

UREDILI:

Hano Ernst
Maša Marochini Zrinski
Sandra Winkler

**Protection of the Right to Life in a Healthy Urban
Environment and No-Fault Compensation Systems in
Croatian and Italian Law**

**Tutela del diritto alla vita in un ambiente urbano
sano e no-fault sistemi di risarcimento nel diritto
croato e italiano**

**Zaštita prava na život u zdravoj gradskoj sredini i
sustavi no-fault naknada u hrvatskom i talijanskom
pravu**

PRAVRI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

PRAVRI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Zbornik radova s Međunarodnog znanstvenog skupa

Protection of the Right to Life in a Healthy Urban Environment and No-Fault Compensation Systems in Croatian and Italian Law

Tutela del diritto alla vita in un ambiente urbano sano e no-fault sistemi di risarcimento nel diritto croato e italiano

Zaštita prava na život u zdravoj gradskoj sredini i sustavi no-fault naknada u hrvatskom i talijanskom pravu

Rijeka, rujan 2025.

Zbornik radova s Međunarodnog znanstvenog skupa

Protection of the Right to Life in a Healthy Urban Environment and *No-Fault* Compensation
Systems in Croatian and Italian Law

Tutela del diritto alla vita in un ambiente urbano sano e *no-fault* sistemi di risarcimento nel diritto
croato e italiano

Zaštita prava na život u zdravoj gradskoj sredini i sustavi *no-fault* naknada u hrvatskom i talijan-
skom pravu

Nakladnik:

Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Hahlić 6, Rijeka

Za nakladnika:

prof. dr. sc. Dario Đerđa, dekan

Urednici:

prof. dr. sc. Hano Ernst, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
izv. prof. dr. sc. Maša Marochini Zrinski, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet,
sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske
izv. prof. dr. sc. Sandra Winkler, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

Lektura

Ivan Babić, mag. philol. croat. (za hrvatski jezik)
dr. sc. Ivana Edmonds, viši predavač (za engleski jezik)

UDK:

Nasl. doc. dr. sc. Dejana Golenko

Grafička priprema i tisak:

Grafika Helvetica d.o.o., Rijeka

Naklada:

50

Ovaj Zbornik predstavlja rezultat Međunarodnog znanstvenog skupa „Zaštita prava na život u
zdravoj gradskoj sredini i sustavi no-fault naknada u hrvatskom i talijanskom pravu“ održanog na
Sveučilištu u Rijeci, Pravnom fakultetu
12. rujna 2024. godine.

ISBN:978-953-8034-66-4

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Sveučilišne knjižnice Rijeka pod brojem 150903089.

Organizaciju međunarodnog znanstvenog skupa i tiskanje ovog Zbornika financiralo je Sveučilište
u Rijeci Projektom „AB URBE CONDITA - Zaštita prava za život u zdravoj gradskoj sredini” u
okviru Natječaja UNIRI projekti iskusnih znanstvenika 2023 [broj uniri-iskusni-23-296]. Sadržaj
ove publikacije isključiva je odgovornost Sveučilišta u Rijeci, Pravnog fakulteta.

ZBORNIK RADOVA S MEĐUNARODNOG ZNANSTVENOG SKUPA

**PROTECTION OF THE RIGHT TO LIFE IN A HEALTHY URBAN ENVIRONMENT
AND *NO-FAULT* COMPENSATION SYSTEMS IN CROATIAN AND ITALIAN LAW**

**TUTELA DEL DIRITTO ALLA VITA IN UN AMBIENTE URBANO SANO E *NO-FAULT*
SISTEMI DI RISARCIMENTO NEL DIRITTO CROATO E ITALIANO**

**ZAŠTITA PRAVA NA ŽIVOT U ZDRAVOJ GRADSKOJ SREDINI I SUSTAVI *NO-FAULT*
NAKNADA U HRVATSKOM I TALIJANSKOM PRAVU**

Urednici:

prof. dr. sc. Hano Ernst

izv. prof. dr. sc. Maša Marochini Zrinski

izv. prof. dr. sc. Sandra Winkler

**Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet
Rijeka, 2025.**

SADRŽAJ

<i>Riječ urednika</i>	1
Članci:	
<i>Maja Bukovac Puvača, Gabrijela Mihelčić, Maša Marochini Zrinski</i> Povreda prava na pristup sudu i azbestoza - najnovija praksa (izvorni znanstveni rad).....	5
<i>Hano Ernst</i> Reforma zaštićenog najma i održivo stanovanje u Republici Hrvatskoj (izvorni znanstveni rad).....	29
<i>Dinka Šago</i> Pravo na zdrav život – pritužbe građana u vezi zaštite od neionizirajućeg zračenja (izvorni znanstveni rad).....	57
<i>Loris Belanić, Boris Gregović</i> Predstavlja li ostvarivanje prava na naknadu (štete) zbog izloženosti azbestu no-fault sustav isplate naknade štete? (pregledni znanstveni rad).....	73
<i>Elisabetta Corapi</i> Renewable Energy in the Sustainable Smart Cities (pregledni znanstveni rad).....	97
<i>Sanja Grbić, Dejan Bodul, Martina Tičić</i> Will the New Legislation ‘Enhance’ the Energy Renovation of Buildings: Insights Into the Recent Building Management and Maintenance Act and the Recast of the Energy Performance of Buildings Directive (pregledni znanstveni rad).....	117
<i>Maja Proso</i> Onečišćenje bukom kao povreda prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života i doma primjenom članka 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava (pregledni znanstveni rad).....	141

TABLE OF CONTENTS

<i>Editors' Note</i>	3
 Articles:	
<i>Maja Bukovac Puvača, Gabrijela Mihelčić, Maša Marochini Zrinski</i> Violation of the Right to Access to Court and Asbestosis - Latest Case-law	5
<i>Hano Ernst</i> Reform of Protected Tenancy and Sustainable Housing in Croatia	29
<i>Dinka Šago</i> Right to a Healthy Life - Citizen Complaints Regarding Protection from Non-Ionizing Radiation.....	57
<i>Loris Belanić, Boris Gregović</i> Does Claiming Compensation for Asbestos Exposure Represent a No-Fault System of Damage Compensation?	73
<i>Elisabetta Corapi</i> Renewable Energy in Sustainable Smart Cities	97
<i>Sanja Grbić, Dejan Bodul, Martina Tičić</i> Will the New Legislation 'Enhance' the Energy Renovation of Buildings: Insights into the Recent Building Management and Maintenance Act and the Recast of the Energy Performance of Buildings Directive	117
<i>Maja Proso</i> Noise Pollution as a Violation of the Right to Respect for Private and Family Life and Home Using Article 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in the Practice of the European Court of Human Rights.....	141

RIJEČ UREDNIKA

Osobito nam je zadovoljstvo predstaviti vama - stručnoj javnosti - ovaj zbornik, rezultat međunarodnog znanstvenog skupa „Zaštita prava na život u zdravoj gradskoj sredini i sustavi no-fault naknada u hrvatskom i talijanskom pravu“, održanog na Sveučilištu u Rijeci, Pravnom fakultetu, 12. rujna 2024. godine. Važnost ovog zbornika jest neupitna u suvremenom društvu. Teme obrađene u ovom zborniku odražavaju suvremene izazove i inovativna rješenja u pravnoj zaštiti građana u urbanim sredinama. Rasprave su obuhvatile interdisciplinarni pristup koji povezuje pravo, ekonomiju i socijalnu politiku, te su naglasile važnost održivih gradskih politika i angažmana građana u oblikovanju zdravih i sigurnih urbanih sredina. Poseban naglasak stavljen je na integraciju zakonodavnih rješenja s praksom sudova, osiguratelja, i upravnih tijela, te na poticanje građanskog sudjelovanja u oblikovanju zdravih i sigurnih urbanih sredina. Zbornik stoga predstavlja vrijedan doprinos kako znanstvenoj zajednici, tako i praktičarima prava, te nudi smjernice za buduće istraživanje i unapređenje pravnih sustava u području zaštite prava na život u zdravoj gradskoj sredini.

Posebna nam je čast bila ugostiti prof. dr. sc. Tatjanu Josipović kao uvodničarku skupa s temom Europski zeleni plan i održivi razvoj gradova. Zahvale i čestitke idu svim našim autorima, ali ovaj zbornik predstavlja samo mali dio onoga što je prezentirano i o čemu se raspravljalo na međunarodnom znanstvenom skupu u Rijeci. Prezentirane teme uključuju brojne ugledne domaće i strane znanstvenike i to: Politike upravljanja rizicima od katastrofa i pravo na ostanak u mjestu podrijetla (prof. ord. Lucia Ruggeri), Utjecaj gradske sredine na prava djece (izv. prof. dr. sc. Sandra Winkler), Osiguranje kao instrument poboljšanja održivosti života u gradskoj sredini (prof. ass. Pierpaolo Marano), Susjedska prava u praksi Vrhovnog suda Republike Hrvatske (Damir Kontrec), Prosumeri i energetska tranzicija u gradovima (prof. dr. sc. Meliha Povlakić), Pravo na zdravstvenu zaštitu (prof. dr. sc. Vesna Rijavec, prof. dr. sc. Tomaž Keresteš), Naknada štete zbog izloženosti azbestu kroz sudsku praksu (dr. sc. Vlado Skorup, Darija Knez Grbčić), Osiguranje od katastrofalnih rizika - iskustva potresa u Hrvatskoj 2020. - nesreća koja ne bira ni mjesto ni vrijeme (mr. sc. Hrvoje Pauković), Tužba za zaštitu kolektivnih prava i interesa (Iva Buljan, prof. dr. sc. Eduard Kunštek), Nuovi aspetti di responsabilità civile e profili assicurativi nello scenario delle reti elettriche intelligenti (Giorgio Potenza), Predstavničke tužbe potrošača u pogledu zaštite prava i interesa u europskom regulatornom okviru o ekološkom dizajnu (izv. prof. dr. sc. Viktorija Haubrich, izv. prof. Marija Vidić), Smart Cities and Citizen Engagement: pojačavanje glasova za zdraviji gradski život (doc. dr. sc. Maša Ković Dine).

Organizaciju međunarodnog znanstvenog skupa i tiskanje ovog zbornika financiralo je Sveučilište u Rijeci projektom „AB URBE CONDITA – Zaštita prava za život u zdravoj gradskoj sredini“ u okviru Natječaja UNIRI projekti iskusnih znanstvenika 2023 (UNIRI-iskusni-23-296), za što se posebno zahvaljujemo rektorici

Sveučilišta u Rijeci, prof. dr. sc. Snježani Prijić-Samaržija, i dekanu Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, prof. dr. sc. Dariu Đerđi.

Najveći doprinos i požrtvovnost za uspjeh ovog projekta svakako zaslužuje prof. dr. sc. Gabrijela Mihelčić, voditeljica projekta i predsjednica programskog odbora, bez koje ovog zbornika ne bi niti bilo, te prof. dr. sc. Loris Belanić, koji je uvelike pridonio ostvarenju sadržaja projekta kao suradnik. Veliku zahvalnost zaslužuju i svi članovi programskog odbora koji su pomogli u organizaciji skupa, i to: prof. dr. sc. Tatjana Josipović, prof. dr. sc. Eduard Kunštek, prof. associato Elisabetta Corapi, prof. dr. sc. Meliha Povlakić, prof. dr. sc. Vesna Rijavec, prof. dr. sc. Tomaž Keresteš, prof. dr. sc. Loris Belanić, izv. prof. dr. sc. Dejan Bodul, izv. prof. dr. sc. Sanja Grbić, izv. prof. dr. sc. Dinka Šago te izv. prof. dr. sc. Viktorija Haubrich.

Prof. dr. sc. Hano Ernst
Izv. prof. dr. sc. Maša Marochini Zrinski
Izv. prof. dr. sc. Sandra Winkler

EDITORS' NOTE

It is with particular pleasure that we present to you – the professional public – this collection of papers, the result of the international scientific conference “Protection of the Right to Life in a Healthy Urban Environment and No-Fault Compensation Systems in Croatian and Italian Law” held at the University of Rijeka, Faculty of Law on September 12, 2024. The importance of this volume is indisputable in contemporary society. The topics addressed herein reflect current challenges and innovative solutions in the legal protection of citizens in urban environments. The discussions embraced an interdisciplinary approach linking law, economics, and social policy, and emphasized the importance of sustainable urban policies and citizen engagement in shaping healthy and safe urban spaces. Special attention was devoted to the integration of legislative solutions with the practice of courts, insurers, and administrative bodies, as well as to fostering civic participation in the creation of healthy and secure urban environments. The volume thus constitutes a valuable contribution both to the academic community and to legal practitioners, offering guidance for future research and the advancement of legal systems in the field of protecting the right to life in a healthy urban environment.

It was a particular honor to host prof. dr. sc. Tatjana Josipović as the keynote speaker presenting “The European Green Deal and Sustainable Urban Development.” Our gratitude and congratulations go to all our authors; however, this collection represents only a fraction of what was presented and discussed at the international academic conference in Rijeka. The topics covered included contributions from many distinguished domestic and foreign scholars, among them: Disaster Risk Management Policies and the Right to Remain in One’s Place of Origin (prof. ord. Lucia Ruggeri), The Impact of the Urban Environment on the Rights of the Child (izv. prof. dr. sc. Sandra Winkler), Insurance as an Instrument for Enhancing Urban Sustainability (prof. ass. Pierpaolo Marano), Neighbors’ Rights in the Case Law of the Supreme Court of the Republic of Croatia (Damir Kontrec), Prosumers and the Energy Transition in Cities (prof. dr. sc. Meliha Povolakić), The Right to Health Care (prof. dr. sc. Vesna Rijavec, prof. dr. sc. Tomaž Keresteš), Case Law – Compensation for Damage Due to Asbestos Exposure through Judicial Practice (dr. sc. Vlado Skorup, Darija Knez Grbčić), Insurance Against Catastrophic Risks – Experiences of the 2020 Croatian Earthquake: A Calamity That Chooses Neither Place nor Time (mr. sc. Hrvoje Pauković), Action for the Protection of Collective Rights and Interests (Iva Buljan, prof. dr. sc. Eduard Kunštek), Nuovi aspetti di responsabilità civile e profili assicurativi nello scenario delle reti elettriche intelligenti (Giorgio Potenza), Representative Consumer Actions for the Protection of Rights and Interests within the European Regulatory Framework on Ecodesign (izv. prof.

dr. sc. Viktorija Haubrich, izv. prof. Marija Vidić), *Smart Cities and Citizen Engagement: Amplifying Voices for Healthier Urban Living* (doc. dr. sc. Maša Kovič Dine).

The organization of the international academic conference and the publication of this collection were financed by the University of Rijeka through the project AB URBE CONDITA – Protection of the Right to Life in a Healthy Urban Environment, within the framework of the 2023 UNIRI Competition for Experienced Researchers (UNIRI-iskusni-23-296). Our particular thanks go to the Rector of the University of Rijeka, prof. dr. sc. Snježana Prijić-Samaržija, and the Dean of the Faculty of Law, University of Rijeka, prof. dr. sc. Dario Đerđa.

The greatest contribution and dedication to the success of this project undoubtedly belong to prof. dr. sc. Gabrijela Mihelčić, principal investigator and chair of the program committee, without whom this collection would not have come into being, as well as to prof. dr. sc. Loris Belanić, who significantly contributed to the realization of the project's deliverables as a collaborator. Sincere thanks are also due to all members of the program committee who assisted in organizing the conference: prof. dr. sc. Tatjana Josipović, prof. dr. sc. Eduard Kunštek, prof. associato Elisabetta Corapi, prof. dr. sc. Meliha Povlakić, prof. dr. sc. Vesna Rijavec, prof. dr. sc. Tomaž Keresteš, prof. dr. sc. Loris Belanić, izv. prof. dr. sc. Dejan Bodul, izv. prof. dr. sc. Sanja Grbić, izv. prof. dr. sc. Dinka Šago, and izv. prof. dr. sc. Viktorija Haubrich.

Prof. dr. sc. Hano Ernst
Izv. prof. dr. sc. Maša Marochini Zrinski
Izv. prof. dr. sc. Sandra Winkler

POVREDA PRAVA NA PRISTUP SUDU I AZBESTOZA – NAJNOVIJA PRAKSA

Prof. dr. sc. Maja Bukovac Puvača*

Prof. dr. sc. Gabrijela Mihelčić**

Izv. prof. dr. sc. Maša Marochini Zrinski***

UDK 342.72:342.56

Ur.: 17. ožujka 2025.

Pr.: 10. lipnja 2025.

Izvorni znanstveni rad

Sažetak

U radu se analizira praksa Europskog suda za ljudska prava povezana sa zaštitom prava na pristup sudu kada je riječ o predmetima u kojima je do povrede prava došlo zbog nacionalnih uređenja zastare i njezinih rokova (prije svih, predmeti Jann-Zwicker i Jann protiv Švicarske i Howald Moor i drugi protiv Švicarske). U oba je predmeta zaštita pružena podnositeljima čiji su zahtjevi za naknadu neimovinske štete s naslova odgovornosti povezane s azbestom zastarjeli zbog nacionalnih uređenja zastarnog režima. Polazeći od toga da pravo na pristup sudu nije apsolutno i podvrgnuto je ograničenjima naglašeno je da ona ne smiju umanjiti pristup sudu tako da se naruši samu bit prava (kako je smatrano u prvo navedenom predmetu), jer je ocjenjeno da je ograničenje bilo nerazmjerno. Ograničenja trebaju biti u skladu s Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda: težiti legitimnom cilju i treba postojati razmjernost između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići. U suprotnom, riječ je o teorijskom i iluzornom - neučinkovitom i nedjelotvornom pravu. Ono što je analiza kao ključno pokazala jest da Europski sud ne dovodi u pitanje duljinu trajanja zastarnih rokova (premda se može govoriti o poželjnosti duljih rokova kada je u pitanju neimovinska šteta) i to ne smatra presudnim, ali smatra da nerazmjernost postoji kada se s obzirom na početak tijeka zastarnog roka ne uzima u obzir trenutak nastanka štete i njezin opseg koji je kao takav, osobito povezan s bolestima uzrokovanim izlaganjem azbestu zbog latentnog tijeka bolesti. U svjetlu navedenog analizirana je i naša recentna odštetnopravna praksa i ponuđeni odgovarajući prijedlozi de lege ferenda, posebice, u dimenziji razmatranje odnosa trenutka „nastanka“ štete i „saznanja“ za istu, kao početka tijeka objektivnog, odnosno subjektivnog

* Dr. sc. Maja Bukovac Puvača, redovita profesorica u trajnom izboru Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, maja.bukovac.puvaca@pravri.uniri.hr, ORCID ID: orcid.org/0000-0003-3266-2108.

** Dr. sc. Gabrijela Mihelčić, redovita profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, gabrijela.mihelcic@pravri.uniri.hr, ORCID ID: orcid.org/0000-0002-8441-2277.

*** Dr. sc. Maša Marochini Zrinski, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, ustavna sutkinja, Ustavni sud Republike Hrvatske, Masa_Marochini_Zrinski@usud.hr, ORCID ID: orcid.org/0000-0002-7956-2668.

roka. Konačno, naglašen je zahtjev da nacionalni sudovi pažljivo razmotre ravnotežu između pravne sigurnosti i zaštite ljudskih prava pojedinca prilikom odlučivanja o pitanjima povezanim s ograničenjima.

Ključne riječi: zastara odštetnopravnih zahtjeva naknade neimovinske štete, početak tijeka zastarnog roka, azbestoza, pravo na pristup sudu

1. UVOD

Predmet Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud ili ESLJP) *Jann-Zwicker i Jann protiv Švicarske*¹ pobudio je pažnju pravne teorije još u svojoj komunikacijskoj fazi², kada je Europski sud zatražio od države ugovornice da odgovori je li u konkretnom slučaju postupala poštujući prava podnositelja zahtjeva zajamčena Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija).³ Pri tome je izrijeком upitano može li se postupanje smatrati u skladu sa stajalištima iznesenim u drugom predmetu – *Howald Moor i drugi protiv Švicarske*.^{4,5}

Od ove komunikacije prošle su gotovo četiri godine, da bi 13. veljače 2024. godine Europski sud donio odluku u predmetu *Jann-Zwicker i Jann* te utvrdio da je podnositeljima povrijeđeno pravo na pošteno suđenje u građanskim stvarima iz članka 6. stavka 1. Konvencije u dva zaštićena vida (aspekta) – utvrđene su povrede prava na suđenje u razumnom roku i prava na pristup sudu. Zaštita koja se pruža pravu na pristup sudu osobito je zanimljiva kada je riječ o predmetima u kojima je do povrede prava došlo zbog nacionalnih uređenja zastare i njezinih rokova. Tako je bilo i u predmetu *Jann-Zwicker i Jann*, §§ 46-83.⁶

Potrebno je napomenuti da se zastara i njezino uređenje, osim u kontekstu zaštite prava na pristup sudu, promatra i s obzirom na eventualne povrede drugih konvencijskih prava, primjerice, može se izdvojiti zaštita pružena pravu na mirno uživanje imovine iz članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju (v. npr. *Lelas protiv Hrvatske*, Šarić i drugi protiv Hrvatske).⁷ S druge strane, pitanje zastare i njezina

1 Zahtjev br. 4976/20, odluka od 13. veljače 2024.

2 V. *Communicated Case* od 6. rujna 2021., zahtjev br. 4976/20, v. u: Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, *Zastara – stare nedoumice i nova pitanja*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 3(2022), str. 559-580.

3 Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99. (pročišćeni tekst), 8/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10. i 13/17.

4 Zahtjev br. 52067/10 i 41072/11, odluka od 11. ožujka 2014.

5 Za povijest predmeta v. u: Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela, *Zastara kao neproporcionalno ograničenje prava na pristup sudu u građanskim postupcima (odabrana pitanja)*, Zbornik radova u čast prof. dr. sc. Aldu Radoloviću (ur. Slakoper, Zvonimir, Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela), Rijeka, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, 2018., str. 317-333., str. 323. *et seq.*

6 Što se tiče povrede prava na suđenje u razumnom roku ta je povreda, također, utvrđena i o njoj je raspravljano u dijelovima predmeta §§ 84-103.

7 Zahtjev br. 55555/08, presuda od 20. svibnja 2010., zahtjevi br. 38767/07 i dr., presuda od 18.

nacionalna uređenja postavlja se i kod zaštite drugih vidova/aspekata prava na pošteno suđenje (v. npr. *Igor Pascari protiv Moldavije*).^{8,9}

Vratimo li se predmetu *Jann-Zwicker i Jann* te zaštiti prava na pristup sudu, može se reći da Europski sud u njemu razvija stajališta koja su na određeni način „naslijeđena“ iz predmeta *Howald Moor*, **štitеći to pravo u jednoj posebnoj skupini predmeta**.¹⁰ U oba predmeta zaštita je pružena podnositeljima čiji su zahtjevi za naknadu neimovinske štete s naslova odgovornosti povezane s azbestom zastarjeli zbog nacionalnih uređenja zastarnog režima i podnositelji s njima nisu uspjeli. Uvodno treba spomenuti i predmet *Eşim protiv Turske*,^{11,12} u kojem se također vodio postupak zbog naknade neimovinske štete, ali nije bio povezan s azbestom.

2. ZASTARA KAO OGRANIČENJE PRAVA NA PRISTUP SUDU

2.1. Općenito

Zastara se u kontekstu tumačenja Konvencije i zaštite konvencijskih prava razumije kao ograničenje, među ostalim i prava na pristup sudu, koje je sastavni dio zaštićenih vidova prava na pošteno suđenje zajamčenog člankom 6. stavkom 1. Konvencije (odnosno člankom 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske).¹³

Kao i svako drugo ograničenje koje utječe na konvencijska prava, i zastara i njezino uređenje u domaćem pravu moraju udovoljiti zahtjevima koje propisuje Konvencija, odnosno moraju biti u skladu s oformljenom praksom Europskog suda. Zaštita prava na pristup sudu zbog povreda izazvanih uređenjem zastare, posebice trajanja njezinih rokova, nije novost u našoj pravnoj teoriji i sudskoj praksi.

Dapače, o toj se problematici već raspravljalo, a radi pravilnog metodološkog pristupa, u nastavku je potrebno sumarno prikazati dosadašnje zaključke kako bi se istraživanje usmjerilo na najnovija rješenja.

2.2. Pravo na pristup sudu kao aspekt prava na pošteno suđenje

Gotovo nebrojeno puta hrvatski je Ustavni sud istaknuo sljedeće: *Pravo na pošteno suđenje, zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava, skup je postupovnih*

listopada 2011.

8 Zahtjev od 25555/10, presuda od 30. studenoga 2016.

9 Detaljnije v. u: Slakoper, Zvonimir, Mihelčić, Gabrijela, Belanić, Loris, Tot, Ivan, *Obvezno pravo, Opći dio s Uvodom u privatno pravo*, Zagreb, Novi informator, 2022., str. 218. *et seq.*

10 Taj je predmet izdvojen kao primjer utjecaja zastare na pristup sudu (§ 167), v. u: *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights* (verzija 31. kolovoza 2024.), Council of Europe/European Court of Human Rights, 2024., str. 47., dostupno na: https://ks.echr.coe.int/documents/d/chr-ks/guide_art_6_civil_eng (pristup 20. veljače 2025.).

11 Zahtjev br. 59601/09, odluka od 17. rujna 2013.

12 Za povijest predmeta v. u: Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela, *Zastara kao neproporcionalno ograničenje prava na pristup sudu u građanskim postupcima (odabrana pitanja)*, op. cit., str. 326. *et seq.*

13 Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 85/10. i 5/14., (u daljnjem tekstu: Ustav).

*jamstava kojima se osigurava pravičnost postupka. Ono ima tako važno mjesto u demokratskom društvu da ne može biti nikakvog opravdanja za restriktivno tumačenje tih jamstava.*¹⁴

Nastavljajući o tom pravu, naglašava da je njegov važan aspekt pravo na pristup sudu, jer bi bilo nezamislivo da se u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava strankama priznaju postupovna jamstva u postupku koji je u tijeku, a da se pritom ne štiti ono što u osnovi omogućuje korištenje tim jamstvima, a to je pristup sudu.¹⁵

Pravo na pristup sudu jedan je od zaštićenih vidova prava na pošteno suđenje.¹⁶ Ono ima određena obilježja: *Nesporno je da pravo na pristup sudu nije i ne može biti apsolutno. Ono je podvrgnuto ograničenjima... ta ograničenja, međutim, ne smiju umanjiti pristup sudu na takav način ili do takve mjere da time bude narušena sama bit „prava na sud“ (v., na primjer, odluku Ustavnog suda U-III-215/2016 od 19. prosinca 2017.)... ograničenje neće biti spojivo s pravom na pošteno suđenje ako ne teži legitimnom cilju te ako ne postoji razuman odnos razmjernosti između upotrijebljenih sredstava i legitimnog cilja koji se nastoji ostvariti (usp. predmet Stanev protiv Bugarske*¹⁷).¹⁸

Riječ je o: a) implicitnom, neartikuliranom, tzv. prešutnom pravu,¹⁹ dakle, b) pravo na pristup sudu nije temeljno ili apsolutno pravo, što znači da c) podliježe ograničenjima i može biti ograničeno, ali d) svako ograničenje kao oblik miješanja države ugovornice u pravo ne smije ugroziti njegovu bit, već e) treba težiti legitimnom

14 V. Ustavni sud, U-III-4823/2019 od 26. veljače 2020. U njemu je Ustavni sud uputio na jednu od svojih ključnih odluka – Ustavni sud, U-III-3538/2017 od 18. travnja 2019., dostupno na: <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE54C125851B0032D3E8> (pristup 20. veljače 2025.), U-III-1270/2018 od 26. svibnja 2022., U-III-1618/2021 od 16. rujna 2021., U-III-3608/2019 od 2. prosinca 2020., U-III-3448/2024 od 15. siječnja 2025. i brojne druge.

15 Ibidem, § 7.2.

16 V. prije svih Omejec, Jasna, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourški acquis*, Zagreb, Novi informator, 2013., str. 1116. *et seq.* Grbić, Sanja, *Pošteno suđenje u građanskim postupcima u Hrvatskoj u svjetlu članka 6., stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima*, Rijeka, Pravni fakultet u Rijeci, 2014., str. 79. *et seq.* Uzelac, Alan, *Pravo na pošteno suđenje: opći i građanskopravni aspekti čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, u: *Usklađenost hrvatskih zakona i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* (ur. Radačić, Ivana), Zagreb, Centar za mirovne studije, 2011., str. 89. *et seq.*, dostupno na: https://www.alanuzelac.from.hr/pubs/A35Fair_trial_usklađenost%20zakonaCMS.pdf (pristup 16. ožujka 2025.) Cit. prema: Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela, *Zastara kao neproporcionalno ograničenje prava na pristup sudu u građanskim postupcima (odabrana pitanja)*, op. cit., str. 318. *et seq.*

17 [VV], zahtjev br. 36760/06, § 230, presuda od 17. siječnja 2012.

18 Ustavni sud, U-III-4823/2019 od 26. veljače 2020., § 7.3.

19 Omejec, Jasna, op. cit., str. 1126., Grbić, Sanja, op. cit., str. 79. Šarin, Duška, *Pravo na pristup sudu u praksi Europskog suda za ljudska prava*, Pravni vjesnik, vol. 31, br. 3-4(2015), str. 267-296., 275. Cit. prema: Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela, *Zastara kao neproporcionalno ograničenje prava na pristup sudu u građanskim postupcima (odabrana pitanja)*, op. cit., str. 318. *et seq.*

cilju i f) biti razmjerno, što znači da između upotrijebljenih sredstava i legitimnog cilja koji se nastoji ostvariti treba postojati razumna (razmjerna) ravnoteža. Konačno, g) zaštita koja se pruža Konvencijom ne smije biti teorijska i iluzorna, već (u skladu s načelom učinkovitosti) učinkovita i djelotvorna.²⁰

Puno je predmeta u praksi Europskog suda u kojima je, štiteći pravo na pristup sudu, Europski sud iznio određene stavove.^{21,22} Posebno su zanimljivi predmeti u kojima su otvorena pitanja uređenja zastare i njezinih rokova.²³ U predmetu *Zubac* Europski sud ističe tzv. opća načela o zaštiti prava na pristup sudu (§§ 77-78), koja će (nešto dopunjena) ponoviti i u predmetu *Jann-Zwicker i Jann*.

Opća načela iznesena u predmetu *Zubac* glase: a) pravo na pristup sudu mora biti praktično i učinkovito, a ne teorijsko i iluzorno,²⁴ b) pravo na pristup

- 20 V. inicijalno predmet *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, odluka od 21. veljače 1975., serija A, br. 18, §§ 28-36, v. *Protecting the right to a fair trial under the European Convention on Human Rights, A handbook for legal practitioners*, Strasbourg, 2017., dostupno na: <https://rm.coe.int/protecting-the-right-to-a-fair-trial-under-the-european-convention-on-/168075a4dd> (pristup 16. ožujka 2025.); Gerards, J. H., Glas, L. R., *Access to justice in the European Convention on Human Rights system*, Netherlands Quarterly of Human Rights, vol. 35, br. 1(2017), Zupancic, Bostjan M., *Access to Court as a Human Right According to the European Convention of Human Rights*, 9 Nottingham L.J. 1, 2000., str. 11-30., Elijaš, Dragan, Marković, Sandra, Trgovac, Sanja, *Pravo na pristup sudu kao aspekt prava na pošteno suđenje*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37, br. 1(2016), str. 385-421, Šarin, Duška, *Aspekti prava na pravično suđenje – pravo na pristup sudu kroz jurisprudenciju Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 53, br. 3(2016), str. 729-762.
- 21 V. predmete navedene u: *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights*, op. cit., str. 34. *et seq.*
- 22 V. za relevantna načela zaštite prava na pristup sudu predmete: *Golder*, §§ 28-36, *Airey protiv Irske*, zahtjev od 9. listopada 1979., serija A, br. 32, str. 12-14., § 24, *Ashingdane protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev od 28. svibnja 1985., serija A, br. 93, str. 24-25., § 57, *Hornsby protiv Grčke*, zahtjev od 19. ožujka 1997., *Reports of Judgements and Decisions* 1997- II, str. 510, § 40, *Lupeni Greek Catholic Parish i drugi protiv Rumunjske*, zahtjev br. 76943/11, odluka od 29. studenoga 2016., §§ 84-90, *Zubac protiv Hrvatske [VV]*, zahtjev br. 40160/12, odluka od 5. travnja 2018., §§ 76-79. V. i usp. Ustavni sud, U-III/5141/2020 od 19. prosinca 2023., U-III/3114/2019 od 1. travnja 2021. o kojoj se *infra* govori više.
- 23 Za predmete u kojim se zastara promatrala pred Europskim sudom povodom povreda prava na pristup sudu, v. u: Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela, *Zastara kao neproporcionalno ograničenje prava na pristup sudu u građanskim postupcima (odabrana pitanja)*, op. cit, str. 318. *et seq.* Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, *Zastara – stare nedoumice i nova pitanja*, op. cit., str. 567. *et seq.* Slakoper, Zvonimir, Mihelčić, Gabrijela, Belanić, Loris, Tot, Ivan, op. cit., str. 218. *et seq.*
- 24 Ključni predmet u kojem je Europski sud istaknuo nužnost praktičnog i učinkovitog, a ne teoretskog i iluzornog prava na pristup sudu je predmet *Airey* gdje je istaknuto: *Konvenciju treba tumačiti u svjetlu suvremenih uvjeta... i ona je osmišljena kako bi na stvaran i praktičan način zaštitila pojedinca u područjima kojima se bavi. Osim toga, dok članak 6. stavak 1.... jamči strankama učinkovito pravo na pristup sudovima radi određivanja njihovih „građanskih prava i obveza“, državi ostavlja slobodan izbor sredstava koja će upotrijebiti u tom cilju. U svakom slučaju, nije funkcija Suda da ukazuje, a kamoli diktira, koje mjere trebaju biti poduzete; sve što Konvencija zahtijeva jest da pojedinac uživa svoje učinkovito pravo na pristup sudovima u uvjetima koji nisu u suprotnosti s člankom 6. stavkom 1. Imajući u vidu*

sudu nije apsolutno, već može biti podvrgnuto ograničenjima, c) ograničenja su dopuštena implicitno, jer pravo po svojoj naravi zahtijeva odgovarajuće normativno uređenje i regulaciju od strane država ugovornica (pri čemu svaka država ima svoje posebnosti²⁵), d) pri tome države ugovornice uživaju određenu slobodu procjene, e) iako odluka o udovoljavanju zahtjevima iz Konvencije pripada Europskom sudu, njegova uloga nije zamijeniti nacionalna tijela,²⁶ f) sve dok ograničenja ne ograničavaju i ne umanjuju pristup sudu u mjeri koja ugrožava samu bit prava, g) ograničenje neće biti spojivo s člankom 6. stavkom 1. Konvencije ako ne teži legitimnom cilju i ako ne postoji razuman odnos razmjernosti između upotrijebljenih sredstava i legitimnog cilja koji se nastoji ostvariti.

2.3. Nekoliko riječi o samoj zastari u svjetlu ograničenja

2.3.1. Govoreći o zastari kao ograničenju, treba naglasiti da se taj institut promatra s obzirom na njegovo uređenje iz članaka 214.-246. Zakona o obveznim odnosima (u daljnjem tekstu: ZOO),²⁷ dok su druga domaća pravila o zastari (primjerice, iz radnog prava, poreznog prava i drugi) ostavljena po strani.²⁸ Dapače, promatra se samo isječak uređenja koji se odnosi na zastarne rokove za odštetne zahtjeve, i još uže – na zahtjeve za naknadu neimovinske štete.

Treba reći da, prema članku 230. stavku 1. ZOO-a, tražbina naknade štete zastarijeva u subjektivnom roku od tri godine od trenutka kada je oštećenik saznao za štetu i za osobu koja ju je prouzročila. Odnosno u roku od pet godina od nastanka

sve okolnosti slučaja, Sud smatra da gospođa Airey nije uživala učinkovito pravo na pristup Visokom sudu u svrhu podnošenja zahtjeva za dekret o sudskoj rastavi. Stoga je došlo do povrede članka 6. stavka 1. (§§ 26-28). V. Bellet protiv Francuske od 4. prosinca 1995., § 36, serija A, br. 333-B.

25 V. Stanev, § 230.

26 U duhu je doktrine četvrte instance kako nije zadaća Europskog suda ispravljati činjenične i pravne pogreške koje je nacionalni sud navodno počinio, osim ako su (i u onoj mjeri) izazvale povredu prava zaštićenih Konvencijom. V. u: *García Ruiz protiv Španjolske [VV]*, zahtjev br. 30544/96, odluka od 21. siječnja 1999., § 28, i *Perez protiv Francuske [VV]*, zahtjev br. 47287/99, odluka od 12. veljače 2004., § 82, u kojima je naglasak bio na odgovarajućem obrazloženju sudskih odluka i potrebi davanja odgovora na ključne tvrdnje stranaka (kao daljnjim zaštićenim aspektima prava na pošteno suđenje). Odnosno, Europski sud će ispitivati presudu domaćih sudova na temelju članka 6. stavka 1. Konvencije, ako su njihova utvrđenja proizvoljna ili očigledno nerazumna (*Bochan protiv Ukrajine (br. 2) [VV]*, zahtjev br. 22251/08, odluka od 5. veljače 2015., § 61).

27 Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 145/23. i 155/23. (u daljnjem tekstu: ZOO).

28 Prema članku 214. stavku 2. ZOO-a, zastara nastupa protekom zakonom određenog vremena u kojem je vjerovnik mogao zahtijevati ispunjenje dugovane obveze, ali to nije učinio. Uz druga pitanja važna za zastaru, a ne škodi ponoviti najpoznatije određenje pojma zastare kao gubitka zahtjeva zbog nevršenja prava kroz zakonom određeno vrijeme, pri čemu se ne dira u subjektivno pravo, u svjetlu prava na pristup sudu najčešće se javljaju ona o rokovima zastare. Prema članku 215. stavku 1. ZOO-a, zastara počinje teći prvog dana poslije dana kada je vjerovnik bio ovlašten tražiti ispunjenje obveze, ako zakonom nije drukčije određeno. Do nastupa zastare dolazi protekom zastarnog roka, ako u međuvremenu nije prekinuta ili zastala (članak 216. ZOO-a).

štete, koliko iznosi objektivni rok (članak 230. stavak 2. ZOO-a). Kada je šteta nastala povredom ugovorne obveze, tražbina naknade štete zastarijeva u zastarnom roku predviđenom za zastaru same obveze (članak 230. stavak 3. ZOO-a).

2.3.2. Što se tiče zastarnih rokova i njihova uređenja u nacionalnim pravima država ugovornica, a posebice kada se govori o rokovima u kontekstu naknade štete, u konvencijskoj praksi najčešće se problematiziraju: a) uređenje o računanju početku tijeka zastarnog roka (uključujući i prekid i zastoj zastare), dok u pojedinim slučajevima i b) duljina trajanja zastarnih rokova (ipak, na razini iznimke i kada su „dramatično“ nisu u skladu s Konvencijom).

Kako će se vidjeti, i u predmetu *Jann-Zwicker i Jann* „koplja su se lomila“ oko pitanja od kada počinje teći zastara zahtjeva za naknadu štete, odnosno na koji način računati početak tijeka zastarnog roka.

2.3.3. U predmetu *Howald Moor*, govoreći o zastari, Europski sud ističe da ona (njezino postojanje i rokovi) nisu *apriori* neprihvatljivi, već imaju važnu svrhu u nacionalnim pravnim sustavima: a) osigurati pravnu sigurnost uspostavljanjem vremenskog ograničenja u kojem vjerovnik može tražiti ostvarenje svojeg zahtjeva, b) zaštititi potencijalne tuženike od zastarjelih tužbi, odnosno postupaka u kojima bi im, c) vođenje postupka bilo otežano, jer bi sudovi trebali ocjenjivati činjenice i dokaze koji su nastali prije dugo vremena, čime bi mogla biti ugrožena njihova vjerodostojnost i dokazna snaga.^{29,30}

2.3.4. Europski sud ne nalazi beziznimno povredu prava na pristup sudu u slučajevima kada se rokovi zastare *prima facie* čine kratkima ili kada se početak tijeka zastarnog roka može tumačiti na način koji je, obično za dužničku stranu, povoljniji, ako to nije u skladu s Konvencijom. Sažeti naglasci o zastarnim rokovima uključuju da: a) zastarni rokovi trebaju biti predvidljivi, b) zastarni rokovi trebaju biti legitimni i c) zastarni rokovi trebaju biti razmjerni.³¹ U suprotnom, iako „postojanje zastarnog roka nije *per se* nespojivo s Konvencijom“³², određena ograničenja mogu biti konvencijski neprihvatljiva.

2.3.5. U više predmeta Europski sud nije ni ispitivao postojanje eventualnih povreda, već je iz različitih razloga donosio odluke o nedopuštenosti.

U tom kontekstu, (usp. predmet *Sanofi Pasteur protiv Francuske*^{33,34}), može se spomenuti talijanski predmet *A.S. i drugi protiv Italije*³⁵, u kojem je napuljski sud odbio zahtjev medicinskih sestara zaraženih hepatitisom. Europski sud prihvatio je objašnjenje nacionalnog suda, smatrajući odluku o početku tijeka zastarnog roka zakonitom i nearbitrarnom. Naglasio je da, u skladu s doktrinom četvrte instance, njegova uloga prema članku 6. stavku 1. Konvencije nije preispitivanje ocjena domaćih sudova, osim u poznatim slučajevima proizvoljnosti, očigledne

29 *Stubbings*, § 51, i *Stagno*, § 26.

30 *Howald Moor*, § 72.

31 Slakoper, Zvonimir, Mihelčić, Gabrijela, Belanić, Loris, Tot, Ivan, op. cit., str. 218 *et seq.*

32 V. npr. *Baničević protiv Hrvatske*, zahtjev br. 44252/10, odluka od 2. listopada 2012.

33 Zahtjev br. 25137/16, presuda od 13. veljače 2020.

34 V. za povijest predmeta u: Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, *Zastara – stare nedoumice i nova pitanja*, op. cit., str. 571. *et seq.*

35 Zahtjev br. 46382/13, odluka od 13. travnja 2021.

nerazumnosti ili nesukladnosti prema Konvenciji. Budući da su u konkretnom slučaju sudske odluke bile valjano obrazložene i nisu bile proizvoljne zbog čega je zahtjev odbačen kao očito neosnovan i uslijedila je odluka o nedopuštenosti u smislu članka 35. stavka 3. i 4. Konvencije.³⁶

Postoje i primjeri kada su u središtu bili postupovni razlozi. Tako, posebice kada je riječ o ponavljanju postupka (što uključuje i daljnje pretpostavke, čija je analiza izvan ambicija ovog rada)³⁷, Europski sud „poseže“ za člankom 35. stavkom 3. točkom (a), te donosi, u skladu s člankom 35. stavkom 4. Konvencije (ocijenivši prigovor na temelju članka 6. stavka 1. Konvencije nedopuštenim, jer je nespojiv *ratione materiae* s odredbama Konvencije), odluku o nedopuštenosti.³⁸

2.4. Zaključci o ograničenju prava na pristup sudu u odštetnim (i nekim drugim) predmetima prije predmeta Jann-Zwicker i Jann

Predmet *Howald Moor* snažno je odjeknuo u nacionalnim pravima država ugovornica, i to ne samo u švicarskom pravu, kojeg se izravno ticalo.³⁹ Naša sudska praksa nije bila iznimka, što će se vidjeti u nastavku, kada se citiraju odlomci iz odluka u kojima se najviši sudovi pozivaju na ovaj predmet.

U odluci Ustavnog suda U-III-3062/2019 od 10. studenoga 2020. navodi se: *Sažeto, u predmetu Howald Moor sporna je nerazmjernost zastarnog roka, odnosno što je podnositeljev zahtjev za naknadu štete odbijen zbog protoka (objektivnog) zastarnog roka (od deset godina). Duljina roka sama po sebi nije dovedena u pitanje, međutim Europski sud za ljudska prava je ocijenio da su nacionalni sudovi podnositelju nerazmjerno ograničili pravo na pristup sudu jer su zanemarili činjenicu da u situaciji poput njegove, latentna stanja bolesti mogu trajati dulje od zakonom predviđenog objektivnog roka zastare. Zbog toga svi kasnije podneseni zahtjevi za naknadu štete mogu zastarjeti, neovisno o razlozima zbog kojih osoba nije mogla unutar objektivnog zastarnog roka podnijeti zahtjev za naknadu štete.*⁴⁰

36 A.S., §§ 12-13.

37 V. npr. da u predmetu *Zec protiv Hrvatske* (zahtjev br. 35853/19, odluka od 7. veljače 2023.) Europski sud navodi da *kada je riječ o podnositeljičinu prigovoru zbog odluka domaćih sudova kojim je njezin prijedlog za ponavljanje parničnog postupka protiv države odbačen, ponavlja da, iako se članak 6. stavak 1. obično ne primjenjuje na postupak povodom prijedloga za ponavljanje postupka, priroda, opseg i posebne značajke takvog postupka u predmetu i u konkretnom pravnom sustavu mogu dovesti taj postupak u područje primjene tog članka (§ 17).*

38 U predmetu *Zec*, osvrćući se na odbijanje prijedloga za ponavljanje postupka koji je, navodi Europski sud, *podnesen nakon nastupa petogodišnjeg zastarnog i otklonjen isključivo iz postupovnih razloga, odnosno da se domaći sudovi ni na koji način nisu bavili osnovanošću predmeta... u da iz toga proizlazi da postupak povodom prijedloga za ponavljanje postupka nije bio presudan za utvrđivanje prava i obveza građanske naravi, slijedom čega članak 6. stavak 1. Konvencije nije primjenjiv (§ 17).*

39 V. o posezanju švicarskog zakonodavca za izmjenama uređenja zastarnih rokova u: Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, op. cit., str. 574. *et seq.* V. da je u predmetu *Jann-Zwicker i Jann* švicarski Savezni sud zastao s postupanjem „čekajući“ izmjene i dopune uređenja kako bi donio odluku.

40 U-III-3062/2019 od 3. studenoga 2020., § 9.

Zanimljivo je da je Ustavni sud doseg navedenog zaključka primijenio u predmetu koji se nije odnosio na naknadu neimovinske štete, već na naknadu štete s naslova stjecanja bez osnove. Također, i Vrhovni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: VSRH)⁴¹ poziva se na predmet *Howald Moor*, i to izvan postupka koji bi se vodio po odštetnom zahtjevu za naknadu neimovinske štete.⁴²

Rekapitulirajući zaključke Europskog suda u ovom predmetu navodi: *Ne dovodi se u pitanje legitimnost zastare kao mogućeg ograničenja prava na pristup sudu, ali se zahtjeva da se prema specifičnim okolnostima konkretnog slučaja ispita je li navedeno ograničenje u okolnostima konkretnog slučaja razmjerno (je li prema specifičnim okolnostima konkretnog slučaja oštećeniku nerazmjerno ograničeno pravo na pristup sudu), to jest je li prema specifičnim okolnostima pojedinog slučaja uspostavljena (pravedna) ravnoteža između nametnutog ograničenja i cilja koji se želi postići. Pri tom se neproporcionalnim ograničenjem smatra uređenje kada je oštećenik bio u nemogućnosti pristupiti sudu jer je njegov zahtjev za naknadu štete zastario istekom objektivnog roka, a on je zbog opravdanih razloga za štetu i njezin opseg saznao naknadno (kada bi trebao početi teći subjektivni zastarni rok).*^{43,44} Polazeći od ovih zaključaka, kako su *supra* sažeti, potrebno je vidjeti što se „događalo“ u predmetu *Jann-Zwicker i Jann*.

2.5. Povijest predmeta *Jann-Zwicker i Jann* (§§ 5-27)

Podnositelji zahtjeva u predmetu *Jann-Zwicker i Jann* bili su supruga i sin preminulog oštećenika (Marcela Janna), rođenog 1953. godine. On je u razdoblju od 1961. do 1972. godine s roditeljima unajmljivao kuću u neposrednoj blizini tvorničkog kruga u vlasništvu tvrtke *Eternit AG* (štetnika), koja se bavila preradom azbesta u cementne ploče. Tuženik ad 1. bio je pravni slijednik tvrtke, dok su tuženici ad 2. bili sinovi vlasnika. Marcel Jann svakodnevno je bio izložen azbestu (prašina mu je ulazila u kuću, kao dijete igrao se s pločama i cijevima koje je koristila tvornica i promatrao je istovar azbestnih vreća na željezničkom kolodvoru). Nakon što se 1972. godine, u dobi od 19 godina, odselio, nikada više nije bio u kontaktu s azbestom.

