



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
URED ZASTUPNIKA REPUBLIKE HRVATSKE
PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA
Zagreb, 22. svibnja 2026.

Analiza odluke

Bogunović protiv Hrvatske
zahtjev br. 18221/03

čl. 6. Konvencije – pravo na pristup sudu

čl. 13. Konvencije – pravo na djelotvoran pravni lijek

čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju – pravo na mirno uživanje vlasništva

***Prigovori podnositelja o povredi prava na pristup sudu
uslijed retroaktivne primjene zakona
preuranjeni***

Europski sud za ljudska prava (dalje: Europski sud) zasjedajući u vijeću od sedam sudaca donio je 11. srpnja 2006. djelomičnu odluku o dopuštenosti u predmetu podnositelja koji je tvrdio da mu je povrijeđeno pravo na pristup sudu zajamčeno čl. 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija), pravo na djelotvoran pravni lijek zajamčeno čl. 13. Konvencije i pravo na mirno uživanje vlasništva zajamčeno čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

Podnositelj zahtjeva bio je vlasnik posebnog vozila za pčelarstvo i 98 pčelinjih košnica, koje su 2. ožujka 1993. godine uništili nepoznati počinitelji postavljanjem eksploziva. Dana 31. ožujka 1995. godine pokrenuo je građanski postupak radi naknade štete protiv Republike Hrvatske pred Općinskim sudom u Zagrebu, pozivajući se na članak 180. tadašnjeg Zakona o obveznim odnosima (dalje: ZOO iz 1991.)¹. Međutim, nakon stupanja na snagu izmjena Zakona o obveznim odnosima 1996.² (dalje: Izmjene ZOO-a iz 1996.), svi postupci naknade štete nastale terorističkim aktima ili aktima nasilja bili su prekinuti do donošenja posebnog propisa. Općinski sud je 8. srpnja 1996. godine prekinuo postupak podnositelja. Donošenjem Zakona o

¹ Članak 180. st. 1. Zakona o obveznim odnosima („Narodne novine“, br. 53/91, 73/91, 3/94)

„(1) Za štetu nastalu smrću, tjelesnom povredom ili oštećenjem odnosno uništenjem imovine fizičke osobe uslijed akata nasilja ili terora te prilikom javnih demonstracija i manifestacija odgovara društveno-politička zajednica čiji su organi po važećim propisima bili dužni spriječiti takvu štetu.“

² Članak 1. i čl. 2. Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima („Narodne novine“, br. 7/1996)

„U Zakonu o obveznim odnosima („Narodne novine“, broj 53/91, 73/91 i 3/94) članak 180. briše se.“

„Postupci za naknadu štete pokrenuti po odredbama članka 180. Zakona o obveznim odnosima, prekidaju se. Postupci iz stavka 1. ovoga članka nastaviti će se nakon što se donese poseban propis kojim će se urediti odgovornost za štetu nastalu uslijed terorističkih akata.“

odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija iz 2003.³ (dalje: Zakon o odgovornosti iz 2003.) omogućen je nastavak ranije prekinutih postupaka, pa je Općinski sud 12. siječnja 2004. nastavio postupak. Taj sud je 20. listopada 2004. odbacio tužbu podnositelja kao nedopuštenu zbog nenadležnosti te odredio podnositelju da naknadi parnične troškove tuženoj Republici Hrvatskoj. Protiv te odluke podnositelj je izjavio žalbu Županijskom sudu u Zagrebu, tvrdeći da su novi zakon i njegova primjena protivni Konvenciji. Paralelno s građanskim postupkom, podnositelj je 2002. godine podnio ustavnu tužbu zbog prekomjerne duljine trajanja postupka. Ustavni sud Republike Hrvatske je 28. lipnja 2004. godine utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku i prava na pristup sudu, pozivajući se i na praksu Europskog suda u predmetu *Kutić protiv Hrvatske*. Naložio je Općinskom sudu u Zagrebu da donese odluku u predmetu podnositelja u roku od godine dana i dosudio mu primjerenu naknadu. Nakon stupanja na snagu Zakona o odgovornosti iz 2003. godine podnositelj je pokušao ostvariti i pravo na pomoć za obnovu imovine, ali je njegov zahtjev odbijen jer se prema važećem Zakonu o obnovi⁴ pomoć odnosila isključivo na imovinu namijenjenu stanovanju, a ne na gospodarsku imovinu poput vozila za pčelarstvo i pčelinjih košnica.

