upravni postupak po službenoj dužnosti.

19. Rješenjem od 26. veljače 2009. Gradski ured u Zagrebu utvrdio je da je udruga podnositeljica zahtjeva prestala djelovati. Pritom se pozvao na članak 28. stavak 1. podstavak 4. Zakona o udrugama, u kojem je navedeno da je stečaj jedan od razloga za prestanak postojanja udruge (vidi stavak 56. ove presude). Mjerodavni dio tog rješenja glasi kako slijedi:

„1. Ovime se utvrđuje ... da je udruga pod imenom Hrvatski golf savez prestala djelovati.

2. Žalba protiv ovog rješenja ne zadržava izvršenje rješenja.”

20. Stečajna upraviteljica podnijela je žalbu protiv tog rješenja u ime udruge podnositeljice zahtjeva.

21. Rješenjem od 4. svibnja 2010. godine Ministarstvo uprave odbilo je žalbu. Mjerodavni dio tog rješenja glasi kako slijedi:

„U žalbi, [udruga podnositeljica zahtjeva] navodi da niti danom otvaranja stečajnog postupka niti [kasnije]... [udruga podnositeljica zahtjeva] nije prestala postojati niti je prestala djelovati. Pozivajući se na [mjerodavne] odredbe Stečajnog zakona, i odredbe Zakona o udrugama, žaliteljica ističe da stečajni dužnik prestaje postojati tek njegovim brisanjem iz odgovarajućeg upisnika, a koje brisanje je moguće isključivo temeljem pravomoćnog rješenja Trgovačkog suda o zaključenju stečajnog postupka. Otvaranjem stečajnog postupka, navodi žaliteljica, [udruga podnositeljica zahtjeva] nastavlja djelovanje pod nazivom Hrvatski golf savez u stečaju, a ovlasti bivših tijela upravljanja i ovlaštenih zastupnika preuzima stečajni upravitelj.

...

Žalba je neosnovana.

Tijelo prvog stupnja je po službenoj dužnosti, a prema članku 28. stavku 1. točki 4. Zakona o udrugama, utvrdilo prestanak djelovanja [udruge podnositeljice zahtjeva], na temelju rješenja Trgovačkog suda u Zagrebu... od 23. siječnja 2009. kojim je određeno otvaranje stečajnog postupka nad [udrugom podnositeljicom zahtjeva].

Pregledom spisa predmeta tijela prvog stupnja te uvidom u akt Hrvatskog olimpijskog odbora od 6. svibnja 2009. godine, zaprimljen tijekom drugostupanjskog postupka, utvrđeno je da su otvaranjem stečajnog postupka nad [udrugom podnositeljicom

PRESUDA HRVATSKI GOLF SAVEZ protiv HRVATSKE

zahtjeva] rezultiralo time da su] ... sva upravna tijela saveza (skupština, osobe ovlaštene za zastupanje [udruge podnositeljice zahtjeva], izvršni odbor i nadzorni odbor) prestala djelovati te da je imenovana stečajna upraviteljica jedini ovlašteni zastupnik [udruge podnositeljice zahtjeva]. Isto tako, utvrđeno je da je Statut, kao temeljni akt [udruge podnositeljice zahtjeva] otvaranjem stečajnog postupka prestao važiti.

Člankom 28. stavkom 1. točkom 4. Zakona o udrugama propisano je da je stečaj jedan od razloga prestanka udruge.

Člankom 47. Zakona o športu ... utvrđuje se status nacionalnog športskog saveza kao pravne osobe koja potiče i promiče šport, organizira nacionalna športska prvenstva, skrbi o nacionalnoj športskoj ekipi te predstavlja šport za koji je osnovan u odgovarajućem međunarodnom športskom savezu. Stavkom 6. tog članka ... propisano je da nacionalni športski savez [vlastitim] općim aktima ... uređuje: sustav natjecanja u športu, registraciju športaša, njihova prava i obveze, pravo nastupa stranih športaša za hrvatske športske klubove; stegovne odgovornosti športaša te druga pitanja iz područja djelovanja [udruge podnositeljice zahtjeva].

Uvidom u Statut Hrvatskog golf saveza od 23. travnja 2008. utvrđeno je da su ciljevi [udruge podnositeljice zahtjeva]: usklađivanje posebnih i zajedničkih interesa, planiranje i organiziranje razvoja i promicanje golfa, obavljanje djelatnosti i provođenje golfskih sportskih programa; predstavljanje Republike Hrvatske u golfu te promidžba i osvješćivanje javnosti o značenju golfa kao zdravog načina života bez obzira na dob, spol i socijalni položaj igrača.

Polazeći od odredbe članka 47. Zakona o športu, [i činjenice] da je Statut [udruge podnositeljice zahtjeva] kojim se reguliraju temeljna pitanja nacionalnog športskog saveza prestao važiti; da su sva izvršna tijela [udruge podnositeljice zahtjeva] otvaranjem stečajnog postupka prestala djelovati, kao i da Hrvatski golf savez otvaranjem stečajnog postupka ne može ostvarivati ... ciljeve propisane Statutom radi kojih je [udruge podnositeljica zahtjeva], sukladno Zakonu o udrugama, osnovan, prvostupanjsko je tijelo pravilno utvrdilo prestanak djelovanja Hrvatskog golf saveza, a temeljem članka 28. stavka 1. točke 4. Zakona o udrugama.

Istovremeno ... prvostupanjsko tijelo je, pravilno primjenjujući odredbe Zakona o udrugama, utvrdilo prestanak djelovanja udruge Hrvatski golf savez. Prestanak postojanja udruge nastupit će kao posljedica tek ispunjenjem uvjeta iz članka 33. Zakona o udrugama.

Slijedom svega navedenog, a s obzirom da Hrvatski golf savez kao športska udruga s pravnim položajem nacionalnog športskog saveza ne djeluje sukladno odredbama Zakona o športu i Zakona o udrugama, kao i s obzirom da je člankom 28. stavkom 1. točkom 4. Zakona o udrugama utvrđeno da je stečaj jedan od razloga prestanka udruge, ne postoje zapreke za osnivanje neke druge udruge koja bi na nacionalnoj razini obavljala športsku djelatnost u golfu sukladno Zakonu o športu...“

22. Presudom od 30. listopada 2013. Visoki upravni sud Republike Hrvatske odbio je upravnu tužbu udruge podnositeljice zahtjeva. Mjerodavni dio te presude glasi kako slijedi:

„Osporenim rješenjem je odbijena žalba tužitelja, izjavljena protiv [prvostupanjskog] rješenja ... od 26. veljače 2009.g. kojim je utvrđen prestanak udruge Hrvatski golf savez, zbog stečaja.

Udruga tužiteljica naznačeno rješenje pobija iz svih zakonskih razloga, ističući da nakon otvaranja stečajnog postupka nije prestala djelovati. U tužbi opširno navodi okolnosti zbog kojih se rješenje o prestanku udruge nije smjelo donijeti, u bitnom [činjenicu da] udruga i dalje postoji, ima potrebni broj članova i djeluje u skladu sa svojom djelatnošću. [Udruga tužiteljica] prigovara načinu na koji je ova stvar rješavana smatrajući upravna tijela pristranim, jer se pozivaju na Odluku Hrvatskog olimpijskog odbora, prema kojoj udruga tužiteljica više nije nacionalni predstavnik za golf, što po mišljenju udruge tužiteljice nema utjecaja na utvrđivanje prestanka udruge. Smatra da je za ocjenu zakonitosti rješenja o prestanku udruge jedino bitno to što [udruga] i dalje obavlja sve zadaće koje nacionalnim sportskim savezima nalaže Zakon o športu te organizira nacionalna prvenstva u golfu, vodi golf ekipe i predstavlja ovaj sport pred golf udruženjima europske i svjetske razine. Prema tome [udruga tužiteljica] zaključuje da udruga nije prestala djelovati, a ta odlučna činjenica nije pravilno utvrđena u postupku. Predlaže [da sud] tužbu usvoji i osporeno rješenje poništi.

...

Tužba nije osnovana.

Iz podataka spisa proizlazi da je rješenjem Trgovačkog suda u Zagrebu ... od 23. siječnja 2009. nad Hrvatskim golf savezom... otvoren stečajni postupak, a rješenjem istog suda... od 29. lipnja 2010., stečajni postupak je i zaključen.

Pošto je odredbom članka 28. stavka 1. točke 4. Zakona o udugama određeno da udruga prestaje stečajem, i da je u ovom predmetu [stečajni postupak] otvorio Trgovački sud rješenjem od 23. siječnja 2009. godine, upravno je tijelo bilo dužno utvrditi prestanak udruge.“

23. Dana 13. siječnja 2014. udruga podnositeljica zahtjeva podnijela je ustavnu tužbu protiv nižestupanijskih rješenja, pozivajući se, *inter alia*, na svoju slobodu udruživanja, zajamčenu člankom 43. Ustava Republike Hrvatske.

24. Rješenjem od 20. ožujka 2014. godine Ustavni sud Republike Hrvatske, zasjedajući u vijeću sastavljenom od sudaca M.A., D.Š. i M.Š., proglasio je ustavnu tužbu udruge podnositeljice zahtjeva nedopuštenom, utvrdivši da u tom predmetu ne postoji ustavnopravna bit stvari. Ustavni sud dostavio je svoje rješenje udruzi podnositeljici zahtjeva 5. travnja 2014. godine.

B. Upravni postupak za upis određenih promjena u registar udruge

25. U međuvremenu, dana 11. ožujka 2009. udruga podnositeljica zahtjeva zatražila je od Gradskog ureda u Zagrebu da upiše promjenu imena iz Hrvatski golf savez u Hrvatski golf savez u stečaju, kako to zahtijeva Stečajni zakon, te da upiše promjene u pogledu sjedišta i osobe ovlaštene za zastupanje udruge.

26. Rješenjem od 31. ožujka 2009. Gradski ured u Zagrebu proglasio je zahtjev nedopuštenim. Smatrao je da je udruga podnositeljica zahtjeva prestala djelovati te stoga nisu bili ispunjeni uvjeti za traženje upisa promjena u registar udruge.

