



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME  
EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRVI ODJEL SUDA

**PREDMET MILOŠEVIĆ protiv HRVATSKE**

*(Zahtjev br. 12022/16)*

PRESUDA

Članak 4. Protokola br. 7 • Pravo da se ne bude dva puta suđen ili kažnjen u istoj stvari • Nerazmjerna šteta pretrpljena podvrgavanjem prekršajnom i upravnom (poreznom) postupku zbog korištenja zabranjenog ulja kao pogonskog goriva • Trošarina je u potonjem postupku uvećana sto puta • Dva postupka nisu bila dostatno povezana u naravi da čine koherentnu cjelinu

STRASBOURG

31. kolovoza 2021.

*Ova će presuda postati konačna pod okolnostima utvrđenima u članku 44. stavku 2. Konvencije. Može biti podvrgnuta uredničkim izmjenama.*



**U predmetu Milošević 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,

Ioannis Ktistakis, *suci*,

i Renata Degener, *tajnica Odjela*,

uzimajući u obzir:

zahtjev (br. 12022/16) protiv Republike Hrvatske koji je državljanin Bosne i Hercegovine g. Milan Milošević („podnositelj zahtjeva”) podnio Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Konvencija”) dana 22. veljače 2016.;

odluku da se Vladu Republike Hrvatske („Vlada”) obavijesti o zahtjevu;

odluku Vlade Bosne i Hercegovine da neće ostvariti svoje pravo da se umiješa u postupak u skladu s člankom 36. stavkom 1. Konvencije i pravilom 44. stavkom 1. Poslovnika Suda;

očitovanja stranaka;

nakon vijećanja zatvorenog za javnost 1. i 29. lipnja 2021.,

donosi sljedeću presudu koja je usvojena posljednjeg navedenog datuma:

## UVOD

1. Predmet se odnosi na kaznu podnositelja zahtjeva u prekršajnom postupku zbog korištenja zabranjenog plinskog ulja za namjenu grijanja kao pogonskog goriva u njegovu teretnom vozilu i naknadno određivanje trošarine za korištenje tog ulja uvećane sto puta. Podnositelj zahtjeva naveo je da mu je time povrijeđeno pravo da mu ne bude dva puta suđeno i da ne bude dva puta kažnjen za isto djelo.

## ČINJENICE

2. Podnositelj zahtjev rođen je 1966. godine i živi u Bosanskom Brodu. Zastupao ga je g. D. Hećimović, odvjetnik iz Slavenskog Broda.

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

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

5. Dana 29. lipnja 2012. nadzorom koji je, u suradnji s policijom, provela ovlaštena Carinarnica Vukovar bilo je utvrđeno da je gorivo u teretnom vozilu u vlasništvu podnositelja zahtjeva posebno plinsko ulje za namjenu grijanja za koje se dodjeljuju državne potpore, a koje se ne može koristiti kao gorivo za pogon motornih vozila.

6. Istog je dana Carinarnica proglasila podnositelja zahtjeva krivim za prekršaj na temelju Zakona o trošarinama zbog upotrebe plinskog ulja za namjenu grijanja u njegovu teretnom vozilu u suprotnosti s člankom 74. stavkom 2. tog zakona te mu je izrekla novčanu kaznu u iznosu od 4.800,00 hrvatskih kuna (HRK; približno 640,00 eura (EUR)). Mjerodavni dio prekršajnog naloga glasi kako slijedi:

„Podnositelj zahtjeva ... kriv je ... jer je 29. lipnja 2012. ... u teretnom vozilu u njegovu vlasništvu ... plinsko ulje za namjenu grijanja obojeno crvenom bojom bilo korišteno kao pogonsko gorivo,

čime je postupio u suprotnosti s člankom 74. stavkom 2. Zakona o trošarinama,

što je kažnjivo na temelju članka 80. stavka 3. Zakona o trošarinama...

...

U skladu s člankom 34. stavkom 2. Prekršajnog zakona, ako [podnositelj zahtjeva] ne plati kaznu u cijelosti ili djelomično, ona će se naplatiti prisilno, a ako se ta kazna ne naplati ni prisilno u roku od godinu dana od pokretanja ovršnog postupka, nadležni prekršajni sud zamijenit će [novčanu] kaznu zatvorom u trajanju od 16 dana ...

...

Na temelju zapisnika o nadzoru nad pravilnim korištenjem goriva ... i zapisnika o uzorkovanju ... utvrđeno je da je u [vozilu podnositelja zahtjeva] kao pogonsko gorivo korišteno plinsko ulje za namjenu grijanja obojeno crvenom bojom.

