

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRVI ODJEL

**PREDMET TRAJEKTNA LUKA SPLIT d. d. PROTIV HRVATSKE**

*(Zahtjev br. 23472/15)*

PRESUDA

STRASBOURG

28. travnja 2022.

*Ova je presuda pravomoćna, s tim da može podvrgnuta uredničkim izmjenama.*

## **U predmetu TRAJEKTNA LUKA SPLIT d.d. protiv REPUBLIKE HRVATSKE**

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

Péter Paczolay, *predsjednik*

Alena Poláčková,

Davor Derenčinović, *suci*

i Liv Tigerstedt, zamjenica Tajnika Odjela,

Uzimajući u obzir:

zahtjev (br. 23472/15) protiv Republike Hrvatske koji je Trajektna luka Split d.d. („podnositelj zahtjeva“), dioničko društvo sa sjedištem u Splitu, Hrvatska i zastupano po odvjetniku g. J. Biliškovu, odvjetniku iz Zagreba, podnio Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Konvencija“) dana 12. svibnja 2015.;

odluku da se Vlada Republike Hrvatske („Vlada“) zastupana po zastupnici gđi. Š. Stažnik obavijesti o pritužbama iz zahtjeva vezano za povredu prava na pristup sudu, prava na obrazloženu odluku, prava na procesnu ravnopravnost, prava na kontradiktorni postupak i vlasničkih prava podnositelja s odlukom o nedopuštenosti ostalog dijela zahtjeva;

očitovanja stranaka;

Nakon vijećanja zatvorenog za javnost 29. ožujka 2022.,

Donosi sljedeću presudu koja je usvojena na navedeni datum:

### **OKOLNOSTI PREDMETA**

1. Zahtjev se odnosi na pravičnost upravnog postupka vezano za dodjeljivanje koncesije i odluku Ustavnog suda donesenoj na temelju ustavne tužbe javnog tijela kojom su poništene presude Upravnog suda donesene u korist podnositelja. Temeljno pitanje u postupcima odnosilo se na opseg prvenstvene koncesije na koju su imala pravo bivša društvena poduzeća, odnosno u ovom slučaju pravni prednik podnositelja, na temelju Zakona o morskim lukama.

2. Na temelju zahtjeva podnositelja, Lučka uprava Split je 21. lipnja 2004. donijela Odluku o dodjeli prvenstvene koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti na lučkom području Split, utvrđujući lučko područje na kojem se obavljaju djelatnosti i objekte za obavljanje djelatnosti. Podnositelj je podnio žalbu na odluku, smatrajući da ima pravo obavljati sve djelatnosti za koje je podnio zahtjev te obavljati predmetne djelatnosti na svim područjima i na svim objektima lučke infrastrukture

3. Nadležno Ministarstvo je 29. studenog 2004. dijelom uvažilo žalbu i donijelo rješenje o proširenju područja za obavljanje jedne od djelatnosti dodijeljene u koncesiju, no odbacilo je žalbu u ostalim dijelovima.

4. Nakon što je tužbom podnositelja osporeno rješenje Ministarstva, Upravni sud 30. studenog 2005. poništava odluku i rješenje javnih tijela uz obrazloženje da se Zakon o morskim lukama tumači na način tako da podnositelj ima pravo na prvenstvenu koncesiju za sve djelatnosti za koje je podnio zahtjev.

5. Nakon podnošenja zahtjeva za zaštitu zakonitosti od strane Glavnog državnog odvjetnika, Vrhovni sud rješenjem od 16. svibnja 2006. ukida Presudu Upravnog suda i predmet vraća tom sudu radi donošenja nove odluke. Obrazloženje Vrhovnog suda je da se Zakon o morskim lukama tumači na način tako da podnositelj ima pravo na prvenstvenu koncesiju samo za one lučke djelatnosti koje je obavljao prije donošenja Zakona.

6. U ponovljenom postupku, presudom od 30. kolovoza 2006., Upravni sud odbija tužbu podnositelja oslanjajući se na mišljenje Vrhovnog suda.

7. Odlučujući o ustavnoj tužbi podnositelja, Ustavni sud odlukom od 27. listopada 2010. potvrđuje stav Vrhovnog suda (vidi točku 5.), no svejedno ukida Presudu Upravnog suda iz razloga što je nedostavno obrazložena.

8. U ponovljenom postupku, presudom od 5. siječnja 2011., Upravni sud ukida odluke javnih tijela (vidi točke 2. i 3.), s jednakim obrazloženjem kao u prethodnoj presudi (vidi točku 4.).

