

IGOR MARTINOVIĆ\*, IVA PARENTA\*\*

## Privremeno oduzimanje predmeta kao policijska ovlast i dokazna radnja: nedorečena zakonska rješenja u kontekstu ustavnih i europskih standarda

### *Sažetak*

*Privremeno oduzimanje predmeta česta je radnja u policijskoj i sudskoj praksi, no pri njezinu se poduzimanju nerijetko pojavljuju prijepori. Oni su posljedica okolnosti da je privremeno oduzimanje predmeta podnormirano, propisano različitim zakonima i rijetko teorijski obrađivano iako se njime, ponekad i vrlo snažno, zadire u pravo vlasništva kao jedno od temeljnih ljudskih prava, koje je propisano u čl. 48. Ustava i u čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. U radu se pokazuje da postojeći pravni okvir, na način na koji je propisan Zakonom o policijskim poslovima i ovlastima i Zakonom o kaznenom postupku, ima određenih manjkavosti i nedosljednosti zbog kojih je primjenjivač norme dužan izravno primjenjivati norme nadzakonskog karaktera i provoditi odvagivanje suprotstavljenih prava i interesa. To je odvagivanje moguće jer je vlasništvo derogabilno pravo, no samo ako se provodi u skladu s načelom razmjernosti, koje nalaže da svako ograničenje prava vlasništva mora biti razmjerno cilju koji se njime želi postići. Temeljni je cilj ovoga rada dati državnim tijelima pravno utemeljeni okvir za odlučivanje u spornim slučajevim; a u završnom se dijelu rada daju prijedlozi de lege ferenda po uzoru na srodne kontinentalne pravne poretke.*

**Ključne riječi:** *privremeno oduzimanje predmeta, Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, Zakon o kaznenom postupku, pravo vlasništva.*

---

\* izv. prof. dr. sc. Igor Martinović, Pravni fakultet u Rijeci.

\*\* Iva Parenta, mag. iur., Pravni fakultet u Rijeci.

## 1. UVOD

Mnoštvo je različitih zakona koji ovlašćuju državna tijela da privremeno oduzmu predmet, npr. Zakon o Državnom inspektoratu, Zakon o nabavi i posjedovanju oružja građana, Zakon o poreznoj upravi, Zakon o carinskoj službi, Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o Financijskom inspektoratu, Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Zakon o Obalnoj straži Republike Hrvatske, Zakon o vodama, Zakon o kreditnim institucijama, Zakon o policijskim poslovima i ovlastima (u daljnjem tekstu: ZPPO),<sup>1</sup> Zakon o kaznenom postupku (u daljnjem tekstu: ZKP)<sup>2</sup> itd. *Ratio legis* privremenog oduzimanja predmeta u svim tim slučajevima nije jednak: u nekim je slučajevima državnim tijelima ta ovlast dana kako bi se spriječilo potencijalno izazivanje štete opasnim predmetom, u drugima kako bi se omogućilo utvrđenje činjenica u nekom već postojećem ili tek predstojećem postupku, a u pojedinim je slučajevima teško uopće i razaznati razloge koji su zakonodavca nagnali da propiše tu ovlast. S obzirom na raznovrsnost navedenih svrha privremenog oduzimanja predmeta, a i općih svrha različitih propisa koji tu radnju propisuju, bespredmetno bi bilo sve te slučajeve svoditi pod zajednički nazivnik i obrađivati ih u jednom radu. Stoga će se ovaj rad ograničiti na privremeno oduzimanje predmeta kao policijsku ovlast (propisanu Zakonom o policijskim poslovima i ovlastima) te kao dokaznu radnju u kaznenom i prekršajnom postupku (propisanu Zakonom o kaznenom postupku, koji se u pogledu pravila privremenog oduzimanja predmeta primjenjuje i u prekršajnom postupku, sukladno s odredbom čl. 174. Prekršajnog zakona koji upućuje na „smislenu primjenu“ ZKP-a).

Prije negoli se prijeđe na analizu odgovarajućih odredaba ZPPO-a i ZKP-a, već uvodno treba naglasiti da je svakoj pojedinoj radnji privremenog oduzimanja predmeta, usprkos normativnim specifičnostima svake od njih, nešto zajedničko: riječ je o radnji kojom se ozbiljno zadire u jedno od temeljnih ljudskih prava – pravo vlasništva zajamčeno odredbom članka 48. Ustava RH<sup>3</sup> te odredbom članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje u tekstu: EKLJP).<sup>4</sup> To pravo, doduše, nije apsolutno – kao što to nije ni većina drugih ustavno ili konvencijski zajamčenih prava – nego je derogabilno, tj. može se ograničiti, ali isključivo u slučajevima i pod uvjetima propisanim zakonom, a i to samo unutar okvira koji su postavljeni ustavnopravnim načelom razmjernosti sukladno kojem svako ograničenje prava mora biti „razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju“ (čl. 16. st. 2. Ustava). Tako ZPPO to načelo spominje kada propisuje da se pri izdavanju naloga i zapovijedi za obavljanje policijskog posla mora imati u vidu „razmjer između povoda i cilja obavljanja policijskog posla“ (čl. 4. st. 2.), a to načelo mora imati na umu i policijski službenik koji taj posao obavlja, razmatrajući pritom „razmjer između ovlasti koju primjenjuje i svrhe obavljanja policijskog posla“ (čl. 5. st. 1.). Tu misao dalje razvija odredba koja policijskom službeniku nalaže da uvijek primijeni onu policijsku ovlast „kojom se u najmanjoj mjeri zadire u slobode i prava čovjeka, a postiže svrha obavljanja policijskog posla“ (čl. 5. st. 2.). I odredbe koje reguliraju uporabu sredstava prisile započinju slično formuliranim načelom razmjernosti (čl. 83.). U ZKP-u je temeljna odredba koja sadržava načelo razmjernosti čl. 4. st. 1., sukladno kojoj svaka radnja ili mjera ograničenja slobode ili

<sup>1</sup> Narodne novine 76/09., 92/14., 70/19.

<sup>2</sup> Narodne novine 152/08., 76/09., 80/11., 121/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17., 126/19., 126/19.

<sup>3</sup> Narodne novine 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.

<sup>4</sup> Narodne novine – Međunarodni ugovori 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10.

prava „mora biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju“, a načelo razmjernosti odražava se i u zajedničkoj odredbi (čl. 95. st. 1. i 2.) zakonske glave kojom se uređuju mjere osiguranja prisutnosti okrivljenika i druge mjere opreza, kao i u općim odredbama o istražnom zatvoru (čl. 122. st. 2.).

Ustavni rang načela razmjernosti, kao i opstojnost cijele plejade odredaba različitih zakona koje to načelo ponavljaju, produbljuju, nadograđuju i kontekstualiziraju, nesporno ukazuju na izuzetno značenje tog načela za cijeli pravni poredak, a samim time i za slučajeve kada u policijskom postupanju te kaznenom i prekršajnom postupku državna tijela privremeno oduzimaju predmet čime ograničavaju pravo vlasništva u ime nekih drugih – po procjeni zakonodavca ili primjenjivača norme važnijih – društvenih svrha. To je načelo važno naročito u kontekstu radnje privremenog oduzimanja predmeta jer je ona i u ZPPO-u i u ZKP-u značajno podnormirana, zbog čega primjenjivač norme (policijski službenik, državni odvjetnik, sudac itd.) do odgovora na mnoga praktično važna pitanja ne može doći samo na temelju gramatičkog i logičkog tumačenja, već mu – suočenom sa zakonskim prazninama – ne preostaje drugo nego posegnuti za teleološkim promišljanjima, pazeći pritom na ustavne i konvencijske standarde.

Daljnji izazov u primjeni privremenog oduzimanja predmeta predstavlja Direktiva 2014/42/EU o zamrzavanju i oduzimanju predmeta i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima u Europskoj uniji: ona se, doduše, primjenjuje samo na ograničeni broj kaznenih djela propisanih u čl. 3. te Direktive, no i u tim uskim okvirima ukazuje na zakonodavčeve propuste u uređenju privremenog oduzimanja predmeta koje treba ispraviti *de lege ferenda*, ali koja je i *de lege lata* relevantna u onom obujmu u kojem direktive imaju izravan horizontalni učinak u slučaju nepostojećih ili manjkavih nacionalnih provedbenih propisa.

## **2. NORMATIVNI OKVIR PRIVREMENOG ODUZIMANJA PREDMETA: OTVORENA PITANJA I ZAKONSKE PRAZNINE**

### **2.1. Privremeno oduzimanje predmeta kao policijska ovlast**

Privremeno oduzimanje predmeta uređeno je kao policijska ovlast u čl. 58.-61. ZPPO-a. Sukladno sa čl. 59., tu ovlast policijski službenik ima u sljedećim slučajevima: (1) kad je vjerojatno da je predmet namijenjen za počinjenje kaznenog djela ili pribavljen počinjenjem kaznenog djela ili prekršaja, osim ako se radi o kaznenim djelima uvrede ili klevete; (2) kad je to potrebno radi zaštite opće sigurnosti; (3) kad je predmet moguće uporabiti za samoozljeđivanje, napad, bijeg, te skrivanje ili uništenje tragova kaznenog djela za koje se progoni po službenoj dužnosti ili prekršaja; (4) kad je to određeno posebnim propisom. U svakom slučaju, policijski službenik o privremenom oduzimanju predmeta izdaje potvrdu (čl. 58. st. 2.). Kad prestanu razlozi zbog kojih je predmet privremeno oduzet, on će se vratiti osobi od koje je privremeno oduzet, osim ako je zakonom ili odlukom nadležnog tijela drukčije određeno (čl. 60. st. 2.), s time što će se privremeno oduzeti predmeti pribavljeni počinjenjem kaznenog djela koje se progoni po privatnoj tužbi vratiti vlasniku na njegov zahtjev (čl. 60. st. 3.). U čl. 60. st. 1. propisano je mjesto gdje će se predmet čuvati, a u čl. 60.a uvjeti za uništenje opasnog predmeta. U čl. 60. propisano je kada će se predmet prodati; s time da su sredstva ostvarena prodajom privremeno oduzetog predmeta prihod državnog proračuna (st. 7.).

