



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
URED ZASTUPNIKA REPUBLIKE HRVATSKE  
PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA  
Zagreb, 9. veljače 2020.

### **Analiza odluke**

*Srpska pravoslavna crkva protiv Hrvatske*

br. zahtjeva 10149/13

**odluka o nedopuštenosti**

**članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju – zaštita vlasništva**  
**članak 6. stavak 1. Konvencije – pravo na pošteno suđenje (retroaktivna primjena propisa)**

*Retroaktivna primjena Pravilnika o mjerilima za utvrđivanje vrijednosti oduzetog poljoprivrednog zemljišta, šuma i šumskog zemljišta u upravnim postupcima koji su bili u tijeku, nije bila protivna pravu na mirno uživanje vlasništva niti pravu na pošteno suđenje.*

*Država ima široku slobodu procjene kod odlučivanja o pitanjima povrata i naknade za oduzetu imovinu, a u konkretnom predmetu isplaćena naknada nije bila nerazumno niska.*

Europski sud za ljudska prava (dalje: Europski sud) je 30. lipnja 2020., u vijeću od sedam sudaca donio odluku o nedopuštenosti zahtjeva podnositelja, Srpske pravoslavne crkve, proglašivši ga očigledno neosnovanim.

Podnositelj je pred Europskim sudom tvrdio da mu je povrijeđeno pravo vlasništva zbog preniskog iznosa naknade dobivenog za povrat zemljišta te pravo na pošteno suđenje zbog retroaktivne primjene propisa. Europski sud nije utvrdio povredu čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava (dalje: Konvencija) niti čl. 6. stavka 1. Konvencije.

Savezna Federativna Republika Jugoslavija je 1946. godine podnositelju zahtjeva oduzela 164 čestice poljoprivrednog zemljišta na kojem je naknadno izgrađena hidroelektrana Peruča. Sukladno, Zakonu o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (dalje: Zakon o naknadi) podnositelj je 1. srpnja 1997. pokrenuo upravni postupak pred nadležnim Županijskim uredom radi isplate naknade za oduzete nekretnine. Zakonom o naknadi nije bilo uređeno pitanje načina određivanja vrijednosti oduzetih nekretnina, već je isto učinjeno naknadno donesenim podzakonskim propisom, Pravilnikom o mjerilima za utvrđivanje vrijednosti oduzetog poljoprivrednog zemljišta, šuma i šumskog zemljišta (dalje: Pravilnik). Pravilnik je nakon stupanja na snagu 1998. godine još dva puta izmijenjen tijekom trajanja ovog upravnog postupka i to 2001. godine (kada je iznos naknade povećan) i 2004. godine (kada je iznos naknade smanjen). S obzirom da je Pravilnikom iz 2004. bila predviđena njegova trenutna primjena na sve postupke u tijeku u

kojima još nije bila donesena prvostupanjska odluka, kriteriji za određivanje naknade iz Pravilnika iz 2004. bili su primijenjeni u upravnom postupku podnositelja. Sukladno kriterijima iz Pravilnika 2004. podnositelju zahtjeva je isplaćena naknada u iznosu od 1.424.827,45 kuna, dok bi sukladno kriterijima iz Pravilnika 2001. podnositelju pripao iznos od 3.699.912,92 kuna te iznos od 531.249,01 kuna prema kriterijima iz Pravilnika 1998., a kako je utvrđeno u nalazu i mišljenju vještaka kojeg je Europskom sudu dostavio podnositelj. Podnositelj zahtjeva žalio se na odluku Županijskog ureda, a kasnije je podnio i upravnu tužbu smatrajući da je financijski oštećen jer je Pravilnik iz 2004. retroaktivno primijenjen u njegovom predmetu. Žalba i tužba podnositelja su odbijene kao i ustavna tužba u kojoj je podnositelj prigovorio da mu je predmetnom retroaktivnom primjenom propisa narušeno pravo na pošteno suđenje i pravo vlasništva.

### **Članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju**

U odnosu na prigovor podnositelja da mu je povrijeđeno pravo na mirno uživanje vlasništva, Europski sud uvodno je razmotrio primjenjivost članka 1. Protokola 1 uz Konvenciju. Utvrdio je da je vlasnički interes istaknut u zahtjevu podnositelja dovoljno utvrđen u nacionalnom pravu da bi se mogao smatrati „vlasništvom“ u konvencijskom smislu i uživati zaštitu predviđenu člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Naime, iako Konvencija državama ne nameće nikakvu opću obvezu naknade ili vraćanja imovine koju su oduzele pojedincima prije nego što je Konvencija u konkretnoj državi stupila na snagu, ako država donese propise koji osiguravaju puni ili djelomičan povrat imovine oduzete u prethodnom režimu, može se smatrati da takvi propisi stvaraju novo vlasničko pravo koje uživa konvencijsku zaštitu.