9. U međuvremenu, na temelju presude Upravnog suda od 30. studenog 2005. (vidi točku 4.), Lučka uprava donosi novu Odluku o dodjeli prvenstvene koncesije, identičnu prethodnoj (vidi točku 2.). Nakon rješenja Vrhovnog suda (vidi točku 5.), nadležno Ministarstvo 11. studenog 2006. poništava odluku o dodjeli koncesije. Odlučujući o novoj tužbi podnositelja, Upravni sud presudom od 8. lipnja 2011. poništava odluku i rješenje javnih tijela i vraća predmet na odlučivanje Lučkoj upravi.

10. Lučka uprava 2. ožujka 2011. podnosi ustavnu tužbu protiv presude Upravnog suda od 5. siječnja 2011. i drugu ustavnu tužbu 27. veljače 2014. protiv presude od 8. lipnja 2011 (vidi točke 8. i 9.). Ustavne tužbe nikad nisu dostavljene podnositelju.

11. Ustavni sud rješenjem od 25. svibnja 2011. privremeno odgađa ovrhu presude Upravnog suda od 5. siječnja 2011. (vidi točku 8.).

12. Nakon objave rješenja u Narodnim novinama, podnositelj upućuje nekoliko podnesaka Ustavnom sudu, s tvrdnjom da su ustavne tužbe Lučke uprave nepravodobne i nedopuštene te podnesene od pravne osobe koja ne može biti nositelj ustavnih prava. Podnositelj također upućuje izričit zahtjev za dostavom predmetnih ustavnih tužbi, a u listopadu 2014. također upućuje podnesak s tvrdnjom da druga ustavna tužba nije podnesena u zakonskom roku od 30 dana.

13. Odlukom od 13. studenog 2014. Ustavni sud ukida odluke Upravnog suda od 5. siječnja i 8. lipnja 2011. (vidi točke 8. i 9.).

14. Ustavni sud dopušta da je postojala mogućnost nepravodobnog podnošenja ustavnih tužbi Lučke uprave, no uzimajući u obzir okolnosti predmeta i poštivanje načela vladavine prava i pravne sigurnosti, sud odlučuje pitanje dopuštenosti ustavne tužbe spojiti s pitanjem osnovanosti ustavne tužbe. Sud je izrazio stav da je Upravni sud zanemario te neprihvatljivo ignorirao stajališta iz prethodnih odluka Vrhovnog i Upravnog suda (vidi točke 5. i 7.) bez argumentiranog obrazloženja. Sud zaključuje da je stoga odlučio o ovim ustavnim tužbama meritorno odlučiti.

15. U prosincu 2014. i rujnu 2016. Ustavni sud dozvoljava podnositelju uvid u spis i izradu preslika dokumentacije.

16. Podnositelj je 29. prosinca 2014. dostavio Ustavnom sudu dokaze kojima potkrepljuje svoj argument da druga ustavna tužba Lučke uprave nije pravodobno podnesena.

17. U ponovljenom postupku, dvjema presudama od 25. siječnja 2015., Visoki upravni sud odbija tužbe podnositelja protiv dvaju rješenja Ministarstva od 29. studenog 2004. i 11. prosinca 2006. (vidi točke 3. i 9.).

18. Podnositelj podnosi ustavnu tužbu protiv presude, s argumentom da ustavne tužbe Lučke uprave nikad nisu bile dostavljene, što je spriječilo podnositelja da se očituje o sadržaju i pravodobnosti ustavnih tužbi. Podnositelj u tužbi navodi i da nije održana javna rasprava pred Visokim upravnim sudom, iako nisu bile utvrđene sve činjenice.

19. Dvjema odlukama Upravnog suda od 13. srpnja 2016. Ustavni sud odbija ustavne tužbe podnositelja. Sud u obrazloženju navodi da je prema Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu mogao, no nije bio obavezan, dostaviti ustavnu tužbu Lučke uprave podnositelju kao zainteresiranoj stranci. Sud smatra da nije došlo do povrede prava podnositelja na javnu raspravu, iz razloga primjene rezervacije na čl. 6. stavak 1. Konvencije, čime se isključuje pravo na javnu raspravu u rješavanju upravnih sporova.

20. Vrhovni sud je 29. studenog 2016. proglasio nedopuštenim zahtjev za zaštitu zakonitosti koji je podnio Glavni državni odvjetnik u ožujku 2011. protiv presude Upravnog suda od 5. siječnja 2011. (vidi točku 8.) budući je presuda u međuvremenu ukinuta od strane Upravnog suda (vidi točku 13.).

