



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

PRVI ODJEL

ODLUKA

Zahtjev br. 9440/12
Zlatko GODLER
protiv Hrvatske

Europski sud za ljudska prava (Prvi odjel), zasjedajući 20. veljače 2018.
u vijeću u sastavu:

Aleš Pejchal, *predsjednik*,
Armen Harutyunyan,
Jovan Ilievski, *suci*,

i Renata Degener, *zamjenica tajnika Odjela*,

uzimajući u obzir gore navedeni zahtjev podnesen 24. siječnja 2012.
godine,

uzimajući u obzir očitovanje koje je dostavila tužena Vlada i odgovor na
očitovanje koje je dostavio podnositelj zahtjeva,
nakon vijećanja odlučuje kako slijedi:

ČINJENICE

1. Podnositelj zahtjeva g. Zlatko Godler hrvatski je državljanin, rođen je
1949. godine i živi u Zagrebu. Podnositelja zahtjeva pred Sudom je
zastupala gđa G. Vodopivec, odvjetnica u Zagrebu.

2. Hrvatsku Vladu („Vlada“) zastupala je njezina zastupnica, gđa Š.
Stažnik.

A. Okolnosti predmeta

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

1. Pozadina predmeta

4. Podnositelj zahtjeva bio je zaposlenik T.-a, udruge koja je djelovala u Hrvatskoj.

5. Dana 30. lipnja 1986. godine otkazan mu je ugovor o radu zbog navodnog nedoličnog ponašanja.

6. Podnositelj zahtjeva osporio je otkaz pred Općinskim sudom u Zagrebu. Dana 16. ožujka 1995. godine taj je sud ukinuo gore navedenu odluku o otkazu kao nezakonitu te je naložio podnositeljevo vraćanje na posao.

7. Dana 22. prosinca 1996. godine ta je presuda postala pravomoćna. Podnositelj zahtjeva podnio je prijedlog za ovrhu, tražeći vraćanje na posao i zaostatke plaće.

8. Dana 27. siječnja 1997. godine Općinski sud u Zagrebu donio je rješenje o ovrsi kako je zatražio podnositelj zahtjeva. Poslodavac podnositelja zahtjeva nije postupio u skladu s rješenjem o ovrsi.

9. Podnositelj zahtjeva je 1999. godine prijavio postupanje svojeg poslodavca Ministarstvu pravosuđa, uprave i lokalne samouprave.

10. Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave obavijestilo je podnositelja zahtjeva da udruga T. nije postupila po odredbama mjerodavnoga zakona o udrugama i da je, postupajući *e proprio motu*, odlučilo pokrenuti postupak kako bi ju izbrisalo iz registra udruga.

11. Dana 26. ožujka 1999. godine Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave donijelo je odluku o prestanku udruge T. te je pokrenulo postupak za njezinu likvidaciju, o čemu je podnositelj zahtjeva obaviješten 24. lipnja 1999. godine.

12. Dana 20. rujna 1999. godine Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave provelo je odluku o prestanku udruge T.

13. Dana 9. studenoga 1999. godine, nakon što je odluka o prestanku postala pravomoćna, Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave zatražilo je pokretanje stečajnog postupka u odnosu na udrugu T. pred Trgovačkim sudom u Zagrebu. Podnositelj zahtjeva također je zatražio pokretanje stečajnog postupka u odnosu na udrugu T. kao svojeg poslodavca.

14. Trgovački sud u Zagrebu spojio je gore navedene zahtjeve, a 27. rujna 2000. godine donio je odluku o otvaranju stečajnog postupka u odnosu na udrugu T., koju je potvrdio Visoki trgovački sud.

15. Dana 4. listopada 2000. godine stečajni upravitelj utvrdio je da je radni odnos podnositelja zahtjeva u udruzi T. završio 27. rujna te godine otvaranjem stečajnog postupka.

16. U međuvremenu, u lipnju 1999. godine, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje pokrenuo je mjerodavni postupak radi utvrđivanja razdoblja zaposlenja podnositelja zahtjeva radi utvrđivanja njegovih mirovinskih prava. Nakon što je Upravni sud Republike Hrvatske nekoliko puta vratio predmet, dana 12. veljače 2007. godine Hrvatski zavod za

mirovinsko osiguranje priznao je razdoblje od 1. srpnja 1986. do 27. rujna 2000. godine kao staž osiguranja podnositelja zahtjeva u udruzi T. Ta je odluka postala pravomoćna 26. ožujka 2007. godine.

2. Postupak u vezi s novčanom naknadom za vrijeme nezaposlenosti

17. Paralelno s gore navedenim postupkom pred Hrvatskim zavodom za mirovinsko osiguranje, dana 15. lipnja 1999. godine podnositelj zahtjeva podnio je zahtjev za upis kao nezaposlene osobe Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, Područna služba u Zagrebu, i priznavanje novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti, kako je predviđeno mjerodavnim domaćim pravom.

18. Hrvatski zavod za zapošljavanje, Područna služba u Zagrebu, upisao je podnositelja zahtjeva kao nezaposlenu osobu od 15. srpnja 1999. godine, ali je odbio dodijeliti mu novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti jer je s radnog mjesta bio otpušten 30. lipnja 1986. godine i njegov je zahtjev za novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti bio podnesen izvan roka od trideset dana. Tu je odluku potvrdio Hrvatski zavod za zapošljavanje, Središnja služba, djelujući kao drugostupanjsko upravno tijelo.

19. Dana 2. travnja 2003. godine, nakon podnošenja tužbe od strane podnositelja, Upravni je sud ukinuo drugostupanjsku odluku te je vratio predmet na ponovno odlučivanje. Uputio je upravna tijela da utvrde točan datum na koji je prestao radni odnos podnositelja zahtjeva.

20. Dana 29. siječnja 2004. godine Hrvatski zavod za zapošljavanje, Središnja služba, prekinuo je postupak do okončanja upravnog postupka u vezi s utvrđivanjem točnog datuma prestanka radnog odnosa podnositelja zahtjeva i unosa njegovog staža osiguranja u njegovu evidenciju o zaposlenju, koji je bio u tijeku pred Hrvatskim zavodom za mirovinsko osiguranje (vidi stavak 16. ove odluke).

21. Po okončanju postupka pred Hrvatskim zavodom za mirovinsko osiguranje, dana 13. lipnja 2007. godine Hrvatski zavod za zapošljavanje, Središnja služba, odbio je zahtjev podnositelja zahtjeva za novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti jer je zahtjev podnio 15. srpnja 1999. godine, dok je njegov radni odnos, kako je utvrdio Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, prekinut godinu dana kasnije, točnije 27. rujna 2000. godine.

22. Dana 10. srpnja 2007. godine podnositelj zahtjeva osporio je tu odluku pred Upravnim sudom.

23. Dana 27. listopada 2010. godine Upravni je sud odbio podnositeljevu tužbu kao neosnovanu i potvrdio je odluku Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, Središnje službe. Naglasio je da je Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje priznao razdoblje zaposlenja podnositelja zahtjeva od 1. srpnja 1986. do 27. rujna 2000. godine, što znači da u tom razdoblju podnositelj nije mogao dobiti novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti.

24. Dana 14. siječnja 2011. godine podnositelj zahtjeva podnio je Ustavnom sudu Republike Hrvatske ustavnu tužbu protiv presude Upravnog

suda i odluka upravnih vlasti. Tvrdio je da je bio diskriminiran u ostvarivanju svojih prava i da nije tretiran jednako pred sudovima i drugim vlastima, suprotno članku 14., stavcima 1. i 2. i članku 26. Ustava; da sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti nije bila učinkovita kao što to zahtijeva članak 19., stavak 2. Ustava; i da nije imao pošteno suđenje, zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava. Mjerodavni dio njegove ustavne tužbe Ustavnom sudu glasi kako slijedi:

„Slijedom navedenog [razmatranja] [podnositelj] smatra da Upravni sud i [upravne vlasti] nisu zauzeli pravilno stajalište u pogledu njegova statusa, te da su ga pogrešnim tumačenjem [mjerodavnih] odredaba zakona isti [pogrešno] primijenili na njegovu štetu.

Kako je istim [podnositelj] stavljen u diskriminirajući položaj spram ostalih osiguranika, a očito je izostala i sudska kontrola zakonitosti [pojedinačnih akata upravnih vlasti] jer mu je Upravni sud propustio pružiti sudsku zaštitu proizlazi da su mu povrijeđena sva uvodno označena [u ustavnoj tužbi] ustavna prava, poglavito pravo na pravično suđenje...“

25. Dana 5. listopada 2011. godine Ustavni je sud proglasio ustavnu tužbu podnositelja zahtjeva nedopuštenom kao očigledno neosnovanom.

B. Mjerodavno domaće pravo i praksa

26. Mjerodavne odredbe Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 56/1990, uz daljnje izmjene i dopune) glase kako slijedi:

Članak 48.

„Jamči se pravo vlasništva...“

27. Mjerodavni dio članka 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 99/1999, uz daljnje izmjene i dopune) glasi kako slijedi:

Članak 62.

“1. Svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom, odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (u daljnjem tekstu: ustavno pravo)...“

28. U svojoj odluci br. U-I-988/1998 od 17. ožujka 2010. godine (stavak 14.4) Ustavni je sud naglasio da se pravo na mirovinu i druga povezana prava na ostvarivanje socijalnih davanja smatraju imovinskim pravima zaštićenim Ustavom. Ista je sudska praksa uslijedila, *inter alia*, u predmetima: U-I-3610/2010, 15. prosinca 2010.; U-I-381/2014, 12. lipnja 2014.; i U-III-5989/2013, 9. veljače 2016.

PRIGOVOR

29. Podnositelj zahtjeva prigovorio je da su državne vlasti neopravdano odbile njegov zahtjev za novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti, suprotno članku 1. Protokola br. 1. Konvencije.

PRAVO

30. Prigovarajući neopravdanom odbijanju njegova zahtjeva za novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti, podnositelj zahtjeva pozvao se na članak 1. Protokola br. 1 koji glasi kako slijedi:

„Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.“

31. Vlada je osporila tu tvrdnju.

A. Tvrđnje stranaka

32. Vlada je istaknula da se u svojoj ustavnoj tužbi podnositelj zahtjeva nije pozvao na mjerodavnu odredbu Ustava kojom se jamči pravo vlasništva te da nije iznio nikakve argumente u vezi s navodnom povredom njegovih prava vlasništva. Stoga je smatrala da podnositelj zahtjeva nije iscrpio domaća pravna sredstva. Vlada je također smatrala da podnositelj zahtjeva nije imao legitimna očekivanja glede svojeg potraživanja novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti te da su domaće vlasti opravdano odbile njegov zahtjev.

33. Podnositelj zahtjeva priznao je da se u svojoj ustavnoj tužbi nije pozvao na mjerodavnu odredbu kojom se jamči pravo na zaštitu vlasništva, odnosno članak 48. Ustava. Međutim, podnositelj zahtjeva smatrao je da se predmet trebao rješavati na temelju odredbe Ustava kojom se jamči pravo na pošteno suđenje. Prema mišljenju podnositelja zahtjeva i njegovom shvaćanju sudske prakse Ustavnog suda, članak 48. Ustava nije bio primjenjiv na materijalna potraživanja koja proizlaze iz socijalnih davanja. U svakom slučaju, na temelju činjenica utvrđenih u njegovoj ustavnoj tužbi bilo je jasno da je došlo do povrede njegova prava vlasništva.

B. Ocjena suda

34. Sud smatra nepotrebnim odgovoriti na sve tvrdnje Vlade jer je zahtjev u svakom slučaju nedopušten iz sljedećih razloga.

35. Sud ponavlja da članak 35., stavak 1. zahtijeva da se prigovori koji se podnose Sudu trebaju prvo podnijeti odgovarajućim nacionalnim sudovima, barem u biti, u skladu s formalnim pretpostavkama domaćeg prava i unutar propisanih rokova te, dalje, da se trebaju upotrijebiti sva procesna sredstva kako bi se spriječila povreda Konvencije. Ako podnositelj zahtjeva ne ispuni ove pretpostavke, njegov ili njezin zahtjev bi se u načelu trebao proglasiti nedopuštenim zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava (vidi *Vučković i drugi protiv Srbije* (preliminarni prigovor) [VV], br. 17153/11 i 29 drugih, st. 72., 25. ožujka 2014.).

36. Glede pitanja o iscrpljivanju domaćih pravnih sredstava u Hrvatskoj, Sud je ranije presudio da podnositelji trebaju, u skladu s načelom supsidijarnosti, prije podnošenja svog zahtjeva Sudu, izložiti svoje tvrdnje pred nacionalnim vlastima, osobito pred Ustavnim sudom kao najvišim sudom u Hrvatskoj, i tako im dati priliku za ispravljanje njihove situacije, (vidi *Habulinec i Filipović protiv Hrvatske* (odluka), br. 51166/10, st. 31., 4. lipnja 2013.; i *Pavlović i drugi protiv Hrvatske*, br. 13274/11, st. 32., 2. travnja 2015., s daljnjim referencama).

37. S tim u vezi, Sud napominje da se na domaćoj razini podnositelj zahtjeva nikada nije pozvao na članak 1. Protokola br. 1. Nije se pozvao ni na zaštitu vlasništva na temelju članka 48. Ustava, koji odgovara članku 1. Protokola br. 1. S tim u vezi treba napomenuti da se, prema dosljednoj sudskoj praksi Ustavnog suda, socijalna davanja smatraju imovinskim pravima na temelju Ustava te stoga nije bilo razloga da se podnositelj zahtjeva ne pozove na tu odredbu. Umjesto toga, podnositelj zahtjeva u svojoj se ustavnoj tužbi pozvao na članak 14., st. 1., članak 19., st. 2., članak 26. i članak 29., st. 1. Ustava, koji u biti nisu relevantni za njegove konkretne prigovore na temelju Konvencije (vidi stavak 24. ove odluke).

38. Štoviše, podnositelj zahtjeva nije prigovorio povredi svojeg prava na poštivanje vlasništva, čak ni u biti, pred Ustavnim sudom (usporedi *Merot d.o.o. i Storitve Tir d.o.o. protiv Hrvatske* (odluka), br. 29526/08 i 29737/08, st. 36., 10. prosinca 2013.). Umjesto toga, ograničio se na osporavanje tumačenja mjerodavnog domaćeg prava i tvrdio je da je u tom pogledu bio diskriminiran, da nije izvršena sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i da je došlo do povrede njegovog prava na pošteno suđenje.

39. Međutim, kao što je Sud naglasio u predmetu *Merot d.o.o. i Storitve Tir d.o.o.* (ibid., st. 36.), iz njegove sudske prakse jasno proizlazi da sama činjenica da je podnositelj iznio svoj slučaj pred različite nadležne sudove ne znači samo po sebi udovoljavanje zahtjevu iz čl. 35. st. 1. Konvencije jer čak niti u pravnim sustavima u kojima domaći sudovi imaju mogućnost, ili

čak obvezu, ispitati slučaj po službenoj dužnosti, podnositelji nisu oslobođeni obveze isticanja prigovora pred tim sudovima prije nego ih potom iznesu pred Sud. Kako bi pravilno iscrpili domaća pravna sredstva nije dovoljno da je povreda Konvencije „jasna“ iz činjenica predmeta ili podnesaka podnositelja. Umjesto toga, oni moraju stvarno iznijeti prigovor o tome (izričito ili u biti) na način koji ne ostavlja sumnju da je prigovor, koji je kasnije podnesen Sudu, stvarno bio istaknut na domaćoj razini.

40. U tim okolnostima, Sud smatra da podnositelj zahtjeva nije pravilno iscrpio domaća pravna sredstva te stoga nije dao domaćim tijelima priliku koja u načelu treba biti dana državama ugovornicama temeljem čl. 35. st. 1. Konvencije, razmotriti i spriječiti ili ispraviti određenu povredu Konvencije koja se protiv njih iznosi.

41. U skladu s time prigovor podnositelja zahtjeva mora se odbaciti na temelju članka 35., stavaka 1. i 4. Konvencije zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava.

Iz tih razloga Sud jednoglasno

Utvrdjuje da je zahtjev nedopušten.

Sastavljeno na engleskome jeziku i otpravljeno u pisanom obliku dana 15. ožujka 2018. godine.

Renata Degener
Zamjenica tajnika

Aleš Pejchal
Predsjednik

© 2018 Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava

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