S obzirom na gore navedeno, vijeće za prekršaje ove Carinarnice utvrdilo je da postupci [podnositelja zahtjeva] sadržavaju sva obilježja prekršaja koji mu se stavlja na teret jer je, kao vlasnik motornog vozila, odgovoran za kršenje Zakona o trošarinama kako je navedeno u izreci ovog prekršajnog naloga...

Svojim postupanjem [podnositelj zahtjeva] prekršio je članak 74. stavak 2. Zakona o trošarinama, kojim je predviđeno da se plinska ulja [za namjenu grijanja] navedena u članku 73. tog zakona ne mogu koristiti za pogon motornih vozila, plovila ili drugih strojeva, ili u druge namjene osim kao gorivo za grijanje ...”

7. Budući da podnositelj zahtjeva nije podnio žalbu, ta je odluka postala pravomoćna i on je uredno platio novčanu kaznu.

8. Istog dana Carinarnica Vukovar poslala je taj zapisnik o nadzoru nad pravilnim korištenjem goriva i zapisnik o uzorkovanju svojem upravnom odjelu kako bi obračunao iznos dospjele trošarine.

9. Dana 2. srpnja 2012. Carinarnica Osijek naložila je podnositelju zahtjeva platiti iznos od 123.000,00 kuna (približno 16.700,00 eura) na ime trošarine, koji se sastojao od iznosa trošarine na dotičnu količinu ulja uvećanu sto puta zbog nezakonitog korištenja ulja 29. lipnja 2012. godine. To se rješenje temeljilo na članku 76. stavku 2. Zakona o trošarinama.

10. Podnositelj zahtjeva osporio je to rješenje pred Ministarstvom financija, a 31. listopada 2013. godine Ministarstvo je ukinulo prvostupanjsko rješenje uz obrazloženje da količina plinskog ulja za namjenu grijanja na koju se primjenjuje trošarina nije bila pravilno utvrđena.

11. Dana 15. siječnja 2014. Carinarnica Osijek donijela je novo rješenje kojim je naložila podnositelju zahtjeva da plati iznos od 83.025,00 kuna (približno 11.300,00 eura), koji se sastojao od iznosa trošarine na dotičnu količinu plinskog ulja za namjenu grijanja uvećanu sto puta zbog nezakonitog korištenja ulja 29. lipnja 2012. godine. To je rješenje potvrđeno u žalbenom postupku.

12. Podnositelj zahtjeva zatim je podnio upravnu tužbu kojom je osporio rješenje upravnih tijela.

13. Dana 20. siječnja 2015. Upravni sud u Osijeku odbio je podnositeljevu tužbu. Tu je presudu povodom žalbe potvrdio Visoki upravni sud Republike Hrvatske.

14. Nakon toga podnositelj zahtjeva podnio je ustavnu tužbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske prigovarajući, *inter alia*, da je bio dva puta kažnjen za isto djelo, u suprotnosti s člankom 4. Protokola br. 7.

15. Dana 20. siječnja 2016. Ustavni je sud proglasio ustavnu tužbu podnositelja zahtjeva nedopuštenom kao očigledno neosnovanu, a da nije odgovorio na podnositeljev prigovor zbog povrede načela *ne bis in idem*.

## MJERODAVNI PRAVNI OKVIR

16. Mjerodavne odredbe Zakona o trošarinama (Narodne novine br. 83/09), koji je bio na snazi u relevantno vrijeme, glasile su kako slijedi:

### Članak 1.

„Ovim se Zakonom uređuje trošarinski sustav oporezivanja alkohola i alkoholnih pića, duhanskih proizvoda, energenata i električne energije ... koji se puštaju u potrošnju na području Republike Hrvatske.“

### Članak 73.

„(1) Plinska ulja obuhvaćena tarifnim oznakama ..., koja se koriste kao gorivo za grijanje, ... moraju biti označena propisanim indikatorom ...“

### Članak 74.

„(1) Označena plinska ulja iz članka 73. ovoga Zakona, mogu se koristiti i prodavati isključivo u svrhu propisanu ovim Zakonom.

(2) Označena plinska ulja iz članka 73. ovoga Zakona, ne mogu se koristiti za pogon motornih vozila, ... ili u druge namjene, osim kao gorivo za grijanje.“

### Članak 76.

„(2) Ako se pri nadzoru motornih vozila ... utvrdi da se označena plinska ulja iz članka 73. ovoga Zakona koriste u druge svrhe osim u svrhe i na način propisan člankom 74. ovoga Zakona, vlasniku motornog vozila ... trošarina se obračunava na količine koje odgovaraju obujmu spremnika pogonskog goriva uvećane sto puta ...“

**Trošarinski prekršaji**  
**Članak 80.**

„1. Novčanom kaznom u iznosu od ... kaznit će se za prekršaj pravna osoba...