27. Stečajna upraviteljica podnijela je žalbu protiv tog rješenja u ime udruge podnositeljice zahtjeva.

28. Rješenjem od 8. srpnja 2010. godine Ministarstvo uprave odbilo je žalbu. Mjerodavni dio tog rješenja glasi kako slijedi:

„[Gradski ured u Zagrebu] utvrdio je rješenjem ... od 26. veljače 2009., po službenoj dužnosti, a sukladno članku 28. stavku 1. točki 4. Zakona o udrugama, prestanak djelovanja [udruge podnositeljice zahtjeva], temeljem rješenja Trgovačkog suda u Zagrebu ... od 23. siječnja 2009., a kojim je određeno otvaranje stečajnog postupka nad [udrugom]. ...Stečajna upraviteljica izjavila je žalbu protiv navedenog rješenja. U provedenom postupku povodom žalbe ovo je Ministarstvo utvrdilo da Hrvatski golf savez kao športska udruga s pravnim položajem nacionalnog športskog saveza ne djeluje sukladno odredbama Zakona o športu ... Također, utvrdilo je da je Statut [udruge podnositeljice zahtjeva] kojim se reguliraju temeljna pitanja nacionalnog športskog saveza prestao važiti, da su sva izvršna tijela [udruge podnositeljice zahtjeva] otvaranjem stečajnog postupka prestala djelovati, kao i [udruga podnositeljica zahtjeva] otvaranjem stečajnog postupka ne može ostvarivati svrhu nacionalnog športskog saveza ... niti ciljeve propisane Statutom radi kojih je [udruga podnositeljica zahtjeva] osnovana... te je rješenjem od 4. svibnja 2010., Ministarstvo žalbu stečajne upraviteljice odbilo kao neosnovanu.

Slijedom navedenog, a s obzirom da je rješenjem Gradskog ureda u Zagrebu utvrđen prestanak djelovanja [udruge podnositeljice zahtjeva], navedeni je Gradski ured pravilno zaključkom odbacio zahtjev [udruge podnositeljice zahtjeva], za upis promjena u Registar udruga ...“

29. Presudom od 30. listopada 2013. Visoki upravni sud Republike Hrvatske odbio je upravnu tužbu udruge podnositeljice zahtjeva. Mjerodavni dio tog rješenja glasi kako slijedi:

„Odredbom članka 28. stavak 1. točka 4. Zakona o udrugama određeno je da udruga prestaje stečajem, koji je u konkretnom slučaju otvoren rješenjem Trgovačkog suda u Zagrebu od 23. siječnja 2009. [koja činjenica] je rješenjem [Gradskog ureda u Zagrebu] utvrđena 26. veljače 2009.g.

Prema tome na dan podnošenja zahtjeva za upis promjene podataka u Registru udruga, udruga podnositelja zahtjeva je prestala postojati te su, po zaključenju stečajnog postupka, a prema članku 33. Zakona, stvoreni uvjeti za njeno brisanje iz Registra.

Zbog činjenice da je podnositelj zahtjeva za upis promjene podataka u Registru pravna osoba za koju je utvrđen prestanak djelovanja zbog stečaja, prvostupanjsko upravno tijelo je točno zaključilo da nema uvjeta za vođenje upravnog postupka po tom zahtjevu. Tome je tako jer se prema članku 5. stavak 4. Pravilnika o obrascima i načinu vođenja Registra udruga Republike Hrvatske i Registra stranih udruga ... u Registar upisuje prestanak postojanja udruge, a [udruga podnositeljica zahtjeva] je prestala 26. veljače 2009.g., rješenjem čije izvršenje žalba ne odgađa.“

C. Upravni postupak za brisanje udruge iz registra udruga

30. U međuvremenu, rješenjem od 27. siječnja 2014. godine, Gradski ured u Zagrebu, pozivajući se na presude Visokog upravnog suda (vidi

stavke 22. i 29. ove presude), izbrisao je udrugu podnositeljicu zahtjeva iz registra udruga.

31. Dana 28. siječnja 2016. Ministarstvo uprave odbilo je žalbu udruge podnositeljice zahtjeva protiv tog rješenja.

32. Kao odgovor na rješenje Ministarstva uprave udruga podnositeljica zahtjeva podnijela je upravnu tužbu a pred Upravnim sudom u Zagrebu.

33. Presudom od 12. srpnja 2018. godine Upravni sud u Zagrebu odbio je tužbu. Mjerodavni dio te presude glasi kako slijedi:

„Iz spisa proizlazi ... da je rješenjem [Gradskog ureda u Zagrebu] ... od 26. veljače 2009. ... utvrđeno da je [udruga podnositeljica zahtjeva] prestala postojati zbog stečaja. Konkretno, rješenjem Trgovačkog suda u Zagrebu od 23. siječnja 2009. bio je otvoren stečajni postupak nad [udrugom podnositeljicom zahtjeva], a rješenjem istog suda ... od 29. lipnja 2010. stečajni je postupak zaključen.

Žalbu koju je stečajna upraviteljica podnijela protiv [tog] prvostupanjskog rješenja Ministarstvo [uprave] odbilo je rješenjem od 4. svibnja 2010. godine...

Presudom ... od 30. listopada 2013. Visoki upravni sud Republike Hrvatske odbio je tužbu [radi pokretanja upravnog spora podnesenu kao odgovor na ta rješenja], presudivši da je [udruga podnositeljica zahtjeva] prestala postojati otvaranjem stečajnog postupka u skladu s rješenjem Trgovačkog suda u Zagrebu od 23. siječnja 2009.

[Još jednom] presudom od [istog datuma] Visoki upravni sud odbio je tužbu [radi pokretanja upravnog spora] podnesenu kao odgovor na [prvostupanjsko rješenje kojim je zahtjev stečajne upraviteljice za promjenu imena, ... sjedišta i osobe ovlaštene za zastupanje udruge u registru udruga proglašen nedopuštenim uz obrazloženje da je [udruga podnositeljica zahtjeva] prestala postojati.

Člankom 28. stavkom 1. podstavkom 4. Zakona o udrugama predviđeno je da u slučaju stečaja udruga prestaje postojati.

...

Iz spisa nesporno proizlazi da je [drugom] presudom Visokog upravnog suda od 30. listopada 2013. bilo utvrđeno da su uvjeti za brisanje [udruge podnositeljice zahtjeva] iz registra udruga, utvrđeni u članku 33. Zakona o udrugama, bili ispunjeni nakon zaključenja stečajnog postupka u skladu s rješenjem Trgovačkog suda u Zagrebu ... od 29. lipnja 2010.

...

Stoga je zakonito pobijano rješenje [Ministarstva od 28. siječnja 2016.] kojim je odbijena žalba udruge tužiteljice protiv gore navedenog prvostupanjskog rješenja.”

34. Presuda Upravnog suda u Zagrebu utvrđena je pravomoćnom 9. kolovoza 2018., iako je udruga podnositeljica zahtjeva za nju prvi put saznala iz Vladinih podnesaka od 20. studenoga 2019. koji su uključivali ažuriranje činjeničnog stanja. Ispostavilo se da ta presuda nikada nije bila dostavljena udruzi podnositeljici, već je dostavljena na adresu udruge sličnog imena. Stoga je udruga podnositeljica 2. siječnja 2020. istovremeno podnijela prijedlog za ukidanje potvrde o pravomoćnosti u odnosu na tu presudu, prijedlog za obnovu postupka i ustavnu tužbu.

III. DRUGI RELEVANTNI POSTUPCI

A. Postupak u vezi s članstvom udruge podnositeljice zahtjeva u Hrvatskom olimpijskom odboru

35. Odlukom od 7. rujna 2010. Hrvatski olimpijski odbor isključio je udrugu podnositeljicu zahtjeva iz članstva odbora; kao nacionalni sportski savez (vidi članak 47. Zakona o športu citiran u stavku 58. ove presude) udruga je bila članica tog odbora od 15. rujna 1994. Odbor je smatrao da zbog stečaja udruga podnositeljica više ne ispunjava kriterije nacionalnog sportskog saveza. Konkretno, zbog stečaja više nije djelovala u skladu sa Zakonom o športu i Zakonom o udrugama jer njezina upravna tijela nisu izabrali članovi udruge, već su bila određena rješenjem stečajnog suda (vidi stavke 16. – 17. ove presude).

36. Dana 8. kolovoza 2011. udruga podnositeljica zahtjeva osporila je tu odluku podnošenjem zahtjeva za izvanredno preispitivanje Vijeću sportske arbitraže Hrvatskog olimpijskog odbora.

37. Odlukom od 13. travnja 2012. Vijeće sportske arbitraže Hrvatskog olimpijskog odbora odbacilo je zahtjev udruge podnositeljice kao nepravodoban.

38. Dana 17. svibnja 2012. udruga podnositeljica zahtjeva podnijela je žalbu protiv tog zaključka pred Sportskim arbitražnim sudom (CAS) u Lausanni.

39. Odlukom od 23. siječnja 2013. CAS je odbio žalbu udruge podnositeljice zahtjeva, utvrdivši da ne postoji arbitražna klauzula u korist CAS-a.

40. U međuvremenu, dana 28. prosinca 2012. Hrvatski olimpijski odbor unaprijedio je jedan drugi golfski savez, udrugu po imenu Hrvatska golf udruga, iz pridruženog člana odbora u punopravnog člana odbora. Ta je udruga time stekla status nacionalnog sportskog saveza.

B. Postupak u vezi s članstvom udruge podnositeljice zahtjeva u Europskom udruženju za golf

41. Odlukom od 17. listopada 2010. udruga podnositeljica zahtjeva isključena je iz Europskog udruženja za golf, udruženja nacionalnih golfskih saveza u Europi, zbog stečaja.

42. Dana 17. studenoga 2010. udruga podnositeljica zahtjeva podnijela je žalbu protiv te odluke CAS-u u Lausanni.

43. Arbitražnim pravorijekom od 12. lipnja 2011. CAS je presudio da je žalba udruge podnositeljice zahtjeva osnovana jer se pobijana odluka temeljila na nevaljanim razlozima i/ili je povrijeđeno temeljno pravo udruge da bude saslušana.

C. Parnični postupak pred trgovačkim sudovima radi naplate članarine

44. Godine 2011. udruga podnositeljica zahtjeva podnijela je prijedlog javnom bilježniku za izdavanje platnog naloga jednom od njezinih članova (golf-klubu) radi naplate neplaćene članarine. Dana 11. kolovoza 2011. javni bilježnik izdao je platni nalog.

45. Nakon što je predmetni golf-klub podnio prigovor, platni je nalog ukinut i pokrenut je redovan parnični postupak pred Trgovačkim sudom u Zagrebu.

46. Presudom od 13. lipnja 2013. taj je sud odbio zahtjev udruge podnositeljice za plaćanje neplaćene članarine. Pozivajući se na rješenje Gradskog ureda u Zagrebu od 26. veljače 2009. (vidi stavak 19. ove presude), presudio je da je udruga podnositeljica prestala djelovati.