Navedene odredbe ZPPO-a nedovoljno su iscrpne. Nedorečeni su razlozi za privremeno oduzimanje iz čl. 59. toč. 2. gdje se policijski službenici, bez detaljnije razrade, ovlašćuju da privremeno oduzmu neki predmet kad procijene da je „to potrebno radi zaštite opće sigurnosti“. Još je općenitija, tj. još veći diskrecijski prostor ostavlja odredba čl. 59. toč. 3. prema kojoj je predmet moguće privremeno oduzeti „kad je predmet moguće uporabiti za samoozljeđivanje, napad, bijeg, te skrivanje ili uništenje tragova kaznenog djela za koje se progoni po službenoj dužnosti ili prekršaja“. Iz strogo gramatičkog tumačenja uvodnog dijela odredbe („Policijski službenik privremeno oduzima predmet...“) proizlazilo bi da je policijski službenik dužan privremeno oduzeti predmet u svim takvim slučajevima, što bi naravno bilo pogrešno jer bi dovelo do neodrživog zaključka da policijski službenik mora oduzeti svaki automobil i bicikl koji ugleda na ulici (jer su to predmeti koji se mogu uporabiti za bijeg) i sve alate, radne strojeve i kuhinjski pribor (jer mogu poslužiti za samoozljeđivanje, napad i skrivanje tragova). Teško je uopće i zamisliti neki predmet koji na temelju odredbe čl. 59. ZPPO-a policijski službenik ne bi morao oduzeti kada bi se ta odredba posve doslovno tumačila.

Opisani normativni vakuum koji ostavljaju odredbe današnjeg ZPPO-a još više iznenađuje kada se usporede s odredbama koje su uređivale radnju privremenog oduzimanja predmeta u nekadašnjem Zakonu o policiji.<sup>5</sup> U čl. 43. tog Zakona bilo je propisano da će policijski službenik oduzeti predmet: (1) kada okolnosti slučaja ukazuju na to da je određeni predmet namijenjen počinjenju kaznenog djela, prijestupa ili prekršaja; (2) kad je radi zaštite opće sigurnosti oduzimanje predmeta prijeko potrebno; (3) koji osoba kojoj je oduzeta sloboda ima uz sebe i može ga uporabiti za samoozljeđivanje, napad ili bijeg. Značajna je razlika prema sadašnjem zakonu u tome što je u tadašnjoj toč. 2. privremeno oduzimanje predmeta bilo ograničeno na situacije kada je to *prijeko* potrebno, a još je značajnije to što se razlog iz toč. 3. ograničavao na predmete koje, za propisane svrhe, *kod sebe ima osoba kojoj je oduzeta sloboda*, što je radikalno suženija mogućnost zahvata u pravo vlasništva u odnosu na onu koja je danas propisana.

Preširoke ovlasti koje proistječu iz doslovnog čitanja čl. 59. ZPPO-a nisu jedini problem vezan za uređenje privremenog oduzimanja predmeta po tom Zakonu. Daljnji je nedostatak u tome što se, usprkos tome što je ta mjera i prema nazivu i prema *ratio legis* privremenog karaktera, nigdje ne određuju rokovi najduljeg držanja stvari koja je privremeno oduzeta. Iz odredaba ZPPO-a slijedilo bi da jednom oduzeti predmet policija smije (ili čak mora) trajno držati, tj. nikada ga ne vratiti vlasniku ako ocijeni da neki razlog iz čl. 59. još postoji, osim ako postoje uvjeti za prodaju tog predmeta (čl. 61. st. 2. ZPPO-a) u kojem bi, pak, slučaju sredstva ostvarena prodajom pripala državnom proračunu. Kada bi se policijski službenik doslovno držao tih odredaba ZPPO-a, nastupile bi posljedice koje su u najmanju ruku bizarne: nakon što, primjerice, oduzme automobil (jer može poslužiti za samoozljeđivanje, napad i bijeg), morao bi ga ili trajno zadržati u posjedu policije (jer osnova iz čl. 59. toč. 3. nastavlja postojati sve dok je automobil u voznom stanju) ili ga zbog troškova čuvanja i održavanja prodati, u kojem slučaju novac od prodaje ne bi pripao vlasniku, nego državi.

Policijska ovlast privremenog oduzimanja predmeta suočena je i s problemom sistemske naravi, koji se očituje u – na prvi pogled bezazlenoj – okolnosti da osoba kojoj je predmet privremeno oduzet dobiva potvrdu o privremenom oduzimanju predmeta (čl. 58. st. 2. ZPPO-a). Potvrda je, međutim, isprava koja nije upravni akt niti je odluka u kaznenom, prekršajnom ili

---

<sup>5</sup> Narodne novine 129/00.

nekom trećem pravno uređenom postupku, pa mogućnost pobijanja osnovanosti privremenog poduzimanja predmeta nije principijelno riješena. Preraste li policijsko postupanje u kazneni ili prekršajni postupak, okrivljeniku će stajati na raspolaganju određeni mehanizmi zaštite prava (premda i tada vrlo manjkavi); no u mnogim slučajevima do takvih postupaka neće doći, bilo zato što je u međuvremenu otpala sumnja na počinjenje kaznenog djela ili prekršaja, bilo zato što te sumnje nije ni bilo nego je policijska ovlast bila primijenjena iz preventivnih razloga (tj. radi sprečavanja i otklanjanja opasnosti). Dakako, vlasniku predmeta na kraju uvijek ostaje mogućnost tražiti povrat stvari u posjed ili naknadu štete u parničnom postupku, no to je tek rješenje u nuždi koje iziskuje značajan osobni angažman vlasnika stvari i nikako se ne može smatrati sustavnim pristupom koji bi osigurao postupanje policije u skladu s načelom razmjernosti.

Mogućnost građanina da preispita zakonitost primijenjene policijske mjere postoji doduše i izvan kaznenog (odnosno prekršajnog) i parničnog postupka, no u vrlo ograničenom obujmu. Ona se svodi na podnošenje pritužbe. Postupanje po pritužbi uređeno je aktom podzakonske razine, točnije Pravilnikom o načinu rada i postupanja po pritužbama te radu povjerenstava za rad po pritužbama.<sup>6</sup> Za rješavanje pritužbi nadležan je rukovoditelj ustrojstvene jedinice u sjedištu Ministarstva unutarnjih poslova ili načelnik policijske uprave ili policijski službenik kojeg on ovlasti (čl. 5. Pravilnika). O ocjeni utemeljenosti pritužbe obavještava se njezin podnositelj (čl. 10. st. 1. Pravilnika), koji ako je nezadovoljan sadržajem obavijesti može podnijeti prigovor ustrojstvenoj jedinici nadležnoj za unutarnju kontrolu u sjedištu Ministarstva (čl. 11. st. 1. Pravilnika), koja će o utvrđenim činjenicama, svojem stavu i mišljenju pisanim putem obavijestiti podnositelja prigovora (čl. 11. st. 2. Pravilnika).

Opisana procedura vrijedi i za one policijske ovlasti kojima se najviše zadire u pravna dobra građana, među kojima je i privremeno oduzimanje predmeta. Pitanje je, naročito kod mjera invazivnije naravi, je li taj mehanizam zaštite primjeren kada se ima u vidu da je postupanje propisano podzakonskim aktom i da se ne predviđa supsidijarna primjena nekog procesnog zakona, npr. Zakona o općem upravnom postupku, koji sadrži detaljnije odredbe o temeljnim načelima postupka, načinu utvrđivanja činjenica te sadržaju i formi odluka koje se u njemu donose. To još više upada u oči kada se usporedimo s bliskim pravnim poređcima, npr. sa Slovenijom u kojoj je postupak po pritužbi uređen Zakonom o poslovima i ovlastima policije (*Zakon o nalogah in pooblastilih policije*, čl. 139.-156.) koji pak u čl. 140. izrijekom propisuje i supsidijarnu primjenu Zakona o općem upravnom postupku (*Zakon o splošnem upravnem postopku*).

Sukladno s navedenim, pritužba se *de lege lata* niti prema razini propisa kojim je njezino podnošenje i rješavanje uređeno, niti po sadržaju procesnih pravila koja se pritom primjenjuju ne može ni približno smatrati pravnim sredstvom koje bi bilo ekvivalent žalbi u upravnom, kaznenom ili prekršajnom postupku.

## 2.2. Privremeno oduzimanje predmeta u kaznenom postupku

Ovlasti tijela kaznenog progona koje privremeno oduzima predmet sukladno s odredbama ZKP-a strože su ograničene. Privremeno se oduzimaju samo dvije skupine predmeta:

---

<sup>6</sup> Narodne novine 78/15.

(1) oni koji se imaju oduzeti prema Kaznenom zakonu;<sup>7</sup> (2) oni koji mogu poslužiti pri utvrđivanju činjenica u postupku (čl. 261. st. 1.). Prva od tih dviju kategorija može se nazvati „prijevremenim“ oduzimanjem predmeta (jer postoji pretpostavka da će se taj predmet ionako kasnije morati trajno oduzeti pravomoćnom presudom), a druga „dokaznim“ oduzimanjem predmeta (jer se predmet oduzima samo radi dokazivanja, s pretpostavkom da ga se nakon ostvarivanja te svrhe neće trebati i trajno oduzeti). Pomoću predmeta koji su privremeno oduzeti iz dokaznih razloga, sud utvrđuje činjenice ili vlastitim opažanjem odnosno očevidom, ili na temelju iskaza vještaka kojem je privremeno oduzet predmet dan na vještačenje, ili pak čitanjem ako je riječ o ispravama odnosno reproduciranjem ako je riječ o snimkama.<sup>8</sup>

U čl. 262. st. 5. određeni su ovlaštenici poduzimanja radnje privremenog oduzimanja predmeta. To su državni odvjetnik, istražitelj i policija. Oni mogu oduzeti predmete i kad provode izvide kaznenih djela ili kad istražitelj ili policija izvršavaju nalog suda. Pri privremenom će se oduzimanju u zapisniku naznačiti gdje je predmet pronađen i opisat će ga se, a po potrebi će se i na drugi način osigurati utvrđivanje njegove istovjetnosti. Za privremeno oduzet predmet izdat će se potvrda (čl. 262. st. 6.). U daljnjim se odredbama određuje tko je i na čiji zahtjev dužan predati predmete, kao i tko je od toga izuzet (čl. 261. st. 2.-4.), nakon čega se propisuju predmeti koji, iznimno, ne podliježu privremenom oduzimanju (čl. 262. st. 1.-4.), a koji će, ako ipak budu oduzeti, biti nezakonit dokaz (čl. 262. st. 7.).