47. ako označena plinska ulja ne koristi na propisani način (članak 74. stavak 2.), ...

3. Novčanom kaznom u iznosu od 2.000,00 kuna do 10.000,00 kuna kaznit će se i fizička osoba pojedinac za prekršaj iz stavka 1. točke... 47. ... ovoga članka.”

17. Godine 2015. Zakon o trošarinama izmijenjen je kako bi se isključilo uvećanje iznosa dugovane trošarine sto puta u slučaju korištenja plinskog ulja u suprotnosti s tim zakonom. Prema konačnom prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o trošarinama iz rujna 2015., takvo uvećanje trošarine bilo je u suprotnosti s načelom *ne bis in idem* te je zakon izmijenjen kako bi se uskladio sa sudskom praksom Suda Europske unije i najboljim praksama drugih država članica Europske unije. Odredba o trošarinskom prekršaju koji se odnosi na nezakonito korištenje plinskih ulja kao goriva za pogon motornih vozila ostala je nepromijenjena.

18. Člankom 34. Prekršajnog zakona (Narodne novine br. 107/07), koji je bio na snazi u relevantno vrijeme, bilo je predviđeno da će se svaka neplaćena novčana kazna izrečena u prekršajnom postupku prisilno naplatiti, a ako takva prisilna naplata ne bude uspješna, da će biti zamijenjena zatvorom, računajući svaki dan kao 300,00 kuna.

## PRAVO

### I. NAVODNA POVREDA ČLANKA 4. PROTOKOLA BR. 7 UZ KONVENCIJU

19. Podnositelj zahtjeva prigovorio je da mu je suđeno dva puta i da je dva puta kažnjen za isto djelo u suprotnosti s člankom 4. Protokola br. 7 uz Konvenciju, čiji mjerodavni dio glasi kako slijedi:

„1. Nikome se ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku iste države za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u skladu sa zakonom i kaznenim postupkom te države.“

#### A. Dopuštenost

20. Vlada je tvrdila da podnositelj zahtjeva nije iscrpio domaća pravna sredstva jer nije iznio prigovor zbog povrede načela *ne bis in idem* pred upravnim tijelima koja su odlučivala u njegovu predmetu.

21. Podnositelj zahtjeva nije se složio. Tvrdio je da je navedeni argument iznio u svojoj ustavnoj tužbi. Nadalje je istaknuo da je preslika presude Suda u predmetu *Ruotsalainen protiv Finske* (br. 13079/03, 16. lipnja 2009.), koji je bio istovjetan njegovu, bila dio spisa pred Upravnim sudom, koji je

dostavila Vlada. Stoga su upravna tijela morala biti svjesna njegova prigovora zbog povrede načela *ne bis in idem*.

22. Sud primjećuje da je podnositelj zahtjeva u svojoj ustavnoj tužbi izrijekom iznio prigovor na temelju članka 4. Protokola br. 7 i da mu nije pružen odgovor. Podnositelj zahtjeva tako je nacionalnim vlastima dao priliku koja u načelu treba biti dana državama ugovornicama u skladu s člankom 35. stavkom 1. Konvencije da isprave povrede koje se protiv njih iznose (vidi, primjerice, *Arps protiv Hrvatske*, br. 23444/12, stavak 20., 25. listopada 2016.). Prigovor Vlade stoga se mora odbiti.

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

## **B. Osnovanost**

### *1. Tvrdnje stranaka*

24. Podnositelj zahtjeva tvrdio je da su se i prekršajni postupak i naknadni upravni (porezni) postupak odnosili na isti događaj i da su se temeljili na istoj zakonskoj odredbi. Činjenica da je trošarina koja mu je obračunata bila uvećana sto puta dokazuje da je navedena mjera bila kaznene prirode i da cilj mjere nije bio samo sprječavanje utaje poreza.

25. Vlada je tvrdila da su ta dva postupka predstavljala jedinstven integrirani odgovor na nezakonito ponašanje podnositelja zahtjeva. Cilj prekršajnog postupka prvenstveno je bio zaštita sigurnosti prometa jer je plinsko ulje za namjenu grijanja bilo štetno za motor vozila u kojem se koristilo, dok je cilj upravnog (poreznog) postupka bio naplata trošarine te stoga kažnjavanje i sprječavanje utaje poreza. Budući da je plinsko ulje za namjenu grijanja bilo znatno jeftinije od dizelskog ili benzinskog goriva, zbog brojnih fiskalnih i parafiskalnih nameta koji su se primjenjivali na potonje, korištenje plinskog ulja za namjenu grijanja u vozilima predstavljalo je oblik utaje poreza jer je nezakonito korištenje plinskog ulja za namjenu grijanja kao pogonskog goriva motornih vozila državi uzrokovalo gubitak prihoda koji bi inače ostvarila prodajom dizelskog ili benzinskog goriva vozačima.