47. Dana 13. listopada 2016. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske preinačio je prvostupanjsku presudu i presudio u korist udruge podnositeljice. Mjerodavni dio njegove presude glasi kako slijedi.

„... Udruga tužiteljica nije prestala djelovati kao udruga jer je iz dokumenata u spisu vidljivo da je nastavila djelovati [i] tijekom stečajnog postupka ... i [nakon toga] prema odobrenom stečajnom planu ... Člankom 2. Zakona o udrugama predviđeno je da udruga stječe svojstvo pravne osobe upisom u registar udruga. Međutim, na temelju članka 3. tog zakona propisi koji se odnose na ortaštvo na odgovarajući se način primjenjuju na udruge koje nemaju svojstvo pravne osobe, iz čega se može zaključiti da udruga postoji čak i ako nije upisana u registar udruga. Stoga za rješavanje ovog spora nije presudno to što je udruga tužiteljica bila izbrisana iz registra udruga ili što je u tom pogledu u tijeku upravni spor.”

IV. OSTALE RELEVANTNE ČINJENICE

A. Djelatnosti udruge podnositeljice zahtjeva u razdoblju od 2009. do 2014.

48. Udruga podnositeljica zahtjeva podnijela je i predočila dokaze koji pokazuju da nije prestala djelovati ni tijekom gore navedenog stečajnog postupka (vidi stavke 6. – 17. ove presude) ni nakon njega, prije nego što je izbrisana iz registra udruga.

49. Konkretno, organizirala je ekipna i pojedinačna hrvatska prvenstva u golfu svake godine u razdoblju od 2009. do 2014. godine. Svake je godine golf-klub koji je osvojio hrvatsko ekipno prvenstvo uredno sudjelovao u relevantnom europskom prvenstvu, kao i obično.

50. Nacionalna golfska reprezentacija nastavila je sudjelovati u vodećem svjetskom prvenstvu, Svjetskom ekipnom prvenstvu (održanom u Argentini 2010. i Turskoj 2012. godine), koje se održavalo svake dvije godine.

51. Predstavnici udruge podnositeljice zahtjeva (tijekom stečajnog postupka i nakon njega) kontinuirano su prisustvovali sastancima krovnih

europskih i međunarodnih udruženja, u kojima su, do njihova isključenja 2014. godine na temelju presude Visokog upravnog suda od 30. listopada 2013. (vidi stavak 22. ove presude), bili priznati kao legitiman nacionalni golfski savez Hrvatske, bez obzira na stečajni postupak. Konkretno, sudjelovali su u godišnjim sastancima Međunarodne golfske federacije 2012. godine i Europskog udruženja za golf 2009., 2010., 2011. i 2012. godine.

52. Konačno, udruga podnositeljica zahtjeva ustvrdila je da, iako je prije otvaranja stečajnog postupka među svojim članovima brojila tridesetak golf-klubova, a neki su od njih nakon toga napustili udrugu, broj njezinih članova nikada nije pao ispod sedam.

B. Ovršni postupak za naplatu članarine

53. Udruga podnositeljica zahtjeva ustvrdila je i da je 29. travnja 2011. pokrenula ovršni postupak radi naplate neplaćene članarine od jednog od svojih članova, golf-kluba čiji je predsjednik suprug sutkinje D.Š., koja je bila u sastavu vijeća Ustavnog suda koje je odlučivalo o ustavnoj tužbi udruge u upravnom postupku za prestanak postojanja udruge (vidi stavak 24. ove presude). Prema navodima udruge podnositeljice, ovršni postupak, u kojem je rješenje o ovrsi bilo doneseno 29. travnja 2011., a postalo je pravomoćno 17. svibnja 2011., bio je u tijeku u trenutku kada je Ustavni sud donio svoje rješenje od 20. ožujka 2014. (vidi stavak 24. ove presude), i još je uvijek bio u tijeku u trenutku kada je udruga podnijela svoj zahtjev Sudu 3. listopada 2014.

MJERODAVNI PRAVNI OKVIR

I. MJERODAVNO DOMAĆE PRAVO

A. Ustav

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

Članak 16.

„(1) Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

(2) Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“

Članak 43.

„Svakom se jamči pravo na slobodno udruživanje radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga

uvjerenja i ciljeve. Radi toga svatko može slobodno osnivati sindikate i druge udruge, uključivati se u njih ili iz njih istupati u skladu sa zakonom.

Pravo slobodnog udruživanja ograničeno je zabranom nasilnog ugrožavanja demokratskoga ustavnog poretka, te neovisnosti, jedinstvenosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske.“

Članak 125.

„Ustavni sud Republike Hrvatske čini trinaest sudaca koje bira Hrvatski sabor ... iz reda istaknutih pravnika, osobito sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti ... Mandat suca Ustavnog suda traje osam godina.“

B. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske

55. Mjerodavna odredba Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine Republike Hrvatske br. 99/1999, s naknadnim izmjenama i dopunama – „Zakon o Ustavnom sudu“) glasi kako slijedi:

Članak 68.

„(1) O ustavnoj tužbi odlučuje vijeće sastavljeno od šest sudaca.

(2) Vijeće sastavljeno od troje sudaca odlučuje o ustavnim tužbama kada ne postoje postupovne pretpostavke za odlučivanje (nepravodobnost, neovlaštenost na podnošenje ustavne tužbe, nedopuštenost [iz drugih razloga]).

(3) Vijeće može odlučivati samo jednoglasno i u punom sastavu.

(4) Ako se u vijeću ne postigne jednoglasnost ili ako vijeće smatra da predmet ustavne tužbe ima širi značaj, o ustavnoj tužbi odlučit će [plenarna] sjednica Ustavnog suda.“

C. Zakon o udrugama

56. Mjerodavne odredbe Zakona o udrugama (Narodne novine br. 88/01), koji je bio na snazi od 1. siječnja 2002. do 30. rujna 2014., glasile su kako slijedi:

VI. PRESTANAK POSTOJANJA UDRUGE

Razlozi za prestanak postojanja udruge

Članak 28.

(1) Razlozi za prestanak postojanja udruge su:

1. odluka nadležnog [izvršnog] tijela udruge o prestanku postojanja udruge,
2. prestanak djelovanja udruge,
3. pravomoćna odluka suda kojom je zabranjeno djelovanje udruge,
4. stečaj.

PRESUDA HRVATSKI GOLF SAVEZ protiv HRVATSKE

(2) Smatra se da je udruga prestala djelovati ako se broj članova udruge smanji ispod broja određenog za osnivanje udruge ili ako je proteklo dvostruko više vremena od vremena predviđenog statutom za održavanje sjednice skupštine, a ona nije održana.

(3) Činjenice iz stavka 1. točke 1. i 2. ovoga članka, na prijedlog nadležnog tijela udruge, članova udruge ili drugih zainteresiranih fizičkih i pravnih osoba ili na vlastiti poticaj, utvrđuje rješenjem [nadležni lokalni] ured državne uprave, u [upravnom] postupku po službenoj dužnosti.

(4) [Nadležni lokalni] ured državne uprave donosi rješenje o prestanku udruge zbog razloga navedenih u stavku 1. točki 1. i 2. ovoga članka i dostavlja to rješenje nadležnom sudu, radi provedbe stečaja.

(5) ...“

Brisanje iz registra

Članak 33.

(1) [Nadležni lokalni] ured državne uprave brisat će udrugu iz registra [udruga] na temelju pravomoćnog rješenja o zaključenju stečajnog postupka.

(2) Brisanjem iz registra udruga prestaje postojati.

D. Stečajni zakon

57. Mjerodavnim odredbama Stečajnog zakona (Narodne novine br. 44/96 s naknadnim izmjenama i dopunama), koji je bio na snazi od 1. siječnja 1997. do 31. kolovoza 2015., bilo je predviđeno kako slijedi:

GLAVA I.
OPĆE ODREDBE

Ciljevi stečajnoga postupka

Članak 2.

„(1) Stečajni postupak se provodi radi skupnoga namirenja [tražbina] vjerovnika stečajnoga dužnika, unovčenjem njegove imovine [prodajom] i podjelom prikupljenih sredstava vjerovnicima.

(2) Tijekom stečajnoga postupka može se [usvojiti stečajni plan i] provesti preustroj ... radi uređivanja pravnoga položaja [stečajnog] dužnika i njegova odnosa prema vjerovnicima, a osobito radi održavanja njegove djelatnosti.

GLAVA III.
PRAVNE POSLJEDICE OTVARANJA STEČAJNOGA POSTUPKA

Prijelaz prava tijela [stečajnog] dužnika ... na stečajnoga upravitelja

Članak 89. stavak 1.

„Otvaranjem stečajnoga postupka prava tijela [stečajnog] dužnika pravne osobe prestaju i prelaze na stečajnoga upravitelja.“

GLAVA IV.
UPRAVLJANJE STEČAJNOM MASOM I UNOVČENJE STEČAJNE MASE
2. ODLUKA O UNOVČENJU

Izvještajno ročište
Članak 155. stavak 1.

„Na izvještajnom ročištu stečajni upravitelj je dužan podnijeti izvješće o gospodarskom položaju [stečajnog] dužnika i njegovim uzrocima. Posebno treba istaknuti postoje li izgledi da se poslovanje poduzeća dužnika nastavi u cijelosti ili djelomično i kakve bi učinke to moglo imati na namirenje vjerovnika [odnosno njihovih tražbina].

Članak 155.a

(1) Stečajni sudac zakazat će posebnu sjednicu skupštine vjerovnika najkasnije u roku od šest mjeseci od dana održavanja prvoga izvještajnog ročišta radi raspravljanja o provedenom stečajnom postupku i donošenju odluke o njegovu nastavljanju ako nisu donesene odluke iz stavka 2. ovog članka.

(2) Na ročištu iz stavka 1. ovoga članka vjerovnici mogu, na temelju izvješća stečajnoga upravitelja ..., donijeti odluku:

...,

3. o tome hoće li se nastaviti s poslovanjem stečajnog dužnika i na koji način,

4. ...

5. o potrebi i mogućnostima da se pristupi pripremi stečajnoga plana,

6. ...

7. o drugim pitanjima od važnosti za ... stečajni postupak.

Članak 155 b. stavak 1

„U svakom slučaju, ako vjerovnici na ročištu iz članka 155.a stavka 1. ovoga Zakona ne donesu odluku o nastavljanju djelatnosti stečajnoga dužnika, ta će se djelatnost obustaviti i bez odgode će se pristupiti unovčenju imovine stečajnoga dužnika.

GLAVA VI.
STEČAJNI PLAN
1. PRIPREMA STEČAJNOGA PLANA“

Članak 213.