Nakon toga se propisuju osobitosti vezane za privremeno oduzimanje računalnih podataka (čl. 263.), tajnih podataka (čl. 264.) te bankovne tajne i sličnih podataka (čl. 265.), uz odredbu koja uređuje privremenu obustavu izvršenja određene financijske transakcije (čl. 266.). Uređuje se i postupanje s privremeno oduzetim spisima i ispravama (čl. 267.), procesne kazne za nepostupanje po prethodnim zakonskim odredbama (čl. 268.) i način čuvanja privremeno oduzetog predmeta (čl. 269.). Na samom kraju, propisuje se da privremeno oduzeti predmeti moraju biti vraćeni čim više nisu potrebni za daljnje vođenje postupka, osim ako ne podliježu odredbama o oduzimanju prema zakonu ili ako prestanu postojati zakonski razlozi za privremenu obustavu izvršenja određene financijske transakcije (čl. 270. st. 1.), kao i da državni odvjetnik i sud paze po službenoj dužnosti na postojanje razloga za držanje privremeno oduzetih predmeta (čl. 270. st. 2.).

Posebnosti privremenog oduzimanja predmeta koji pripadaju osobi različitoj od okrivljenika (ponajprije oštećeniku) propisane su u čl. 161., u okviru glave XI. (Imovinskopравни zahtjev). U čl. 189. i 190. opisano je postupanje s pronađenim i oduzetim stvarima. Značajna je odredba čl. 189. st. 1. prema kojoj će se predmeti veće vrijednosti koji su tijekom kaznenog postupka bili privremeno oduzeti vratiti vlasniku čim se ustanovi da ne postoje razlozi za njihovo oduzimanje. Ako je, pak, predmet podložan kvaru ili je njegovo čuvanje vezano sa znatnim troškovima, može se i ranije prodati, a ranijem vlasniku predat će se novac dobiven prodajom. Što se, pak, tiče predmeta manje vrijednosti, oni će se vratiti vlasniku ako on to zatraži u roku od godine dana nakon pravomoćnog okončanja kaznenog postupka, a ako u tom roku ne zatraži povrat, predmeti će se predati kriminalističkom muzeju ili uništiti (čl.

<sup>7</sup> Na temelju odredbe čl. 79. Kaznenog zakona (Narodne novine 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19.), obvezno se oduzimaju oni predmeti i sredstva koji su nastali počinjenjem kaznenog djela, dok se fakultativno mogu oduzeti oni predmeti i sredstva koji su bili namijenjeni ili uporabljeni za počinjenje kaznenog djela.

<sup>8</sup> Krapac, 2015:332.



189. st. 3.). U čl. 190. propisana je mogućnost uništenja predmeta čije bi čuvanje bilo opasno ili povezano s nerazmjernim teškoćama.

I iz ovako kratko skiciranog uređenja dokazne radnje privremenog oduzimanja predmeta u kaznenom postupku očigledno je da je ona mnogo detaljnije uređena u ZKP-u negoli njezin pandan u ZPPO-u, što se naročito očituje u mnogo ograničenijem krugu svrha zbog kojih se predmet uopće može privremeno oduzeti. Međutim, ni ZKP ne uređuje neka pitanja koja su izuzetno važna s aspekta ustavno proklamiranog načela razmjernosti. Pitanje najduljeg trajanja te radnje, koje je od esencijalne važnosti jer se njome bitno ograničavaju vlasnička prava, ostalo je neriješeno i u ovom zakonu. Doduše, državni odvjetnik i sud moraju, kada je riječ o privremenom oduzimanju iz dokaznih razloga, vratiti predmet čim više nije potreban za daljnje vođenje postupka, no ne predviđa se mogućnost podnošenja pravnog sredstva kojim bi se osiguralo poštovanje te dužnosti, kao što se ne propisuje ni mogućnost preispitivanja razmjernosti trajanja mjere u slučajevima kada dokazne svrhe privremenog oduzimanja doduše još uvijek nisu do kraja ostvarene, ali je ograničenje vlasništva toliko dugotrajno da se više ne može smatrati usklađenim s načelom razmjernosti. Ne propisuje se, štoviše, ni dužnost tijela koje je oduzelo predmet da u određenim vremenskim intervalima *ex officio* ispituje potrebu za daljnjim držanjem predmeta i da, ako je predmet i dalje potrebno držati, o tome donese odgovarajuću odluku. Ti problemi posebno dolaze do izražaja kada pojedina osoba godinama biva lišena prava na konzumiranje vlasničkih ovlaštenja nad predmetima veće vrijednosti, kao što je to primjerice automobil. Zato se u praksi često i događa da se privremeno oduzeti predmeti vraćaju tek po pravomoćnom okončanju postupka, koji katkad može trajati i godinama. Postavlja se pitanje je li u takvim slučajevima zadržavanje predmeta do okončanja postupka doista i bilo neophodno ili bi državna tijela drugačije postupala kada bi ih na pravovremeni povrat predmeta dodatno motivirala i zakonska mogućnost pobijanja osnovanosti privremenog oduzimanja odgovarajućim pravnim sredstvom ili barem dužnost preispitivanja po službenoj dužnosti potrebe za daljnjim zadržavanjem privremeno oduzetog predmeta.

Međutim, ni to nije jedini nedostatak opisanog normativnog uređenja. Okrivljeniku ili trećoj osobi kojoj je predmet privremeno oduzet nije onemogućeno tek osporavanje dugotrajnosti zadržavanja predmeta, nego i osporavanje inicijalne osnovanosti odluke nadležnog tijela da privremeno oduzme predmet. Kao i u slučaju postupanja sukladno sa ZPPO-om, i ovdje se osobi od koje se predmet oduzima izdaje samo potvrda protiv koje ne može podnijeti pravni lijek ili drugo formalno pravno sredstvo. Tijekom samog postupka, osobi kojoj je predmet oduzet praktički preostaje jedino da svoje pravo pokuša ostvariti na neformalan način, upućivanjem tijelu koje drži predmet - molbu, predstavku, pritužbu, dopis i sl.

### **2.3. Postupci za naknadu štete kao posljedica manjkavih propisa o privremenom oduzimanju predmeta**

Opisane manjkavosti načina na koji je privremeno oduzimanje predmeta uređeno u ZPPO-u, ZKP-u i drugim zakonima dovode do toga da, premda je riječ o jednoj od „ključnih mjera procesne prisile“,<sup>9</sup> o njezinoj zakonitosti i razmjernosti u konačnici posredno odlučuje

---

<sup>9</sup> Ivičević Karas, 2008:954.

tek parnični sud u eventualnom postupku radi naknade štete. Pritom su osnove zbog kojih vlasnici privremeno oduzetih predmeta potražuju naknadu štete - nezakonit ili nepravilan rad državnih tijela i dugotrajnog privremenog oduzimanja predmeta. Pod nezakonit rad državnih tijela u kontekstu provođenja dokazne radnje privremenog oduzimanja predmeta svakako se može podvesti oduzimanje predmeta bez postojanja zakonske osnove,<sup>10</sup> kao i svako daljnje zadržavanje privremeno oduzetog predmeta nakon što je otpala zakonska osnova, npr. zbog donošenja pravomoćnog rješenja o obustavi istrage.<sup>11</sup> Međutim, to što je kazneni postupak pravomoćno okončan donošenjem odbijajuće presude ne znači nužno da je radnja privremenog oduzimanja predmeta predstavljala nezakonit ili nepravilan rad državnih tijela,<sup>12</sup> pa ni onda kada je kazneni postupak trajao toliko da je nastupila zastara.<sup>13</sup> U svakom je pojedinom slučaju potrebno ocijeniti je li radnja privremenog oduzimanja predmeta i njezino trajanje usklađeno sa zahtjevima zakonitosti, javnog interesa i kriterijima razmjernosti, kao i to je li osoba od koje je predmet privremeno oduzet poduzimala u kaznenom postupku pravne radnje sa svrhom zaštite prava na suđenje u razumnom roku i ubrzanja sudskih postupaka.<sup>14</sup>

### **3. USTAVNI I EUROPSKI STANDARDI KAO TEMELJNI OKVIR ZA TUMAČENJE NEDOREČENIH ZAKONSKIH ODREĐABA O PRIVREMENOM ODUZIMANJU PREDMETA**

#### **3.1. Važnost načela razmjernosti za popunjavanje pravnih praznina**

Notorno je da su norme ustavnog i međunarodnog prava nadređene normama zakonske razine, što znači da bi primjenjivač norme u slučaju sukobljenosti neke norme propisane procesnim zakonom s ustavnom ili međunarodnopravnom normom morao primijeniti potonju, makar to bilo *contra legem*. U kontekstu kojim se ovdje bavimo, za takvu *contra legem* primjenu nema razloga jer problem s prikazanim odredbama ZPPO-a i ZKP-a nije u tome što bi one izravno kršile vlasnička prava okrivljenika ili treće osobe, nego u tome što su toliko difuzne da ih je same za sebe vrlo teško primijeniti na način koji ne bi bio arbitraran, tj. koji bi bio usklađen s idealom pravne sigurnosti i jamčio „razumljivost, logičnost i spoznatljivost pravnog sustava“.<sup>15</sup> U takvim situacijama stupaju na scenu pravna načela, i to osobito ona nadzakonskog ranga, kao važan orijentir teleološkog tumačenja norme; a i kao sredstvo za popunjavanje pravnih praznina koje za sobom ostavljaju nedorečena procesna pravila.

Temeljno načelo kojim valja popuniti uočene praznine jest načelo razmjernosti, koje je na više mjesta proklamirano i u ZPPO-u i u ZKP-u, ali pri reguliranju privremenog oduzimanja predmeta nije na odgovarajući način oživotvoreno. Zato je razmjernost u ovom slučaju nužno razmatrati kroz prizmu razvijenih ustavnih i konvencijskih standarda, a sukladno kojima je u svakom pojedinom slučaju potrebno ocijeniti je li radnja oduzimanja predmeta bila

---

<sup>10</sup> V. npr. VSRH, Rev-1397/07.