26. Vlada je nadalje tvrdila da su ta dva postupka bila predvidljiva posljedica nezakonitog ponašanja podnositelja zahtjeva te da nije došlo do dupliciranja u prikupljanju i ocjeni dokaza, prvenstveno zbog toga što je prekršajni nalog bio donesen u žurnom postupku. Štoviše, sankcije za dva postupka bile su integrirane na razini zakona, a novčana kazna podnositelja zahtjeva u prekršajnom postupku bila je tek neznatno veća od najmanjeg iznosa propisanog zakonom. Konačno, prema mišljenju Vlade, ta dva postupka bila su dovoljno povezana i u vremenu jer je upravni (porezni) postupak bio pokrenut sljedećeg radnog dana nakon što je podnositelju izdan prekršajni nalog.

## 2. Ocjena Suda

### (a) Opća načela

27. Članak 4. Protokola br. 7 uz Konvenciju tumači se tako da zabranjuje progon ili suđenje za drugo „kazneno djelo” u mjeri u kojoj ono proistječe iz istovjetnih činjenica ili činjenica koje su bitno iste (vidi *Sergey Zolotukhin protiv Rusije* [VV], br. 14939/03, stavak 82., ECHR 2009; *Marguš protiv Hrvatske* [VV], br. 4455/10, stavak 114., ECHR 2014; i *A i B protiv Norveške* [VV], br. 24130/11 i 29758/11, stavak 108., 15. studenoga 2016.).

28. U predmetima u kojima se otvara pitanje na temelju članka 4. Protokola br. 7 trebalo bi utvrditi podrazumijeva li određena nacionalna mjera koja je predmet prigovora, u biti ili u praksi, dvostruko suđenje na štetu pojedinca ili je, suprotno tome, ona posljedica integriranog sustava koji omogućava rješavanje različitih aspekata nezakonite radnje na predvidljiv i razmjernan način koji čini koherentnu cjelinu kako dotični pojedinac ne bi time bio izložen nepravdi (vidi gore citirani predmet *A i B protiv Norveške*, stavak 122.). Cilj je članka 4. Protokola br. 7 spriječiti da osoba bude nepravedno dvaput gonjena ili kažnjena za isto kriminalizirano ponašanje. Međutim, tim se člankom ne zabranjuju pravni sustavi koji zauzimaju „integriran” pristup prema određenom društveno neprihvatljivom ponašanju, a posebice pristup koji uključuje usporedne faze pravnog odgovora na nezakonitu radnju od strane različitih tijela i u različite svrhe (ibid., stavak 123.).

### (b) Primjena načela na ovaj predmet

#### (i) Jesu li oba postupka bila kaznene prirode

29. Sud na početku primjećuje da se ni prekršajni postupak ni naknadni upravni (porezni) postupak u ovom predmetu nisu odnosili na „kazneno pravo u najužem smislu”. Međutim, pravna kvalifikacija postupka prema nacionalnom pravu ne može biti jedini relevantan kriterij za primjenjivost načela *ne bis in idem* iz članka 4. stavka 1. Protokola br. 7. Inače bi primjena te odredbe bila prepuštena diskreciji država ugovornica u mjeri koja bi mogla dovesti do rezultata nespojivih s ciljem i svrhom Konvencije (vidi, primjerice, *Storbråten protiv Norveške* (odl.), br. 12277/04, ECHR 2007 (izvadci), s daljnjim referencama). Pojam „kazneni postupak” u tekstu članka 4. Protokola br. 7 mora se tumačiti u svjetlu općih načela koja se odnose na odgovarajuće riječi „optužba za kazneno djelo” i „kazna” u člancima 6. odnosno 7. Konvencije (vidi gore citirani predmet *Sergey Zolotukhin*, stavak 52.; i *Seražin protiv Hrvatske* (odl.), br. 19120/15, stavak 64., 9. listopada 2018.; vidi i *Gestur Jónsson i Ragnar Halldór Hall protiv Islanda* [VV], br. 68273/14 i 68271/14, stavak 76., 22. prosinca 2020.).

30. Utvrđenom su sudskom praksom Suda postavljena tri kriterija, uobičajeno poznata kao „kriteriji *Engel*” (vidi *Engel i drugi protiv*



*Nizozemske*, 8. lipnja 1976., Serija A br. 22), koje treba uzeti u obzir kad se utvrđuje je li ili nije postojala „optužba za kazneno djelo”. Prvi je kriterij pravna kvalifikacija djela na temelju nacionalnog prava, drugi je sama narav djela, a treći je razina težine kazne koja bi mogla biti izrečena dotičnoj osobi. Drugi i treći kriterij su alternativni, a ne nužno kumulativni. Time se, međutim, ne isključuje kumulativni pristup kad odvojena analiza svakog kriterija ne omogućava donošenje jasnog zaključka o postojanju optužbe za kazneno djelo (vidi *Jussila protiv Finske* [VV], br. 73053/01, stavci 30. – 31., ECHR 2006-XIV, i *Ezeh i Connors protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 39665/98 i 40086/98, stavci 82. – 86., ECHR 2003-X).