„(1) Nakon otvaranja stečajnoga postupka dopušteno je izraditi stečajni plan u kojemu se može odstupiti od zakonskih odredaba o unovčenju i raspodjeli stečajne mase.

(2) Stečajnim planom može se:

- dužniku pravnoj osobi ostaviti svu ili dio njegove imovine radi nastavljanja poslovanja dužnika;

...”

E. Zakon o športu

58. Mjerodavnim odredbama Zakona o športu (Narodne novine br. 71/06 s naknadnim izmjenama i dopunama), koji je na snazi od 6. srpnja 2006., predviđeno je kako slijedi:

Športski savez Članak 46.

„Športski savez je udruga u koju se udružuju najmanje tri pravne osobe koje obavljaju športske djelatnosti u istom športu, a koji radi ostvarivanja zajedničkih interesa u pojedinom športu [obavljaju sljedeće djelatnosti], osobito: usklađuje aktivnosti svojih članica, organizira i provodi natjecanja, uređuje sustav natjecanja, pitanja koja se odnose na registraciju športaša i njihov status te stegovnu odgovornost športaša, promiče stručni rad u športu i skrbi se o kategoriziranim športašima.

(2) Na nacionalnoj razini i na razini jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave može se osnovati samo jedan športski savez za jedan šport.“

Nacionalni športski savez

Članak 47.

(1) Nacionalni športski savez osniva se ako na području Republike Hrvatske djeluju najmanje tri športska kluba, odnosno najmanje dva športska saveza osnovana u istom športu.

(2)...

(3) ...

(4) Nacionalni športski savez uređuje sustav natjecanja u športu za koji je osnovan i druga pitanja za čije je uređivanje ovlašten prema odredbama ovoga Zakona, te donosi pojedinačne akte kada je za to ovlašten.

(5) Nacionalni športski savez potiče i promiče šport u skladu s Nacionalnim programom športa, organizira nacionalna športska prvenstva, skrbi o nacionalnoj športskoj ekipi te predstavlja šport za koji je osnovan u dogovarajućem međunarodnom športskom udruženju.

(6) Nacionalni športski savez [svojim] općim aktima pored pitanja iz stavka 4. ovoga članka uređuje i: uvjete koje moraju ispunjavati športski klubovi da bi stekli profesionalni status, ..., registraciju športaša, njihova prava i obveze, pravo nastupa stranih športaša za hrvatske športske klubove, stegovne odgovornosti športaša te prava i obveze športskih sudaca i zdravstvenih djelatnika ako ova pitanja ne uređuju strukovne udruge ovih osoba i druga pitanja iz područja svog djelovanja.

Hrvatski olimpijski odbor

Članak 49. stavak 1. i 3.

(1) Hrvatski olimpijski odbor je najviša nevladina nacionalna športska udruga u koju se udružuju nacionalni športski savezi, športske zajednice u županijama i Gradu Zagrebu te druge udruge čija je djelatnost od značaja za promicanje športa, sukladno pravilima Hrvatskoga olimpijskog odbora.

(2) ...

(3) Hrvatski olimpijski odbor je u svom djelovanju samostalan.“

F. Zakon o upravnim sporovima

59. Člankom 76. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine br. 20/10 s naknadnim izmjenama i dopunama) predviđena je mogućnost obnove spora na temelju presude Europskog suda za ljudska prava. Tekst te odredbe izložen je u predmetu *Guberina protiv Hrvatske* (br. 23682/13, stavak 28., ECHR 2016).

II. MJERODAVNI INSTRUMENTI VIJEĆA EUROPE

60. Mjerodavni dio Preporuke CM/Rec(2007)14 o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi, koju je Odbor ministara donio 10. listopada 2007. na 1006. sastanku zamjenika ministara, glasi kako slijedi:

„IV. Pravna osobnost

...

D. Prestanak pravne osobnosti

44. Pravna osobnost nevladinih organizacija može prestati samo dobrovoljnim činom njihovih članova, ili njihova upravnog tijela u slučaju nevladinih organizacija koje se ne temelje na članstvu, ili u slučaju stečaja, dugotrajnog nedjelovanja ili teške povrede.

...

VII. Odgovornost

...

B. Nadzor

74. Prestanak nevladine organizacije ... sud bi trebao naložiti samo ako postoje uvjerljivi dokazi da postoje razlozi navedeni u stavku 44. ... gore. Takav bi nalog trebao biti podložan žurnoj žalbi.”

61. Obrazloženje Preporuke, u dijelu u kojem se odnosi na stavak 44. preporuke, glasi kako slijedi:

„Prestanak pravne osobnosti nevladine organizacije protiv volje njezinih članova ili, u slučaju organizacije koja se ne temelji na članstvu, njezinih osnivača nije nešto što bi se trebalo moći lako provesti jer bi se time narušilo načelo da takva tijela ne bi trebala biti podložna upravljanju od strane javnih vlasti (vidi stavak 6. preporuke). Stoga bi prisilni prestanak trebao biti moguć samo ako za to postoje razlozi od velikog javnog interesa. Takvi će razlozi postojati u slučajevima kada je dotična nevladina organizacija otišla u stečaj, nije djelovala tijekom dužeg razdoblja – to vjerojatno nije nešto što se može tvrditi ako nije prošlo najmanje nekoliko godina između sjednica najvišeg upravnog tijela, a u najmanje dva navrata nisu podnesena godišnja izvješća o njihovoj računovodstvenoj dokumentaciji – ili je počinila teške povrede u smislu namjernog sudjelovanja u radnjama koje nisu u skladu s ciljevima zbog kojih se nevladina organizacija može osnovati (među ostalim u smislu postajanja, u biti, profitnim tijelom).”

PRAVO

I. NAVODNA POVREDA ČLANKA 11. KONVENCIJE

62. Udruga podnositeljica zahtjeva prigovorila je da je odluka upravnih vlasti o prestanku njezina postojanja zbog stečaja prekršila njezino pravo na slobodu udruživanja zajamčeno člankom 11. Konvencije, čiji mjerodavni dio glasi kako slijedi:

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

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

A. Dopuštenost

1. *Tvrđnje stranaka*

63. Vlada je osporila dopuštenost ovog prigovora tvrdeći da je preuranjen. Tvrđila je da je samo rješenje od 27. siječnja 2014. (vidi stavak 30. ove presude) o brisanju udruge podnositeljice zahtjeva iz registra udruge predstavljalo miješanje u njezinu slobodu udruživanja. Udruga podnositeljica zahtjeva osporila je to rješenje pokretanjem upravnog spora pred Upravnim sudom u Zagrebu i pribjegli je daljnjim pravnim sredstvima nakon što je taj sud odbio tužbu (vidi stavke 32. – 34. ove presude). Postupci pokrenuti u vezi s tim pravnim sredstvima još uvijek su bili u tijeku.

64. Udruga podnositeljica zahtjeva tvrdila je da je postupak za brisanje iz registra udruge (vidi stavke 30. – 34. ove presude) bio samo posljedica rješenja donesenih u upravnom postupku za prestanak njezina postojanja (vidi stavke 18. – 24. ove presude). U postupku za brisanje udruge iz registra udruge nadležni upravni sud nije imao pravo ukinuti rješenja upravnih vlasti donesena u postupku za prestanak postojanja udruge. Umjesto toga, jedina zadaća domaćih vlasti u tom postupku bila je utvrditi jesu li bili ispunjeni uvjeti za brisanje udruge podnositeljice iz registra udruge. Budući da je u postupku za prestanak postojanja iscrpila sva dostupna domaća pravna sredstva, sve do razine Ustavnog suda (vidi stavke 23. – 24. ove presude), udruge podnositeljica smatrala je da je ispunila svoje obveze na temelju članka 35. stavka 1. Konvencije.

2. *Ocjena Suda*

65. Sud utvrđuje da je pitanje iscrpljenja domaćih pravnih sredstava neraskidivo povezano s ispitivanjem osnovanosti ovog prigovora. Stoga,

kako bi se izbjeglo prejudiciranje potonjeg, oba se pitanja trebaju ispitati zajedno. Prema tome, Sud presuđuje da se pitanje iscrpljenja domaćih pravnih sredstava treba spojiti s ispitivanjem osnovanosti.

66. Sud nadalje primjećuje da ovaj prigovor nije očigledno neosnovan u smislu članka 35. stavka 3. točke (a) Konvencije. Primjećuje i da nije nedopušten ni po kojoj drugoj osnovi. Stoga se mora proglasiti dopuštenim.

B. Osnovanost

1. Tvrđnje stranaka

(a) Udruga podnositeljica zahtjeva

67. Udruga podnositeljica zahtjeva ustvrdila je da su odluke domaćih tijela u ovom predmetu predstavljale miješanje u slobodu udruživanja. To miješanje nije bilo propisano zakonom i nije težilo legitimnom cilju niti je bilo nužno u demokratskom društvu.

68. Kad je riječ o zakonitosti miješanja, udruga podnositeljica zahtjeva istaknula je da su domaća tijela utvrdila da je udruga prestala postojati na temelju članka 28. stavka 1. Zakona o udrugama nakon što su utvrdile da je prestala djelovati (vidi stavke 18. – 24. i 56. ove presude). Međutim, prestanak djelovanja kao razlog za prestanak postojanja udruge bio je određen člankom 28. stavkom 2. istog zakona (vidi stavak 56. ove presude), a u predmetu udruge podnositeljice nisu bile utvrđene takve okolnosti. Odluka o prestanku postojanja udruge podnositeljice stoga je bila rezultat pogrešne primjene mjerodavnog domaćeg prava od strane domaćih tijela.

69. Kad je riječ o zakonitosti, udruga podnositeljica zahtjeva nadalje je tvrdila da su mjerodavne odredbe Zakona o udrugama bile nejasne, zbunjujuće i loše sastavljene. Nijedno tijelo nije moglo donijeti razumljivu odluku na temelju tog zakona.

70. To je bilo vidljivo iz rješenja donesenih u ovom predmetu, koja su ukazivala na to da nadležna upravna i sudbena tijela nisu imala jasnu sliku o tome jesu li bili ispunjeni zakonski uvjeti za prestanak djelovanja i/ili prestanak postojanja udruge podnositeljice zahtjeva. Gradski ured u Zagrebu, u svojem rješenju od 26. veljače 2009., utvrdio je da je udruga podnositeljica prestala djelovati, ali se pozvao na stečaj kao razlog za prestanak postojanja neke udruge (vidi stavak 19. ove presude). Ministarstvo uprave, u svojem rješenju od 4. svibnja 2010., smatralo je da je Gradski ured u Zagrebu ispravno utvrdio da je udruga podnositeljica prestala djelovati, ali je napomenulo da će udruga prestati postojati tek kad bude izbrisana iz registra udruge (vidi stavak 21. ove presude). S druge strane, Visoki upravni sud u svojoj je presudi naveo da je udruga podnositeljica prestala postojati zbog stečaja (vidi stavak 22. ove presude).

