



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

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRVI ODJEL

PREDMET ZAKLAN protiv HRVATSKE

(Zahtjev br. 57239/13)

PRESUDA

Članak 1. Protokola br. 1 • Mirno uživanje vlasništva • Produljeni prekid postupka u kontekstu sukcesije država, zbog čega podnositelj zahtjeva nije mogao ostvariti povrat novca koji mu je privremeno oduzela bivša Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija („SFRJ“) • Prekršajni postupak protiv podnositelja zahtjeva prekinut je, a potom je nastupila zastara • Povreda se može pripisati Hrvatskoj koja je preuzela prekršajni postupak protiv podnositelja zahtjeva nakon proglašenja neovisnosti

STRASBOURG

16. prosinca 2021.

KONAČNA

16. ožujka 2022.

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

U predmetu Zaklan protiv Hrvatske

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

Péter Paczolay, *predsjednik*,

Ksenija Turković,

Krzysztof Wojtyczek,

Alena Poláčková,

Gilberto Felici,

Erik Wennerström,

Raffaele Sabato, *suci*,

i Liv Tigerstedt, *zamjenica tajnice Odjela*,

uzimajući u obzir:

zahtjev (br. 57239/13) protiv Republike Hrvatske koji je hrvatski državljanin g. Đorđe Zaklan („podnositelj zahtjeva”) podnio Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Konvencija”) dana 29. srpnja 2013.

odluku da se Vladu Republike Hrvatske („Vlada“) obavijesti o prigovoru u pogledu prava na mirno uživanje vlasništva;

očitovanja stranaka;

nakon vijećanja zatvorenog za javnost od 19. siječnja i 23. studenoga 2021. godine

donosi sljedeću presudu koja je usvojena potonjeg datuma:

UVOD

1. Predmet se odnosi na nemogućnost podnositelja zahtjeva da ostvari povrat deviza koje su mu privremeno oduzele carinske vlasti bivše Jugoslavije dana 28. siječnja 1991. na teritoriju Hrvatske dok je još bila dijelom Jugoslavije.

ČINJENICE

2. Podnositelj zahtjeva rođen je 1944. godine i živi u Pakracu. Zastupala ga je gđa I. Bilandžić Arbutina, odvjetnica iz Garešnice.

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

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

I. POZADINA PREDMETA

5. Dana 28. siječnja 1991. carinske vlasti bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (u daljnjem tekstu „SFRJ“) na graničnom prijelazu između tadašnje SFRJ (današnje Hrvatske) i Mađarske privremeno su oduzele 4.350,00 njemačkih maraka i 100,00 američkih dolara (USD) podnositelju zahtjeva s obzirom da je, pri odlasku iz SFRJ,

pokušao te iznose prenijeti preko državne granice, što je bilo protivno zakonu.

6. Dana 27. ožujka 1991. prekršajni postupak protiv podnositelja zahtjeva pokrenut je pred Saveznim deviznim inspektoratom, Odjelom u Zagrebu (u daljnjem tekstu: „Odjel u Zagrebu“) za prekršaj opisan u članku 177. stavcima 1. i 5. Zakona o deviznom poslovanju iz 1985. godine (vidi točku 28. ispod).

7. Na zahtjev Odjela u Zagrebu, dana 29. travnja 1991. podnositelj zahtjeva i svjedok saslušani su pred sucem za prekršaje u Pakracu.

8. Dana 8. listopada 1991. Hrvatska je proglasila svoju neovisnost i prekinula sve veze sa SFRJ.

9. Dana 13. studenoga 1992. Vlada Republike Hrvatske donijela je uredbu, koja je na snagu stupila istoga dana, kojom su prekinuti svi prekršajni postupci u tijeku pred Odjelom u Zagrebu do okončanja postupka sukcesije koji je uslijedio nakon raspada SFRJ (vidi točku 32. ove presude).

10. Dana 3. prosinca 1993. uredba je zamijenjena zakonom koji je imao isti učinak (vidi točku 33. ove presude).

11. Dana 2. lipnja 2004. godine stupio je na snagu Ugovor o pitanjima sukcesije među državama sljednicama SFRJ (vidi točku 55. ove presude).

12. U dopisu od 16. veljače 2005. godine upućenom guverneru Hrvatske narodne banke, glavna devizna inspektorica napisala je:

„Republika Hrvatska je 1992. godine preuzela prekršajne predmete bivšeg Saveznog deviznog inspektorata - Odjela u Zagrebu, u kojima nije dovršen prekršajni postupak, ... jer su novčana sredstva privremeno oduzeta kao predmet prekršaja od građana Republike Hrvatske, ostala deponirana na računu Saveznog deviznog inspektorata u Beogradu.

Naime, novac oduzet po ovom osnovu, ... treba po dovršenom prekršajnom postupku u skladu s pravomoćnom odlukom vratiti vlasniku ili trajno oduzeti u korist [državnog] proračuna.

U prekršajnim spisima nekadašnjeg Saveznog deviznog inspektorata ranije nismo mogli donijeti odluku jer se novac [o kojemu je riječ] nalazio u Beogradu.

S obzirom da je stupio na snagu Zakon o potvrđivanju ugovora o pitanjima sukcesije, u prilogu vam dostavljamo popis predmeta preuzetih 1992. godine u kojima nije dovršen prekršajni postupak ... zajedno sa tablicom u kojoj su iskazane vrijednosti po valutama (dok ukupna vrijednost izražena u EUR-ima iznosi 1.135.474,79) kako biste na Zajedničkom financijskom odboru u ime Republike Hrvatske zatražili povrat sredstava koja su ostala na računu Saveznog deviznog inspektorata u Beogradu.“

13. U dopisu od 2. ožujka 2005. godine upućenom ministru financija Srbije, ministar financija Hrvatske napisao je:

„Devizni inspektorat Republike Hrvatske preuzeo je 1992. godine od tadašnjeg Saveznog deviznog inspektorata, Odjela u Zagrebu, neriješene prekršajne predmete, ... U svim ovim spisima radilo se o prekršajima nezakonite kupoprodaje deviza i pokušaja iznošenja u inozemstvo [takvih] deviza u iznosu većem od dopuštenog.

PRESUDA ZAKLAN protiv HRVATSKE

Zbog činjenice da su privremeno oduzeta sredstva ostala na računu Saveznog deviznog inspektorata u Beogradu, Sabor Republike Hrvatske je 10.11.1993. donio [Zakon o prekidu prekršajnog postupka]... Čl. 2. Zakona bilo je određeno da će prekid [tih prekršajnih postupaka] trajati sve dok se ne dovrši postupak sukcesije nakon raspada SFRJ, tako da u preuzetim predmetima nismo mogli donijeti odluku niti o njihovom trajnom oduzimanju, niti o povratu sredstava vlasnicima.

Imajući u vidu da je postupak sukcesije započeo, dostavljamo Vam popis predmeta u kojima nije dovršen prekršajni postupak...

Ukupna vrijednost privremeno oduzetog deviznog novca kojeg potražujemo iznosi 1.135.474,79 EUR ...

Ovaj novac je potrebno vratiti građanima od kojih je oduzet, jer je u međuvremenu nastupila apsolutna zastara za vođenje prekršajnog postupka.“

14. U dopisu od istoga dana, 2. ožujka 2005., glavna devizna inspektorica obavijestila je guvernera Hrvatske narodne banke o gore navedenom dopisu ministra financija Hrvatske (vidi prethodnu točku) kojim je od svojega srbijanskog kolege tražio povrat u iznosu od 1.135.474,79 eura (EUR). Napisala je:

„U momentu prekida državno-pravnih veza Republike Hrvatske i bivše SFRJ u Saveznom deviznom inspektoratu, Odjelu u Zagrebu ostao je veliki broj neriješenih predmeta po kojima je vođen prekršajni postupak protiv građana Republike Hrvatske, sukladno tadašnjem Zakonu o prekršajima kojima se povređuju savezni propisi i ove predmete je 1992. godine preuzeo Devizni inspektorat Republike Hrvatske. ...