21. Zahtjev podnositelja odnosi se na povredu Članka 6., stavka 1. Konvencije, iz razloga što je Ustavni sud propustio uzeti u obzir argumente podnositelja vezano za dopuštenost ustavnih tužbi Lučke uprave Split te nepoštivanja načela jednakosti oružja i kontradiktornog postupka u postupku pred

sudom (vidi točke 10.-13.). Podnositelj pored povrede spomenutih načela navodi i neodržavanje javne rasprave pred Visokim upravnim sudom (vidi točku 17.). Na kraju, pritužba podnositelja odnosi se na povredu vlasničkih prava putem odluka nacionalnih sudova, suprotno pravilima iz članka 1., Protokola 1. Konvencije.

## OCJENA SUDA

### I. NAVODNE POVREDE ČLANKA 6. STAVKA 1. KONVENCIJE

#### A. Dopuštenost zahtjeva

22. Vlada u svom očitovanju navodi da je zahtjev podnositelja preuranjen budući je podnesen Sudu 12. svibnja 2015., u vrijeme dok nije okončan postupak pred Ustavnim sudom (vidi točku 19.). Međutim, zahtjev se ne može proglasiti nedopuštenim zbog preuranjenosti ako su iscrpljeni pravni lijekovi na nacionalnoj razini prije nego Sud utvrdi dopuštenost zahtjeva (vidi primjer, *Molla Sali protiv Grčke* [VV], br. 20452/14, stavak 90., 19. prosinca 2018.). Prigovor Vlade se stoga odbija.

23. Sud nadalje napominje da pritužbe vezano za povredu članka 6. stavka 1. Konvencije nisu očito neosnovane u smislu članka 35. stavka 3. (a) Konvencije niti nedopuštene po drugim osnovama. Iz tog razloga ih treba proglasiti dopuštenim.

#### B. Osnovanost zahtjeva

24. Među strankama nije sporna činjenica da ustavne tužbe Lučke uprave nisu dostavljene podnositelju. Sud je već utvrdio povredu članka 6. stavka 1. Konvencije tog oblika u sličnom predmetu i ne nalazi razlog da u ovom predmetu zaključi drukčije (vidi *Gaspari protiv Slovenije*, br. 21055/03, stavci 50.-57., 21. srpanj 2009.).

25. Nadalje, Ustavni sud nije pružio odgovor na argumente podnositelja vezano za *locus standi* Lučke uprave i pravodobnost druge ustavne tužbe (vidi točke 12., 14., 16. i 18.-19.) iako priroda i važnost tih argumenata zahtijevaju određen i izričit odgovor (vidi, *mutatis mutandis*, *Ruiz Torija protiv Španjolske*, 9. prosinca 1994., stavak 30., serija A br. 303 A).

26. Vlada je iznijela argument da je Ustavni sud ispitao dopuštenost ustavne tužbe odlučivši pitanje dopuštenosti spojiti s pitanjem osnovanosti, s obrazloženjem da je poštujući načela vladavine prava i pravne sigurnosti, a koja je prekršio Upravni sud, opravdano donio odluku o osnovanosti ustavnih tužbi Lučke uprave (vidi točku 14.).

27. Međutim, Sud ukazuje da je svojom odlukom Ustavni sud samo priznao mogućnost da bi ustavne tužbe Lučke uprave mogle biti podnijete izvan roka te odlučio spojiti pitanja dopuštenosti i osnovanosti (ibid.). Nadalje, Sud ne prepoznaje kako se može zanemariti tako ključno pitanje dopuštenosti kao što je pravodobno podnošenje ustavne tužbe i *locus standi* tužitelja i preći na odlučivanje o osnovanosti predmeta, bez obzira na to koliko je važan predmet (poštivanje načela vladavine prava i pravne sigurnosti). Sud stoga smatra da je argument Vlade neuvjerljiv.

28. Čak i u slučaju da se prihvati prethodni argument, takvo postupanje od strane Ustavnog suda bilo bi protivno sudskoj praksi Suda (vidi *Magomedov i ostali protiv Rusije*, br. 33636/09 itd., stavci 94.-96., 28. ožujka 2017.). U tom smislu je nužno ukazati da postoje druga sredstva kojima Sud može osigurati poštivanje svojih odluka i odluka Vrhovnog suda. Konkretno, Glavni državni odvjetnik je mogao i jest podnio zahtjev za zaštitu zakonitosti protiv jedne od presuda na koju se odnose ustavne tužbe Lučke uprave, a Vrhovni sud, koji je prethodno dopustio takav pravni lijek, odbacio je zahtjev samo iz razloga što je Ustavni sud u međuvremenu već ukinuo tu presudu (vidi točke 5. i 20.).

29. Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, Sud smatra da predmetni sudski postupak nije zadovoljio zahtjeve pravičnog sudskog postupka. Stoga ne nalazi za nužno da se dotiče daljnjih pritužbi podnositelja vezano za primjere nepravičnog postupanja u daljnjim fazama postupka pred Visokim upravnim sudom (vidi točke 17. i 21.).

30. Stoga je utvrđena povreda članka 6. stavka 1. Konvencije.

## II. PREOSTALI DIO PRIGOVORA

31. Podnositelj iznosi i prigovor vezano za povrede iz članka 1. Protokola 1. Konvencije. Valja napomenuti da iako se koncesija može smatrati „vlasništvom“ u smislu tog članka (vidi primjer, *Uzan protiv Turske* (dec.), br. 18240/03, stavak 84., 29. ožujka 2011.), podnositelju nikad nijednom odlukom nije dodijeljena prvenstvena koncesija za traženi opseg, a kamoli pravomoćnom odlukom.

32. Nadalje, u slučajevima kada, kao u ovom predmetu, postoji spor vezan za točno tumačenje i primjenu nacionalnog prava, a pitanje usklađenosti sa zakonskim uvjetima se utvrđuje putem sudskog postupka (vidi primjer, *Radomilja i ostali protiv Hrvatske* [VV], br. 37685/10 i 22768/12, stavak 149., 20. ožujka 2018.), ne može se smatrati da potraživanje ima dovoljnu osnovu u nacionalnom pravu i stoga ne može predstavljati „imovinu“ na koju se može primjenjivati članak 1. Protokola 1. Konvencije. Jamstva tog članka se stoga ne primjenjuju na potraživanje podnositelja da mu se dodijeli prvenstvena koncesija u predmetnom slučaju.

33. Slijedi da ovaj prigovor nije dopušten budući da sukladan *ratione materiae* s odredbama Konvencije u smislu članka 35. stavka 3. i da ga treba odbiti u skladu s člankom 35., stavkom 4.

## PRIMJENA ČLANKA 41. KONVENCIJE

34. Podnositelj je u očitovanjima naveo da smatra da ima pravo na pravednu naknadu zbog povreda nanesenih u postupku i gubitaka pretrpljenih zbog spriječenosti da obavlja uobičajene gospodarske djelatnosti kao prvenstveni koncesionar. Podnositelj nije naveo iznos pravedne naknade niti se izjasnio traži li novčanu naknadu, nenovčanu naknadu i/ili nadoknadu troškova.

35. Vlada smatra da budući da nije iznesen određeni zahtjev o naknadi štete, Sud u ovom slučaju ne treba dodijeliti naknadu štete.

36. Sud ukazuje na to da podnositelj zahtjeva koji želi ostvariti naknadu štete mora iznijeti određeni zahtjev o tome (Pravilo 60., stavak 1. Poslovnika Suda). Iako je Sud, čak i ako ne postoji pravilno iznesen zahtjev za naknadu štete, ovlašten dodijeliti takvu naknadu, to se odnosi samo na nenovčanu štetu i u posebnim okolnostima (vidi *Nagmetov protiv Rusije* [VV], br. 35589/08, stavci 74.-82., 30. ožujka 2017.). Budući da Sud smatra da takve okolnosti nisu utvrđene u ovom predmetu, odbija se zahtjev podnositelja za pravednu naknadu.

## IZ NAVEDENIH RAZLOGA, SUD JEDNOGLASNO,

1. *proglašava* prigovor koji se odnosi na članak 6., stavak 1. Konvencije dopuštenim, a preostali dio zahtjeva nedopuštenim;

2. *presuđuje* da je došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije, zbog nepravičnog postupka pred Ustavnim sudom;

3. *presuđuje* da nema potrebe za ispitivanjem osnovanosti preostalih prigovora podnositelja u odnosu na članak 6., stavak 1. Konvencije;

4. *odbacuje* zahtjev podnositelja za pravednu naknadu.

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

Liv Tigerstedt  
Zamjenica tajnika Odjela

Péter Paczolay  
Predsjednik