



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
URED ZASTUPNIKA REPUBLIKE HRVATSKE
PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA
Zagreb, 9. veljače 2021.

Analiza presude

Čakarević protiv Hrvatske
zahtjev br. 48921/13

povreda čl. 1. Protokola 1. uz Konvenciju – zaštita vlasništva

Zahtijevanje povrata prekomjerno uplaćenog iznosa naknade za vrijeme nezaposlenosti od korisnika kojemu je naknada isplaćena isključivo zbog propusta domaćeg tijela, predstavlja povredu njegovog prava na mirno uživanje vlasništva iz čl.1. Protokola br. 1. uz Konvenciju.

Europski sud za ljudska prava (dalje: Europski sud), zasjedajući u vijeću od 7 sudaca, 26. travnja 2020., donio je presudu kojom je utvrdio da je Republika Hrvatska podnositeljici nametnula prekomjeran pojedinačan teret iz čega slijedi da je došlo do povrede prava na mirno uživanje vlasništva.

Nakon raskida radnog odnosa, Hrvatski zavod za zapošljavanje (dalje: „HZZ“) je odobrio podnositeljici pravo na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti. Na njezin zahtjev, pravo na novčanu naknadu obnovljeno je 1997. godine zbog privremene nesposobnosti za rad. U rješenju kojim je obnovljeno pravo na naknadu HZZ nije izričito odredio rok do kojega je podnositeljica ovlaštena primati naknadu, no prema mjerodavnim zakonskim odredbama taj rok nije mogao biti duži od 12 mjeseci. Suprotno zakonskim odredbama, naknada joj je na temelju tog rješenja isplaćivana do 2001. godine. Naknadnim rješenjima HZZ je prvobitno utvrdio da je podnositeljici pravo na naknadu prestalo još 1998. godine te da ona mora vratiti nepripadajuće iznose naknada isplaćenih u razdoblju od 1998. do 2001. godine. Protiv oba rješenja podnositeljica zahtjeva je uložila žalbu, a protiv odbijajućih drugostupanjskih rješenja pokrenula je i upravni spor osporivši osnovanost odluke o ukidanju prava na novčanu naknadu te obvezu da vrati iznose naknada primljene u razdoblju od 1998. do 2001. godine. Dvjestu odlukama iz 2004. godine Upravni sud je odbio tužbu podnositeljice u odnosu na neosnovanost rješenja o ukidanju novčane naknade prihvativši tvrdnje i zaključke upravnih tijela o tom pitanju, dok je rješenje kojim se podnositeljici nalaže vraćanje primljenih iznosa naknada ukinuo te stranke uputio da svoje zahtjeve ostvare u parničnom postupku. Nakon neuspješne izvansudske nagodbe HZZ je 2005. godine protiv podnositeljice podnio tužbu zbog stjecanja bez osnove. Iako je prvostupanjski sud odbio tužbeni zahtjev kao neosnovan, drugostupanjski sud je preinačio prvostupanjsku presudu i podnositeljici naložio vraćanje nepripadajućih iznosa naknade zajedno sa zateznim kamatama. Revizija i ustavne tužbe podnositeljice su odbačene. Radi namirenja tražbine, protiv podnositeljice je pokrenut ovršni postupak koji, iako je bio u tijeku u vrijeme pokretanja postupka pred Europskim sudom, nije polučio nikakve rezultate jer

je podnositeljica zahtjeva bila nezaposlena, nije imala prihoda, nekretnina, motorno vozilo niti aktivan bankovni račun.

Pred Europskim sudom podnositeljica je prigovorila da je pravomoćna odluka parničnog suda kojom joj je naloženo vraćanje pripadajućih iznosa novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti zajedno sa zateznom kamatom rezultirala lišenjem njezina prava vlasništva. Usprkos tome, Europski sud, kao gospodar postupka, odlučio je ispitati i upravne postupke u kojima se raspravljalo o naknadi za nezaposlene. Tome je tako jer su ti postupci dijelom vođeni usporedno s parničnim postupkom protiv podnositeljice zbog stjecanja bez osnove i s njim su usko povezani, te je Europski sud razmotrio sve okolnosti kako bi procijenio ispunjava li obveza podnositeljice da državi vrati novac koji nije trebala dobiti zahtjeve članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

Ispitujući dopuštenost zahtjeva podnositeljice Europski sud je prvo razmotrio je li podnositeljica zahtjeva stekla pravo na materijalni interes zaštićen člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Europski sud je ponovio da pojam „vlasništva“ ima autonomno značenje u konvencijskom sustavu. U određenim okolnostima i „legitimno očekivanje“ stjecanja vlasništva, ako je ono konkretnijeg karaktera od nade i ako je utemeljeno na zakonskoj odredbi ili pravnom aktu može uživati zaštitu iz predmetnog članka ([Belane Nagy protiv Mađarske](#) [VV], stavak 74.). Puka činjenica da pravo vlasništva podliježe opozivu u određenim okolnostima ne znači da ono ne predstavlja „vlasništvo“ u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju ([Beyeler protiv Italije](#) [VV], stavak 105., [Krstić protiv Srbije](#), stavak 83.).