31. Vraćajući se ovom predmetu, Sud je u brojnim prethodnim predmetima protiv Hrvatske smatrao da se prekršajni postupci trebaju smatrati „kaznenima” u smislu članka 4. Protokola br. 7 (vidi *Bajčić protiv Hrvatske*, br. 67334/13, stavak 27., 8. listopada 2020., s daljnjim referencama; vidi i, u kontekstu članka 6., *Marčan protiv Hrvatske*, br. 40820/12, stavak 33., 10. srpnja 2014.). Sud ne vidi razlog da smatra drugačije u ovom predmetu (vidi, konkretno, stavke 6. i 18. ove presude).

32. Kad je riječ o naknadnom upravnom (poreznom) postupku, Sud primjećuje da je mjerodavna odredba Zakona o trošarinama bila usmjerena na sve građane, a ne samo na neku skupinu s posebnim statusom, i da je podnositelju zahtjeva naloženo platiti trošarinu u svojstvu vlasnika motornog vozila (vidi stavak 16. ove presude). Nadalje, iznos dugovane trošarine bio je uvećan sto puta zbog nezakonitog korištenja plinskog ulja za namjenu grijanja kao pogonskog goriva (vidi stavak 11. ove presude). Prema mišljenju Suda, to se mora smatrati kaznom radi odvratanja od ponovnog počinjenja djela, koje je priznato kao karakteristično obilježje kaznenih sankcija (vidi gore citirani predmet *Ezeh i Connors*, stavci 102. i 105.). Imajući u vidu svoju prethodnu sudsku praksu o tom pitanju (vidi *Ruotsalainen protiv Finske*, br. 13079/03, stavci 42. – 47., 16. lipnja 2009.; i *Rinas protiv Finske*, br. 17039/13, stavci 40. – 43., 27. siječnja 2015.), Sud zaključuje da je trošarina u ovom predmetu bila određena prema pravilu čija svrha nije bila samo odštetna već i odvratajuća i kaznena, što je dovoljno za utvrđivanje kaznene prirode dotičnog postupka, u autonomnom smislu članka 4. Protokola br 7.

(ii) *Jesu li djela bila iste prirode (idem)*

33. Pojam „isto djelo”, element *idem* načela *ne bis in idem* u članku 4. Protokola br. 7, pojašnjen je u predmetu *Sergey Zolotukhin* (gore citiran, stavci 78. – 84.). Slijedom pristupa usvojenog u toj presudi, jasno je da utvrđivanje toga jesu li predmetna djela bila ista (*idem*) ovisi o ocjeni koja se temelji na činjenicama (*ibid.*, stavak 84.), a ne, primjerice, o formalnoj ocjeni koja se sastoji od usporedbe „bitnih obilježja” djela. Zabrana u članku 4. Protokola br. 7 uz Konvenciju odnosi se na kazneni progon ili suđenje za drugo „djelo” ukoliko potonje proizlazi iz istovjetnih činjenica ili činjenica

koje su bitno iste (ibid., stavak 82.). Prema mišljenju Suda, izjave o činjenicama koje se odnose i na djelo za koje je podnositelju zahtjeva već suđeno i na djelo za koje je optužen odgovarajuća su polazna točka za njegovo odlučivanje o pitanju jesu li činjenice u oba ta postupka bile istovjetne ili bitno iste (vidi, s tim u vezi, gore citirani predmet *Sergey Zolotukhin*, stavak 83.). Sud se prilikom ispitivanja stoga treba usredotočiti na one činjenice koje predstavljaju skup konkretnih činjeničnih okolnosti koje uključuju istoga okrivljenika i koje su neraskidivo povezane u vremenu i prostoru, a čije postojanje treba dokazati kako bi se osigurala osuđujuća presuda ili pokrenuo kazneni postupak (ibid., stavak 84.).

34. U ovom predmetu nema sumnje da su se i prekršajni postupak i naknadni upravni postupak odnosili na nadzor nad gorivom korištenim u teretnom vozilu u vlasništvu podnositelja zahtjeva, koji je proveden 29. lipnja 2012. godine, i utvrđivanje činjenice da se u spremniku goriva nalazilo plinsko ulje za namjenu grijanja (vidi stavak 5. ove presude). Prema tome, prisutan je element *idem* načela *ne bis in idem* (vidi gore citirani predmet *Ruotsalainen*, stavci 50. – 56.).