U to vrijeme sva privremeno oduzeta novčana sredstva dostavljana su na račun Saveznog deviznog inspektorata kod Jugobanke u Beogradu. ... Nakon što je Devizni inspektorat Republike Hrvatske preuzeo te predmete oni se nisu mogli rješavati zbog toga što su se privremeno oduzeta novčana sredstva nalazila u Beogradu.

Kod ovakvog stanja stvari, Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske je 10.11.1993. godine donio Zakon o prekidu prekršajnog postupka ... Čl. 2. Zakona je određeno da će prekid [takvih prekršajnih postupaka] trajati sve dok se ne dovrši postupak utvrđivanja međusobnih prava i obveza Republike Hrvatske u odnosu na ostale republike bivše SFRJ i u odnosu na bivšu SFRJ. S obzirom na to da je ovaj postupak u tijeku, utvrdili smo da Republika Hrvatska od Srbije i Crne Gore potražuje ukupno 1.135.474,79 EUR. Ova sredstva su upravo zatražena od Saveznog deviznog inspektorata u Beogradu kako bi ih Republika Hrvatska mogla vratiti građanima od kojih su privremeno oduzeta, jer su protekli zastarni rokovi za vođenje prekršajnog postupka. Kopiju zahtjeva Vam također dostavljamo u prilogu.“

15. Dana 16. ožujka 2005. guverner Hrvatske narodne banke odgovorio je na gore navedene dopise glavne devizne inspektorice (vidi točke 12. i 14. ove presude). Napisao je:

„Nastavno na Vaše dopise od 16. veljače i 2. ožujka 2005. godine u svezi povrata sredstava privremeno oduzetih kao predmet prekršaja od građana Republike Hrvatske, a koja su ostala deponirana na računu Saveznog deviznog inspektorata u Beogradu, želim Vas izvijestiti kako slijedi:

Slijedom navedenih dopisa, a također i popratnih popisa razvidno je da se radi o novčanim sredstvima koja su u prekršajnim postupcima oduzeta građanima Republike

PRESUDA ZAKLAN protiv HRVATSKE

Hrvatske, te bi istima trebala biti i vraćena. Navedena sredstva ne mogu se uvrstiti u kategoriju financijske imovine o kojoj govori Aneks C Ugovora o pitanjima sukcesije, jer bi se ista trebala raspodijeliti državama sljednicama bivše SFRJ sukladno ključu navedenom u članku 5. stavku 2. Aneksa C Ugovora, što u predmetnom zahtjevu nije slučaj jer se on ne može rješavati multilateralno s obzirom da se radi o alociranom potraživanju.

Međutim, prema mišljenju Direkcije pravnih poslova Hrvatske narodne banke, budući se radi o potraživanjima građana, ista su regulirana Aneksom G Ugovora o sukcesiji, koji se odnosi na privatnu imovinu i stečena prava.

...

... s obzirom na činjenicu da u mojoj ingerenciji, kao ovlaštenog predstavnika Republike Hrvatske u Odboru za raspodjelu financijske imovine i obveza bivše SFRJ iz Aneksa C Ugovora o pitanjima sukcesije, nije i provođenje ostalih aneksa Ugovora o pitanjima sukcesije sugeriram Vam da se obratite Uredu za provođenje projekta sukcesije.“

16. Dana 13. svibnja 2005. ministar financija Srbije odgovorio je na dopis svojega hrvatskog kolege od 2. ožujka 2005. (vidi točku 13. ove presude) na sljedeći način:

„U odnosu na vaš zahtjev za povratom sredstava položenih na računu Odjela inspekcije za devizno poslovanje u vezi s prekršajnim postupkom koji se vodi pred Saveznim Inspektoratom za devizno poslovanje u Zagrebu, želio bih istaknuti sljedeće relevantne činjenice:

...

Predmeti u odnosu na koje prekršajni postupci pred Saveznim Inspektoratom za devizno poslovanje u Zagrebu nisu okončani te [su prekinuti] [na temelju Zakona o prekidu prekršajnog postupka] do dovršetka postupka sukcesije nakon raspada SFRJ trebali bi se ispitati u postupku sukcesije.“

II. PARNIČNI POSTUPAK

17. Dana 11. prosinca 2007. podnositelj zahtjeva pisao je, u pokušaju sklapanja izvansudske nagodbe, Općinskom državnom odvjetništvu u Pakracu zahtijevajući da mu se vrate svote koje su mu oduzete dana 28. siječnja 1991.

18. Dana 10. siječnja 2008. Državno odvjetništvo odgovorilo je da nije bilo u mogućnosti ispuniti zahtjev podnositelja zahtjeva jer su oduzeta sredstva smjesta bila položena na račun (i ostala na računu) Saveznoga deviznog inspektorata u Beogradu. Objasnilo je kako je država pokušala vratiti takva sredstva oduzeta na hrvatskom teritoriju, no bezuspješno. Stoga je podnositelju zahtjeva predloženo da podnese zahtjev Saveznomu deviznom inspektoratu Srbije ili da podnese tužbu protiv Srbije u Beogradu.

19. Dana 15. svibnja 2008. godine podnositelj zahtjeva podnio je tužbu protiv države pred Općinskim sudom u Pakracu tražeći isplatu od 2.218,50 eura (EUR) te 100,00 američkih dolara (USD) uz obračunate zakonske zatezne kamate.

20. Presudom od 1. srpnja 2010. godine Općinski je sud odbio tužbu podnositelja zahtjeva te mu naložio da državi plati iznos od HRK 3.500 na ime troškova postupka. Smatrao je da, na temelju mjerodavnoga zakonodavstva kojim se uređuje prekršajni postupak, podnositelj zahtjeva može podnijeti tužbu radi povrata oduzetih sredstava tek nakon okončanja prekršajnog postupka te samo u slučaju da pravomoćnom presudom nije naloženo trajno oduzimanje tih svota. S obzirom da je postupak u predmetu podnositelja zahtjeva bio prekinut do završetka postupka sukcesije (te s obzirom na to da postupak sukcesije nije još bio završen), taj postupak nije završio te je njegova tužba protiv države kojom traži povrat oduzetih sredstava stoga bila preuranjena. Mjerodavni dio sudske presude u vezi s procesom sukcesije glasi kako slijedi:

“Članak 2. Aneksa G [Ugovora o sukcesiji] govori o pravu na pokretnu i nepokretnu imovinu i tu je utvrđeno da će se priznati prava na pokretnu i nepokretnu imovinu koja se nalaze u nekoj državi sljednici za koju su građani ili druge pravne osobe SFRJ imali pravo na dan 31. prosinca 1990. te da će ista biti vraćena i zaštićena od te države u skladu s utvrđenim standardima i normama međunarodnog prava kao i da je ništav prijenos prava na pokretnoj i nepokretnoj imovini koji je učinjen nakon 31. prosinca 1990. godine. Riječ je o Ugovoru kojim se načelno uređuje pitanje priznanja prava vlasništva između država sljednica SFRJ, a modusi na koji način će se provoditi te odredbe rješavat će zaključivanjem dvostranih ugovora sa ostalim državama sljednicama, a što proizlazi iz čl.4.Aneksa G.

... Iz dopisa predstavnika RH u Odjelu za raspodjelu financijske imovine i obveza bivše SFRJ iz Aneksa C Ugovora o pitanjima sukcesije... proizlazi da se oduzeta sredstva ne mogu uvrstiti u kategoriju financijske imovine o kojoj govori Aneks C Ugovora budući da je riječ o alociranom potraživanju koje se ne može rješavati multilateralno.

Po ocjeni ovog suda, iako je sklopljen Ugovor o sukcesiji..., njime su [samo] utvrđena opća načela te je pitanje vraćanja oduzetih sredstava koja se nalaze na računu u Beogradu potrebno posebno regulirati.

... [K]ako konkretno pitanje još uvijek nije pravno uređeno da bi tužena bila u obvezi vratiti novac, te da bi počeo tužitelju teći zastarni rok od pet godina, ne može se ovim postupkom nalagati vraćanje oduzetog novca...”