Primjenjujući navedena načela na ovaj predmet, Europski sud je zaključio da sljedeće okolnosti upućuju na to da je podnositeljica imala „legitimno očekivanje“ da će moći zadržati sredstva koja je primila kao novčanu naknadu za nezaposlene:

- podnositeljica ni na koji način nije pridonijela spornoj situaciji u kojoj joj je isplata naknada nastavljena izvan važećeg zakonskog roka;
- nije osporeno da je podnositeljica u dobroj vjeri primila sporne novčane naknade;
- u upravnoj odluci temeljem koje je podnositeljica primala isplate nije bilo izričito navedeno da će prema odgovarajućim zakonskim odredbama to pravo prestati važiti protekom 12 mjeseci;
- nakon isteka zakonskog vremenskog roka za isplatu naknade od 12 mjeseci, nadležna tijela su još gotovo tri godine nastavila isplaćivati naknadu.

Nadalje, s obzirom da među strankama nije bilo sporno da presuda donesena u parničnom postupku predstavlja miješanje u prava podnositeljice zahtjeva zaštićena člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, Europski sud je pristupio ocjeni je li predmetno miješanje bilo propisano zakonom, je li težilo postizanju legitimnog cilja i je li postojala razmjernost između primijenjenih sredstava i očekivanog cilja. No iako je Europski sud utvrdio da je predmetno miješanje težilo legitimnom cilju te je pitanje zakonitosti miješanja ostavio otvorenim, presudnom se pokazala ocjena razmjernosti.

U tom smislu polazno razmatranje Europskog suda bilo je utemeljeno na činjenici da se isplata podnositeljici naknade koja joj ne pripada može pripisati isključivoj pogrešci državnih vlasti. Stoga je i sloboda procjene uža u predmetima kao što je ovaj, koji proizlaze iz isključive greške državnih vlasti jer kada postoji pitanje od javnog ili općeg interesa, dužnost je javnih vlasti da postupaju na vrijeme, na prikladan i dosljedan način ([Tunnel Report Limited protiv Francuske](#), stavak 39.). Analizirajući postupanje stranaka u postupku kako bi istražio stvarnu

situaciju na koju se odnosi prigovor podnositeljice Europski sud je primijetio da ničime nije dokazano da je podnositeljica svojim postupanjem doprinijela primitku naknade po proteku zakonom propisanog roka, bilo dostavljanjem netočnih podataka bilo na drugi način suprotan dobroj vjeri. S druge strane postupanje državnih vlasti bilo je potpuno oprečno načelu dobrog upravljanja ([Moskal protiv Poljske](#), stavak 72.). Prvotno je HZZ učinio pogrešku propustivši u svojoj odluci iz 1997. godine definirati razdoblje u kojem podnositeljica ima pravo na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti, a onda se dodatno još predmetna naknada podnositeljici isplaćivala u razdoblju od gotovo tri godine nakon isteka najdužeg propisanog roka. Razmatrajući teret koji je nametnut podnositeljici, Europski sud je istaknuo da nije utvrđena nikakva odgovornost države te da je cjelokupno financijsko opterećenje ispravljanja greške koju su počinile državne vlasti podnositeljica trebala snositi sama. Konačno, Europski sud je istaknuo da su nacionalni sudovi pri donošenju odluka o stjecanju bez osnove propustili uzeti u obzir osobnu i ekonomsku situaciju podnositeljice iz koje je razvidno da bilo kakva naplata duga ugrozila njezinu osnovnu egzistenciju.

Sukladno svemu navedenom Europski sud je utvrdio da je u okolnostima ovog predmeta došlo do povrede članak 1. Protokola br.1 uz Konvenciju jer je podnositeljici nametnut prekomjeran individualan teret.

Za utvrđenu povredu Europski sud je podnositeljici zahtjeva dosudio pravednu naknadu u iznosu od 2.600,00 eura na ime neimovinske štete, te dodatnih 2.130,00 eura na ime troškova i izdataka.

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