Opća zabrana azbesta uvedena je u Švicarskoj 1989. godine. Oštećeniku je dijagnosticiran maligni pleuralni mezoteliom (rak pleure), za koji se pretpostavlja da je izazvan izlaganjem azbestu. U srpnju 2006. godine opunomoćio je nasljednike za

41 Riječ je o predmetu VSRH, Rev 3697/2019-4 od 19. srpnja 2023., dostupno na: <https://odluke.sudovi.hr/Document/View?id=42182512-e561-4e66-87ae-0fdf6072715c&q=Rev+3697%2f2019-4> (pristup 23. veljače 2025.).

42 V. i odluku Županijskog suda u Zagrebu, Gž-3521/2024-5 od 19. rujna 2024.

43 Ibidem, § 12.

44 Tako je rekao i Ustavni sud u *supra* spomenutoj odluci kada je zaključio: *Stoga je Europski sud utvrdio da je u konkretnom slučaju podnositelju nerazmjerno ograničeno pravo na pristup sudu. Ovo stoga što se zbog stajališta koje su nacionalni sudovi zauzeli u pogledu protoka objektivnog zastarnog roka podnositelj našao u situaciji da njegov zahtjev neće uopće biti razmatran u meritumu, iako su okolnosti zbog kojih on nije mogao „pravodobno“, tj. unutar zastarnog roka, podnijeti tužbu za naknadu štete objektivne prirode pa on za njih nikako nije mogao saznati unutar tog roka*, U-III-3062/2019 od 10. studenoga 2020., § 9.

podnošenje odštetnog zahtjeva (§§ 6-8). Preminuo je 30. listopada 2006. u 53. godini života.

Kazneni postupak koji je pokrenuo za života završio je odbijanjem prijedloga za provođenje istrage, odnosno odbačajem kaznene prijave (§§ 9-12). Pokušaj nagodbe podnositelja zahtjeva s medijatorom ostao je bezuspješan (§ 13). Konačno, pred nacionalnim sudovima završio je i parnični postupak radi naknade štete.⁴⁵ Sudovi (na svim razinama) smatrali su da je nastupila zastara⁴⁶ (za zastarne rokove detaljno v. § 15). Najzanimljiviji dio odluka nacionalnih sudova odnosi se na početak tijeka zastarnog roka odštetnog zahtjeva koji je, prema mišljenju prvostupanjskog suda, počeo teći u trenutku poduzimanja štetne radnje, neovisno o nastupu štete (otklanjajući tumačenje povezano s nastupom „očitih posljedica“, smatrajući da bi takvo tumačenje ugrozilo načelo pravne sigurnosti).

Najviši sud usuglasio se s ovim stajalištem, neovisno o tome što su nakon odluke Europskog suda u predmetu *Howald Moor* uslijedile zakonodavne izmjene, prema kojima je i zastarni rok za naknadu neimovinske štete produljen na dvadeset godina.⁴⁷ Međutim, Europski sud nije se složio s nacionalnim sudovima, smatrajući da je došlo do povrede Konvencije. Što je rekao Europski sud, vidjet će se nakon analize aktualnog stanja ovih pitanja u hrvatskom odštetnom pravu.

3. ZASTARA NEIMOVINSKE ŠTETE U HRVATSKOM PRAVU

3.1. Saznanje za štetu i štetnika kao početak tijeka subjektivnog roka zastare zahtjeva za naknadu štete

Trenutkom saznanja oštećenika za štetu i osobu štetnika započinje teći trogodišnji subjektivni rok zastare zahtjeva za naknadu štete u hrvatskom odštetnom pravu. U literaturi je isticano da se mora raditi o činjenici saznanja i da nije dovoljna samo mogućnost za istu,⁴⁸ što je stav prihvaćen i u našoj sudskoj praksi. Oštećenik treba saznati za samu štetu, a ne samo štetnu radnju, jer one ne moraju nastati istodobno.⁴⁹ Njegovo saznanje treba obuhvaćati opseg i visinu štete, odnosno sve relevantne činjenice na temelju kojih može o njima zaključivati. Zbog svoje prirode, neimovinska šteta oduvijek izaziva određene dvojbe u pogledu pitanja određivanja trenutka saznanja za njezin nastanak, a te su dvojbe posebno izražene kod povreda

45 Pred prvostupanjskim sudom podnositelji (nasljednici Marcela Janna) tužili su tuženike ad 1 – ad 3: pravnog sljednika tvrtke *Eternit AG*, sinove prethodnog vlasnika (visoko pozicionirane u strukturi tvrtke *ratione temporis*) i Švicarske savezne željeznice.

46 Tužba je u prvom stupnju odbijena zbog nastupa zastare, a u odnosu na tuženika ad 1 i zbog pomankanja pasivne legitimacije.

47 U studenome 2019. godine Savezni sud potvrdio je drugostupanjsku odluku, smatrajući da pravila o zastarom roku od 20 godina za naknadu štete zbog smrti ili teške tjelesne ozljede nije moguće primijeniti u konkretnom slučaju, i zaključio da nije došlo ni do povrede članka 6. Konvencije.

48 Gorenc, Vilim, *Komentar Zakona o obveznim odnosima*, Zagreb, RRIF, 2005., str. 313.

49 V. sudsku praksu navedenu kod Gorenc, *Komentar Zakona o obveznim odnosima*, op. cit., str. 313-314.

prava osobnosti na zdravlje. Nužnost da taj trenutak ipak bude stručno utvrđen (vještačenjem), Ustavni je sud nazvao svojevrsnom „presumpcijom saznanja“, koja je dio ustaljene sudske prakse i nužna je da bi institut zastare imao smisla.⁵⁰

U vrijeme primjene tzv. subjektivne koncepcije neimovinske štete, prema kojoj se šteta definirala kao nanošenje fizičkih bolova ili psihičke boli i straha,⁵¹ svaki je priznati oblik nematerijalne štete, kao i različite osnove duševnih boli, imao samostalnost u pogledu zastarijevanja, odnosno neovisan početak tijeka roka zastare.⁵² Danas, sve povrede određenog prava osobnosti u pogledu zastarijevanja predstavljaju cjelinu i zastarni rok može početi teći tek kada oštećenik sazna za ukupnost neimovinske štete koju je pretrpio, uključujući sve kvalifikatorne okolnosti koje čine i utječu na visinu neimovinske štete.⁵³ Rok zastare, dakle, počinje teći tek kada oštećenik postane svjestan svih tih okolnosti, odnosno potpunog intenziteta i ukupnosti povreda konkretnog prava osobnosti: *kada utvrđuje visinu pravične novčane naknade zbog povrede prava osobnosti na tjelesno i duševno zdravlje sud utvrđuje kvalifikatorne okolnosti (fizičke bolove, strah, duševne bolove i drugo), ali ne kao samostalne oblike neimovinske štete, već kao povredu prava osobnosti u cjelini.*⁵⁴

Sudska praksa trenutak saznanja za povredu prava osobnosti na zdravlje, odnosno neimovinsku štetu prouzročenu tjelesnim ozljedama, vezuje uz trenutak u kojem oštećenik sagledava sve bitne elemente štete koju trpi ili će nastaviti trpjeti. To je trenutak dovršetka liječenja, odnosno trenutak u kojem nastupa „trajnost i

50 *Prema stajalištu Ustavnog suda, nakon što je taj trenutak stručno utvrđen i nakon što su nalaz i mišljenje vještaka prihvaćeni, nema mjesta spekuliranju gramatičkim tumačenjima riječi upotrijebljenih u tekstu obrazloženja presude („saznala“ vs. „mogla procijeniti“), niti daljnjem razmatranju pitanja je li tužitelj upravo na dan koji su nominirali vještaci saznao, mogao, morao ili trebao saznati za opseg štete, ili je to saznao, mogao, morao ili trebao saznati na dan kada je upoznat sa sadržajem vještačkog nalaza i mišljenja, već je riječ o svojevrsnoj „presumpciji saznanja“, koja je dio ustaljene sudske prakse, koja se na opisani način utvrđuje u svakom pojedinom slučaju, a koja je nužna kako bi institut zastare uopće imao smisla.* Ustavni sud, U-III 4335/2021 od 29. svibnja 2024., § 14.

51 V. članak 155. ZOO-a/78. O promjeni koncepcije neimovinske štete v. u: Bukovac Puvača, Maja, *Deset godina nove koncepcije neimovinske štete*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 36, br. 1(2015), str. 157-180.

52 *Ako su u vrijeme podnošenja tužbe oštećenom bile poznate sve posljedice (fizički bolovi, strah, smanjenje životnih aktivnosti, naruženost i dr.) pretrpljene tjelesne ozljede – odnosno svi kriteriji prema kojima se odlučuje o visini pravične naknade neimovinske štete zbog povrede prava osobnosti na tjelesno zdravlje, a oštećeni unatoč tom saznanju naknadu štetu prema jednom od tih kriterija (naruženost) nije utužio u tužbi već je to učinio naknadno njenom preinakom (povećanjem tužbenog zahtjeva), za ocjenu nastupa zastare tog dijela pravične naknade neimovinske štete nije odlučan moment podnošenja tužbe već moment njene preinake.* Županijski sud u Bjelovaru, Gž-3421/2013-2 od 29. svibnja 2014.

53 Županijski sud u Varaždinu, Gž-2197/17-2 od 24. srpnja 2018.

54 Županijski sud u Velikoj Gorici, Gž-511/2021-2 od 23. lipnja 2021.

nepromjenjivost stanja⁵⁵, odnosno „stabilizacija zdravlja“ oštećenika.⁵⁶ U praksi se, u tom smislu, uobičajeno pozivalo na datum posljednjeg liječničkog pregleda zbog ozljede, pod uvjetom da na tom pregledu nije bio indiciran dodatni medicinski postupak ili zahvat,⁵⁷ ali nastavak terapije radi smanjenja tegoba oštećenika ne odgađa početak roka.⁵⁸ Subjektivni rok zastare, dakle, ne može započeti teći dok se zdravstveno stanje oštećenika ne stabilizira, jer tek tada on ima saznanje o postojanju i opsegu štete.⁵⁹ Kako bi se moglo odlučivati o pitanju nastupa zastare, nužno je da se u postupku utvrdi točan trenutak stabilizacije zdravstvenog stanja oštećenika, odnosno završetak njegova liječenja,⁶⁰ pri čemu su ključni nalaz i mišljenje vještaka.

Ako se nakon stabilizacije zdravstveno stanje oštećenika nepredvidivo pogorša, radi se o tzv. eventualnoj šteti, odnosno onoj čiji je uzrok već nastupio, ali se ona u budućnosti može, ali i ne mora ostvariti.⁶¹ Oštećenik za eventualnu štetu saznaje tek ako i kada pogoršanje zdravstvenog stanja nastupi i tek od toga trenutka može započeti teći subjektivni rok zastare. Naknadu te štete oštećenik može zahtijevati i nakon pravomoćnosti odluke o naknadi, ako ta šteta u vrijeme zaključenja glavne

55 *Da bi počela teći zastara šteta mora biti dospjela, dakle tužitelj mora znati za štetu, štetnika i visinu štete, a visinu štete u konkretnom slučaju kada se radi o tjelesnim ozljedama bilo je moguće saznati tek u trenutku kada je liječenje završeno, odnosno kada je stanje zaostalo nakon liječenja postalo trajno i nepromjenjivo.* Županijski sud u Varaždinu, Gž-2197/17-2 od 24. srpnja 2018.

56 *Trenutak saznanja za štetu zbog pretrpljenih duševnih bolova zbog smanjene životne aktivnosti smatra se trenutak kada je završeno liječenje i stabilizirano zdravlje oštećenika. S obzirom na to da se u konkretnom slučaju radi o naknadi štete zbog povrede prava osobnosti na duševno zdravlje po kriteriju pretrpljenih duševnih bolova zbog smanjene životne aktivnosti prema općeprihvaćenoj sudskoj praksi trenutak saznanja za štetu je vrijeme kad je završeno liječenje i stabilizirano zdravlje oštećenika, odnosno kad je oštećenik saznao za trajne posljedice zadobivenih ozljeda.* Županijski sud u Varaždinu, Gž-1619/2018-2 od 19. veljače 2019.

57 *Tako se u jednom slučaju navodi da, iako je zadnji pregled kod kirurga bio određenog dana, liječenje još nije završeno jer vađenje osteosintetskog materijala koje je na tom pregledu kirurga indicirano, još nije izvršeno.* Županijski sud u Varaždinu, Gž-446/2017-2 od 17. studenoga 2017.

58 *Kontinuirano liječenje fizikalnom terapijom nema utjecaja na zastaru potraživanja naknade štete, jer je tužitelj saznao za opseg štete i sve elemente njene visine... kada se njegovo zdravstveno stanje stabiliziralo te od tog dana počinje teći subjektivni zastarni rok od tri godine. Fizikalna terapija se preporuča radi smanjenja tegoba koje tužitelj ima kao posljedicu prometne nezgode..., a nema utjecaja na saznanje tužitelja o opsegu štete i svim elementima njene visine pa stoga nema utjecaja na početak tijeka zastarijevanja potraživanja naknade štete zbog čega se suprotni revizijski navodi ne mogu prihvatiti.* VSRH, Rev-2614/00-2 od 13. prosinca 2000.

59 Županijski sud u Velikoj Gorici, Gž-511/2021-2 od 23. lipnja 2021.

60 *V. Županijski sud u Varaždinu, Gž-1346/2021-2 od 5. studenoga 2021. Tako i: ...sudovi su zbog pogrešnog pravnog pristupa propustili utvrditi kada je došlo do stabilizacije zdravstvenog stanja prvotuzitelja, što je odlučna okolnost jer bi tek od tada tekla zastara odštetnog zahtjeva tužitelja.* VSRH, Rev-x 873/2015-2 od 3. prosinca 2019.

61 *Gorenc, Komentar Zakona o obveznim odnosima, op. cit., str. 1727. Upravo zbog neizvjesnosti njezinog nastupanja, ona se ne može u postupku ocijeniti niti dosuditi, za razliku od buduće neimovinske štete kod koje je izvjesno da će nastupiti i/ili trajati i u budućnosti.* V. članak 1104. ZOO-a.

rasprave nije bila poznata ni predvidiva i ako je u neprekinutoj uzročno-posljedičnoj vezi sa štetnom radnjom.⁶² Ovo je pravno shvaćanje VSRH zauzeo u slučaju u kojem je tužitelj postavio pitanje: *Počinje li u predmetima naknade neimovinske štete (kod pogoršanja zdravstvenog stanja) zastara teći (i je li oštećenik saznao za štetu) (...) u trenutku postavljanja dijagnoze pogoršanja zdravstvenog stanja (odnosno u trenutku početka liječenja) ili zastara počinje teći (i oštećenik je saznao za štetu) u trenutku okončanja liječenja i stabiliziranja zdravstvenog stanja oštećenika?*⁶³

3.2. Nastanak štete kao početak tijeka objektivnog roka zastare zahtjeva za naknadu neimovinske štete

Osim subjektivnog, hrvatsko pravo poznaje i petogodišnji objektivni rok zastare tražbine naknade štete (članak 230. stavak 2. ZOO-a). Početak tijeka tog roka vezan je uz činjenicu nastanka štete, a ne uz trenutak izvršenja štetne radnje.⁶⁴ Ti se trenuci mogu, ali ne moraju podudarati, jer šteta može nastati i godinama nakon izvršenja štetne radnje, što je često prisutno upravo kod povreda prava na zdravlje. Veća vremenska odvojenost trenutka izvršenja štetne radnje i nastanka štete povezana je, naravno, s problemom dokazivanja uzročne veze između te radnje i štete. Međutim, to ne smije biti formalna prepreka pravu oštećenika da ostvari pravo na naknadu.

Objektivni rok zastare primjenjuje se samo kada subjektivni rok istekne izvan njega, odnosno kada je zahtjev podnesen nakon proteka više od pet godina od nastanka štete. Kod povreda prava na zdravlje, nije jednostavno utvrditi koji je zapravo točan trenutak nastanka štete, promatran posve odvojeno od trenutka izvršenja štetne radnje i trenutka saznanja za štetu (kao početka tijeka subjektivnog zastarnog roka). Budući da oštećenik za štetu saznaje tek po završetku liječenja, tj. kada mu se zdravstveno stanje stabilizira, jedini ranije objektivno odrediv trenutak uz koji bi se mogao vezati početak tijeka zastare može biti: nastanak bolesti, početak zdravstvenih tegoba, postavljanje dijagnoze, početak liječenja i sl., ovisno o okolnostima konkretnog slučaja. Svakako, budući da postoje dva različita trenutka od kojih započinje tijek računanja dvaju rokova zastare zahtjeva, treba procijeniti njihov međuodnos i konačan rezultat do kojeg njihovo računanje dovodi. Mogućnost da objektivni rok zastare istekne prije nego što subjektivni uopće započne teći, svakako

62 *Naime, prema shvaćanju ovog suda, oštećenik, ovdje tužitelj, može i nakon što je pravomoćnom sudskom presudom odlučeno o naknadi štete iz jednog štetnog događaja, zahtijevati naknadu štete ako je u međuvremenu došlo do nepredvidivog pogoršanja njegovog zdravstvenog stanja i s tim u vezi i do nove štete koja s trenutkom zaključenja glavne rasprave u predmetu u kojem je o naknadi štete odlučeno nije bila poznata i predvidiva, ako je riječ o šteti koja je u neprekinutom uzročno-posljedičnom slijedu sa štetnim događajem.* VSRH, Rev 3097/2015-2 od 2. listopada 2019.

63 VSRH se pozvao na svoje ranije odluke u kojima je već odgovorio na postavljeno pitanje, među ostalima one na koje se tužitelj pozivao (Rev 1912/1999-2 od 30. studenoga 1999., Rev 2098/1993-2 od 17. studenoga 1994., Rev 1756/1998-2 od 26. rujna 1998., te Rev 309/1990-2 od 6. lipnja 1990.) te odluku nižestupanjskog suda ocijenio je nepodudarnom tom shvaćanju. VSRH, Rev 3097/2015-2 od 2. listopada 2019.

64 V. sudsku praksu kod Gorenc, Vilim, *Komentar Zakona o obveznim odnosima*, op. cit., str. 314-315.

se može, zbog prirode neimovinske štete prouzročene povredom prava osobnosti na zdravlje, u konkretnom slučaju pokazati vrlo spornom.

3.3. *Preinaka tužbe zbog povisivanja iznosa pravične novčane naknade i zastara*

Nakon što je 2020. godine VSRH zauzeo pravno shvaćanje o povećanju orijentacijskih kriterija za iznose pravične novčane naknade⁶⁵, u hrvatskom je pravu bilo aktualizirano pitanje preinake tužbe zbog povisivanja utuženog iznosa i zastarijevanju tih povišenih iznosa.⁶⁶ To pravno shvaćanje omogućilo je tužiteljima da povisuju utužene iznose i nakon zaključenja prethodnog postupka,⁶⁷ no u sudskoj su praksi zauzimani različiti stavovi o prigovorima zastare. Dio je sudova odlučivao da je tijekom roka zastare prekinut danom podnošenja zahtjeva ili tužbe, neovisno o kasnijem povišenju iznosa,⁶⁸ dok su drugi prihvaćali prigovore zastare na preinačene tužbene zahtjeve.⁶⁹ VSRH je u svibnju 2024. godine na sjednici Građanskog odjela zauzeo pravno shvaćanje prema kojem: *U slučaju kad je preinaka tužbe povećanjem*

65 VSRH, Su-IV-47/2020-5, Izvod iz zapisnika s druge sjednice Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske (2/20) održane 5. ožujka 2020. i 15. lipnja 2020. Pravno shvaćanje zauzeto na sjednici glasi: *Mijenjaju se Orijentacijski kriteriji i iznosi za utvrđivanje visine pravične novčane naknade nematerijalne štete VSRH od 29. studenog 2002., br. Su-1331-VI/02 i 1372-11/02, u primjeni Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, broj 53/91., 73/91., 111/93., 3/94., 7/96., 91/96., 112/99. i 88/01.), na način da se tada prihvaćeni iznosi naznačeni u novčanim jedinicama (kune) povećavaju za 50 %. Navedeni kriteriji i tako povećani iznosi (za 50 %) u primjeni Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, broj 35/05., 41/08., 125/11., 78/15. i 29/18. - dalje: ZOO/05) kada sudovi odlučuju o visini pravične novčane naknade neimovinske štete u slučaju povrede prava osobnosti, primjenjivat će se i na obvezne odnose nastale nakon 1. siječnja 2006. i stupanja na snagu ZOO/05.*

66 Opširnije v. u: Gović Penić, Iris, *Zastara iznosa naknade neimovinske štete povišenih temeljem novih orijentacijskih kriterija Vrhovnog suda RH*, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2021B1507> (pristup 23. veljače 2025.).

67 Tužitelj može preinačiti tužbu do zaključenja prethodnog postupka, a iznimno i do zaključenja glavne rasprave ako je bez svoje krivnje nije mogao preinačiti do zaključenja prethodnog postupka (članak 190. stavci 1. i 2. Zakona o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 112/99., 129/00., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07., 96/08., 84/08., 123/08., 57/11., 148/11. (službeni pročišćeni tekst), 25/13., 89/14., 70/19., 80/22, 114/22, 155/23., u daljnjem tekstu: ZPP).

68 *Nisu osnovani žalbeni navodi tuženika kojima upire na to da je dio tužbenog zahtjeva (postavljen preinakom tužbe) u zastari, s obzirom da tužiteljica preinakom tužbe nije postavila novi, drugačiji tužbeni zahtjev, nego ga je samo specificirala imajući u vidu nalaz i mišljenje vještaka, kao i nove Orijentacijske kriterije VSRH, koji su doneseni nakon podnošenja tužbe.* Županijski sud u Osijeku, Gž-3700/20 od 7. prosinca 2020. *Podnošenjem tužbe dolazi do prekida zastare, a isti učinak prekida zastare se ostvaruje i u pogledu povišenja tužbenog zahtjeva koji se temelji na istovjetnoj činjeničnoj i pravnoj osnovi na kojoj se temelji i tužba.* Županijski sud u Dubrovniku, Gž-1106/2021-2 od 12. siječnja 2022.

69 *Preinaka tužbenog zahtjeva izvršena nakon isteka zastarnog roka za predmetnu tražbinu imat će za posljedicu da će sud zbog istaknutog prigovora zastare odbiti preinačeni tužbeni zahtjev za sve preko prvotno utuženog iznosa.* Županijski sud u Karlovcu, Gž-80/2023-2 od 8. veljače 2023.

postojećeg tužbenog zahtjeva iz iste činjenične osnove (neprava preinaka) moguća i dopuštena (članak 190. i 191. ZPP), zastara se prekida već podnošenjem tužbe u tom postupku, odnosno do prekida zastare ne dolazi tek u trenutku preinačenja tužbe povećanjem postojećeg tužbenog zahtjeva.⁷⁰ Od tada, VSRH dopušta revizije protiv odluka županijskih sudova, u kojima je drugačije suđeno te ističe da je ovakvo shvaćanje u skladu s razvojem prava u sudskoj praksi Europskog suda i Ustavnog suda, gdje je važno ocijeniti može li se primjena rokova zastare smatrati predvidivom s obzirom na mjerodavno zakonodavstvo i konkretne okolnosti predmeta, a posebno u kontekstu ispitivanja je li postojala prepreka koja bi sprječavala tužitelja da ranije preinači svoj zahtjev i može li se, i u slučaju preinačenja tužbe povećanjem zahtjeva, ostvariti svrha zastare i osigurati pravna sigurnost u vidu zaštite postojećeg stanja ako ono traje dulje vrijeme.⁷¹

4. STAJALIŠTA EUROPSKOG SUDA O POVREDI PRAVA NA PRISTUP SUDU U PREDMETU *JANN-ZWICKER I JANN*

4.1. Opća načela utvrđena u sudskoj praksi (§§ 64-70)

Kao i uvijek, ispitujući je li došlo do povrede prava na pristup sudu, Europski sud najprije je ponudio tzv. opća načela utvrđena u sudskoj praksi (§§ 64-70). Polazeći od predmeta *Golder*, preko predmeta *Zubac* (pri čemu je spomenut i predmet *Grzęda protiv Poljske*⁷²), Europski sud istaknuo je da: a) pravo na pristup sudu predstavlja inherentni aspekt jamstava sadržanih u članku 6. stavku 1. Konvencije (§ 64), b) to pravo mora biti praktično i učinkovito, a ne teorijsko i iluzorno (§ 65),⁷³ odnosno da se c) jamstva pristupa sudu jednako primjenjuju i kada je riječ o odnosu privatnopravnih subjekata (§ 66),⁷⁴ no d) to pravo nije apsolutno i može biti podvrgnuto ograničenjima, koja ne smiju narušiti samu bit prava – ograničenje neće biti u skladu s člankom 6. stavkom 1. Konvencije ako ne teži legitimnom cilju i ako ne postoji razuman odnos razmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići (§ 67).⁷⁵

Osvrćući se na ograničenja u kontekstu neimovinske štete i odštetnih zahtjeva, Europski sud ponavlja: a) da željena zaštita prava na pristup sudu može biti narušena rokovima zastare za podnošenje tužbe,⁷⁶ b) kako nije prihvatljivo da odštetni zahtjevi mogu zastarjeti prije nego što podnositelji uopće mogu pokrenuti postupak naknade

70 Su-IV-123/2024-5 od 27. svibnja 2024.

71 V. npr. VSRH, Rev 428/2024-4 od 27. kolovoza 2024.

72 [VV], zahtjev br. 43572/18, odluka od 15. ožujka 2022., § 342.

73 Upućeno je na predmete *Bellet protiv Francuske* od 4. prosinca 1995., serija A, br. 333-B, § 36 te *Georgel i Georgeta Stoicescu protiv Rumunjske*, zahtjev br. 9718/03 od 26. srpnja 2011., §§ 74-76

74 Upućeno je na predmet *Čolić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 49083/18 od 18. studenoga 2021., § 53.

75 Upućeno je na predmete *Baka protiv Mađarske [GC]*, zahtjev br. 20261/12 od 23. lipnja 2016., § 120 te *Zubac*, § 98.

76 *Howald Moor*, §§ 79-80 i *Eşim*, §§ 25-26.

štete⁷⁷ (§ 68)⁷⁸, c) da nije njegova zadaća pojaviti se kao četvrta instanca niti mu je uloga državama ugovornicama, koje najbolje poznaju domaće prilike, sugerirati na koji način urediti pojedina pitanja⁷⁹ – one u tom pogledu uživaju određenu slobodu procjene – te d) da ograničenja ne smiju narušiti samu bit prava, a pravo na pristup sudu uključuje ne samo pravo na pokretanje postupka, već i pravo na donošenje sudske odluke o sporu⁸⁰ (§ 70).

4.2. Primjena općih načela na konkretan slučaj – predmet *Jann-Zwicker i Jann* (§§ 71-83)

4.2.1. Europski sud je primjeni općih načela zaštite prava na pristup sudu u predmetu *Jann-Zwicker i Jann* pristupio na poseban način. U prvom dijelu (koji obuhvaća poglavlja §§ 71-74), Europski sud napravio je usporedbu činjeničnog supstrata predmeta s onim u predmetu *Howald Moor*, čime je još jednom naznačio veliku ulogu potonjeg. U oba je slučaja, navodi Europski sud, riječ o predmetima u kojima su nacionalni sudovi smatrali zahtjeve podnositelja zastarjelima (§ 70).

Vlada države ugovornice isticala je kao osobito važno da je u predmetu *Jann-Zwicker i Jann* oštećenik bio izložen azbestu zbog stanovanja u blizini tvorničkog kruga i željezničke stanice, dok je u predmetu *Howald Moor* oštećenik bio izložen azbestu na svojem radnom mjestu. Europski sud nije bio „impresioniran“ tim argumentom i nije ga smatrao odlučujućim. Dapače, naglasio je da je zbog toga u predmetu *Howald Moor* (§ 12) oštećeniku pružena određena satisfakcija kroz izvansudske oblike naknade štete, dok u predmetu *Jann-Zwicker i Jann* nije, a u oba je slučaja problematizirano pravo na zaštitu tjelesnog integriteta oštećenika (§ 72).

Švicarska Vlada inzistirala je na izuzetno dugom razdoblju koje je podnositeljima bilo potrebno da zatraže sudsku zaštitu, ističući da je u predmetu *Howald Moor* zahtjev podnesen 27 godina nakon izlaganja azbestu i 17 mjeseci nakon dijagnoze mezotelioma, dok su podnositelji u predmetu *Jann-Zwicker i Jann* podnijeli zahtjev 37 godina nakon izlaganja azbestu i pet godina nakon dijagnoze mezotelioma, pa čak i tri godine nakon smrti oštećenika.

Osvrnuvši se na te navode, Europski sud daje prevagu: a) važnosti činjenice da je pokojni oštećenik za života zatražio kaznenopravnu zaštitu, ali u tome nije uspio (34 godine nakon izlaganja azbestu i dvije godine nakon dijagnoze), pa su se njegovi nasljednici – podnositelji zahtjeva – potom okrenuli podnošenju odštetnog

⁷⁷ *Sanofi Pasteur*, § 53.

⁷⁸ U odnosu na relevantna poglavlja predmeta *Sanofi Pasteur* (§§ 55-58) vrlo jasno se kaže da u: *slučajevima kada treba vagati između dva konvencijska prava (pravo podnositelja na pravnu sigurnost i oštećenice na sud) imajući u vidu da postizanje ravnoteže nije jednostavno i da države ugovornice moraju imati široku slobodu procjene u tom pogledu, nije na Sudu da zamjenjuje nacionalna tijela i miješa se u „politike“ država ugovornica po tim pitanjima, ali da ne može smatrati neprihvatljivim domaći pravni sustav koji je ocijenio da prevagu treba dati pravu oštećenika na sud nad pravo štetnika na pravnu sigurnost naglašavajući osobitu senzibilnost Konvencije na zaštitu prava na tjelesni integritet koji posebno štiti kroz zaštitu prava iz članka 3. i 8. Konvencije* (§ 69).

⁷⁹ *Zubac*, § 81.

⁸⁰ *Lupeni Greek Catholic Parish*, §§ 86 i 89.

zahtjeva (godinu dana nakon pravomoćnosti odluke o odbacivanju kaznene prijave) i b) činjenici da je ovu argumentaciju ponudila samo Vlada, a ne i Savezni sud u svojoj odluci (§ 73).

Konačno, utvrdivši da zastarni rok od dvadeset godina, koji je u međuvremenu ustanovljen izmjenama švicarskog zakonodavstva, nije primijenjen u predmetu *Jann-Zwicker i Jann*, Europski sud postavlja pitanje postoje li uistinu takve razlike između ova dva predmeta koje bi opravdavale različite pristupe pitanju pristupa sudu i zaključuju da ga Vladini argumenti u to nisu uvjerili.

4.2.2. Nadalje, Europski sud promatra nova rješenja o izvansudskim oblicima naknade štete ponuđena u švicarskom pravu (§§ 75-77), da bi u trećem i najvažnije dijelu dao ocjenu i iznio stajališta o ključnom pitanju: je li ograničenje bilo razmjerno?

4.2.3. Prvo što Europski sud ističe jest da se *ne čini da postoji znanstveno priznato maksimalno razdoblje latencije između izlaganja azbestu i manifestacije mezotelioma uzrokovanog azbestom*, odnosno da ono može biti relativno kratko, ali i vrlo dugo (§ 78).

Zatim, pozivajući se na dosadašnju praksu,⁸¹ ističe da *kada je znanstveno dokazano da oštećenik nije znao da boluje od određene bolesti – takvu okolnost treba uzeti u obzir pri izračunu roka zastare*, jer je za očekivati da će odštetnopravni zahtjevi povezani s azbestom redoviti biti zastarjeli u slučaju desetogodišnjeg roka zastare, a vrlo vjerojatno i u slučaju dvadesetogodišnjeg roka zastare... ako se početak tijeka roka zastare (*dies a quo*) promatra objektivno⁸² (§ 79).

Ponavljajući sve što se odnosi na pitanje četvrte instance, kao treće, Europski sud formira dvije tvrdnje: a) *da, kao ishod utvrđivanja dies a quo u skladu sa sudskom praksom najvišeg suda, zahtjevi podnositelja nisu meritorno ispitani* te b) *jednako da bi bilo i da su se primijenila nova pravila o duljini trajanja zastarnih rokova imajući u vidu način kako se određuje početak tijeka zastarnog roka*.

Točnije, pitanje nije: jesu li tridesetogodišnji (ili čak duži) rokovi zastare u skladu s Konvencijom, već je odlučujuće pitanje: je li njihova primjena s obzirom na računanje početka tijeka zastarnog roka (njegov prekid/zastoj) u skladu s Konvencijom (§ 80).

Ponovno naglašavajući važnost vaganja između prava oštećenika na pristup sudu i prava štetnika na pravnu sigurnost u predmetu *Sanofi Pasteur*,⁸³ Europski sud ističe da je bilo potrebno dati prednost dati prvom⁸⁴, dok je u predmetu *Jann-Zwicker i Jann* na djelu suprotan slučaj (francuski sudovi presudili su, naime, u korist oštećenika, op. a.), unatoč tome što oštećenik dugo nije mogao znati da je pretrpio

81 *Howald Moor*, § 78.

82 *Sanofi Pasteur*, § 53.

83 U predmetu *Sanofi Pasteur* prihvaćeno je stajalište francuskih sudova o računanju početka tijeka zastarnog roka: *Sud se poziva na poznata stajališta o pravu država na polje slobodne procjene, pa i na njegovo proširenje određenim daljnjim ograničenjima države kada je uvedeno ograničenje opravdano (predvidljivo, legitimno i razmjerno)... francusko uređenje... za početak roka uzimala trenutak kada je oštećeniku bio poznat opseg neimovinske štete koju je pretrpio* (§ 60). Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, *Zastara – stare nedoumice i nova pitanja*, op. cit., 573. et seq.

84 *Sanofi Pasteur*, §§ 55-58.

štetu. Napominje se da je Europski sud potvrdio prethodno navedeno stajalište u još jednom novijem predmetu – *SAS IVECO FRANCE protiv Francuske*.⁸⁵

Pravo podnositelja na pristup sudu nije bilo praktično i djelotvorno, s obzirom na način računanja početka tijeka zastarnog roka, zbog čega *nije postojao razuman odnos razmjernosti između upotrijebljenih sredstava i željenog cilja, pa su domaći su sudovi ograničili pravo podnositelja na pristup sudu na takav način da je povrijeđena sama bit prava i država je prekoračila svoje polje slobodne procjene* (§ 81).

Konačni zaključak nalazi se u § 82, kojim je sintetizirano sve prethodno rečeno.

5. ZAKLJUČAK

Pravo na pristup sudu jedan je od zaštićenih vidova prava na pošteno suđenje koje nije apsolutno i podvrgnuto je ograničenjima koja, međutim, ne smiju umanjiti pristup sudu na takav način ili do te mjere da time bude narušena sama bit prava. Upravo je tako smatrano u predmetu *Jann-Zwicker i Jann*, gdje je ocijenjeno da je ustanovljeno ograničenje zastarnog režima bilo nerazmjerno (§ 81).

Pravo na pristup sudu podliježe ograničenjima, ali ta ograničenja moraju biti u skladu s Konvencijom. Ona su prihvatljiva kada teže legitimnom cilju i ako postoji razmjernost između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići. Ništa od toga nije bilo ispunjeno u navedenom predmetu što bi – da Europski sud nije otklonio povredu – vodilo zaključku o teorijskom i iluzornom pravu, odnosno o njegovoj neučinkovitosti i nedjelotvornost.

Važni razlozi zbog kojih su zastara i njezini rokovi uređeni u nacionalnim pravima država ugovornica na tragu su građanskopravnih razmišljanja o institutu, a Europski sud te razloge ni u jednom trenutku ne dovodi u pitanje. Dapače, Europski sud inzistira na potrebi osiguranja pravne sigurnosti i zaštiti dužnika od zastarjelih zahtjeva vjerovnika koji – nakon proteka određenog vremena – traže ostvarenje svojeg zahtjeva i postupaka njihova ostvarenja, a podložni su različitim prigovorima (vjerodostojnost činjenica i dokazna snaga).

Europski sud, što je nakon predmeta *Jann-Zwicker i Jann* potpuno jasno, ne dovodi u pitanje duljinu trajanja zastarnih rokova (premda se na razini dojma može govoriti o poželjnosti duljih rokova kada je u pitanju neimovinska šteta, v. *ibidem*, § 80). Odnosno, to ne vidi kao ključno, ali nerazmjernost u načinu računanja početka tijeka zastarnog roka smatra presudno kada se ne uzima u obzir trenutak nastanka štete i njezin opseg.

Problem je (i Europski sud to ponavlja) kod bolesti povezanih s izlaganjem azbestu latentni tijek bolesti koji ima potpuno nepredvidljivo trajanje – od kratkog do vrlo dugog – zbog čega, ako se početak tijeka zastare računa od prestanka izlaganja, može proći toliko vremena, do nastupa bolesti pa onda i proteka vremena za ovladavanje njezinim opsegom, koje se ne može „pokriti“ ni najduljim zastarnim rokovima. Zato Europski sud inzistira i naglašava potrebu da se pri određivanju početka tijeka zastarnog roka vodi računa o zahtjeva iz Konvencije, uz posebnu pozornost prema naglašenoj zaštiti tjelesnog integriteta kroz više članaka Konvencije.

85 Zahtjev br. 50018/17, odluka od 1. veljače 2022., §§ 33-44.

Sud nije „slijep na činjenicu“ da davanjem za pravo oštećenima i afirmirajući njihovo pravo na pristup sudu dovodi u pitanje načelo pravne sigurnosti i pravo štetnika na pravnu sigurnost. U predmetu *Sanofi Pasteur* već je eksplicitno dao prednost oštećenici i složio se s praksom francuskih sudova, koja je na tragu rečenog o računanju početka tijeka zastarnih rokova (za razliku od prakse švicarskih sudova) i potvrdio ovo stajalište u predmetu *SAS IVECO FRANCE*.

Naši sudovi (v. Ustavni sud, U-III-3062/2019 od 3. studenoga 2020. i VSRH, Rev 3697/2019-4 od 19. srpnja 2023.) primijenili su zaključke iz predmeta *Howald Moor* u postupcima drugačije prirode. Tek će se vidjeti hoće li na taj način djelovati Europski sud i u budućnosti (možda i hoće, unatoč nekim predmetima i u njima iznijetim zaključcima poput *A.B.*), bez obzira na dosadašnje zaključke.

Iz naše recentne odštetnopravne prakse može se zaključiti sljedeće: a) svaka pojedina povreda prava osobnosti u pogledu zastare predstavlja zasebnu cjelinu i oštećenik za štetu ne „saznaje“ sve dok mu zdravstveno stanje nije stabilizirano, odnosno dok ne spozna puni sadržaj i opseg prouzročene mu štete, b) za eventualnu štetu (nepredvidivo pogoršanje zdravstvenog stanja oštećenika) oštećenik saznanje tek ako i kada ona nastane, odnosno nastupom tog pogoršanja i tek od tada počinje teći subjektivni rok zastare za tu štetu te c) ako je preinaka tužbe moguća i dopuštena, do prekida zastare dolazi već podnošenjem tužbe u postupku, a ne u trenutku njezine preinake. Iz navedenog se može izvesti zaključak da je ova praksa u skladu s razmišljanjima o početku tijeka roka zastare u praksi Europskoga suda. Ipak, treba uzeti u obzir da se navedena domaća praksa odnosila uglavnom na početak tijeka subjektivnog roka zastare i naši se sudovi o posljedicama primjene objektivnog roka zastare kod povreda prava osobnosti na zdravlje nisu posebno očitovali. Stoga postoji prostor za daljnje razmatranje odnosa trenutka „nastanka“ štete i „saznanja“ za istu, kao početka tijeka objektivnog, odnosno subjektivnog roka u kontekstu razmatranja zastare kao ograničenja prava na pristup sudu.

Unatoč primjeni načela učinkovitosti na predmete prikazane u radu, nikako se ne stječe dojam pretjerane fleksibilnosti u primjeni navedenog načela, niti se za isto može reći da ugrožava načelo pravne sigurnosti. Ključno je da države, ostvarujući legitimnu svrhu zastarnih rokova i unatoč polju slobodne procjene koje uživaju, ne smiju primjenom tih rokova zastare ugroziti samu bit prava na pravično suđenje, odnosno moraju „balansirati“ primjenu zastarnih rokova s konvencijskim obvezama, osiguravajući zaštitu prava podnositelja zahtjeva. Predmet *Jann-Zwicker i Jann* potvrđuje načelo da, iako je rok zastare legitimno i nužno sredstvo, ne smije se primjenjivati na način koji podcjenjuje temeljno pravo na pravično suđenje. Odluka Europskog suda naglašava da se mora primijeniti test razmjernosti te ističe da nacionalni sudovi trebaju pažljivo razmotriti ravnotežu između pravne sigurnosti i zaštite ljudskih prava pojedinca prilikom odlučivanja o pitanjima ograničenja.

Literatura:

1. Bukovac Puvača, Maja, *Deset godina nove koncepcije neimovinske štete*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 36, br. 1(2015), str. 157-180.
2. Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela, *Zastara kao neproporcionalno ograničenje prava na pristup sudu u građanskim postupcima (odabrana pitanja)*, Zbornik radova u čast prof. dr. sc. Aldu Radoloviću (ur. Slakoper, Zvonimir, Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela), Rijeka, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, 2018., str. 317-333.
3. Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, *Zastara – stare nedoumice i nova pitanja*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 3(2022), str. 559-580.
4. Elijaš, Dragan, Marković, Sandra, Trgovac, Sanja, *Pravo na pristup sudu kao aspekt prava na pošteno suđenje*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37, br. 1(2016), str. 385-421.
5. Gerards, J. H., Glas, L. R., *Access to justice in the European Convention on Human Rights system*, Netherlands Quarterly of Human Rights, vol. 35, br. 1(2017).
6. Gorenc, Vilim, *Komentar Zakona o obveznim odnosima*, Zagreb, RRiF, 2005.
7. Grbić, Sanja, *Pošteno suđenje u građanskim postupcima u Hrvatskoj u svjetlu članka 6., stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima*, Rijeka, Pravni fakultet u Rijeci, 2014.
8. Gović Penić, Iris, *Zastara iznosa naknade neimovinske štete povišenih temeljem novih orijentacijskih kriterija Vrhovnog suda RH*, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2021B1507>
9. Omejec, Jasna, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourgški acquis*, Zagreb, Novi informator, 2013.
10. Slakoper, Zvonimir, Mihelčić, Gabrijela, Belanić, Loris, Tot, Ivan, *Obvezno pravo, Opći dio s Uvodom u privatno pravo*, Zagreb, Novi informator, 2022.
11. Šarin, Duška, *Pravo na pristup sudu u praksi Europskog suda za ljudska prava*, Pravni vjesnik, vol. 31, br. 3-4(2015), str. 267-296.
12. Šarin, Duška, *Aspekti prava na pravično suđenje – pravo na pristup sudu kroz jurisprudenciju Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 53, br. 3(2016), str. 729-762.
13. Uzelac, Alan, *Pravo na pošteno suđenje: opći i građanskopravni aspekti čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, u: *Usklađenost hrvatskih zakona i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* (ur. Radačić, Ivana), Zagreb, Centar za mirovne studije, 2011.
14. Zupancic, Bostjan M., *Access to Court as a Human Right According to the European Convention of Human Rights*, 9 Nottingham L.J. 1, 2000., str. 11-30.

Pravni izvori:

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 85/10. i 5/14.
2. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99. (pročišćeni tekst), 8/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10. i 13/17.
3. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 145/23. i 155/23.

Europski sud za ljudska prava:

1. *Airey protiv Irske*, zahtjev od 9. listopada 1979., serija A, br. 32
2. *A.S. i drugi protiv Italije*, zahtjev br. 46382/13, odluka od 13. travnja 2021.
3. *Ashingdane protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev od 28. svibnja 1985., serija A, br. 93
4. *Baka protiv Mađarske [GC]*, zahtjev br. 20261/12, odluka od 23. lipnja 2016.

5. *Baničević protiv Hrvatske*, zahtjev br. 44252/10, odluka od 2. listopada 2012.
6. *Bellet protiv Francuske*, zahtjev od 4. prosinca 1995., serija A, br. 333-B.
7. *Bochan protiv Ukrajine (br. 2) [VV]*, zahtjev br. 22251/08, odluka od 5. veljače 2015.
8. *Communicated Case* od 6. rujna 2021., zahtjev br. 4976/20
9. *Čolić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 49083/18, stavak 53., od 18. studenoga 2021.
10. *Eşim protiv Turske*, zahtjev br. 59601/09, odluka od 17. rujna 2013.
11. *García Ruiz protiv Španjolske [VV]*, zahtjev br. 30544/96, odluka od 21. siječnja 1999.
12. *Georgel i Georgeta Stoicescu protiv Rumunjske*, zahtjev br. 9718/03, od 26. srpnja 2011.
13. *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, odluka od 21. veljače 1975., serija A, br. 18
14. *Hornsby protiv Grčke*, zahtjev od 19. ožujka 1997., *Reports of Judgements and Decisions* 1997- II.
15. *Howald Moor i drugi protiv Švicarske*, zahtjev br. 52067/10 i 41072/11, odluka od 11. ožujka 2014.
16. *Igor Pascari protiv Moldavije*, zahtjev od 25555/10, presuda od 30. studenoga 2016.
17. *Jann-Zwicker i Jann protiv Švicarske*, zahtjev br. 4976/20, odluka od 13. veljače 2024.
18. *Lelas protiv Hrvatske*, zahtjev br. 55555/08, presuda od 20. svibnja 2010.
19. *Lupeni Greek Catholic Parish i drugi protiv Rumunjske*, zahtjev br. 76943/11, odluka od 29. studenoga 2016.
20. *Perez protiv Francuske [VV]*, zahtjev br. 47287/99, odluka od 12. veljače 2004.
21. *Sanofi Pasteur protiv Francuske*, zahtjev br. 25137/16, presuda od 13. veljače 2020.
22. *SAS IVECO FRANCE protiv Francuske*, zahtjev br. 50018/17, odluka od 1. veljače 2022.
23. *Stanev protiv Bugarske*, zahtjev br. 36760/06, presuda od 17. siječnja 2012.
24. *Šarić i dr. protiv Hrvatske*, zahtjevi br. 38767/07 i dr., presuda od 18. listopada 2011.
25. *Zec proti Hrvatske*, zahtjev br. 35853/19, odluka od 7. veljače 2023.
26. *Zubac protiv Hrvatske [VV]*, zahtjev br. 40160/12, odluka od 5. travnja 2018.

Ostalo:

1. *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights* (verzija 31. kolovoza 2024.), Council of Europe/European Court of Human Rights, 2024., https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_6_civil_eng (pristup 20. veljače 2025.)
2. *Protecting the right to a fair trial under the European Convention on Human Rights, A handbook for legal practitioners*, Strasbourg, x, 2017., <https://rm.coe.int/protecting-the-right-to-a-fair-trial-under-the-european-convention-on-/168075a4dd> (pristup 16. ožujka 2025.)

Maja Bukovac Puvača*
Gabrijela Mihelčić**
Maša Marochini Zrinski***

Summary

VIOLATION OF THE RIGHT TO ACCESS TO COURT AND ASBESTOSIS – THE LATEST PRACTICE

The paper analyses the case-law of the European Court of Human Rights concerning the protection of the right of access to a court in cases where a violation of this right occurred due to national regime on statutes of limitation and their time limits (notably, the cases of *Jann-Zwicker and Jann v. Switzerland* and *Howald Moor and Others v. Switzerland*). In both cases, protection was granted to applicants whose claims for non-pecuniary damages based on asbestos-related liability had become time-barred under the national statute of limitations regime. Starting from the premise that the right of access to a court is not absolute and is subject to limitations, the paper highlights that such limitations must not restrict access to a court in a manner that impairs the very essence of the right (as was found in the first-mentioned case), where the limitation was deemed disproportionate. Limitations must be compatible with the European Convention on Human Rights: they must pursue a legitimate aim and a proportional balance must exist between the means used and the aim sought. Otherwise, the right becomes theoretical and illusory—ineffective and unenforceable. The analysis revealed that the European Court does not question the length of limitation periods (although longer periods may be desirable in cases involving non-pecuniary damage) and does not consider it decisive. However, the Court does find disproportionality where the starting point of the limitation period fails to take into account the moment when the damage occurred and its extent, which is particularly relevant in asbestos-related illnesses due to the latent nature of such diseases. In light of the above, the paper also examines recent Croatian case-law on damages and proposes corresponding *de lege ferenda* solutions, particularly concerning the relationship between the moment of the “occurrence” of the damage and the “knowledge” of the damage as the starting point of the objective and subjective limitation periods. Finally, the paper emphasizes the requirement for national courts to carefully consider the balance between legal certainty and the

* Maja Bukovac Puvača, Ph. D., Full Professor, Faculty of Law, University of Rijeka, maja.bukovac.puvaca@pravri.uniri.hr, ORCID ID: orcid.org/0000-0003-3266-2108.