21. Dana 14. travnja 2011. godine Županijski sud u Bjelovaru odbio je žalbu podnositelja zahtjeva te je potvrdio prvostupanjsku presudu koja je time postala pravomoćna. Dana 11. svibnja 2011. podnositelj zahtjeva državi je platio 3.500,00 kuna (HRK) za troškove postupka.

22. Podnositelj zahtjeva zatim je podnio ustavnu tužbu, navodeći, *inter alia*, povredu svojeg Ustavom zaštićenog prava vlasništva.

23. Dana 15. svibnja 2013. godine Ustavni sud Republike Hrvatske odbio je ustavnu tužbu podnositelja zahtjeva te je dostavio svoju odluku njegovu punomoćniku 29. svibnja 2013.

MJERODAVNI PRAVNI OKVIR

I. HRVATSKO PRAVO

A. Zakonodavstvo u vezi s deviznim poslovanjem

1. *Zakon o deviznom poslovanju iz 1985. godine*

24. Savezni Zakon o deviznom poslovanju (Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije br. 66/85 s naknadnim izmjenama i dopunama – dalje u tekstu: Zakon o deviznom poslovanju iz 1985. godine) bio je, nakon proglašenja neovisnosti Republike Hrvatske (vidi točku 8. ove presude), uključen u hrvatski pravni sustav Zakonom o preuzimanju saveznih zakona iz oblasti financija koji se u Republici Hrvatskoj primjenjuju kao republički zakoni, Narodne novine br. 53/91 – dalje u tekstu: Zakon o preuzimanju, koji je stupio na snagu 8. listopada 1991. godine. Zakon o deviznom poslovanju iz 1985. godine u Hrvatskoj je ostao na snazi do 15. listopada 1993. godine kada je zamijenjen Zakonom o deviznom poslovanju iz 1993. godine (vidi točku 34. ove presude).

25. Člankom 7. Zakona o preuzimanju propisano je da su ovlasti saveznih vlasti u pogledu provedbe i primjene prijašnjega saveznog zakonodavstva koje se spominje u Zakonu o preuzimanju postale ovlasti hrvatskih vlasti.

26. Člankom 164. stavkom 1. Zakona o deviznom poslovanju iz 1985. godine bilo je propisano da carinske vlasti moraju privremeno oduzeti devize koje su putnici pokušali prenijeti preko državne granice, a da ih nisu prijavili carinskim djelatnicima ili bez dokaza o tome da su devize bile povučene s deviznog računa ili deviznoga štednog računa ili da su bile kupljene u ovlaštenoj banci.

27. Člankom 164. stavkom 2. propisano je da u prekršajnom postupku treba donijeti rješenje ili o trajnom oduzimanju ili o povratu privremeno oduzetih deviza.

28. Člankom 177. stavcima 1. i 5. Zakona o deviznom poslovanju iz 1985. godine bilo je propisano da kazna za prekršaj treba biti izrečena svakomu tko pokuša prenijeti ili prenese devize preko državne granice bez dokaza o tome da su devize bile povučene s deviznog računa ili deviznoga štednog računa ili kupljene u ovlaštenoj banci.

29. Člankom 181. stavkom 1. propisano je da se pokretanje prekršajnog postupka opisanog u Zakonu o deviznom poslovanju iz 1985. godine ne može pokrenuti nakon isteka više od tri godine od počinjenja prekršaja. Tom je odredbom također uvjetovano da bi za takva djela u svakom slučaju (odnosno, čak i ako je postupak bio pokrenut) nastupila zastara šest godina nakon počinjenja prekršajnog djela.

30. Člankom 185. stavkom 1. propisano je da su devize koje su privremeno oduzete kao predmet kaznenog djela ili prekršaja trebale biti

privremeno položene na bankovni račun Saveznoga deviznog inspektorata ili položene u Narodnoj banci Jugoslavije.

2. Zakon o deviznom inspektoratu Republike Hrvatske

31. Člancima 15.-16. Zakona o deviznom inspektoratu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 33/92), koji je bio na snazi od 12. lipnja 1992. do 29. srpnja 2008. godine, propisano je da se postupci u pogledu prekršaja u vezi s deviznim poslovanjem trebaju provoditi u prvom stupnju pred Državnim inspektoratom primjenom postupovnih pravila sadržanih u Prekršajnom zakonu (vidi točke 40.- 44. ove presude).

3. Uredba Vlade od 13. studenoga 1992. godine

32. Uredba Vlade o stavljanju u prekid prekršajnog postupka u predmetima po propisima o deviznom poslovanju koje je preuzela Republika Hrvatska, Narodne novine br. 77/92, glasi kako slijedi:

Članak 1.

„Stavlja se u prekid prekršajni postupak u predmetima po propisima o deviznom poslovanju koje je preuzela Republika Hrvatska od Saveznog deviznog inspektorata - Odjela u Zagrebu, [a] za koje nije dovršen prekršajni postupak, odnosno za koje nije proveden izvršni postupak, a privremeno oduzeta novčana sredstva ne nalaze se u Republici Hrvatskoj.

Članak 2.

Prekršajni postupak u predmetima iz članka 1. ove uredbe ostaje u prekidu dok se ne dovrši postupak utvrđivanja međusobnih prava i obveza Republike Hrvatske u odnosu na ostale republike bivše SFRJ i u odnosu na bivšu Federaciju.

Članak 3.

Ova uredba stupa na snagu danom objave u "Narodnim novinama".

4. Zakon o prekidu prekršajnog postupka

33. Članci 1. i 2. Zakona o prekidu prekršajnog postupka u predmetima [pokrenutim] po propisima o deviznom poslovanju koje je preuzela Republika Hrvatska, Narodne novine br. 106/93 – „Zakon o prekidu prekršajnog postupka“, koji je stupio na snagu 3. prosinca 1993. godine, identični su člancima 1. i 2. Uredbe Vlade od 13. studenoga 1992. godine. Člankom 3. propisano je da se predmetna uredba stavlja izvan snage stupanjem Zakona na snagu.

5. Zakon o deviznom poslovanju iz 1993. godine

34. Zakon o osnovama deviznog sustava, deviznog poslovanja i prometu zlata, Narodne novine br. 91A/93 – (dalje u tekstu: Zakon o deviznom poslovanju iz 1993. godine), koji je bio na snazi od 15. listopada 1993. do

18. lipnja 2003., zamijenio je Zakon o deviznom poslovanju iz 1985. godine (vidi točku 24. ove presude).

35. Člankom 99. u vezi s člankom 73. propisano je da kazna za prekršaj treba biti izrečena svakoj fizičkoj osobi koja je pokušala prenijeti ili je prenijela preko državne granice gotovinu ili vrijednosne papire u stranoj ili domaćoj valuti u vrijednosti koja prelazi 1.000,00 njemačkih maraka (DEM), a da ih nije prijavila carinskim djelatnicima.

36. Člankom 104. stavkom 2. propisano je da je za prekršaje opisane u tom Zakonu zastara nastupa šest godina nakon počinjenja takvoga prekršaja.

37. Člankom 109. stavkom 1. propisano je da će se obustaviti prekršajni postupci u tijeku za djela koja više ne predstavljaju prekršaje na temelju tog Zakona.

38. Člankom 109. stavkom 2. propisano je da su prekršajni postupci u tijeku koji se neće obustaviti na temelju stavka 1. tog članka trebali biti utvrđeni na temelju zakonodavstva koje je bilo na snazi prije nego što je taj Zakon stupio na snagu – odnosno primjenom Zakona o deviznom poslovanju iz 1985. godine (vidi stavak 24. ove presude).

39. Člankom 109. stavkom 3. propisano je da će povrat privremeno oduzetih sredstava u postupcima u tijeku koji se obustavljaju na temelju stavka 1. tog članka (vidi stavak 37. ove presude) i koji su prekinuti Uredbom Vlade od 13. studenoga 1992. (vidi točku 32. ove presude) biti reguliran posebnim propisom koji će biti usvojen po završetku procesa sukcesije nakon raspada SFRJ.