71. Udruga podnositeljica zahtjeva stoga je zaključno navela da mjerodavne odredbe Zakona o udrugama nisu bile dostatno jasne i precizne da bi bile predvidljive.

72. Kad je riječ o legitimnom cilju, udruga podnositeljica zahtjeva ustvrdila je da cilj miješanja u njezinu slobodu udruživanja nije bio dostatno jasan.

73. Kad je riječ o cilju koji je navela Vlada (vidi stavak 81. ove presude), udruga podnositeljica zahtjeva naglasila je da je čak i tijekom stečajnog postupka nastavila djelovati kao nacionalni sportski savez (vidi stavke 48. – 52. ove presude). Natjecanja su se organizirala na isti način i u istoj mjeri kao i prije otvaranja stečajnog postupka.

74. Udruga podnositeljica zahtjeva stoga se pitala zašto je, budući da je ona još uvijek bila aktivni golfski savez, bilo potrebno osnovati još jedan takav savez koji će djelovati na nacionalnoj razini u skladu sa Zakonom o športu, kako je to navela Vlada (vidi stavak 81. ove presude), te kako se to može smatrati zaštitom prava drugih.

75. Udruga podnositeljica zahtjeva tvrdila je da je stvarni cilj miješanja u njezinu slobodu udruživanja bio ukloniti je kao neovisnu i politički neutralnu udrugu. Nije slučajno udrugom koja je kasnije stekla status nacionalne golfske udruge (vidi stavak 40. ove presude) predsjedao poznati hrvatski političar.

76. Kao posljednju tvrdnju u vezi s legitimnim ciljem, udruga podnositeljica zahtjeva istaknula je da su prestankom njezina postojanja bila trajno oštećena prava njezinih vjerovnika, čije tražbine zbog toga više nije bilo moguće naplatiti. Vlada se u svojem očitovanju uopće nije osvrnula na pitanje interesa vjerovnika.

77. Konačno, udruga podnositeljica zahtjeva ustvrdila je da, ako Sud utvrdi da je miješanje u njezinu slobodu udruživanja bilo zakonito i da je težilo legitimnom cilju, to miješanje nije bilo nužno u demokratskom društvu. Udruga podnositeljica nije dodatno razvijala tu tvrdnju jer nije mogla utvrditi legitimni cilj radi čijeg je postizanja miješanje bilo nužno ni neodgodivu društvenu potrebu kojoj je to miješanje navodno odgovaralo.

(b) Vlada

78. Vlada je tvrdila da su se odluke domaćih tijela u ovom predmetu temeljile na zakonu, težile su legitimnom cilju i bile su nužne za postizanje takvog cilja.

79. Tvrdila je da ispitivanje opravdanosti prestanka postojanja neke udruge koja ima status nacionalnog sportskog saveza ne može biti ograničeno na razloge za prestanak postojanja utvrđene u zakonodavstvu kojim se uređuju udruge općenito. Udruga podnositeljica zahtjeva, koja je imala status nacionalnog golfskog saveza i bila je članica Hrvatskog olimpijskog odbora (vidi stavak 35. ove presude), morala je ispunjavati i neke druge kriterije

propisane Olimpijskom poveljom, Statutom Hrvatskog olimpijskog odbora i Zakonom o športu (vidi stavak 58. ove presude), koje nije ispunjavala.

80. Stoga, kad je riječ o pretpostavci zakonitosti, Vlada je istaknula da se, iako se miješanje u slobodu udruživanja u ovom predmetu doista temeljilo na mjerodavnim odredbama Zakona o udrugama (vidi stavak 56. ove presude), ono prvenstveno temeljilo na Zakonu o športu (vidi stavak 58. ove presude).

81. Kad je riječ o legitimnom cilju, Vlada je tvrdila da je svrha miješanja bila zaštita prava i sloboda drugih. Otvaranjem stečajnog postupka udruga podnositeljica zahtjeva više nije mogla izvršavati svoju ulogu nacionalnog sportskog saveza jer je statut udruge, kojim se uređuju središnja pitanja nekog nacionalnog sportskog saveza, izgubio pravnu snagu, a prestala su prava svih upravnih tijela udruge (vidi članak 89. stavak 1. Stečajnog zakona, citiran u stavku 57. ove presude). Stoga udruga podnositeljica više nije mogla ispunjavati ni svrhu nacionalnog sportskog saveza kako je to definirano Zakonom o športu (vidi članak 47. Zakona o športu, citiran u stavku 58. ove presude) ni ciljeve zbog kojih je osnovana, kako su utvrđeni u njezinu vlastitom statutu.

82. Prestanak postojanja udruge podnositeljice zahtjeva bio je nužan i razmjernan kako bi se postigao legitimni cilj postojanja nacionalnog sportskog saveza koji može obavljati sportske djelatnosti povezane s golfom. Tek je prestankom postojanja udruge podnositeljice bilo moguće osnovati drugu udrugu koja bi nastavila obavljati takve djelatnosti na nacionalnoj razini (vidi stavke 35. i 40. ove presude).

83. Golf-klubovi koji su napustili udrugu podnositeljicu zahtjeva htjeli su i dalje igrati golf i doprinosti njegovu razvoju u Hrvatskoj. Ostvarili su svoju slobodu udruživanja i pridružili se drugoj golfskoj udruzi koja je ispunjavala kriterije za članstvo u Hrvatskom olimpijskom odboru (vidi stavak 35. ove presude) i za dobivanje statusa nacionalnog golfskog saveza. Da je udruga podnositeljica zahtjeva zadržala status nacionalnog golfskog saveza, došlo bi do povrede slobode tih drugih golf-klubova da se udružuju i obavljaju svoje djelatnosti.

84. Konačno, Vlada je istaknula da se udruga podnositeljica zahtjeva može registrirati u registru udruga kao i bilo koja druga udruga.

2. Ocjena Suda

(a) Postojanje miješanja i iscrpljivanje domaćih pravnih sredstava

85. Sud napominje da je učinak rješenja domaćih tijela donesenih u dvama uzastopnim gore navedenim upravnim postupcima (vidi stavke 18. – 24. i 30. – 34.) bio taj da je udruga podnositeljica zahtjeva prestala postojati i da je bila izbrisana iz registra udruga. Uzimajući u obzir svoju sudsku praksu o ovoj temi (vidi, primjerice, *Tebieti Mühafize Cemiyyeti i Israfilov protiv Azerbajdžana*, br. 37083/03, stavak 54., ECHR 2009, i *Zaklada MIHR protiv Turske*, br. 10814/07, stavak 36., 7. svibnja 2019.), Sud

smatra da su ti postupci doveli do miješanja u slobodu udruživanja udruge podnositeljice zahtjeva.

86. Sud nadalje primjećuje na temelju rješenja domaćih vlasti donesenih u tim postupcima da je očito da je temeljni razlog za prestanak postojanja udruge bio stečaj. Međutim, teško je zaključiti iz tih rješenja (vidi stavke 19., 21. – 22., 30. – 31. i 33. ove presude) je li formalni razlog za prestanak postojanja bio sam stečaj, kao neovisan razlog za prestanak postojanja iz članka 28. stavka 1. podstavka 4. Zakona o udrugama, ili je to bio navodni prestanak djelovanja udruge iz stavka 2. istog članka (vidi stavak 56. ove presude), kao posljedica stečaja.

87. Međutim, ono što je sigurno jest to da su donošenjem i potvrđivanjem rješenja od 26. veljače 2009. (vidi stavke 19., 21. – 22. ove presude) domaća upravna i sudbena tijela smatrala da sama činjenica da je otvoren stečajni postupak predstavlja (dostatan) razlog za prestanak postojanja udruge podnositeljice zahtjeva. U tom postupku za prestanak postojanja udruge podnositeljica iznijela je svoje tvrdnje protiv tog stajališta, a najvažnije tvrdnje bile su da zakon nije jasan u pogledu posljedica otvaranja stečajnog postupka, da je udruga nastavila djelovati tijekom stečajnog postupka, te da je na kraju izašla iz stečaja (vidi stavke 21. – 22. ove presude). To su iste tvrdnje koje je udruga podnositeljica iznijela pred Sudom (vidi stavke 62. i 67. – 77. ove presude).

88. U takvim okolnostima Sud smatra da je postupak za brisanje udruge iz registra udruge (vidi stavke 30. – 34. ove presude) bio puka posljedica ili nastavak postupka za prestanak postojanja udruge (vidi stavke 18. – 24. ove presude). U tim okolnostima, domaća tijela u postupku za brisanje udruge iz registra udruge nisu mogla ukinuti svoja rješenja donesena u postupku za prestanak postojanja ni na drugi način dovesti u pitanje svoja utvrđenja u tom postupku. Sud je stoga uvjeren da udruga podnositeljica zahtjeva nije trebala čekati konačni ishod postupka za brisanje iz registra udruge (vidi stavak 34. ove presude) kako bi ispunila svoje obveze na temelju članka 35. stavka 1. Konvencije.

89. Slijedi da se Vladin prigovor o neiscrpljivanju domaćih pravnih sredstava mora odbaciti.

(b) Je li miješanje bilo opravdano

90. Sud ponavlja da nijedno miješanje u pravo na slobodu udruživanja neće biti opravdano u skladu s odredbama članka 11. Konvencije ako nije „propisano zakonom”, ako ne teži jednom ili više legitimnih ciljeva utvrđenih u stavku 2. tog članka te ako nije „nužno u demokratskom društvu” kako bi se taj cilj ili ciljevi postigli (vidi, primjerice, *Jafarov i drugi protiv Azerbajdžana*, br. 27309/14, stavak 62., 25. srpnja 2019.).

(i) *Je li miješanje bilo propisano zakonom*

91. Kad je riječ o zakonitosti miješanja, Sud prvo napominje da je miješanje imalo pravnu osnovu u domaćem pravu, konkretno članku 28. stavku 1. Zakona o udrugama (vidi stavke 19., 21. – 22. i 56. ove presude). U svojim odlukama o prestanku postojanja udruge podnositeljice zahtjeva domaća tijela su se konkretno pozvala na članak 28. stavak 1. podstavak 4. iako, kao što je već prethodno navedeno (vidi stavak 86. ove presude), razlozi navedeni za te odluke ukazuju na to da je i članak 28. stavak 1. podstavak 2. Zakona o udrugama mogao biti pravna osnova tih odluka.