** Gabrijela Mihelčić, Ph. D., Full Professor, Faculty of Law, University of Rijeka, gabrijela.mihelcic@pravri.uniri.hr, ORCID ID: orcid.org/0000-0002-8441-2277.

*** Maša Marochini Zrinski, Ph. D., Associate Professor, Faculty of Law, University of Rijeka, Judge of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, Masa_Marochini_Zrinski@usud.hr, ORCID ID: orcid.org/0000-0002-7956-2668.

protection of individual human rights when deciding issues related to limitations.

Keywords: *limitation of claims for non-pecuniary damages, starting point of the limitation period, asbestosis, right of access to a court.*

REFORMA ZAŠTIĆENOG NAJMA I ODRŽIVO STANOVANJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Prof. dr. sc. Hano Ernst*

UDK 347.453.3:502.13(497.5)

Ur.: 16. ožujka 2025.

Pr: 15. travnja 2025.

Izvorni znanstveni rad

Sažetak

Pitanje održivog stanovanja jedno je od ključnih pitanja i ciljeva suvremene stambene politike, a zaštićeni najam jedan je od instituta koji se često koristi kao instrument stambene politike. U Republici Hrvatskoj, međutim, zaštićeni najam u najvećem broju slučajeva proizlazi iz preostalih stanarskopравnih odnosa iz socijalističkog doba, koji su zbog svojih ekstremnih obilježja doveli do ustavnopravne i konvencijskopравne problematičnosti. Rad analizira položaj bivših nositelja stanarskog prava sve do najnovije reforme, uključujući povijesnu genezu problema od poslijeratnog razdoblja do sredine devedesetih godina prošlog stoljeća, zakonsko uređenje prema Zakonu o najmu stanova, kao i problematičnosti tog uređenja u kontekstu predmeta Statileo i drugih pred Europskim sudom za ljudska prava. Obrađuje se neuspjela reforma zaštićenog najma iz 2018. godine, gdje se posebno analiziraju uzroci tog neuspjeha u kontekstu odluke Ustavnog suda iz 2020. godine, kojom je ona utvrđena protuustavnom. Rad se bavi i najnovijom reformom zaštićenog najma, uključujući pregled programskih mjera namijenjenih vlasnicima i zaštićenim najmoprimcima, kao i najnoviju odluku Ustavnog suda, kojom se potvrđuje ustavnost reforme. Konačno, rad raspravlja odnos između prava vlasništva i prava na poštovanje doma te zahtjeva održivog stanovanja u kontekstu zaštićenog najma bivših nositelja stanarskog prava, uz navođenje primjera modela koji su primjereni održivom stanovanju.

Ključne riječi: zaštićeni najam, održivo stanovanje, pravo na dom, stanarsko pravo.

1. UVOD

Ove je godine donesen Zakon o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr.¹, kojim

* Dr. sc. Hano Ernst, redoviti profesor, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, hano.ernst@pravo.unizg.hr, ORCID ID: orcid.org/0000-0001-8380-9945

1 Narodne novine, br. 36/24. (u daljnjem tekstu: ZNIP).

je konačno riješen desetljetni problem zaštićenog najma nastalog nakon ukidanja socijalističkog stanarskog prava. Istovremeno, objavljena i studija Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o priuštivom i održivom stanovanju u EU-u², koja je naglasila potrebu dugoročnog zadovoljavanja naizgled sukobljenih ciljeva. S jedne strane, riječ je o priuštivom stanovanju, budući da ostvarenje zadovoljavajućih uvjeta stanovanja za građane EU-a postaje sve teže u uvjetima stalnog porasta cijena nekretnina i najamnina. Zadovoljavajuće stanovanje nije Konvencijom izriječno zajamčeno kao ljudsko pravo,³ no postavlja se pitanje može li se ono smatrati inkorporiranim u pravo na život u zdravom okolišu,⁴ koje jest zajamčeno. Upravo bi takav razvoj značajno utjecao na aktivnu politiku osiguravanja zadovoljavajućeg stanovanja. S druge strane, riječ je o održivom stanovanju, budući da je sektor stanovanja jedan od najznačajnijih izvora zagađenja stakleničkim plinovima, pri čemu se procjenjuje da je građevinski sektor odgovoran za oko 40 % emisija (od čega na stambeni sektor otpada oko 17 %).⁵

Presuda u predmetu *Statileo*, odluka Ustavnog suda o zaštićenom najmu, kao i najnovija reforma ovog pravnog područja, bave se problemom odnosa zaštićenih najmoprimaca i vlasnika. Taj se odnos u biti tiče ne samo zaštite vlasništva i zaštite prava na dom već i zaštite priuštivog stanovanja, premda u ograničenom opsegu. To je posljedica složenog povijesnog razvoja i pravnih odnosa koji su preostali iz socijalizma, a koji su donekle zamaglili stvarni problem. Ujedno su rasprave i rješenja koja se desetljećima predlažu udaljena od rasprava o priuštivom i održivom stanovanju. U nastavku se rada stoga analiziraju i klasični problemi odnosa vlasnika te zaštićenih najmoprimaca i njihova kontekstualizacija u smislu održivog stanovanja.

U drugom dijelu rada analizira se zaštita bivših nositelja stanarskog prava do najnovije reforme, uključujući povijesnu genezu problema od poslijeratnog razdoblja do sredine devedesetih, zakonsko uređenje po Zakonu o najmu stanova (u daljnjem tekstu: ZNS) te problematičnost tog uređenja u kontekstu predmeta *Statileo* i drugih pred Europskim sudom za ljudska prava. U trećem dijelu rada obrađuje se neuspjela reforma zaštićenog najma iz 2018. godine, uz posebnu analizu uzroka tog neuspjeha u kontekstu odluke Ustavnog suda iz 2020. godine kojom je utvrđena njezina neustavnost. Četvrti dio rada bavi se najnovijom reformom zaštićenog najma, uključujući niz programskih mjera koje se sada nude vlasnicima i zaštićenim najmoprimcima, kao i najnovijom odlukom Ustavnog suda kojom je potvrđena

2 European Economic and Social Committee, Study on „Affordable Sustainable Housing in the EU“, 2025., <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/affordable-sustainable-housing-eu> (pristup 29. travnja 2025.).

3 V. Mikkola, Matti, *Housing as a human right in Europe*, European journal of social security, vol. 10, br. 3(2008), str. 249-294; Kenna, Padraic, Simón□Moreno, Héctor, *Towards a common standard of protection of the right to housing in Europe through the charter of fundamental rights*, European Law Journal, vol. 25, br. 6(2019), str. 608-622; Hohmann, Jessie, *The right to housing: Law, concepts, possibilities*, Bloomsbury Publishing, Oxford, Portland (Oregon), 2013.

4 V. Europski sud za ljudska prava, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz and others v. Switzerland*, zahtjev br. 53600/20, presuda od 9. travnja 2024.

5 Ibid., str. 7.

ustavnost reforme. Konačno, u petom dijelu rada analizira se odnos prava vlasništva, prava na poštovanje doma i zahtjeva održivog stanovanja u kontekstu zaštićenog najma bivših nositelja stanarskog prava, uz određene primjere modela koji upravo održivo stanovanje uzimaju u obzir.

2. ZAŠTITA BIVŠIH NOSITELJA STANARSKOG PRAVA DO 2025. GODINE

2.1. Stanarsko pravo i zaštićeni najam

Problematika zaštićenog najma – točnije, jedne njegove kategorije koja se odnosi na zaštićene najmoprimce u stanovima u privatnom vlasništvu – posljedica je uspostave sličnog režima nakon Drugog svjetskog rata. Stanarsko pravo na stanovima u privatnom vlasništvu ima sličnosti s prisilnim najmom koji je postojao još u staroj Jugoslaviji.⁶ Nakon rata ubrzo je konstituirano „pravo na stan“ na temelju Uredbe o upravljanju stambenim zgradama⁷, koja se odnosila i na stanove u privatnom vlasništvu. Čak i nakon donošenja Zakona o stambenim odnosima iz 1959.⁸, kada je uvedeno stanarsko pravo, ono se moglo osnovati i na stanovima u privatnom vlasništvu – sve do ustavne reforme iz 1974. godine, kada je Ustavom propisano da se stanarsko pravo odnosi samo na stanove u društvenom vlasništvu.⁹ Međutim, usprkos tom ustavnom pravilu koje je bilo ugrađeno i u Zakon o stambenim odnosima iz 1974.¹⁰, sam je zakon predvidio i prijelazni režim prema kojem stanarsko pravo ima i građanin koji je, po propisima važećima prije stupanja zakona na snagu, stekao stanarsko pravo na stanu na kojem postoji pravo vlasništva, tj. na stanu u privatnom vlasništvu.¹¹

Ova je reforma bila ključna i za daljnja razmatranja, jer je već u tom režimu stanarsko pravo bilo ocijenjeno kao u raskoraku s pravom vlasništva u mjeri da bi se moglo oba prava istovremeno jamčiti.¹² Međutim, i kasnije doneseni Zakon o stambenim odnosima iz 1985.¹³, koji je također propisivao da se stanarsko pravo može steći isključivo na stanovima u društvenom vlasništvu¹⁴, predvidio je identičan prijelazni režim. Prema tom režimu, stanarsko pravo ima i osoba koja je po ranijim

6 V. Tumbri, Tanja, *Stanarsko pravo u zakonodavstvu, praksi i teoriji*, Narodne novine, Zagreb, 1991., str. 32.

7 Službeni list FNRJ, br. 52/52., 29/54.

8 Službeni list SFRJ, br. 16/59.

9 V. čl. 164. Ustava SFRJ, Službeni list SFRJ, br. 9/74.

10 V. čl. 3. st. 1. Zakona o stambenim odnosima, Narodne novine, br. 52/74.

11 V. čl. 3. st. 2. Zakona o stambenim odnosima, Narodne novine, br. 52/74.

12 V. Tumbri, op. cit., str. 57. („Nemogućnost sticanja stanarskog prava na stanove u vlasništvu građana logična je posljedica ustavne garancije prava vlasništva na stanovima u granicama zakonskog maksimuma. Ne bi imalo smisla jamčiti građanima pravo vlasništva na stanu i u isto vrijeme to njegovo pravo opteretiti jednim drugim trajnim pravom s kojim je u koliziji, a to je upravo stanarsko pravo.“)

13 V. Narodne novine, br. 51/85., 42/86.

14 V. čl. 4. Zakona o stambenim odnosima, Narodne novine, br. 51/85., 42/86.

propisima stekla stanarsko pravo na stanu u vlasništvu građana.¹⁵

Stanarsko je pravo ukinuto ZNS-om iz 1996.¹⁶, prema kojem je – stupanjem zakona na snagu – ono prestalo¹⁷, a nositelji su stanarskog prava istovremeno stekli prava i obveze najmoprimca¹⁸ sa zaštićenom najamninom.¹⁹ Pored toga, sve osobe koje su prema Zakonu o stambenom odnosu imale pravni položaj člana obiteljskog domaćinstva bile su upisivane u ugovor o najmu stana.²⁰ U slučaju smrti zaštićenog najmoprimca ili njegova napuštanja stana, te osobe su stjecale prava i dužnosti zaštićenog najmoprimca iz tog ugovora, na neodređeno vrijeme.²¹ Ovim su režimom obuhvaćeni već spomenuti nositelji stanarskog prava na stanovima u privatnom vlasništvu, ali i jedna nova kategorija: stanovi u privatnom vlasništvu stečeni denacionalizacijom,²² a na kojima je stanarsko pravo stečeno u vrijeme kada su oni bili u društvenom vlasništvu. Treću kategoriju, o kojoj će kasnije biti više riječi, čine stjecatelji tih osoba (bilo univerzalni, bilo singularni).

2.2. Zakonska zaštita bivših nositelja stanarskog prava i njezina ustavnopravna opravdanost

Temeljna je zaštita zaštićenih najmoprimaca u pogledu visine najamnine, što je ujedno i središnji uzrok problema takvog uređenja te razlog potrebe za njegovom reformom, o čemu će se više raspravljati u nastavku rada.²³ Najmnina može biti, prema zakonu, zaštićena najmnina ili slobodno ugovorena najmnina.²⁴ Zaštićena najmnina definirana je kao najmnina koja se određuje na temelju uvjeta i mjerila koje utvrđuje Vlada Republike Hrvatske.²⁵ Vlada Republike Hrvatske donijela je Uredbu o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine²⁶, kojom su uređeni kriteriji ovisno o opremljenosti stana, iskoristivosti stana, troškovima održavanja zajedničkih dijelova i uređaja zgrade, kao i platnim mogućnostima obiteljskog domaćinstva najmoprimca.²⁷ U praksi, zaštićena najmnina bila je izuzetno niska, što je istaknuto kao ključno u odluci *Statileo*, koja se razmatra u nastavku.

Osim u pogledu zaštićene najamnine, zaštićeni najmoprimac uživao je i

15 V. čl. 3. st. 2. Zakona o stambenim odnosima, Narodne novine, br. 51/85., 42/86.

16 Zakon o najmu stanova, Narodne novine, br. 91/96., 48/98., 66/98., 22/06., 68/18., 105/20., 36/24. (u daljnjem tekstu: ZNS).

17 V. čl. 30. st. 1. ZNS-a.

18 V. čl. 30. st. 2. ZNS-a.

19 V. čl. 31. ZNS-a (koji propisuje i iznimke).

20 V. čl. 37. ZNS-a.

21 V. čl. 38. ZNS-a.

22 V. Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, Narodne novine, br. 92/96., 92/99., 39/99., 42/99., 43/00., 131/00., 27/01., 34/01., 65/01., 118/01., 80/02., 81/02., 98/19.

23 Zaštićenu najmninu plaćaju i druge kategorije osoba, o kojima se u ovom radu ne raspravlja. V. čl. 8. ZNS-a.

24 Čl. 6. ZNS-a.

25 Čl. 7. st. 1. ZNS-a.

26 Narodne novine, br. 40/97. i 117/05.

27 V. čl. 2. Uredbe o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine.

visoki stupanj zaštite od otkaza, odnosno iseljenja. Otkaz je bio dopušten samo u slučajevima: protuugovornog ili protuzakonitog korištenja stana,²⁸ ako se u taj stan najmodavac namjerava useliti sam ili namjerava useliti svoje potomke, roditelje ili osobe koje je prema posebnim propisima dužan uzdržavati,²⁹ ako je najmoprimcu osigurao drugi odgovarajući stan s pravima zaštićenog najmoprimca,³⁰ te ako nema riješeno stambeno pitanje za sebe i svoju obitelj, a na temelju posebnog propisa ima pravo na stalnu socijalnu pomoć ili ima više od 60 godina.³¹

Ustavnopravno se odmah postavilo pitanje opravdanosti ovakve zaštite, imajući u vidu da Ustav ne poznaje stanarsko pravo ni zaštićeni najam, već samo štiti pravo vlasništva.³² Ustavni sud je prilikom ocjene³³ instituta zaštićenog najma sa stajališta zaštite vlasništva pošao od detaljne usporedbe položaja zaštićenog najmoprimca prema ZNS-u s nositeljem stanarskog prava prema Zakonu o stambenom odnosu, te zaključio da pretvorba jednog instituta u drugi nije dovela ni do kvalitativne ni do kvantitativne promjene u već postojećem ograničenju vlasništva.³⁴ Slijedom toga, nije utvrđena povreda prava. Ovo je izuzetno značajno utvrđenje jer zapravo otvara pitanje postoji li razlika između zaštite vlasništva prema aktualnom Ustavu u odnosu na socijalističko uređenje, odnosno je li vlasništvo u vrijeme postojanja stanarskog prava prije aktualnog Ustava, a pogotovo ono stečeno povratom (dakle, nakon stupanja na snagu aktualnog Ustava), zaštićeno u nekoj većoj mjeri. Pritom je možda najjednostavnije odgovoriti na pitanje tako da se postojanje instituta zaštićenog najma analizira izolirano od socijalističkog konteksta. Naime, zaštićeni najam, tj. najam koji uživa posebnu zaštitu – bilo u vidu zaštićene najamnine (ograničenje visine), bilo u vidu zaštite od otkaza (iseljenja) – poznat je i prije i nakon socijalizma, te postoji u većini kapitalističkih zemalja i redovito zadovoljava temeljne ustavnopravne zahtjeve zaštite vlasništva.³⁵ Dakle, zaštita kao takva, makar i dovodila do nepotpuno

28 V. čl. 19. st. 1. ZNS-a. Za raskid v. slično u čl. 20. ZNS-a.

29 V. čl. 21. st. 1. ZNS-a.

30 V. čl. 40. st. 2. ZNS-a. Usporedbom s pravnim položajem bivših nositelja stanarskog prava, Ustavni je sud zaključio da je ovakvo uređenje protuustavno, jer su vlasnici stavljani u teži položaj. V. t. 6. Ova odredba je, međutim, vraćena u ZNS reformom iz 2018. godine (Narodne novine, br. 68/18.).

31 V. čl. 40. st. 1. t. 2. ZNS-a. V. Brežanski, Jasna, *Najam stana – položaj zaštićenog najmoprimca: s osvrtom na predložene izmjene i dopune Zakona o najmu stana*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 25, br. 1 (2004), str. 481-521.

32 V. čl. 48. Ustava.

33 V. Ustavni sud, br. U-I-408/1998 od 11. lipnja 1998.

34 Ibid., t. 2. („Promjenom statusa nositelja stanarskog prava u status najmoprimca [vlasnici] nisu uvođenjem statusa najmodavca izvlašteni, niti im je nametnuto ikakvo veće ograničenje koje na stanu u njihovom vlasništvu nije ranije postojalo kad je bio opterećen stanarskim pravom, već je to ograničenje transformacijom stanarskog prava u najam smanjeno. Treba opet naglasiti da nije uvedeno neko novo ograničenje vlasnicima stanova, već je samo bivši stanarski odnos uređen kao klasični građanskopravni odnos *sui generis*.“)

35 Smith, William, Teitz, Michael, *Rent Control in North America and Four European Countries: Regulation and the Rental Housing Market*, Routledge, New York, 1998.; Kettunen, Hanna, Ruonavaara, Hannu, *Rent regulation in 21st century Europe. Comparative perspectives*, Housing Studies, vol. 36, br. 9 (2021), str. 1446-1468; Marsh, Alex, Gibb, Kenneth, Soaita, Adriana Mihaela, *Rent regulation: Unpacking the debates*, International Journal of Housing Policy,

tržišnih najamnina i značajnih ograničenja u vidu iseljenja, nije po sebi dovoljna da bi premašila okvir dopuštenog ograničenja vlasništva u ustavnopravnom, odnosno regulatorne kontrole korištenja vlasništva u konvencijskom smislu. Ipak, kako se raspravlja u nastavku rada, Europski je sud za ljudska prava u konkretnom slučaju utvrdio povredu konvencijske zaštite vlasništva, ali ne zbog konceptualnih razloga, već zbog modaliteta ostvarenja, odnosno neproporcionalno velikih ograničenja (prvenstveno u smislu visine najamnine).

2.3. Konvencijska analiza nereformiranog sustava

Najvažnija odluka visokih sudova koja se tiče zaštićenog najma jest odluka Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Statileo*.³⁶ Sergej Statileo bio je vlasnik stana u Splitu na kojem je 1953. godine osnovano pravo na stan, kasnije pretvoreno u stanarsko pravo te konačno u zaštićeni najam. U parničnom postupku zahtijevao je iseljenje najmoprimca, ali nije uspio, te mu je naloženo sklapanje ugovora o najmu sa zaštićenom najamninom u skladu sa ZNS-om. Prosječna zaštićena najamnina iznosila je od 13,36 EUR do 23,76 EUR.³⁷ Europski je sud detaljno analizirao razvoj etalonske cijene građenja³⁸, razvoj prosječne mjesečne plaće i mirovine,³⁹ kao i tržišne najamnine.⁴⁰

Europski je sud utvrdio da je nesporno došlo do miješanja u pravo vlasništva⁴¹, da je ono bilo zakonito⁴² i u općem interesu promicanja gospodarske dobrobiti države i zaštite prava drugih kroz zaštitu stanara.⁴³ Međutim, Europski je sud zaključio da ne postoji razmjernost miješanja. Pritom je istaknuto veliko i relativno trajno⁴⁴ ograničenje u pogledu otkaza⁴⁵, čak i ako se vlasnik namjerava preseliti u stan⁴⁶, kao i ekonomska neravnoteža između troškova i koristi koje vlasnik ima u pogledu stana (s posebnim naglaskom na to da je zaštićena najamnina često nedovoljna za pokriće

vol. 23, br. 4 (2023), str. 734-757; Lind, Hans, *Rent regulation: A conceptual and comparative analysis*, *European Journal of Housing Policy*, vol. 1, br. 1 (2001), str. 41-57; Been, Vicki, Ellen, Ingrid Gould, House, Sophia, *Laboratories of regulation: understanding the diversity of rent regulation laws*, *Fordham Urban Law Journal*, vol. 46 (2019), str. 1041-1079; Epstein, Richard A., *Rent control and the theory of efficient regulation*, *Brooklyn Law Review*, vol. 54 (1988), str. 741-774; Fogelson, Robert M., *The Great Rent Wars*, Yale University Press, New Haven, 2013.

36 V. Europski sud za ljudska prava, *Statileo protiv Hrvatske*, zahtjev br. 12027/10, presuda od 10. srpnja 2014. (u daljnjem tekstu: *Statileo*)

37 V. *Statileo*, t. 19.

38 V. *Statileo*, t. 85.

39 V. *Statileo*, t. 86.

40 V. *Statileo*, t. 112. (pri čemu je utvrđeno da se ista kretala između 130 EUR i 500 EUR, ovisno o veličini stana).

41 V. *Statileo*, t. 117.

42 V. *Statileo*, t. 121.

43 V. *Statileo*, t. 122.

44 V. *Statileo*, t. 132.

45 V. *Statileo*, t. 126.

46 V. *Statileo*, t. 127.

barem troškova održavanja zajedničkih prostora i instalacija zgrade)⁴⁷ te smanjenje tržišne vrijednosti stanova zbog nametnutih ograničenja.⁴⁸ U konačnici naglašena su tri povezana elementa disproporcionalnosti: 1.) niska visina najamnine, 2.) dugotrajni gubitak mogućnosti tržišnog najma ili posjeda te 3.) ograničenje otkaza. Zbog svega navedenog, dovodi se do toga da je na vlasnika kao najmodavca stavljen nerazmjeran i pretjeran pojedinačni teret, jer je morao snositi većinu socijalnih i financijskih troškova stambenog zbrinjavanja zaštićenog najmoprimca.⁴⁹

Osim utvrđenja povrede čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, Europski je sud dosudio i naknadu materijalne štete, uz obrazloženje da šteta „treba pokriti razliku između najamnine na koju je podnositelj zahtjeva imao pravo prema domaćim pravnim propisima, a koju Sud smatra neodgovarajućom i odgovarajuće najamnine.“⁵⁰ Analiza u predmetu *Statileo* predstavljala je okosnicu i za niz drugih slučajeva sličnog činjeničnog i pravnog okvira, u kojima su ponovljena ista stajališta i dosuđene naknade materijalne štete u visini razlike između zaštićene i tržišne najamnine – u iznosima koji su daleko od zanemarivih (desetci tisuća eura).⁵¹ Važno je uočiti da se Europski sud u najvećoj mjeri koncentrirao na neproporcionalnost u vidu preniske najamnine. To se vrlo jasno vidi u odluci *Hegediš*, u kojoj se *nije* tražila razlika između tržišne i zaštićene najamnine, već samo predaja stana u posjed. Europski je sud, međutim, istaknuo da je ograničenje vlasništva u smislu depozicije „neraskidivo povezano“ s ograničenjem vlasništva u nedostatku tržišne naknade za korištenje, jer je upravo „iznos zaštićene najamnine ključan element u određivanju uspostavlja li se ograničenjem u odnosu na raskid ugovora o najmu stana sa zaštićenom najamninom potrebna pravična ravnoteža između općih interesa zajednice

47 V. *Statileo*, t. 129. Posebno je istaknuto i to da je prilikom izračuna zaštićene najamnine relevantna visina prihoda domaćinstva najmoprimca, ali ne i najmodavca (t. 130.) što je u nekim slučajevima dovelo do „paradoksalnih situacija gdje su stariji najmodavci slabijeg imovnog stanja u stvari subvencionirali stanovanje radno sposobnih najmoprimaca koji primaju plaću.“ Ibid. t. 130.

48 V. *Statileo*, t. 131.

49 V. *Statileo*, t. 143.

50 V. *Statileo*, t. 157.

51 V. Europski sud za ljudska prava, *Mirošević-Anzulović protiv Hrvatske*, zahtjev broj 25815/14, presuda od 4. listopada 2016.; *Bego i drugi protiv Hrvatske*, zahtjevi broj 35444/12 i dr., presuda od 15. studenoga 2016.; *Gošović protiv Hrvatske*, zahtjev broj 37006/13, presuda od 4. travnja 2017.; *Skelin Hrvoj i Đuričić protiv Hrvatske*, zahtjevi broj 23414/15 i 52161/15, presuda od 10. lipnja 2021.; *Arambašin protiv Hrvatske*, zahtjevi broj 48981/17 i 49727/17, presuda od 23. lipnja 2022.; *Hegediš protiv Hrvatske*, zahtjev broj 41306/18, presuda od 23. lipnja 2022. V. Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, *Od predmeta Statileo do predmeta Arambašin i Hegediš – nekoliko riječi o zaštićenom najmu*, u: Zbornik radova s VIII. međunarodnog savjetovanja Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća, (ur.) Šago, Dinka, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2022., str. 77-108. Hrvatska sudska praksa prihvatila je ova shvaćanja i uvela „kompenzacijski“ model. V. VSRH, Rev 2364/2016-3, presuda od 19. prosinca 2018., VSRH, Rev 1104/2018-3, presuda od 22. siječnja 2019. V. Marković, Sandra, Trgovac, Sanja, *Promjene u zakonodavstvu i praksi nakon presude Statileo protiv Hrvatske*, u: Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse: građansko, trgovačko, radno i procesno pravo u praksi: godišnjak – 31, (ur.) Sessa, Đuro, Organizator, Zagreb, 2024., str. 351-384.

i prava vlasništva najmodavaca.“ To, ujedno, daje odgovor na pitanje bi li ravnoteža bila uspostavljena da je visina zaštićene najamnine bila bliža tržišnoj najmnini – i odgovor je pozitivan. Ovo je važno uočiti jer se time jasno otklanjaju argumenti da je samo ograničenje posjeda (deposedacija) dovoljno ozbiljno ograničenje koje dovodi do povrede ustavnog odnosno konvencijskog vlasništva, jer bi takvo ograničenje bilo neproblematično ako bi zaštićena najmnina bila bliža tržišnoj.

Iz navedenih analiza također proizlaze i dvije vrlo važne opservacije u vezi s onim što Europski sud *nije* rekao. Kao prvo, Europski sud ni u odluci *Statileo* ni u kasnijim presudama nikada nije uputio na potrebu izmjene stambenog zakonodavstva u smislu da bi se vlasnicima morao vratiti posjed, pogotovo u situacijama u kojima oni (što je pravilo s obzirom na protek vremena) imaju riješeno stambeno pitanje. Kao drugo, a to je posebno važno u kontekstu kasnijeg razvoja, Europski sud nije raspravljao o pitanju prava na dom zaštićenih najmoprimaca. Doduše, Vlada Republike Hrvatske već je u podnescima Europskom sudu u predmetu *Statileo* navela da bi iseljenje najmoprimca predstavljalo povredu prava na dom, prema njezinu mišljenju,⁵² ali Europski sud nije proveo nikakvu analizu u tom smislu.

3. REFORMA ZAŠTIĆENOG NAJMA IZ 2018. GODINE

3.1. Bitna obilježja reforme

U cilju rješenja kritika navedenih u shvaćanjima iz odluke *Statileo*, Zakonom o izmjenama i dopunama ZNS-a iz 2018.⁵³ provedena je vrlo značajna reforma kojom se pitanje zaštićenog najma trebalo konačno riješiti.⁵⁴ To je rješenje trebalo biti relativno postupno, sve do 1. rujna 2023. godine kada su prava zaštićenih najmoprimaca na stanovima u privatnom vlasništvu trebala prestati.⁵⁵ U međuvremenu je propisano progresivno povećanje zaštićene najamnine za faktor 1,20 godišnje u odnosu na iznos zaštićene najamnine na dan 31. kolovoza 2018. (kroz pet godina), i to prema izračunu najmodavca.⁵⁶ Pritom je za određene kategorije ugroženih osoba bila propisana subvencija Republike Hrvatske.⁵⁷

Prestanak statusa zaštićenog najmoprimca povlačio je za sobom dužnost da bivši zaštićeni najmoprimac iseli iz stana najkasnije do 1. rujna 2023. godine, ako s najmodavcem, odnosno vlasnikom stana nije sklopio novi ugovor o najmu.⁵⁸ Istovremeno su ti (bivši) najmoprimci imali zakonsko pravo prvokupa stana u kojem

52 V. *Statileo*, t. 109.

53 Narodne novine, br. 68/18.

54 V. Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić Gabrijela, *Odnos zaštićenih najmoprimaca i vlasnika stanova u Republici Hrvatskoj – susret predloženim izmjenama Zakona o najmu stanova*, Zbornik radova XVI. međunarodnog savjetovanja, Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i prakse, Mostar 22. i 23. lipnja 2018., vol. 16 (2018), str. 105-130.

55 V. čl. 28.c ZNS-a iz 2018.

56 V. čl. 28.a ZNS-a iz 2018.

57 V. čl. 28.b ZNS-a iz 2018.

58 V. čl. 28.c st. 2. ZNS-a iz 2018.

su stanovali.⁵⁹

Reforma je propisala određene prednosti koje su trebale pozitivno motivirati najmpoprince i pomoći im u rješavanju stambenog pitanja. Bivši zaštićeni najmpoprinci su: 1.) imali prednost pod jednakim uvjetima pred drugim zainteresiranim osobama prilikom davanja u najam ili prodaje stana, koja se provodi na temelju propisa kojima se uređuje društveno poticana stanogradnja te davanja u najam ili prodaje stana koji je u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, jedinice područne (regionalne) samouprave ili Republike Hrvatske koji se daje u najam ili prodaje javnim natječajem (pod uvjetom da se najmodavcu obvežu otkazati ugovor o najmu i predati stan po useljenju u novoiznajmljeni, odnosno kupljeni stan)⁶⁰ te 2.) imali prednost pod jednakim uvjetima pred drugim zainteresiranim osobama u programima Republike Hrvatske za subvencioniranje kredita koje građani uzimaju od kreditnih institucija za kupnju stana ili kuće, odnosno gradnju kuće radi rješavanja stambenog pitanja, pod uvjetom da se najmodavcu obvežu otkazati ugovor o najmu i predati stan u roku od najviše dvije godine od odobrenja subvencioniranog kredita.⁶¹ Za osobe koje su navršile 70 godina propisana je pod jednakim uvjetima prednost pred drugim zainteresiranim osobama prilikom primanja u dom za starije i nemoćne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne samouprave (na području jedinice lokalne samouprave na kojemu stanuju ili na području druge jedinice lokalne samouprave), pod uvjetom da se najmodavcu obvežu otkazati ugovor o najmu i predati stan po primanju u dom.⁶²

Konačno, za bivše zaštićene najmpoprince čiji je neto dohodak po članu domaćinstva bio manji od polovice ili jednak polovici prosječne plaće u Republici Hrvatskoj za proteklu godinu, propisano je pravo na subvenciju slobodno ugovorene najamnine od 1. rujna 2023. do 31. kolovoza 2028. godine.⁶³

3.2. Ustavnosudska ocjena reforme

Opisana reforma zaštićenog najma ostala je, međutim, neuspješna, jer je u postupku ustavnosudske kontrole ocijenjena protuustavnom.⁶⁴ Ustavni sud je istaknuo kako je zakonodavni cilj bio „normativno valorizirati (zaštititi) interese najmodavaca, uključujući njihovo pravo na ostvarivanje dobiti od vlastite imovine, sve u skladu s načelima zaštite vlasničkih prava prema Ustavu i Konvenciji“, ali i da je istovremeno zakonodavac „u ostvarivanju tog cilja bio dužan voditi računa i o općem interesu zajednice, uključujući dostupnost zadovoljavajućeg smještaja za one u lošijem položaju, u konkretnom slučaju zaštićenih najmpoprinaca.“⁶⁵ U svojoj analizi, Ustavni sud nije našao povredu ni čl. 14. Ustava o zabrani diskriminacije ni

⁵⁹ V. čl. 28.d ZNS-a iz 2018.

⁶⁰ V. čl. 28.g st. 1. ZNS-a iz 2018.

⁶¹ V. čl. 28.i st. 1. ZNS-a iz 2018.

⁶² V. čl. 28.j st. 1. ZNS-a iz 2018.

⁶³ V. čl. 28.k st. 1. ZNS-a iz 2018.

⁶⁴ V. Ustavni sud, U-I-3242/2018 od 14. rujna 2020. (ukida se čl. 28.a, 28.b, 28.c, 28.d, 28.e, 28.f, 28.g, 28.h, 28.i, 28.j, 28.k, 28.l, 28.m i 28.n ZNS-a).

⁶⁵ Ibid., t. 27.

čl. 48. Ustava o jamstvu vlasništva. Ovo potonje predstavlja iznenađujuće odstupanje od dotadašnje prakse. Navedeno je da ZNS „ne štiti (u aspektu prava vlasništva) one koji nemaju pravo vlasništva niti njegovo stjecanje mogu legitimno očekivati,“⁶⁶ pri čemu se interpretacija pojma vlasništvo očito svodi na ono klasično, stvarnopravno shvaćanje, jer se izričito spominju „sve kategorije korisnika stanova (zaštićenih najmoprimaca) u vlasništvu različitih subjekata, a svima im je zajedničko obilježje da plaćaju zaštićenu najamninu.“⁶⁷ Suprotno tome, u dotadašnjoj praksi Ustavni je sud koristio konstitucionalizirani pojam vlasništva koje se „široko tumači“. ⁶⁸ Time je zapravo izbjegao tešku zadaću definiranja prava zaštićenog najma kao nasljednika stanarskog prava i pitanja poput radi li se o stvarnom ili obveznom pravu, besplatnom ili naplatnom pravu, trajnom ili privremenom pravu itd.⁶⁹ Sva su ta pitanja relevantna, jer bi se njihovom analizom došlo do sukoba dvaju prava vlasništva (u ustavnopravnom smislu), pri čemu bi se i prilikom analize vlasništva moralo postaviti slično pitanje. Premda je to u postupku spomenuto, Ustavni je sud vrlo sumarno odbio prihvatiti bilo kakvu razliku između pravnog položaja (odnosno prava) osoba koje su imale vlasništvo prije stupanja na snagu ZNS-a i osoba koje su to pravo stekle nakon – što uključuje vlasnike koji su vlasništvo stekli denacionalizacijom, kao i vlasnike koji su ga stekli kupoprodajom ili drugim pravnim poslom – stoga nije, nažalost, proveo odgovarajuću analizu.⁷⁰

66 Ibid., t. 29.1.

67 Ibid.

68 V. Ustavni sud, U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009., t. 7. („Ustavni sud podsjeća na svoje ustaljeno stajalište da se vlasništvo u smislu članka 48. stavka 1. Ustava »mora vrlo široko tumačiti«, jer obuhvaća »načelno sva imovinska prava« (v., primjerice, odluke Ustavnog suda broj: U-III-661/1999 od 13. ožujka 2000.; U-III-72/1995 od 11. travnja 2000.; U-III-551/1999 od 25. svibnja 2000.; U-III-476/2000 od 14. lipnja 2000. itd.), što uključuje i gospodarske interese koji su po naravi stvari vezani uz imovinu, ali i legitimna očekivanja stranaka da će njihova imovinska prava, zasnovana na pravnim aktima, biti poštivana, a njihovo ostvarenje zaštićeno.“)

69 U tom smislu bi se mogao definirati sadržaj zaštite (odnosno „tereta“), pa bi se jednostavnije moglo odrediti i stupanj dopuštenog zahvata u nj. Primjerice, ako bi se prihvatilo da su zaštićeni najmoprimci imali pravo na relativno trajan posjed (s ograničenjima otkaza), to ne znači da su na to imali pravo besplatno ili po posve sniženoj najamnini, jer je čl. 7. ZNS-a propisano da je zaštićena najamnina određena na temelju uvjeta i mjerila koje utvrđuje Vlada, ovisno o opremljenosti stana, iskoristivosti stana, troškovima održavanja zajedničkih dijelova i uređaja zgrade, kao i o platnim mogućnostima obiteljskog domaćinstva najmoprimca.

70 V. *ibid.*, t. 29.1. („Osporene odredbe ZNS-a štite vlasništvo kao takvo i nositelje prava vlasništva ma tko god oni bili, pa u tom smislu nije relevantno je li vlasnik „izvorni“ ili „nakupac“). Uistinu je šteta što je Ustavni sud izbjegao ozbiljniju analizu ovih pitanja, jer su daleko od nevažnih. Naime, vlasnici koji su stjecali vlasništvo nakon što je već uspostavljeno stanarsko pravo, odnosno zaštićeni najam kao singularni pravni sljednici nisu niti mogli imati legitimna očekivanja stjecanja neograničenog vlasništva, pa je pitanje štiti li se i zašto vlasništvo u onom opsegu koje nikad nije stečeno. S druge strane, ni osobe koje su bile podvrgnute ograničenjima „izvorno“ (odnosno njihovi univerzalni sljednici) teško da se mogu pozivati na zaštitu vlasništva protiv ograničenja koje je nametnuto zakonito i prije stupanja na snagu Ustava, odnosno pristupanja Konvenciji. V. također *ibid.*, t. 32.5. u kojoj se izričito navodi „da su zaštićeni najmoprimci u navedenim stanovima nesmetano živjeli niz desetljeća, ostvarujući prava na tim stanovima koja su inherentna vlasništvu“, kao i *ibid.*, t. 32.5. u kojoj

Ustavni je sud pošao drugim putem, i to putem prava na dom, tj. analizirao je pravni položaj zaštićenih najmoprimaca isključivo kroz prizmu posjeda stana koji je ustavnopravno karakterizirao kao „pravo na dom“. ⁷¹ Pritom je prihvatio da se radi i o zakonitom miješanju i o nužnom miješanju. ⁷² Međutim, nije prihvatio da se radi o razmjernom (proporcionalnom) miješanju. U postupku je ispitivano je li država novim modelom propustila ispuniti svoju pozitivnu obvezu (zaštite općeg interesa zajednice koja uključuje i dostupnost zadovoljavajućeg smještaja za one u lošijem položaju) „tako što je njezino ispunjavanje ‘prebacila’ na zaštićene najmoprimce i time toj kategoriji građana nametnula prekomjeran teret radi ostvarivanja cilja koji je po svojoj naravi primarna obveza države“ i zaključeno je da takav propust postoji. ⁷³ Premda se pitanje prava na dom ⁷⁴ nije moglo izbjeći, ostaje upitno je li se ono moglo i trebalo raspraviti na potpuno apstraktnoj razini, ili bi – što je prema mom mišljenju ispravnije – to pitanje trebalo rješavati u svakom konkretnom slučaju povodom prigovora, kao što se to i inače rješava u parničnim postupcima radi iseljenja. ⁷⁵ Suglasni s odlukom većine, suci Abramović, Selanec i Kušan izdvojili su podupiruće mišljenje u kojem su obrazloženje u bitnome temeljili na shvaćanju da nije riječ o sukobljenim privatnim pravima, već o sukobu između države i pojedinaca. ⁷⁶

se izričito navodi da su isti „nerijetko ulagali i znatna financijska sredstva“, što sve upućuje na zaštitu vlasništva, a ne prava na poštovanje doma.

71 V. *ibid.*, t. 30.

72 V. *ibid.*, t. 30.1.

73 V. t. 32.5. („U kontekstu položaja u kojem su se našli zaštićeni najmoprimci i članovi njihovih obitelji koji nakon desetljeća boravka i življenja u stanu za koji su emotivno vezani i koji smatraju domom, a u koji su nerijetko ulagali i znatna financijska sredstva, Ustavni sud smatra da [mjere] ne ispunjavaju zahtjeve razmjernosti iz čl. 16. Ustava, odnosno da je njima prekomjeran teret nametnut zaštićenim najmoprimcima koji osim navedene prednosti moraju u potpunosti snositi financijski teret iseljenja iz dosadašnjeg doma i osiguravanja novog stambenog smještaja.“)

74 V. Barbić, Jakša, (ur.), *Pravo na dom*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2016.

75 V. Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, Šantek, Renata, Od predmeta McCann do predmeta F.J.M. – razmjernost i pravo na poštovanje doma kod prisilnog namirenja stvarnopravno osiguranih tražbina iz nekretnine, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 41, br. 1(2020), str. 113-130; Radolović, Aldo, Odnos građanskopravne osnove za korištenje stana i ustavno-konvencijska prava za zaštitu doma, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, vol. 36, br. 1(2015), str. 109-124.

76 V. *ibid.*, str. 73. („Stoga se ovdje samo prividno radi o sukobu dvije skupine građana odnosno dva prava. Točnije, taj sukob je posljedica sukoba obiju skupina s jedne strane u odnosu na državu, a taj sukob i prava obiju skupina država pokušava riješiti naginjući se jednom na stranu jedne skupine dajući joj veća prava nauštrb druge, a drugi put krećući daleko u suprotnom smjeru. Na taj način prava građana niti jedne od te dvije skupine neće nikada biti riješena na ustavan način.“) Zatim str. 74. („Kada bi se problem zaštićenog najma promatrao kao trostrani odnos, tj. kao odnos vlasnik – država – zaštićeni najmoprimac (umjesto vlasnik – zaštićeni najmoprimac), tada bi bilo lako uočiti da prava vlasnika ne ugrožavaju zaštićeni najmoprimci već država, kao i da prava zaštićenih najmoprimaca ne ugrožavaju vlasnici već također država. Tada bi sasvim jasno bilo i da se taj problem može riješiti samo tako da država kompenzira vlasnike stanova zbog njihove dugotrajne nemogućnosti da mirno uživaju svoju imovinu te im tu imovinu čim prije vrati, kao i da na odgovarajući način, ovisno o okolnostima konkretnog slučaja, riješi probleme zaštićenih najmoprimaca. Oni su, s obzirom na zakonodavno rješenje

Zakonodavni model koji je nalagao iseljenje, osim u slučaju sklapanja ugovora o najmu pod tržišnim uvjetima, predstavljao je jednu propuštenu šansu, jer je upravo takvim uređenjem očigledno otišao predaleko u ograničenju prava zaštićenog najmoprimeca. To pogotovo ako se ima u vidu da Europski sud, kako je ranije obrazloženo, nije inzistirao na tome da stanovi moraju biti predani u posjed vlasniku, već u tome da se uslijed depozicije isplaćuje naknada bliža tržišnoj najamnini. Štoviše, reforma iz 2018. godine nije ni omogućila zaštićenim najmoprimcima da imaju zaštitu od iseljenja čak ni ako su bili spremni nastaviti plaćati tržišnu najmninu. Takvo je uređenje stavilo naglasak na iseljenje – i gubitak doma – čime je samo dodatno prizvalo uvrijeđeni duh prava na dom.

4. REFORMA ZAŠTIĆENOG NAJMA IZ 2024. GODINE

4.1. Bitna obilježja reforme

Najnovija, aktualna reforma uslijedila je kao odgovor na dugotrajnu krizu uzrokovanu protuustavnošću prethodne reforme.⁷⁷ Nova reforma uređena je Zakonom o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta *Statileo protiv Hrvatske* (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr.⁷⁸ Za razliku od ranijih pokušaja, zakonodavac je u ovom pokušaju prihvatio posebno i sustavno osmišljeno uređenje, čija je provedba zamišljena kroz tri faze:⁷⁹ 1.) fazu registracije, 2.) fazu donošenja programa i 3.) fazu provedbe programskih mjera. Faza registracije (2. travnja 2024. – 31. listopada 2024.) obuhvaća ustrojavanje registra stanova u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba u kojima stanuju zaštićeni najmoprimeci i zaštićeni podstanari koji su taj stan stekli na temelju bivšeg stanarskog prava.⁸⁰ Registar je ustrojen na temelju Pravilnika o Registru stanova u privatnom vlasništvu u kojima žive zaštićeni najmoprimeci⁸¹, a prema objavljenim podacima prijavljeno je 2.158 nekretnina,⁸² pri

koje je bilo na snazi od 1996. do donošenja osporavanih odredbi, imali u najmanju ruku legitimno očekivanje da će pod istim (ili u bitnome istim) uvjetima te stanove moći koristiti i dalje te su u skladu s tim organizirali svoj život i donosili životne odluke.“)

77 V. Šeparović, Miroslav, Bagić, Snježana, *Suprotstavljena prava u najmu stanova: kako do rješenja?*, u: Liber amicorum Mladen Žuvela: život posvećen vladavini prava, (ur.) Josipović, Tatjana, Špoljarić, Danko, Organizator, Zagreb, 2022., str.177-201.

78 V. Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, *Zaštićeni najmoprimeci: jučer, danas, sutra (i vice versa?)*, Zbornik radova XXI. međunarodnog savjetovanja, Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, Mostar, 2024., str. 22-42.

79 V. čl. 7. st. 1. ZNIP-a.

80 V. čl. 7. st. 2. ZNIP-a.

81 Narodne novine, br. 47/24.

82 V. Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine. Prijavljeno 2.158 nekretnina u Registar stanova u privatnom vlasništvu u kojima žive zaštićeni najmoprimeci, <https://mpgi.gov.hr/vijesti-8/prijavljeno-2158-nekretnina-u-registar-stanova-u-privatnom-vlasnistvu-u-kojima-zive-zasticeni-najmoprimeci/17959> (pristup 22. listopada 2024.).

čemu su potpuni podaci dostupni elektroničkim putem.⁸³ Registar, u elektroničkom obliku, sadržava centralizirani popis i podatke o svim stanovima u Republici Hrvatskoj u vlasništvu ili suvlasništvu fizičkih i pravnih osoba u kojima stanuju zaštićeni najmoprimci i podstanari.⁸⁴ Faza donošenja programa (1. studenoga 2024. – 1. siječnja 2025.) zaključena je donošenjem Odluke o donošenju Programa mjera za izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske.⁸⁵ Faza provedbe programskih mjera je u tijeku (od 1. siječnja 2025.) i obuhvaća operativnu provedbu odgovarajuće programske mjere zasebno za svaki stan upisan u Registar te obeštećenje ovlaštenika prava na naknadu.⁸⁶

Ministarstvo je 24. travnja 2024. objavilo javni poziv za upis u registar u skladu sa čl. 12. st. 1. ZNIP-a⁸⁷, a rok za prijavu istekao je 24. srpnja 2024. godine. Pritom su nadležni upravni odjeli bili dužni dostaviti Ministarstvu sve podatke kojima raspolažu o stanovima u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba u zaštićenom najmu na temelju bivšeg stanarskog prava, a koji se nalaze na njihovu području do 15. svibnja 2024. godine.⁸⁸ Također, Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama bila je dužna do istog datuma ustupiti Ministarstvu bazu podataka o sklopljenim ugovorima između vlasnika i zaštićenih najmoprimaca o najmu stanova u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba na temelju ZNS-a, o stanovima koji su predmet tih ugovora, o vlasnicima tih stanova, zaštićenim najmoprimcima, zaštićenim podstanarima, članovima njihovih obitelji te svim ostalim raspoloživim činjenicama, odnosno bazu koju je ustrojila i kojom upravlja.⁸⁹ Time je osiguran relativno visok stupanj prikupljanja podataka o postojećim stanovima.

U slučaju da su obje strane (i vlasnik i zaštićeni najmoprimac) propustile podnijeti prijavu, u konačnici se zaštićeni najam po sili zakona (ZNIP-a) pretvara u odnos najma na neodređeno vrijeme, s prosječnom slobodno ugovorenom

83 V. Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. Registar zaštićenih najmoprimaca, <https://info.mpgi.hr/> (pristup 22. listopada 2024.). Uvid u potpune podatke ograničen je na vlasnike, odnosno suvlasnike stana za stan u njegovu odnosno njihovu vlasništvu, zaštićene najmoprimce za stan u odnosu na koji mu se priznaje taj status, treće osobe koje imaju pravni interes te nadležne upravne odjele i druga upravna tijela, pravne osobe s javnim ovlastima i sudove. V. čl. 10. st. 1. ZNIP-a.

84 V. čl. 8. st. 1. ZNIP-a. Tijekom provedbe programa u registar se unose informacije o upravnim aktima, zapisnicima sa sastanaka i drugi zapisnici, izjavama stranaka i drugim ispravama, sklopljenim ugovorima, službene zabilješke i kalendari radnji koje u pojedinom predmetu sastavlja službena osoba te druga relevantna dokumentacija u predmetu, kao i podaci o radnjama i mjerama koji se sukcesivno provode odnosno poduzimaju u pojedinom predmetu. V. čl. 9. st. 3. ZNIP-a.

85 Narodne novine, br. 153/24.

86 V. čl. 7. st. 5. ZNIP-a.

87 Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine. Javni poziv za prijavu u Registar stanova u privatnom vlasništvu u kojima žive zaštićeni najmoprimci, <https://mpgi.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-50/programi-stambenog-zbrinjavanja/najam-stanova-zasticeni-najmoprimci/javni-poziv-za-prijavu-u-registar-stanova-u-privatnom-vlasnistvu-u-kojima-zive-zasticeni-najmoprimci/17584> (pristup 24. travnja 2024.).

88 V. čl. 12. st. 6. ZNIP-a.

89 V. čl. 12. st. 7. ZNIP-a.

najamninom koju je zaštićeni najmoprimac dužan plaćati vlasniku stana,⁹⁰ o čemu Ministarstvo donosi deklaratorno rješenje.⁹¹ Ako je rok propustila samo jedna strana, posljedično se unose podaci i dokumentacija koju je dostavila druga strana uz gubitak prava na ispravke, dopune ili prigovore vezane uz podatke unesene u Registar, kao i prava na dostavu vlastite dokumentacije ili dokumentacije različite od one koju je dostavila druga strana.⁹²

ZNIP razlikuje opću programsku mjeru i pet posebnih mjera. Opća programska mjera, koja se primjenjuje na svaki stan upisan u Registar, jest subvencija najamnine koju Republika Hrvatska, tijekom provedbe Programa mjera, plaća vlasniku stana u kojem stanuje zaštićeni najmoprimac.⁹³ Naime, prema ZNIP-u, od 1. siječnja 2025. godine prestaju svi pravni odnosi zaštićenog najma, a započinje novi pravni odnos prijelaznog zaštićenog najma, pri čemu je privremeni zaštićeni najmoprimac dužan vlasniku plaćati 50 % iznosa prosječne najamnine, dok preostalih 50 % plaća Republika Hrvatska.⁹⁴ Svojevrсна posebnost ovog režima jest i u tome da zakašnjenje s plaćanjem dijela najamnine dovodi do prestanka, po sili ZNIP-a, prijelaznog zaštićenog najma (i najma općenito) prvog dana mjeseca koji slijedi nakon tromjesečnog razdoblja zakašnjenja.⁹⁵ Prestanak se utvrđuje rješenjem donesenim u upravnom postupku,⁹⁶ na temelju kojeg je bivši zaštićeni najmoprimac dužan osloboditi stan i predati ga u posjed vlasniku u roku od 30 dana od njegove pravomoćnosti.⁹⁷

Prva programska mjera definirana je kao ukidanje zaštićenog najma na stanu uz omogućavanje dotadašnjem zaštićenom najmoprimcu ostvarenja prava na dom, i to priznavanjem statusa najmoprimca na istom stanu na neodređeno vrijeme, u skladu s mjerodavnim odredbama ZNS-a, na temelju nagodbe stranaka.⁹⁸ Ta je mjera zapravo najjednostavnija jer se, iako uključena u Program mjera, zapravo radi o klasičnom najmu na neodređeno vrijeme. U tom smislu ne postoje značajne posebnosti tog modela, budući da je on moguć i izvan okvira ZNIP-a, odnosno izvan Programa

90 V. čl. 13. st. 4-6. ZNIP-a.

91 V. čl. 13. st. 5. ZNIP-a.

92 V. čl. 13. st. 7. ZNIP-a.

93 V. čl. 16. st. 1. ZNIP-a.

94 V. čl. 18. st. 1. ZNIP-a. Visina prosječne najamnine određuje se pojedinačnim rješenjem za svaki stan. V. čl. 19. ZNIP-a. Subvencionirani dio u visini 50 % iznosa prosječne najamnine nadležno ministarstvo plaća izravno vlasniku stana odnosno najmodavcu, svaki mjesec. V. čl. 20. st. 2. ZNIP-a.

95 V. čl. 20. st. 5. ZNIP-a.

96 V. čl. 20. st. 7. ZNIP-a.

97 V. čl. 20. st. 6. ZNIP-a.

98 V. čl. 17. st. 1. t. 1. ZNIP-a. Nagodba sadržava sljedeće bitne odredbe: opis stana, podatke o najmodavcu i najmoprimcu, uključujući osobe koje će se zajedno s najmoprimcem koristiti stanom, odredbu da najam traje neodređeno vrijeme, tabularnu izjavu kojom najmodavac dopušta uknjižbu prava najma u zemljišne knjige, visinu najamnine i način njezina plaćanja, vrstu troškova koji se plaćaju u vezi sa stanovanjem i način na koji će se plaćati, način održavanja stana, način uporabe zajedničkih prostorija, zajedničkih dijelova i uređaja zgrade i zemljišta koje služi zgradi te način primopredaje stana u slučaju prestanka najma stana. V. čl. 21. st. 3. ZNIP-a.

mjera.

Druga i treća programska mjera uključuju iseljenje zaštićenog najmoprimca. Druga programska mjera sastoji se u isplati odgovarajućeg iznosa zaštićenom najmoprimcu od Republike Hrvatske, u zamjenu za ukidanje statusa zaštićenog najmoprimca, iseljenje i predaju stana u posjed vlasniku ili podredno Republici Hrvatskoj.⁹⁹

Ta je mjera možda najzanimljivija iz perspektive pravne teorije jer zapravo daje zaštićenom najmu novčani ekvivalent, i to u vidu novčanog iznosa koji se utvrđuje množenjem vrijednosti etalonske cijene građenja po četvornom metru s maksimalnom kvadraturom odgovarajućeg stana na koju imaju pravo zaštićeni najmoprimac i članovi njegova obiteljskog kućanstva,¹⁰⁰ uz primjenu eventualnog koeficijenta lokacije.¹⁰¹ Prema izračunima navedenim na službenim stranicama Ministarstva, procijenjeni iznos kreće se između 50.787,50 i 60.945,00 EUR, uz dodatnih 11.950,00 do 14.340,00 EUR za svakog dodatnog člana kućanstva, ovisno o lokaciji.¹⁰² Taj je iznos svakako niži od tržišne vrijednosti stana, iz čega se vidi da pravo zaštićenog najmoprimca nije ocijenjeno kao ekvivalent pravu vlasništva, što je u skladu s ranijim razmatranjima. Otvara se pitanje je li ovo ocijenjena imovinska vrijednost prava na dom? Takvo bi shvaćanje proizlazilo iz ranije razmotrene odluke Ustavnog suda, koji je upravo to pravo postavio kao ono suprotstavljeno pravu vlasništva. Nesporno je, međutim, da je pravo na poštovanje doma neimovinsko pravo, pa bi se ovdje, čini se, radilo o propisanoj naknadi zbog njegove povrede (prestanaka). Alternativno tumačenje bilo bi ono po kojem se uopće ne radi o pravu na poštovanje doma, već o imovinskom pravu sličnom zakonskom pravu stanovanja. Tome u prilog govori formulacija „pretvorbeni teret zaštićenog najma“, koja se koristi u ZNIP-u (premda nema uporište ni u jednom propisu) i koja bi bila, čini se, više u skladu s pravnom prirodom zaštićenog najma, ali u ustavnosudskom tumačenju ne nalazi potvrdu.

Isplata novčanog iznosa slijedi tek nakon iseljenja.¹⁰³ Iseljenje je, prema ovoj mjeri, u pravilo dobrovoljno i prema volji najmoprimca, u roku od najviše tri mjeseca od dana dostave prihvatne ponude Ministarstvu, uz nazočnost javnog bilježnika.¹⁰⁴ Posljedice neiseljenja su stroge. Kao prvo, zaštićenom se najmoprimcu nakon jedne opomene izriče novčana sankcija u iznosu od 500 do 2.500 EUR,¹⁰⁵ što predstavlja jedinstven primjer kažnjavanja najmoprimca zbog neiseljenja. Ovrhu radi ispražnjenja i predaje nekretnine može podnijeti vlasnik, a Republika Hrvatska je podnosi po službenoj dužnosti ako to ne učini vlasnik.¹⁰⁶ U ovom slučaju zaštićeni najmoprimac je dužan „dok god je u posjedu stana“ plaćati prosječnu najamninu bez subvencije

99 V. čl. 17. st. 1. t. 2. ZNIP-a.

100 V. čl. 22. st. 1. ZNIP-a.

101 V. čl. 22. st. 2. ZNIP-a.

102 V. Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, <https://mpgi.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-50/programi-stambenog-zbrinjavanja/najam-stanova-zasticeni-najmoprimci/8271> (pristup 23. kolovoza 2024.).

103 V. čl. 25. st. 1. ZNIP-a.

104 V. čl. 24. ZNIP-a.

105 V. čl. 26. st. 1. u vezi s čl. 57. st. 2. ZNIP-a.

106 V. čl. 26. st. 2. ZNIP-a.

vlasniku na temelju rješenja Ministarstva, istovremeno ukidajući prethodno rješenje o subvencioniranju najmnine.¹⁰⁷

Treća programska mjera predviđa ukidanje zaštićenog najma tako da zaštićeni najmoprimac oslobađa stan od osoba i stvari te ga predaje u posjed vlasniku ili podredno Republici Hrvatskoj, uz omogućavanje bivšem zaštićenom najmoprimcu ostvarenje prava na dom useljenjem u odgovarajući stan koji mu u najam daje Republika Hrvatska, uz plaćanje državnu najmninu i pravo na otkup tog stana po cijeni utvrđenoj prema posebnoj formuli propisanoj ZNIP-om.¹⁰⁸ Ova je mjera zanimljiva jer predstavlja svojevrsnu zamjenu jednog oblika zaštićenog najma drugim. Najmnina je u ovom slučaju povoljna (2 EUR/m²),¹⁰⁹ pri čemu se odgovarajućim stanom smatra stan u istoj općini ili gradu, ukupne korisne površine 35 m² za jednu osobu te dodatnih 10 m² za svaku daljnju osobu iz kućanstva, uz uvjet da je ta osoba član obiteljskog kućanstva zaštićenog najmoprimca koja je s njim stanovala u stanu od 5. studenoga 1994. do 5. studenoga 1996. ili je naknadno rođena, ako ta osoba živi i ima prijavljeno prebivalište u kontinuitetu posljednje tri godine na adresi na kojoj je prijavljeno prebivalište zaštićenog najmoprimca, uz dopuštenih do 7,5 m² više ako se time ostvaruje ili približno ostvaruje mjerilo jedna osoba – jedna soba.“¹¹⁰ Pritom je posebno propisano da je potrebno voditi računa da se odgovarajući stan, u smislu lokacije, nalazi što je moguće bliže stanu iz kojeg se iseljava bivši zaštićeni najmoprimac.¹¹¹

Ako je izvjesno da Republika Hrvatska ne može ispuniti tu obvezu u razumnom roku, nadležno ministarstvo po službenoj dužnosti donosi rješenje kojim bivšem zaštićenom najmoprimcu priznaje pravo najma odgovarajućeg stana na slobodnom tržištu, uz obvezu da bivši zaštićeni najmoprimac novom najmodavcu plaća iznos slobodno ugovorene najmnine, pri čemu Republika Hrvatska subvencionira tu najmninu¹¹² sve do ispunjenja svoje obveze.¹¹³

Zaštićeni najmoprimac koji živi u stanu u vlasništvu Republike Hrvatske može otkupiti takav stan pod povlaštenim uvjetima.¹¹⁴ Povlaštenost se prvenstveno ogleda u cijeni, koja se utvrđuje na temelju etalonske cijene građenja, a iznosi od 1.195,00 do 1.434,00 EUR/m², ovisno o lokaciji. Pored toga, isplata cijene je obročna i beskamatno, u najviše 240 obroka, odnosno u razdoblju od 20 godina.¹¹⁵ Kupovnina je, usprkos loše redigiranoj odredbi,¹¹⁶ osigurana založnim pravom. Konačno, za određene kategorije osoba odobrava se popust do maksimalno 30 % cijene:¹¹⁷ 1.) 20

107 V. čl. 26. st. 3. ZNIP-a.

108 V. čl. 17. st. 1. t. 3. ZNIP-a.

109 V. čl. 30. ZNIP-a.

110 V. čl. 4. st. 11. ZNIP-a.

111 V. čl. 28. st. 1. ZNIP-a.

112 V. čl. 28. st. 1. ZNIP-a.

113 V. čl. 28. st. 5. ZNIP-a.

114 V. čl. 31. st. 1. ZNIP-a.

115 V. čl. 31. st. 5. ZNIP-a.

116 V. čl. 31. st. 5. ZNIP-a (koji navodi da „se u zemljišnoknjižnom izvatku uknjižuje založno pravo“ što je očito besmisleno, budući da se u izvatku ne provode upisi).

117 V. čl. 31. st. 8. ZNIP-a.

% za osobe koje plaćaju jednokratno,¹¹⁸ 2.) za svakog člana obiteljskog kućanstva koji ima status hrvatskog branitelja ili je član obitelji smrtno stradalog ili nestalog branitelja iz Domovinskog rata,¹¹⁹ 3.) za svakog člana obiteljskog kućanstva koji ima status korisnika mirovine prema zakonu kojim se uređuje mirovinsko osiguranje¹²⁰ te 4.) za svako maloljetno dijete koje živi i ima prijavljeno prebivalište u kontinuitetu posljednje tri godine na adresi prijavljenog prebivališta zaštićenog najmoprimca.¹²¹

Druga i treća programska mjera primarne su jer uključuju iseljenje i presumirano se primjenjuju. Treća mjera je najvažnija u tom smislu jer se ona primjenjuje u nedostatku primjene koje druge mjere. Ako stranke na sastanku, odnosno provedbenim sastancima ne postignu dogovor o programskoj mjeri koja će se primijeniti u njihovu predmetu ili o drugom načinu provedbe mjera, na stranke se primjenjuje treća programska mjera.¹²² Jednako tako, ako vlasnik stana ili zaštićeni najmoprimac u tijeku provedbe Programa mjera pisanim putem obavijesti ili konkludentnim činom odustane od već odabrane programske mjere ili ako provedba odabrane programske mjere ne uspije zbog bilo kojeg razloga uzrokovanog ponašanjem jedne ili obje stranke, na njih se primjenjuje treća programska mjera.¹²³ Druga mjera je gotovo jednako važna, zbog toga jer se i u navedenim slučajevima nedostatka sporazuma na predmet primjenjuje ako to izričekom zatraži zaštićeni najmoprimac.¹²⁴

Pored toga, tijekom provedbe Programa mjera svaka je strana dužna dati odgovarajuću izjavu volje o odabiru programske mjere najkasnije do 30. travnja 2025. godine.¹²⁵ U slučaju da obje strane propuste rok, zaštićeni najam prestaje te se pretvara u najam na neodređeno vrijeme s prosječnom slobodno ugovorenom najamninom, kao i u slučaju propuštanja registracije.¹²⁶ Međutim, ako propusti rok samo jedna strana, presumptivno se primjenjuju mjere koje uključuju iseljenje. U slučaju da rok propusti vlasnik, smatra se da se odlučio za mogućnost da mu se stan slobodan od osoba i stvari preda u posjed, tj. za drugu ili treću mjeru. U slučaju propuštanja roka zaštićenog najmoprimca, smatra se da se opredijelio za drugu mjeru, tj. za isplatu.¹²⁷ U takvom slučaju, međutim, konačni ishod ovisit će o daljnjem sudjelovanju zaštićenog najmoprimca, jer će se druga mjera u konačnici primijeniti samo ako to on izričito zatraži.

Najveći prigovor ovakvom uređenju jest u tome što ono na prividan način rješava pitanje prava na dom, koje je apostrofirano kao odlučno u odluci Ustavnog suda. Sama formulacija iz čl. 17. st. 1. t. 3. ZNIP-a, prema kojoj se radi o „omogućavanju bivšem zaštićenom najmoprimcu ostvarenja prava na dom tako da se

118 V. čl. 31. st. 6. ZNIP-a.

119 V. čl. 31. st. 7. t. 1. ZNIP-a.

120 V. čl. 31. st. 7. t. 2. ZNIP-a.

121 V. čl. 31. st. 7. t. 3. ZNIP-a.

122 V. čl. 48. st. 2. ZNIP-a.

123 V. čl. 48. st. 1. ZNIP-a.

124 V. čl. 48. st. 3. ZNIP-a.

125 V. čl. 42. ZNIP-a.

126 V. čl. 13. st. 4. i 5. ZNIP-a.

127 V. čl. 43. st. 4. ZNIP-a.

useli u odgovarajući stan“ očita je kontradikcija, budući da je pravo na dom potpuno neodvojivo od konkretnog prostora na koji se odnosi. Dakle, „pravo na dom“ uopće nije „pravo na stanovanje“, odnosno pravo na neki dom, nego je riječ o pravu na poštovanje doma kao podvrste prava na privatnost. Dakle, interpretacija po kojoj bi se pravo na dom štitilo davanjem zamjenskog doma potpuno je suprotna biti doma kao takvog i zapravo je njegova negacija. Štoviše inzistiranje zakonskog teksta upravo na formulaciji koja uključuje pravo na dom upravo pokazuje (opravdanu) bojazan da se radi o izigravanju prava na dom.

Za razliku od druge i treće mjere, četvrta i peta mjera ne uključuju iseljenje. Te su mjere zapravo najviše prilagođene punoj zaštiti prava na poštovanje doma, jer zaštićeni najmoprimac ostaje u posjedu stana na kojem je ostvarivao zaštićeni najam te stječe pravo povlaštenog otkupa. Četvrta i peta mjera razlikuju se u posljedicama za vlasnika – obje su dobrovoljne,¹²⁸ ali četvrta uključuje zamjenu, a peta kupoprodaju. Četvrta programska mjera predstavlja sklapanje ugovora između vlasnika stana i Republike Hrvatske o zamjeni stanova, pri čemu vlasnik stječe pravo vlasništva na nekretninama u dotadašnjem vlasništvu Republike Hrvatske, a Republika Hrvatska pravo vlasništva na stanu na kojem postoji pretvorbeni teret zaštićenog najma, uz omogućavanje dotadašnjem zaštićenom najmoprimcu ostvarenja prava na dom putem priznanja prava povlaštenog otkupa tog stana od Republike Hrvatske po cijeni koja se utvrđuje prema posebnoj formuli propisanoj ZNIP-om.¹²⁹ Peta programska mjera uključuje sklapanje ugovora o kupoprodaji stana između vlasnika stana i Republike Hrvatske pod tržišnim uvjetima, uz omogućavanje dotadašnjem zaštićenom najmoprimcu ostvarenja prava na dom tako da mu se prizna pravo otkupa tog stana od Republike Hrvatske po cijeni koja se utvrđuje prema posebnoj formuli propisanoj ZNIP-om.¹³⁰

U obje situacije provodi se u prvoj fazi procjena vrijednosti putem stalnog sudskog vještaka, bilo radi utvrđivanja kupoprodajne cijene¹³¹, bilo radi utvrđivanja razlike u vrijednosti u okviru zamjene, koju je potrebno isplatiti ili primiti od vlasnika.¹³² Prilikom provedbe ovih mjera održavaju se obvezni provedbeni sastanci.¹³³ Republika Hrvatska i vlasnik sklapaju ugovor o kupoprodaji stana, odnosno ugovor o zamjeni stanova te provode primopredaju stanova, odnosno stana što je prije moguće, a najkasnije u roku od šest mjeseci od dana održavanja prvog sastanka.¹³⁴

U drugoj fazi, nakon uknjižbe vlasništva Republike, sklapa se ugovor o

128 V. čl. 34. st. 1. ZNIP-a.

129 V. čl. 17. st. 1. t. 4. ZNIP-a.

130 V. čl. 17. st. 1. t. 5. ZNIP-a.

131 V. čl. 34. st. 5. ZNIP-a.

132 V. čl. 34. st. 4. i 7. ZNIP-a. Vlasnik ima pravo odustati od četvrte odnosno pete programske mjere ako nije zadovoljan ponudom koju mu je dala Republika Hrvatska, a koja se temelji na procjeni stalnog sudskog vještaka ovlaštenog za procjenu vrijednosti nekretnina. V. čl. 39. st. 1. ZNIP-a.

133 V. čl. 35. ZNIP-a.

134 V. čl. 36. st. 1. ZNIP-a.

kupoprodaji stana između zaštićenog najmoprimca i Republike.¹³⁵ Kupoprodajna cijena određuje se na temelju etalonske cijene građenja uz povećanje odnosno smanjenje primjenom koeficijenta položaja i geografske lokacije.¹³⁶ Za razliku od situacije otkupa odgovarajućeg stana, prema čl. 31. ZNIP-a, u slučaju ovih mjera stan može prelaziti površinu od 65 m², odnosno odgovarajućeg stana, u kojem se slučaju prodajna cijena utvrđuje zasebno za površinu do 65 m², odnosno odgovarajuću površinu (pri čemu se primjenjuje povlaštena formula) i za površinu preko te kvadrature (pri čemu se primjenjuje tržišna vrijednost).¹³⁷ Pravila o obročnoj otplati, popustima i založnom pravu su ista kao i ona iz čl. 28. ZNIP-a.¹³⁸

Premda ZNIP ne predviđa mogućnost daljnjeg najma, već samo prodaju kao programsku mjeru, najam je ipak moguć u situacijama kada zaštićeni najmoprimac naknadno odustane od kupoprodaje (otkupa), nakon što je Republika već stekla vlasništvo stana. U tom slučaju, bilo da se radi o četvrtoj ili petoj mjeri, zaštićeni je najmoprimac dužan „do sklapanja ugovora o kupoprodaji“ Republici plaćati najamninu koja odgovara iznosu u visini od 50 % prosječne najamnine za takav stan.¹³⁹

4.2. Ustavnosudska ocjena reforme

Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-1477/2024 od 8. listopada 2024. nije prihvaćen prijedlog za pokretanje postupka ocjene ustavnosti ZNIP-a. Premda se radi o opsežnoj odluci, obrazloženje ne sadrži značajniju analizu ustavnopravnih pitanja, već se svodi na navode da „Ustavni sud ne nalazi da bi predlagatelj iznio ustavnopravno relevantnu argumentaciju koja bi dovodila u pitanje suglasnost s Ustavom osporenog Zakona o načinu izvršenja.“¹⁴⁰ Jedino je navedeno, pozivajući se pritom na raniju svoju odluku, da su zaštićeni najmoprimci ranije bili „stavljani u lošiji položaj odnosno da je teret ispunjavanja pozitivne obveze države prema vlasnicima stanova država *de facto* prebacila gotovo isključivo na zaštićene najmoprimce, što nije razmjerno i ne uspostavlja očekivanu pravičnu ravnotežu među suprotstavljenim interesima dviju skupina o kojima je riječ“, ali da je, suprotno tome, ZNIP-om „država, u skladu s duhom navedene ustavnosudske odluke, preuzima teret ispunjavanja svojih pozitivnih obveza na način koji tu do sada nepostignutu ravnotežu doista nastoji uspostaviti.“¹⁴¹

Ustavni sud, dakle, bitnu razliku vidi, čini se, u tome što je u novom sustavu omogućeno više različitih mjera, od kojih neke ne uključuju iseljenje zaštićenog najmoprimca, već mu omogućavaju posjed i vlasništvo spornog stana. Ovakvo stajalište nije osobito uvjerljivo, s obzirom na činjenicu da je iseljenje zaštićenog najmoprimca i dalje primarno rješenje koje se primjenjuje u slučaju nedostatka

135 V. čl. 37. st. 1. ZNIP-a.

136 V. čl. 38. ZNIP-a.

137 V. čl. 38. st. 4. i 5. ZNIP-a.

138 V. čl. 38. st. 6-9. ZNIP-a.

139 V. čl. 37. st. 3. ZNIP-a.

140 Ustavni sud, br. U-I-1477/2024, t. 20.

141 Ustavni sud, br. U-I-1477/2024, t. 17.

sporazuma, čime zaštićeni najmoprimac gubi dom. Dakle, u kontekstu prava na dom, kako je ono postavljeno odlukom Ustavnog suda iz 2021. godine, reformirano uređenje ne donosi njegovu zaštitu protiv volje vlasnika, jer je dobrovoljno iseljenje uvijek bilo moguće. Bitna razlika u odnosu na ranije pokušaje sastoji se u tome da je zaštićeni najmoprimac sada znatno (imovinskopravno) motiviran da prihvati iseljenje, u zamjenu za isplatu, odnosno drugi odgovarajući stan s mogućnošću povlaštenog otkupa. To je nesporno kvalitetno rješenje u smislu rješenja problema sukoba između zaštićenih najmoprimaca i vlasnika, ali ono ne štiti dom, nego dio imovinskopravne vrijednosti stana koji je do iseljenja bio dom. To je, čini se, dovoljno, prema najnovijoj ustavnosudskoj analizi, da se pravo na dom ne samo ograniči već i oduzme. To ujedno i pokazuje koliko je pogrešna analiza problema zaštićenog najma kroz prizmu prava na dom. Alternativna analiza, koja bi pravo zaštićenog najmoprimca tumačila kao svako drugo imovinsko pravo zaštićeno ustavom kroz jamstvo vlasništva, mnogo bi jednostavnije odgovorila na pitanje ustavnopravne opravdanosti reformiranog sustava s višestrukim mjerama, jer bi se iseljenje uz naknadu u novcu, odnosno u zamjenskom najmu vrlo jednostavno uklopilo u ustavnopravno prihvatljiva ograničenja ili oduzimanje vlasništva.

5. VLASNIŠTVO, PRAVO NA POŠTOVANJE DOMA I ODRŽIVO STANOVANJE U KONTEKSTU ZAŠTIĆENOG NAJMA BIVŠIH NOSITELJA STANARSKOG PRAVA

Tema ovog zbornika odnosi se na pravo na zdrav okoliš, pa se i pitanje zaštićenog najma bivših nositelja stanarskog prava treba kontekstualizirati u tom smislu. U području stambenih odnosa danas je svakako jedan od sve važnijih zahtjeva onaj za održivim stanovanjem. Održivo stanovanje uključuje projektiranje i građenje sa svrhom smanjenja negativnih ekoloških, socijalnih i ekonomskih učinaka zgrada.¹⁴² Važne karakteristike uključuju upotrebu održivih, netoksičnih i recikliranih materijala u građenju, upotrebu obnovljivih izvora energije (npr. solarnih panela), smanjenje potrošnje vode, smanjenu proizvodnju otpada, poboljšanje izolacije, poboljšanje sustava grijanja i hlađenja i dr.¹⁴³ Održivo stanovanje ima izravne učinke na kvalitetu života i zdravlje stanara, što upućuje na to da se njegovom zaštitom ne štiti samo pravo na zdrav okoliš nego i pravo na zdrav život zajamčeno čl. 70. Ustava.

Održivo stanovanje, međutim, može imati i neizravne posljedice na uređenje stambenih odnosa. Pitanje pravnog položaja zaštićenog najmoprimca možda se u posljednjoj reformi moglo riješiti i na način koji bi više odgovarao zahtjevima održivog stanovanja. Klasični model neograničenog vlasništva, koji je u konkretnom

142 V. Amusaed, Amjad, Almssad, Assad (ur.), *Sustainable Housing*, Intech open, London, 2022., str. 2.

143 V. Moore, Trivess, Doyon, Andréanne, *A Transition to Sustainable Housing*, Springer, Singapur, 2023.; Keena, Naomi, Friedman, Avi, *Sustainable Housing in a Circular Economy*, Routledge, London, 2024.; Olanrewaju, Abdullateef, Shari, Zalina, Gou, Zhonghua, *Greening affordable housing*, Routledge, London, 2021.; Edwards, Brian, Turrent, David (ur.), *Sustainable Housing, Principles and Practice*, Taylor & Francis, London, 2000.

slučaju primijenjen, a koji se ogleda u izboru mjere iseljenja kao primarne, svakako je u sukobu s konceptom održivog stanovanja, koji zahtijeva učinkovitu iskorištenost stambenog prostora. U situaciji u kojoj se stan predaje u posjed vlasniku koji ima riješeno stambeno pitanje, i to bez obveze da u njemu itko stanuje (doduše, uz poticaj kroz novi porezni model), takav stan može predstavljati neiskorišten prostor, što ne pridonosi održivom stanovanju, pa je jedna mogućnost bila upravo propisivanje obveze (nečijeg) stanovanja.

Moguće je bilo propisati i posebne obveze ili ograničenja po uzoru na tzv. zelene najmove.¹⁴⁴ To su ugovori o najmu koji sadržavaju „zelene klauzule“, kojima je zajedničko postizanje određenih okolišnih standarda. I najmoprimac i najmodavac obvezuju se posebnim klauzulama na određeno ponašanje ili određene ciljeve kojima se postiže održivo stanovanje, npr. u odnosu na potrošnju električne energije ili vode, smanjenje otpada, ulaganjima u infrastrukturu (sustave grijanja i hlađenja) ili izolaciju itd. Postoje vrlo različiti modeli, primjerice, na strani vlasnika, bilo je moguće propisati da je predaja u posjed povezana s obvezom vlasnika da poduzme određene mjere tranzicije prema održivom stanovanju. Poznati su i modeli koji općenito ograničavaju mogućnost najma ili prodaje ako stan ne zadovoljava određeni stupanj energetske efikasnosti.¹⁴⁵ Bilo je također moguće propisati tržišnu ili čak povišenu najamninu pod uvjetom poduzimanja mjera tranzicije prema održivom stanovanju, dok je na strani zaštićenog najmoprimca bilo moguće propisati sniženu (netržišnu) zaštićenu najamninu pod uvjetom poduzimanja odgovarajućih mjera tranzicije prema održivom stanovanju. Isto tako, bilo je moguće propisati i gubitak zaštite od iseljenja u slučaju nepoštovanja tih obveza, čak i zaštitu od iseljenja vezati uz poduzimanje mjera tranzicije prema održivom stanovanju. Promatrane konkretne mjere iz ZNIP-a – mjera iseljenja i isplate, kao i mjere iseljenja i zamjenskog stana – ni na koji način nisu povezane uz koncept održivog stanovanja, iako su te mjere mogle biti kombinirane s tranzicijom prema održivom stanovanju na način da se npr. iznos isplate ili visina popusta kod otkupa veže uz poduzete mjere tranzicije. Mjere koje ne uključuju iseljenje (mjere zamjene i prodaje stana) također nisu uzele u obzir tranziciju prema održivom stanovanju, premda su mogle i na strani vlasnika i na strani zaštićenog najmoprimca propisati odgovarajuće obveze ili vezane popuste.

Uključivanjem takvih intervencija u reformirani model priznala bi se šira i

144 V. Tosun, Zulfukar, *Nachhaltigkeitsklauseln für Mietverträge, Green-Lease-Verträge schnell und effektiv umsetzen*, Springer, Wiesbaden, 2024.; Bright, Susan, Dixie, Hannah, *Evidence of Green Leases in England and Wales*, *International Journal of Law in the Built Environment*, vol. 6, br. 1/2(2014), str. 6-20; Christensen, Sharon, Duncan, William, *Green leases: becoming a reality*, *Australian Property Law Journal*, vol. 19, br. 1(2010), str. 1-11; Kaplow, Stuart, *Does a green building need a green lease*, *University of Baltimore Law Review*, vol. 38, br. 3(2009), str. 375-409; Ástmarsson, Björn, Jensen, Per Anker, Maslesa, Esmir, *Sustainable renovation of residential buildings and the landlord/tenant dilemma*, *Energy Policy*, vol. 63 (2013), str. 355-362.

145 V. Moore, T., Doyon, A., op. cit., str. 243. V. npr. najnoviji francuski zakon, čl. 3. *Loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale*, koji propisuje minimalne energetske uvjete koje stan za kratkoročni najam mora ispunjavati.

nova dimenzija problema stanovanja i stambenih odnosa, a to je ona okolišna. Pitanje sudjelovanja u energetske tranziciji, odnosno tranziciji prema održivom stanovanju izravno pogađa i vlasnike nekretnina i najamoprimce, neovisno o postojanju odnosa zaštićenog najma. Međutim, upravo je zaštićeni najam bio predmetom reforme, pa su i instrumenti zelene politike mogli biti iskorišteni za rješavanje ovog specifičnog stambenog pitanja.

Sa stajališta ustavnog i konvencijskog prava, spomenute i slične intervencije otvaraju, naravno, pitanje dopuštenosti ograničenja prava vlasništva, a eventualno i ograničenja prava na dom. U takvoj raspravi, međutim, pravo vlasništva ne bi bilo suprotstavljeno pravu na dom, već pravu na zdrav život i zdrav okoliš zajamčenim čl. 70. Ustava i čl. 8. Konvencije. U svakom slučaju, ova ograničenja morala bi biti dizajnirana tako da su proporcionalna cilju koji se želi postići (održivom stanovanju). S druge strane, također je jasno da osim prava vlasništva, prava na dom i prava na okoliš, postoji i potreba za priuštivim stanovanjem. Iako priuštivo stanovanje nije ustavno ili konvencijsko pravo, ono predstavlja sastavni dio moderne stambene politike. Često je dovedeno u opreku s održivim stanovanjem, jer je u pravilu početno skuplje, premda dugoročno jeftinije. Pomirenje ova dva zahtjeva, međutim, nije nemoguće.¹⁴⁶ U okviru ovog rada svakako nije bilo moguće detaljno analizirati različite modele priuštivog stanovanja, no očito je da je zaštićeni najam bio jedan oblik priuštivog stanovanja. Problem tog modela bio je u tome što se on nije temeljio na politici priuštivog stanovanja, već na priznavanju prava na gotovo besplatno stanovanje utemeljeno na ideji naslijeđenog stanarskog prava i nepovredivog prava na dom. Takav je model bio suviše ekstremna da bi mogao opstati, zbog čega je došlo do reforme.

Međutim, upravo zbog toga potrebno je uočiti da postojanje i napuštanje tog modela nije razlog za napuštanje priuštivog stanovanja općenito. ZNS sadrži opća pravila o zaštićenim najamnicima i zaštiti od otkaza (iseljenja), koja su sva namijenjena strogo određenim (relativno uskim) kategorijama osoba, dok je priuštivo stanovanje model koji je potreban i često prisutan na široj razini. Stoga je razumno očekivati da će buduće izmjene stambenog zakonodavstva daleko detaljnije i ozbiljnije pristupiti ovoj temi.

6. ZAKLJUČAK

Najnovija reforma zaštićenog najma nasljednika socijalističkog stanarskog prava u Republici Hrvatskoj svakako je dobrodošla reakcija zakonodavca, ne samo na dugogodišnji sukob između vlasnika i zaštićenih najamoprimaca već i na odluke visokih sudova koje su dale određene, premda ne naročito precizne smjernice. Problem zaštićenog najma kao instituta rezultat je socijalističkog nasljeđa koje je dovelo do svojevrsnog ekstrema, u kojem su zaštićeni najamoprimci ne samo dobili

¹⁴⁶ V. Silva, Luiz Paulo, Najjar, Mohammad, da Costa, Bruno, Amario, Mayara, Vasco, Diego, Haddad, Assed, *Sustainable Affordable Housing: State-of-the-Art and Future Perspectives*, Sustainability, vol. 16, br. 10(2024), 4187; Boyack, Andrea, *Sustainable affordable housing*, Arizona State Law Journal, vol. 50 (2018), str. 455-496.

pravo da stanuju u tuđoj nekretnini već i da to pravo imaju praktički besplatno. Stoga je logično da je prilikom analize problema odnosa zaštićenih najamoprimaca i vlasnika Europski sud u odluci *Statileo* utvrdio povredu prava vlasništva, imajući u vidu prvenstveno visinu zaštićenih najamnina. Zakonodavni odgovor na ovaj problem bio je, međutim, ne samo u povišenju najamnina na tržišne već i u gubitku zaštite od iseljenja – što je predstavljalo drugu krajnost i ekstremnu interpretaciju konvencijskih zahtjeva, čime se nisu, čini se, uvažila suptilnija rješenja (npr. u vidu samo djelomično sniženih najamnina uz zadržavanje zaštite od otkaza), što je u konačnici rezultiralo ukidanjem od Ustavnog suda. Ustavni je sud u svojoj odluci, međutim, povredu našao u pravu na poštovanje doma, dok povredu prava vlasništva nije našao jer, suprotno svojoj ustaljenoj praksi, nije prihvatio da bi zaštićeni najamoprincipi imali bilo kakvo pravo koje bi se imalo smatrati vlasništvom u ustavnopravnom smislu. Takvo je shvaćanje, osim što očito suprotno ustavnopravnom pojmu vlasništva, značajno otežalo zakonodavcu modalitete reforme jer je, štiteći pravo na dom, praktički onemogućilo iseljenje. Zakonodavac je u najnovijoj reformi, naizgled prihvaćajući zaštitu prava na dom, predvidio iseljenje iz tog doma kao primarnu mjeru, dok se sada pravo na dom ostvaruje nekim novim domom ili novčanom naknadom, što je očito suprotno samom pojmu doma. To ujedno pokazuje i da se zapravo radi o pravu vlasništva u ustavnopravnom smislu, čija se povreda naknađuje u novcu ili na drugi odgovarajući (imovinskopravni) način. Ustavni je sud, čini se, to prihvatio, očito reterirajući od svojeg ranijeg stajališta, čime smo došli u poziciju u kakvoj bismo bili i da je takva reforma učinjena u blažoj varijanti davno ili da su predviđeni spomenuti drugi proporcionalni modeli. Nažalost, predviđeni modeli nisu uzeli u obzir potrebe održivog stanovanja, pa u tom smislu predstavljaju jednu propuštenu šansu. Ostaje se nadati da će se u nadolazećoj reformi stambenog prava ta dimenzija ipak uzeti u obzir.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Amusaed, Amjad, Almssad, Assad (ur.), *Sustainable Housing*, Intech open, London, 2022.
2. Åstmarsson, Björn, Jensen, Per Anker, Maslesa, Esmir, *Sustainable renovation of residential buildings and the landlord/tenant dilemma*, Energy Policy, vol. 63 (2013), str. 355-362.
3. Barbić, Jakša, (ur.), *Pravo na dom*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2016.
4. Been, Vicki, Ellen, Ingrid Gould, House, Sophia, *Laboratories of regulation: understanding the diversity of rent regulation laws*, Fordham Urban Law Journal, vol. 46 (2019), str. 1041-1079.
5. Boyack, Andrea, *Sustainable affordable housing*, Arizona State Law Journal, vol. 50 (2018), str. 455-496.
6. Brežanski, Jasna, *Najam stana – položaj zaštićenog najamoprincipa: s osvrtom na predložene izmjene i dopune Zakona o najmu stana*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 25, br. 1(2004), str. 481-521.
7. Bright, Susan, Dixie, Hannah, *Evidence of Green Leases in England and Wales*,

- International Journal of Law in the Built Environment, vol. 6, br. 1/2(2014), str. 6-20.
8. Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić Gabrijelela, *Odnos zaštićenih najmoprimaca i vlasnika stanova u Republici Hrvatskoj – ususret predloženim izmjenama Zakona o najmu stanova*, Zbornik radova XVI. međunarodnog savjetovanja, Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i prakse, Mostar 22. i 23. lipnja 2018., vol. 16 (2018), str. 105-130.
9. Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijelela, Marochini Zrinski, Maša, *Zaštićeni najmoprimci: jučer, danas, sutra (i vice versa?)*, Zbornik radova XXI. međunarodnog savjetovanja, Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, Mostar, vol. 21 (2024), str. 22-42.
10. Christensen, Sharon, Duncan, William, *Green leases: becoming a reality*, Australian Property Law Journal, vol. 19, br. 1(2010), str. 1-11.
11. Edwards, Brian, Turrent, David (ur.), *Sustainable Housing, Principles and Practice*, Taylor & Francis, London, 2000.
12. Epstein, Richard A., *Rent control and the theory of efficient regulation*, Brooklyn Law Review, vol. 54 (1988), str. 741-774.
13. Fogelson, Robert M., *The Great Rent Wars*, Yale University Press, New Haven, 2013.
14. Hohmann, Jessie, *The right to housing: Law, concepts, possibilities*, Bloomsbury Publishing, Oxford, Portland (Oregon), 2013.
15. Kaplow, Stuart, *Does a green building need a green lease*, University of Baltimore Law Review, vol. 38, br. 3(2009), str. 375-409.
16. Keena, Naomi, Friedman, Avi, *Sustainable Housing in a Circular Economy*, Routledge, London, 2024.
17. Kenna, Padraic, Simón□Moreno, Héctor, *Towards a common standard of protection of the right to housing in Europe through the charter of fundamental rights*, European Law Journal, vol. 25, br. 6(2019), str. 608-622.
18. Kettunen, Hanna, Ruonavaara, Hannu, *Rent regulation in 21st century Europe. Comparative perspectives*, Housing Studies, vol. 36, br. 9(2021), str. 1446-1468.
19. Lind, Hans, *Rent regulation: A conceptual and comparative analysis*, European Journal of Housing Policy, vol. 1, br. 1(2001), str. 41-57.
20. Marković, Sandra, Trgovac, Sanja, *Promjene u zakonodavstvu i praksi nakon presude Statileo protiv Hrvatske*, u: Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse: građansko, trgovačko, radno i procesno pravo u praksi: godišnjak – 31, (ur.) Sessa, Đuro, Organizator, Zagreb, 2024., str. 351-384.
21. Marsh, Alex, Gibb, Kenneth, Soaita, Adriana Mihaela, *Rent regulation: Unpacking the debates*, International Journal of Housing Policy, vol. 23, br. 4(2023), str. 734-757.
22. Mihelčić, Gabrijelela, Marochini Zrinski, Maša, *Od predmeta Statileo do predmeta Arambašin i Hegediš – nekoliko riječi o zaštićenom najmu*, u: Zbornik radova s VIII. međunarodnog savjetovanja Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća, (ur.) Šago, Dinka, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2022., str. 77-108.
23. Mihelčić, Gabrijelela, Marochini Zrinski, Maša, Šantek, Renata, *Od predmeta McCann do predmeta F.J.M. – razmjernost i pravo na poštovanje doma kod prisilnog namirenja stvarnopravno osiguranih tražbina iz nekretnine*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 41, br. 1(2020), str. 113-130.
24. Mikkola, Matti, *Housing as a human right in Europe*, European journal of social security, vol. 10, br. 3(2008), str. 249-294
25. Moore, Trivess, Doyon, Andréanne, *A Transition to Sustainable Housing*, Springer, Singapur, 2023.
26. Olanrewaju, Abdullateef, Shari, Zalina, Gou, Zhonghua, *Greening affordable housing*, Routledge, London, 2021.
27. Radolović, Aldo, *Odnos građanskopravne osnove za korištenje stana i ustavno-konvencijska prava za zaštitu doma*, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, vol. 36, br.

- 1(2015), str. 109-124.
28. Silva, Luiz Paulo, Najjar, Mohammad, da Costa, Bruno, Amario, Mayara, Vasco, Diego, Haddad, Assed, *Sustainable Affordable Housing: State-of-the-Art and Future Perspectives*, Sustainability, vol. 16, br. 10(2024), str. 4187.
 29. Smith, William, Teitz, Michael, *Rent Control in North America and Four European Countries: Regulation and the Rental Housing Market*, Routledge, New York, 1998.
 30. Smith, William, Teitz, Michael, *Rent Control in North America and Four European Countries: Regulation and the Rental Housing Market*, Routledge, New York, 1998.
 31. Šeparović, Miroslav, Bagić, Snježana, *Suprotstavljena prava u najmu stanova: kako do rješenja?*, u: Liber amicorum Mladen Žuvela: život posvećen vladavini prava, (ur.) Josipović, Tatjana, Špoljarić, Danko, Organizator, Zagreb, 2022., str. 177-201.
 32. Tosun, Zulfukar, *Nachhaltigkeitsklauseln für Mietverträge, Green-Lease-Verträge schnell und effektiv umsetzen*, Springer, Wiesbaden, 2024.
 33. Tumbri, Tanja, *Stanarsko pravo u zakonodavstvu, praksi i teoriji*, Narodne novine, Zagreb, 1991.

Pravni izvori

1. *Loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale*
2. Odluka o donošenju Programa mjera za izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 153/24.
3. Pravilnik o registru stanova u privatnom vlasništvu u kojima žive zaštićeni najmoprimci, Narodne novine, br. 47/24.
4. Uredba o upravljanju stambenim zgradama, Službeni list FNRJ, br. 52/52., 29/54.
5. Uredba o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine, Narodne novine, br. 40/97., 117/05.
6. Ustav SFRJ, Službeni list SFRJ, br. 9/74.
7. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o najmu stanova, Narodne novine, br. 68/18.
8. Zakon o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr., Narodne novine, br. 36/24.
9. Zakon o najmu stanova, Narodne novine, br. 91/96., 48/98., 66/98., 22/06., 68/18., 105/20., 36/24.
10. Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, Narodne novine, br. 92/96., 92/99., 39/99., 42/99., 43/00., 131/00., 27/01., 34/01., 65/01., 118/01., 80/02., 81/02., 98/19.
11. Zakon o stambenim odnosima, Narodne novine, br. 51/85., 42/86.
12. Zakon o stambenim odnosima, Službeni list FNRJ, br. 16/59.

Sudska praksa:

1. Europski sud za ljudska prava, *Arambašin protiv Hrvatske*, zahtjevi broj 48981/17 i 49727/17, presuda od 23. lipnja 2022.
2. Europski sud za ljudska prava, *Bego i drugi protiv Hrvatske*, zahtjevi broj 35444/12 i dr., presuda od 15. studenoga 2016.
3. Europski sud za ljudska prava, *Gošović protiv Hrvatske*, zahtjev broj 37006/13, presuda od 4. travnja 2017.
4. Europski sud za ljudska prava, *Hegediš protiv Hrvatske*, zahtjev broj 41306/18, presuda od 23. lipnja 2022.
5. Europski sud za ljudska prava, *Mirošević-Anzulović protiv Hrvatske*, zahtjev broj 25815/14, presuda od 4. listopada 2016.
6. Europski sud za ljudska prava, *Skelin Hrvoj i Đuričić protiv Hrvatske*, zahtjevi broj

- 23414/15 i 52161/15, presuda od 10. lipnja 2021.
7. Europski sud za ljudska prava, *Statileo protiv Hrvatske*, zahtjev br. 12027/10, presuda od 10. srpnja 2014.
 8. Europski sud za ljudska prava, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz and others v. Switzerland*, zahtjev br. 53600/20, presuda od 9. travnja 2024.
 9. Ustavni sud, br. U-I-1477/2024 od 8. listopada 2024.
 10. Ustavni sud, br. U-I-3242/2018 od 14. rujna 2020.
 11. Ustavni sud, br. U-I-408/1998 od 11. lipnja 1998.
 12. Ustavni sud, br. U-III-476/2000 od 14. lipnja 2000.
 13. Ustavni sud, br. U-III-551/1999 od 25. svibnja 2000.
 14. Ustavni sud, br. U-III-661/1999 od 13. ožujka 2000.
 15. Ustavni sud, br. U-III-72/1995 od 11. travnja 2000.
 16. Ustavni sud, br. U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009.
 17. VSRH, Rev 1104/2018-3, presuda od 22. siječnja 2019.
 18. VSRH, Rev 2364/2016-3, presuda od 19. prosinca 2018.

Mrežni izvori:

1. European Economic and Social Committee, Study on „Affordable Sustainable Housing in the EU“, 2025., <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/affordable-sustainable-housing-eu> (pristup 29. travnja 2025.)
2. Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine. Prijavljeno 2158 nekretnina u Registar stanova u privatnom vlasništvu u kojima žive zaštićeni najmoprimci. <https://mpgi.gov.hr/vijesti-8/prijavljeno-2158-nekretnina-u-registar-stanova-u-privatnom-vlasnistvu-u-kojima-zive-zasticeni-najmoprimci/17959> (pristup 22. listopada 2024.)
3. Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine. Javni poziv za prijavu u Registar stanova u privatnom vlasništvu u kojima žive zaštićeni najmoprimci. <https://mpgi.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-50/programi-stambenog-zbrinjavanja/najam-stanova-zasticeni-najmoprimci/javni-poziv-za-prijavu-u-registar-stanova-u-privatnom-vlasnistvu-u-kojima-zive-zasticeni-najmoprimci/17584> (pristup 24. travnja 2024.)
4. Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine. <https://mpgi.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-50/programi-stambenog-zbrinjavanja/najam-stanova-zasticeni-najmoprimci/8271> (pristup 23. kolovoza 2024.)
5. Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. Registar zaštićenih najmoprimaca. <https://info.mpgi.hr/> (pristup 22. listopada 2024.)

Hano Ernst*

Summary

REFORM OF PROTECTED TENANCY AND SUSTAINABLE HOUSING IN CROATIA

The issue of sustainable housing is one of the key questions and objectives of modern housing policy, and protected tenancy is a legal doctrine frequently employed as an instrument of such policy. In Croatia, however, protected tenancy most often appears as a remnant of tenancy relationships originating in the socialist era, which, due to their extreme characteristics, have raised constitutional and ECHR-related concerns. This paper analyzes the position of former holders of tenancy rights up to the most recent reform, including the historical genesis of the problem from the post-war period to the mid-1990s, the legislative framework under the Residential Leases Act, and the problematic aspects of that framework in the context of the Statileo case and other proceedings before the ECHR. The paper examines the failed 2018 reform of protected tenancy paying particular attention to the causes of its failure in light of the 2020 decision of the Constitutional Court, which found it unconstitutional. The paper also addresses the latest reform of protected tenancy, including the array of policy measures now available to landlords and protected tenants, as well as the most recent ruling of the Constitutional Court affirming the constitutionality of the reform. Finally, the paper discusses the interplay between the right to property, the right to respect for the home, and the requirements of sustainable housing in the context of protected tenancy of former tenancy-right holders, offering examples of models compatible with the sustainable housing.

Keywords: *protected tenancy, sustainable housing, right to home, tenancy right*

* Hano Ernst, Ph. D., Full Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, hano.ernst@pravo.unizg.hr, ORCID ID: orcid.org/0000-0001-8380-9945.

PRAVO NA ZDRAV ŽIVOT – PRITUŽBE GRAĐANA U VEZI ZAŠTITOM OD NEIONIZIRAJUĆEG ZRAČENJA*

Prof. dr. sc. Dinka Šago**

UDK 342.7:349.6
Ur.: 14. siječnja 2025.
Pr.: 10. ožujka 2025.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

U posljednje vrijeme svjedočimo svojevrsnoj ekspanziji razvoja i korištenja izvora neionizirajućeg zračenja na globalnoj razini. Izloženost stanovništva neionizirajućem zračenju nemoguće je potpuno izbjeći jer je teško zamisliti suvremeni način života bez uređaja koji, s jedne strane, olakšavaju svakodnevne aktivnosti, a s druge strane emitiraju neionizirajuće zračenje. U ovom će se radu osvrnuti na zakonodavni okvir zaštite od neionizirajućeg zračenja u Republici Hrvatskoj te na sustav kontrole koji mora biti proveden prije postavljanja izvora elektromagnetskog polja, nakon njegovog puštanja u rad, kao i kroz redovne nadzore tijekom njegova rada. Također, svjedoci smo i relativno čestih pritužbi građana nadležnim tijelima i prosvjeda građana zbog postavljanja baznih stanica mobilnih operatera u naseljenim područjima zbog bojazni od njihova štetnog utjecaja na zdravlje ljudi.

Ključne riječi: *okoliš, ljudsko zdravlje, neionizirajuće zračenje, pritužbe.*

1. UVOD

Tijekom posljednjih godina došlo je do intenzivnog razvoja bežičnih komunikacijskih mreža te tržišnog natjecanja u uvođenju novih mobilnih usluga, koje zahtijevaju sve veće brzine prijenosa podataka, a time i do značajnog porasta broja korisničkih uređaja mobilne telefonije.¹ Sve to posljedično dovodi do

* Ovaj rad financiran je u okviru projekta Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu pod br. 2. „Građansko procesno pravo Republike Hrvatske – postojeće stanje i tendencije u budućnosti (GPP-HR)“.

** Dr. sc. Dinka Šago, redovna profesorica, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, dinka.sago@pravst.hr, ORCID: orcid.org/0000-0002-2957-2761.

1 Ukupna ulaganja na tržištu elektroničkih komunikacija u 2023. porasla su 27 %, a ulaganja u VHCN mreže više od 13 % u odnosu na 2022. godinu. Na kraju 2023. godine 39 % priključaka širokopojsnog pristupa internetu realizirano je putem VHCN mreža, što je porast veći od 16 % u odnosu na kraj 2022. godine. Vidi u: Godišnje izvješće o radu Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti za 2023. godinu, str. 9., dostupno na: <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/godisnje-izvjesce-o-raduhrvatske-regulatorne-agencije-za-mrezne-djelatnosti-za->

povećanja kontinuirane i dugotrajne izloženosti stanovništva radiofrekvencijom elektromagnetskom zračenju. Neionizirajuće zračenje koristi se u medicini za brojne dijagnostičke, terapijske i druge svrhe, a područja primjene svakodnevno se proširuju.² Međutim, u ovom radu osvrnut će se isključivo na neionizirajuće zračenje baznih stanica mobilnih teleoperatora postavljenih u okolišu. Zaštita od neionizirajućeg zračenja u Republici Hrvatskoj nije uređena Zakonom o zaštiti okoliša³, premda se izvori neionizirajućeg zračenja mogu nalaziti i u okolišu, već posebnim propisima – Zakonom o zaštiti od neionizirajućih zračenja (u daljnjem tekstu: ZZNZ)⁴ i Pravilnikom o zaštiti od elektromagnetskih polja.⁵ Neionizirajuća zračenja obuhvaćaju elektromagnetska polja i elektromagnetske valove frekvencije niže od 3.000.000 GHz ili ultrazvuk frekvencije niže od 500 MHz, koji u međudjelovanju s tvarima ne stvaraju ione (članak 2. ZZNZ-a).⁶

ZZNZ određuje načela i mjere zaštite od neionizirajućeg zračenja te nadzor nad provedbom mjera zaštite. U skladu s njim, Pravilnik o zaštiti od elektromagnetskih polja propisuje dopuštene granične vrijednosti jakosti električnih, magnetskih i elektromagnetskih polja za profesionalno osoblje i za širu populaciju. Referentne razine koje propisuje taj Pravilnik niže su od zahtjeva Europske unije i to od 2 do 5 puta.⁷

2. ZAKONODAVNI OKVIR ZA POSTAVLJANJE BAZNIH STANICA

Za izgradnju i postavljanje baznih stanica nadležno je Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, koje regulira način postavljanja i ishođenja svih potrebnih dozvola na temelju Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima.⁸ Ishođenje potrebnih suglasnosti za postavljanja izvora elektromagnetskih polja nije u nadležnosti Ministarstva zdravstva. Ministarstvo zdravstva nadzire razine elektromagnetskih polja u okolici izvora elektromagnetskih polja te njihov utjecaj na zdravlje stanovništva.

Člankom 25. stavkom 2. Zakona o elektroničkim komunikacijama (u daljnjem tekstu: ZEK)⁹ propisano je načelo prema kojem se prilikom prostornog planiranja

31?t=149561&tid=212952 (15. prosinca 2024.).

2 Više u: Goldoni, J., *Zaštita od neionizirajućeg zračenja u medicini*, Arhiv za higijenu rada i toksikologiju, vol. 45, br. 2(1994), str. 175-187.

3 Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/13., 153/13., 78/15., 12/18., 118/18.

4 Zakon o zaštiti od neionizirajućih zračenja, Narodne novine, br. 91/10., 114/18.

5 Pravilnik o zaštiti od elektromagnetskih polja, Narodne novine, br. 146/14., 59/16., 31/19.

6 U neionizirajuća zračenja ubrajamo radiodifuzijsko razašiljanje (TV i radio), mobilne komunikacije (bazne stanice i mobilne uređaje), bežični LAN i *bluetooth*. Vidi u: Pejnović, Natalija, *Uticaj bežičnih tehnologija na ljudsko zdravlje*, Sigurnost, vol. 51, br. 3(2009), str. 261.

7 Mileusnić, Egon, *Izloženost ljudi elektromagnetskim poljima*, Energija, vol. 55, br. 5(2006), str. 573.

8 Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, Narodne novine, br. 112/17., 34/18., 36/19., 98/19., 31/20., 74/22., 155/23.

9 Zakon o elektroničkim komunikacijama, Narodne novine, br. 73/08., 90/11., 133/12., 80/13., 71/14., 72/17.

elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme mora uspostaviti ravnoteža između interesa razvoja elektroničke komunikacijske mreže i elektroničke komunikacijske infrastrukture, pri čemu se osobito moraju zadovoljiti zahtjevi zaštite ljudskog zdravlja, zaštite prostora i očuvanja okoliša.

U postupku donošenja dokumenata prostornog uređenja potrebno je pribaviti prethodno mišljenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti (u daljnjem tekstu: HAKOM), kojim se potvrđuje da dokument prostornog uređenja regulira gradnju elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme u skladu s navedenim načelom iz članka 25. stavka 2. ZEK-a. U skladu sa ZEK-om, operator pokretnih komunikacija obavezan je prije početka rada radijske postaje HAKOM-u prijaviti podatke o svakoj baznoj postaji, uključujući i antenske prihvate. HAKOM na temelju tih podataka te obavljenih izračuna odnosno mjerenja veličina elektromagnetskih polja provjerava usklađenost bazne postaje s dopuštenim razinama elektromagnetskih polja.

Građevinska inspekcija Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja kontinuirano provodi inspekcijski nadzor građenja baznih postaja na području cijele Republike Hrvatske. U skladu s odredbama Zakona o gradnji¹⁰ te Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima antenski stupovi i elektronička komunikacijska oprema, kao i antenski prihvat na postojećim građevinama (bazne postaje), mogu se graditi bez građevinske dozvole, ali na temelju glavnog projekta koji mora sadržavati sve potvrde i suglasnosti javnopravnih tijela. Republika Hrvatska jedina je država u Europskoj uniji u kojoj se antenski stupovi na tlu i antene na krovovima postavljaju bez građevinske i lokacijske dozvole (članak 4. podstavak 15. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima). Također, bez građevinske dozvole, u skladu s glavnim projektom, mogu se izvoditi i radovi na postojećoj građevini kojima se postavlja elektronička komunikacijska oprema (antenski prihvat) (članak 5. podstavak 7. Pravilnika jednostavnim i drugim građevinama i radovima).

Republika Hrvatska jedna je od četiri države u kojima nije obavezna javna rasprava niti informiranje lokalne zajednice o lokacijama baznih stanica mobilne telefonije.¹¹ U skladu s odredbom članka 136. Zakona o gradnji, za građenje antenskog stupa elektroničke komunikacijske opreme, uključujući i elektroničku komunikacijsku opremu, kao i za izvođenje radova na postojećoj građevini kojima se postavlja elektronička komunikacijska oprema (antenski prihvat), potrebno je ishoditi uporabnu dozvolu, s obzirom na to da se radi o građevinama i radovima na postojećoj građevini namijenjenima obavljanju djelatnosti.

Prilikom projektiranja i građenja investitori ne smiju projektirati, graditi niti postavljati bazne postaje ako to nije predviđeno prostornim planom ili je na drugi način protivno planu. Za korištenje bazne postaje mora se pribaviti uporabna dozvola. Uporabne dozvole za bazne postaje izdaje upravno tijelo Grada Zagreba, odnosno drugog velikog grada, dok ih na područjima izvan velikih gradova izdaje upravno

10 Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/13., 20/17., 39/19., 125/19.

11 Dostupno na: <https://www.huzez.hr/cinjenice-o-postavljanju-baznih-stanica-mobilne-telefonije-u-hrvatskoj/> (15. prosinca 2024.).

tijelo županije. Uporabna dozvola unosi se u Informacijski sustav prostornog uređenja te je vidljiva u sustavu. U skladu sa Zakonom o gradnji, izgrađena građevina može se početi koristiti tek nakon izdavanja uporabne dozvola, a korištenje građevine bez uporabne dozvole predstavlja prekršaj investitora, za što su propisane novčane kazne.

U ZZNZ-u pobliže se definira postojeća mjera smještaja izvora (članak 7. točka 7. ZZNZ-a), pri čemu se pridaje osobita važnost određivanju i poštivanju uvjeta smještaja izvora neionizirajućeg zračenja u prostoru, u skladu s načelom predostrožnosti. U tom smislu uvažavaju se preporuke iz Rezolucije Europskog parlamenta 2008/2211¹², kojom se traži da se, na temelju dogovora zainteresiranih strana – industrije, javne vlasti i udruga građana – odrede kriteriji za postavljanje izvora neionizirajućeg zračenja, kako bi se osiguralo da barem školske i predškolske ustanove, domovi umirovljenika i zdravstvene ustanove budu manje izložene, odnosno da se nalaze na posebno određenoj udaljenosti od izvora. Značajnim se smatra mjera redovnog provođenja edukacije i informiranja stanovništva, posebice djece i mladih, o mogućim i dokazanim štetnim učincima neionizirajućeg zračenja na zdravlje. Također, važna je i mjera označavanja izvora neionizirajućeg zračenja znakovima upozorenja u skladu s klasifikacijom potencijalne opasnosti, te obveza davanja uputa za ispravno korištenje prilikom stavljanja izvora u promet. Obveznici provedbe navedene mjere su Ministarstvo nadležno za zdravstvo te pravne i fizičke osobe koje stavljaju u promet izvore neionizirajućeg zračenja.

U podizanje svijesti stanovništva o mogućim štetnim učincima kontinuirane dugotrajne izloženosti neionizirajućem zračenju u svakodnevnoj uporabi, preciznije se definira i podjela područja izloženosti sa svrhom snižavanja dozvoljenih razina zračenja u prostorijama gdje borave posebno osjetljive skupine stanovništva: djeca, maloljetnici, trudnice, bolesnici i osobe koje su posebno osjetljive na elektromagnetska zračenja.¹³ Europsko vijeće 12. srpnja 1999. godine usvojilo je Preporuku 1999/519/EC¹⁴ u cilju preventivnog ograničenja izloženosti stanovništva elektromagnetskim poljima.¹⁵ Svrha tih preporuka jest utvrđivanje europskog okvira za nacionalne strategije i normi mjera zaštite kako bi se osigurala visoka razina zaštite radnika i stanovništva. Preporuke su utemeljene na smjernicama Međunarodnog povjerenstva za zaštitu od neionizirajućeg zračenja (ICNIRP) i znanstvenim spoznajama o toplinskim učincima kratkotrajne izloženosti ljudi neionizirajućem

12 European Parliament resolution of 2 April 2009 on health concerns associated with electromagnetic fields (2008/2211(INI)).

13 Tijekom posljednjih godina možemo svjedočiti i prosvjedima građana zbog postavljanja baznih stanica u blizini njihovog mjesta stanovanja ili radnog mjesta. Vidi primjerice dostupno na: <https://zdravlje.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1297/sanitarna-inspekcija/zastita-od-zracenja/regulativa-u-podrucju-zastite-od-elektromagnetskih-polja-u-republici-hrvatskoj/1779> (10. prosinca 2024.).

14 1999/519/EC: Council Recommendation of 12 July 1999 on the limitation of exposure of the general public to electromagnetic fields (0 Hz to 300 GHz), SL L 199, 30.7.1999., str. 59-70.

15 The Physiological and environmental effects of non-ionizing electromagnetic radiation, Chambers G, Directorate General for Research Directorate A – Ecological Footprinting, STOA Panel. Luxembourg: European Parliament; 2001. Dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/DG-4-JOIN_ET\(2001\)297574](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/DG-4-JOIN_ET(2001)297574) (15. prosinca 2024.).

zračenju. Na temelju tih smjernica u postojećim podzakonskim propisima utvrđene su granice najveće dopuštene razine neionizirajućeg zračenja.

3. KONTROLA IZVORA ELEKTROMAGNETSKOG POLJA

Prema hrvatskim propisima, parametar udaljenosti nije mjerodavan za zračenje elektromagnetskih polja baznih postaja, već se mjerenje parametara zračenja u pojedinim točkama, odnosno na određenim lokacijama, obavlja na trasama elektromagnetskih polja (smjeru zračenja antena).

3.1. Kontrola prije postavljanja izvora elektromagnetskog polja

Prije postavljanja izvora elektromagnetskog polja, vlasnik izvora dužan je zatražiti suglasnost za njegovo postavljanje. Uvjet za dobivanje suglasnosti jest izrada elaborata o očekivanim razinama elektromagnetskog polja u okolini izvora, koje moraju biti unutar propisnih granica.¹⁶

3.2. Kontrola nakon puštanja izvora elektromagnetskog polja u rad

Prvo mjerenje provodi se nakon puštanja izvora elektromagnetskog polja u rad. Tim se mjerenjem mora dokazati da su stvarne razine elektromagnetskog polja unutar dozvoljenih ograničenja. Na temelju valjanog prvog mjerenja, Ministarstvo zdravstva izdaje odobrenje za uporabu izvora elektromagnetskog polja.

3.3. Redovne kontrole tijekom rada izvora elektromagnetskog polja

Vlasnik izvora elektromagnetskog polja dužan je svake dvije godine osigurati novo mjerenje razina elektromagnetskog polja i rezultate dostaviti Ministarstvu zdravstva. Proračun, prva mjerenja i periodička mjerenja elektromagnetskog polja provode isključivo tvrtke koje imaju ovlaštenje Ministarstva zdravstva i akreditirane su prema normi HRN EN ISO/IEC 17025.¹⁷

16 Dostupno na: <https://zdravlje.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1297/sanitarna-inspekcija/zastita-od-zracenja/regulativa-u-podrucju-zastite-od-elektromagnetskih-polja-u-republici-hrvatskoj/1779> (10. prosinca 2024.).

17 Znanstvena istraživanja kao temelj zaštite od elektromagnetskih polja, <https://zdravlje.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1297/sanitarna-inspekcija/zastita-od-zracenja/regulativa-u-podrucju-zastite-od-elektromagnetskih-polja-u-republici-hrvatskoj/1779> (10. prosinca 2024.).

4. NAČELA PO KOJIMA SE PROVODI ZAŠTITA OD NEIONIZIRAJUĆEG ZRAČENJA

Načela ključna za zaštitu zdravlja i okoliša proizlaze iz Aarhuške konvencije.^{18,19} Politika Europske unije u području okoliša temelji se na četiri načela:

Predostrožnost: ako postoji mogućnost da će određeno djelovanje ili politika nanijeti štetu okolišu ili javnom zdravlju, a pritom postoji znanstvena nesigurnost o njihovim učincima, takva djelovanja ne bi se smjela započeti prije nego što se podnesu dodatni dokazi.

Prevenција: potrebno je poduzeti preventivne mjere kako bi se predvidjela i spriječila šteta u okolišu.

Uklanjanje zagađenja na izvoru: ako je do štete u okolišu već došlo, zagađivači su obvezni poduzeti odgovarajuće mjere kako bi otklonili štetu na samom izvoru.

Načelo „zagađivač plaća“: ako do štete ipak dođe, zagađivači su obvezni poduzeti odgovarajuće mjere za njezino otklanjanje te snositi troškove.

U ZZNZ-u ugrađeno je načelo predostrožnosti, načelo ograničenja i dovoljnosti (optimizacije) te načelo uključenosti:

Prema Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji (WHO), načelo predostrožnosti definira se kao „politika upravljanja rizicima koja se primjenjuje u uvjetima s visokim stupnjem znanstvene nesigurnosti, što odražava potrebu za poduzimanjem mjera za potencijalno ozbiljan rizik, ne čekajući rezultate znanstvenih istraživanja.“²⁰ Načelo predostrožnosti ugrađeno je u sporazum o ustroju Europske unije i jedan je od važnih temelja njezine ekološke politike. Europska komisija izradila je 2002. godine očitovanje o primjeni načela predostrožnosti, navodeći da se to načelo treba upotrijebiti uvijek kada postoji razumna sumnja u postojanje zdravstvenog rizika ili rizika za okoliš. Također se utvrđuje da mjere zasnovane na načelu predostrožnosti ne smiju biti usmjerene na potpuno ukidanje (onemogućavanje) rizika.²¹

Načelo ograničenja i dovoljnosti izlaganja neionizirajućem zračenju ostvaruje se utvrđivanjem gornje granice dopuštene izloženosti ljudi neionizirajućem zračenju, primjenom granica za najveću razinu neionizirajućeg zračenja koju smije emitirati izvor neionizirajućeg zračenja te njegovom optimizacijom. Optimizacija

18 Odluka Vijeća od 17. veljače 2005. o zaključivanju, u ime Europske zajednice, Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (2005/370/EZ).

19 UNECE Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (tzv. Aarhuška konvencija) usvojena je na 4. Ministarskoj konferenciji „Okoliš za Europu“ 25. lipnja 1998. u danskom gradu Aarhusu. Konvencija je stupila na snagu 30. listopada 2001. godine nakon što ju je ratificiralo 16 država te predstavlja međunarodni pravni okvir u području zaštite okoliša. Hrvatska je postala stranka Aarhuške konvencije u lipnju 2007. godine (Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 7/08.).

20 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:I32042> (12. prosinca 2024.).

21 Vidi u: Prlić, Ivica, Surić Mihić, Marija, Schmidt, Saša, Hajdinjak, Mladen, Meštrović, Tomislav, Cerovac, Zdravko, *Putovi izlaganja i izloženost stanovništva u Hrvatskoj izvorima elektromagnetskog zračenja*, Arhiv za higijenu rada i toksikologiju, vol. 61., br. Supplement(2010), str. 5.

podrazumijeva smanjivanje razine neionizirajućeg zračenja koju emitira izvor toliko nisko koliko je to tehnički, ekonomski i razumno moguće. Tim se načelom primjenjuje princip ALARA (*As Low as Reasonably Achievable*), koji podrazumijeva snižavanje emisije elektromagnetskih polja na najnižu moguću razinu, a da se pritom ne smanjuje funkcionalnost usluge. Vijeće Europe također preporučuje poštivanje ovog načela u Rezoluciji 1815 (2011) *The potential dangers of electromagnetic fields and their effects on the environment*.

Načelo uključenosti podrazumijeva uključivanje lokalnih i regionalnih vlasti te udruženja civilnog društva u planiranje i realizaciju mjera. Važno je napomenuti da propisi iz ovog područja ulaze u tržišne interese – od proizvođača uređaja koji emitiraju neionizirajuća zračenja, a koji su zainteresirani za njihov promet, do samih korisnika, koji često nesvjesno ignoriraju moguće štetne posljedice uporabe. Potreba za zaštitom zdravlja ljudi od negativnih utjecaja različitih čimbenika iz okoliša, osobito zbog nagloga tehnološkog razvoja, postala je prioritarno pitanje.

5. PITANJE ŠTETNOSTI IZLOŽENOSTI NEIONIZIRAJUĆEM ZRAČENJU

Jedan je od značajnih javnozdravstvenih problema jest zaštita od neionizirajućeg zračenja elektromagnetskih polja u rasponu od 0 do 300 GHz. Biološki učinci dugotrajne izloženosti radio frekvencijskom elektromagnetskom zračenju intenzivno se istražuju, no unutar znanstvene zajednice još uvijek nema potpunog suglasja.²² Dok neke studije nisu utvrdile štetne utjecaje, druge su nedvosmisleno ukazale na povećani rizik od razvoja malignih oboljenja te brojnih neurovegetativnih simptoma.²³ Na temelju rezultata dvogodišnjih opsežnih istraživanja koje je u 14 zemalja provela njezina Međunarodna agencija za istraživanje raka (IARC), WHO je proglasio radio frekvencijska elektromagnetska polja potencijalnim karcinogenom za ljude (Grupa 2B) i time je promijenio raniju klasifikaciju prema kojoj nije bilo dokaza o štetnosti. Osim toga, WHO je tijekom niza godina kroz brojna izvješća i publikacije, posebice kroz seriju tematskih brojeva edicije *Zdravstvena mjerila za okoliš*, prikupio i objavio rezultate znanstvenih istraživanja iz pojedinih područja, sa svrhom sustavnog i argumentiranog prikaza mogućih štetnih učinaka neionizirajućeg zračenja te preporuka za poduzimanje mjera zaštite.²⁴ Objavljene su i međunarodne

22 Dostupno na: <https://www.huzez.hr/stetnost-i-zdravstveni-rizici-elektromagnetnog-zracenja/> (11. prosinca 2024.).

23 Nobel Prize Institute, Department of Neuroscience, Stockholm, Sweden (koji dodjeljuje Nobelovu nagradu za medicinu i fiziologiju) izdao je 2011. godine službeno upozorenje da Wi-Fi predstavlja rizik za djecu i trudnice. Navodi se da „kombinirani učinci mobitela, bežičnih telefona, baznih stanica Wi-Fi i bežičnog interneta ogromnom broju ljudi širom svijeta povećavaju rizik za rak, neurološke i reproduktivne bolesti i ugrožavaju normalan razvoj.“ Dostupno na: <https://www.huzez.hr/stetnost-i-zdravstveni-rizici-elektromagnetnog-zracenja/> (10. prosinca 2024.).

24 Primjerice: IARC Monographs on the Evaluation of Cancerogenics Risks to Humans, Volume 102 (2013), Establishing a Dialogue on Risks from Electromagnetic Fields, Radiation Environmental Health Department of Protection of the Human Environment (2002), dostupno

publikacije s opširnim prikazom spoznaja o učincima neionizirajućeg zračenja.²⁵ Europska komisija također prati primjenu preporuka u državama članicama te povremeno zahtijeva izvješća o razini i načinu provedbe zaštite od neionizirajućeg zračenja. Takva izvješća polazište su za izradu međunarodne i nacionalnih strategija zaštite od neionizirajućeg zračenja.

Jedini dokazani učinak zračenja na ljudski organizam jest termički učinak, tj. nespecifično zagrijavanja tkiva, bliže ili dalje od površine kože, ovisno o fizikalnim karakteristikama zračenja. Zagrijavanje tkiva uzrokovano djelovanjem radio frekvencijskog zračenja može dovesti do razvoja zdravstvenih poremećaja, ponajprije na koži, očima i reproduktivnim organima. Potencijalni zdravstveni učinci netermičkih razina zračenja intenzivno se istražuju, no za sada nema dokaza o kauzalnoj povezanosti tih razina radio frekvencijskog zračenja i poremećaja zdravlja. Međutim, imajući u vidu načelo opreza u trenutku sve veće izloženosti stanovništva neionizirajućem elektromagnetskom zračenju iz brojnih privatnih i javnih izvora, kao i učinke višegodišnje izloženosti, nužno je sustavno praćenje razina izloženosti i zdravstvenog stanja stanovništva. Zajedno s rezultatima novih istraživanja, to može dovesti i do potrebe za izmjenom temeljnih ograničenja izloženosti.²⁶

6. PRITUŽBE GRAĐANA

Porastom broja izvora neionizirajućeg zračenja u prostoru raste i broj pritužbi građana, prijava sanitarnoj inspekciji Ministarstva zdravstva te građevinskoj inspekciji Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja, zbog načina na koji su izvori neionizirajućeg zračenja postavljeni u prostoru. Na opseg problema kontinuirano ukazuje i Ured pučke pravobraniteljice (u daljnjem tekstu: Ured) u svojim godišnjim izvješćima Hrvatskom saboru. Nedvojbeno postoje problemi u provedbi zakona i posebnih propisa iz područja gradnje i prostornoga uređenja kada je riječ o smještaju izvora u prostor, posebice antenskih stupova i krovnih prihvata baznih stanica mobilne telefonije.

Ured primjenu univerzalnog prava na čist, zdrav i održiv okoliš, odnosno ustavnog prava na zdrav život i zdrav okoliš prati kroz ispitne postupke pokrenute zbog onečišćenja okoliša i prirode, nepropisnog gospodarenja otpadom, prekomjerne buke, svjetlosnog onečišćenja i ne ionizirajućeg zračenja baznih stanica mobilnih operatera. Tijekom 2023. godine Ured je postupao u ukupno 293 predmeta vezana uz pravo na čist, zdrav i održiv okoliš, otvorenih po pritužbama građana ili na vlastitu inicijativu, što je predstavljalo povećanje u odnosu na prethodnu godinu, kada je

na: [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/salud_amb_campos_electrom/eu_def/adjuntos/IARC_\(REF\)_mono102.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/salud_amb_campos_electrom/eu_def/adjuntos/IARC_(REF)_mono102.pdf) (8. prosinca 2024.).

25 Primjerice: European Academy for Environmental Medicine: EUROPEAN EMF Guideline 2016 for the prevention, diagnosis and treatment of EMF-related health problems and illnesses, vol. 31, br. 3(2016), 3. BIOINITIATIVE 2012: Electromagnetic Fields, Pulsed Radiofrequency Radiation, and Epigenetics: How Wireless Technologies May Affect Childhood Development, May 15th, (2017).

26 Vidi u: Macan, Jelena, *Zdravstveni učinci radiofrekventnog elektromagnetskog zračenja*, Arhiv za higijenu rada i toksikologiju, vol. 61, br. Supplement2(010), str. 53.

postupao u ukupno 282 predmeta. U istoj godini Ured je postupao po 20 pritužbi na bazne stanice mobilnih operatera, u kojima se često isticala isključenost građana i jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave iz sudjelovanja u odlučivanju o njihovom postavljanju, kao i zabrinutost građana koji ukazuju na strah od utjecaja baznih stanica na zdravlje, osobito kada su postavljene u blizini stambenih i drugih prostora u kojima žive ili rade. Prema podacima HAKOM-a, svih 35 provedenih mjerenja zadovoljilo je uvjete propisane Pravilnikom o zaštiti od elektromagnetskih polja. Prema podacima Državnog inspektorata Republike Hrvatske, građevinska inspekcija zaprimila je 18 prijava, obavila 16 nadzora te pokrenula inspekcijski postupak protiv sedam investitora. Donijela je četiri rješenja o uklanjanju bazne stanice i podnijela četiri optužna prijedloga zbog korištenja bazne stanice bez uporabne dozvole. Ovi slučajevi ukazuju na dugogodišnji poslovni model u kojem se propisi svjesno krše, pri čemu investitori radije plaćaju prekršajne kazne nego što otklanjaju nepravilnosti.²⁷

Tijekom 2022. Ured je postupao u ukupno 282 predmeta iz područja zaštite okoliša, što predstavlja porast od 18,5 % u odnosu na 2021. godinu, kada je postupao u 243 predmeta.²⁸ Uklonjena je bazna stanica za koju je utvrđeno da nije imala uporabnu dozvolu, a postupak u vezi s njom vođen je od 2018. godine. Prema podacima Državnog inspektorata Republike Hrvatske, građevinska inspekcija donijela je četiri rješenja o uklanjanju baznih stanica zbog izvođenja radova bez glavnog projekta, dok je protiv tri tele operatora podnijela optužni prijedlog zbog korištenja građevine bez uporabne dozvole.

Ured je kroz godine ukazivao i na povrede prava na pristup informacijama, sudjelovanja javnosti u odlučivanju te prava na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša. Posebno ističe nedostupnost dokumenata vezanih uz postupke procjene utjecaja zahvata na okoliš i strateške procjene utjecaja zahvata na okoliš. Dodatni problemi uključuju i vrlo kratka e-savjetovanja te izostanak kvalitetno provedenog nadzora nad odobrenim zahvatima.

7. ODLUKA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Uredbu o mjerilima razvoja elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme (u daljnjem tekstu: Uredba)²⁹ donijela je Vlada Republike Hrvatske na sjednici održanoj 21. studenoga 2012. godine, na temelju članka 25. stavka 3. ZEK-a. Ustavni sud Republike Hrvatske odlučivao je o prijedlogu za pokretanje postupka ocjene suglasnosti s Ustavom³⁰ i zakonom članka 5. stavka 3. i članka 13. Uredbe.³¹ Članci Uredbe, čiju je suglasnost s Ustavom i zakonom osporavao

27 Izvješće pučke pravobraniteljice, Analiza stanja ljudskih prava i jednakosti u Hrvatskoj 2023., Zagreb, ožujak 2024., str. 227.

28 Izvješće pučke pravobraniteljice, Analiza stanja ljudskih prava i jednakosti u Hrvatskoj 2022., Zagreb, ožujak 2023., str. 173-174.

29 Uredba o mjerilima razvoja elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme, Narodne novine, br. 131/12., 92/15.

30 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 85/10.

31 Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-II/2392/2014 od 27. ožujka 2018.

predlagatelj, glase: „Odredbe za provođenje prostornih planova županija i Grada Zagreba ne smiju umanjivati i/ili ograničavati elektroničke komunikacijske zone koje su, na temelju objedinjenog plana unesene u grafički prikaz tih prostornih planova (članak 5. stavak 3. Uredbe). Obvezuju se jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave uskladiti odredbe dokumenata prostornog uređenja iz svojeg djelokruga s odredbama ove Uredbe prilikom njihove prve izrade ili prve izrade njihovih izmjena i/ili dopuna nakon stupanja Uredbe na snagu. Do usklađenja dokumenata prostornog uređenja s odredbama ove Uredbe, neposredno se primjenjuje Uredba“ (članak 13. Uredbe).³²

Predlagatelj je smatrao da su navedeni članci Uredbe nesuglasni s člancima 3., 4., 70. stavkom 1. i 129.a Ustava te podredno i s člankom 25. stavkom 3. ZEK-a. Prema članku 4. Ustava, državna vlast ustrojena je na načelu trodiobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Člankom 134. Ustava propisano je da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito u vezi s uređenjem naselja i stanovanja, prostornim i urbanističkim planiranjem, komunalnim djelatnostima i brigom o djeci. Navedene odredbe Uredbe krše i članak 70. stavak 1. Ustava, koji propisuje da svatko ima pravo na zdrav život te članak 3. Ustava, kojim je zajamčena nepovredivost vlasništva.

Vlada Republike Hrvatske navela je u očitovanju da osporavane odredbe Uredbe ne narušavaju ustavno pravo na lokalnu samoupravu, jer je ono uređeno Ustavom i zakonima. U konkretnom slučaju, mjerodavna je odredba članka 25. ZEK-a, kojom je propisano načelo prema kojem se prilikom prostornog planiranja elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme mora uspostaviti ravnoteža između interesa razvoja elektroničke komunikacijske mreže i elektroničke komunikacijske infrastrukture, pri čemu se osobito moraju zadovoljiti zahtjevi zaštite ljudskog zdravlja, prostora i okoliša. U postupku donošenja dokumenata prostornog uređenja potrebno je pribaviti prethodno mišljenje HAKOM-a, kojim se potvrđuje da dokument prostornog uređenja uređuje gradnju elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme u skladu s prethodno navedenim načelom iz članka 25. stavka 2. ZEK-a te pravilnicima koji propisuju uvjete za prostorno planiranje i gradnju elektroničke komunikacijske infrastrukture. Prethodno mišljenje HAKOM donosi u skladu s mjerilima razvoja elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme propisanim Uredbom. Vlada Republike Hrvatske naglašava da osporavane odredbe Uredbe imaju temelj u članku 25. ZEK-a, kojemu je svrha omogućiti takvo prostorno planiranje koje će istodobno osigurati odgovarajuće pokrivanje cijelog područja Republike Hrvatske potrebnom razinom signala pokretnih komunikacijskih mreža, uz istodobnu zaštitu prostora, okoliša i ljudskog zdravlja. Svrha objedinjenog plana razvoja pokretne komunikacijske infrastrukture je obveza operatora na regionalno i zajedničko planiranja kako bi se državno područje

32 Povod ovom prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti jest gradnja samostojećeg antenskog stupa visine 36 metara, investitora VIPnet d. o. o., na kč. br. 5628 k. o. Perušić, usred naselja, u neposrednoj blizini kuća, škole i vrtića.

pokrilo signalom odgovarajuće jakosti uz što manje intervencija u prostoru. HAKOM ima obvezu provesti javnu raspravu, čime je zainteresiranoj javnosti, uključujući i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, omogućen neposredan uvid i sudjelovanje u javnoj raspravi o objedinjenom planu. Kada je utvrđen i donesen objedinjeni plan razvoja pokretne komunikacijske infrastrukture, zabranjeno je u prostornim planovima županija i Grada Zagreba propisivati odredbe kojima bi se umanjivale ili ograničavale elektroničke komunikacijske zone koje su na temelju objedinjenog plana unesene u grafički prikaz prostornih planova. Člankom 30. stavkom 1. ZEK-a propisano je da HAKOM potiče zajedničko korištenje elektroničke komunikacijske infrastrukture u svrhu zaštite ljudskog zdravlja, očuvanja okoliša i zaštite prostora, te bi svako postupanje operatora, kojim se ugrožava zdrav život, bilo protivno odredbama ZEK-a.

Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je da je osporena Uredba donesena od zakonom ovlaštene osobe radi razrade mjerodavne odredbe članka 25. ZEK-a te da način njezina donošenja, sadržaj i doseg u primjeni poštuju granice određene ZEK-om. Nadalje, člankom 129.a stavkom 1. Ustava određuje se da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana koji žive na konkretnom području lokalne samouprave. Međutim, to se ne može tumačiti na način da lokalna samouprava ima potpunu slobodu u reguliranju svih pitanja koja se odnose na potrebe građana na svojem području. Ustavno zajamčene ovlasti jedinica lokalne samouprave moraju biti u ravnoteži s općim interesom svih građana Republike Hrvatske. Ustavni sud Republike Hrvatske ukazuje da je člankom 3. ZEK-a jasno određeno kako su elektronička komunikacijska infrastruktura, obavljanje djelatnosti elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, prostorno planiranje, gradnja, održavanje, razvoj i korištenje elektroničkih komunikacijskih mreža, elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme te upravljanje i uporaba radiofrenkvencijskog spektra, adresnog i brojevnog prostora – kao prirodno ograničenih općih dobara – od interesa za Republiku Hrvatsku. Člankom 25. stavkom 2. ZEK-a propisano je da su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezne u svojim dokumentima prostornog uređenja planirati elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu na način koji ne ograničava razvoj elektroničke komunikacijske mreže i elektroničke komunikacijske infrastrukture, vodeći pri tome osobitu pozornost o zahtjevima zaštite ljudskog zdravlja, prostora i očuvanja okoliša.

8. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Suvremene tehnologije izvor su sve većeg elektromagnetskog onečišćenja, koje nadmašuje bilo koji prirodni izvor elektromagnetskih polja ili zračenja. Bežična i radijska komunikacija, prijenos energije ili uređaji u svakodnevnoj upotrebi, poput pametnih telefona ili prijenosnih računala svakodnevno izlažu ljude elektromagnetskom zagađenju. Razmjeri štete uzrokovane ovim onečišćenjem još uvijek nisu potpuno jasni jer nema izravnih i nedvojbenih dokaza o negativnom utjecaju na ljudsko zdravlje, unatoč činjenici da su elektromagnetska polja vrlo niskih

frekvencija klasificirana kao potencijalno kancerogena.

Navedeno je rezultiralo značajnim porastom znanstvenih istraživanja tijekom posljednjih desetljeća o utjecaju elektromagnetskih polja i elektromagnetskog zračenja na žive organizme. Izvješća o potencijalno štetnim učincima elektromagnetskog onečišćenja privukla su pozornost WHO-a koji je 2007. godine predstavio izvješće međunarodnog istraživačkog programa *Elektromagnetska polja*.³³ U sklopu tog programa pregledano je više od 1.100 znanstvenih publikacija i istraživačkih izvještaja. U dijelu izvješća posvećenom učincima magnetskih polja niskih frekvencija od 50 Hz do 60 Hz navedeno je da ne postoje čvrsti razlozi za pooštrevanje trenutanih ograničenja za dugotrajnu izloženost tim poljima, ali se savjetuje oprez. U svibnju 2011. godine u Lyonu, Međunarodna agencija za istraživanje raka (IARC) i WHO kvalificirali su elektromagnetska polja radiofrekvencija kao moguće povećanje rizika od razvoja malignog tumora mozga – glioma, koji se uglavnom povezuje s upotrebom mobilnih telefona.³⁴

Smatramo potrebnim kontinuirano normativno unaprjeđivati uvjete za postavljanje baznih stanica mobilnih operatera. Prvenstveno, potrebno je isključiti antenske stupove na zemlji i na krovovima iz Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima te uvesti obvezu ishoda građevinskih dozvola. U radu povjerenstva za izradu Pravilnika za zaštitu od elektromagnetskih polja obavezni članovi morali bi biti i zdravstveni stručnjaci koji se bave zaštitom zdravlja, a ne samo stručnjaci iz područja razvoja telekomunikacijskih mreža. Također smatramo da je potrebno propisati potpunu zabranu postavljanja baznih stanica na arheološkim lokalitetima i područjima pod kulturnom zaštitom, kao i na područjima gdje bi njihova instalacija narušavala izgled okoliša. Potrebno je definirati minimalnu udaljenost baznih stanica – neovisno o frekvenciji – od područja povećane osjetljivosti, stambenih i poslovnih zgrada, škola i vrtića. Ujedno je nužno primijeniti izmjene Pravilnika za zaštitu od elektromagnetskih polja na sve već instalirane bazne stanice te ukloniti sve one koje ne zadovoljavaju uvjete za instaliranje baznih stanica.

Sustavna edukacija svih korisnika bežičnih tehnologija o suvremenim spoznajama o utjecaju neionizirajućeg zračenja, uz pridržavanje međunarodnih preporuka, ostaje kao jedino moguće rješenje. Koliko god nove tehnologije i bežični uređaji bili korisni u svakodnevnom životu i radu, zaštita zdravlja i sigurnost stanovništva moraju biti na prvom mjestu.³⁵ U sredinama u kojima postoji velika zabrinutost i strah među građanima potrebno je primijeniti intenzivnu informacijsku kampanju pod vodstvom mjesnih nadležnih institucija. Mnoštvo informacija o elektromagnetskim poljima odlično je komunikacijsko sredstvo, pogotovo kada uključuje brošure i letke koje izdaju WHO, Međunarodno povjerenstvo za zaštitu od neionizirajućeg zračenja (ICNIRP) i nacionalne institucije.

33 Kottou, Sofia, Nikolopoulos, Dimitrios, Vogiannis, Efstratios, Koulougliotis, Dionysios, Petraki, Ermioni, Panos, Yannakopoulos, *How Safe is the Environmental Electromagnetic Radiation?* Journal of Physical Chemistry and Biophysics, vol. 4, br. 3(2014), str. 140-146.

34 Dostupno na: https://www.iarc.who.int/wp-content/uploads/2018/07/pr208_E.pdf (15. prosinca 2024.).

35 Vidi u: Pejnović, Natalija, *Utjecaj bežičnih tehnologija na ljudsko zdravlje*, Sigurnost, vol. 51, br. 3(2009), str. 266.

Literatura i pravni izvori

1. Council Recommendation of 12 July 1999 on the limitation of exposure of the general public to electromagnetic fields (0 Hz to 300 GHz). SL L 199, 30.7.1999., str. 59-70.
2. European Parliament resolution of 2 April 2009 on health concerns associated with electromagnetic fields (2008/2211(INI))
3. European Parliament resolution of 4 September 2008 on the mid-term review of the European Environment and Health Action Plan 2004-2010 (2007/2252(INI))
4. Godišnje izvješće o radu Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti za 2023. godinu, <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/godisnje-izvjesce-o-radu-hrvatske-regulatorne-agencije-za-mrezne-djelatnosti-za-31?t=149561&tid=212952> (18. prosinca 2024.)
5. Goldoni, J., *Zaštita od neionizirajućeg zračenja u medicini*, Arhiv za higijenu rada i toksikologiju, vol. 45, br. 2(1994), str. 175-187.
6. IARC classifies radiofrequency electromagnetic fields as possibly carcinogenic to humans, https://www.iarc.who.int/wp-content/uploads/2018/07/pr208_E.pdf (15. prosinca 2024.)
7. Načelo predostrožnosti, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:l32042>, str. 6. (12. prosinca 2024.)
8. Štetnost i zdravstveni rizici elektromagnetskog zračenja, Hrvatska udruga za zaštitu od elektromagnetskog zračenja, <https://www.huzez.hr/stetnost-i-zdravstveni-rizici-elektromagnetnog-zracenja/> (11. prosinca 2024.)
9. Činjenice o postavljanju baznih stanica mobilne telefonije u Hrvatskoj, Hrvatska udruga za zaštitu od elektromagnetskog zračenja, <https://www.huzez.hr/cinjenice-o-postavljanju-baznih-stanica-mobilne-telefonije-u-hrvatskoj/> (15. prosinca 2024.)
10. Znanstvena istraživanja kao temelj zaštite od elektromagnetskih polja, <https://zdravlje.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1297/sanitarna-inspekcija/zastita-od-zracenja/regulativa-u-podrucju-zastite-od-elektromagnetskih-polja-u-republici-hrvatskoj/1779> (10. prosinca 2024.)
11. Pobjeda stanara – nakon prosvjeda u Vodicama odustaje se bazne stanice na zgradi u gradskom središtu, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/pobjeda-stanara-nakon-prosvjeda-u-vodicama-odustaje-se-od-bazne-stanice-na-zgradi-u-gradskome-sredistu-7433628> (18. prosinca 2024.)
12. IARC Monographs on the Evaluation of Cancerogenics Risks to Humans, Volume 102 (2013), Establishing a Dialogue on Risks from Electromagnetic Fields, Radiation Environmental Health Department of Protection of the Human Environment (2002), [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/salud_amb_campos_electrom/eu_def/adjuntos/IARC_\(REF\)_mono102.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/salud_amb_campos_electrom/eu_def/adjuntos/IARC_(REF)_mono102.pdf) (8. prosinca 2024.)
13. Izvješće pučke pravobraniteljice, Analiza stanja ljudskih prava i jednakosti u Hrvatskoj 2023., Zagreb, ožujak 2024., str. 227.
14. Izvješće pučke pravobraniteljice, Analiza stanja ljudskih prava i jednakosti u Hrvatskoj 2022., Zagreb, ožujak 2023., str. 173-174.
15. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (2005/370/EZ)
16. Kottou, Sofia, Nikolopoulos, Dimitrios, Vogianis, Efstratios, Kouloughiotis, Dionysios, Petraki, Ermioni, Panos, Yannakopoulos, *How Safe is the Environmental Electromagnetic Radiation?*. Journal of Physical Chemistry and Biophysics, vol. 4, br. 3(2014), str. 140-146.
17. Macan, Jelena, *Zdravstveni učinci radiofrekventnog elektronagnetskog zračenja*, Arhiv za higijenu rada i toksikologiju, vol. 61, br. Supplement (2010), str. 53-58.
18. Mileusnić, Egon, *Izloženost ljudi elektromagnetskim poljima*, Energija, vol. 55, br. 5(2006), str. 550-577.

19. Pejnović, Natalija, *Utjecaj bežičnih tehnologija na ljudsko zdravlje*, Sigurnost, vol. 51, br. 3(2009), str. 261-267.
20. Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, Narodne novine, br. 112/17., 34/18., 36/19., 98/19., 31/20., 74/22., 155/23.
21. Pravilnik o zaštiti od elektromagnetskih polja, Narodne novine, br. 146/14., 59/16., 31/19.
22. Prlić, Ivica, Surić Mihić, Marija, Schmidt, Saša, Hajdinjak, Mladen, Meštrović, Tomislav, Cerovac, Zdravko, *Putovi izlaganja i izloženost stanovništva u Hrvatskoj izvorima elektromagnetskog zračenja*, Arhiv za higijenu rada i toksikologiju, vol. 61, br. Suplement (2010), str. 3-23.
23. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-II/2392/2014 od 27. ožujka 2018.
24. The Physiological and environmental effects of non-ionizing electromagnetic radiation, Chambers G., Directorate General for Research Directorate A – Ecological Footprinting, STOA Panel. Luxembourg: European Parliament; (2001.), [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/DG-4-JOIN_ET\(2001\)297574](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/DG-4-JOIN_ET(2001)297574) (15. prosinca 2024.)
25. Uredba o mjerilima razvoja elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme, Narodne novine, br. 131/12., 92/15.
26. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 85/10.
27. Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/13., 153/13., 78/15., 12/18., 118/18.
28. Zakon o zaštiti od neionizirajućih zračenja, Narodne novine, br. 91/10., 114/18.
29. Zakon o elektroničkim komunikacijama, Narodne novine, br. 73/08., 90/11., 133/12., 80/13., 71/14., 72/17.
30. Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/13., 20/17., 39/19., 125/19.

Dinka Šago*

Summary

RIGHT TO A HEALTHY LIFE - CITIZEN COMPLAINTS REGARDING PROTECTION FROM NON-IONIZING RADIATION

Recently, we have witnessed a kind of expansion in the development and use of non-ionizing radiation sources on a global level. It is impossible to avoid exposure of the population to non-ionizing radiation, because it is difficult to imagine a modern way of life without devices that make life easier on the one hand, and emit non-ionizing radiation on the other. In this paper, we will look at the legislative framework for protection against non-ionizing radiation in the Republic of Croatia and the control that must be carried out before the installation of the electromagnetic field source, after putting the electromagnetic field source into operation and regular controls during the operation of the electromagnetic field source. We have also witnessed relatively frequent complaints from citizens to the competent authorities and protests from citizens due to the installation of mobile operators' base stations in populated areas due to fears of a harmful impact on people's health.

Keywords: environment, human health, non-ionizing radiation, complaints.

* Dinka Šago, Ph. D., Full Professor, University of Split, Faculty of Law, dinka.sago@pravst.hr, ORCID: orcid.org/0000-0002-2957-2761.

PREDSTAVLJA LI OSTVARIVANJE PRAVA NA NAKNADU (ŠTETE) ZBOG IZLOŽENOSTI AZBESTU NO-FAULT SUSTAV ISPLATE NAKNADE ŠTETE?

Prof. dr. sc. Loris Belanić*
Boris Gregović, odvjetnik**

UDK 347.512
Ur.: 20. studenog 2024.
Pr.: 21. veljače 2025.
Pregledni znanstveni rad

Sažetak

Izloženost azbestu može dovesti do teških, pa i smrtonosnih posljedica za ljudsko zdravlje. Zbog njegove vrlo raširene upotrebe u prošlosti te zdravstvenih posljedica koje se javljaju dugi niz godina nakon izloženosti, problematika naknade štete zbog izloženosti azbestu bit će aktualna i u vremenima koja dolaze. Nakon uvodnih izlaganja, u radu se prikazuju i analiziraju sustavi naknade štete zbog izloženosti azbestu u hrvatskom i poredbenom pravu (francusko i talijansko pravo). Ukazuje se na potrebu postojanja posebnih pravila koja vrijede za naknadu štete zbog izloženosti azbestu, a koja pretpostavljaju blaže kriterije za ostvarivanje naknade štete u odnosu na opća pravila o odgovornosti za štetu. Naglasak je na dostupnosti naknade što većem broju oštećenika te na brzini priznavanja prava na naknadu štete. U tom kontekstu povlači se paralela s no-fault sustavima odgovornosti za štetu, budući da navedene značajke predstavljaju njihove glavne karakteristike.

Ključne riječi: azbest, naknada štete, no-fault sustav, Zakon o obeštećenju, poredbeno pravo.

1. UVOD

Azbest je, zbog svojih izuzetnih tehnoloških karakteristika (dobar elektroizolator, otpornost na visoke temperature i kemikalije, neotopivost u vodi i dr.), našao široku primjenu u industriji, građevinarstvu te kućanstvu.¹ Međutim, već krajem 19. i tijekom 20. stoljeća uvidjelo se da njegova svojstva ostavljaju izrazito teške i po život opasne toksične posljedice za ljudsko zdravlje.² Utvrđeno je da se,

* Dr. sc. Loris Belanić, redoviti profesor, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, loris.belanic@pravni.uniri.hr, ORCID: orcid.org/0000-0002-8275-488X.

** Boris Gregović, odvjetnik, Odvjetnički ured Gregović, Rijeka, info@odvjetnikgregovic.hr.

1 Belanić, Loris, Dobrović, Ivan, *Naknada štete radnicima oboljelih od bolesti uzrokovanih azbestom*, Zbornik radova Jednasta međunarodno savjetovanje „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse“, Neum, 21., 22. i 23. lipnja 2013. godine, Mostar, 2013., str. 217.

2 Ibid., str. 218.

kao posljedica udisanja azbestne prašine, razvijaju razne bolesti koje teško oštećuju pluća i dovode do smrti ili znatnog skraćenja života, poput fibroze pluća, azbestoze te karcinoma pluća.³ Osobe koje su dugotrajno i profesionalno izložene azbestu predstavljaju najpogođeniju skupinu pojedinaca (radnici u proizvodnji azbesta i proizvoda od azbesta, lučki radnici, brodograđevni radnici te radnici na sanaciji objekata koji sadrže azbest). Osobe koje nisu profesionalno, već su na neki drugi način, poput krajnjih korisnika proizvoda od azbesta ili osobe koje borave u blizini izvora azbesta, također mogu razviti bolesti kao posljedicu izloženosti azbestu.⁴ Značajan problem koji se javlja kod bolesti uzrokovanih izloženosti azbestu jest veliki vremenski odmak, tzv. razdoblje latencije, koje često traje i nekoliko desetljeća između same izloženosti azbestu i pojave simptoma bolesti na temelju kojih se može postaviti pravovaljana dijagnoza.⁵

Prema statističkim podacima u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 1990. do 2015. godine ukupno je prijavljeno 1.517 profesionalnih bolesti uzrokovane izloženosti azbestu, najviše u Dubrovačko-neretvanskoj županiji (860 prijavljenih), zatim slijedi Splitsko-dalmatinska županija (477 prijavljenih), Primorsko-goranska županija (113 prijavljenih) te Istarska županija (49 prijavljenih).⁶ Međutim, očekuje se da će se prijave bolesti uzrokovanih izloženosti azbestu događati i u budućnosti, jer iako je azbest zabranjen (v. *infra* poglavlje 2.) i dalje u ljudskom okolišu postoje materijali azbestnog porijekla.⁷ U Republici Hrvatskoj tijekom 2022. zabilježeno je ukupno 45 prijava profesionalnih bolesti uzorkovane izloženosti azbestu, dok je tijekom 2023. godine taj broj iznosio 37. Primorsko-goranska županija je preuzela primat s 25 prijava u 2022. godini, odnosno 22 prijave u 2023. godini.⁸

3 Bush, Brittan J., *Crafting an Asbestos Scheduled Compensation Solution for Louisiana and the Nation*, Louisiana Law Review, vol. 72, (2012), str. 757-788, 759., dostupno na: <http://ssrn.com/abstract=1759025> (18. rujna 2024.).

4 Postoje različite vrste izloženosti azbestu: a) domicilna (izloženost kod kuće, npr. zbog krova prekrivenog azbestom koji se s vremenom mrvi ili zbog azbestne prašine koju osobe profesionalno izložene azbestnom materijalu donose kući na radnim odjelima), b) vicinalna (izloženost osoba koje žive u blizini pogona koji radi s azbestom ili njime manipulira), c) komunalna (izloženost azbestu na javnim zgradama, ranije putem prometa – kočnice i ispušni sustavi vozila obloženih obloženi azbestom) te d) profesionalna (izloženost na radnom mjestu). Kurajica, Labud, *Letter to the Editor – U povodu odgovora dr. M. Zavalić*, Arhiv za higijenu rada i toksikologiju, vol. 48, br. 4(1997), str. 421-423.

5 Vrijeme koje je potrebno da se nakon izloženosti azbestu pojave simptomi azbestoze kreće se od 5 do 15 godina, dok se pojava karcinoma pluća (čija je učestalost oko 10 % među onima koji su bili izloženi azbestnoj prašini) obično javlja nakon 20, pa čak i do 50 godina od izloženosti azbestu. Lalić, Hrvoje, *Medicina rada*, Medicinski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2010., str. 148. Bush, B. J., op. cit., str. 760.

6 Bolesti i stanja povezana s azbestom u Republici Hrvatskoj, Hrvatski zavod za javno zdravstvo, dostupno na: <https://www.tportal.hr/media/file/658b15dd8643c5a118aa9a84a027ba56> (18. rujna 2024.), str. 4. i podaci u navedenoj tablici.

7 Radovi prilikom demontaže i uklanjanja građevina na kojima je korišten azbest, ukoliko se ne koriste propisana zaštitna sredstva. Loc. cit.

8 Registar radnika oboljelih od bolesti izazvanih azbestom, Hrvatski zavod za javno zdravstvo, 2022., <https://www.hzzsr.hr/wp-content/uploads/2023/04/azbest.pdf> (18. rujna 2024.), str. 2. i tablica 2.1. Registar radnika oboljelih od bolesti izazvanih azbestom, Hrvatski zavod za javno

2. OPĆA ZABRANA AZBESTA

Upravo zbog štetnih posljedica po ljudsko zdravlje, u Europskoj uniji postupno su doneseni propisi o ograničavanju, a zatim i potpunoj zabrani uporabe azbesta i prometa azbestom, kao i propisi o zaštiti radnika izloženih azbestu.^{9,10} Potpuna zabrana azbesta u Europskoj uniji na snazi je od 1. siječnja 2005. godine na temelju Direktive Europske komisije br. 1999/77/EZ¹¹ (članak 2. stavak 3. Direktive). Od tog datuma države članice ne smiju dopustiti uporabu novih proizvoda koji sadrže azbest. Međutim, postoji iznimka u vezi s postojećim instalacijama i proizvodima koji sadrže azbest te se oni mogu upotrebljavati do isteka njihova životnog vijeka, odnosno do njihova zbrinjavanja. Kasnije je donesena Uredba (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća,^{12,13} koja u Prilogu XVII. propisuje opću zabranu stavljanja na tržište i uporabu azbestnih vlakana. Također, i navedena Uredba priznaje tu iznimku u vezi s proizvodima od azbesta koji su instalirani ili u uporabi prije 1. siječnja 2005. godine.

Usvajajući europsko zakonodavstvo koje ima za cilj potpunu zabranu uporabu i korištenja azbesta, Hrvatski sabor je 9. prosinca 2005. godine donio Zakon o kemikalijama.¹⁴ Na temelju članka 53. Zakona o kemikalijama, ministar zdravstva i socijalne skrbi, uz suglasnost ministra gospodarstva i poduzetništva, donio je Listu opasnih kemikalija čiji je promet zabranjen odnosno ograničen.¹⁵ Stupanjem

zdravstvo, 2023., <https://www.hzzzs.hr/wp-content/uploads/2024/06/azbest-KZV-za-2023.pdf> (18. rujna 2024), str. 2. i tablica 2.1.

- 9 Direktiva Vijeća 89/391/EEZ od 12. lipnja 1989. o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu (89/391/EEZ), SL L 183, 12.6.1989., Direktiva Komisije 91/659/EEZ od 3. prosinca 1991. o prilagodbi tehničkom napretku Priloga I. Direktivi Vijeća 76/769/EEZ o približavanju zakona, propisa i upravnih odredbi država članica koje se odnose na ograničenja na stavljanje u promet i upotrebu opasne tvari i pripravci (azbest), SL L 363, 31.12.1991., Direktiva Komisije 1999/77/EZ od 26. srpnja 1999., SL L 207, 6.8.1999., Direktiva 2003/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. ožujka 2003. o izmjeni Direktive Vijeća 83/477/EEZ o zaštiti radnika od rizika povezanih s izloženosti azbestu na radu (tekst od značaja za EGP), SL L 097, 15.4.2003., Direktiva 2009/148/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o zaštiti radnika od rizika povezanih s izlaganjem azbestu na radu (kodificirana verzija) (tekst značajan za EGP), SL L 330, 16.12.2009.
- 10 Pojedine europske zemlje još su sedamdesetih godina prošlog stoljeća donijele ograničenja i zabrane o uporabi azbesta (Velika Britanija, Danska, Švedska). Vučinić, Jovan, Kovačević, Stana, Kirin, Snježana, *Analize proizvodnje azbesta i posljedice na zdravlje ljudi*, Sigurnost, vol. 49, br. 2(2007), str. 141.
- 11 Direktiva Komisije 1999/77/EZ od 26. srpnja 1999., SL L 207, 6.8.1999.
- 12 Uredba (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 793/93 i Uredbe Komisije (EZ) br. 1488/94 kao i Direktive Vijeća 76/769/EEZ i Direktiva Komisije 91/155/EEZ, 93/67/EEZ, 93/105/EZ i 2000/21/EZ.
- 13 Belanić, L., Dobrović, I., op. cit., str. 219.
- 14 Zakon o kemikalijama, Narodne novine, br. 150/05. Zakon je stupio na snagu 30. prosinca 2005. godine (članak 75. Zakona o kemikalijama).
- 15 Lista opasnih kemikalija čiji je promet zabranjen, odnosno ograničen, Narodne novine, br. 17/06. (u daljnjem tekstu: Lista opasnih kemikalija).

na snagu Liste opasnih kemikalija 14. veljače 2006. godine potpuno je zabranjeno stavljanje u promet i korištenje azbestnih vlakana, jednako kao i proizvoda koji sadrže ta vlakna.¹⁶ U međuvremenu su citirani Zakon o kemikalijama i Lista opasnih kemikalija stavljeni izvan snage novim Zakonom o kemikalijama, koji je na snazi od 1. srpnja 2013. godine,¹⁷ odnosno od dana stupanja Republike Hrvatske u Europsku uniju (članak 40.). Od tog dana u Republici Hrvatskoj na snazi je i spomenuta Uredba (EZ) br. 1907/2006.

Međutim, pitanje naknade štete osobama izloženih azbestu uređuju države samostalno, pri čemu često postavljaju određena vremenska ograničenja u postavljaju zahtjeva, što ponekad može dovesti i do otežavajućih okolnosti u ostvarivanju prava na naknadu, upravo zbog vremenskog odmaka između izloženosti azbestu i pojave simptoma, odnosno dijagnoze bolesti kao posljedice izloženosti azbestu.

3. PRAVNI IZVORI O OBEŠTEĆENJU RADNIKA ZBOG IZLOŽENOSTI AZBESTU

S obzirom na raširenost bolesti uzrokovanih izloženosti azbestu među radnicima, u Hrvatskoj je donesen paket zakona s ciljem njihova zbrinjavanja, koji se mogu podijeliti u dvije skupine.¹⁸ U prvu skupinu ulaze propisi koji uređuju zdravstvena i mirovinsko-socijalna pitanja radnika izloženih azbestu, u koja spadaju: Zakon o obveznom zdravstvenom nadzoru radnika profesionalno izloženih azbestu¹⁹ i Zakon o uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu radnika profesionalno izloženih azbestu.²⁰ U drugu skupinu ulaze propisi koji uređuju pitanja obeštećenja, odnosno isplate naknade štete radnicima koji su profesionalno izloženi azbestu. Tu se ubrajaju: Zakon o obeštećenju radnika profesionalno izloženih azbestu (u daljnjem tekstu: Zakon o obeštećenju),²¹ Zakon o obeštećenju radnika trgovačkog društva Salonit d. d. u stečaju Vranjic (u daljnjem tekstu: Zakon o obeštećenju – Salonit)²²

16 Belanić, L., Dobrović, I., op. cit., str. 219.

17 Zakon o kemikalijama, Narodne novine br. 18/13., 115/18., 37/20.

18 Belanić, L., Dobrović, I., op. cit., str. 220-221.

19 Zakon o obveznom zdravstvenom nadzoru radnika profesionalno izloženih azbestu, Narodne novine, br. 79/07., 139/10., 111/18. Tim zakonom uređuje se način praćenja zdravstvenog stanja radnika izloženih azbestu, postupak dijagnosticiranja profesionalnih bolesti uzrokovanih azbestom, tijela nadležna za praćenje zdravstvenog stanja i tijela nadležna za provođenje dijagnostičkog postupka kod sumnje na profesionalnu bolest izazvanu azbestom (članak 1. Zakona o obveznom zdravstvenom nadzoru radnika profesionalno izloženih azbestu)

20 Zakon o uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu radnika profesionalno izloženih azbestu, Narodne novine, br. 79/07., 149/09., 139/10. Tim zakonom utvrđuju se uvjeti za stjecanje prava na starosnu mirovinu u mirovinskom osiguranju na temelju generacijske solidarnosti radniku koji je tijekom rada na radnom mjestu bio profesionalno izložen azbestu (članak 1. stavak 1. istog Zakona). Radnik ostvaruje pravo na starosnu mirovinu kao obvezno osigurani zaposlenik prema Zakonu o mirovinskom osiguranju (članak 1. stavak 4. istog Zakona).

21 Zakon o obeštećenju radnika profesionalno izloženih azbestu, Narodne novine, br. 79/07., 139/10., 111/18.

22 Zakon o obeštećenju radnika trgovačkog društva Salonit d. d. u stečaju Vranjic, Narodne

te Zakon o obeštećenju radnika trgovačkog društva Plobest d. d. (u daljnjem tekstu: Zakon o obeštećenju – Plobest).²³

Zakon o obeštećenju radnika profesionalno izloženih azbestu predstavlja temeljni zakon kojim se uređuje priznavanje odštetnih zahtjeva radnika oboljelih od bolesti uzrokovanih izloženosti azbestu, postupak i tijelo za rješavanje odštetnih zahtjeva te osiguranje sredstva za njihovu isplatu (članak 1. Zakona o obeštećenju).

Naknadu štete zbog izloženosti azbestu moguće je ostvarivati i u skladu s općim pravilima obveznog prava, tj. na temelju Zakona o obveznim odnosima (u daljnjem tekstu: ZOO).²⁴ U vezi s zahtjevima radnika, sudska praksa jasno je potvrdila da se prema odgovornom štetniku, tj. poslodavcu mogu ostvarivati zahtjevi za naknadu štete u skladu s pravilima ZOO-a, s time da se u tom slučaju ne smiju takvi zahtjevi kumulirati s odštetnim zahtjevima prema Republici Hrvatskoj u skladu s člankom 8. stavkom 2. Zakona o obeštećenju.²⁵ Međutim, ako se pravo na naknadu štete ostvaruje prema općim pravilima ZOO-a, sama je dostupnost naknade otežana iz više razloga. Ponajprije, potrebno je dokazati pretpostavke odgovornosti za štetu. Postavlja se pitanje postoji li štetnik te, ako postoji, ima li dovoljno imovine za naknadu štete zbog izloženosti azbestu. Osim toga u ovom slučaju, kako je naglašeno, postoji i zabrana kumulacije prema Zakonu o obeštećenju. Naglašava se da sudska praksa ne prihvaća zahtjev za naknadu štete postavljen prema Republici Hrvatskoj zbog izloženosti azbestu u skladu s pravilima ZOO-a, ako je Republika Hrvatska već izvršila isplatu u skladu sa Zakonom o obeštećenju.²⁶ Dodatno, s obzirom na naglašenu vremensku latenciju bolesti vezanih uz izloženost azbestu, ograničenje može predstavljati i problematika u vezi s rokovima zastare prava na naknadu štete (članak 230. ZOO-a).²⁷ Upravo odlučujući o zahtjevima oštećenika koji su bili

novine, br. 84/11.

23 Zakon o obeštećenju radnika trgovačkog društva Plobest d. d., Narodne novine, br. 13/20.

24 Članci 1045.-1110. Zakona o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 155/23. (u daljnjem u tekstu: ZOO). Belanić, L., Dobrović, I., op. cit., str. 225.

25 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-107/2016-4 od 5. prosinca 2017. u kojem se navodi: „Naime, Zakonom o obeštećenju radnika profesionalno izloženih azbestu nigdje nije propisano da se nakon stupanja na snagu tog Zakona ne mogu podnijeti tužbe radi ostvarenja naknade štete protiv odgovornih osoba, već naprotiv iz članka 8. stavka 2. citiranog Zakona proizlazi samo da se ne mogu kumulirati pravo na podnošenje odštetnih zahtjeva i ostvarivanje tog prava sudskim putem.“

26 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-3324/2015-2 od 20. svibnja 2020. u kojem se navodi: „Prema ocjeni revizijskog suda pravilno su, nakon provedenog dokaznog postupka i utvrđenog činjeničnog stanja, nižestupajnski sudovi zaključili da tijekom postupka nije dokazano postojanje propusta u ispunjavanju obveza preuzetih Konvencijom 162 o sigurnosti prilikom upotreba azbesta, (pri čemu se ističe kako je tuženica i donijela Zakon o obeštećenju) kao i da ne postoji odgovornost tuženice na predmetnu štetu u skladu s odredbom članka 1101. stavka 1. ZOO-a, pa su zahtjev za naknadu neimovinske štete zbog povrede prava osobnosti nastale uslijed smrti pok. M. M. pravilno ocijenili neosnovanim, navodeći pritom pravilno kako je odredbom članka 4. Zakona o obeštećenju tuženica preuzela obveze isplate prema odštetnim zahtjevima radnika oboljelih od profesionalne bolesti zbog izloženosti azbestu te da je po toj osnovi tužiteljici 27. srpnja 2009. isplaćen iznos 93.128,00 kn.“

27 O problemu zastare kod naknade štete zbog izloženosti azbestu i njezin utjecaj na povrede

izloženi azbestu, odnosno zahtjevima njihovih nasljednika, kojima su nacionalni sudovi osporili pravo na naknadu štete jer su u trenutku saznanja za bolest – kao posljedicu izloženosti azbestu – objektivni zastarni rokovi već istekli, Europski sud za ljudska prava u više je navrata zauzeo stav da zastara, iako legitimno ograničenje i ovisno o okolnostima slučaja, može dovesti do ograničenja koje nije proporcionalno i time predstavlja povredu prava na pristup sudu²⁸ iz članka 6. stavka 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda²⁹ (*Moor i drugi protiv Švicarske*³⁰, para. 74.-80., *Jann-Zwicker i Jann protiv Švicarske*³¹, para. 74., 78.-81.).

Osim radnika koji su bili profesionalno izloženi azbestu, pravo na naknadu štete prema ZOO-u mogu ostvarivati pojedinci iz opće populacije koji su bili izloženi azbestu, a nemaju status radnika koji su profesionalno izloženi azbestu (primjerice, krajnji korisnici proizvoda od azbesta, pojedinci koji su boravili ili borave u blizini izvora azbesta itd.).³² U tom su slučaju također prisutni problemi dostupnosti naknade štete u skladu s općim propisima o naknadi štete koje vrijede i za radnike profesionalno izloženih azbestu. Čini se da Europski sud za ljudska prava kada odlučuje predstavlja li zastara povedu prava na pristup sudu, ne čini razliku je li do štetnih posljedica došlo zbog profesionalne izloženosti azbestu ili zbog života u blizini izvora azbestne prašine (*Jann-Zwicker i Jann protiv Švicarske*, para. 74. i 81.). U Republici Hrvatskoj ne postoje posebni propisi koji priznaju pravo na naknadu štete tzv. općoj populaciji koja je bila izložena izvorima azbesta, kao što je to slučaj kod radnika profesionalno izloženih azbestu.

4. OVLAŠTENICI PRAVA NA NAKNADU ŠTETE ZBOG IZLOŽENOSTI AZBESTU

U krug ovlaštenika, u skladu sa Zakonom o obeštećenju radnika profesionalno izloženih azbestu, spadaju: 1.) radnik koji je tijekom rada kod poslodavca bio profesionalno izložen azbestu i kojem je utvrđena profesionalna bolest uzrokovana izloženošću azbestu (članak 2. Zakona o obeštećenju), 2.) osobe kojima je pravomoćnim sudskim presudama dosuđena naknada štete zbog profesionalne bolesti

konvencijskih prava više u: Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela, *Zastara kao neproporcionalno ograničenje prava na pristup sudu u građanskim postupcima (odabrana pitanja)*, u: Zbornik radova u čast prof. dr. sc. Aldu Radoloviću, ur. Slakoper, Zvonimir, Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Rijeka, 2018., str. 317-333; Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, *Zastara – stare nedoumice i nova pitanja*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 3(2022), str. 559-580.

28 Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela, op. cit., str. 332-333.

29 Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (pročišćeni tekst), Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.

30 *Howald Moor i drugi protiv Švicarske*, presuda br. 52067/10 I 41072/11 od 11. ožujka 2014.

31 *Jann-Zwicker i Jann protiv Švicarske*, presuda br. 4976/20 od 13. veljače 2024.

32 Zabrana azbesta odnosi se samo na nove proizvode. Stariji proizvodi (instalirani prije 1. siječnja 2005. godine) koji sadržavaju azbest mogu se upotrebljavati do njihova zbrinjavanja, odnosno do kraja njihova životnog vijeka (npr. salonitni krovovi koji se još uvijek viđaju na pojedinim starim barakama).

uzrokovane azbestom, a koje se nisu mogle naplatiti od poslodavca (članak 3. Zakona o obeštećenju) te 3.) nasljednici osobe kojoj je priznata dospjela tražbina (članak 9. stavak 2. Zakona o obeštećenju).³³

Radnici imaju pravo na obeštećenje zbog bolesti uzrokovane izloženošću azbestu neovisno o tome kada se bolest pojavi, tj. mogu ostvariti prava bez obzira na protek vremena od prestanka rada na radnom mjestu na kojem su bili izloženi azbestu,³⁴ pod uvjetom da su poštivali propisane rokove za podnošenje odštetnog zahtjeva (članak 8. stavak 2. Zakona o obeštećenju). Međutim, zahtjev trebaju podnijeti za svojeg života, odnosno ako su umrli, a nisu podnijeli odštetni zahtjev, pravo na podnošenje odštetnog zahtjeva prema Povjerenstvu za rješavanje odštetnih zahtjeva (vidi *infra* poglavlje 7.) nije zakonom priznato za njihove nasljednike.³⁵ Nasljednici mogu naslijediti samo dospjele tražbine, a smatraju se dospjelima samo ako ih je Povjerenstvo priznalo (članak 9. stavak 2. Zakona o obeštećenju), što nužno znači da je radnik prethodno podnio odštetni zahtjev i da je isti Povjerenstvo prihvatilo.

U praksi se pojavljuju slučajevi kada radnik podnese zahtjev i umre tijekom postupka, dok Povjerenstvo još nije odlučilo o odštetnom zahtjevu. Postojalo je višegodišnje razdoblje kada Povjerenstvo nije bilo aktivno – staro se raspustilo, a novo nije bilo formirano – što je rezultiralo zaostacima u rješavanju odštetnih zahtjeva. U takvom slučaju, postupak pred Povjerenstvom se, prema sudskoj praksi, obustavlja pozivom na članak 39. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku, uz obrazloženje da je riječ o upravnoj stvari koja je vezana isključivo uz osobu umrle stranke, što je ocijenjeno kao postupanje u skladu s Ustavom.³⁶ Posljedica obustava postupka jest da tražbina radnika za naknadu štete nije priznata te ne dolazi do njezina nasljeđivanja (niti se nasljeđuje procesna pozicija u postupku pred Povjerenstvom kako bi se isti mogao nastaviti). Budući da tražbina nije priznata, ona nije ni dospjela, jer se dospjelost tražbine na naknadu štete prema Zakonu o obeštećenju vezuje uz rješenje Povjerenstva, odnosno mogu se naslijediti samo one tražbine koje su priznate

33 Smatra se da je tražbina priznata ako je Povjerenstvo za rješavanje odštetnih zahtjeva priznalo tražbinu. Belanić, L., Dobrović, I., op. cit., str. 222.

34 Vidi odluku Ustavnog suda, U-I/561/2020 od 7. lipnja 2022. i obrazloženje odluke u točki 11.1.

35 Belanić, L., Dobrović, I., op. cit., str. 222.

36 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III/288/2018 od 17. lipnja 2018., vidi točku 6. obrazloženja odluke, u kojoj se navodi: „Ustavni sud ističe da je Zakonom o obeštećenju... određena nasljedivost samo dospjelih novčanih naknada, dok je dospjeće naknade vezano za rješenje koje donosi Povjerenstvo. U tom smislu nasljedive su samo naknade priznate rješenjem Povjerenstva. Kako u konkretnom slučaju nije riječ o nasljedivoj naknadi u smislu odredbe članka 9. stavka 2. Zakona o obeštećenju, Povjerenstvo je primjenom članka 39. stavka 1. ZUP-a obustavilo postupak. Upravni sud u Splitu dao je ustavnopravno prihvatljivo obrazloženje razloga za primjenu članka 39. stavka 1. ZUP-a, ocijenivši da je Povjerenstvo svojim rješenjem pravilno primijenilo navedenu odredbu, a Visoki upravni sud u osporenoj presudi prihvatio je navedeno stajalište kao osnovano i zakonito te potvrdio prvostupanjsku presudu. Slijedom navedenog, Ustavni sud utvrđuje da osporenim presudom podnositelju nije povrijeđeno ustavno pravo zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.“ Isto i u odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-III/468/2018 od 17. lipnja 2018.

rješenjem Povjerenstva.³⁷

5. PRETPOSTAVKE ZA OSTVARIVANJA PRAVA NA NAKNADU ŠTETE ZBOG IZLOŽENOSTI AZBESTU

Pretpostavke da bi radnik mogao ostvariti prava na naknadu (štete) zbog bolesti uzrokovane izloženošću azbestu jesu: 1.) da je radnik bio profesionalno izložen azbestu (članak 2. Zakona o obeštećenju),³⁸ 2.) da je radniku utvrđena profesionalna bolest uzrokovana izloženošću azbestu (članak 3. Zakona o obeštećenju),³⁹ 3.) da radnik nije sudskim putem zatražio naknadu štete, odnosno zabranjuje se kumulacija sa zahtjevom radi naknade štete (članak 8. stavak 2. Zakona o obeštećenju) te 4.) da je podnio odštetni zahtjev u roku od 6 mjeseci od priznanja profesionalne bolesti zbog izloženosti azbestu (članak 8. stavak 2. Zakona o obeštećenju).

Osobe kojima je pravomoćnim sudskim presudama dosuđena naknada štete zbog profesionalne bolesti uzrokovane izloženošću azbestu, a koje se nisu mogle naplatiti od poslodavca, imale su rok od šest mjeseci od stupanja na snagu Zakona za podnošenje odštetnih zahtjeva (članak 8. stavak 1. Zakona o obeštećenju). Ako su sudski postupci bili u tijeku na dan donošenja Zakona, rok iznosi 30 dana od pravomoćnosti sudske presude (članak 8. stavak 3. Zakona o obeštećenju).⁴⁰

6. ODREĐIVANJE VISINE NAKNADE (ŠTETE)

Republika Hrvatska preuzima obveze za isplatu po odštetnim zahtjevima radnika oboljelih od profesionalne bolesti uzrokovane izloženošću azbestu, a sredstva za tu svrhu osiguravaju se u državnom proračunu (članak 4. Zakona o obeštećenju). Visina novčane naknade (štete) propisana je zakonom, a određuje se koeficijentima prema vrsti bolesti/stanja nastalog kao posljedica izloženosti azbestu, s time da je moguće i određeno povećanje koeficijenata ovisno o stupnju (postotku) oštećenja tjelesnih funkcija (članak 7. Zakona o obeštećenju).⁴¹ Vrijednost svakog jediničnog

37 Tako i presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, U-zp-18/2014-5 od 1. srpnja 2015.

38 Izloženost azbestu moguće je dokazivati primjerice: izjavom poslodavca o izloženosti azbestu, potvrdom inspektora nadležnog za rad o izloženosti azbestu, opisom radnog mjesta, preslikom procjene opasnosti, pravomoćnom sudskom presudom i dr. Belanić, L., Dobrović, I., op. cit., str. 224.

39 Profesionalna bolest uzrokovana izloženošću azbestu može se dokazivati npr.: rješenjem o invalidnosti Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, rješenjem o priznavanju profesionalne bolesti Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, potvrdom o priznavanju profesionalne bolesti i dr. Belanić, L., Dobrović, I., op. cit., str. 224.

40 U praksi nije rijetka pojava da je naknada štete radniku zbog izloženosti azbestu u parnici dosuđena u nižem iznosu, a kasnije u upravnom postupku pred Povjerenstvom u znatno višem iznosu. Tužitelj je u parnici ostvario pravo na naknadu štete u iznosu od 50.000,00 kn (odluka Općinskog suda u Rijeci, br. Pr-102/2017-40). Kako se nije uspjela izvršiti naplata od poslodavca, na temelju članka 8. stavka 3. Zakona o obeštećenju, podnesen je zahtjev Povjerenstvu i u upravnom postupku ostvarena je naknada u iznosu od 91.465,00 kn (rješenje Klasa: Up/I-402-08/19-01/33, Ur. broj: 338-21-58-20-11).

41 Za pleuralne plakove i difuzna zadebljanja pleure te kronični pleuralni izljev koeficijent iznosi

koeficijenta (1) iznosi pet proračunskih osnovica prema godini u kojoj je zahtjev podnesen,⁴² stoga ukupna naknada predstavlja umnožak vrijednosti koeficijenta i proračunskih osnovica.⁴³

Novčane naknade isplaćuju se obročno kroz tri godine od pravomoćnosti rješenja, i to u jednakim polugodišnjim iznosima. U jednokratnom punom iznosu, odmah po pravomoćnosti rješenja Povjerenstva, isplaćuju se novčane naknade radnicima pravnih ili fizičkih osoba u stečaju (članak 9. Zakona o obeštećenju).

7. POSTUPAK OSTVARIVANJA NAKNADE

Zakonom je propisan i postupak ostvarivanja prava na naknadu štete. Postupak se pokreće odštetnim zahtjevom koji se podnosi Povjerenstvu za rješavanje odštetnih zahtjeva, koje osniva Vlada (članak 5. stavak 1. Zakona o obeštećenju).⁴⁴ O podnesenom odšetnom zahtjevu Povjerenstvo odlučuje rješenjem protiv kojeg nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor (članak 6. stavci 1. i 2. Zakona o obeštećenju).⁴⁵ Na cijeli postupak Povjerenstva primjenjuju se odredbe Zakona o općem upravnom postupku (članak 6. stavak 3. Zakona o obeštećenju).

8. POSEBNI SLUČAJEVI OSTVARIVANJA PRAVA NA NAKNADU ŠTETE ZBOG IZLOŽENOSTI AZBESTU (SALONIT D. D. U STEČAJU I PLOBEST D. D.)

Zakon o obeštećenju – Salonit i Zakon o obeštećenju – Plobest predstavljaju *lex specialis* u odnosu na Zakon o obeštećenju. Ta se dva zakona primjenjuju na određenu kategoriju oštećenika koji su bili u radnom odnosu s točno određenom pravnom osobom. Razlike u odnosu na Zakon o obeštećenju odnose se na iznos (visinu) naknade, pretpostavke za njezino ostvarivanje te na tijelo nadležno za rješavanje odštetnih zahtjeva i isplatu naknade (Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, u daljnjem tekstu: Fond).

1,5, s time da je moguće povećanje koeficijenta za 0,1 na svakih 10 % oštećenja funkcije. Za azbestozu koeficijent iznosi 4, s time da je moguće povećanje koeficijenta za 0,1 na svakih 10 % oštećenja funkcije. Za karcinom pluća koeficijent iznosi 9, a za mezoteliom koeficijent iznosi 12. Belanić, L., Dobrović, I., op. cit., str. 223.

42 Proračunska osnovica za 2024. utvrđena je člankom 38. stavkom 2. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2024. godinu (Narodne novine, br. 149/23.) u visini od 441,44 eura.

43 Naknade ostvarene u upravnom postupku pred Povjerenstvom kreću se od 24.945,00 kn za npr. pleuralni plak pa do preko 300.000,00 kn za mezoteliom.

44 Povjerenstvo ima devet članova, a čine ga predstavnici ministarstava nadležnih za gospodarstvo, zdravstvo, financija, pravosuđa, predstavnik Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, predstavnik Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, predstavnik udruga radnika oboljelih od profesionalnih bolesti uzrokovanih azbestom te dva predstavnika sindikata (članak 5. stavak 2. Zakona o obeštećenju). Administrativne i tehničke poslove za Povjerenstvo obavlja Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje.

45 U praksi od podnošenja zahtjeva Povjerenstvu pa od isplate prve rate obično prođe mjesec do dva.

Zakon o obeštećenju – Salonit priznaje pravo na obeštećenje radniku koji je zatečen u radnom odnosu u trgovačkom društvu Salonit d. d. u stečaju Vranjic na dan 14. veljače 2006. godine (članak 2. stavak 1. Zakona o obeštećenju – Salonit). Zakon o obeštećenju – Plobest priznaje pravo na obeštećenje radniku koji je bio u radnom odnosu u trgovačkim društvima Plobest d. d., Lučka b. b., Ploče i Plobest d. d. u stečaju, Ploče, Lučka b. b., u razdoblju od 8. listopada 1991. do 21. listopada 2002. godine, a koji je najmanje pet godina u tim trgovačkim društvima radio i bio izložen azbestu (članak 2. stavak 1. Zakona o obeštećenju – Plobest). U vezi s oba zakona, postavljanje propisanog vremenskog ograničenja osporavalo se kao diskriminatorno u odnosu na ostale zaposlenike trgovačkih društava Salonit d. d. u stečaju Vranjic, odnosno Plobest d. d. i Plobest d. d. u stečaju. Međutim, takve zahtjeve Ustavni sud nije prihvatio.⁴⁶

Osim radnicima, pravo na obeštećenje priznaje se i njihovim nasljednicima, ali pod uvjetom da je tražbina naknade štete dospjela i priznata (članak 3. stavak 2. Zakona o obeštećenju – Salonit i članak 3. stavak 2. Zakona o obeštećenju – Plobest), dakle zadržano je rješenje kao i u Zakonu o obeštećenju. Propisani su prekluzivni rokovi za podnošenje odštetnog zahtjeva. Zahtjev za obeštećenje radnika Salonita d. d. u stečaju bilo je potrebno podnijeti u roku od 60 dana od stupanja na snagu Zakona (članak 2. stavak 2. Zakona o obeštećenju – Salonit), a rok za podnošenje odštetnog zahtjeva za radnike Plobesta d. d. i Plobesta d. d. u stečaju iznosio je 90 dana od stupanja na snagu Zakona (članak 2. stavak 2. Zakona o obeštećenju – Plobest).⁴⁷

Visina naknade u oba *lex specialis* zakona fiksirana je na 219.000,00 kn.⁴⁸ Ne postoji razlika u visini naknade ovisno o okolnostima bolesti / zdravstvenog stanja radnika, kao što je to slučaj s primjenom koeficijenata prema Zakonu o obeštećenju. Pravo na isplatu/obeštećenje postoji već samom činjenicom izloženosti riziku azbesta, uz ispunjenje pretpostavke koje se odnosi na tzv. vremensku dimenziju primjene navedenih propisa. Razlika je prisutna i u modalitetu isplate. Prema članku 3. stavku 1. Zakona o obeštećenju – Salonit naknada se isplaćuje obročno kroz razdoblje od dvije godine od pravomoćnosti rješenja, tako da se: do kraja 2011. godine isplati 109.500,00 kn, do kraja lipnja 2012. godine isplati 54.750,00 kn te do kraja 2012. godine 54.750,00 kn. Prema članku 3. stavku 1. Zakona o obeštećenju – Plobest, naknada se isplaćuje obročno kroz razdoblje od tri godine, tako da se: do kraja 2020. godine isplati iznos od 73.000,00 kn, do kraja 2021. godine isplati iznos od 73.000,00 kn te do kraja 2022. godine isplati iznos od 73.000,00 kn.

Važna razlika u odnosu na Zakon o obeštećenju jest da Fond preuzima obvezu osigurati sredstva za isplatu obeštećenja radnicima Salonita i Plobesta,⁴⁹ odnosno da

46 Odluka Ustavnog suda U-III/3015/2014 od 21. rujna 2016. (za Salonit d. d. u stečaju Vranjic) i odluka Ustavnog suda U-I/561/2020 od 7. lipnja 2022. (za Plobest d. d. i Plobest d. d. u stečaju).

47 Pred Ustavnim sudom osporavala se i ustavnost odredbe članka 2. stavka 2. Zakona o obeštećenju – Plobest o podnošenju odštetnog u roku od 90 dana od stupanja na snagu Zakona. Ustavni sud nije našao povredu ustavnosti (odluka Ustavnog suda U-III/1894/2022 od 5. listopada 2022.).

48 Belanić, L., Dobrović, I., op. cit., str. 224.

49 Osnivanje i djelatnost Fonda uređeni su Zakonom o Fondu za zaštitu okoliša i energetske

se sredstva ne osiguravaju u državnom proračunu (članak 4. Zakona o obeštećenju – Salonit i članak 4. Zakona o obeštećenju – Plobest). Fond odlučuje o zahtjevima rješenjem i to u roku od 30 dana od primitka zahtjeva (članak 5. stavak 1. Zakona o obeštećenju – Salonit, članak 5. stavak 1. Zakona o obeštećenju – Plobest). Protiv rješenja Fonda dopuštena je žalba posebnom Povjerenstvu za žalbe čije je osnivanje predviđeno na temelju spomenutih zakona i članove tog Povjerenstva imenuje Vlada (članak 5. stavak 2., 3. i 4. Zakona o obeštećenju – Salonit, članak 5. stavak 2., 3. i 4. Zakona o obeštećenju – Plobest). U postupcima ostvarivanja prava na obeštećenje prema spomenutim zakonima primjenjuju se odredbe Zakona o općem upravnom postupku (članak 5. stavak 5. Zakona o obeštećenju – Salonit, članak 5. stavak 5. Zakona o obeštećenju – Plobest).

9. TALIJANSKO PRAVO

U talijanskom pravu postoje tri zakona koja uređuju pitanje naknade štete zbog izloženosti azbestu. To su Zakon br. 244/2007 od 24. prosinca 2007.,⁵⁰ Zakon br. 190/2014 od 23. prosinca 2014.,⁵¹ te Zakon br. 208/2015 od 28. prosinca 2015.⁵²

Sustav isplate naknade provodi se putem posebnog Fonda za žrtve azbesta (*Fondo vittime amianto*) koji je osnovan Zakonom br. 244/2007 od 24. prosinca 2007. (odredbe članka 1. stavaka 241.-246. Zakona br. 244/2007). Fond za žrtve azbesta djeluje u okviru talijanskog Nacionalnog instituta osiguranja od nezgoda na poslu – INAIL (*Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*), zadržavajući pritom svoju samostalnost te je odvojen od ostale imovine Instituta (članak 1. stavak 241. Zakona br. 244/2007). Izvorno je bilo predviđeno financiranje fonda u visini jedne četvrtine uplatama poslodavaca (u tom je slučaju takva uplata imala ulogu premije osiguranja poslodavaca od građanskopravne odgovornosti za štetu zbog izloženosti azbestu)⁵³, dok su se tri četvrtine uplaćivale iz državnog proračuna (članak 1. stavak 244. Zakona br. 244/2007). Naknadnim se zakonskim izmjenama Fond za žrtve azbesta u potpunosti financira iz državnog proračuna.⁵⁴ Imovina Fonda za žrtve azbesta namijenjena za naknadu štete predviđena je u iznosu

učinkovitost, Narodne novine, br. 107/03., 144/12. Sredstva za financiranje Fonda propisana su člankom 12. stavkom 1. istog Zakona i uključuju: naknade onečišćivača okoliša, naknade korisnika okoliša, naknade za opterećivanje okoliša otpadom te naknade za okoliš na vozila na motorni pogon. Fond ostvaruje sredstva i iz drugih izvora, kao što su proračuni jedinica područne (regionalne) samouprave i lokalne samouprave te drugi izvori (članak 12. stavak 2. istog Zakona).

50 *Legge 24 dicembre 2007, n. 244/2007.*

51 *Legge 23 dicembre 2014, n. 190/2014.*

52 *Legge 28 dicembre 2015, n. 208/2015.*

53 Coggiola, Nadia, *Asbestos Cases in the Italian Courts: Duelling with Uncertainty*, InDret, Revista para el análisis del derecho, Barcelona, 2009., dostupno na: <http://ssrn.com/abstract=1499096> (19. rujna 2024.), str. 5.

54 Autieri, Sara, *Fondi di indennizzo delle vittime dell'amianto Confronto e comparazione tra Paesi*, Webinar 12-14 aprile 2021, CISL Nazionale, 2021., dostupno na: https://www.cisl.it/wp-content/uploads/2021/04/12-14-aprile_comparazione-fondi-vittime-amianto-Autieri-CISL.pdf (19. rujna 2024.), str. 8.

od 42,15 milijuna eura za 2023. godinu, 43,80 milijuna eura za 2024. godinu, 45,30 milijuna eura za 2025. godinu itd.⁵⁵ Točan iznos određuje se na kraju svake godine Zakonom o državnom proračunu za narednu godinu.

Ovlaštenici naknade podijeljeni su u više kategorija. Ponajprije, prema članku 1. stavku 241. Zakona br. 244/2007, to su zaposlenici kod kojih je utvrđena bolest povezana s azbestom, a koji su bili profesionalno izloženi azbestu. Zatim, u slučaju smrti radnika, pravo na isplatu naknadne štete imaju njegovi nasljednici (moraju podnijeti zahtjev u roku od 90 dana od smrti).⁵⁶ Konačno, ovlaštenici naknade su i osobe koje su oboljele od mezotelioma (dakle, ne bilo koje bolesti zbog izloženosti azbestu, nego samo ako se radi o karcinomu pluća kao posljedici izloženosti azbestu), kao posljedice obiteljske izloženosti azbestu zbog suživota sa zaposlenicima koji su obavljali poslove s azbestom ili kao posljedica okolišne izloženosti azbestu. Njihove tražbine za naknadu štete zbog izloženosti azbestu mogu se i nasljeđivati (članak 1. stavak 116. Zakona br. 190/2014).⁵⁷

Visina naknade štete nije strogo definirana, već je prema članku 1. stavku 243. Zakona br. 244/2007 podložna promjenama te se određuje Zakonom o proračunu za svaku fiskalnu godinu posebno. Postoje dvije vrste naknada: jednokratna naknada i naknada štete u obliku rente.⁵⁸ Na jednokratnu naknadu imaju pravo svi ovlaštenici⁵⁹, a iznosila je 15.000,00 eura za proračunsku godinu 2023. (za trogodišnje razdoblje od 2018. do 2020. iznosila je 10.000,00 eura).⁶⁰ Pravo na rentu imaju zaposlenici kao dodatak na invalidsku mirovinu (ako na nju imaju pravo) te u slučaju njihove smrti njihovi nasljednici kao dodatak na obiteljsku mirovinu, ako ostvaruju pravo na istu. Visina rente za 2023. godinu iznosi 17 % primanja iz mirovine.⁶¹

Naknada štete koja se ostvaruje iz Fonda za žrtve azbesta ne predstavlja naknadu u cijelosti, odnosno ne temelji se na načelu potpune naknade, već predstavlja jedan dio naknade štete (tzv. načelo proporcionalnosti naknade).⁶² Zakonom je izričito

55 *Fondo per le vittime dell'amianto, Quali sono e come funzionano le prestazioni in favore dei soggetti colpiti da malattie asbesto-correlate, e dei loro superstiti*, INAIL, 2021., dostupno na: <https://www.inail.it/portale/assicurazione/it/fondi-speciali/fondo-vittime-dell-amianto.html> (19. rujna 2024.), str. 9.

56 *Istituto Nazionale Confederale di Assistenza*, dostupno na: <https://www.inca.it/salute-e-benessere/328-fondo-vittime-amianto.html> (17. rujna 2024.).

57 Dostupno na: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/previdenza/focus-on/assicurazione-contro-infotuni-sul-lavoro-e-malattie-professionali/pagine/fondo-vittime-amianto> (17. rujna 2024.). Za priznavanje naknade uz medicinsku dokumentaciju, potrebno je dostaviti dokaze kojim se potvrđuje boravak osobe na talijanskom teritoriju u razdobljima kompatibilnim s pojavom patologije povezane s azbestom, odnosno dokaze koji upućuju na izloženost azbestu u obitelji ili okolišu, dostupno na: <https://www.inca.it/salute-e-benessere/329-una-tantum-per-malati-di-mesotelioma-non-professionale.html> (17. rujna 2024.).

58 Coggiola, N., op. cit., str. 7.

59 Autieri, S., op. cit., str. 12.

60 Dostupno na: <https://www.inca.it/salute-e-benessere/329-una-tantum-per-malati-di-mesotelioma-non-professionale.html> (17. rujna 2024.).

61 Dostupno na: <https://www.inca.it/salute-e-benessere/328-fondo-vittime-amianto.html> (17. rujna 2024.).

62 Coggiola, N., op. cit., str. 7.

propisano da pravo na naknade štete iz Fondaza žrtve azbesta ne isključuje prava iz općeg i posebnog uređenja te se može s njima kumulirati (članak 1. stavak 242. Zakona br. 244/2007). Time se ujedno radniku, odnosno njegovim nasljednicima daje ovlaštenje da zahtijevaju razliku do pune naknade štete od odgovornog poslodavca ili štetnika (tzv. *danno differenziale*)⁶³, odnosno postavljanje zahtjeva za naknadu štete prema Fondu za žrtve azbesta ne prekludira ovlaštenike u pokretanju sudskih postupaka radi naknade štete.⁶⁴ Ovo se posebno odnosi na pitanje naknade neimovinske štete (tzv. *danni complementari*), koju čine moralna šteta (*danno morale*) i egzistencijalna šteta (*danno esistenziale*), a koju naknadu oštećenik ne može ostvariti na teret sredstava Fonda za žrtve azbesta.⁶⁵ Posebno uređenje odnosi se na nasljednike lučkih radnika koji su umrli od bolesti nastalih zbog profesionalne izloženosti azbestu. Te osobe (nasljednici preminulih radnika) imaju pravo na naknadu cjelokupne imovinske i neimovinske štete (tzv. potpuna naknada) iz Fonda za žrtve azbesta, i to na temelju ovršne presude (članak 1. stavak 278. rečenica 3. Zakona br. 208/2015). Pri tome se ne dira u ostala prava (ranije opisana) svih ovlaštenika (radnika i njihovih nasljednika) prema Fondu za žrtve azbesta koja im pripadaju u skladu s propisima (članak 1. stavak 278. rečenica 2. Zakona br. 208/2015).