B. Zakonodavstvo kojim se utvrđuju opća pravila upravljanja upravnim postupcima

1. Zakon o prekršajima iz 1973. godine

40. Člankom 118. stavkom 1. Zakona o prekršajima (Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije br. 2/73 s naknadnim izmjenama i dopunama), koji je bio na snazi od 30. siječnja 1973. do 30. rujna 2002., bilo je predviđeno da treba biti izdano rješenje o obustavi prekršajnog postupka, *inter alia*, kada je za predmetno djelo nastupila zastara.

2. Zakon o prekršajima iz 2002. godine

41. Mjerodavnim odredbama Zakona o prekršajima (Narodne novine br. 88/02 s naknadnim izmjenama i dopunama), koji je bio na snazi od 1. listopada 2002. do 1. siječnja 2008., bilo je predviđeno kako slijedi:

42. Članak 185. stavak 4. glasio je kako slijedi:

Postupanje s oduzetim predmetima
Članak 185. stavak 4.

„Po okončanju [prekršajnog] postupka privremeno oduzeti predmeti vraćaju se osobi od koje su oduzeti, osim ako rješenjem o [predmetnom] prekršaju nije određeno njihovo trajno oduzimanje.“

43. Člankom 196. stavcima 1. i 9. propisano je da treba biti izdano rješenje o obustavi prekršajnog postupka, *inter alia*, kada postoje okolnosti propisane zakonom prema kojima okrivljenik ne može biti proglašen krivim (kada je, npr., za predmetno djelo nastupila zastara).

44. Člankom 196. stavkom 2. propisano je da se privremeno oduzeti predmeti trebaju vratiti na temelju rješenja o obustavi postupka, osim u slučaju da postoje zakonski razlozi za njihovo trajno oduzimanje.

3. Zakon o prekršajima iz 2007. godine

45. Člankom 251. stavkom 2. Prekršajnog zakona (Narodne novine br. 107/07 s naknadnim izmjenama i dopunama), koji je na snazi od 1. siječnja 2008., propisano je da prekršajni postupci pokrenuti prije njegova stupanja na snagu moraju biti dovršeni po postupovnim odredbama Zakona o prekršajima iz 2002. godine (vidi točke 41.- 44. ove presude).

C. Zakon o obveznim odnosima

46. Zakon o obveznim odnosima (Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije br. 29/78 s daljnjim izmjenama i dopunama i Narodne novine Republike Hrvatske br. 53/91 s daljnjim izmjenama i dopunama), koji je bio na snazi od 1. listopada 1978. do 31. prosinca 2005. godine, bio je zakon kojim se uređuju ugovori i naknada štete i druge izvanugovorne obveze. Mjerodavne odredbe Zakona o obveznim odnosima kojima se regulira stjecanje bez osnove glase kako slijedi:

STJECANJE BEZ OSNOVE

Opće pravilo

Članak 210. stavak 1.

„(1) Kad dio imovine neke osobe na bilo koji način prijeđe u imovinu druge osobe, a taj prijelaz nema osnove u nekom pravnom poslu ili zakonu [to jest, bez osnove je], stjecatelj je dužan vratiti ga, odnosno, ako to nije moguće, naknaditi vrijednost postignute koristi.

(2) ...

(3) Obveza vraćanja [imovine], odnosno nadoknade vrijednosti nastaje i kad se nešto primi s obzirom na osnovu koja se nije ostvarila ili koja je kasnije otpala.“

47. Dana 1. siječnja 2006. stupio je na snagu novi Zakon o obveznim odnosima (Narodne novine Republike Hrvatske, br. 35/05 s daljnjim izmjenama i dopunama – „Zakon o obveznim odnosima iz 2006. godine“).

Njegov članak 1111. stavci 2. i 3. sadrže jednake odredbe kao članak 210. stavci 1. i 3. Zakona o obveznim odnosima iz 1978. godine.

D. Ostalo mjerodavno zakonodavstvo

48. Zakonom o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu nastalu u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala bivša SFRJ, (Narodne novine br. 117/03, „Zakon o odgovornosti iz 2003. godine”), koji je na snazi od 31. srpnja 2003. godine, uređuju se kriteriji po kojima je Republika Hrvatska odgovorna za štetu za koju je bila odgovorna bivša SFRJ na temelju zakonodavstva koje je bilo tada na snazi. Točnije, Zakon predviđa da je Hrvatska odgovorna za takvu štetu ako je, od svih država sljednica, u najbližoj vezi sa konkretnom štetom. Zakon navodi određene kriterije za određivanje slučajeva u kojima je Hrvatska u najbližoj vezi.

49. Člankom 1. stavkom 2. propisano je da se smatra da postoji najbliža veza ako je oštećenik, u vrijeme kada je šteta nastala, bio državljanin tadašnje Socijalističke Republike Hrvatske te da je šteta nastala na teritoriju današnje Hrvatske.

50. Člankom 6. stavkom 2. propisano je da ovaj Zakon ne dira u pravo Hrvatske da traži naknadu troškova od ostalih država sljednica za naknadu plaćenu na temelju ovoga Zakona, ovisno u ugovoru među državama sljednicama.

E. Mjerodavna praksa

51. U presudi br. Gzz-49/02-2 od 11. veljače 2003. Vrhovni sud Republike Hrvatske smatrao je da, u situaciji u kojoj je za prekršaj nastupila zastara, vlasnik može tražiti povrat privremeno oduzetih deviza podnošenjem tužbe tek nakon što je mjerodavna vlast donijela pravomoćno rješenje o obustavi prekršajnog postupka, no nije donijela rješenje o povratu oduzetog novca. Mjerodavni dio te presude glasi kako slijedi:

„I po pravnom stajalištu ovog suda nižestupanjski sudovi su pravilno zaključili da su [građanski] sudovi nadležni za vođenje ovog prijepora, jer je prekršajni sud nakon obustave prekršajnog postupka zbog apsolutne zastare trebao donijeti i odluku o povratu [privremeno oduzetih] deviza tužitelju, pa kad to nije napravio to je tužitelj vraćanje istih od tuženika ovlašten tražiti u [parničnom] postupku.

...

U slučaju kada na temelju zakonskog osnova nadležni organi privremeno oduzmu predmet, tada njihov rad nije bio nezakonit, pa niti protupravan, jer postoji valjani pravni osnov za držanje privremeno oduzetih predmeta sve do pravomoćne odluke nadležnog organa za obustavu prekršajnog postupka. Navedeno znači da zakašnjenje u povratu privremeno oduzetog novca nastupa tek pravomoćnošću odluke kojom je postupak obustavljen i [ako u toj odluci] nije odlučeno o povratu [tog novca]. Ovo zato što za zadržavanje novca poslije tog vremena više nema valjane pravne osnove.“

II. SRPSKI ZAKON

A. Prekršajni zakon

52. Mjerodavne odredbe Zakona o prekršajima (Službeni glasnik Republike Srbije br. 65/13 s naknadnim izmjenama i dopunama), koji je na snazi od 1. ožujka 2014., glase kako slijedi:

Postupanje sa privremeno oduzetim predmetima

Članak 232.

„ (1) Privremeno oduzeti predmeti, odnosno novac dobiven prodajom [tih] predmeta vratit će se vlasniku kad se prekršajni postupak ne završi presudom kojom se okrivljeni oglašava odgovornim, osim kad to zahtijevaju interesi opće sigurnosti ili razlozi morala, o čemu sud donosi posebno rešenje.

(2) Ako se ne zna vlasnik, pa se ni u roku od jedne godine od dana objavljivanja oglasa nitko ne javi za predmet, odnosno za novac dobiven prodajom [tog] predmeta, donijet će se rešenje da predmet postaje javno vlasništvo, ili da se novac unese u proračun Republike Srbije. Ovom odlukom ne dira se u pravo vlasnika da u parnici ostvaruje prava vlasništva.

53. Člankom 248. stavcima 1. i 6. propisano je da rješenje o obustavi prekršajnog postupka mora biti doneseno kad za djelo nastupi zastara.

B. Zakon o obveznim odnosima

54. Članak 210. stavci 1. i 2. Zakona o obligacionim odnosima (Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije br. 29/78 s daljnjim izmjenama i dopunama i Službeni list Federativne Republike Jugoslavije br. 31/93 te Službeni glasnik Republike Srbije br. 18/20), koji je na snazi od 1. listopada 1978., sadrže jednake odredbe kao i one navedene u točkama 46. – 47. ove presude.