92. Sud nadalje ponavlja da izraz „propisano zakonom” zahtijeva ne samo da osporena mjera ima neku osnovu u domaćem pravu nego se odnosi i na kvalitetu predmetnog zakona. Taj zakon trebao bi biti dostupan osobama na koje se odnosi i formuliran dovoljno precizno da bi bio predvidljiv u pogledu njegovih učinaka (vidi, primjerice, *Maestri protiv Italije* [VV], br. 39748/98, stavak 30., ECHR 2004-I, i gore citirani predmet *Jafarov i drugi*, stavak 63.).

93. Udruga podnositeljica zahtjeva tvrdila je da miješanje u njezinu slobodu udruživanja nije bilo predvidljivo, uzimajući u obzir i tekst mjerodavnih odredbi Zakona o udrugama koje su „nejasne, zbunjujuće i loše sastavljene” i način na koji su primijenjene i tumačene u njezinu predmetu koji ukazuje na to da domaća tijela nisu imala jasnu sliku o tome je li razlog za prestanak postojanja bio prestanak djelovanja ili stečaj (vidi stavke 69. – 71. ove presude). S obzirom na svoja vlastita gore navedena utvrđenja (vidi stavke 86. – 87.), Sud smatra da te tvrdnje mogu dovesti u pitanje predvidljivost miješanja u ovom predmetu.

94. Međutim, zbog razloga navedenih u nastavku (vidi stavke 95. – 102. ove presude), Sud smatra da može ostaviti otvorenim pitanje je li ta kvalitativna pretpostavka bila ispunjena u ovom predmetu.

(ii) *Je li miješanje težilo legitimnom cilju i je li bilo nužno u demokratskom društvu*

95. Kad je riječ o legitimnom cilju, imajući u vidu svoju sudsku praksu (vidi, *mutatis mutandis*, gore citirani predmet *Zaklada MIHR*, stavak 38.) i mjerodavne instrumente Vijeća Europe (vidi stavke 60. – 61. ove presude), Sud smatra da se, u načelu, može smatrati da prestanak postojanja udruge zbog stečaja ili dugotrajnog nedjelovanja teži jednom od legitimnih ciljeva utvrđenih u članku 11. stavku 2. Konvencije, odnosno onima koji se odnose na sprječavanje nereda i zaštitu prava i sloboda drugih.

96. Čak i ako bi se mogle pojaviti sumnje u legitimni cilj odluke o prestanku postojanja neke udruge koja se temelji na pukoj činjenici da je otvoren stečajni postupak, Sud napominje da se prestanak postojanja u ovom predmetu temeljio i na navodnom nedjelovanju udruge podnositeljice zahtjeva do kojeg je došlo zbog stečaja (vidi stavke 19. i 21. ove presude). Prema mišljenju Suda, može se smatrati da su odluke domaćih tijela i

posljedično miješanje težili jednom od legitimnih ciljeva utvrđenih u članku 11. stavku 2. Konvencije, odnosno ili sprječavanju nereda ili zaštiti prava i sloboda drugih.

97. U skladu s tim, Sud mora dalje ispitati je li to miješanje bilo „nužno u demokratskom društvu” kako bi se postigao jedan od tih ciljeva. Pojam nužnosti podrazumijeva da svako miješanje u slobodu udruživanja mora odgovarati „neodgodivoj društvenoj potrebi” i da mora biti razmjerno legitimnom cilju kojemu se teži. Mjerodavna opća načela koja proizlaze iz sudske prakse Suda u tom pogledu sažeta su u predmetu *Gorzelik i drugi protiv Poljske* [VV], br. 44158/98, stavci 95. – 96., ECHR 2004-I).

98. Sud ponavlja da je prestanak postojanja udruge oštra i osobito dalekosežna mjera koja za sobom povlači značajne posljedice, koje se mogu opravdati samo u strogo ograničenim okolnostima. Stoga se takva mjera može primijeniti samo u najozbiljnijim slučajevima (vidi, primjerice, *Association Rhino i drugi protiv Švicarske*, br. 48848/07, stavak 62., 11. listopada 2011., i *Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden – PIRIN i drugi protiv Bugarske (br. 2)*, br. 41561/07 i 20972/08, stavak 94., 18. listopada 2011.). Da bi se zadovoljilo načelo razmjernosti u predmetima koji se odnose na prestanak postojanja, tijela vlasti moraju pokazati da ne postoje drugi načini za postizanje istih ciljeva kojima bi se manje ozbiljno miješalo u pravo na slobodu udruživanja (vidi gore citirani predmet *Association Rhino i drugi*, stavak 65.).

99. U ovome je predmetu Vlada tvrdila da je prestanak postojanja udruge podnositeljice zahtjeva bio nužan jer zbog stečaja više nije mogla izvršavati ulogu ni ispunjavati svrhu nacionalnog sportskog saveza (vidi stavke 79. – 83. ove presude). Sud nije uvjeren da se taj cilj nije mogao postići lišavanjem udruge podnositeljice statusa nacionalnog sportskog saveza, te stoga nije uvjeren da taj cilj već nije bio postignut isključenjem udruge podnositeljice iz Hrvatskog olimpijskog odbora (vidi stavak 35. ove presude).

100. Sud nadalje napominje da su domaća tijela mehanički primijenila mjerodavne odredbe Zakona o udrugama jer se njihov zaključak da je udruga podnositeljica zahtjeva prestala djelovati temeljio na pukoj činjenici da je nad njom otvoren stečajni postupak. Nisu uzela u obzir suprotne tvrdnje udruge podnositeljice zahtjeva. Uzimajući u obzir odluku, prvo stečajne upraviteljice, a zatim i vjerovnika udruge podnositeljice, da udruga podnositeljica nastavi djelovati (vidi stavke 9. – 10. i 57. ove presude), dokaze koje je udruga podnositeljica podnijela u prilog svojoj tvrdnji da je nastavila djelovati tijekom stečajnog postupka (vidi stavke 48. – 52. ove presude) i utvrđenja Visokog trgovačkog suda u nepovezanom parničnom postupku (vidi stavak 47. ove presude), Sud smatra da se odluke domaćih tijela u postupku za prestanak postojanja, a posebice njihovo utvrđenje da je udruga podnositeljica prestala djelovati, nisu temeljili na prihvatljivoj ocjeni relevantnih činjenica, a pogotovo ne na uvjerljivim dokazima (vidi mjerodavni instrument Vijeća Europe citiran u stavcima 60. – 61. ove

presude). Stoga je potrebno razlikovati ovaj predmet od predmeta *Zaklada MIHR*, u kojem Sud nije utvrdio povredu članka 11. Konvencije. U tom se predmetu utvrđenje domaćih sudova da se moralo smatrati da je zaklada podnositeljica zahtjeva prestala postojati jer više nije mogla djelovati zbog nedostatka financijskih sredstava temeljilo na pažljivoj ocjeni relevantnih dokaza (vidi gore citirani predmet *Zaklada MIHR*, stavci 12. – 13.).

101. Konačno, valja napomenuti da je u stečajnom planu dogovoreno da se sve tražbine vjerovnika trebaju namiriti do kraja 2023. godine (vidi stavak 16. ove presude). Međutim, domaća tijela uopće nisu uzela u obzir da su zbog njihove odluke o prestanku postojanja udruge podnositeljica zahtjeva njezini vjerovnici ostali bez takve mogućnosti da namire svoje tražbine (vidi stavak 16. ove presude).

102. Prethodna razmatranja dostatna su Sudu da zaključi da miješanje u slobodu udruživanja udruge podnositeljice zahtjeva nije bilo opravdano.

Stoga je došlo do povrede članka 11. Konvencije.

II. NAVODNA POVREDA ČLANKA 6. STAVKA 1. KONVENCIJE

103. Udruga podnositeljica zahtjeva prigovorila je i da Ustavni sud nije bio nepristran, uzimajući u obzir činjenicu da je sutkinja D.Š. sudjelovala u vijeću koje je odlučivalo o njezinoj ustavnoj tužbi (vidi stavke 24. i 53. ove presude). Pozvala se na članak 6. stavak 1. Konvencije, čiji mjerodavni dio glasi kako slijedi:

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

A. Dopuštenost

1. Tvrdnje stranaka

(a) Vlada

104. Vlada je osporila dopuštenost ovog prigovora tvrdeći da udruga podnositeljica zahtjeva nije iscrpila domaća pravna sredstva jer nikada nije zatražila izuzeće sutkinje D.Š.

105. Prema mišljenju Vlade, udruga podnositeljica zahtjeva znala je ili je mogla znati za sastav Ustavnog suda (koji je obuhvaćao samo trinaest sudaca) jer su te informacije javno dostupne na internetskim stranicama tog suda. Budući da Ustavni sud odlučuje o ustavnim tužbama u vijećima od šest sudaca, bilo je vrlo vjerojatno da će sutkinja D.Š. zasjedati u predmetu udruge podnositeljice. Stoga, ako je udruga podnositeljica smatrala da će nepristranost navedene sutkinje bila dovedena u pitanje, već je u svojoj ustavnoj tužbi mogla zatražiti njezino izuzeće iz predmeta.

106. Da je udruga podnositelja zahtjeva to učinila, Ustavni sud bi ili dodijelio predmet vijeću u kojem sutkinja D.Š. ne bi sudjelovala ili bi obrazložio zašto zahtjev za izuzeće nije opravdan.

(b) Udruga podnositeljica zahtjeva

107. Udruga podnositeljica zahtjeva tvrdila je da nije mogla predvidjeti da će u predmetu zasjedati sutkinja D.Š. Kao odgovor na suprotne tvrdnje Vlade (vidi stavak 105. ove presude), udruga podnositeljica ustvrdila je da pregledavanje interneta i saznavanje o sastavu suda nije nešto što se obično očekuje od stranaka u sudskom postupku.

108. Udruga podnositeljica zahtjeva nadalje je tvrdila da skretanje pažnje na razloge za izuzeće suca nije samo obveza stranke već i dotičnog suca, neovisno o tome je li stranka prethodno zatražila izuzeće. U ovom predmetu sutkinja D.Š. nije obavijestila predsjednicu Ustavnog suda o činjenici koja je dovela u pitanje njezinu nepristranost iako je, zbog specifičnog pravnog položaja udruge podnositeljice zahtjeva kao nacionalnog golfskog saveza, zasigurno shvaćala da je bila u sukobu interesa. To je nešto što se očekuje od savjesnog suca imajući na umu povjerenje koje bi sudovi trebali nadahnjivati u javnosti u demokratskom društvu.