10. FRANCUSKO PRAVO

U Francuskoj postoji Fond za naknadu štete žrtvama azbesta – FIVA (*Fonds d'Indemnisation des Victimes de l'Amiante*)⁶⁶, koji je osnovan 2001. godine Zakonom o financiranju socijalnog osiguranja (Zakon br. 2000-1257 od 23. prosinca 2000.).⁶⁷ Odredbe o FIVA-i nalaze se u odredbi članka 53. Zakona br. 2000-1257, koje su posljednji put izmijenjene Zakonom br. 2023-1250 od 26. prosinca 2023.⁶⁸

FIVA ima vlastitu pravnu osobnost i financijsku autonomiju pod nadzorom ministarstava nadležnih za socijalnu sigurnost te financije (članak 53. stavak 2. Zakona br. 2000-1257). FIVA se financira iz više izvora: državnog proračuna, uplatom iz socijalnog osiguranja za ozljede na radu i profesionalne bolesti te iz subrogacijskih zahtjeva za naknadu štete od odgovornih poslodavaca (štetnika) (članak 53. stavci 6. i 7. Zakona br. 2000-1257).⁶⁹

63 Loc. cit.

64 Autieri, S., op. cit., str. 15.

65 Coggiola, N., op. cit., str. 7.

66 Dostupno na: <https://www.fiva.fr/> (18. rujna 2024.).

67 *Loi n. 2000-1257, de 23 du décembre 2000, de financement de la Sécurité Sociale pour 2001.*

68 Dostupno na: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000031932290 (18. rujna 2024.).

69 U 2022. godini podneseno je 18.164 zahtjeva za naknadnom štete, doneseno je 17.404 odluka o odštetnim zahtjevima, isplaćeno je 264 milijuna eura raznih naknada žrtvama i njihovim nasljednicima. U 2022. godini iz socijalnog osiguranja ozljeda na radu i profesionalnih bolesti u FIVA-u je uplaćeno 220 milijuna eura, doprinosi iz državnog proračuna iznosili su 7,68 milijuna eura, a prihodi iz subrogacijskih zahtjeva iznosili su 36,31 milijun eura. Od 2003. godine, kada je isplaćena prva naknada, FIVA je isplatila naknadu štete za više od 100.000 podnositelja zahtjeva u ukupnom iznosu većem od 7 milijardi eura. Dostupno na: <https://www.fiva.fr/activite-du-fiva/> (18. rujna 2024.).

Ovlaštenici prava na naknadu prema članku 53. stavku 1. istog Zakona jesu:

1.) Osobe kojima je priznata profesionalna bolest uzrokovana azbestom u skladu s propisima o socijalnom osiguranju, odnosno propisima koji se primjenjuju na civilne i vojne invalidske mirovine.

2.) Osobe koje su pretrpjele narušavanje zdravlja koje proizlazi izravno iz izloženosti azbestu na području Francuske (dakle, ne nužno na radnom mjestu).

3.) Osobe koje je preminuli radnik ili osoba koja je bila izložena azbestu uzdržavala (bračni drug, djeca, braća i sestre, roditelji i dr.).

Iz sredstava FIVA-e nadoknađuju se imovinska i neimovinska šteta. Imovinska šteta obuhvaća: gubitak radne sposobnosti, izgubljenu zaradu, medicinske troškove i druge dodatne troškove, kao što su zapošljavanje osobnog asistenta, prilagodba doma ili vozila. Neimovinska šteta obuhvaća naknadu za moralnu štetu, za fizičke boli, za gubitak zadovoljstva kao što je smanjenje mogućnosti uživanja u slobodnim aktivnostima, naruženost / estetska oštećenja.⁷⁰

Naknada neimovinske štete koja se isplaćuje iz sredstava FIVA-e nešto je niža nego naknada koje se ostvaruje u sudskoj praksi, a ako su posljedice manje tegobne, tada je naknada u prosjeku još niža. Primjerice, prosječni iznos naknade neimovinske štete u slučaju dijagnoze mesotelioma na teret sredstava FIVA-e je 114.100 eura, dok sudska praksa u prosjeku u tim slučajevima dosuđuje iznose od 127.825 eura. No, u slučaju pojave azbestoze kao blažeg oblika bolesti od mesotelioma (karcinoma), iz sredstava FIVA-e u prosjeku se isplaćuje 17.200 eura, dok sudska praksa u prosjeku dosuđuje 30.290 eura.⁷¹ Naknada imovinske štete, pored stvarnih troškova, isplaćuje se i u obliku novčane rente kao dodatak na mirovinu, pri čemu visina dodatka ovisi o stupnju invaliditeta.⁷² Visina naknade neimovinske štete koju pretrpe bliske osobe zbog smrti radnika / osobe oboljele zbog izloženosti azbestu kreće se od 3.600 eura (braća i sestre) do 36.000 eura za bračnog druga (za dijete do 25 godina starosti 27.600 eura, za dijete preko 25 godina starosti koje se nalazi kod kuće 16.800 eura, a za dijete izvan kuće 9.600 eura). Pravo na naknadu neimovinske štete zbog smrti bliske imaju i roditelji do iznosa od 13.200 eura, pa čak i unuci u visini 3.600 eura.⁷³

Zahtjev za naknadu štete podnosi se FIVA-i, koja mora u roku od 6 mjeseci dostaviti ponudu podnositelju zahtjeva (članak 53. stavak 4. odlomak 1. Zakona br. 2000-1257). FIVA provjerava jesu li ispunjene pretpostavke za naknadu štete. U tu svrhu istražuje okolnosti izlaganja azbestu i njegove posljedice na zdravstveno stanje oštećene osobe. Prema potrebi, može provoditi i vještačenja. Ukoliko podnositelj zahtjeva prihvati ponudu, to onemogućava pokretanje drugih budućih pravnih

70 Azagra Malo, Albert, *Los fondos de compensación del amianto en Francia y en Bélgica*, Revista para el análisis del derecho, Barcelona, 2007., dostupno na: <http://ssrn.com/abstract=1371453> (18. rujna 2024.), str. 6-7. Vidi i: dostupno na: <https://www.fiva.fr/indemnisation-de-la-victime/> (18. rujna 2024.).

71 Ibid., str. 8.

72 Godišnji iznos rente (dodatka) za stopu invaliditeta od 5 % iznosi 547 eura, za 50 % invalidnosti iznosi 8.060 eura, a za 100 % invalidnosti 21.877 eura. Vidi potpunu tablicu: dostupno na: <https://www.fiva.fr/indemnisation-de-la-victime/> (18. rujna 2024.).

73 Vidi potpunu tablicu: dostupno na: <https://www.fiva.fr/indemnisation-de-la-victime/> (18. rujna 2024.).

postupka za naknadu iste štete. Isto vrijedi i za pravomoćne sudske odluke kojima je dosuđena naknada štete za posljedice izloženosti azbestu (članak 53. stavak 4. odlomak 3. Zakona br. 2000-1257). Dakle, ne dopušta se kumulacija zahtjeva za naknadu štete prema FIVA-i te prema odgovornom štetniku. Posljedično tome, podnositelj zahtjeva mora obavijestiti FIVA-u ako je pokrenut neki drugi postupak za naknadu štete (članak 53. stavak 3. odlomak 1. Zakona br. 2000-1257). Ako podnositelj zahtjeva ne prihvati ponudu, a FIVA u zakonskom roku od 6 mjeseci ne usvoji zahtjev, odnosno ako ga u tom roku odbije, tada podnositelj zahtjeva može pokrenuti pravni postupak protiv FIVA-e pred nadležnim sudom prema prebivalištu podnositelja zahtjeva (članak 53. stavak 1. odlomak 1. Zakona br. 2000-1257).

Zakonom je propisan i zastarni rok prava na naknadu štete iz FIVA-e, koji iznosi 10 godina od prve liječničke potvrde kojom se dokazuje povezanost između nastale bolesti i izloženosti azbestu (članak 53. stavak 3.bis Zakona br. 2000-1257). Taj se zastarni rok produžuje u slučaju naknade štete zbog pogoršanja bolesti i tada teče od liječničke potvrde koja se odnosi na pogoršanje. Ako je nastupila smrt osobe zbog bolesti koja je u vezi s izlaganjem azbestu, zastarni rok naknade štete za srodnike umrle osobe teče od liječničke potvrde kojom se utvrđuje veza između smrti i bolesti zbog izloženosti azbestu (članak 53. stavak 3.bis rečenice 1. i 2. Zakona br. 2000-1257).

11. PRISUTNA OBILJEŽJA *NO-FAULT* SUSTAVA ODGOVORNOSTI U NAKNADI ŠTETE ZBOG IZLOŽENOSTI AZBESTU

Općenito govoreći, *no-fault* sustavi odgovornosti predstavljaju različite oblike kompenzacijskih fondova (javnih/državnih ili privatnih/osiguravateljskih) koji pokrivaju određene rizike, a cilj im je isplata novčanih naknada oštećenima, pri čemu su pretpostavke za ostvarivanje prava na naknadu manje „restriktivne“ u odnosu na opća pravila o odgovornosti za štetu.⁷⁴ Cilj tih sustava odgovornosti jest ubrzati postupak naknade štete i učiniti naknadu dostupnijom široj populaciji oštećenika. Pretpostavke za isplatu naknade štete prema *no-fault* sustavima odgovornosti sadržane su u posebnim zakonima te se razlikuju od općih pretpostavki odgovornosti.⁷⁵ Pitanje odgovornosti štetnika nije relevantno (otuda i pojam *no-fault*, odnosno „bez krivnje/odgovornosti“), već se gleda na uzročnost i činjenicu nastanka štete, a ponekad čak ni to.⁷⁶ Naglašen je socijalni element, odnosno omogućiti da se naknada štete isplati doista onima kojima je potrebna, a prvenstveno siromašnim oštećenima koji nemaju

74 Kander Graziano, Thomas, *The Purpose of Tort Law*, JETL, vol. 14, br. 1(2023), str. 25-26.

75 Primjerice, *no-fault* sustavi odgovornosti u zdravstvenoj djelatnosti i pružanja medicinskih usluga pretežno su orijentirani „samo“ na dokazivanje uzročne veze kao pretpostavke odgovornosti. Krivnja kao subjektivni element protupravnosti uopće se ne zahtijeva. Klarić, Petar, Baretić, Marko, Nikšić, Saša, *Odštetno medicinsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2022., str. 285-292.

76 Primjerice, ranije je naglašeno kako je prema Zakonu o oštećenju – Plobest za ostvarivanje prava na naknadu dovoljna izloženost azbestu (kao riziku za oboljenje) na radnom mjestu unutar zadanih vremenskih okvira, a ne zahtijeva se i pojava bolesti.

sredstava za financiranje skupih i dugotrajnih sudskih postupaka radi naknade štete.⁷⁷ O pravu na naknadu iz kompenzacijskih *no-fault* fondova odlučuje se u posebnim, upravnim ili raznim izvansudskim postupcima koji su manje formalni i brži u odnosu na parnične sudske postupke, što ima za posljedicu da nisu podložni vremenskom odugovlačenju u donošenju konačne odluke o naknadi.⁷⁸ Dapače, često je i propisan rok u kojem takvi postupci moraju biti dovršeni. No, s druge strane, kod *no-fault* sustava prisutna su razna ograničenja (npr. ograničenja u vezi s isplatom pravične naknade za pretrpljenu neimovinsku štetu) koja imaju za posljedicu niže iznose u odnosu na iznose naknade štete ostvarene prema općim pravilima o odgovornosti za štetu.⁷⁹

Iz opisanog su uočljive sljedeće karakteristike *no-fault* sustava u postupku naknade štete radnicima profesionalno izloženih azbestu: a) propisane su posebne pretpostavke za ostvarivanje prava na naknadu štete (ne dokazuju se pretpostavke odgovornosti za štetu prema ZOO-u), b) posebne pretpostavke ovise o izloženosti azbestu i utvrđenju profesionalne bolesti uzrokovane azbestom, c) ne postavlja se pitanje odgovornosti poslodavca, već se uzimaju u obzir same činjenice izloženosti azbestu, d) isključuje se kumulacija u ostvarivanju naknade štete prema općim propisima i posebnim propisima o „obeštećenju“ radnika izloženih azbestu, e) postavljeni su relativno kratki prekluzivni rokovi za podnošenje odštetnih zahtjeva (6 mjeseci prema Zakonu o obeštećenju), f) visina naknade propisana je zakonom, a isplaćuje se na teret državnog proračuna ili na teret Fonda, g) u određivanju visine naknade prema Zakonu o obeštećenju uzima se u obzir vrsta bolesti, odnosno stanja koja se javljaju kao posljedica izloženosti azbestu, h) visina naknade može varirati ovisno o navedenim okolnostima koje utvrđuje Povjerenstvo, i) prema Zakonu o obeštećenju – Salonit i Zakonu o obeštećenju – Plobest naknada je „fiksirana“ na iznos od 219.000,00 kuna, odnosno nisu propisane posebne okolnosti koje bi utjecale na visinu naknade.

U odnosu na poredbeno pravo (Italija i Francuska), osim što su naknade oštećenicima i njihovim bliskim osobama evidentno više, prisutna je mogućnost nadoknade štete u obliku rente kao dodatka na invalidsku mirovinu. Također, jasno se razlikuju iznosi koji se dodjeljuju za popravljane imovinske štete i iznosi za popravljane neimovinske štete. Proširen je krug ovlaštenika na naknadu štete zbog izloženosti azbestu, koji uključuje osim radnika i osobe koje s njima zajedno žive (talijansko pravo), te osobe koje obole zbog izloženosti azbestu u okolišu na području države. Znatno su produljeni rokovi za podnošenje zahtjeva od postavljanja dijagnoze / potvrde profesionalne bolesti uzrokovane izloženošću azbestu (10 godina u francuskom pravu u odnosu na 6 mjeseci prema hrvatskom pravu). Formirani su posebni fondovi za naknadu štete zbog izloženosti azbestu koji imaju vlastitu pravnu sposobnost, a izvor sredstava za fondove pretežito dolazi od

77 El Menyavi, Hasan, *Public Tort Liability: An Alternative to Tort Liability and No-fault Compensation*, Global Jurist Advances, vol. 3, br. 1(2003), str. 15-16.

78 Carlson, Rick J., *A Conceptualization of a No-Fault Compensation System for Medical Injuries*, Law and Society Review, vol. 7, br. 3(1973), str. 333.

79 El Menyavi, H., op. cit., str. 15. Kander Graziano, T., op. cit., str. 33.

nositelja socijalnog osiguranja, dok tek manji dio čine prihodi iz državnog proračuna. Fondovi također imaju mogućnost subrogacijskih zahtjeva prema odgovornim poslodavcima (Francuska). Prisutno je različito uređenje u vezi kumulacije zahtjeva prema fondovima i prema štetnicima u skladu s općim propisima građanskog prava (u talijanskom pravu kumulacija je dopuštena, a prema francuskom pravu nije dopuštena).

12. BUDUĆI IZAZOVI – SILIKOZA

Slično kao i azbest, dugotrajan rad s kamenom i udisanje značajnih količina prašine kristala silicija (kemijski sastav određenih vrsta kamena, stijena, pijeska i gline) može imati za posljedicu nastanak plućne bolesti silikoze. Silikoza može dovesti do razvoja drugih teških bolesti poput tuberkuloze, plućne hipertenzije, zatajenja srca i bubrega, kronične opstruktivne plućne bolesti te karcinoma pluća.⁸⁰ Posebno su pogođene osobe koje rade u djelatnostima rezanja kamena, klesarstva, gradnje s kamenom, izrade i montaže radnih kamenih ploča, proizvodnje keramike i stakla, rudarstva i vađenja kamena te pjeskarenja. Kao i kod bolesti povezanih s azbestom, silikoza se razvija s određenim vremenskim odmakom od izlaganja siliciju, obično nakon 10-20 godina, ali može se razviti već i nakon 5-10 godina od izloženosti.⁸¹

Već duže vrijeme postoji svijest o štetnom utjecaju silikata na ljudsko zdravlje, te je silikoza,⁸² baš kao i azbestoza,⁸³ uvrštena na listu profesionalnih oboljenja.⁸⁴ Međutim, za razliku od bolesti uzrokovane izloženošću azbestu, u Republici Hrvatskoj ne postoje posebni propisi koji uređuju pitanje naknade štete oboljelima od silikoze. Postoji mogućnost ostvarivanja socijalnih naknada s obzirom na prijavljeno profesionalno oboljenje,⁸⁵ no ostvarivanje prava na naknadu štete moguće je (za sada) isključivo prema općim pravilima o naknadi štete iz ZOO-a. To znači postojanje svih onih poteškoća koje su već poznate prilikom ostvarivanja prava na naknadu štete zbog izloženosti azbestu prema općim pravilima obveznog prava, kao što su: vremenska razlika između izloženosti silikatima i razvoja bolesti, zastara potraživanja naknade štete, problem određivanja štetnika ako poslodavac više ne

80 Dostupno na: <https://www.nhs.uk/conditions/silicosis/> (16. veljače 2025.).

81 Dostupno na: <https://www.nhs.uk/conditions/silicosis/> (16. veljače 2025.).

82 Marochini, V., Kuiš, M., *Silikoza u rudniku kremenog pijeska Šaulaga kod Pule*, Arhiv za higijenu rada i toksikologiju, vol. 6, br. 1(1955), str. 11-21.

83 Silikoza, zbog sličnih karakteristika i posljedicama koje izaziva, često se naziva i „novom azbestozom“. Dostupno na: <https://www.bbc.com/news/articles/cgk1dd1pd7mo> (16. veljače 2025.).

84 Članak 3. stavak 1. točke 48., 49.1., 49.2., 49.3. Zakona o listi profesionalnih bolesti, Narodne novine, br. 162/98., 107/07.

85 Npr. različite naknade i socijalna prava u skladu s člancima 66.-71. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, Narodne novine, br. 80/13., 137/13., 98/19., 33/23., te prema Pravilniku o pravima, uvjetima i načinu ostvarivanja prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja u slučaju ozljede na radu i profesionalne bolesti, Narodne novine, br. 75/14., 154/14., 79/15., 139/15., 105/16., 40/17., 66/17., 109/17., 132/17., 119/18., 41/19., 22/20., 39/20., 2/22., 33/23.

postoji (kao pravna osoba), dokazivanje uzročne veze, provedba vještačenja i sl.

Nameće se pitanje treba li predvidjeti posebne fondove iz kojih bi se isplaćivala naknada štete osobama oboljelima od silikoze, po uzoru na propise o obeštećenju radnika zbog izloženosti azbestu. Iskustva iz poredbenog prava ukazuju da je takvo što moguće. U talijanskom pravu, Nacionalni institut osiguranja od nezgoda na poslu – INAIL (v. *supra* poglavlje 10.) osobama oboljelima od silikoze, pored naknada iz socijalnog osiguranja, isplaćuje i naknadu za tzv. moralnu (neimovinsku) štetu.⁸⁶ U engleskom pravu, oboljeli od silikoze ili njegov nasljednik može od države zahtijevati isplatu paušalne naknade štete u skladu sa Zakonom o naknadi štete radnicima iz 1979.^{87,88}

13. ZAKLJUČAK

Provedena analiza jasno ukazuje na potrebu za posebnim sustavom naknade štete zbog izloženosti azbestu, koji je odvojen od općih pravila o naknadi štete. Razlozi za takav pristup su mnogobrojni. Ostvarivanje prava na naknadu štete u skladu s općim pravilima nužno je upućeno na pokretanje parničnog postupka. Za donošenje pozitivne sudske odluke o naknadi štete potrebno je prethodno ispitati jesu li ispunjene pretpostavke odgovornosti za štetu koje zahtijeva ZOO. Naročiti problemi javljaju se kao posljedica dugotrajne vremenske latencije oboljenja zbog izloženosti azbestu, a u vidu mogućih proteka rokova zastare tražbine za naknadu štete. Potom se postavlja pitanje odgovornosti za štetu prema zaposleniku koji je profesionalno bio izložen azbestu ako poslodavac više ne postoji. Konačno, tu je i pitanje dokazivanja uzročne veze i vještačenja bolesti kao posljedice izloženosti azbestu. Sve navedeno zahtijeva određeno vrijeme, a sam ishod parničnog postupka čini neizvjesnim.

U radu su analizirana posebna uređenja (sustavi) naknade štete zbog izloženosti azbestu, koja predstavljaju alternativu općim pravilima o naknadi štete. Njihov je zajednički cilj omogućiti naknadu oštećenicima u što kraćem vremenu, u pojednostavljenom (najčešće upravnom) postupku, znatno kraćem u odnosu na parnični postupak, te uz pretpostavke koje su lakše dokazive (ostvarive) u odnosu na opća pravila odgovornosti za štetu. Pitanje odgovornosti štetnika uopće se ne postavlja, a naknada koja se ostvaruje, odnosno njezina visina unaprijed je propisana zakonom ovisno o stupnju oboljenja. Naknada se isplaćuje ili izravno iz državnog proračuna (djelomično Hrvatska) ili iz posebnih fondova koji se financiraju iz državnog proračuna (Italija, djelomično Hrvatska i Francuska) i raznih oblika fondova socijalnog osiguranja (Francuska). Prikazani sustavi naknade štete zbog izloženosti azbestu imaju naglašen socijalni element, jer se naknada nastoji isplatiti osobama kojima je doista potrebna, a bez potrebe za plaćanjem troškova sudskih postupka

86 Dostupno na: <https://www.studiolegalerisarcimentodanni.it/blog/come-ottenere-risarcimento-per-silicosi-da-esposizione-lavorativa/> (16. veljače 2025.).

87 *Pneumoconiosis etc. (Workers' Compensation) Act 1979*, dostupno na: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1979/41> (16. veljače 2025.).

88 Dostupno na: <https://www.thompsons.law/support/legal-guides/silicosis-compensation-claims> (16. veljače 2025.).

radi naknade štete. Sve navedeno upućuje na to da se sustavi naknade štete zbog izloženosti azbestu približavaju karakteristikama *no-fault* sustavima odgovornosti. Za njih je karakteristično postojanje različitih oblika kompenzacijskih fondova, a pretpostavke za isplatu naknade značajno su „relaksirane“ u odnosu na opća pravila o naknadi štete: ne zahtijeva se odgovornost štetnika, dovoljna je činjenica nastanka štete (oboljenja) te određeni stupanj uzročne veze (izloženost azbestu određeno vrijeme, odnosno utvrđena profesionalna bolest uzrokovana izloženošću azbestu).

Među prikazanim sustavima naknade štete zbog izloženosti azbestu čini se da je sustav koji postoji u hrvatskom pravu najrestriktivniji u pogledu kruga ovlaštenika prava na naknadu štete. Prema Zakonu o obeštećenju, ovlaštenici su prvenstveno zaposlenici koji su tijekom rada bili izloženi azbestu te im je utvrđena profesionalna bolest uzrokovana izloženošću azbestu. Nasljednici tih radnika mogu imati položaj ovlaštenika naknade samo ako je tražbina na naknadu štete priznata od Povjerenstva. To je trenutak kada tražbina za naknadu štete zbog izloženosti azbestu postaje nasljediva. Ako zaposlenik nikada nije postavio zahtjev prema Povjerenstvu, iako mu je utvrđena profesionalna bolest uzrokovana izloženosti azbestu, ili je umro prije nego što je Povjerenstvo odlučilo o zahtjevu, nasljednici nemaju pravo na isplatu naknade štete zbog izloženosti azbestu. To upućuje na zaključak da nasljednici nemaju tzv. vlastito pravo na naknadu štete, nego isključivo pravo radnika izloženog azbestu kojemu je ono priznato (rješenjem Povjerenstva) i kao takvo se moglo naslijediti.

S druge strane, prikazani talijanski i francuski sustav naknade štete zbog izloženosti azbestu priznaju tzv. vlastito pravo na naknadu štete širem krugu ovlaštenika. Osim, razumljivo, zaposlenika koji su bili profesionalno izloženi azbestu, pravo na naknadu štete iz fonda, imaju nasljednici zaposlenika (talijansko pravo), odnosno uzdržavane osobe (francusko pravo). Pritom se ne zahtijeva da je prethodno zaposlenik podnio zahtjev koji je prihvatilo nadležno tijelo, kao što je to slučaj u hrvatskom pravu. No, pored zaposlenika i njihovih nasljednika, pravo na naknadu priznaje se i osobama koje nisu bile profesionalno izložene azbestu, već su isključivo bile izložene azbestu zbog njegova prisustva u okolišu gdje su boravile. U francuskom je pravu pravo na naknadu zbog tzv. okolišne izloženosti azbestu neograničeno, dok se u talijanskom pravu zahtijeva pojava najtežeg oblika bolesti – mezotelioma, odnosno karcinoma pluća.

Dodatni „ograničavajući faktor“ u hrvatskom pravu je prekluzivni rok od 6 mjeseci od utvrđenja profesionalne bolesti u kojem zaposlenik (dakle, ne nasljednici) mora podnijeti odštetni zahtjev prema Povjerenstvu. U francuskom je pravu rok za podnošenje odštetnog zahtjeva znatno duži i iznosi 10 godina od postavljene dijagnoze. Ovdje „samo“ treba ponovno podsjetiti na odluke Europskog suda za ljudska prava prema kojima kratkoća rokova za ostvarivanje prava (doduše, u pitanju su bili zastarni rokovi) utječe na povredu prava na pristup sudu (*Moor i drugi protiv Švicarske, Jann-Zwicker i Jann protiv Švicarske*).

Postoji i određena razlika u vezi s priznatim oblicima naknade štete. U hrvatskom pravu naknada se priznaje u jednokratnom iznosu koji se potom isplaćuje kroz tri godine (polugodišnje, odnosno godišnje). Francusko i talijansko pravo predviđaju isplatu naknade u dva dijela. U jednom dijelu naknada se isplaćuje

jednokratno, a u drugom dijelu u obliku rente kao dodatak na mirovinu (invalidsku ili obiteljsku). Time se oštećenima, odnosno nasljednicima omogućuje kontinuirana višegodišnja naknada, što izostaje ako postoji samo jednokratna isplata.

Zaključno, treba priznati da je donošenjem Zakona o obeštećenju, kao i Zakona o obeštećenju – Salonit i Zakona o obeštećenju – Plobest poboljšao položaj, odnosno pravna zaštita zaposlenika koji su profesionalno izloženi azbestu. Sada je omogućeno da tim osobama naknada štete bude dostupnija u odnosu na ranije razdoblje, kada je mogućnost naknade štete postojala samo u okviru ZOO-a i općih pravila o odgovornosti za štetu. Međutim, provedena analiza nedvojbeno pokazuje da je u poredbenom pravu prisutan širi opseg zaštite prava osoba izloženih azbestu i njihovih nasljednika. Razlike se odnose na krug ovlaštenika kojima se priznaje vlastito pravo na naknadu, rokove za podnošenje odštetnih zahtjeva, kao i oblike naknade štete. Naglašene razlike mogu se shvatiti i kao kritika nacionalnog uređenja te poziv zakonodavcu da razmisli o pružanju još kvalitetnije pravne zaštite osoba izloženih azbestu *de lege ferenda*.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Azagra Malo, Albert, *Los fondos de compensación del amianto en Francia y en Bélgica*, Revista para el análisis del derecho, Barcelona, 2007., str. 1-16, <http://ssrn.com/abstract=1371453> (18. rujna 2024.)
2. Belanić, Loris, Dobrović, Ivan, *Naknada štete radnicima oboljelih od bolesti uzrokovanih azbestom*, Zbornik radova Jednako međunarodno savjetovanje „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse“, Neum, 21., 22. i 23. lipnja 2013. godine, Mostar, 2013., str. 217-231.
3. Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela, *Zastara kao neproporcionalno ograničenje prava na pristup sudu u građanskim postupcima (odabrana pitanja)*, u: Zbornik radova u čast prof. dr. sc. Aldu Radoloviću, ur. Slakoper, Zvonimir, Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Rijeka, 2018., str. 317-333.
4. Bukovac Puvača, Maja, Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, *Zastara – stare nedoumice i nova pitanja*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 3(2022), str. 559-580.
5. Bush, Brittan J., *Crafting an Asbestos Scheduled Compensation Solution for Louisiana and the Nation*, Louisiana Law Review, vol. 72 (2012), str. 757-788, <http://ssrn.com/abstract=1759025> (18. rujna 2024.)
6. Carlson, Rick J., *A Conceptualization of a No-Fault Compensation System for Medical Injuries*, Law and Society Review, vol. 7, br. 3(1973), str. 329-370.
7. Coggiola, Nadia, *Asbestos Cases in the Italian Courts: Duelling with Uncertainty*, InDret, Revista para el análisis del derecho, Barcelona, 2009., str. 1-34, <http://ssrn.com/abstract=1499096> (19. rujna 2024.)
8. El Menyavi, Hasan, *Public Tort Liability: An Alternative to Tort Liability and No-fault Compensation*, Global Jurist Advances, vol. 3, br. 1(2003), str. 1-21.
9. Kander Graziano, Thomas, *The Purpose of Tort Law*, JETL, vol. 14, br. 1(2023), str. 23-41.
10. Klarić, Petar, Baretić, Marko, Nikšić, Saša, *Odštetno medicinsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2022.
11. Kurajica, Labud, *Letter to the Editor – U povodu odgovora dr. M. Zavalić*, Arhiv za

- higijenu rada i toksikologiju, vol. 48, br. 4(1997), str. 421-423.
12. Lalić, Hrvoje, *Medicina rada*, Medicinski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2010.
 13. Marochini, V., Kuiš, M., *Silikoza u rudniku kremenog pijeska Šaulaga kod Pule*, Arhiv za higijenu rada i toksikologiju, vol. 6, br. 1(1955), str. 11-21.
 14. Vučinić, Jovan, Kovačević, Stana, Kirin, Snježana, *Analize proizvodnje azbesta i posljedice na zdravlje ljudi*, Sigurnost, vol. 49, br. 2(2007), str. 137-144.

Pravni izvori

Europska unija:

1. Uredba (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 793/93 i Uredbe Komisije (EZ) br. 1488/94 kao i Direktive Vijeća 76/769/EEZ i Direktiva Komisije 91/155/EEZ, 93/67/EEZ, 93/105/EZ i 2000/21/EZ
2. Direktiva Vijeća 89/391/EEZ od 12. lipnja 1989. o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu (89/391/EEZ), SL L 183, 12.6.1989.
3. Direktiva Komisije 91/659/EEZ od 3. prosinca 1991. o prilagodbi tehničkom napretku Priloga I. Direktivi Vijeća 76/769/EEZ o približavanju zakona, propisa i upravnih odredbi država članica koje se odnose na ograničenja na stavljanje u promet i upotrebu opasne tvari i pripravci (azbest), SL L 363, 31.12.1991.
4. Direktiva Komisije 1999/77/EZ od 26. srpnja 1999., SL L 207, 6.8.1999.
5. Direktiva 2003/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. ožujka 2003. o izmjeni Direktive Vijeća 83/477/EEZ o zaštiti radnika od rizika povezanih s izloženošću azbestu na radu (tekst od značaja za EGP), SL L 097, 15.4.2003.
6. Direktiva 2009/148/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o zaštiti radnika od rizika povezanih s izlaganjem azbestu na radu (kodificirana verzija) (tekst značajan za EGP), SL L 330, 16.12.2009.

Hrvatska:

1. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (pročišćeni tekst), Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.
2. Zakon o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Narodne novine, br. 107/03., 144/12.
3. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2024. godinu, Narodne novine, br. 149/23.
4. Zakon o kemikalijama (2005), Narodne novine, br. 150/05.
5. Zakon o kemikalijama (2013), Narodne novine br. 18/13., 115/18., 37/20.
6. Zakon o listi profesionalnih bolesti, Narodne novine, br. 162/98., 107/07.
7. Zakon o obeštećenju radnika profesionalno izloženih azbestu, Narodne novine, br. 79/07., 139/10., 111/18.
8. Zakon o obeštećenju radnika trgovačkog društva Plobest d. d., Narodne novine, br. 13/20.
9. Zakon o obeštećenju radnika trgovačkog društva Salonit d. d. u stečaju Vranjic, Narodne novine, br. 84/11.
10. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 155/23.
11. Zakon o obveznom zdravstvenom nadzoru radnika profesionalno izloženih azbestu, Narodne novine, br. 79/07., 139/10., 111/18.
12. Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju, Narodne novine, br. 80/13., 137/13., 98/19., 33/23.
13. Zakon o uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu radnika profesionalno izloženih azbestu, Narodne novine, br. 79/07., 149/09., 139/10.

14. Lista opasnih kemikalija, Narodne novine, br. 17/06.
15. Pravilnik o pravima, uvjetima i načinu ostvarivanja prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja u slučaju ozljede na radu i profesionalne bolesti, Narodne novine, br. 75/14., 154/14., 79/15., 139/15., 105/16., 40/17., 66/17., 109/17., 132/17., 119/18., 41/19., 22/20., 39/20., 2/22., 33/23.

Francuska:

1. Zakon br. 2000-1257 od 23. prosinca 2000., *Loi n. 2000-1257, de 23 du décembre 2000, de financement de la Sécurité Sociale pour 2001*.
2. Zakon br. 2023-1250 od 26. prosinca 2023., https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000031932290 (18. rujna 2024.)

Italija:

1. Zakon br. 244/2007 od 24. prosinca 2007., *Legge 24 dicembre 2007, n. 244/2007*
2. Zakon br. 190/2014 od 23. prosinca 2014., *Legge 23 dicembre 2014, n. 190/2014*
3. Zakon br. 208/2015 od 28. prosinca 2015., *Legge 28 dicembre 2015, n. 208/2015*

Velika Britanija:

1. Zakonu o naknadi štete radnicima iz 1979., *Pneumoconiosis etc. (Workers' Compensation) Act 1979*.

Mrežni izvori

1. Autieri, Sara, *Fondi di indennizzo delle vittime dell'amianto Confronto e comparazione tra Paesi*, Webinar 12-14 aprile 2021, CISL Nazionale, 2021., str. 8, https://www.cisl.it/wp-content/uploads/2021/04/12-14-aprile_comparazione-fondi-vittime-amianto-Autieri-CISL.pdf (19. rujna 2024.)
2. Bolesti i stanja povezana s azbestom u Republici Hrvatskoj, Hrvatski zavod za javno zdravstvo, <https://www.tpportal.hr/media/file/658b15dd8643c5a118aa9a84a027ba56> (18. rujna 2024.)
3. *Fondo per le vittime dell'amianto, Quali sono e come funzionano le prestazioni in favore dei soggetti colpiti da malattie asbesto-correlate, e dei loro superstiti*, INAIL, 2021., <https://www.inail.it/portale/assicurazione/it/fondi-speciali/fondo-vittime-dell-amianto.html> (19. rujna 2024.)
4. Fonds d'Indemnisation des Victimes de l'Amiante, <https://www.fiva.fr/> (18. rujna 2024.)
5. Istituto Nazionale Confederale di Assistenza, <https://www.inca.it> (17. rujna 2024.)
6. Registar radnika oboljelih od bolesti izazvanih azbestom, Hrvatski zavod za javno zdravstvo, 2022., <https://www.hzzzsr.hr/wp-content/uploads/2023/04/azbest.pdf> (18. rujna 2024.)
7. Registar radnika oboljelih od bolesti izazvanih azbestom, Hrvatski zavod za javno zdravstvo, 2023., <https://www.hzzzsr.hr/wp-content/uploads/2024/06/azbest-KZV-za-2023.pdf> (18. rujna 2024.)

Sudska praksa:

1. Europski sud za ljudska prava, *Howald Moor i drugi protiv Švicarske*, presuda br. 52067/10 i 41072/11 od 11. ožujka 2014.
2. Europski sud za ljudska prava, *Jann-Zwicker i Jann protiv Švicarske*, presuda br. 4976/20 od 13. veljače 2024.
3. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III/1894/2022 od 5. listopada 2022.
4. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/561/2020 od 7. lipnja 2022.
5. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III/468/2018 od 17. lipnja 2018.
6. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III/288/2018 od 17. lipnja 2018.
7. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III/3015/2014 od 21. rujna 2016.

8. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-3324/2015-2 od 20. svibnja 2020.
9. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-107/2016-4 od 5. prosinca 2017.
10. Vrhovni sud Republike Hrvatske, U-zpz-18/2014-5 od 1. srpnja 2015.

Loris Belanić*
Boris Gregović**

Summary

**DOES CLAIMING COMPENSATION FOR ASBESTOS
EXPOSURE REPRESENT A NO-FAULT SYSTEM OF
DAMAGE COMPENSATION?**

The exposure to asbestos can lead to serious and even fatal consequences for human health. Due to its very widespread use in the past and the health consequences that occur many years after exposure to asbestos, the issue of compensation for damages due to exposure to asbestos will be relevant in the times to come. After the introductory presentations, the paper presents and analyzes the asbestos compensation systems in Croatian and comparative law (French and Italian law). It is pointed out the need for special rules that apply to compensation for damages due to exposure to asbestos, which presuppose milder criteria for obtaining compensation for damages compared to the general rules of tort law. The emphasis is on the availability of compensation to as many injured parties as possible, as well as on the speed of recognition of the right to compensation. In this sense, a parallel is drawn with no-fault systems, because the above represents their main characteristics.

Keywords: *asbestos, damages, no-fault, Asbestos Compensation Act, comparative law.*

89 * Loris Belanić, Ph. D., Full Professor, University of Rijeka, Faculty of Law, loris.belanic@pravri.uniri.hr, ORCID: orcid.org/0000-0002-8275-488X.

90 ** Boris Gregović, Lawyer, Law Office Gregović, Rijeka, info@odvjetnikgregovic.hr.

RENEWABLE ENERGY IN SUSTAINABLE SMART CITIES

Assoc. Prof. Elisabetta Corapi, Ph. D.*

UDC 620.9:502.13

Received: January 2, 2025

Accepted: March 24, 2025

Review paper

Summary

The issues related to the environmental sustainability of development are characterized by a broad and cross-cutting consensus on the centrality and urgency of mitigation and adaptation to climate change, and the reduction of pollution and consumption of environmental resources, particularly after the UN 2030 Agenda and the 2015 Paris Climate Agreement.

We are witnessing a gradual process of conversion of energy production and exchange systems from centralised models to decentralised models. This transition has led to the emergence of new legal entities such as the prosumer (consumer-producer) and citizens' energy communities.

By recognizing the role of the energy consumer as an "actor" rather than a "passive spectator" in this transformation, we address the issue of sustainable smart cities where new legal forms of energy production and exchange serve as their infrastructures. Although the latter are still being tested especially in terms of data protection and the introduction of artificial intelligence (AI), they appear to be the necessary sustainable evolution of urban realities.

Keywords: *Sustainability-Prosumer, Renewable energy communities, Smart grids, Smart cities.*

1. INTRODUCTION¹

After the 2030 UN Agenda and the 2015 Paris Climate Agreement, there is a broad and cross-cutting consensus on the importance and urgency of mitigation, adaptation to climate change and the reduction of pollution and consumption of environmental resources. In this perspective, a decisive role is played by human settlements, particularly by urban contexts, which are the subject of a specific goal of the UN Agenda, demanding "cities and human settlements to be inclusive, safe,

* Elisabetta Corapi, Associate Professor of Private Comparative Law, University of Rome Tor Vergata, Law Department, corapi@juris.uniroma2.it ORCID:0000-0001-6112-2894

1 The text proposed some reflections presented at the International Scientific Conference held at the Faculty of Law of the University of Rijeka, 12 September, 2024 on "Protection of the Right to Life in a Healthy Urban Environment and No-Fault Compensation Systems in Croatian and Italian Law".

durable and sustainable.”²

One effective way to pursue this goal is through the creation of Smart Cities, which aim to enhance the development and well-being of citizens through “smart” solutions. These solutions are based on the use of new technologies that are economically, ecologically, and socially sustainable. For example, projects focused on smart mobility and traffic management, digitised public services like e-voting and “smart” waste disposal management, air quality, and the supply of water and renewable energy. A notable trend in this area is the rise of prosumers and smart grids used by energy communities, which represent the current paradigm of small-scale energy transition in the process of integrating urban structure with new technologies.

These new tools used in the energy transition process play a pivotal role in the development of future smart urban realities.

Therefore, the major question arising is in which direction should smart cities evolve to pursue the goal of becoming (increasingly) more sustainable and livable? Digitization, which is one of the main characteristics of smart cities, when applied to the energy infrastructure sector, lays the foundations for a transformation of cities towards smart and shared management models³.

In this context, sustainable energy contracts play an important role, such as the new entities of prosumers and energy communities, which aim to balance relations for a more efficient use and production of energy, as well as to regulate city infrastructure.⁴

2 United Nations, Framework Convention on Climate Change (21st Conference of the Parties), Paris Agreement, 2015. See CAPRA, F., MATTEI, U., *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Arezzo, 2016; MATTEI, U., QUARTA, A., *Punto di svolta*, Arezzo, 2018.

3 “According to the European Union, buildings are responsible for about 40% of the EU’s energy consumption: technology facilitates the opportunity to monitor and optimise a building’s energy consumption thanks to systems managing heating and cooling plants, thus improving its energy efficiency and environmental impact. These are solutions based on IoT sensors and algorithms that combine the monitoring of environmental and energy data with the control of the performance of HVAC systems (Heating, Ventilation & Air Conditioning). This type of intervention allows to reduce consumption first of all because it identifies and corrects inefficiencies and then, because it activates a smart control of the systems responding to the real needs of temperature and air quality required by the individual environments and the users who inhabit them.” For additional information, please read: www.agendaeuropea.eu. See also PENNASILICO, M., *Sviluppo sostenibile e “contratto ecologico”: un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rassegna di Diritto Civile*, XXXVII, 4, Napoli, 2016, 1291-1323; PENNASILICO, M., *Lectio Magistralis on Lo sviluppo sostenibile tra ambiente e mercato. Spunti di analisi “ecologica” del contratto*, held at Università di Siena il 18 gennaio 2017.

4 Through digitization interventions, buildings become interactive, often with a central control panel that facilitates the work and procedures aimed at energy and facility managers. It is based on this concept that shared and smart energy management models intersect. A digitized building can, in turn, be connected with other buildings to create communities and energy districts based on self-production and collective energy consumption. Thus, roofs equipped with photovoltaic panels produce clean energy that can be distributed among the buildings in the community for immediate consumption or stored for later use if combined with storage batteries. This process is controlled by algorithms and IoT for smart regulation. Another advantage is obtained when this device is combined with a digital energy management

By expanding these contractual relationships within the region, it should become gradually possible to develop a technological and social infrastructure in which technology acts as a catalyst for a radical and sustainable transformation of how we interact with urban dimensions.

It is clear that this transformation is closely tied to a thoughtful consideration of the European regulatory framework.

2. EUROPEAN REGULATORY FRAMEWORK

In December 2018, the “*fourth energy package*” entitled “*Clean Energy for All Europeans*” was approved at the European level to promote sustainable development through the energy transition. The aim is to achieve an effective integration between energy and climate policies by encouraging the production and consumption of clean energy. This initiative aims to bring the “*Energy Union*” to life by making energy more secure, economically accessible, and sustainable, increasingly placing consumers at the center of the strategy and recognizing their active role in the face of new opportunities in the increasingly “decentralized” energy market.

More precisely, following the 2015 Paris climate agreement, EU Directive 2018/2001 (known as the *Rewenable Energy Directive* or *RED II*) and EU Directive 2019/944 (known as the *Internal Market Directive* or *IMD II*) were issued. These directives, along with other legislative acts stemming from the “Clean Energy package” or the previously mentioned *Winter package* presented by the European Commission in 2016, have reformed the entire energy sector system. The aim is to decentralise electricity production and increase market liberalisation.⁵

This decentralization undelines that the building sector is crucial to achieving the EU’s energy and climate goals, as buildings are the single largest energy consumer in Europe. To boost the energy performance of buildings, the EU has established a legislative framework that includes, among others, the revised Energy Performance of Buildings Directive (EU/2024/1275) and the revised Energy Efficiency Directive (EU/2023/1791). Together, these directives promote policies that will help achieve a highly energy efficient and decarbonised building stock by 2050, creating a stable environment for investment decisions and enabling consumers and businesses to make more informed choices to save energy and money.⁶

platform, which allows centralized coordination of all properties within the same energy community, helping managers monitor consumption and emissions while allowing users to report economic benefits obtained. This transformation turns buildings into prosumers, acting as both producers and consumers of energy simultaneously. It is a module that is taking shape in many regions as renewable energy communities (RECs) and is perfectly suited for multi-building contexts in residential, commercial, industrial and even tertiary settings.

5 The RED II Directive is a part of a set of regulatory measures known as the *Winter Package* or *Clean Energy Package*, introduced by the Commission on 30 November, 2016. See: L. CARBONE, G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI, (eds.), *Yearbook of Energy Law 2019. National Energy Strategy. Governance and Implementation Tools*, Il Mulino, Bologna, 2019.

6 Directives 2023/1791 and 2024/1275 are part of the European Parliament and Council’s regulations on the energy performance of buildings. These directives are accompanied by

In this regard, it is possible to note that a major revolution in the field of renewable energy is represented by the so-called “distributed generation,” characterised by the decentralisation of power distribution thanks to the development of energy storage systems, also known as “energy storage.”

In recent years there has been a rapid growth of distributed generation and the process of its expansion is destined to develop even more in the coming years. This is because, with energy storage systems, it is possible to store the electricity produced when it is more convenient or when there is an abundance of renewable sources. This allows for the electricity to be used when needed, creating a constant balance between energy production and demand.⁷

A further tool that can certainly help in the pursuit of these objectives is represented by digital innovation capable of allowing the consumer to actively participate in the electricity markets.

The adoption of new technologies is helping to promote local energy systems that favour the installation of numerous small power plants located near the point of energy consumption itself. This allows consumers to not only feed into the grid, but also potentially exchange it with other users in the future through the integration of electric vehicles and the electricity grid (known as vehicle to grid technology).

As a result, the decisions and actions implemented by these new operators in the electricity market, i.e. active customers, are subject to economic, social, and environmental considerations. They must determine whether the choices made by consumers can be considered “responsible choices” that contribute to the greater diffusion of renewable energies and the overall goals of the energy transition.

3. THE PROSUMERS

The Energy Efficiency Directive (2018) gives consumers a central role in the energy market, while the Renewable Energy Directive (2019) complements this by highlighting the significance. Capillarity not only helps alleviate energy poverty to be curbed by transporting energy generation to where it is needed, but it also encourages

directive (EU) 2024/1788 of the European Parliament and the Council concerning common rules for the internal markets in renewable gas, natural gas and hydrogen, amending Directive (EU) 2023/1791; Regulation (EU) 2024/1789 of the European Parliament and of the Council on the internal markets for renewable gas, natural gas and hydrogen, amending Regulations (EU) 1227/2011, (EU) 2017/1938, (EU) 2019/942 and (EU) 2022/869, as well as Decision (EU) 2017/684 and Regulation (EC) No. 715/2009 ; Regulation (EU) 2023/2405 of the European Parliament and the Council of 18 October, 2023, on a level playing field for sustainable aviation (ReFuelEU Aviation); Regulation (EU) 2023/1805 of the European Parliament and the Council of 13 September, 2023, on the use of renewable and low-carbon fuels in maritime transport, amending Directive 2009/16/EC.

7 See: G. VASCONCELOS, *La transizione verso un nuovo modello di produzione e scambio dell'energia tra scelte politiche, regolazione e dinamiche di mercato* in BRUTI LIBERATI, E., DE FOCATIIS, M., TRAVI, A., (a cura di), “*La transizione energetica e il Winter Package. Politiche Pubbliche e Regolazione dei Mercati*,” Atti del convegno AIDEN, held in Milan on 29 September, 2017.

consumer participation in the energy market, creating what are known as prosumers.⁸

The advantage of the capillarity of renewable generation lies in the greater security of energy supplies, as it eliminates the risks associated with connecting to the grid. In addition, there is a better efficiency of production due to the smaller size of the plant. Finally, after the initial investment, energy production costs are close to zero, as seen in the case of photovoltaic and mini wind power systems.

Therefore, the self-consumer and the renewable energy community are becoming more relevant. Directive 2018/2001/EC, which regulates the self-consumers and renewable energy communities, outlines the general principles that Member States and Regulatory Authorities must take into account.

A “renewable energy self-consumer” is defined as “a final customer operating within its premises located within confined boundaries or, where permitted by a Member State, within other premises. They generate renewable electricity for their own consumption and may store or sell self-generated renewable electricity. However, for a non-household renewables self-consumer, these activities cannot be their primary commercial or professional activity.”⁹

The Directive states that “Member States shall ensure that consumers are allowed to become self-consumers of renewable energy and therefore to also produce energy for their own consumption, store and sell surplus production.”

Self-consumers are also authorised: to operate electricity storage systems combined with renewable electricity generation plants for self-consumption purposes without being subject to any double burden, including grid tariffs for stored electricity that remains available to them; to maintain their rights and obligations as final consumers and receive remuneration, possibly also through support programs, for the self-produced renewable electricity they feed into the grid and which corresponds to the market value of the electricity produced and consider its long-term value for the grid, the environment and society.