(iii) *Je li došlo do dupliciranja postupka (bis)*

35. Kako je Veliko vijeće objasnilo u predmetu *A i B protiv Norveške* (gore citiran, stavak 130.), članak 4. Protokola br. 7 ne isključuje vođenje dvaju postupaka ako su ispunjeni određeni uvjeti. Konkretno, kako bi Sud bio uvjeren da nije došlo do dupliciranja suđenja ili kazne (*bis*) koje je zabranjeno člankom 4. Protokola br. 7, tužena država mora uvjerljivo pokazati da su dotična dva postupka bila „dovoljno međusobno povezana u naravi i u vremenu”. Drugim riječima, mora pokazati da su postupci bili kombinirani na integriran način tako da čine koherentnu cjelinu. To podrazumijeva ne samo da svrhe koje se nastoje ostvariti i načini na koje se one ostvaruju trebaju biti u naravi komplementarni i povezani u vremenu nego i da moguće posljedice takve organizacije pravnog postupanja prema spornom ponašanju trebaju biti razmjerne i predvidljive osobama koje su njima pogođene (ibid., stavak 130.). Kad je riječ o uvjetima koje je potrebno ispuniti kako bi se dvojni kazneni i upravni postupci smatrali dovoljno povezanim u naravi i vremenu i time sukladnima kriteriju *bis* iz članka 4. Protokola br. 7, materijalni čimbenici za određivanje toga postoji li dovoljno bliska povezanost u naravi uključuju:

- pitanje jesu li se različitim postupcima nastojale ostvariti komplementarne svrhe te time riješiti, ne samo *in abstracto* već i *in concreto*, različiti aspekti spornog društveno nedozvoljenog ponašanja;
- pitanje je li dupliciranje dotičnih postupaka bilo predvidljiva posljedica, kako u pravu tako i u praksi, istog osporavanog ponašanja (*idem*);
- pitanje jesu li relevantni postupci vođeni na takav način da se što više izbjegne svaka dodatna šteta koja proizlazi iz dupliciranja postupka, a posebice dupliciranja u prikupljanju i ocjeni dokaza, ponajprije

odgovarajućom suradnjom između različitih nadležnih tijela kako bi se osiguralo da se činjenice utvrđene u jednom postupku utvrde i u drugom postupku;

– i, iznad svega, pitanje je li kazna izrečena u postupku koji je prvi pravomoćno okončan uzeta u obzir u postupku koji je posljednji pravomoćno okončan kako bi se spriječilo da dotični pojedinac u konačnici snosi prekomjeran teret, s tim da je najmanje vjerojatno da će taj rizik postojati ako postoji uračunavajući mehanizam kojim se osigurava da ukupan iznos svih izrečenih sankcija bude razmjernan (ibid., stavci 131. – 132.).

Vjerojatnije je da će kombinirani postupak zadovoljiti kriterije komplementarnosti i koherentnosti ako su sankcije koje se izriču u postupku koji nije službeno kvalificiran kao „kazneni” specifične za dotično postupanje i stoga se razlikuju od „kaznenog prava u najužem smislu” (ibid., stavak 133.).

36. U ovom predmetu, nakon nadzora 29. lipnja 2012., podnositelju zahtjeva izrečena je novčana kazna putem prekršajnog naloga jer je plinsko ulje za namjenu grijanja koristio u svrhu koja nije bila dopuštena Zakonom o trošarinama. Tri dana kasnije naloženo mu je platiti trošarinu na plinsko ulje za namjenu grijanja koje je koristio uvećanu sto puta.

37. Ocjenjujući povezanost prekršajnog i upravnog (poreznog) postupka u ovom predmetu u naravi, Vlada je tvrdila da su se tim dvama postupcima nastojale ostvariti komplementarne svrhe. Dok je cilj upravnog (poreznog) postupka bio kažnjavanje počinitelja zbog pokušaja utaje poreza, Vlada je tvrdila da je svrha prekršajnog postupka bila prvenstveno sigurnost prometa, jer je korištenje plinskog ulja za namjenu grijanja kao pogonskog goriva općenito nesigurno i može dovesti do oštećenja motora vozila u kojem se to ulje koristi kao pogonsko gorivo (vidi stavak 25. ove presude).