III. MEĐUNARODNO PRAVO

55. Mjerodavni članci Ugovora o pitanjima sukcesije među državama sljednicama SFRJ, koji je stupio na snagu 2. lipnja 2004., mogu se pronaći u odluci *Mladost Turist a. d. protiv Hrvatske* (odl.), br. 73035/14, stavci 26. – 29., od 30. siječnja 2018. godine. Druge mjerodavne odredbe glase kako slijedi:

PRESUDA ZAKLAN protiv HRVATSKE

„ANEKS C FINANCIJSKA AKTIVA I PASIVA

Članak 1.

Financijska aktiva SFRJ obuhvaćala je cjelokupnu financijsku imovinu SFRJ (poput gotovine, zlata i drugih plemenitih kovina, vezanih računa i vrijednosnica), uključujući osobito:

(a) račune i drugu financijsku imovinu u ime saveznih resora i ispostava SFRJ,

...

(c) deviznu imovinu ...“

...

ANEKS F OSTALA PRAVA, INTERESI I OBVEZE

...

Članak 2.

„Sva potraživanja prema SFRJ koja nisu uključena u ovaj Ugovor razmotrit će Stalni zajednički odbor osnovan na temelju članka 4. ovoga Ugovora. Države sljednice izvijestit će jedna drugu o takvim potraživanjima prema SFRJ.

ANEKS G PRIVATNA IMOVINA I STEČENA PRAVA

Članak 1.

Privatna imovina i stečena prava građana i drugih pravnih osoba SFRJ države sljednice štitiće se u skladu s odredbama ovog Aneksa.

Članak 2.

(1) (a) Prava na pokretnu i nepokretnu imovinu koja se nalazi u nekoj državi sljednici na koju su građani ili druge pravne osobe SFRJ imali pravo na dan 31. prosinca 1990. priznat će se, te će biti zaštićena i vraćena od te države u skladu s utvrđenim standardima i normama međunarodnog prava bez obzira na nacionalnost, državljanstvo, mjesto boravka ili prebivalište tih osoba. To uključuje osobe koje su, nakon 31. prosinca 1990. stekle državljanstvo ili mjesto boravka ili prebivalište u nekoj drugoj državi, a ne u državi sljednici. Osobe koje ne mogu ostvariti ova prava imaju pravo na naknadu u skladu s normama građanskog i međunarodnog prava.

(b) Bilo kakav navodni prijenos prava na pokretnu i nepokretnu imovinu učinjen nakon 31. prosinca 1990. i zaključen pod prisilom ili protivno pododjeljku (a) ovoga članka, bit će ništav.

...”

Članak 4.

„Države sljednice poduzet će mjere koje mogu zahtijevati opća načela prava ili su na drugi način pogodne za osiguranje učinkovite primjene načela iznijetih u ovome Aneksu, kao što je sklapanje dvostranih ugovora i obavještanje njihovih sudova i drugih nadležnih tijela.“

PRAVO

I. NAVODNA POVREDA ČLANKA 1. PROTOKOLA BR. 1 UZ KONVENCIJU

56. Podnositelj zahtjeva prigovorio je da je odbijanje domaćih vlasti da nalože povrat privremeno oduzetih svota koje su mu oduzele vlasti bivše SFRJ 28. siječnja 1991. bilo protivno njegovu pravu na mirno uživanje vlasništva. Pozvao se na članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju 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 međunarodnoga 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.“

A. Dopuštenost

57. Vlada je osporila dopuštenost prigovora tvrdeći da je *ratione materiae* nespojiv s odredbama Konvencije.

58. Sud utvrđuje da je pitanje spojivosti *ratione personae* 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 spojivosti *ratione personae* treba spojiti s ispitivanjem osnovanosti.

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

B. Osnovanost

1. Tvrđnje stranaka

(a) Podnositelj zahtjeva

60. Podnositelj zahtjeva tvrdio je da su mjerodavne hrvatske vlasti trebale obustaviti prekršajni postupak protiv njega jer je za prekršaj za koji je optužen nastupila zastara. Da su mjerodavna tijela donijela takvo rješenje, Hrvatska bi imala obvezu vratiti novac koji mu je oduzet. Odgovornost

tužene države upravo je u tome što hrvatske vlasti nisu obustavile prekršajni postupak i nisu vratile navedeni novac podnositelju zahtjeva.

61. Podnositelj zahtjeva nadalje je tvrdio da, čak i pod pretpostavkom da je Aneks G Ugovora o pitanjima sukcesije (vidi točku 55. ove presude) bio primjenjiv na njegov predmet, nije bio izravno primjenjiv, već je zahtijevao provedbene mjere u obliku zakonodavstva ili bilateralnih sporazuma (vidi izvadak iz presude Općinskog suda u Pakracu od 1. srpnja 2010. godine u točki 20. ove presude). Hrvatska je, dakle, imala obvezu donošenja provedbenog zakonodavstva ili sklapanja bilateralnih sporazuma s ciljem primjene Ugovora o pitanjima sukcesije. Potreba za ispunjavanjem te obveze bila je još hitnija s obzirom na to da je:

- Hrvatska prekinula sve prekršajne postupke u predmetima poput njegova do okončanja postupka sukcesije koji je uslijedio nakon raspada SFRJ (vidi točke 32. – 33. ove presude) i

- više od dvadeset i sedam godina prošlo otkad je Hrvatska proglasila svoju neovisnost od SFRJ (vidi točku 8. ove presude).

62. Po mišljenju podnositelja zahtjeva, s obzirom da Hrvatska do sada nije zaključila bilateralni ugovor sa Srbijom s ciljem reguliranja povrata sredstava položenih na račun bivšeg Saveznoga deviznog inspektorata u Beogradu, Hrvatska je bila odgovorna za povrat tih sredstava, bez obzira na činjenicu što novac nije bio u Hrvatskoj. Odgađanje hrvatskih vlasti u pogledu regulacije tog pitanja nije trebalo imati štetne učinke na hrvatske građane, uključujući podnositelja zahtjeva.

63. Podnositelj zahtjeva istaknuo je da je iz dopisa glavne devizne inspektorice Hrvatske Hrvatskoj narodnoj banci od 16. veljače i 2. ožujka 2005. (vidi točke 12. i 14. ove presude) bilo jasno da su hrvatske vlasti smatrale svojom obvezom vratiti oduzete svote u predmetima poput njegova.

64. Podnositelj zahtjeva zaključio je da, iz gore navedenih razloga (vidi točke 60. – 63.), nije morao tražiti povrat oduzetog novca od Srbije kako je navela Vlada (vidi točku 70. ove presude). Umjesto toga, Hrvatska je trebala donijeti rješenje o obustavi prekršajnog postupka protiv njega te mu vratiti oduzete svote.

(b) Vlada

65. Vlada je tvrdila da se navodna povreda ne može pripisati tuženoj državi zato što:

- se oduzimanje dogodilo 28. siječnja 1991., to jest prije nego što je Hrvatska proglasila neovisnost i prekinula sve veze s bivšom SFRJ (vidi točke 5. i 8. ove presude)

- su devize u vlasništvu podnositelja zahtjeva oduzele savezne vlasti (vidi točku 5. ove presude), a ne hrvatske vlasti, pri čemu se podrazumijeva da je, iako je Hrvatska u to vrijeme bila jedna od saveznih država bivše SFRJ, imala vlastita državna tijela odvojena od saveznih;

- je prekršajni postupak protiv podnositelja zahtjeva pokrenut pred saveznim tijelima u pogledu djela koje je definirano saveznim zakonodavstvom (vidi točke 6., 24. i 28. ove presude);

- su oduzeta sredstva smjesta bila položena na račun Saveznoga deviznog inspektorata u Beogradu (vidi točku 30. ove presude) te nisu nikada bila dostupna hrvatskim tijelima.

66. Vlada je nadalje navela da tužena država nije preuzela prekršajne postupke pokrenute pred bivšim Saveznim deviznim inspektoratom te da nikada nije donijela nikakve odluke tijekom takvih postupaka. Nadalje, Hrvatska nikada nije preuzela nikakve obveze za povrat sredstava oduzetih u vezi s takvim postupcima.

67. Da bi se osigurala pravna sigurnost te iz razloga što su spisi predmeta fizički bili u Hrvatskoj, tužena država je ipak donijela rješenja u prekršajnim postupcima koji su bili pokrenuti pred bivšim Saveznim deviznim inspektoratom, Odjelom u Zagrebu. S obzirom da su privremeno oduzeta sredstva bila u Beogradu, te s obzirom da su se ti predmeti odnosili na savezne prekršaje, tužena država donijela je jedino rješenje koje je mogla donijeti – da se postupci prekinu dok se to pitanje ne riješi s drugim državama sljednicama bivše SFRJ.

68. U odgovoru na tvrdnju podnositelja zahtjeva da bi, u slučaju da je država okončala postupak ili donijela rješenje o optužnom prijedlogu, on imao pravnu osnovu za potraživanje novca od Hrvatske (vidi točku 60. ove presude), Vlada je smatrala da bi u takvoj situaciji država doista preuzela odgovornost, barem prešutno, za povrat novca pojedincima, uključujući podnositelja zahtjeva. Međutim, država to nije učinila, već je umjesto toga izričito odgodila pitanje povrata novca dok okončanja postupka sukcesije (vidi točke 32. - 33. ove presude).

69. Vlada je nadalje tvrdila da je privremeno oduzet novac ostao privatno vlasništvo onih od kojih je oduzet dok rješenje o njegovu trajnom oduzimanju ne postane pravomoćno. Stoga Aneks C Ugovora o pitanjima sukcesije kojim su propisana pravila upravljanja distribucijom financijske imovine i obvezama bivše SFRJ nije bio mjerodavan u ovom predmetu (vidi točku 55. ove presude). Umjesto toga, mjerodavan je bio aneks Aneks G u koji se odnosi na pitanja privatnog vlasništva i stečenih prava (*ibid.*).

70. Pitanja obrađena u Aneksu G ne trebaju se rješavati multilateralno među svim državama sljednicama. To proizlazi iz teksta Aneksa G i dopisa od 16. ožujka 2005. hrvatskog predstavnika Odbora za raspodjelu financijske imovine i obveza bivše SFRJ (vidi točke 15., 20. i 55. ove presude). Konkretno, člankom 2. stavkom 1. (a) Aneksa G propisano je da privatno vlasništvo mora vratiti država sljednica na čijem se teritoriju nalazilo (vidi točku 55. ove presude). Stoga, s obzirom na to da se novac podnositelja zahtjeva privremeno oduzet 28. siječnja 1991. (vidi točku 5. ove presude) nalazi u današnjoj Srbiji, trebao je tražiti povrat svog novca od Srbije, a ne od Hrvatske.

71. Vlada je nadalje pojasnila da, zatraživši povrat privremeno oduzetih sredstava od ministra financija Srbije (vidi točku 13. ove presude), Hrvatska nije preuzela odgovornost za njihov povrat, već je samo nastojala pomoći svojim građanima u ostvarenju njihovih prava. Vlada je istaknula da ministar financija Srbije nije osporio dug te da je predložio da se povrat privremeno oduzetih sredstava rješava tijekom postupka sukcesije (vidi točku 16. ove presude).

72. Zaključno, Vlada je tvrdila da je jedina poveznica između tužene države i povrede kojoj je prigovoreno činjenica da je podnositelj zahtjeva hrvatski državljanin, što nije dovoljno da se navodna povreda pripíše Hrvatskoj.

73. Vlada je priznala da je hrvatsko pravo koje uređuje prekršaje (vidi točke 24. – 25., 31. i 40. – 45. ove presude), uključujući mjerodavne zakonske zastarne rokove (vidi točke 29. i 36. ove presude), primjenjivo u ovom predmetu (unatoč činjenici da je prekršaj za koji je podnositelj zahtjeva optužen bio definiran – a postupak je započeo – na temelju mjerodavnoga zakonodavstva bivše SFRJ). Međutim, to nije bilo presudno za pitanje mora li mu Hrvatska vratiti oduzeti novac. Obično su hrvatske vlasti, u predmetima u kojima su privremeno oduzele novac, taj novac morale vratiti ako je za prekršaj nastupila zastara (vidi točke 40. – 44. ove presude). Te bi vlasti to morale učiniti čak i ako nisu donijele rješenje o obustavi prekršajnog postupka jer se u takvim situacijama primjenjuju pravila građanskog prava o stjecanju bez osnove (vidi točke 46. – 47. ove presude). Međutim, stjecanje bez osnove podrazumijeva prijenos predmeta ili dijela nečijeg vlasništva nekome drugom, bez opravdanja; u takvim ih je slučajevima primatelj obavezan vratiti. U predmetu podnositelja zahtjeva oduzeti novac nije bio prebačen u Hrvatsku jer su ga oduzele bivše savezne vlasti te je ostao na bankovnom računu u Srbiji. Dakle, Hrvatska nije mogla biti obvezna vratiti ga unatoč tomu što je za prekršaj za koji je podnositelj zahtjeva bio optužen doista nastupila zastara (vidi točke 29. i 36. ove presude).

74. S obzirom na prethodno navedeno, Vlada je tvrdila da je odbijanje domaćih sudova da nalože povrat privremeno oduzetih iznosa koje su podnositelju zahtjeva oduzele vlasti bivše SFRJ 28. siječnja 1991. bilo zakonito, težilo legitimnom cilju, u općem interesu te da podnositelju zahtjeva nije bio nametnut prekomjeran teret, posebice u pogledu mogućnosti (o kojoj je bio obaviješten – vidi točku 18. ove presude) traženja povrata tih iznosa od Srbije.

2. Ocjena Suda

(a) O pitanju može li se povreda kojoj se prigovara pripisati tuženoj državi

75. Sud prvo primjećuje da među strankama nije bilo sporno da su devize koje su dana 28. siječnja 1991. godine oduzele carinske vlasti bivše

SFRJ pripadale podnositelju zahtjeva. Isto tako, obje su se stranke složile da je oduzimanje sredstava bilo samo privremeno te da je novac stoga ostao vlasništvo podnositelja zahtjeva do danas (vidi točke 60. - 64. i 69. ove presude).

76. Nadalje, Vlada je također priznala da je hrvatsko pravo koje uređuje prekršaje – uključujući mjerodavne zakonske zastarne rokove – primjenjivo u ovom predmetu i da je za prekršaj za koji je podnositelj zahtjeva optužen nastupila zastara (vidi točku 73. ove presude).

77. Vlada je unatoč tomu tvrdila da navodna povreda nije mogla biti pripisana tuženoj državi jer je nastala iz radnji koje su poduzele savezne vlasti bivše SFRJ prije nego što je Hrvatska proglasila neovisnost (vidi točku 65. ove presude) te zato što Hrvatska nije preuzela prekršajne postupke koje su bivše savezne vlasti poduzele protiv podnositelja zahtjeva (vidi točku 66. ove presude).

78. S tim u vezi Sud prvo primjećuje da podnositelj zahtjeva nije prigovorio samom privremenom oduzimanju sredstava, već je prigovorio nemogućnosti povrata oduzetih iznosa nakon što je za prekršaj za koji je optužen nastupila zastara (vidi stavke 56. i 60. - 64. ove presude).

79. Nadalje, u pogledu brojnih dokaza koji uvjeravaju u suprotno, Sud smatra neuvjerljivim tvrdnju Vlade da Hrvatska nije preuzela prekršajne postupke pokrenute pred Saveznim deviznim inspektoratom, Odjelom u Zagrebu, uključujući i one protiv podnositelja zahtjeva (vidi točku 66. ove presude). Naime, i Uredba Vlade od 13. studenoga 1992. godine i Zakon o prekidu prekršajnog postupka – oboje u svojim poglavljima i odredbama – upućuju na to da je takve postupke preuzela Hrvatska (vidi točke 32.-33., ove presude). Osim toga, ako Hrvatska nije preuzela te postupke, teško je razumjeti kako je ipak mogla regulirati njihovo provođenje dvama zakonodavnim aktima te Zakonom o deviznom poslovanju iz 1993. godine (vidi točku 39. ove presude). Štoviše, različita hrvatska (financijska) tijela, u prepisci među sobom i sa srpskim ministrom financija, upućuju na to da je Hrvatska preuzela takve postupke (vidi točke 12.-14. ove presude).

80. Stoga, nakon što je ustanovio da je Hrvatska preuzela prekršajni postupak protiv podnositelja zahtjeva, Sud dalje zamjećuje da je taj postupak najprije prekinut zakonodavnim aktom/uredbom Vlade 13. studenog 1992., a zatim ponovno 3. prosinca 1993. zakonodavnim aktom Hrvatskog sabora do okončanja postupka sukcesije nakon raspada SFRJ (vidi točke 32. - 33. ove presude); zapravo su ostali prekinuti do danas. Prekid postupka poremetio je uobičajeni razvoj postupka te možda spriječio mjerodavne hrvatske vlasti da osude ili oslobode podnositelja zahtjeva zato što je, zbog protoka vremena, za prekršaj za koji je optužen nastupila zastara, kako je priznala Vlada (vidi točku 73. ove presude). Čini se da je rok zastare istekao, najkasnije 28. siječnja 1997. (vidi točke 29. i 36. ove presude), što je više od pet godina nakon proglašenja neovisnosti Republike Hrvatske (vidi točku 8. ove presude).

81. Na temelju hrvatskog i srpskog prava, ako je za prekršaj nastupila zastara, privremeno oduzeta imovina mora se vratiti (vidi točke 40. - 44. i 51. - 53. ove presude). Vlada je navela da bi na temelju hrvatskoga prava takva obveza postojala čak i da mjerodavna vlast nije donijela rješenje o obustavi prekršajnog postupka jer se u takvoj situaciji primjenjuju pravila građanskog prava o stjecanju bez osnove (vidi točke 46. - 47. i 73. ove presude).

82. S obzirom da je, na temelju pravila o stjecanju bez osnove, primatelj obvezan vratiti primljena sredstva (vidi točke 46. - 47. ove presude) i zato što je u predmetu podnositelja zahtjeva novac ostao na računu u Srbiji, Vlada je tvrdila da obveza povrata novca podnositelju zahtjeva nije bila na hrvatskim, već na srpskim vlastima (vidi točku 73. ove presude). Stoga je Vlada tvrdila da je podnositelj zahtjeva trebao podnijeti tužbu pred sudovima u Srbiji (vidi točke 70. i 74. ove presude).

83. U tom pogledu Sud primjećuje da, suprotno Vladinoj tvrdnji (vidi točke 73. i 81. ove presude), iz sudske prakse hrvatskoga Vrhovnog suda (vidi točku 51. ove presude) proizlazi da obveza vraćanja privremeno oduzetih iznosa može nastupiti tek nakon što je mjerodavna vlast donijela pravomoćno rješenje o obustavi prekršajnog postupka na temelju toga što je za dotični prekršaj nastupila zastara. Takvo rješenje nije moglo biti doneseno u predmetu podnositelja zahtjeva jer je prekršajni postupak prekinut (dvama uzastopnim zakonodavnim aktima hrvatskih vlasti) od 13. studenoga 1992. godine do okončanja postupka sukcesije.

84. Ovaj produljeni prekid postupka stoga je spriječio podnositelja zahtjeva da zatraži povrat privremeno oduzetih iznosa i od hrvatskih i od srpskih vlasti, kojima bi u odlučivanju o predmetu bilo potrebno takvo rješenje kao dokaz da, prema hrvatskom zakonu, oduzimanje njegova novca više nije bilo opravdano.

85. Zaključno:

- hrvatske vlasti preuzele su prekršajni postupak protiv podnositelja zahtjeva od prijašnjih saveznih vlasti bivše SFRJ (vidi točku 79. ove presude);

- od toga trenutka postupak je vođen u skladu s hrvatskim materijalnim i postupovnim pravom koje uređuje prekršaje (vidi točke 24.-25., 31., 40. - 45. i 73. ove presude);

- taj postupak prekinule su hrvatske vlasti te je ostao prekinut do danas, zbog čega je za prekršaj za koji je podnositelj zahtjeva optužen nastupila zastara (vidi točku 80. ove presude);

- na temelju hrvatskog i srpskog prava privremeno oduzeti predmeti moraju se vratiti kada za predmetni prekršaj nastupi zastara (vidi točke 40. - 44., 51. - 53. i 81. ove presude) i

- prekid postupka koji je nametnulo hrvatsko zakonodavstvo sprječavao je mjerodavne vlasti u donošenju rješenja o obustavi prekršajnog postupka protiv podnositelja zahtjeva, što ga je spriječilo u ostvarivanju povrata

privremeno oduzetog novca i od hrvatskih i od srpskih vlasti (vidi točku 84. ove presude).

86. Po mišljenju Suda ti su elementi dovoljni za donošenje zaključka da se situacija na koju je prigovorio podnositelj zahtjeva može pripisati hrvatskim vlastima, pri čemu se podrazumijeva da Srbija nije jedna od stranaka u postupku koji je podnositelj zahtjeva pokrenuo pred Sudom te da se Sud stoga ne može izjasniti o pitanju može li i Srbija biti odgovorna za tu situaciju.

87. S obzirom na navedeni zaključak, prigovor Vlade u pogledu nedopuštenosti *ratione personae* (vidi točke 57.- 58. ove presude) mora se odbaciti.

88. Stoga je jedino pitanje koje se treba ispitati jesu li produljeni prekid prekršajnog postupka protiv podnositelja zahtjeva te njegova posljedična nemogućnost povrata privremeno oduzetih iznosa bili u skladu s člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

(b) U vezi s pitanjem je li produljena nemogućnost podnositelja zahtjeva da vrati privremeno oduzeti novac bila u skladu s člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju

89. Sud primjećuje da Vlada nije osporila da je predmetno oduzimanje sredstava bilo privremenoga karaktera te da stoga ne predstavlja lišavanje vlasništva (usporedi, suprotno tome s predmetom *Mladost Turist a. d.*, gore citirano, stavci 34. i 49. – 50., u kojem je Sud utvrdio da je prigovor društva podnositelja zahtjeva nedopušten kao nespojiv *ratione temporis* u dijelu koji se odnosi na navodno lišavanje vlasništva). Isto tako, Vlada nije prigovorila da je oduzeti novac pripadao podnositelju zahtjeva te da je do danas ostao vlasništvom podnositelja zahtjeva (vidi točke 69. i 75. ove presude). Sud stoga smatra da je utvrđeno kako oduzeti novac predstavlja „vlasništvo“ podnositelja zahtjeva u smislu članka 1. Protokola br. 1.

90. Kako je Sud više puta utvrdio, članak 1. Protokola br. 1 sadrži tri pravila: prvo pravilo, navedeno u prvoj rečenici prve točke, općenite je naravi i artikulira načelo mirnog uživanja vlasništva; drugo pravilo, sadržano u drugoj rečenici prve točke, obuhvaća lišavanje vlasništva i postavlja određene uvjete; treće pravilo, navedeno u drugoj točki, prepoznaje da države imaju pravo, između ostalog, kontrolirati uporabu vlasništva u skladu s općim interesom. Drugo i treće pravilo, koja se odnose na posebne slučajeve miješanja u pravo na mirno uživanje vlasništva, trebaju se tumačiti u svjetlu općeg načela postavljenog u prvom pravilu (vidi, među drugim izvorima prava, predmet *Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije, Slovenije i bivše Jugoslavenske Republike Makedonije* [VV], br. 60642/08, stavak 98., ECHR 2014.). S obzirom na to da podnositelj zahtjeva nije bio u mogućnosti koristiti se novcem koji mu je privremeno oduzet više od trideset godina te imajući u vidu svoju sudsku praksu u pogledu takvog predmeta (vidi *Ališić i drugi*, gore citirano, stavak

99.), Sud smatra da se produljena nemogućnost podnositelja zahtjeva da ostvari povrat tog novca treba ispitati u svjetlu općeg načela izloženog u prvom pravilu članka 1. Protokola br. 1.

91. Nadalje, Sud ne smatra potrebnim kategorizirati tu nemogućnost kao miješanje, neispunjenje pozitivnih obveza države na temelju članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju ili oboje (vidi, *mutatis mutandi*, *Ališić i drugi*, gore citirano, stavak 102.). Neovisno o kategoriji pod koju spada, Sud mora ispitati je li ta nemogućnost bila u skladu s tim člankom – naime, je li bila zakonita, je li težila cilju koji je bio u općem interesu i je li postignuta „pravična ravnoteža“ između općeg interesa o kojemu je riječ i vlasničkih prava podnositelja zahtjeva.

(i) *Zakonitost*

92. U pogledu pitanja je li nemogućnost povrata novca zbog prekida prekršajnog postupka protiv podnositelja zakona u skladu sa zakonom, Sud zamjećuje da nije bilo spora među strankama u vezi s time je li se u ovom predmetu poštovalo načelo zakonitosti. Sud ne vidi razlog zbog kojega bi trebao smatrati drukčije jer se prekid postupka temeljio na Uredbi Vlade od 13. studenoga 1992. te Zakonu o prekidu prekršajnog postupka (vidi točke 32. - 33. ove presude).

(ii) *Cilj u općem interesu i pravična ravnoteža*

93. Imajući u vidu svoju sudsku praksu u sličnim predmetima (vidi *Ališić i drugi*, gore citirano, stavci 106. – 107.) te široku slobodu procjene koju države uživaju u provedbi gospodarske politike, Sud je spreman prihvatiti da je, odgađanjem vraćanja privremeno oduzetih iznosa položenih na računima izvan njegova teritorija do okončanja procesa sukcesije bivše SFRJ te podjele imovine bivše federacije, tužena država težila cilju koji je bio u općem interesu, posebice tome da se zaštite javni proračun i nacionalno gospodarstvo.

94. Iako određena odgađanja mogu biti opravdana u iznimnim okolnostima, Sud je utvrdio da je podnositelj zahtjeva bio prisiljen čekati predugo. Štoviše, Sud ponavlja da je produljeni prekid postupka spriječio podnositelja zahtjeva da zatraži povrat privremeno oduzetih iznosa ne samo od hrvatskih, već i od srpskih vlasti (vidi točku 84. ove presude). Sprječavanje podnositelja zahtjeva da traži povrat tog novca od Srbije teško se može opravdati gore navedenim ciljem zaštite javnog proračuna te nacionalnoga gospodarstva (vidi točku 93. ove presude).

95. Sud dalje upućuje na predmet *Ališić i drugi* (gore citirano, stavak 123.), u kojem je primijetio da pregovori u vezi sa sukcesijom nisu spriječili države sljednice od poduzimanja mjera na nacionalnoj razini s ciljem zaštite interesa pojedinaca koji spadaju pod njihove jurisdikcije. U tom je predmetu Sud primijetio da je Hrvatska otplatila veliki dio „stare“ devizne štednje

svojih građana u zagrebačkoj podružnici Ljubljanske banke. Za potrebe ovog predmeta Sud također smatra važnim da je Hrvatska također preuzela odgovornost za štetu koju su prouzročile vlasti bivše SFRJ u mjeri u kojoj je bila u najbližoj vezi sa štetom – točnije, protupravni čin nastao je na njezinom teritoriju, a žrtva je hrvatske nacionalnosti (vidi točke 48. - 50. ove presude). To pokazuje da su rješenja pronađena vezano za neke kategorije pojedinaca na čija je prava utjecao raspad bivše SFRJ, no ne i za ovog podnositelja zahtjeva (vidi, *mutatis mutandis*, *Ališić i drugi*, gore citirano).

96. Sud stoga nije uvjeren da su hrvatske vlasti, bez obzira na njihovu široku slobodu procjene (vidi točku 93. ove presude), postigle pravičnu ravnotežu između općeg interesa zajednice i prava vlasništva podnositelja zahtjeva koji je morao podnijeti nerazmjern teret (vidi, *mutatis mutandis*, *Ališić i drugi*, gore citirano, stavak 124.).

97. Prethodno navedena razmatranja dostatna su Sudu da zaključi da je došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju u ovom predmetu.

II. PRIMJENA ČLANKA 41. KONVENCIJE

98. Člankom 41. Konvencije predviđeno je:

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

A. Šteta

99. Podnositelj zahtjeva potraživao je 2.218,50 eura (EUR) te 100 američkih dolara (USD) zajedno sa zakonskim zateznim kamatama koje teku od 15. svibnja 2008. godine (vidi točku 19. ove presude), u pogledu materijalne štete. Potraživao je i 10.000,00 kuna (HRK) na ime naknade nematerijalne štete.

100. Vlada je osporila ta potraživanja.

101. Što se tiče zahtjeva podnositelja za naknadu materijalne štete u pogledu zakonskih zateznih kamata, Sud napominje da podnositelj zahtjeva nije naveo iznos koji potražuje, mjerodavnu kamatnu stopu ni način obračuna tih kamata. Stoga mu ne dodjeljuje nikakav iznos po toj osnovi.

102. Što se tiče ostatka zahtjeva podnositelja za materijalnu štetu, Sud ponavlja da je povreda članka 1. Protokola br. 1 utvrđena u ovom predmetu jer je produljeni prekid postupka koju su nametnule hrvatske vlasti spriječila podnositelja zahtjeva da zatraži povrat privremeno oduzetih iznosa i od hrvatskih i od srpskih vlasti (vidi točke 84. i 94. ove presude). S obzirom na to, Sud smatra da ne postoji izravna uzročna veza između toga dijela zahtjeva podnositelja za naknadu materijalne štete i utvrđene povrede.

103. S druge strane, Sud smatra da je podnositelj zahtjeva zasigurno pretrpio nematerijalnu štetu. Odlučujući na pravičnoj osnovi, dosuđuje mu iznos od 1.327,00 eura po toj osnovi, uvećan za sve poreze koji bi mogli biti obračunati na taj iznos.

B. Troškovi i izdatci

104. Podnositelj zahtjeva potraživao je i 3.500,00 eura zajedno sa zakonskim zateznim kamatama tekućima od 11. svibnja 2011. (vidi točku 21. ove presude) te 29.400,00 HRK na ime troškova i izdataka nastalih pred domaćim sudovima i pred ovim Sudom.

105. Vlada je osporila ta potraživanja.

106. 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 4.365,00 EUR, koji obuhvaća troškove po svim osnovama.

C. Zatezna kamata

107. 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* prigovor Vlade o nedopuštenosti *ratione personae* te ga odbacuje;
2. *utvrđuje* da je zahtjev dopušten;
3. *presuđuje* da je došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju
4. *presuđuje*,
 - (a) da tužena država treba isplatiti podnositelju zahtjeva, u roku od tri mjeseca od datuma kada presuda postane konačna u skladu s člankom 44. stavkom 2. Konvencije, sljedeće iznose:
 - (i) 1.327 EUR (tisuću tristo dvadeset sedam eura) na ime neimovinske štete, koji iznos je potrebno preračunati u hrvatske kune prema tečaju važećem na dan namirenja, uz sve poreze koji bi mogli biti obračunati;

PRESUDA ZAKLAN protiv HRVATSKE

- (ii) 4.365,00 EUR (četiri tisuće tristo šezdeset pet eura) na ime naknade troškova i izdataka, koji iznos je potrebno preračunati u hrvatske kune prema tečaju važećem na dan namirenja, uz sve poreze koji bi se mogli zaračunati podnositelju zahtjeva;
- (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;

5. odbija preostali dio zahtjeva podnositelja za pravednom naknadom.

Sastavljeno na engleskome jeziku i otposlano u pisanom obliku dana 16. prosinca 2021. u skladu s pravilom 77. stavcima 2. i 3. Poslovnika suda.

Liv Tigerstedt
Zamjenica tajnice

Péter Paczolay
Predsjednik

© 2022 *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 redakciju istoga.