<sup>11</sup> Županijski sud u Splitu, Gž-1542/17.

<sup>12</sup> Županijski sud u Splitu, Gž-1525/19.

<sup>13</sup> VSRH, Rev-1791/12.

<sup>14</sup> Županijski sud u Splitu, Gž-1525/19.

<sup>15</sup> Krapac, 2015:84.



razmjerna cilju koji se njome želio postići, odnosno, je li osobi oduzimanjem predmeta nametnut prekomjeran teret u odnosu na postojeći stupanj javnog interesa koji se želio zaštititi. Ti standardi najvećim dijelom ne proizlaze neposredno iz gramatičkog i logičkog čitanja Ustava i Konvencije, nego iz teleološki orijentirane i kazuistički obojene prakse Ustavnog suda i Europskog suda za ljudska prava.

Kako je već uvodno naznačeno, radnja privremenog oduzimanja predmeta predstavlja ograničenje prava vlasništva zajamčenog člankom 48. Ustava te odredbom članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju. Budući da je pravo vlasništva derogabilno pravo, opravdanost mjera koje dovode do njegova ograničenja razmatra se u praksi Ustavnog suda i Europskog suda za ljudska prava (dalje u tekstu: ESLJP) kroz utvrđivanje jesu li te mjere: (1) zakonite;<sup>16</sup> (2) u skladu s općim interesom; (3) razmjernije cilju koji se njima nastojao postići. Pritom pitanje zakonitosti i usklađenosti radnje privremenog oduzimanja predmeta s općim interesom najčešće nije sporno, i to stoga što se predmetna radnja u pravilu poduzima na temelju valjane pravne osnove (relevantne zakonske odredbe) i služi zadovoljenju javnog interesa.

Načelo razmjernosti je pravno načelo namijenjeno rješavanju sukoba između Ustavom zajamčenih prava i javnog interesa<sup>17</sup> te kao takvo uvelike apstraktno. Ono omogućuje učinkovitu zaštitu pojedinačnog prava na način da se u međusobni odnos stave legitimni cilj i pojedinačno pravo, a sve s obzirom na to da je legitimni cilj usmjeren ostvarivanju određenog javnog interesa, a u pojedinačno se pravo zadire određenom mjerom radi ostvarivanja toga cilja. Načelo razmjernosti služi individualizaciji slučaja,<sup>18</sup> zbog čega rezultat njegove primjene ovisi o specifičnim okolnostima svakog pojedinog predmeta. Pritom, međutim, postoje i zajednički standardi razvijeni u praksi Ustavnog suda i ESLJP-a, koji će se u nastavku prikazati i sistematizirati u kontekstu radnje privremenog oduzimanja predmeta i zaštite prava vlasništva.

### 3.2. Standardi razvijeni u praksi Ustavnog suda

U čl. 3. Ustava nepovredivost vlasništva proklamirana je kao jedna od najviših vrednota ustavnog poretka RH i temelj za tumačenje Ustava, a u čl. 48. zajamčeno je pravo vlasništva. Međutim, predmetni se članci moraju razmatrati zajedno sa čl. 16. Ustava u kojem su navedeni uvjeti za ograničenje zajamčenih prava i sloboda te proklamirano načelo razmjernosti<sup>19</sup> i

---

<sup>16</sup> U engleskom izvorniku Konvencije stoji da ograničenje prava vlasništva mora biti „*provided by law*“ (predviđeno *pravom*), dok u francuskom izvorniku stoji da mora biti „*prévues pa par la loi*“ (predviđeno *zakonom*). Hrvatski je prijevod bliži francuskom prijevodu, što nije neispravno jer su oba izvorna teksta ravnopravna. Ipak, treba naglasiti da ESLJP u svojoj praksi ne smatra „zakonom“ samo onaj propis koji je donesen u parlamentarnoj proceduri i u pisanom obliku, što se kod nas (a i u drugim kontinentalnim poredcima) podrazumijeva. „Zakon“ se u toj praksi shvaća šire, i to prvenstveno kako bi se uvažilo ne samo kontinentalno poimanje prava (koje prevladava u Europi), nego i anglosaksonsko shvaćanje (koje je karakteristično za Ujedinjeno Kraljevstvo i Irsku).

<sup>17</sup> Barak, 2012:493.

<sup>18</sup> Bagić, 2016:395.

<sup>19</sup> Članak 16. Ustava glasi: „(1) Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. (2) Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“ To načelo izrijeком je uneseno u Ustav novelom iz 2000. no ono je u praksi Ustavnog suda primjenjivano i prije kao rezultat stupanja na snagu

čl. 50. Ustava u kojem su navedene ustavnopravne mogućnosti oduzimanja ili ograničenja prava vlasništva radi zaštite pojedinih ustavnih vrijednosti.<sup>20</sup> Nesporno je da se radnjom privremenog oduzimanja predmeta ograničava pravo vlasništva i da je to ograničenje Ustavom dopuštena kategorija jer se u pravilu poduzima na temelju važećih zakonskih odredaba radi zaštite javnog interesa, no navedeno nužno ne znači da je radnja privremenog oduzimanja predmeta uvijek opravdana odnosno da nije dovela do povrede prava vlasništva. Ustavni je sud u svojoj praksi razmatrao brojne predmete u kojima su se podnositelji ustavne tužbe žalili zbog povrede prava vlasništva iz čl. 48. Ustava, a koja je navodna povreda proizašla iz radnje privremenog oduzimanja predmeta u kaznenim, prekršajnim i drugim postupcima. Slijedom navedenog, u nastavku se daje prikaz najvažnijih odluka Ustavnog suda RH koje se odnose na predmetnu problematiku.

U predmetu U-III/647/2006, Ustavni je sud utvrdio da je na strani podnositelja ustavne tužbe došlo do povrede prava vlasništva stoga što je nerazmjerno dugo bio lišen vlasništva nad svojim vozilom. Naime, sporno je vozilo podnositelju ustavne tužbe bilo oduzeto i deponirano u veljači 1995., a upravni je postupak s time u vezi okončan u svibnju 1998. I kazneni je postupak, koji je protiv podnositelja u međuvremenu bio pokrenut zbog sumnje da je počinjeno kazneno djelo krivotvorenja isprava, okončan u listopadu 1999. odbijajućom presudom s obzirom na to da je državno odvjetništvo odustalo od kaznenog progona. Uslijed pretrpljene štete podnositelj ustavne tužbe u parničnom postupku zahtijevao je naknadu štete za plaćenu ležarinu kroz razdoblje od tri godine i osam mjeseci, naknadu za umanjenu vrijednost vozila tijekom tog razdoblja i naknadu za troškove prijevoza drugim prijevoznim sredstvom, a parnični su sudovi usvojili tužbeni zahtjev samo u dijelu koji se odnosio na naknadu štete zbog troškova prijevoza drugim prijevoznim sredstvom. Ustavni je sud ukinuo presude nadležnih parničnih sudova te posebno naglasio da činjenica što je upravni postupak trajao gotovo četiri godine, a od čega u razdoblju od dvije godine i pet mjeseci nije bila poduzeta niti jedna postupovna radnja, opravdava zaključak ne samo o nepravilnosti, već i o nezakonitosti rada tijela državne uprave. Da se predmetni upravni postupak vodio zakonito i pravilno, podnositelj bi neusporedivo kraće vremensko razdoblje bio lišen svojeg prava - odnosno šteta bi bila ograničena na razumnu i nužnu mjeru u situaciji kada država nastupa u zaštiti javnog interesa. U konkretnom slučaju sudovi nisu vodili računa o pravičnoj ravnoteži koja se mora postići između zaštite javnog interesa i zaštite prava vlasništva podnositelja te je kao posljedica toga podnositelj trpio štetu znatno dulje i u većem opsegu nego što je bio dužan i nego što je to bilo nužno. U navedenoj je odluci Ustavni sud RH, primjenom načela razmjernosti i pravične ravnoteže, sasvim opravdano utvrdio povredu prava vlasništva podnositelja ustavne tužbe. Iz navedene odluke slijedi da tijela državne vlasti nemaju apsolutno pravo na ograničenje vlasničkih prava odnosno da se prilikom ocjene zakonitosti ograničenja pojedinog prava mora cijeliti i (ne)postupanje tijela državne vlasti zbog kojeg osoba biva ograničena u konzumaciji svojeg prava.

S obzirom na to da sudovi imaju dužnost sagledavanja svakog pojedinog predmeta u cjelini uz uvažavanje ustavnog i konvencijskog zahtjeva za postizanje pravedne ravnoteže

---

Konvencije u odnosu na RH. V. Bagić, 2016.

<sup>20</sup> Članak 50. Ustava glasi: „(1) Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti. (2) Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.“

između općeg interesa države i zaštite prava pojedinaca, Ustavni je sud u odluci U-III/3455/2017 ocijenio da postoji povreda prava na podnositeljevo pravo vlasništva kada je podnositelju ustavne tužbe osobno vozilo, koje je bilo privremeno oduzeto s ciljem dokazivanja u kaznenom postupku, bilo vraćeno tek šest godina nakon što je kazneni postupak završio donošenjem oslobađajuće presude, pri čemu su parnični sudovi odbili njegov zahtjev za naknadu štete. Ustavni je sud utvrdio da je mjera privremenog oduzimanja vozila bila zakonita, s obzirom na to da je poduzeta na temelju mjerodavnih odredaba tada važećeg ZKP-a, kao i da je imala legitiman cilj u javnom interesu koji se odnosi na pribavljanje i osiguranje predmeta koji može biti korišten kao dokaz u kaznenom postupku. Međutim, na Ustavnom je sudu bila i zadaća utvrditi je li u konkretnom slučaju postignuta pravedna ravnoteža odnosno razuman odnos između mjere koju su primijenila nadležna tijela da bi postigla legitimni cilj u općem interesu i zaštite prava na mirno uživanje vlasništva. Pritom se prilikom procjene pravedne ravnoteže kao jedan od čimbenika uzima u obzir i samo ponašanje vlasnika imovine, uključujući stupanj propusta ili pažnje koji je pokazao, a s obzirom na to da i vlasnik svojim postupanjem može pridonijeti duljini postupka. U konkretnom slučaju Ustavni sud nije utvrdio da bi podnositelj ustavne tužbe pridonio duljini trajanja predmetnog kaznenog postupka na način koji bi mu mogao biti stavljen na teret. Umjesto toga, utvrdio je da je podnositelju ustavne tužbe nametnut prekomjerni teret jer za dugotrajno privremeno oduzimanje vozila nije dobio nikakvu naknadu štete, a pravomoćno je oslobođen u kaznenom postupku. Također, Ustavni je sud naglasio da u zakonodavstvu mora biti predviđena mogućnost pokretanja postupka protiv države radi naknade štete koja nastane kada vlasti oduzmu neki predmet kao dokaz i zatim ga propuste sačuvati od propadanja.