38. S tim u vezi, Sud prvo primjećuje da je odredba na temelju koje je podnositelju zahtjeva izrečena novčana kazna za prekršaj dio Zakona o trošarinama, kojim je uređen trošarinski sustav oporezivanja energenata, te je svrstana u tom Zakonu pod naslovom „trošarinski prekršaji” (vidi stavak 16. ove presude). Kao drugo, nadležna carinarnica nije spomenula nikakve bojazni u pogledu sigurnosti prometa prilikom donošenja prekršajnog naloga (vidi stavak 6. ove presude). Međutim, najznačajnije je to što je zakonodavac, prilikom izmjene Zakona o trošarinama 2015. godine, iako je priznao da je postojeće zakonodavno rješenje bilo u suprotnosti s načelom *ne bis in idem*, ukinuo uvećanje dugovane trošarine sto puta, no zadržao prekršajnu odredbu kao jedinu sankciju za nezakonito korištenje plinskog ulja za namjenu grijanja kao pogonskog goriva povezanu s oporezivanjem (vidi stavak 17. ove presude). Prema mišljenju Suda, bez obzira na moguća razmatranja o sigurnosti prometa koja općenito mogu proizlaziti iz korištenja plinskog ulja za namjenu grijanja kao pogonskog goriva, prethodno navedeno jasno ukazuje na to da je primarna svrha novčane kazne koja je podnositelju

zahtjeva izrečena u prekršajnom postupku bila kažnjavanje podnositelja za porezni prekršaj.

39. Sud nadalje primjećuje da se i naknadni upravni (porezni) postupak protiv podnositelja zahtjeva u kojem mu je naloženo plaćanje trošarine na korišteno gorivo vodio s ciljem rješavanja posljedice njegova nezakonitog ponašanja povezane s oporezivanjem. Štoviše, kako je Sud već primijetio (vidi stavak 32. ove presude), iznos koji je podnositelju naloženo platiti u tom postupku nije se sastojao od jednostavnog obračuna dugovane trošarine, već je taj iznos uvećan sto puta jer je podnositelj koristio plinsko ulje za namjenu grijanja u suprotnosti s člankom 74. stavkom 2. Zakona o trošarinama. Tim se iznosom stoga težilo ostvariti i kaznenu svrhu kažnjavanja podnositelja zahtjeva zbog pokušaja utaje poreza. Stoga se ne može reći da su se tim dvama postupcima samo nastojale ostvariti komplementarne svrhe u rješavanju različitih aspekata nepoštovanja propisa o korištenju plinskog ulja za namjenu grijanja (nasuprot tome, gore citirani predmet *Bajčić*, stavak 41.).

40. Sud primjećuje da je u dvama postupcima kojima se prigovara stoga sankcionirano isto ponašanje, nezakonito korištenje plinskog ulja za namjenu grijanja određeno je i kvalificirano na isti način i propisane su dvije odvojene sankcije koje nisu bile različite prirode (usporedi *Nodet protiv Francuske*, br. 47342/14, stavak 48., 6. lipnja 2019.). To je dovoljno da Sud zaključi da se u ovom predmetu nisu rješavali različiti aspekti nezakonite radnje na način koji čini koherentnu cjelinu kako dotični pojedinac ne bi time bio izložen nepravdi (vidi stavak 35. ove presude).

41. Osim toga, Sud primjećuje da novčana kazna koja je izrečena podnositelju zahtjeva u prekršajnom postupku nije bila uzeta u obzir u naknadnom upravnom (poreznom) postupku. Doista, nijedno od upravnih tijela i sudova na četiri razine koji su odlučivali u predmetu podnositelja zahtjeva nije uputilo na novčanu kaznu koju mu je prethodno izrekla Carinarnica Vukovar, a kamoli smanjilo iznos trošarine koju je podnositelju u konačnici naloženo platiti. S obzirom na jasan tekst članka 76. Zakona o trošarinama koji je bio na snazi u relevantno vrijeme, čini se da ta tijela čak nisu imala ni mogućnost smanjiti iznos propisan u tom članku (vidi stavak 16. ove presude).

42. Gore navedeno dodatno potvrđuje zaključak Suda da, bez obzira na njihovu predvidljivost, dva postupka nisu bila dovoljno povezana u naravi, kako to zahtjeva sudska praksa Suda, da bi se smatralo da čine dio integralnog sustava sankcija na temelju hrvatskog prava, koje je bilo na snazi u relevantno vrijeme, za nezakonito korištenje posebno oporezivanog plinskog ulja za namjenu grijanja kao pogonskog goriva. Naprotiv, budući da je podnositelj zahtjeva dva puta kažnjen za isto ponašanje, Sud smatra da je podnositelj pretrpio nerazmjernu štetu kao rezultat dupliciranja postupka i sankcija, koji u njegovu predmetu nisu činili koherentnu i razmjernu cjelinu (vidi, *mutatis mutandis*, gore citirani predmet *A i B protiv Norveške*, stavci 112., 130. i 147.). U takvim okolnostima, Sud smatra nepotrebnim