Europski sud je razmatrao sljedeće prigovore podnositelja: I) odredbe Izmjena ZOO-a iz 1996. i Zakona o odgovornosti iz 2003. povrijedile su njegovo pravo na pristup sudu (čl. 6. st. 1. Konvencije) i pravo na djelotvorno pravno sredstvo (čl. 13. Konvencije); II) donošenje Zakona o odgovornosti iz 2003. povrijedilo je pravo podnositelja na pošteno suđenje (čl. 6. st. 1. Konvencije) i pravo na mirno uživanje vlasništva (čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju).

I) Članak 6. st. 1. - pristup sudu i članak 13. Konvencije - djelotvorno pravno sredstvo

Europski sud je u ranijim predmetima utvrdio da su prigovori podnositelja koji su bili spriječeni koristiti se bilo kojim pravnim sredstvom povodom njihovih tužbi za naknadu štete na temelju čl. 180. ZOO-a iz 1991., a uslijed stupanja na snagu Izmjena ZOO-a iz 1996., otvorili pitanje njihovog prava na pristup sudu na temelju čl. 6. st. 1. Konvencije (*Kutić protiv Hrvatske* (odl.), br. 48778/99, 11. srpnja 2000.)

Podnositelj zahtjeva tvrdio je da mu je izmjenama odredbi ZOO-a iz 1996. bilo povrijeđeno pravo na pristup sudu jer je uslijed tih izmjena njegov građanski postupak za naknadu štete protiv Republike Hrvatske bio prekinut na dulje vrijeme.

Smatrao je da unatoč odluci Ustavnog suda od 28. lipnja 2004. kojom je utvrđeno da mu je povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku, on i dalje ima status „žrtve“ na temelju članka 34. Konvencije. Isticao je da ustavna tužba nije predstavljala djelotvorno pravno sredstvo za zaštitu prava na pristup sudu jer se Ustavni sud bavio isključivo duljinom postupka, a ne samim pitanjem pristupa sudu. Također je smatrao da dosuđena naknada za trajanje postupka nije bila primjerena u usporedbi s praksom Europskog suda u sličnim predmetima. Naglasio je da, iako je Ustavni sud naložio Općinskom sudu da donese odluku u njegovom predmetu u roku od godinu dana, isto nije imalo stvarni učinak jer je taj sud odbacio njegovu tužbu kao nedopuštenu zbog nenadležnosti na temelju Zakona o odgovornosti iz 2003.

³Članak 10. Zakona o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija („Narodne novine“, br. 117/2003)

„Sudski postupci radi naknade štete prekinuti stupanjem na snagu Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima (»Narodne novine«, br. 7/96.) nastaviti će se po odredbama ovoga Zakona.“

⁴ Zakon o obnovi („Narodne novine“, br. 24/96, 54/96, 87/96 i 57/00)

Nadalje, podnositelj je tvrdio da mu je odredbama Zakona o odgovornosti iz 2003. povrijeđeno i pravo na pristup sudu jer je primjenjujući te odredbe prvostupanjski sud odbacio njegovu tužbu.

Europski sud je utvrdio da je tijekom postupka pred tim Sudom podnositelj izjavio žalbu protiv odluke Općinskog suda, pa stoga postupak pred domaćim sudovima još nije bio pravomoćno okončan. Ukazao je i na praksu Vrhovnog suda Republike Hrvatske prema kojoj se nakon stupanja na snagu Zakona o odgovornosti iz 2003. godine ipak mora odlučiti o osnovanosti zahtjeva za naknadu štete protiv države.

Europski sud je zaključio da podnositelj može tvrditi da mu je pristup sudu uskraćen tek nakon iscrpljenja svih domaćih pravnih sredstava, dok sama činjenica da zahtjev ima vrlo ograničene izgleda za uspjeh ne znači automatski i lišenje prava na pristup sudu. Stoga je ovaj dio zahtjeva ocijenio preuranjenim i nedopuštenim zbog neiscrpljenja domaćih pravnih sredstava.