Za razliku od prethodnog slučaja, u odluci U-III/2563/2017 Ustavni je sud odbio ustavnu tužbu iako je njezin podnositelj uslijed vođenja kaznenog postupka, koji je naposljetku završio donošenjem odbijajuće presude zbog nastupanja apsolutne zastare kaznenog progona, gotovo četiri godine bio lišen svoga vozila. Ustavni je sud istaknuo da, iako činjenica što je kazneni postupak trajao toliko dugo da je nastupila zastara kaznenog progona može u određenim slučajevima predstavljati vid nepravilnog rada državnog tijela, u konkretnom slučaju podnositelj takvu argumentaciju nije iznosio u prvostupanjskom ni u drugostupanjskom postupku, kao što nije koristio pravna sredstva koja su mu stajala na raspolaganju za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Imajući na umu i zastarni rok propisan za kazneno djelo koje je podnositelju bilo stavljeno na teret, a koji je u konačnici protekao, može se zaključiti da podnositelj realno nije ni imao pravni interes ubrzati okončanje kaznenog postupka. Način na koji je podnositelj utemeljio i argumentirao svoju parničnu tužbu i žalbu protiv prvostupanjske presude razlog je zbog kojeg su se prvostupanjski i drugostupanjski sud u obrazloženju svojih presuda očitovali samo o zakonitosti rada državnih tijela, a ne i o pitanju dugotrajnosti kaznenog postupka te s tim u vezi dugotrajnosti privremenog oduzimanja vozila. Za eventualne obveznopravne zahtjeve zbog dugotrajnosti privremenog oduzimanja predmeta odlučno značenje ima pravomoćno rješenje nadležnog kaznenog suda kojim se nalaže njegov povrat, s time da se značenje tog rješenja može kompenzirati dokazom nerazmjerne dugotrajnosti oduzimanja predmeta predočenim parničnom sudu, no takvog dokaza u konkretnom slučaju nije bilo. Iz navedene se odluke Ustavnog suda može jasno razabrati da dugotrajnost vođenja određenog postupka i posljedična nemogućnost konzumiranja vlasničkih prava uslijed privremenog oduzimanja predmeta ne znači sama po sebi da je pojedincu povrijeđeno pravo vlasništva. Stoviše, navedeno se unaprijed ne podrazumijeva ni u situacijama kada se kazneni

postupak, kao u navedenom slučaju, pravomoćno okonča odbijajućom presudom, a okrivljenik u tom postupku bude lišen prava na konzumiranje vlasničkih ovlaštenja i po nekoliko godina.

Ustavnosudski predmet U-III/1897/2014 tiče se slučaja u kojem je podnositelju ustavne tužbe 1993. privremeno oduzeto teretno vozilo na temelju odredaba nekadašnjeg Zakona o krivičnom postupku, no kazneni postupak protiv njega naposljetku nikada nije proveden. Podnositelj ustavne tužbe pokrenuo je parnični postupak kojim je zahtijevao da se RH naloži vraćanje privremeno oduzetog teretnog vozila, a koje se obveze može osloboditi ukoliko isplati odgovarajući iznos na ime naknade štete. Nakon dugogodišnjeg parničenja (do 2012.), nadležni su sudovi, iako potvrdivši da je u konkretnom slučaju podnositelju ustavne tužbe vozilo oduzeto bez pravne osnove, presudili da mu ne pripada pravo na naknadu štete s obzirom na to da je postavio tužbeni zahtjev kao *facultas alternativa*, a kako to nije tužbeni zahtjev već građanskopravna ponuda, sud o njoj nema ovlasti raspravljati i odlučivati. Ustavni je sud u spomenutoj odluci, inače donesenoj 2016., ocijenio da su sudovi ignorirali ustavni i konvencijski standard za postizanjem pravedne ravnoteže i propustili sagledati podnositeljevu osobnu situaciju u cjelini, kao i tužbeni zahtjev u svjetlu razloga zbog kojih je potražio pravnu zaštitu svojih nespornih vlasničkih prava. Tužbeni je zahtjev pred redovnim sudovima interpretiran uz zanemarivanje osnovnog pravila pravnog poretka utemeljenog na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava, a to je da je svrha sudske zaštite jamčiti pojedincima prava koja su provediva u praksi i djelotvorna, a ne ona koja su teorijska ili iluzorna.

Propust sudova da na djelotvoran i učinkovit način zaštite ljudska prava Ustavni je sud utvrdio i u predmetu U-III/36100/2009. Podnositelju ustavne tužbe oduzeto je vozilo na temelju tada važeće odredbe Carinskog zakonika i stavljeno pod carinski nadzor s legitimnim ciljem sprečavanja nekontroliranog ilegalnog uvoza vozila iz inozemstva na područje RH s krivotvorenim dokumentima. Prekršajni je postupak protiv podnositelja obustavljen, a kazneni je okončan donošenjem odbijajuće presude zbog apsolutne zastare kaznenog progona. U tim je, a i u nekim drugim postupcima koji su se vodili zbog povrata vozila, utvrđeno da je podnositelj vlasništvo nad tim vozilom stekao u dobroj vjeri. Međutim, sudovi su odluke kojima su podnositelju odbili vratiti oduzeto vozilo zasnovali na odredbi članka 357. stavka 1. Carinskog zakonika koji je nalagao obvezu obligatornog oduzimanja robe ako je ona bila predmet prekršaja i ako je prekršaj učinio vlasnik te robe. U konkretnom je slučaju podnositelj bio vlasnik vozila, ali ne i počinitelj carinskog prekršaja. Istodobno je postojala i odluka nadležnog općinskog (kaznenog) suda o vraćanju privremeno oduzetog osobnog vozila na temelju mjerodavne odredbe ZKP-a. Ustavni je sud obrazlažući nastalu povredu prava vlasništva na štetu podnositelja istaknuo da su sudovi u konkretnoj situaciji tumačili pravo formalistički, isključivo u korist države, a što je dovelo do ustavnopravno neprihvatljivih učinaka na štetu podnositelja. Unatoč tome što je podnositelj vozilo kupio u dobroj vjeri i nije sudjelovao u nezakonitim aktivnostima, vozilo mu nije niti vraćeno niti je za njegovo oduzimanje dobio naknadu štete. Iako je opći interes države da kontrolira korištenje ilegalno uvezenih vozila jasan i nedvojben, osporenom mjerom podnositelju je nametnut prekomjerni teret jer je od nje jedinu korist imala sama država koja ga je zadržala u posjedu i pretvorila u svoje vlasništvo bez da je za to podnositelju priznala ikakvu novčanu naknadu. Stoga je Ustavni sud zaključio da je u konkretnom slučaju došlo do konfiskacije podnositeljeve imovine i s time u vezi povrede prava vlasništva.

U prikazanim odlukama Ustavnog suda očitavaju se uvriježeni standardi zaštite prava vlasništva u kontekstu radnje privremenog oduzimanja predmeta. Prije svega, opći je standard

da svaka mjera koju država poduzima u smjeru ograničenja prava vlasništva mora biti zakonita, u javnom interesu i razmjerna. Ne može se označiti nezakonitim radom policije, državnog odvjetništva i suda poduzimanje radnje privremenog oduzimanja predmeta u situaciji kada postoji osnovana sumnja da je određena osoba od koje se predmet oduzima počinila kazneno djelo. Navedeno se ne može samo za sebe ocijeniti nezakonitim radom čak niti u situaciji kada kazneni postupak završi pravomoćnom odbijajućom ili oslobađajućom presudom jer naknadno utvrđena neosnovanost sumnje na kazneno djelo ne znači nužno da je neosnovana i radnja privremenog oduzimanja predmeta. Također, niti činjenica da se određeni postupak vodio tijekom duljeg razdoblja i da je tijekom tog razdoblja osoba bila lišena mogućnosti konzumacije vlasničkih ovlaštenja - ne dovodi sama po sebi do utvrđenja povrede prava vlasništva i prava na naknadu štete. Umjesto toga, u svakom se konkretnom slučaju mora razmatrati postupanje tijela državne vlasti, koje u slučaju pretjerane pasivnosti može dovesti do utvrđenja povrede prava vlasništva, kao i postupanje osobe od koje je predmet privremeno oduzet, a koje također može doprinijeti dugotrajnosti postupka u kojem je taj predmet oduzet. Radnja privremenog oduzimanja predmeta nesporno dovodi do štete na strani osobe od koje je predmet oduzet, ali se uvijek mora utvrditi je li ta šteta razumna odnosno je li pojedina osoba u većem opsegu i u duljem vremenskom razdoblju trpjela štetu negoli je to bilo nužno radi zadovoljenja javnog interesa.

### 3.3. Standardi razvijeni u praksi Europskog suda za ljudska prava

Članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju jamči svakoj fizičkoj i pravnoj osobi pravo na mirno uživanje vlasništva.<sup>21</sup> U vezi s time, radnja privremenog oduzimanja predmeta u okviru kaznenih, prekršajnih i upravnih postupaka u praksi ESLJP-a razmatra se kroz prizmu eventualne povrede prava na vlasništvo.

Prilikom ocjene je li u pojedinom slučaju došlo do miješanja u pravo na mirno uživanje vlasništva, ESLJP primjenjuje u praksi razvijen „pristup triju pravila“.<sup>22</sup> Prvo pravilo, sadržano u prvoj rečenici čl. 1. st. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju, općenite je naravi te otjelovljuje načelo mirnog uživanja vlasništva. Drugo se pravilo odnosi na oduzimanje vlasništva i podvrgava ga određenim uvjetima te je sadržano u drugoj rečenici prvoga stavka. Treće pravilo ovlašćuje države članice na kontrolu uporabe imovine u skladu s općim interesom primjenjujući zakone koje smatraju neophodnim za tu svrhu te je sadržano u čl. 1. st. 2. (*Sporrong i Lönnroth protiv Švedske* od 23. IX. 1982., § 61).<sup>23</sup> Na slučajeve privremenog oduzimanja predmeta najčešće se primjenjuje treće pravilo odnosno pravilo o kontroli korištenja imovine obuhvaćeno drugim stavkom članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

---

<sup>21</sup> Članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju glasi: „(1) 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. (2) 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.“

<sup>22</sup> Navedeni pristup primjenjuje i Ustavni sud. V. USRH, U-IIIB-1373/09 i Omejec, 2013.

<sup>23</sup> Tako i u odlukama *Iatridis protiv Grčke* od 25. III. 1999., § 55; *Beyeler protiv Italije* od 5. I. 2000., § 98; *Broniowski protiv Poljske* od 22. VI. 2004., § 134; *Anheuser-Busch Inc. protiv Portugala* od 11. I. 2007., § 62.

Kako miješanje u pravo na mirno uživanje vlasništva ne bi dovelo do povrede prava vlasništva, svako ograničenje mora biti zakonito, u skladu s javnim interesom i razmjerno. Prilikom razmatranja je li u pojedinom slučaju došlo do povrede prava vlasništva, ESLJP primarno utvrđuje je li miješanje u pravo vlasništva bilo zakonito i u skladu s javnim interesom, a tek potom je li miješanjem postignuta pravična ravnoteža (*fair balance*) između zahtjeva javnog interesa i zahtjeva za zaštitom temeljnih prava pojedinaca (*Beyeler protiv Italije* od 5. I. 2000., § 107).

Pritom je prvi i najvažniji zahtjev koji proizlazi iz čl. 1. Protokola br. 1 taj da miješanje tijela državne vlasti u pravo na mirno uživanje vlasništva mora biti zakonito. Tek nakon što se utvrdi da je miješanje u pravo vlasništva bilo zakonito te da nije bilo arbitrarno, razmatra se je li njime postignuta pravična ravnoteža. Postojanje javnog interesa za zapljenu i oduzimanje vozila, koliko god se to u konkretnom slučaju činilo relevantno i primjereno, ne oslobađa domaće sudove obveze da se donoseći takvu odluku pozovu na odgovarajuću zakonsku odredbu koja predstavlja osnovu za takvo postupanje. Nastavno na navedeno, ESLJP je utvrdio da se miješanje tijela državnih vlasti u pravo na mirno uživanje vlasništva ne može smatrati zakonitim u smislu čl. 1. Protokola br. 1 u situaciji kada nacionalni sudovi propuste pozvati se na pravnu normu koja ovlašćuje zapljenu i oduzimanje vozila (*Frizen protiv Rusije* od 30. XI. 2005., § 33 – 36).

Da je miješanje u pravo na mirno uživanje vlasništva nezakonito, ESLJP je utvrdio i u slučaju zadržavanja privremeno oduzetog vozila nakon što je otpala osnova za njegovo oduzimanje. U predmetu *Lukavica protiv Hrvatske* od 5. X. 2007., podnositeljica zahtjeva bila je u nemogućnosti koristiti svoje vozilo kroz produljeno vremensko razdoblje s obzirom na to da joj je bilo oduzeto zbog sumnje da je ukradeno. Nadležno državno odvjetništvo odbacilo je kaznenu prijavu protiv osobe od koje je podnositeljica zahtjeva kupila vozilo, no propustilo je odlučiti o povratu vozila. Zbog navedenoga je podnositeljica pred sudovima bila primorana pokrenuti parnični postupak koji je okončan zaključenjem sudske nagodbe kojom se država obvezala podnositeljici vratiti osobno vozilo i platiti iznos od trideset tisuća kuna na ime imovinske štete. Međutim, a s obzirom na to da država nije postupila po pravomoćnoj i ovršnoj ispravi, podnositeljica zahtjeva bila je primorana pokrenuti i odgovarajući ovršni postupak. ESLJP je istaknuo da je država, u trenutku kada je odlučila ne pokrenuti kazneni postupak protiv osobe od koje je podnositeljica zahtjeva kupila vozilo, bila dužna odlučiti o sudbini privremeno oduzetog predmeta; ako ga nije trajno oduzela kao predmet kaznenog djela, bila ga je dužna vratiti podnositeljici zahtjeva. Svako daljnje zadržavanje vozila je nezakonito, a dodatno je pogoršano i duljinom trajanja građanskih postupaka koje je podnositeljica zahtjeva morala pokrenuti da joj vozilo bude vraćeno i propuštanjem države da postupi po pravomoćnoj i ovršnoj ispravi.

Iako je opće pravilo da ESLJP prilikom razmatranja je li u konkretnom slučaju došlo do povrede prava vlasništva prvenstveno ispituje zakonitost miješanja i postojanje javnog interesa, u određenim slučajevima, kada je očito da je mjera ograničenja nerazmjerna, on odmah utvrđuje povredu prava vlasništva, bez ispitivanja zakonitosti mjere ograničenja, kao i bez postojanja javnog interesa. Na opisani je način ESLJP postupio u predmetu gdje je država propustila vratiti privremeno oduzeti predmet zato što ga je izgubila, a odbila je nadoknaditi podnositelju zahtjeva i time nastalu štetu (*Novikov protiv Rusije* od 6. XI. 2009.).

Imajući na umu da je Konvencija namijenjena zaštiti prava koja su „praktična i učinkovita“ (*practical and effective*), ESLJP prilikom ocjene je li pojedino miješanje u pravo



vlasništva u skladu sa čl. 1. Protokola br. 1. mora provesti cjelovito ispitivanje različitih interesa u pitanju. Kada je riječ o pitanjima koja su u javnom interesu, tijela državne vlasti dužna su postupati pravovremeno, na odgovarajući i dosljedan način. U svakom slučaju koji se odnosi na navodnu povredu prava, ESLJP mora utvrditi je li zbog djelovanja ili propusta države određena osoba morala snositi nerazmjern i prekomjern teret (*Broniowski protiv Poljske* od 28. IX. 2005., § 150-151).

Europski sud za ljudska prava (ELJSP) u više je predmeta istaknuo da iz čl. 1. Protokola br. 1. ne proizlazi da oslobođenje od optužbe samo po sebi jamči pravo na naknadu štete pretrpljene uslijed oduzimanja predmeta tijekom postupka. U predmetu *Adamczyk protiv Poljske* od 7. XI. 2006., podnositelju zahtjeva bilo je oduzeto vozilo u vezi s pokrenutim kaznenim postupkom zbog navodnog krivotvorenja registracijskih oznaka. S obzirom na to da je podnositelj zahtjeva bio oslobođen od optužbe, vozilo mu je vraćeno nakon četrnaest mjeseci. ESLJP je njegov zahtjev proglasio nedopuštenim uz obrazloženje da nije potraživao naknadu štete nastale uslijed fizičkog uništenja vozila dok se ono nalazilo u posjedu tijela državne vlasti ili zbog činjenice da je bilo čuvano u neodgovarajućim uvjetima, već stoga što mu, iako je bio oslobođen od optužbe, nije nadoknađena vrijednost propadanja vozila odnosno umanjena njegove vrijednosti za vrijeme trajanja zapljene. Prema stajalištu ESLJP-a, u načelu je na državama strankama da definiraju uvjete za naknadu štete u takvim slučajevima, a ne može se reći da dokazivanje nezakonite radnje uslijed koje je pretrpljena šteta podnositelju zahtjeva nameće pretjeran teret.<sup>24</sup>

U predmetu *Karamitrov i drugi protiv Bugarske* od 10. IV. 2008., u kojem su podnositelji zahtjeva gotovo osam godina bili lišeni svoga vozila, ESLJP je istaknuo da bi u situacijama kada tijela državne vlasti oduzmu i zaplijene imovinu koja bi im trebala služiti kao fizički dokaz u postupku u nacionalnom zakonodavstvu trebala postojati mogućnost pokretanja postupaka protiv države radi naknade štete zbog propusta tijela državne vlasti da oduzetu imovinu čuvaju u razumno dobrom stanju.

U vezi s navedenim, valja istaknuti i recentnu presudu ESLJP-a u predmetu *Vuković protiv Hrvatske* od 15. XI. 2018., § 36 – 44. U navedenom je predmetu policija privremeno zaplijenila vozilo podnositelja zahtjeva koje je imalo kanadske registracijske oznake, a pod sumnjom da ga je ukrao nepoznati počinitelj. Nadležna su policijska tijela od kanadskog ureda Interpola zatražila provjeru činjenica u vezi s navedenim vozilom, no s obzirom na to da kanadski ured Interpola nije odgovorio na taj zahtjev, vozilo je vraćeno podnositelju zahtjeva nakon proteka gotovo dvije godine. Podnositelj je zahtjeva pred sudovima tražio naknadu štete protiv države zbog toga što mu je vozilo bilo vraćeno u lošem stanju uslijed nepravilnog skladištenja i zato što mu je umanjena vrijednost tijekom dvije godine koliko ga je držala policija. Međutim, svi nadležni nacionalni sudovi odbili su tužbeni zahtjev podnositelja zahtjeva. ESLJP je ponajprije utvrdio da je nedvojbeno da oduzimanje i zadržavanje vozila podnositelja zahtjeva predstavlja miješanje u njegovo pravo na mirno uživanje vlasništva odnosno da predstavlja kontrolu nad uporabom imovine (tzv. treće pravilo). Nadalje je utvrdio da je ono bilo zakonito jer je bilo poduzeto na temelju važećih odredaba ZKP-a, kao i da je imalo legitiman cilj u općem interesu – osigurati i zaštititi predmete koji se mogu koristiti kao dokaz u kaznenom postupku. Nakon što je utvrdio da je radnja privremenog oduzimanja vozila bila zakonita te da je za poduzimanje te radnje postojao relevantni javni interes, ESLJP

---

<sup>24</sup> V. i odluku o dopuštenosti zahtjeva u predmetu *Simonjan-Heikinheimo protiv Finske* od 2. IX. 2008.

je pristupio ispitivanju razmjernosti tog miješanja – odnosno, je li njime postignuta „pravična ravnoteža“. rU vezi s time, stajalište je ESLJP-a da iako je oduzimanje vozila državama dopušteno na temelju slobodne procjene iz drugog stavka čl. 1. Protokola br. 1, ono ipak predstavlja rizik nametanja pretjeranog tereta u smislu mogućnosti podnositelja zahtjeva da raspolaže svojom imovinom. Upravo stoga država mora osigurati određena postupovna jamstva kako bi se osiguralo da rad sustava i njegov utjecaj na vlasnička prava podnositelja nisu ni proizvoljni ni nepredvidivi. Pritom stvarno pretrpljena šteta ne smije biti veća od štete koja je nužna, a u domaćem zakonodavstvu treba postojati mogućnost pokretanja postupka i traženja naknade za štetu koja je posljedica propusta vlasti da čuvaju imovinu na sigurnom i u razumno dobrom stanju. U konkretnom su slučaju vlasti zadržale vozilo podnositelja zahtjeva gotovo dvije godine bez da su konačno utvrdile je li bilo ukradeno, a domaći sudovi nisu razmotrili razmjernost osporavane mjere i njezine učinke na prava vlasništva podnositelja zahtjeva, tj. njihove odluke o odbijanju naknade štete nisu pokazale na odgovarajući način da je zadovoljen zahtjev „pravične ravnoteže“.

### 3.4. Učinci Direktive 2014/42/EU *de lege lata*

Kao što je uvodno spomenuto, donošenje Direktive 2014/42/EU suočava policiju, državnog odvjetnika i sud s novim izazovima u primjeni privremenog oduzimanja predmeta, čime se dodatno usložnjava već otprije nedorečeno pravno uređenje ove policijske ovlasti odnosno dokazne radnje. Doduše, ta Direktiva ima razmjerno suženo područje primjene jer se odnosi samo na ona kaznena djela koja su propisana u čl. 3. Direktive (npr. kaznena djela povezana s terorizmom, pranjem novca, trgovanjem ljudima, spolnim iskorištavanjem djeteta itd.), što znači da u odnosu na neobuhvaćena kaznena djela Direktiva nema ni izravan ni neizravan učinak. Međutim, kada je riječ o kaznenim djelima iz čl. 3. Direktive, Direktiva ima i *de lege lata* učinke imajući u vidu da je rok za njezinu implementaciju istekao. Pritom treba spomenuti da Direktiva jest dijelom implementirana u naše zakonodavstvo, i to Zakonom o izmjenama i dopunama ZKP-a iz 2017.,<sup>25</sup> no ne u potpunosti jer su se te izmjene odnosile gotovo isključivo na privremeno oduzimanje imovinske koristi, dok su odredbe o privremenom oduzimanju predmeta bile zahvaćene samo tako što su u čl. 270. unesene riječi „čim više nisu potrebni za daljnje vođenje postupka“. Na odredbe ZPPO-a koje uređuju privremeno oduzimanje predmeta navedena Direktiva nije imala utjecaja.

Privremeno oduzimanje predmeta ne spominje se pod tim nazivom u Direktivi, nego se upotrebljava pojam „zamrzavanje“, koje je definirano kao „privremena zabrana prijenosa, uništenja, konverzije, raspolaganja ili premještanja imovine odnosno privremeno čuvanje i nadzor imovine“ (čl. 2. toč. 5.), pri čemu u pojam imovine ne ulazi samo imovinska korist (novac, vrijednosni papiri i sl.), nego sva nepokretna i pokretna imovina (čl. 2. toč. 2.), u što ulaze i predmeti koji su se koristili ili se namjeravali koristiti kako bi se počinilo kazneno djelo (čl. 2. toč. 3.). Iz toga proizlazi da je privremeno oduzimanje predmeta, kao policijska ovlast i dokazna radnja u hrvatskom pravu, obuhvaćeno pojmom „čuvanja i nadzora imovine“.

Dužnost je država članica provesti zamrzavanje imovine u slučajevima propisanim u čl. 7. Direktive. Je li Republika Hrvatska tu svoju dužnost ispunila ili nije, pitanje je koje nije

---

<sup>25</sup> Narodne novine 70/17.

predmet ovog rada jer, sve i da ta dužnost nije ispunjena, Direktiva ne može imati izravan ni neizravan učinak u slučajevima u kojima bi to podrazumijevalo zasnivanje ili poštovanje kaznene odgovornosti građana.<sup>26</sup> Nasuprot tome, izravan ili neizravan učinak – u mjeri u kojoj implementacija te odredbe u hrvatskom pravu nije potpuna – postoji u odnosu na „zaštitne mjere“ propisane u čl. 8. Direktive jer se tom odredbom propisuju prava građana u odnosu na nacionalna tijela. Za kontekst privremenog oduzimanja predmeta, bitne su sljedeće mjere propisane u čl. 8.:

- „države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da osobe pogođene mjerama predviđenima u okviru ove Direktive imaju pravo na učinkovita pravna sredstva i na pravično suđenje kako bi sačuvalе svoja prava“ (st. 1.);
- „države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da se nalog za zamrzavanje priopći pogođenoj osobi što je prije moguće nakon njezina izvršenja. U takvom priopćenju navodi se, barem ukratko, razlog ili razlozi za dotični nalog. Kada je potrebno izbjeći dovođenje u opasnost kaznene istrage, nadležna tijela mogu odgoditi priopćenje naloga za zamrzavanje pogođenoj osobi“ (st. 2.);
- „nalog za zamrzavanje imovine ostaje na snazi samo onoliko dugo koliko je potrebno da se sačuva imovina s ciljem mogućeg naknadnog oduzimanja“ (st. 3.);<sup>27</sup>
- „države članice osiguravaju učinkovitu mogućnost osobe čija je imovina zahvaćena za osporavanje pred sudom naloga za zamrzavanje, u skladu s postupcima predviđenima u nacionalnom pravu. Takvi postupci mogu predviđati da se prvotni nalog za zamrzavanje, ako ga je donijelo nadležno tijelo koje nije tijelo sudske vlasti, podnosi tijelu sudske vlasti na validaciju ili reviziju prije nego što se može osporavati pred sudom“ (st. 4.);
- „zamrznuta imovina koja nije naknadno oduzeta odmah se vraća. Uvjeti ili postupovna pravila prema kojima se takva imovina vraća određeni su nacionalnim pravom“ (st. 5.);
- „treće strane imaju pravo tražiti pravo vlasništva ili druga imovinska prava...“ (st. 6.).

Citirane odredbe mogu imati izravan i neizravan učinak u hrvatskom pravu (dakako, samo u onoj mjeri u kojoj nisu na odgovarajući način implementirane, i to isključivo pod uvjetom da je riječ o kaznenim djelima iz čl. 3. Direktive). Izravan učinak imaju one koje su dovoljno jasne i precizne te bezuvjetne;<sup>28</sup> dok u ostalim slučajevima postoji neizravan učinak, tj. domaći se propisi tumače „eurokonformno“, kroz prizmu odredaba Direktive. Minuciozno propitivanje koja bi od navedenih odredaba imala izravan učinak, koja neizravan, a koja bi se mogla smatrati u cijelosti implementiranom, suviše bi opterećivalo gabarite ovoga rada imajući u vidu njegove uvodno postavljene svrhe. No i bez uplitanja u tu složenu problematiku, jasno je da ni *de lege lata* ne može ostati bez učinka odredba čl. 8. st. 2. Direktive, koja nalaže da osobi od koje se privremeno oduzima predmet državno tijelo priopći razloge zbog kojih to

---

<sup>26</sup> Presuda od 10. srpnja 1984., Kent Kirk, C-63/83, ECLI:EU:C:1984:255; presuda od 26. rujna 1996., Arcaro, C-168/95, ECLI:EU:C:1996:363.

<sup>27</sup> U engleskom tekstu umjesto riječi „s ciljem“ stoji „with the view“ (imajući u vidu), što mnogo bolje pogađa smisao citirane odredbe.

<sup>28</sup> Presuda od 5. veljače 1963., Van Gend en Loos, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1. V. detaljnije Sansović, 2020.

čini, umjesto da joj se samo izda potvrda bez ikakvih daljnjih pojašnjenja. Isto vrijedi i za čl. 8. st. 4. Direktive, koji zahtijeva sudsku kontrolu nad privremenim oduzimanjem predmeta, bilo tako što će sam sud odrediti privremeno oduzimanje, bilo tako što će biti dužan „validirati ili revidirati“ odluku upravnog tijela ili državnog odvjetnika, a sve kako bi se osiguralo pravo osobe čija je imovina zahvaćena da ospori pred sudom odluku o privremenom oduzimanju predmeta (čl. 8. st. 1. Direktive). Iz svega toga slijedi da, kada je riječ o kaznenim djelima iz čl. 3. Direktive, bez obzira na nedostatak izriječom propisanih domaćih zakonskih mehanizama ne može biti prihvatljivo privremeno oduzimanje predmeta neobrazloženom potvrdom, niti može biti prihvatljivo privremeno oduzimanje koje ne bi moglo biti podvrgnuto sudskoj kontroli. U tom je smislu bitno da se, barem kada je riječ o predmetima koji su obuhvaćeni u čl. 3. Direktive, privremeno oduzimanje u praksi provodi prema odredbama ZKP-a, a ne ZPPO-a, kao i da se sud, usprkos tome što zakon ne predviđa odgovarajuće pravno sredstvo, ne ogлуši na zahtjev zahvaćene osobe da propita zakonitost privremenog oduzimanja predmeta i razmjernost njegova trajanja.