preispitivati jesu li ta dva postupka bila dovoljno povezana u vremenu (vidi mjerodavne kriterije izložene u predmetu *A i B protiv Norveške*, citiranom u stavku 35 ove presude; vidi i *Tsonyo Tsonev protiv Bugarske (br. 4)*, br. 35623/11, stavak 50., 6. travnja 2021.). Sud stoga smatra, i slaže se s domaćim vlastima koje su naknadno izmijenile mjerodavne odredbe Zakona o trošarinama (vidi stavak 17. ove presude), da je dupliciranje postupka u ovom predmetu bilo izravna posljedica domaćeg zakona kojim je, s jedne strane, bila propisana novčana kazna za nezakonito korištenje posebnog plinskog ulja za namjenu grijanja kao pogonskog goriva, a istodobno je bilo predviđeno da se trošarina koju počinitelj mora platiti za takvo korištenje uveća sto puta.

43. Stoga je došlo do povrede članka 4. Protokola br. 7 uz Konvenciju.

## II. PRIMJENA ČLANKA 41. KONVENCIJE

44. Člankom 41. Konvencije predviđeno je:

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

### A. Šteta

45. Podnositelj zahtjeva potraživao je naknadu u iznosu od 689,00 eura na ime iznosa koji je platio za novčanu kaznu u prekršajnom postupku. Potraživao je i naknadu nematerijalne štete prepuštajući Sudu da prosudi iznos naknade.

46. Vlada je osporila to potraživanje.

47. Sud smatra da je podnositelj zahtjeva pretrpio i materijalnu i nematerijalnu štetu u vezi s dupliciranjem postupka protiv njega (vidi *Khmel protiv Rusije*, br. 20383/04, stavak 76., 12. prosinca 2013.). U skladu s tim, Sud podnositelju zahtjeva dosuđuje ukupan iznos od 3.000,00 eura na ime naknade materijalne i nematerijalne štete, uvećan za sve poreze koji bi se mogli zaračunati.

### B. Troškovi i izdaci

48. Podnositelj zahtjeva potraživao je i 1.185,00 eura na ime troškova i izdataka nastalih pred domaćim sudovima i 135,00 eura na ime troškova prijevoda. Potraživao je i troškove pravnog zastupanja pred Sudom, a da nije naveo iznos.

49. Vlada je osporila ta potraživanja.

50. Prema sudskoj praksi Suda podnositelj zahtjeva ima pravo na naknadu troškova i izdataka samo ako je dokazano da su stvarno i nužno nastali i bili razumni glede iznosa. U ovom predmetu Sud primjećuje da je podnositelj

zahtjeva specificirao samo zahtjeve i dokumente kojima ih potkrepljuje u odnosu na dio troškova i izdataka nastalih u domaćem postupku u iznosu od 685,00 eura. S druge strane, nije specificirao zahtjeve ni dostavio dokumente kojima ih potkrepljuje u odnosu na troškove i izdatke nastale u postupku pred Sudom, kako je propisano pravilom 60. stavcima 2. i 3. Poslovnika Suda. U takvim okolnostima, Sud podnositelju zahtjeva dosuđuje iznos od 685,00 eura na toj osnovi, uvećan za sve poreze koji bi mu se mogli zaračunati.

### **C. Zatezna kamata**

51. 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. *utvrđuje* da je zahtjev dopušten;
2. *presuđuje* da je došlo do povrede članka 4. Protokola br. 7 uz Konvenciju;
3. *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 koje je potrebno preračunati u hrvatske kune prema tečaju važećem na dan isplate:
    - (i) 3.000,00 EUR (tri tisuće eura) na ime naknade materijalne i nematerijalne štete, uvećano za sve poreze koji bi se mogli zaračunati;
    - (ii) 685,00 EUR (šeststo osamdeset i pet eura) na ime troškova i izdataka, uvećano za sve poreze koji bi se mogli zaračunati podnositelju zahtjeva;
  - (b) da se od proteka prethodno navedena tri mjeseca do namirenja plaća obična kamata koja je jednaka najnižoj kreditnoj stopi Europske središnje banke tijekom razdoblja neplaćanja, uvećanoj za tri postotna boda;
4. *odbija* preostali dio zahtjeva podnositelja za pravednom naknadom.

PRESUDA MILOŠEVIĆ protiv HRVATSKE

Sastavljeno na engleskome jeziku i otpravljeno u pisanom obliku  
31. kolovoza 2021. u skladu s pravilom 77. stavcima 2. i 3. Poslovnika Suda.

{signature\_p\_2}

Renata Degener  
Tajnica

Péter Paczolay  
Predsjednik

Prevela prevoditeljska agencija Alkemist

  
European Translation Agency  
ALKEMIST STUDIO d.o.o.  
Miramarska 24/6, 10 000 Zagreb  
OIB: 72466496524