II) Članak 6. st. 1. Konvencije i članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju

Europski sud je istaknuo da činjenica da se novi zakon primjenjuje na postupak koji je već u tijeku nije sama po sebi protivna Konvenciji. Zakonodavac načelno može intervenirati u građanske postupke i izmijeniti pravni okvir koji se primjenjuje na sporove ([Draon protiv Francuske](#) [VV], br. 1513/03, st. 81., 6. listopada 2005.). Međutim, retroaktivna primjena zakonodavstva nosi određene opasnosti. Poštivanje vladavine prava i pojam poštenog suđenja zabranjuju bilo kakvo miješanje zakonodavca u primjenu prava, osobito ako je takvo miješanje osmišljeno kako bi utjecalo na sudsku odluku u sporu u kojem je jedna od stranaka država, uključujući i onda kad je nemoguće uspjeti u sporu koji je trenutno u tijeku. Takvo miješanje zakonodavca je dopušteno samo ako postoje snažni razlozi javnog interesa. Kako bi se opravdala primjena takvih mjera miješanja, razloge javnog interesa treba razmatrati s najvećim mogućim stupnjem opreza ([Scordino protiv Italije \(br. 1\)](#) [VV], br. 36813/97, st. 126., 29. ožujka 2006.). Budući da te zakonodavne mjere (izmjene/dopune postojećih propisa) obično utječu na ishod postupka, pri ocjeni njihove usklađenosti s Konvencijom posebnu pozornost treba obratiti i na učinke koje bi mogle imati na odluku o troškovima postupka.

Dvije zakonodavne intervencije (u ZOO i Zakon o odgovornosti iz 2003.) utjecale su na postupak podnositelja za naknadu štete protiv države. Prvo, Izmjenama ZOO-a iz 1996. postupak je bio obustavljen na približno sedam i pol godina. Drugo, donošenje Zakona o odgovornosti iz 2003. omogućilo je nastavak postupka, ali uz nova pravila o odgovornosti države koja su se retroaktivno primijenila i na već postojeće sporove, uključujući i spor podnositelja koji još nije bio pravomoćno završen.

Iako su, prema tadašnjoj praksi Vrhovnog suda Republike Hrvatske, izgledi za uspjeh podnositeljevog tužbenog zahtjeva za naknadu štete bili vrlo ograničeni, podnositelj je ipak morao iscrpiti djelotvorna domaća pravna sredstva prije obraćanja Europskom sudu. Naime, svrha pravila o iscrpljivanju domaćih pravnih sredstava jest omogućiti nacionalnim tijelima, ponajprije sudbenoj vlasti, da ispita navode o povredi prava zajamčenog Konvencijom te da, prema potrebi, pruži odgovarajuću zadovoljštinu prije iznošenja tih navoda Europskom sudu. Ako na nacionalnoj razini postoji pravno sredstvo koje domaćim sudovima omogućuje da odlučuju, barem u biti, o tvrdnji da je došlo do povrede prava na temelju Konvencije, onda to

pravno sredstvo treba iscrpiti ([*Azinas protiv Cipra*](#) [VV], br. 56679/00, st. 38., 28. travnja 2004.).

Konvencija čini sastavni dio hrvatskog pravnog poretka, izravno je primjenjiva i ima prednost pred svakom protivnom zakonskom odredbom. Slijedom navedenog, Europski sud je primijetio da se podnositelj u žalbi Županijskom sudu izravno pozvao na Konvenciju i povrede konvencijskih prava, čime je domaćim sudovima dao priliku da razmotre njegove navode. U slučaju neuspjeha, podnositelj je još imao mogućnost podnijeti ustavnu tužbu Ustavnom sudu.

Europski sud je zaključio da je zahtjev podnositelja bio preuranjen jer još nije iscrpio domaća pravna sredstva, te je isti odbacio kao nedopušten.

Ovu analizu izradio je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Analiza ne predstavlja službeni dokument Europskog suda za ljudska prava te nije obvezujuća za taj Sud.

© 2026. Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava