



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
URED ZASTUPNIKA REPUBLIKE HRVATSKE
PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA
Zagreb, 29. kolovoza 2022.

Analiza presude

Bursać i drugi protiv Hrvatske
br. zahtjeva 78836/16
zahtjev nedopušten čl. 2. Konvencije – pravo na život
povreda čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju – zaštita vlasništva

Dosudom troška parničnog postupka podnositeljicama kojom im je naloženo da državi podmire trošak zastupanja po državnom odvjetništvu, a u kojem postupku su podnositeljice dokazivale da im je šteta nastala kao posljedica ratnog zločina ubojstva njihovog oca od strane predstavnika države, predstavlja povredu prava na mirno uživanje vlasništva

Europski sud za ljudska prava (dalje: Europski sud) zasjedajući u vijeću od 7 sudaca, 28. travnja 2022., presudio je da je zahtjev podnositeljica u vezi povede prava na život nedopušten, a da je Republika Hrvatska povrijedila pravo podnositeljica zahtjeva na mirno uživanje vlasništva zajamčeno člankom 1. Protokolom br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija).

Pozivajući se na odredbe Zakona o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom Domovinskog rata¹, podnositeljice zahtjeva su u rujnu 2005. godine pred Općinskom građanskim sudom u Zagrebu (dalje: općinski sud) podnijele tužbu radi naknade štete protiv države, zbog ubojstva njihovog oca od strane hrvatskih vojnika tijekom trajanja vojno redarstvene akcije Oluja. Od države su potraživale ukupno 240.000,00 HRK na ime naknade štete, a zbog lošeg financijskog stanja tražile su da budu oslobođene plaćanja sudskih pristojbi što im je odobreno. U srpnju 2010. zahtjev podnositeljica za naknadom štete odbijen je zbog zastare. Općinski sud utvrdio je da je tužba podnesena izvan objektivnog petogodišnjeg zakonskog roka zastare propisanog čl. 376. stavkom 2. Zakona o obveznim odnosima², a da se duži zakonski rok zastare iz članka 377. istog zakona ne primjenjuje jer nije donesena pravomoćna osuđujuća presuda protiv počinitelja kaznenog djela. Ujedno, općinski sud je podnositeljicama naložio da državi plate parnični trošak u iznosu od 60.000,00 HRK za zastupanje po državnom odvjetništvu. Žalba i revizija podnositeljica odbijene su kao neosnovane, dok je reviziju protiv rješenja o trošku Vrhovni sud proglasio nedopuštenom. U studenom 2011. godine jedna od podnositeljica podnijela je kaznenu prijavu Županijskom državnom odvjetništvu u Karlovcu (dalje: županijsko državno

¹ Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom Domovinskog rata (NN 117/2003)

² Zakona o obveznim odnosima (NN 53/91)

odvjetništvo) u kojoj je navela da su nepoznati pripadnici hrvatske vojske počinili ratni zločin na štetu njezina oca. Županijsko državno odvjetništvo je 2017. obavijestilo jednu od podnositeljica da nema novih saznanja o smrti oca, ali da je istraga još uvijek u tijeku. Ustavna tužba podnositeljica je odbijena 2017. godine. Ustavni sud je utvrdio da odluka Vrhovnog suda nije bila proizvoljna po pitanju troškova, no nije ispitao prigovor podnositeljica zbog nedjelotvornosti kaznene istrage.

Pred Europskim sudom podnositeljice zahtjeva prigovorile su da nacionalne vlasti nisu provele učinkovitu istragu smrtnog stradavanja njihova oca sukladno pozitivnim obvezama temeljem članka 2. Konvencije.

Posebice, podnositeljice su prigovorile da im je povrijeđeno prvo na mirno uživanje vlasništva zbog iznosa troškova postupka koji im je naloženo platiti državi, smatrajući da je iznos prekomjeran.

Članak 2. Konvencije – prigovor zbog neučinkovitosti istrage

Slijedeći utvrđenja iz predmeta *Kušić i drugi protiv Hrvatske*, Europski sud je ponovio da je ustavna tužba u Hrvatskoj 2019. postala djelotvorno domaće pravno sredstvo za prigovore na temelju članka 2. i 3. Konvencije u pogledu nedjelotvornih istraga. U predmetu podnositeljica Ustavni sud je dvije godine prije toga (2017.) donio odluku u kojoj nije ispitao prigovor neučinkovite istrage. S tim u vezi, a budući da je istraga smrtnog stradavanja oca podnositeljica još uvijek u tijeku, Europski sud je smatrao da podnositeljice trebaju podnijeti novu ustavnu tužbu i u skladu s načelom supsidijarnosti omogućiti državi da stvari riješi putem vlastitog pravnog sustava. Pritom je Europski sud posebno naglasio da podnositeljice imaju mogućnost, nakon završetka relevantnog postupka pred Ustavnim sudom, ili ako se taj postupak bude nerazumno odugovlačio, ponovno iznijeti svoje prigovore Europskom sudu ako se i dalje smatraju žrtvom Konvencije.

Posljedično, Europski sud je kao i u odluci u predmetu *J. i drugi protiv Hrvatske* (stavci 20.-23.) smatrao da je u ovom predmetu pravovremeno istaknut prigovor o neiscrpljivanju domaćih pravnih sredstava te je prigovor podnositeljica zbog neučinkovite istrage odbačen.

Članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju – prigovor zbog povrede prava na mirno uživanje vlasništva

Pravo na mirno uživanje vlasništva jamči se člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, te se svako miješanje države u vlasnička prava osoba podvrgava određenim ograničenjima u smislu njegove zakonitosti, opravdanosti (u skladu s legitimnim ciljem) i razmjernosti. Stoga, Europski sud prilikom ispitivanja je li u nekom konkretnom slučaju došlo do povrede prava na mirno uživanje vlasništva provodi test razmjernosti koji se sastoji od sljedećih pitanja:

1. Je li došlo do miješanja u pravo na mirno uživanje vlasništva?

U konvencijskom smislu „pravo na zaštitu vlasništva“ sadrži tri različita pravila³. Prvo pravilo, utvrđeno u prvoj rečenici prvog stavka, općenite je prirode i njime se određuje načelo

³ Mirno uživanje vlasništva, lišenje vlasništva i kontrola upotrebe vlasništva

mirnog uživanja vlasništva. Drugo pravilo, sadržano u drugoj rečenici prvog stavka, obuhvaća lišenje vlasništva i čini ga podložnim određenim uvjetima dok je treće pravilo utvrđeno u drugom stavku te dopušta kontrolu upotrebe vlasništva u skladu s općim interesom. Prigovor podnositeljica zahtjeva odnosi se na nalog za podmirenje troškova zastupanja državi koji, prema ocjeni Europskog suda, predstavlja miješanje u pravo na mirno uživanje vlasništva u smislu prve rečenice prvog stavka. Naime, budući da troškovi zastupanja države nisu troškovi povezani sa samim pravosudnim sustavom, nadoknada tih troškova nije doprinos u smislu drugog stavka članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju ([Anheuser-Busch Inc. protiv Portugala](#) [VV], stavak 62.).

2. Je li miješanje bilo zakonito?

Nalog za naknadu troškova postupka bio je utemeljen na članku 154. st. 1. Zakona o parničnom postupku⁴, te je sukladno tome miješanje bilo zakonito.

3. Je li miješanje težilo legitimno cilju?

Predmetno pitanje obuhvaća procjenu je li miješanje poduzeto radi ostvarenja nekog javnog interesa. Pravilo „gubitnik plaća“ istaknuto u članku 154. stavak 1. Zakona o parničnom postupku, prema kojem stranka koja izgubi parnicu mora protivnoj stranci naknaditi troškove postupka, predstavlja izraz javnog interesa koji se sastoji u odvratanju potencijalnih tužitelja od pokretanja neopravdanih postupaka i isticanja neopravdano visokih tužbenih zahtjeva koji bi dovodili do nepotrebnih postupaka i troškova. Budući da resursi države nisu neograničeni, Europski sud smatra opravdanim da država, jednako kao i pojedinac, u postupku uživa jednaku zaštitu od nepotrebnih parnica te da članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju ne stvara legitimno očekivanje da će pokretanje i vođenje parnice protiv države biti besplatno, čak i u situaciji u kojoj je tužitelj u financijski nesigurnoj situaciji. Slijedom navedenog, Europski sud prihvaća argument zastupnice da je rješenje o troškovima u ovom predmetu težilo legitimnom cilju osiguranja pravilnog djelovanja pravosudnog sustava i zaštite prava drugih ([Cindrić i Bešlić protiv Hrvatske](#), stavci 94.-97.).

4. Je li miješanje bilo razmjerno legitimnom cilju odnosno je li njime nametnut pojedinačan prekomjeran teret podnositeljicama?

Kako bi odgovorio na pitanje je li miješanje u pravo podnositeljica bilo razmjerno Europski sud se pozvao na kriterije koje je utvrdio u komparativnom predmetu *Cindrić i Bešlić* u kojem je Europski sud odlučivao je li rješenjem o troškovima podnositeljima nametnut prekomjeran individualni teret odnosno ispitivao je: (i) je li tužba podnositelja pred nacionalnim sudovima bila lišena ikakvog sadržaja te bila očigledno nerazumna; (ii) je li država bila zastupana po državnom odvjetništvu i kako je određen trošak zastupanja države; (iii) je li plaćanje troškova postupka predstavljalo teret za podnositelje u svjetlu individualnog financijskog stanja podnositeljica zahtjeva.

S obzirom da je podnositeljicama naloženo nadoknaditi troškove zastupanja države od strane državnog odvjetništva jer je njihov tužbeni zahtjev za naknadu štete u vezi sa smrtnim stradavanjem oca u cijelosti odbijen uz obrazloženje da je zastario, Europski sud je smatrao da je u kontekstu razumnosti tužbe središnje pitanje, jesu li u trenutku podnošenja tužbe podnositeljice trebale znati da je njihov tužbeni zahtjev zastario? Analizirajući sudsku praksu

⁴ Zakon o parničnom postupku (NN 53/91 ... 89/14)

nacionalnih sudova, razvijenu kako izvan tako i u kontekstu rata⁵, Europski sud je zaključio da 2005. godine kada su podnositeljice zahtjeva podnijele tužbu za naknadom štete, sudska praksa nije bila potpuno jasna. Naime, način na koji su nacionalni sudovi primjenjivali članak 377. Zakona o obveznim odnosima kojim je predviđen duži rok zastare za štetu uzrokovanu kaznenim djelom te utvrđivali uzročnost nastanka štete kao prethodno pitanje u građanskim postupcima, nije bio dosljedan. No čak i pod pretpostavkom da su podnositeljice trebale biti upoznate s praksom nacionalnih sudova u vezi tumačenja članka 377. Zakona o obveznim odnosima, Europski sud ne bi njihovu tužbu smatrao nerazumnom. U svjetlu značajnih društvenih promjena koje je izazvao rat i njegove posljedice te razvoja međunarodnog prava⁶, prema ocjeni Europskog suda podnositeljice su se mogle opravdano nadati da će nacionalni sudovi spornu odredbu o zastari primijeniti u korist žrtava teških kršenja ljudskih prava. S obzirom da su se tvrdnje podnositeljica u parničnom postupku odnosile na pravo na život zaštićeno člankom 2. Konvencije, Europski sud je ponovio da se prava zaštićena člancima 2. i 3. Konvencije smatraju temeljnim pravima, i kao takva su od najveće važnosti. Stoga, iako se prigovor podnositeljica odnosi na troškove postupka odnosno povredu prava na mirno uživanje vlasništva, Konvencija i njezini protokoli moraju se čitati kao cjelina i tumačiti na način kojim se potiče unutarnja dosljednost i usklađenost svih odredaba ([Austin i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#) [VV], stavak 54.).

Kada je riječ o prigovoru zastupnice da su podnositeljice propustile podnijeti tužbu radi naknade štete unutar općeg zakonskog roka zastare, sukladno članku 376. Zakona o obveznim odnosima, Europski sud je napomenuo da bi uspjeh te tužbe također ovisio o djelotvornom radu istražnih tijela, podredno o mogućnosti podnositeljica da u parnici dokažu da je stradavanje njihovog oca bio zločin kojeg su počinili hrvatski vojnici. S obzirom da istraga ratnog zločina te smrtnog stradavanja oca podnositeljica nije dovela ni do kakvih rezultata, pred podnositeljice je stavljen teret dokazivanja koji je stvarno bio neostvariv ([Trivkanović protiv Hrvatske \(br.2\)](#), stavak 41.). Stoga bi bilo neprihvatljivo zahtijevati od podnositeljica da snose i trošak zastupanja države nakon što nisu uspjele u parnici za naknadu štete jer nije donesena osuđujuća kaznena presuda, a u kontekstu tvrdnji da su njihova oca nezakonito ubili predstavnici države, je jer takvo postupanje predstavlja dodatnu traumatizaciju žrtava te je u suprotnosti s duhom Konvencije i njezinih protokola.

Nadalje, država je u parničnom postupku bila zastupana po državnom odvjetništvu. No unatoč činjenici da položaj državnog odvjetništva nije usporediv s položajem odvjetnika jer se financira iz državnog proračuna, trošak zastupanja izračunat je sukladno odvjetničkoj tarifi u jednakom iznosu predviđenom za nagradu odvjetnika ([Cindrić i Bešlić protiv Hrvatske](#), stavak 108.). Krutost postupanja nacionalnih tijela u ovom predmetu odražava se i u činjenici da je sukladno odlukama Vlade⁷, u predmetima poput predmeta podnositeljica, državno odvjetništvo

⁵ Odluka Vrhovnog suda br. Rev -2563/1992 od 6. travnja 1993., odluka Vrhovnog suda br. Rev 821/06 od 6. rujna 2007.

⁶ Deklaracija Ujedinjenih naroda o temeljnim načelima pravde za žrtve kaznenih djela i zloporabe moći, donesena 29. studenog 1985.; Temeljna načela i smjernice o pravu na pravni lijek i naknadu štete za žrtve teških kršenja međunarodnog prava o ljudskim pravima i ozbiljnih kršenja međunarodnog humanitarnog prava, donesena 16. prosinaca 2005.

⁷ Odluka Vlade Republike Hrvatske od 28. svibnja 2009. o otpisu tražbina parničnog postupka dosuđenih Republici Hrvatskoj u određenim postupcima; Uredba o kriterijima, mjerilima i postupku odgode plaćanja, obročnu otplatu duga te prodaju, otpis ili djelomični otpis potraživanja (NN 52/13)

moglo odlučiti da neće potraživati troškove, odnosno da neće tražiti njihovu isplatu, a ta mogućnost nije iskorištena.

Konačno, u svjetlu kriterija je li obveza plaćanja troškova postupka predstavljala prekomjeren teret, iz podataka dostavljenih Europskom sudu proizlazi da su podnositeljice bile lošeg financijskog stanja. Stoga je obveza plaćanja iznos koji su im nacionalni sudovi naložili za njih predstavljala prekomjeren teret. Europski sud, dodatno je primijetio da je zahtjev podnositeljica za naknadom štete bio u skladu sa smjernicama Vrhovnog suda te je bio postavljen u iznosu koji domaći sudovi standardno dosuđuju za tu vrstu nematerijalne štete ([Klauz. protiv Hrvatske](#), stavak 90.).

Slijedom svega navedenog Europski sud je zaključio da je odlukom o troškovima postupka, kojom je podnositeljicama naloženo da državi podmire trošak parničnog postupka, povrijeđeno njihovo pravo na mirno uživanje vlasništva.

Za utvrđenu povredu Europski sud je podnositeljicama zajednički dodijelio pravičnu naknadu u iznosu od 5.000,00 EUR na ime nematerijalne štete te 2.000,00 EUR na ime troškova i izdataka.

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

© 2022. Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskom sudom za ljudska prava