109. Udruga podnositeljica zahtjeva nadalje je navela da Vlada nije iznijela isti taj prigovor u sličnom predmetu *Mežnarić protiv Hrvatske* (br. 71615/01, 15. srpnja 2005.) te da Sud nije zauzeo stav da bi podnositelji zahtjeva trebali tražiti izuzeće suca Ustavnog suda već prilikom podnošenja svojih ustavnih tužbi. Istina, Vlada jest iznijela takav prigovor, iako u odnosu na suca žalbenog suda, u predmetu *Golubović protiv Hrvatske* (br. 43947/10, stavak 35., 27. studenoga 2012.). Međutim, Sud je presudio da, s obzirom na činjenicu da podnositelj zahtjeva nije unaprijed znao kakav je sastav žalbenog vijeća, nije mogao zatražiti prethodno izuzeće dotičnog suca (ibid., stavak 39.). S obzirom na navedeno, udruga podnositeljica zahtjeva nije vidjela nijedan razlog zbog kojeg bi Sud u ovom predmetu presudio drugačije.

2. Ocjena Suda

110. Sud je ranije presudio da se, kad domaće pravo nudi mogućnost uklanjanja uzroka zabrinutosti u pogledu nepristranosti suda ili suca, od podnositelja koji uistinu vjeruje da postoje takve dokazive okolnosti očekuje da im prvom prilikom prigovori. To bi prije svega omogućilo domaćim tijelima da ispituju podnositeljeve prigovore u relevantno vrijeme i osiguraju da njegova prava budu poštovana (vidi, primjerice, *Miljević protiv Hrvatske*, br. 68317/13, stavak 88., 25. lipnja 2020. i u njemu citirane predmete).

111. Sud nadalje podsjeća da je u predmetu *Juričić* prigovor podnositeljice zahtjeva o nedostatku nepristranosti dvoje sudaca Ustavnog suda proglasio nedopuštenim zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava

upravo zato što nije zatražila njihovo izuzeće prije nego što je taj sud donio odluku o njezinoj ustavnoj tužbi (vidi *Juričić protiv Hrvatske*, br. 58222/09, stavci 61. – 64., 26. srpnja 2011.).

112. Sud smatra da u takvoj situaciji, koja postoji i u ovom predmetu, odnosno u situaciji u kojoj nije dostupno daljnje pravno sredstvo jer podnositelj zahtjeva navodi povredu članka 6. stavka 1. Konvencije zbog nedostatka nepristranosti sudbenog tijela najvišeg stupnja u domaćem pravnom sustavu, načelo supsidijarnosti može zahtijevati posebnu revnost od podnositelja zahtjeva u ispunjavanju njegove obveze iscrpljivanja domaćih pravnih sredstava. U takvim slučajevima su preventivna pravna sredstva od posebne važnosti.

113. Naravno, ta se razmatranja (vidi stavke 110. – 112. ove presude) primjenjuju samo ako je podnositelj zahtjeva znao ili je mogao znati za sastav predmetnog suda.

114. Štoviše, u situacijama kao što je ona koja postoji u ovom predmetu (vidi stavak 112. ove presude) ne smije se zaboraviti da bi suci trebali održavati i provoditi visoke standarde ponašanja i trebali bi osobno poštovati te standarde kako bi očuvali integritet sudbene vlasti (vidi *Škrlj protiv Hrvatske*, br. 32953/13, stavak 43., 11. srpnja 2019.). Svakim kršenjem tih standarda smanjuje se povjerenje koje sudovi u demokratskom društvu moraju imati u očima javnosti (ibid. i vidi također stavak 128. ove presude). Stoga se svaki sudac za kojeg postoji opravdani razlog za bojazan da nije nepristran mora izuzeti (vidi, primjerice, *Morice protiv Francuske* [VV], br. 29369/10, stavak 78., ECHR 2015).

115. Vraćajući se ovom predmetu, Sud napominje da ništa u činjenicama predmeta ili tvrdnjama stranaka ne upućuje na to da je prije 5. travnja 2014., kada je rješenje Ustavnog suda od 20. ožujka 2014. dostavljeno udruzi podnositeljici zahtjeva (vidi stavak 24. ove presude), udruga znala za sastav vijeća tog suda koje će ispitati njezinu ustavnu tužbu.

116. Kad je riječ o daljnjem pitanju je li udruga podnositeljica zahtjeva mogla znati da će o njezinu predmetu odlučivati vijeće Ustavnog suda u kojem sudjeluje sutkinja D.Š., Sud prvo napominje da hrvatski Ustavni sud ima trinaest sudaca (vidi stavak 54. ove presude). Njihova su imena dobro poznata općoj javnosti, a još više pravnim profesionalcima (vidi gore citirani predmet *Juričić*, stavak 61.). U predmetu *Juričić* Sud je presudio da je podnositeljica zahtjeva mogla očekivati da će Ustavni sud o njezinu predmetu odlučivati u plenarnoj sjednici, *inter alia*, jer je ranije u istom sastavu odlučivao o privremenoj mjeri u istom predmetu (vidi gore citirani predmet *Juričić*, stavci 62. – 63.). Međutim, u tom su pogledu okolnosti ovog predmeta različite u nekim važnim aspektima.

117. Sud napominje da Ustavni sud odlučuje o ustavnim tužbama u vijećima sastavljenima od šest sudaca, osim ako je tužba nedopuštena (vidi stavak 55. ove presude) kada odlučuje u vijećima sastavljenima od troje

sudaca, kao što je to učinio u predmetu udruge podnositeljice zahtjeva (vidi stavak 24. ove presude).

118. Prema tome, za razliku od predmeta *Juričić* (gore citiran, stavak 63.), u ovom se predmetu ne može reći da je vjerojatnost da o ustavnoj tužbi udruge podnositeljice zahtjeva odlučuje vijeće Ustavnog suda u kojem sudjeluje sutkinja D.Š. bila toliko velika da je udruga podnositeljica trebala predvidjeti tu mogućnost i da se stoga od nje moglo očekivati da preventivno reagira.

119. S obzirom na gore navedeno, Sud utvrđuje da udruga podnositeljica zahtjeva nije znala niti je mogla znati da će sutkinja D.Š. zasjedati u vijeću Ustavnog suda koje je odlučivalo o ustavnoj tužbi te udruge.

120. Tražiti od udruge podnositeljice zahtjeva da u tim okolnostima zatraži izuzeće sutkinje D.Š. prije nego što je Ustavni sud donio odluku o ustavnoj tužbi pretjerano bi proširilo njezine dužnosti na temelju članka 35. stavka 1. Konvencije. Iako bi doista bilo korisno, kao mjera opreza, skrenuti pozornost Ustavnog suda na okolnosti koje su, prema mišljenju udruge podnositeljice, mogle dovesti u sumnju nepristranost te sutkinje (vidi stavke 24. i 53. ove presude), Sud smatra da činjenica da udruga to nije učinila nema utjecaja na njezino poštovanje obveze koju podnositelji zahtjeva imaju na temelju članka 35. stavka 1. Konvencije.

121. Slijedi da se Vladin prigovor o neiscrpljivanju domaćih pravnih sredstava mora odbaciti.

B. Osnovanost

1. Tvrdnje stranaka

(a) Udruga podnositeljica zahtjeva

122. Udruga podnositeljica zahtjeva složila se s Vladom (vidi stavak 125. ove presude) da ovršni postupak koji je pokrenula radi naplate neplaćene članarine od golf-kluba čiji je predsjednik suprug sutkinje D.Š. (vidi stavke 24. i 53. ove presude) nije bio izravno povezan s upravnim postupkom za prestanak postojanja udruge podnositeljice (vidi stavke 18. – 24. ove presude). Međutim, može se tvrditi da je, kao supruga predsjednika tog golf-kluba, dotična sutkinja mogla imati interes u potvrđivanju odluke upravnih vlasti o prestanku postojanja udruge podnositeljice zahtjeva jer je ta odluka izravno utjecala na mogućnost udruge podnositeljice da naplati dug u tom ovršnom postupku.

123. U skladu s tim, udruga podnositeljica zahtjeva tvrdila je da se, neovisno o tome što ta dva postupka nisu izravno povezana, sukob interesa u ovom predmetu ne može smatrati zanemarivim. Stoga je predstavljao činjenicu koja može dovesti u sumnju nepristranost sutkinje D.Š.

124. Konačno, udruga podnositeljica zahtjeva ustvrdila je da ne tvrdi izričito da je postojala osobna pristranost sutkinje D.Š., ali da ne može isključiti tu mogućnost.

(b) Vlada

125. Vlada je tvrdila da činjenica da je udruga podnositeljica zahtjeva pokrenula ovršni postupak protiv golf-kluba čiji je predsjednik suprug sutkinje D.Š. (vidi stavke 24. i 53. ove presude) nije činjenica koja može dovesti u pitanje njezinu nepristranost. Taj postupak nije imao nikakve veze s predmetom spora ustavne tužbe udruge podnositeljice zahtjeva koja se odnosila na upravni postupak, a o kojem je odlučivalo vijeće Ustavnog suda u čijem sastavu je zasjedala ta sutkinja.

2. Ocjena Suda

126. Mjerodavna konvencijska načela koja se odnose na nepristranost sudova sažeta su u gore citiranom predmetu *Morice*, stavci 73. – 78., i u predmetu *Denisov protiv Ukrajine* [VV], br. 76639/11, stavci 60. – 65, 25. rujna 2018.

127. Sud na početku primjećuje da udruga podnositeljica zahtjeva nije tvrdila (vidi stavak 124. ove presude) i da ništa ne upućuje na to da je postojala osobna pristranost sutkinje D.Š. Stoga smatra da u ovom predmetu njezina osobna nepristranost nije dovedena u pitanje te je, prema tome, njegova zadaća ocijeniti mogu li se sumnje udruge podnositeljice u njezinu nepristranost smatrati objektivno opravdanima.

128. U tom smislu čak i vanjski dojam može biti od određene važnosti ili, drugim riječima, „ne samo da se pravda mora izvršavati, mora se i vidjeti da se ona izvršava”. Tu je u pitanju povjerenje koje sudovi moraju nadahnjivati u javnosti.

129. Sutkinja D.Š. zasjedala je u izvanraspravnom vijeću Ustavnog suda koje je odlučivalo o ustavnoj tužbi udruge podnositeljice zahtjeva protiv odluke upravnih tijela o prestanku postojanja udruge (vidi stavke 18. – 24. ove presude). Bojazni udruge podnositeljice zahtjeva u pogledu njezine nepristranosti temelje se na činjenici da je njezin suprug bio predsjednik golf-kluba protiv kojeg je udruga podnositeljica pokrenula ovršni postupak radi naplate neplaćene članarine.

130. Točno je da ta dva postupka nisu bila povezana u pogledu predmeta spora. Međutim, ne može se zanemariti da je prestanak postojanja udruge podnositeljice zahtjeva bio izravno presudan za postojanje duga tog golf-kluba prema udruzi podnositeljici, jer se podrazumijeva da dug prestaje ako vjerovnik više ne postoji.

131. Točno je i da rješenje Ustavnog suda od 20. ožujka 2014. (vidi stavak 24. ove presude) nije predstavljalo odluku na temelju koje je udruga prestala postojati, već je samo rezultiralo ostankom na snazi odluke upravnih vlasti o prestanku postojanja udruge podnositeljice zahtjeva. Ipak, Sud ne može zanemariti činjenicu da je, nakon što je Ustavni sud proglasio ustavnu tužbu udruge podnositeljice zahtjeva nedopuštenom, odluka upravnih vlasti

o prestanku postojanja postala neopoziva, a dug golf-kluba čiji je predsjednik bio suprug sutkinje D.Š. konačno je prestao.

132. Sud smatra da je, u tom kontekstu i uzimajući u obzir važnost vanjskog dojma (vidi stavak 128. ove presude), činjenica da je sutkinja D.Š. bila članica vijeća Ustavnog suda koje je odlučivalo o ustavnoj tužbi udruge podnositeljice zahtjeva mogla izazvati legitimne sumnje u njezinu nepristranost. Prema tome, trebala se izuzeti iz zasjedanja, ali to nije učinila. Stoga se može smatrati da su bojazni udruge podnositeljice zahtjeva u pogledu njezine nepristranosti bile objektivno opravdane.

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

III. PRIMJENA ČLANKA 41. KONVENCIJE

134. Člankom 41. Konvencije propisano je:

„Ako Sud utvrdi da je došlo do povrede Konvencije i dodatnih protokola, a unutarnje pravo zainteresirane visoke ugovorne stranke omogućava samo djelomičnu odštetu, Sud će, prema potrebi, dodijeliti pravednu naknadu povrijeđenoj stranci.“

A. Materijalna šteta

135. Udruga podnositeljica zahtjeva potraživala je 4.753.159,28 hrvatskih kuna (HRK), 89.667,75 eura (EUR) i 70.817,04 švicarskih franaka (CHF) na ime naknade materijalne štete. Udruga podnositeljica pojasnila je da ti iznosi odgovaraju stvarnom gubitku i izgubljenju dobiti. Udruga podnositeljica objasnila je da je doživjela iznimno velike financijske gubitke kao rezultat odluke domaćih vlasti o prestanku njezina postojanja. Na temelju te odluke bila je isključena iz Hrvatskog olimpijskog odbora 2010. godine (vidi stavak 35. ove presude) te iz europskih i međunarodnih golfskih udruženja 2014. godine (vidi stavak 51. ove presude). Slijedom toga, udruga podnositeljica izgubila je sponzore, partnere i donatore, a određeni broj članova napustio je udruhu, što je rezultiralo gubitkom prihoda od izgubljene članarine.

136. Vlada je osporila ta potraživanja tvrdeći da ne postoji uzročno-posljedična veza između povreda kojima se prigovara i navedene materijalne štete. U svakom slučaju, potraživanja udruge podnositeljice zahtjeva nepotkrijepljena su i pretjerana.

137. Sud napominje da u ovom predmetu udruga podnositeljica zahtjeva nije prigovorila svojem isključenju iz Hrvatskog olimpijskog odbora, već odlukama domaćih upravnih i pravosudnih tijela o prestanku njezina postojanja, kao i nedostatku nepristranosti Ustavnog suda kada je odlučivao o ustavnoj tužbi protiv tih odluka (vidi stavke 62. i 103. ove presude). Štoviše, to se isključenje prvenstveno temeljilo na pravnim posljedicama stečajnog postupka na udruhu (vidi stavak 35. ove presude). Sud stoga ne može nagađati bi li došlo do isključenja da nije bilo odluke domaćih vlasti o

prestanku postojanja udruge podnositeljice. Stoga Sud odbacuje zahtjev udruge podnositeljice na ime naknade materijalne štete jer ne nalazi nikakvu uzročno-posljedičnu vezu između utvrđenih povreda i navedene materijalne štete.

B. Nematerijalna šteta

138. Udruga podnositeljica zahtjeva potraživala je i 20.000,00 eura na ime naknade nematerijalne štete.

139. Vlada je osporila to potraživanje.

140. Sud ponavlja da, prema njegovoj sudskoj praksi, pravna osoba, čak i trgovačko društvo, može pretrpjeti štetu koja nije materijalna šteta, a zahtjeva novčanu naknadu (vidi *Comingersoll S.A. protiv Portugala* [VV], br. 35382/97, stavci 31. – 37., ECHR 2000-IV, i *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani protiv Italije*, br. 35972/97, stavak 38., ECHR 2001-VIII).

141. Sud napominje da je u ovom predmetu utvrdio dvije povrede različitih prava na temelju Konvencije: povredu članka 11. zbog kršenja slobode udruživanja, te povredu članka 6. stavka 1. zbog kršenja prava na nepristran sud (vidi stavke 85. – 102. i 125. – 133. ove presude). Obje povrede proizlaze iz povezanih činjenica, odnosno iz istog domaćeg postupka (vidi stavke 18. – 24. ove presude).

142. S tim u vezi Sud smatra da je prestanak postojanja udruge podnositeljice zahtjeva zasigurno bio vrlo frustrirajući za udругu, njezine članove i članove njezinih upravnih tijela i da im je stvorio znatne neugodnosti u vođenju svakodnevnih poslova udruge (vidi, *mutatis mutandis*, predmet *Stranka slobode i demokracije (ÖZDEP) protiv Turske* [VV], br. 23885/94, stavak 57., ECHR 1999-VIII, i, *a fortiori*, gore citirani predmet *Comingersoll S.A.*, stavak 36.). Udruga podnositeljica stoga je zasigurno pretrpjela nematerijalnu štetu zbog povrede njezine slobode udruživanja. Sud podsjeća i da je pravnim osobama dosuđivao naknadu nematerijalne štete u predmetima u kojima je utvrdio povrede članka 6. stavka 1. Konvencije zbog nedostatka nepristranosti (vidi predmete *Urednički odbor novina Grivna protiv Ukrajine*, br. 41214/08, stavak 138., 16. travnja 2019., i *Cosmos Maritime Trading and Shipping Agency protiv Ukrajine*, br. 53427/09, stavak 104., 27. lipnja 2019.).

143. Sud nadalje napominje da na temelju domaćeg prava udругa podnositeljica zahtjeva ima mogućnost predložiti obnovu postupka kojemu prigovara (vidi stavak 59. ove presude). Međutim, budući da smatra da se nematerijalna šteta koju je udругa podnositeljica pretrpjela ne može dostatno nadoknaditi obnovom postupka, Sud udruzi podnositeljici, odlučujući na pravičnoj osnovi, dosuđuje iznos od 10.000,00 eura na ime naknade nematerijalne štete, uvećan za sve poreze koji bi se mogli zaračunati na taj iznos. Taj se iznos treba isplatiti punomoćnici udruge podnositeljice, gđi

I. Bojić (vidi stavak 2. ove presude), i kod nje čuvati za udrugu sve dok sama udruga ne bude mogla raspolagati tim iznosom.

C. Troškovi i izdaci

144. Udruga podnositeljica zahtjeva potraživala je i 41.250,00 kuna na ime troškova i izdataka nastalih pred Sudom.

145. Vlada je osporila to potraživanje.

146. Prema sudskoj praksi Suda, podnositelj zahtjeva ima pravo na naknadu troškova i izdataka samo u mjeri u kojoj je dokazano da su oni stvarno nastali i bili potrebni te da je iznos novca razuman. U ovome predmetu, uzimajući u obzir dokumente koje ima u posjedu i prethodno navedene kriterije, Sud smatra razumnim dosuditi iznos od 2.800,00 eura za postupak pred Sudom. Taj se iznos treba uplatiti izravno na račun punomoćnice udruge podnositeljice (vidi stavak 2. ove presude).

A. Zatezna kamata

147. Sud smatra primjerenim da se stopa zatezne kamate temelji na najnižoj kreditnoj stopi Europske središnje banke uvećanoj za tri postotna boda.

IZ TIH RAZLOGA SUD JEDNOGLASNO

1. *spaja s ispitivanjem osnovanosti* Vladin prigovor o neiscrpljivanju domaćih pravnih sredstava te ga *odbacuje*;
2. *utvrđuje* da je zahtjev dopušten;
3. *presuđuje* da je došlo do povrede članka 11. Konvencije;
4. *presuđuje* da je došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije;
5. *presuđuje*
 - (a) da tužena država treba isplatiti udruzi podnositeljici zahtjeva, u roku od tri mjeseca od datuma kada presuda postane konačna u skladu s člankom 44. stavkom 2. Konvencije, sljedeće iznose koje je potrebno preračunati u hrvatske kune prema tečaju važećem na dan isplate:
 - (i) 10.000,00 EUR (deset tisuća eura), na ime naknade nematerijalne štete, uz sve poreze koji bi se mogli zaračunati, koji se treba isplatiti punomoćnici udruge podnositeljice i kod nje čuvati za udrugu sve dok sama udruga ne bude mogla raspolagati tim iznosom;

PRESUDA HRVATSKI GOLF SAVEZ protiv HRVATSKE

- (ii) 2.800,00 EUR (dvije tisuće osamsto eura) na ime naknade troškova i izdataka, uz sve poreze koji bi se mogli zaračunati udruzi podnositeljici zahtjeva, a koji je potrebno uplatiti na račun punomoćnice udruge podnositeljice;
 - (b) da se od proteka prethodno navedena tri mjeseca do namirenja plaća obična kamata na navedene iznose koja je jednaka najnižoj kreditnoj stopi Europske središnje banke tijekom razdoblja neplaćanja, uvećanoj za tri postotna boda;
6. *odbija* preostali dio zahtjeva udruge podnositeljice za pravednom naknadom.

Abel Campos
Tajnik

Krzysztof Wojtyczek
Predsjednik

Prevela prevoditeljska agencija Alkemist


European Translation Agency
ALKEMIST STUDIO d.o.o.
Miramarska 24/6, 10 000 Zagreb
OIB: 72466496524