Glede osnovanosti zahtjeva Europski sud je utvrdio da je donošenje Pravilnika iz 2004., kao i njegova primjena na tekući upravni postupak u kojem se odlučivalo o visini naknade za oduzetu imovinu, predstavljalo miješanje u pravo na mirno uživanje vlasništva te je utvrdio da je ono bilo zakonito. Provodeći analizu opravdanosti miješanja Europski sud je ispitivao je li predmetno miješanje bilo u skladu s ciljem koji je u javnom interesu te je li bilo proporcionalno tom cilju.

Europski sud je istaknuo da prilikom uređivanja pitanja povrata ili naknada za imovinu oduzetu u prijašnjim režimima vlasti, prije nego što je Konvencija u konkretnoj državi stupila na snagu, države uživaju široku slobodu procjene. Stoga država može slobodno svojim zakonodavstvom odrediti obujam i način povrata ili naknade i uvjete po kojima će povrat ili naknada biti učinjeni (*Jantner protiv Slovačke*, stavak 34.) Međutim, jednom kada postoji pravni okvir po kojem se vrši isplata naknade, mora se postići ravnoteža javnog interesa i prava pojedinca na mirno uživanje vlasništva. Pri tome država može i značajno smanjiti iznose naknada koje isplaćuje te one trebaju tek „razumno odgovarati“ njezinoj vrijednosti (*Broniowski protiv Poljske*, [VV], stavci 176. i 182.).

Primjenjujući navedena načela na ovaj predmet, Europski sud je zaključio da je miješanje u pravo podnositelja zahtjeva bilo u javnom interesu jer je Republika Hrvatska donošenjem Pravilnika iz 2004. nastojala smanjiti javnu potrošnju ograničavanjem iznosa naknada za oduzetu imovinu.

Ispitujući je li postignuta ravnoteža između javnog interesa i prava podnositelja na zaštitu vlasništva, Europski sud je zaključio da Republika Hrvatska nije podnositelju nametnula

nerazmjeran i prekomjeren pojedinačan teret odnosno da je miješanje u njegovo pravo bilo razmjerno. Ovakav zaključak Europski sud je izveo uzimajući u obzir široku slobodu procjene koju države uživaju u ovakvim predmetima, kao i sljedeće činjenice:

1. podnositelju zahtjeva dodijeljen je srednji iznos naknade za oduzeto zemljište (prema Pravilniku iz 1998. bi mu bio određen veći iznos, a prema Pravilniku iz 2001. manji);
2. iznos naknade nije bio nerazumno nizak;
3. određeni iznos je gotovo tri puta premašio iznos koji je podnositelj mogao očekivati prema propisu koji je bio na snazi u trenutku kada je pokrenuo upravni postupak.

Posljedično, Europski sud je zaključio da je predmetno miješanje bilo opravdano u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju te je prigovor podnositelja u tom smislu očigledno neosnovan.

### **Članak 6. stavak 1.**

U kontekstu prigovora podnositelja da mu je retroaktivnom primjenom Pravilnika iz 2004. godine povrijeđeno pravo na pošteno suđenje iz članka 6. Konvencije, Europski sud je istaknuo da, iako u građanskopravnim stvarima načelo vladavine prava i prava na pošteno suđenje samo iznimno, i to u slučaju postojanja uvjerljivih razlog općeg interesa, dozvoljavaju donošenje novih odredbi koje imaju retroaktivni učinak, u predmetnom postupku takvo postupanje ipak je bilo opravdano i to iz sljedećih razloga:

1. predmet se tiče povrata imovine koja je oduzeta za vrijeme komunističke vladavine prije stupanja na snagu Konvencije u Hrvatskoj, te u takvim predmetima domaće vlasti uživaju široku slobodu procjene po pitanju povrata;
2. navodno miješanje nije bilo usmjereno samo na postupak podnositelja zahtjeva;
3. u trenutku pokretanja upravnog postupka za isplatu naknade nisu postojala nikakva pravila koja su uređivala mjerila za određivanje naknade za izvlašteno poljoprivredno zemljište;
4. pravila sukladno kojima je određena visina naknade mijenjala su se tri puta tijekom postupka prije nego je donesena prvostupanjska odluka, s time da je iznos koji je podnositelju konačno određen bio gotovo tri puta veći od iznosa koji je prvotno određen.

U kontekstu posljednjeg razloga, Europski sud je istaknuo da u postupcima kao što je ovaj, gdje se primjenjivo pravo mijenjalo nekoliko puta tijekom postupka, ne može se smatrati da podnositelj ima pravo na primjenjuju najpovoljnijih pravila dokle god njegov zahtjev nije značajno smanjen pravilima koja su konačno primijenjena.

Slijedom navedenog, Europski sud je smatrao da u ovim iznimno specifičnim okolnostima domaćim vlastima nije bilo zabranjeno usvojiti Pravilnik iz 2004. te ga odmah i primijeniti u postupku u tijeku u kojem nije bila još donesena prvostupanjska odluka. Ovakav zaključak izveo je uzimajući u obzir i svoje zaključke vezano uz članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju da iznos naknade dodijeljene podnositelju nije nerazumno nizak. Stoga je i ovaj prigovor podnositelja proglasio očigledno neosnovanim te ga je Europski sud odbacio u cijelosti.

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

*© 2021. Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskom sudom za ljudska prava*