#### 4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA DE LEGE FERENDA

S obzirom na nedorečenost trenutnog zakonskog uređenja, u praksi je nezaobilazna izravna primjena ustavnih i konvencijskih standarda razvijenih u okviru načela razmjernosti, a kod određenih kaznenih djela i odredaba Direktive 2014/42/EU. To znači da su policijski službenik, državni odvjetnik i sud uvelike prepušteni kazuističkom odlučivanju koje se očituje u odvagivanju javnog interesa i prava vlasništva u svakom pojedinom slučaju, kako u pogledu ocjene nužnosti samog oduzimanja, tako i u pogledu njegova trajanja; a u nekim su slučajevima suočeni i s pitanjem ima li u konkretnom slučaju Direktiva učinak u domaćem pravu te što taj učinak praktično znači. Takva razina fluidnosti u odlučivanju teško može biti prihvatljiva u kontinentalnom pravnom sustavu, u kojem se pravna sigurnost osigurava opstojnošću sistematiziranih pisanih normi, pa čak i u precedentnom sustavu jer se ni ondje od pravne sigurnosti ne odustaje, nego se ona osigurava na drugi način – inzistiranjem na vezanosti suda za prethodne sudske odluke (*stare decisis*).

Neki od problema u vezi s privremenim oduzimanjem predmeta sustavne su naravi i ne mogu se riješiti zahvatom u same zakonske odredbe o privremenom oduzimanju predmeta. Jedan je od tih problema odnos ZPPO-a i ZKP-a, točnije činjenica da i policijski zakon, a ne isključivo ZKP, uređuje pitanje što će policija poduzeti u slučaju sumnje na počinjenje kaznenog djela. U njemačkom i austrijskom zakonodavstvu to nije slučaj, nego se u svakom takvom slučaju postupa prema odredbama Zakona o kaznenom postupku (*Strafprozessordnung*), dok se u policijskim zakonima uređuju jedino one dužnosti i ovlasti koje policija ima neovisno o svojoj dužnosti da istražuje počinjenje kaznenih djela, tj. one dužnosti i ovlasti koje su sigurnosnog (preventivnog) karaktera. Kao primjer može se uzeti austrijski Savezni zakon o organizaciji uprave sigurnosti i zadaćama sigurnosne policije (*Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei – Sicherheitspolizeigesetz*), koji je – što se vidi i po samom naslovu – ograničen na sigurnosni aspekt djelatnosti policije, no „kad god je određena osoba osumnjičena za kažnjivu radnju, vrijede isključivo odredbe Zakona o kaznenom postupku“ (§ 22. st. 3. tog Zakona). I njemački zakoni – pri čemu su „policijski zakoni“ u nadležnosti saveznih zemalja, a ZKP u nadležnosti Savezne Republike Njemačke – slijede model strogog razgraničenja sigurnosnih i kaznenopravnih dužnosti i ovlasti policije,

što se naglašava u praksi Saveznog upravnog suda kada se tvrdi da je „neophodno jasno razgraničenje kaznenog progona i otklanjanja opasnosti“.<sup>29</sup> To se u literaturi obrazlaže time što, kada je ta granica fluidna, „policija u nekim slučajevima može za svoje postupanje odabrati onaj temelj za svoje ovlasti koji traži ispunjavanje niže razine stvarnih pretpostavaka“.<sup>30</sup> To u punoj mjeri vrijedi za ovdje obrađivani kontekst jer iz domaćeg zakonodavstva proizlazi da policija u slučajevima sumnje na kazneno djelo faktički može „birati“ hoće li privremeno oduzeti predmet po ZPPO-u ili po ZKP-u, što je normativni dualitet za koji ne postoji legitiman razlog.

Iako bi uočene nedostatke bolje bilo otkloniti na sveobuhvatan način, vodeći se u zakonodavnim reformama rješenjima koja postoje u onim stranim pravnim poređcima s kojima je Hrvatska tradicionalno povezana (a koji su pritom i najrenomiraniji u svijetu), ipak je i manjim legislativnim zahvatima moguće puno toga postići. Minireforma mogla bi ići u tri osnovna smjera:

1. Široke i fluidne ovlasti privremenog oduzimanja predmeta propisane ZPPO-om trebaju se bitno ograničiti, pri čemu kao uzor može poslužiti čl. 43. Zakona o policiji iz 2000. godine ili § 42. austrijskog *Sicherheitspolizeigesetz*.
2. Potrebno je propisati najdulje rokove i mehanizam kontrole nad osnovanošću privremenog oduzimanja predmeta u policijskom i kaznenom zakonodavstvu, a ovisno o tome oduzima li se predmet (a) iz sigurnosnih razloga ili, pak, (b) zbog sumnje na počinjenje kažnjivog djela.
  - (a) Kada policija privremeno oduzima predmet iz sigurnosnih razloga, protekom određenog roka (npr. šest mjeseci po uzoru na § 43. st. 1. austrijskog *Sicherheitspolizeigesetz*) predmet bi se imao smatrati trajno oduzetim, pri čemu bi vlasnik imao pravo na naknadu štete odnosno prihod od prodaje oduzetog predmeta. Ako bi prije isteka tog roka vlasnik ili posjednik zatražio povrat predmeta, o sudbini predmeta odlučilo bi upravnim aktom nadležno upravno tijelo, koje bi mu predmet vratilo ako opasnosti nema, a trajno ga oduzelo ako opasnost još uvijek postoji (v. st. 1. i 2. spomenute odredbe austrijskog zakona).
  - (b) Ako se predmet privremeno oduzima zbog sumnje na počinjenje kaznenog djela, trebalo bi propisati da će se oduzimanje uvijek provoditi prema odredbama ZKP-a. To ne znači da policija ne bi mogla privremeno oduzeti predmet (jer takvu mogućnost dopušta i ZKP), ali bi to oduzimanje bilo ograničeno dužnošću policije da u razmjerno kratkom roku (npr. 14 dana po uzoru na § 113. st. 2. austrijskog *Strafprozessordnung*) o tome obavijesti državnog odvjetnika, a osim toga i dužnošću policije da osobu od koje je predmet privremeno oduzet obavijesti o pravu na sudska zaštitu (§ 111. st. 4. austrijskog *Strafprozessordnung*). Pravo na zahtjev sudu da preispita osnovanost privremenog oduzimanja predmeta (bilo da ga je oduzela policija, bilo da ga je oduzeo državni odvjetnik) imala bi svaka osoba koja je pogođena oduzimanjem (ponajprije vlasnik ili posjednik) i državni odvjetnik, a o tom bi zahtjevu sud morao odlučiti bez odlaganja (§ 115. st. 2. austrijskog *Strafprozessordnung*).
3. Potrebno je propisati da odluka kojom se predmet privremeno oduzima, ma koja to vrsta odluke bila, mora biti obrazložena, pri čemu bi se iznimka mogla učiniti za slučajeve hitnog oduzimanja i slične slučajeve podložne bezodložnoj konvalidaciji.

---

<sup>29</sup> BVerwGE 47, 139 (147); BVerwGE 121, 345 (348).

<sup>30</sup> Aden, Fahrmann, 2018:19; Lenk, 2017:695.

## LITERATURA

### Knjige i članci:

1. Aden, H., Fährmann, J. (2018). *Polizeirecht vereinheitlichen? Kriterien für Musterpolizeigesetze aus rechtsstaatlicher und bürgerrechtlicher Perspektive*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
2. Bačić, S. (2016). Načelo razmjernosti u praksi europskih sudova i hrvatskog Ustavnog suda s posebnim osvrtom na vlasništvo. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
3. Barak, A. (2012). *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations*. Cambridge: Cambridge University Press.
4. Ivičević Karas, E. (2008). Radnje i mjere procesne prisile radi pribavljanja predmeta za potrebe kaznenog postupka (Novine u prijedlogu Zakona o kaznenom postupku iz lipnja 2008.). *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 15, br. 2.
5. Krapac, D. (2015). *Kazneno procesno pravo*. Prva knjiga: Institucije. VII. neizmijenjeno izdanje. Zagreb: Narodne novine.
6. Lenk, M. (2017). Vertrauen ist gut, legendierte Kontrolle ist besser, -zugleich Anmerkung zum Urteil des BGH v. 26.04.2017 - 2 StR 247/16. *Strafverteidiger*, vol. 37, br. 10.
7. Omejec, J. (2013). *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava: strasbourški *acquis**. Zagreb: Novi informator.
8. Sansović, K. (2020). Koncepti izravne primjene i izravnog učinka u pravu Europske unije. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 20, br. 2.

### Pravni izvori:

1. Direktiva 2014/42/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o zamrzavanju i oduzimanju predmeta i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima u Europskoj uniji.
2. Kazneni zakon (Narodne novine 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19.).
3. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine – Međunarodni ugovori 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10.).
4. Pravilnik o načinu rada i postupanja po pritužbama te radu povjerenstava za rad po pritužbama (Narodne novine 78/15.).
5. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.).
6. Zakon o kaznenom postupku (Narodne novine 152/08., 76/09., 80/11., 121/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17., 126/19., 126/19.).
7. Zakon o policiji (Narodne novine 129/00.).
8. Zakon o policijskim poslovima i ovlastima (Narodne novine 76/09., 92/14., 70/19.).



Abstract

---

**Igor Martinović, Iva Parenta**

**Temporary Seizure of Objects as a Police Power and a Method of Obtaining Evidence:  
Incomplete Statutory Framework in the Context of Constitutional and ECHR Requirements**

Even though temporary seizure of objects is a common measure in Croatian police and judicial procedures, it often raises questions and dilemmas. They are a consequence of the fact that this measure is under-regulated, stipulated by different laws and rarely theoretically examined although it affects the right to property as one of the fundamental human rights provided for in Article 48 of the Croatian Constitution and in Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights. It is shown that the current statutory framework, as laid down by the Police Powers and Duties Act and Powers and the Criminal Procedure Code, has considerable deficiencies and inconsistencies due to which the law-applier is bound to directly employ supra-statutory norms and to balance conflicting rights and interests. This balancing is allowed because the right to property is a derogable right, but only if it is carried out in accordance with the principle of proportionality, which stipulates that any restriction on the right to property must be proportionate to the aim it seeks to achieve. The primary aim of this paper is to provide a framework for decision-making in contentious cases and to propose legislative solutions based on foreign models.

**Keywords:** temporary seizure of objects, Police Powers and Duties Act, Criminal Procedure Code, right to property