It is evident that this method of electricity production and consumption is also

8 This legislation was strengthened in 2023 and 2024 when the EU made significant progress in promoting the transition to clean energy with the adoption of the “Ready for 55 percent” package of standards and the setting of important milestones towards achieving the REPowerEU targets.

9 See FORD, R., STEPHENSON, J., WHITAKER, J., *Prosumer collectives: a review*, University of Otago, 2016. The first author to coin the term “prosumer” was the American futurist essayist TOFFLER, A., in his book *Future Shock* (Pan Books, 1970), and later again in his book “*The Third Wave*” (1980), in which he argued - in the context of sociology - that consumers are a phenomenon of the industrial era, progressively replaced during the new post-industrial era by “prosumers”, subjects who self-produce goods and services (personalized and tailor-made) to consume. Such concept was then developed by McLUHAN, M., and NEVITT, B., in their 1972 work, called *Take Today* (Harcourt Brace Jovanovich 1972), where they defined the prosumer as the “consumer who becomes producer.” On this point see RITZER, G., DEAN, P., JURGENSON, N., *The coming of age of the prosumer*, 2012.

The primary use of the term “prosumer” in the energy context, however, was found in the work of TIMMERMAN, W., HUITEMA, G., *Design of energy-management services – supporting the role of the prosumer in the energy market*, CAiSE-DC’09 doctoral consortium, Amsterdam, 2009, to identify the new emerging figures of participants in the energy market system.

subject to the regulation of the competent authority and the charges set by them. In fact, self-consumers must bear the costs of the general transmission and distribution network, as well as ensuring the financial sustainability of the electricity system and incentives for renewable energy.¹⁰

The regulations in place have sought to ensure that self-consumption is not hindered with disproportionate administrative and network burdens. Therefore, the latter must be based on real expenses rather than arbitrary costs, and must be applied to the energy that is either consumed or supplied to the network.

In particular, when it comes to self-produced energy that remains available to the consumer, there should be no grid charges or tariffs, unless necessary to ensure the financial sustainability of the electricity system.

In addition, starting from 1 December, 2026 if the total share of self-consumption plants exceeds 8% of the State's total installed electrical power and it is demonstrated that, for example, self-consumption is creating an unjustified incentive, the State may apply network charges and tariffs to self-consumption as long as they are proportionate and non-discriminatory.

Article 21 of the directive also provides that self-consumers of renewable energy, located in the same building, even within a residential complex, are authorised to organise the exchange of renewable energy produced on their site, without prejudice to network charges and other applicable fees, levies and taxes for each self-consumer.

Finally, Member States are required to establish an administrative and regulatory framework that promotes and facilitates of the development of self-consumption of renewable energy. This framework should guarantee accessibility to the system for all final consumers, including those from vulnerable low-income families. Additionally, it should eliminate unjustified obstacles to financing projects on the market by granting self-consumers transparent and non-discriminatory access to existing support schemes when they feed self-produced electricity into the grid.

4. RENEWABLE ENERGY COMMUNITIES

Alongside prosumers, Renewable Energy Communities (RECs) play a fundamental role. Upon closer inspection, they not only have a European and/or Italian dimension, but, in reality, represent a phenomenon with a more global dimension. This aggregate trend takes advantage of the opportunities presented by new technologies and is growing significantly in various countries worldwide.

RED II defines a renewable energy community as “A legal entity: a) which, in accordance with applicable national law, is based on open and voluntary participation, is autonomous and is effectively controlled by shareholders or members who are located near the renewable energy generation facilities that belong to or are developed by the legal entity in question; b) whose shareholders or members are natural persons, SMEs or local authorities, including municipalities; c) whose main objective is to provide environmental, economic and social benefits at the community

¹⁰ Ruggeri, L., *Consumatore e prosumerismo energetico nel quadro regolatorio europeo*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana* N° 16 bis, junio 2022.

level to its shareholders or members or to the local areas in which it operates, rather than financial profits.”¹¹

The advantages that derive from the establishment of renewable energy communities are many, even if we only think about the accessibility of energy supply prices from renewable sources for members and partners, and the potential for communities to promote the spread of new technologies and consumption methods, such as smart distribution networks and active demand management. Additionally, these communities can increase energy efficiency for consumers and contribute to combating energy poverty by reducing consumption and supply tariffs.

Communities can produce, consume, store, and sell renewable energy, exchange renewable energy among themselves, and access electricity markets in a transparent and non-discriminatory manner.

The innovation lies in the concept of “sharing,” which opens up new possibilities for energy users, who will no longer be obliged to submit to single or bilateral exchanges with the centralised and vertical network. Users can engage in plurilateral energy exchanges with other users as well, through the “aggregation contract” scheme outlined in the IMD II Directive (Art. 13) to produce renewable energy, store and/or sell production surpluses, even through the stipulation of contracts of sale, supply, and peer-to-peer exchange.

5. RENEWABLE ENERGY COMMUNITIES AND SMART GRIDS

As anticipated, the development of energy communities and the entity of the prosumer represent an important turning point in the Italian energy system.

This is made possible through the use of new technologies, such as smart grids, which allow for better monitoring and management of energy consumption and production within communities.¹²

11 Cusa, E., *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, *Orizzonti del diritto civile*, 2020, 1, p. 78: “Energy communities, then, can be placed within a little-studied dimension of so-called active citizenship, aimed at protecting not only political and social interests, but also economic ones, in line with the paradigm set out in art. 3, second paragraph, of the Constitution; an active citizenship, therefore, which is achieved not through forms of individual or associated volunteering (not very effective in the case of highly complex and high-tech activities), but rather through businesses run by organizations that are capable of transforming responsible citizens into responsible co-entrepreneurs.”

See also Caramizaru, A. and Uhllein A., «Energy communities: an overview of energy and social innovation» Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2020. Di Silvestre, M. L., Ippolito, M. G., Riva Sanseverino, E., Sciumè, G., and Vatile, A., “Energy self-consumers and renewable energy communities in Italy: New actors of the electric power systems” in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 151, n. 111565, 2021. La Rosa, *Le comunità energetiche rinnovabili: riflessioni sull’ “affidabilità” del sistema di incentivazione di cui al decreto RED II*, in *Rivista Giuridica Ambiente Diritto*, Anno XXII - Fascicolo n. 1/2022. Sartoris, C., *Piattaforme digitali e tutele: dal “consumer” al “prosumer,”* in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, N° 16, febrero 2022, pp. 962-983.

12 For an analysis referred to the implications of digitalization in the electricity sector, see Glachent, J-M, Rossetto, N., *Digitalization at the Doors of the Electricity Sector*, in *Energia*,

With these tools, it becomes possible to determine the best time to utilize energy, optimising one's consumption. In addition, technology suppliers install these tools to improve self-consumption performance.

Smart grids can be considered the "backbone" of the energy transition. Through them flows renewable energy that powers homes, city services, companies, individual and collective mobility. Networks are becoming increasingly digital and flexible, capable of connecting millions of customers, who are both producers and consumers of energy, and balancing the intermittency of energy generated directly from renewable plants or stored thanks to storage systems.¹³

These systems are connected to the power plant and allow for the accumulation of excess energy produced and its distribution when members of the community or collective self-consumption need it. The goal is to optimise collective self-consumption by maximizing the use of locally produced energy, through local consumption.

Technological devices not only provide the possibility to optimize consumption and maximize environmental benefits through local energy production and consumption, but also make members of the community or collective self-consumption feel actively involved. These devices display all information regarding the energy exchange, giving a concrete image of the community or collective self-consumption. Finally, companies offering these technologies provide educational support on energy communities, collective self-consumption, and related technologies.¹⁴

As we have seen, these are recent additions to the legal and economic landscape, making it crucial for citizens to receive adequate education on these matters.

In the current context of significant development, smart grids or smart electricity grids represent a crucial stage in the evolution of traditional electricity grids. This is due to the integration of information and communication technologies that improve their efficiency, reliability, and sustainability. This progress allows for a more dynamic management of the production and distribution of electricity, the integration of renewable sources, the reduction of energy losses, the increase of grid

2/2019, 62 ff., in which three groups of changes are highlighted: infrastructural changes, changes in markets and digital communities. See also DE Santoli, L., *Sviluppo di sistemi intelligenti per la decarbonizzazione dell'energia*, in *Energia, ambiente ed innovazione*, 1/2017, 46 ss.

13 See also "Smart Grids: Status and evolution of smart grids" www.agendadigitale.eu. In addition, at the end of November 2023, the European Commission presented a plan to make networks stronger, more interconnected, more digitized and even more resistant to cyber attacks. Brussels is aiming to swiftly implement new actions to facilitate achievement of the 2030 goals. The Plan has identified seven challenges, including the acceleration of Projects of Common Interest (Currently, there are 85 projects that focus on cross-border electricity transmission, storage and smart grids and can reduce generation costs by 9 billion euros per year by 2040). Other challenges include developing new programs, improving long-term planning, promoting greater electrification and the use of renewable energy, and introducing regulatory incentives (particularly for smart grids). The plan also aims to improve access to financing, speed up authorization processes, and strengthen the supply chain for networks.

14 De Min, M., Lo Schiavo, L., *Un nuovo paradigma dei consumi elettrici per un consumatore più evoluto*, in Ammannati, L., (edited by), *La trasformazione energetica*, Torino, 2018, 142.

resilience with minimization of interruptions, and the real-time response to consumer demand.

These networks simplify the integration of different energy sources, especially renewable ones such as solar and wind, optimizing the use of available resources. They also reduce dependence on fossil fuels thanks to the flow of information and bidirectional capabilities. This means they allow customers to be not only consumers but also producers of energy (prosumers), for example, through the installation of solar panels or wind turbines and, through the use of sensors, smart meters, and other IoT devices (Internet of Things). Smart Grids monitor and regulate the flow of energy in real time, improving efficiency and preventing or mitigating disruptions.

Another objective of smart grids is to actively influence user energy consumption through dynamic tariff mechanisms or incentives, promoting the use of energy at times of lower demand to balance supply and demand. Thanks to the ability to monitor and intervene in real time, it is also possible to quickly detect and solve problems on the network, such as failures or overloads, reducing downtime in favor of service quality.

As previously pointed out, Smart Grids are essential for enabling the efficient transmission of electricity generated from alternative sources and supporting the charging infrastructure for electric vehicles, efficiently managing additional energy demand, and facilitating the use of renewable energy for charging.

Initially, there was some uncertainty among most European Member States regarding the use of Smart Grids.

For example, France did not reach the 80% coverage mark like other states.

The first act related to smart meters in the electricity sector was Law No. 781 of 2005, followed by various implementing measures.¹⁵ In the last months of 2015, Minister of the Environment Ségolène Royale presented the Linky smart electricity meters, which were formalized, at a regulatory level, in the law on energy transition for green growth in August of the same year.¹⁶

Since the beginning, the French government and supplier Enedis faced strong opposition to the installation of these meters. The reasons for the wide debate surrounding the Linky meters are many, with the main concern being the health risks associated with the electromagnetic waves emitted by these instruments. Other reasons for opposing the installation of smart meters include concerns about privacy and security of personal data, socio-economic risks, such as job losses deriving from process automation, increased billing costs for consumers, ecological impact, and equipment safety issues like fire hazards and interference with other smart devices present in homes.¹⁷

15 See EUROPEAN COMMISSION, *Supporting Country Fiches accompanying the report Benchmarking smart metering deployment in the EU-28, December 2019*, 106 ss.

16 LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Regarding the implementation of such smart metering see also *Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, Le déploiement du compteur Linky, Rapport n° 010655-01*, Janvier 2017.

17 Regarding “cinq pôle thématiques” see Draetta, L., Tavner, B., la “fronde anti-Linky à la justification écologique du smart metering: retour sur la genèse d'un projet controversé,”

The debate surrounding the issue of respect for privacy and the protection of personal data generated by these meters has been intense.

On this point, the CNIL, *i.e.* the French data protection authority, has also been involved in such issue. In February 2020, CNIL found that the Linky meters did not obtain sufficiently specific and clear consent from consumers and that the duration of data storage was excessive compared to the purposes of processing, which goes against the General Data Protection Regulation (GDPR).¹⁸

As a result, the warning issued to the supplier by the sector Authority was closed after the supplier implemented a new consent procedure and a new data retention policy. These changes now ensure that data is stored for periods that are proportionate to the purposes for which it is processed.¹⁹

Unlike the French example in the introduction of the *smart metering system*, Italy undoubtedly represents a virtuous example. Italy was the first among European states to introduce smart electricity meters on a large scale, and our country still holds the world record for the number of smart meters in service.²⁰ Smart Grids are, therefore, a key component in the transition to a more sustainable and resilient energy system, capable of addressing the challenges posed by climate change and the growing energy demand.

The development of energy communities is naturally linked to the evolution of smart cities as well. Smart cities pursue the following objectives:

“Environmental sustainability.” *inter alia*, enhanced by the digital metamorphosis to achieve goal number 11 of the 2030 United Nations Agenda;

Enhancing inclusive and sustainable urbanization and the capacity to plan and manage participatory, integrated, and sustainable human settlements in all countries; and

Reducing the negative per capita environmental impact of cities, with a particular focus on air quality and the management of urban waste and other types of waste.²¹

in Lien social et Politiques, 2019, 58, referred to an analysis on the origin of the public opposition and the role played by media.

18 CNIL intervened for the first time in 2019 sending formal notices to the companies EDF and ENGIE: Decision n° MED 2019-035 of 31 December, 2019 concerning the company ÉLECTRICITÉ DE FRANCE (EDF), available at <https://www.legifrance.gouv.fr/cnil/id/CNILTEXT000041552962/>. For a more in-depth analysis of data protection issues, see below, par. 6.

19 CNIL, Décision MED-2019-036 du 4 mai 2021, Clôture de la décision n°MED-2019-036 du 31 décembre 2019.

20 EUROPEAN COMMISSION, Benchmarking smart metering deployment in the EU-28.

21 Meloni, C., Tundo, A., Paoloni, G., Orsucci, F., Cervini, F., *Dalla Smart Cities alla Smart Community*, in *Energia, ambiente ed innovazione*, n. 1/2017, 40 ss.; De Maio, G., *Cambiamento climatico ed energia rinnovabile decentrata: il ruolo dei governi locali*, in *federalismi.it*, 17 aprile 2019, 23.

6. SMART CITIES

A very significant aspect of smart cities is the creation of a smart network between smart buildings that can optimize their consumption. In short, a smart grid that serves the new decentralized, local, and collective energy model, which manifests itself in the form of energy communities. The fundamental element to underline is that not only advanced cities such as Milan, Florence, or Bologna, on the podium of the 2019 ICity Rank of Italian smart cities, can integrate energy communities to increase their level of sustainability.

Cities aspire to the model of smart cities, aiming to be more human-sized and technologically resilient, reducing their environmental impact in terms of emissions and waste. The economic cost of energy, which was once a burden, becomes a resource for citizens and businesses, and finally, the social sphere benefits from it in terms of sharing and community spirit.

It is therefore necessary to highlight the essential connection between the establishment of energy communities and smart cities.

This connection is considered necessary “in order to guarantee sustainable development: understood as the ability to meet the needs of current generations without compromising future ones.”

The need to implement the exploitation of renewable energies is due to the fact that they have many advantages, the most important being their ability to guarantee energy without a negative impact on the environment.

In this context, it can be said that the establishment of energy communities represents an emerging and relevant opportunity to encourage the energy transition, typical of smart cities, through the optimisation of local energy production and consumption. These examples have now been introduced into the European and Italian legal landscape, both of great use for the energy market.

It is also possible to observe that the European smart city model differs from the U.S. model. The latter, in fact, privileges private initiative, thus not requiring a particularly active role on the part of the public administration. The European version of the smart city, on the other hand, requires considerable public investment and a certain amount of steering and planning activity on the part of governing bodies in order to find implementation. This highlights the different conception of the idea of innovation, where, according to the U.S. approach, this represents a bottom-up process²² and therefore the participation of the public sector is reduced,²³ whereas in Europe, public action participates in the innovation process in a much more substantial way with extensive direction and coordination.²⁴

However, smart cities are still in an experimental stage, unlike energy communities, where more and more territories are launching concrete initiatives. Nevertheless, the prospects are very promising, and there is no shortage of “projects”

22 GASPARI, F., *Il social housing nel nuovo diritto delle città*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2018.

23 FERRERO, E., *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, n. 4, 2015.

24 COLAPIETRO, C., *Intelligenza Artificiale e Smart Cities a mo' di introduzione*, in *Smart Cities, Diritti, Libertà e Governance*, a cura di GIANNELLI, M. e PAGANELLI, V., Torino, 2023, p. 3.

testing practical applications.

In this regard, it is worth mentioning the World Economic Forum (WEF), which, in collaboration with Deloitte, published a White Paper in 2023 titled “*Governing Smart Cities: Use case for Urban Transformation*.”²⁵ This work aims to reconcile the great innovative and digital impulse that has impacted the governance of Smart Cities in recent years, with the use of “ethical” technology.

Obviously, the technologies used in these smart cities, such as sensors and big data, can collect a large amount of personal data on citizens, including their movements, consumption habits, and preferences. This has raised critical and delicate aspects in terms of data protection as well as concerns from supervisory authorities in the sector.

In order to limit these potential critical profiles, an international working group on data protection in technology, known as the “Berlin Group,” was established, bringing together representatives from European and non-European authorities, international bodies, and experts from around the world²⁶.

In 2023, the Group published a working document dedicated to smart cities, which, through risk analyses, case studies, and recommendations, focuses on providing a practical support tool for local administrations, service providers, and regulatory authorities to define solutions related to data processing in this sector.

The purpose is to address these concerns, especially since achieving the objective of carbon neutrality appears to be quite challenging.

7. IS A SUSTAINABLE CITY A SMART CITY, OR IS IT THE OTHER WAY AROUND?

In relation to the aspiration of sustainability, the question arises as to whether smart cities are sustainable or vice versa. That is, whether sustainability can be achieved through digitization and environmental protection.

The answer is certainly connected to the concept of sustainability; however, if it is only conceived in relation to the environmental issue, although essential for proper

25 Working Paper on “*Smart Cities*” adopted at the 70th Meeting, on 29th-30th November, 2022, written procedure prior to the 71st Meeting on 7th-8th June, 2023.

26 In particular, the Group of Berlin examines some examples of cities that have undertaken very ambitious projects to become truly smart and sustainable. These include, for example: Singapore with its Smart Nation initiative incorporating the technology of its digital twin, the IoT and artificial intelligence to create a virtual replica of the city, used for urban planning and transport optimisation; Dubai which has launched a comprehensive initiative to become a smart and sustainable city thanks to a digital twin to improve city management, covering aspects such as infrastructure, buildings, and services; Amsterdam using digital twin technology to promote city planning and development thanks to a 3D model of the city that incorporates IoT data for better decision-making in areas such as urban design and traffic management; Barcelona and Helsinki which have implemented various smart city projects, including the use of IoT and artificial intelligence for waste management, smart street lighting, and transport optimisation, and finally, London, which operates a comprehensive data portal known as the London Datastore, providing access to various datasets for research and innovation. The Smart London Plan outlines the city’s strategies for using data and technology to improve urban life

urban development, all the various nuances that sustainability includes are not taken into account.²⁷ In fact, the thought about the definition of a Smart City immediately reveals the complexity that distinguishes these new and innovative smart cities.

The concept of a smart city is based on the idea of implementing urban projects and actions that, as a whole, describe the city in its entirety. In particular, reference is made to issues related to governance models, efficient construction, alternative mobility, quality of life, and sustainability that interactively involve citizens. The production of supranational legislation on sustainability stems from the awareness that the objective of the ecological transition is to encourage models of environmental sustainability and governance worldwide.²⁸

Each of these concepts can in turn, be at the service or combined with others, as in the case of technology and digitization, to create applications ranging from traffic management to environmental protection.

The environment is undeniably one of the dimensions considered in the European definition of a Smart City. Moreover, there is an undeniable need for a strong commitment to the sustainable development of urban centres to address major issues like climate change.

Cities are significant sources of pollution and, as such, are certainly among the subjects that must be promoted for new models of development and lifestyles. Thus, a smart city cannot be truly smart if it does not provide effective solutions to current problems. Hence, this makes the environment a key focus in future city projects.

27 The acronym “ESG” is now widespread and aimed at identifying the three factors by which the concept of sustainability of actions and investments is defined. In particular, these three factors describe/represent:

“(i) environmental factors (“E”) related to the absence of monitoring of climatic and environmental risks and/or violations in the environmental field. Failure to monitor these risks, in addition to determining liability on the part of the company, may entail significant sanctions and/or costs to remedy the consequent environmental damage caused;

(ii) social factors (“S”) related to the protection (or violations) of human rights and labour rights that impact the reputation and reliability perceived towards the company by all stakeholders (including investors). The reputational deterioration may involve a boycott of products, difficulties in raising capital, fines/sanctions, a reduction in the opportunities to enter into agreements with third parties (e.g., suppliers, business partners, etc.); and

(iii) corporate governance factors (“G”) related to violations attributable to corporate governance with a cross-cutting impact with respect to the previous two factors. Effective corporate governance measures (e.g., remuneration, functioning of the administrative body, company policies, etc.) can prevent/limit violations related to environmental and social factors and related ethical, legal, and commercial risks with a consequent impact on company performance.” See in particular “Sustainability [in the insurance sector],” www.kpmg.com.

28 For further information, see also BRUTI L., L., DE FOCATHIS, M., TRAVI, A., *Transizione Energetica e Winter Package*, CEDAM, 2018; D’AMATO, M., & KAUKO, T., “Sustainability and risk premium estimation in property valuation and assessment of worth,” in “*Building res in-form*,” Building Research and Information, Vol. 40, 2012, pp. 174 -185; SEMERARO, P., FREGONARA, E., *The impact of house characteristics on the bargaining outcome*, in Journal of European Real Estate Research, Vol. 6 No. 3, 1753-9269, 2013, pag. 262-278, J. VASCONCELOS, *The energy transition to European perspective*, in *Clean energy law and regulation*, Wildy, Simmonds & Hill Publishing, 2017, pp. 3 - 19.

It is necessary to specify that a Smart City can become both smart and sustainable through various means and across multiple areas.

For example, starting with mobility, there are initiatives for a green evolution of the transportation system, as well as increased efficiency of the same. Implementing more efficient public transport that uses low-impact vehicles, sharing strategies, and promoting gentle mobility can significantly make a difference when it comes to air pollution and benefit citizens by providing faster and more agile transportation within the city.

In addition, a Smart City can also take advantage of technology to monitor environmental parameters, such as controlling air pollution levels under control and providing all the data necessary for administrators and planners to make decisions related to urban development. Public lighting is evolving as well, becoming smart and sustainable, through projects like the redevelopment of light points, including the installation of smart street lamps with low energy consumption.

Furthermore, distribution networks for energy and water can be made smart and advanced, leading to more effective distribution and minimal waste, resulting in clear economic advantages. Finally, in a smart city, buildings are also smart, equipped with low-consumption and efficient systems, greatly reducing the environmental impact of the construction sector.

While it is true that a Smart City tends to be a sustainable city, as environmental protection is an integral part of smart urban evolution policies, the opposite is not always true. There are no universally recognized rules for defining a “Smart City,” but it is evident that a Smart City requires attention and innovation in different areas to fully exploit the potential of new technology.

It is therefore possible to affirm that sustainability not only involves respect and protection of the environment, but it also consists of economic and social dimensions, reflecting the interconnected technological system that is characteristic of Smart Cities as well.²⁹

8. DATA PROTECTION

The smart city, and all digital environments in general, become a perfect vehicle for collecting data communicated and shared by citizens. This data is not only sold for commercial interests, but is also used to shape the behavior and character of human beings.³⁰

It can be said that the intelligent environment (or digital environment) lays the foundation for a hybrid experience between analog and digital identity. The question

29 In this context, it should be reiterated the reason for which it is possible to say that the development of renewable energy plants, the spread of green spaces, the increase in sustainable buildings, a careful management of natural resources, are certainly very important projects, but they cannot be the only ones when discussing cities of the future.

30 See: DE GREGORIO, G., *Città, cittadino e diritti digitali*, in FERRARI, G.F. (edited by), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano, 2020, p. 493; S. RANCHORDAS, *Cities of God: Smart cities and Surveillance*, in *VerfBlog*, 2021; SADOWSKI, J., PASQUALE, F., *The Spectrum of Control: A Social Theory of the Smart city*, in *University of Maryland Legal Studies Research Paper*, 26, 2015.

arises as to how this space is protected in light of the protection of personal data as a fundamental right. Furthermore, what policy or criterion of protection will be applied in the digital city? And how is it planned to overcome such critical issues?

There is no doubt that the technologies used in smart cities, such as sensors and big data, can collect a large amount of personal data about citizens. This data includes their movements, consumption habits, and preferences. This data collection has led to critical and sensitive data protection issues and has raised concerns from data protection authorities.³¹

European and domestic legislators have a crucial “tool” at their disposal when it comes to data processing, protection, and free movement: the EU Regulation 2016/679 (GDPR), which came into effect on 25 May, 2018.³²

The EU Commission has clearly stated that the GDPR was created with the express purpose of governing and harmonizing the rules regarding the transfer of personal data from the EU to other parts of the world.³³ This regulation aims to adapt to the increasing use of technology and the rapid digitization processes that are changing existing environments.³⁴

With the purpose of achieving the aforementioned goals of harmonization and protection of citizens in personal data processing, the GDPR introduces “new” principles and standards. For example, it includes the principle of accountability for data controllers and enforces higher administrative sanctions for violations of its provisions.

In particular, the GDPR defines the meaning of “privacy by design,” as well as a risk-based approach and adequacy of security measures, impact assessment, and the concept linked to the “privacy by default” principle. This principle requires the owner to identify, before starting data processing, which personal data are strictly necessary for the specific purpose for which they were collected.

With the entry into force of this regulation, stricter rules are established for the selection and appointment of a data controller and possible sub-processors; in some cases, the mandatory appointment of a Data Protection Officer is required. Clearer rules on information and consent are introduced, and the category of rights to which the data subject is entitled is expanded. However, it should also be noted that many critical issues on personal data processing could also arise from the increasing use of artificial intelligence.

In this regard, the Artificial Intelligence Act (the AI Act)³⁵ attempts to regulate its use by integrating the goal of addressing not only the challenge of regulating

31 Articles 7 and 8 European Charter of Fundamental Rights.

32 POLLICINO, O., *Costituzionalismo, privacy e neurodiritti*, in *Medialaws*, (2021) 2, p. 1; ZORZI GALGANO, N., (edited by), *Persona e mercato dei dati. Riflessioni sul GDPR*, Padova, 2019; BOLOGNINI, L., *Follia artificiale. Riflessioni per la resistenza dell'intelligenza umana*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2018; BOLOGNINI, L., PELINO, F., (edited by), *Codice della disciplina privacy*, Milano, 2019.

33 RESTA, G., *La sorveglianza elettronica di massa e il conflitto regolatorio USA/UE*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, (31) 4-5, 2015, p 697.

34 FLORIDI, L., *Etica dell'intelligenza artificiale. Sviluppi, opportunità, sfide*, Milano 2022.

35 European Parliament and Council, Regulation so-called Artificial Intelligence Act, 2024/1689

technology but also the current and future environmental challenges related to digital use. It provides a concrete example of regulating technology and artificial intelligence, geared toward greater sensitivity to environmental protection and a strong impact in smart cities. First, the Regulation reflects an effort to strike a balance between technological progress and environmental protection. This is crucial in order to mitigate risks that could irreversibly burden the management and operation of critical infrastructure and lead to serious violations of obligations under EU law designed to protect fundamental rights and the environment. However, many unknowns remain about the use of artificial intelligence, especially in the urban context.

9. CONCLUSIONS

In recent decades, there has been a growing international recognition of the need to transition from non-renewable energy sources to renewable sources. The energy transition, at its highest meaning, aims to ensure a sustainable economy.³⁶ The development of energy communities is certainly a valuable tool in achieving this transition. They are an emerging aggregate phenomenon that develops particularly within cities.

In this regard, they prove to be an important tool in smart cities because they go beyond simply integrating technology into daily life. In the European legal and economic context, a smart city should focus on raising awareness to improve different dimensions of the lives of its citizens, starting with their participation in public life and services provided by public administrations. In a smart city, people are at the forefront of collective thinking and should be actively involved in decision-making and growth to promote inclusivity and participatory politics. Digitization processes, more generally, have in fact allowed ideas to proliferate from virtual sharing spaces, with a proactive force from below.³⁷

A smart city focuses on smart mobility interventions, including shared mobility, slow mobility (restructuring traffic flows to facilitate cycling and walking), e-mobility (electric public transport powered by photovoltaic systems), and smart parking systems to streamline traffic, optimising average parking search times. These solutions not only decrease the city's environmental impact but also increase energy savings and reduce costs in the long run.

Smart cities also involve creating a smart grid between smart buildings that can optimize their consumption. This smart grid supports a new decentralized, local, and collective energy model, represented by energy communities.³⁸

The digital energy revolution can also start in small urban centres. Energy

36 It should be kept in mind that Europe and its member states are among the economies that have felt this need, with Italy standing out for its significant sensitivity on this issue.

37 In the same context of public administration, the constitutionalisation of rights, smart cities and energy communities, see ALPA G., *Public and private in legal experience*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, Jovene, 2016.

38 The fundamental aspect to highlight is that not only advanced cities such as Milan, Florence or Bologna, podium of the 2019 ICity Rank, the classification of Italian smart cities, can integrate energy communities to increase their level of sustainability.

communities can already thrive in cities of any size today, making people's lives easier by increasing awareness of their energy consumption and allowing them to optimise it through sharing. The size and concentration of cities do not affect the natural predisposition of urban centres to share energy. Cities offer a wide variety of energy profiles that, when combined intelligently with Regalgrid's algorithms, create the perfect energy community.

The real discriminators to start an energy community now are individual housing units powered by the same medium to low voltage transformation cabinet, and the desire to be part of the future of energy. Regalgrid's SNOCU will enable anyone, whether an artisan trader, PA, or private individual with a photovoltaic system, storage system, or just a consumer, to drive change. This revolution in the energy sector is a fundamental first step towards broader innovation, typical of a smart city.

Lastly, but most importantly, is the dimension of a smart environment, which includes solutions aimed at significantly reducing energy waste, greenhouse gas production, and waste. Sustainable development is also rooted in the principles of energy redevelopment, efficiency, and digital energy.

REFERENCES

Books:

1. Bolognini, L., Pelino F., (edited by), *Codice della disciplina privacy*, Milano, 2019.
2. Bolognini, L., *Follia artificiale. Riflessioni per la resistenza dell'intelligenza umana*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2018;
3. Bruti Liberati, E., De Focatiis, M., Travi A., *Transizione Energetica e Winter Package*, CEDAM, 2018
4. CAPRA, F., MATTEI, U., *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Arezzo, 2016
5. Caramizaru A., A. Uhllein, *Energy communities: an overview of energy and social innovation*, Publication Office of the European Union, Luxemburg, 2020
6. CARBONE, L., NAPOLITANO, G., ZOPPINI, A., *Yearbook of Energy Law 2019 National Energy Strategy. Governance and Implementation Tools*, Il Mulino, Bologna, 2019
7. Colapietro, C., *Intelligenza Artificiale e Smart Cities a mo' di introduzione*, in *Smart Cities, Diritti, Libertà e Governance*, edited by Giannelli, M., E Paganelli, V., Torino, 2023
8. De Gregorio, G., *Città, cittadino e diritti digitali*, in Ferrari, G. F., (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano, 2020
9. De Min M., Lo Schiavo L., *Un nuovo paradigma dei consumi elettrici per un consumatore più evoluto*, in Ammannati L. (edited by), *La trasformazione energetica*, Torino, 2018
10. Ford, R, Stephenson, J., Whitaker, J., *Prosumer collectives: a review*, University of Otago, 2016.
11. Floridi, L., *Etica dell'intelligenza artificiale. Sviluppi, opportunità, sfide*, Milano 2022.
12. Mattei, U., Quarta A., *Punto di svolta*, Arezzo, 2018
13. Ritzer, G., Dean, P., Jurgenson N., *The coming of age of the prosumer*, American Behavioral Scientist, 56 (4), 2012, p.379
14. Zorzi Galgano, N., *Persona e mercato dei dati. Riflessioni sul GDPR*, Padova, 2019
15. Zuboff, S., *The age of surveillance capitalism. The fight for the human future at the new frontier of power*, Profile Books, London, 2019

Journal articles:

16. Alpa, G., "Public and private in legal experience", in "Rivista italiana per le scienze giuridiche", Jovene, 2016, pag. 184
17. Cusa, E., "Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche", *Orizzonti del diritto civile*, 2020, 1, p. 78
18. D'Amato, M., Kauko, T., "Sustainability and risk premium estimation in property valuation and assessment of worth", in "Building res in-form", Building Research and Information, Vol. 40, 10.1080/09613218.2012.655069, 2012, pag. 174
19. De Maio, G., "Cambiamento climatico ed energia rinnovabile decentrata: il ruolo dei governi locali", in *federalismi.it*, 17 aprile 2019, 23
20. De Santoli, L., *Sviluppo di sistemi intelligenti per la decarbonizzazione dell'energia*, in *Energia, ambiente ed innovazione*, 1/2017, p.46
21. DI SILVESTRE, M.L., IPPOLITO, M.G., RIVA SANSEVERINO E., SCIUMÈ G., VASILE A., "Energy self-consumers and renewable energy communities in Italy: New actors of the electric power systems" in "Renewable and Sustainable Energy Reviews", vol. 151, n. 111565, 2021.
22. Draettal., B. Tavner, La "fronde anti-Linky à la justification écologique du smart metering: retour sur la genèse d'un projet controversé", in *Lien social et Politiques*, 2019, 58
23. Elvy, S., *Paying for privacy and the personal data economy*, in *Columbia Law Review*, 117(6), 2017, p.1369.
24. Ferrero, E., *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, n. 4, 2015.
25. Gaspari, F., *Il social housing nel nuovo diritto delle città*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2018
26. Glachent, M., Rossetto, N., "Digitalization at the Doors of the Electricity Sector, in *Energia*, 2/2019", p.62,
27. LA ROSA, G. "Le comunità energetiche rinnovabili: riflessioni sull' "affidabilità" del sistema di incentivazione di cui al decreto RED II" in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto*, XXII - n. 1/2022
28. MELONI, C., TUNDO, A., PAOLONI, G., ORSUCCI, F., CERVINI, F., "Dalla Smart Cities alla Smart Community", in "Energia, ambiente ed innovazione", n. 1/2017, p.40
29. Pennasilico, M., "Sviluppo sostenibile e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni", in *Rassegna di Diritto Civile*, XXXVII, 4, Napoli, 2016, p.1291
30. Pollicino, O., *Costituzionalismo, privacy e neurodiritti*, in *Medialaws*, (2021) 2, p. 1
31. Ranchordas S., *Cities of God: Smart cities and Surveillance*, in *VerfBlog*, 2021;
32. Resta, G., *La sorveglianza elettronica di massa e il conflitto regolatorio USA/UE*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, (31) 4-5, 2015, p 697
33. Ruggeri, L., "Consumatore e prosumerismo energetico nel quadro regolatorio europeo" in *Actualidad Jurídica Iberoamericana* N° 16 bis, junio 2022
34. SADOWSKI, J., PASQUALE, F., *The Spectrum of Control: A Social Theory of the Smart city*, in *University of Maryland Legal Studies Research Paper*, 26, 2015
35. SARTORIS, C., *Piattaforme digitali e tutele: dal "consumer" al "prosumer"*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, N° 16, febrero 2022, p 962
36. Semeraro P , Fregonara E., "The impact of house characteristics on the bargaining outcome" in "Journal of European Real Estate Research", Vol. 6 No. 3, 1753-9269, 2013, p. 262-278
37. Vasconcelos G., "The energy transition to European perspective" in "Clean energy law and regulation", Wildy, Simmonds&Hill Publishing, 2017, p 3

Legal sources

38. European Charter of Fundamental Rights (art 7-8)
39. Regulation (EU) 2024/1689
40. Regulation (EU) 2023/2405

41. Regulation (EU) 2023/1805
42. Regulation (EU) 2016/679
43. Directive (EU) 2024/1275
44. Directive (EU) 2024/1788
45. Directive (EU) 2023/1791
46. Directive (EU) 2019/944
47. Directive (EU) 2018/2001
48. Directive (EU) 2012/27
49. France- Loi n° 2015-992 du 17 août 2015

Elisabetta Corapi*

Sažetak

OBNOVLJIVA ENERGIJA U ODRŽIVIM PAMETNIM GRADOVIMA

Pitanja vezana uz ekološku održivost razvoja obilježena su širokim i sveobuhvatnim konsenzusom o važnosti i hitnosti mjera za ublažavanje i prilagodbu klimatskim promjenama, kao i smanjenju zagađenja i potrošnje prirodnih resursa, osobito nakon donošenja Agende UN-a 2030 i Pariškog klimatskog sporazuma iz 2015. godine.

Svjedočimo postupnom prijelazu s centraliziranih modela proizvodnje i razmjene energije na decentralizirane modele. Taj prijelaz doveo je do pojave novih pravnih subjekata poput „prosumera“ (potrošača-proizvođača) i energetske zajednice građana.

Prepoznajući ulogu potrošača energije kao „aktera“, a ne više „pasivnog promatrača“ u ovom procesu transformacije, razmatra se problematika održivih pametnih gradova u kojima novi pravni oblici proizvodnje i razmjene energije čine njihovu infrastrukturu. Iako se ti modeli još uvijek testiraju, osobito u pogledu zaštite podataka i primjene umjetne inteligencije (AI), oni se pokazuju kao nužna održiva evolucija urbanih sredina.

Ključne riječi: održivost, prosumer, zajednice obnovljivih izvora energije, pametne mreže, pametni gradovi.

* Elisabetta Corapi, izvanredna profesorica, Sveučilište Tor Vergata u Rimu, Pravni fakultet, corapi@juris.uniroma2.it ORCID:0000-0001-6112-2894.

WILL THE NEW LEGISLATION 'ENHANCE' THE ENERGY RENOVATION OF BUILDINGS: INSIGHTS INTO THE RECENT BUILDING MANAGEMENT AND MAINTENANCE ACT AND THE RECAST OF THE ENERGY PERFORMANCE OF BUILDINGS DIRECTIVE

Assoc. Prof. Sanja Grbić, Ph.D. *

Assoc. Prof. Dejan Bodul, Ph.D. **

Martina Tičić, mag. iur. ***

UDC 349.44:620.9

Received: November 27, 2024.

Accepted: February 26, 2025.

Review paper

Summary

Buildings account for the largest share of energy consumption in Europe. By increasing their energy efficiency, emissions would be reduced, the problem of energy poverty would be solved, and the vulnerability of the population due to the rising prices would decrease. Until recently, the core instrument which regulates the management of residential buildings in Croatia was the Ownership Act. It is one of the more complex instruments in the Croatian legal system – its structure, as well as the nature of the matter it regulates, is extremely delicate. The situation is particularly complex due to the fact that the matter of ownership relations is fragmented over a large number of instruments, including the Energy Efficiency Act, and is subject to constant, hasty reform. As Croatia undertook the obligation to adopt the requirements of European energy legislation in order to strengthen the internal energy market, and given that the harmonisation of the legal acquis of the European Union has often been used as an excuse for encroaching on systemic laws and adopting new legal solutions whose lack of innovation, vagueness and impracticability has often been a generator of crisis, the authors will analyse the possibilities of the new legislation. The complexity of the research subject and the set tasks determined the choice of methods; thus, the research was conducted using a methodological approach that includes the study of domestic and foreign literature and the corresponding legal instruments.

Keywords: *energy renovation, Building Management and Maintenance Act, Energy Performance of Buildings Directive, current state, target state.*

* University of Rijeka, Faculty of Law, sanja.grbic@pravri.uniri.hr, ORCID: 0000-0002-9605-303X.

** University of Rijeka, Faculty of Law, dejan.bodul@pravri.uniri.hr, ORCID: 0000-0002-5923-7200.

*** University of Rijeka, Faculty of Law, mticic@pravri.uniri.hr, ORCID: 0000-0002-5055-607X.

1. INTRODUCTION

A complete illustration of the process of energy renovation of buildings, in addition to an analysis of the legal and institutional framework governing this area, also requires an examination of the consequences that such construction interventions have on the economic and legal life of the relevant state. Thus, bearing in mind the complexity and relevance of the problem that this paper addresses, the authors consider it important to first clarify the core concepts, provide an overview of the current state of the art, and explain the methodology used in this paper.

1.1. Defining the core terms

Pursuant to the Energy Efficiency Act,¹ energy renovation of buildings encompasses energy efficiency measures aimed at enhancing the energy performance of buildings or parts of a building, as well as the fundamental requirement for the building itself – energy management and heat preservation. At the same time, these energy efficiency measures include: energy inspection and energy certification of the building which are necessary for energy renovation, drawing up of project documentation for the energy renovation of the building, which attests to energy savings, increasing the thermal protection of the building envelope, upgrading of the technical systems within the building, which include technical equipment for heating, cooling, ventilation, air conditioning, and preparation of domestic hot water, the lighting system and the automation and management system of the building (or its part), as well as the introduction of a system of renewable energy sources (Article 4, para. 2(9) of the Energy Efficiency Act).

In Croatian legislation, until recently, no unique definition of 'residential building' or 'building' could be found. In that vein, the Construction Act² defines two types of buildings. The Ordinance on Energy Audits and Energy Certification of Buildings,³ as a by-law, defines a 'residential building.' References to the notion of 'residential building' without an exact definition can also be found in various other acts such as the Energy Efficiency Act, Reconstruction Act,⁴ Apartment Rental Act,⁵

1 Zakon o energetskej učinkovitosti (Energy Efficiency Act), Official Gazette, no. 127/14, 116/18, 25/20, 41/21.

2 Zakon o gradnji (Construction Act), Official Gazette, no. 153/13, 20/17, 39/19, 125/19.

3 Pravilnik o energetskej pregledu zgrade i energetskej certificiranju (Ordinance on Energy Audits and Energy Certification of Buildings), Official Gazette, no. 153/13, 20/17, 39/19, 125/19, 1/21.

4 Zakon o obnovi (Reconstruction Act), Official Gazette, no. 24/96, 54/96, 87/96, 57/00, 38/09, 45/11, 51/13, 98/19.

5 Zakon o najmu stanova (Apartment Rental Act), Official Gazette, no. 91/96, 48/98, 66/98, 22/06, 68/18, 105/20.

Real Estate Tax Act,⁶ Lease and Purchase of Business Space Act,⁷ Ownership Act,⁸ Reconstruction of Buildings Damaged in the Area of the City of Zagreb, the Krapina-Zagorje County, and the Zagreb County Act,⁹ Socially Incentive Housing Construction Act,¹⁰ and the Subsidizing Housing Loans Act.¹¹ On the other hand, the new Building Management and Maintenance Act provides multiple definitions of similar terms, including 'building,' 'commercial building,' 'residential-commercial building,' and 'multi-apartment building.'¹² Nevertheless, the question remains whether one should strive for an exact definition of such a complex term or whether it is a term that is in its content multidisciplinary. Namely, previous experiences have shown that legal 'experimentation' with new terms results in unclear meanings, resulting in differing and contradictory interpretations, as well as creating preconditions for additional understanding of these concepts that surpasses their established content.

1.2. State of the art

It may be said that the topic of energy renovation of buildings is popular globally, which is unsurprising given the fact that buildings account for one-third of energy consumption in the world.¹³ Thus, multiple works can be found on this topic, both

-
- 6 Zakon o porezu na promet nekretnina (Real Estate Tax Act), Official Gazette, no. 115/16 i 106/18.
 - 7 Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora (Lease and Purchase of Business Space Act), Official Gazette, no. 125/11, 64/15, 112/18.
 - 8 Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Ownership Act), Official Gazette, no. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15.
 - 9 Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije (Reconstruction of Buildings Damaged in the Area of the City of Zagreb, the Krapina-Zagorje County and the Zagreb County Act), Official Gazette, no. 21/23.
 - 10 Zakon o društveno poticajnoj stanogradnji (Socially Incentive Housing Construction Act), Official Gazette, no. 109/01, 82/04, 76/07, 38/09, 86/12, 7/13, 26/15, 57/18, 66/19, 58/21.
 - 11 Zakon o subvencioniranju stambenih kredita (Subsidizing Housing Loans Act), Official Gazette, no. 65/17, 61/18, 146/20.
 - 12 Zakon o upravljanju i održavanju zgrada (Building Management and Maintenance Act), Official Gazette no. 152/24, art. 4. See also Bodul, Dejan, *Zašto nam treba Zakon o upravljanju i održavanju stambenih zgrada - prijedlozi i mišljenja*, Informator, no. 6489 (2017), p. 10.; Bodul, Dejan, *Treba li stambena zgrada dobiti pravnu osobnost de jure*, Informator, no. 6530 (2018), p. 1. *et seq.*
 - 13 Földváry, Veronika, Bekö, Gabriel, Langer, Sarka, Arrhenius, Karine, Petráš, Dušan, *Effect of energy renovation on indoor air quality in multifamily residential buildings in Slovakia*, Building and Environment, vol. 122 (2017), p. 363. See also Meijer, Frits, Itard, Laure, Sunikka-Blank, Minna, *Comparing European residential building stocks: performance, renovation and policy opportunities*, Building Research & Information, vol. 37, no. 5-6 (2009), pp. 533-551.

at the global¹⁴ and especially at the level of the European Union (EU),¹⁵ where the reduction of energy consumption is a top priority for all Member States.¹⁶ However, when discussing the legal aspects of energy renovation of buildings in Croatia, there are only about a dozen scientific papers that analyse this extensive and complex issue. Empirical and doctrinal analysis of the issue of energy renewal is conceptualised primarily in the works of professor Bodul.¹⁷ Ultimately, from the point of view of the existing research, the literature generally consensually underlines the positive effects of previous reforms to the Energy Efficiency Act. However, it also points to certain problems and limitations of the functioning of the existing legislative framework. It has been indicated that we live in a time of stronger social transformation, where 'old' problems are catching up with the new ones, creating complex challenges for states in terms of energy renovation of buildings. The abovementioned author suggests that energy renewal is a complex issue that signals a need for changes in the existing practices. Thus, although it is indisputable that the Energy Efficiency Act and its accompanying regulations are characterised by modern solutions, it must not be forgotten that the legal system is far from complete. Moreover, although the Energy Efficiency Act is quite extensive and has fundamentally changed a number of institutes, the public debate that took place, as well as the existing vagueness of the regulations, it clearly points to certain areas and particular issues that should

- 14 See, e.g., Hu, Shan, Jiang, Yi, Yan, Da, *China Building Energy Use and Carbon Emission Yearbook 2021: A Roadmap to Carbon Neutrality by 2060*, Springer, Singapore (2022); Moore, Trivess, Holdsworth, Sarah, *The Built Environment and Energy Efficiency in Australia: Current State of Play and Where to Next*, Springer, Singapore (2018); Schwartz, Emily K.; Krarti, Moncef, *Review of Adoption Status of Sustainable Energy Technologies in the US Residential Building Sector*, *Energies*, vol. 15, no. 6 (2022); Huang, Jianen, Wang, Shasha, Teng, Feihong, Feng, Wei, *Thermal performance optimization of envelope in the energy-saving renovation of existing residential buildings*, *Energy and Buildings*, vol. 247 (2021); Aksta, Can B., Bilec, Melissa M., *Impact on lifetime on US residential building LCA results*, *International journal of Life Cycle Assessment*, vol. 17 (2012), pp. 337-349.
- 15 See, e.g., Grecchi, Manuela, *Building Renovation: How to Retrofit and Reuse Existing Buildings to Save Energy and Respond to New Needs*, Springer, Cham (2021); Andújar, José Manuel, Gómez Melgar, Sergio (eds.), *Energy Efficiency in Buildings: Both New and Rehabilitated*, MDPI, Basel (2020); Bertoldi, Paolo, Economidou, Marina, Palermo, Valentina, Boza-Kiss, Benigna, Todeschi, Valeria, *How to finance energy renovation of residential buildings: Review of current and emerging financing instruments in the EU*, *WIREs Energy and Environment*, vol. 10, no. 1 (2020); Žegarac Leskovic, Vesna, Premrov, Miroslav, *Integrative Approach to Comprehensive Building Renovations*, Springer, Cham (2019); Pacheco Torgal, Fernando, Mistretta, Marina, Kaklauskas, Artūras, Granqvist, Claes G., Cabeza, Luisa F., *Nearly Zero Energy Building Refurbishment: A Multidisciplinary Approach*, Springer, London (2013).
- 16 See Building Performance Institute Europe (BPIE), *Europe's buildings under the microscope. A country-by-country review of the energy performance of buildings*, BPIE (2011).
- 17 See, e.g., Bodul, Dejan, *Energetska obnova pročelja višestambenih zgrada: problematika vlasničkopravnih odnosa u kontekstu upravljanja višestambenim zgradama*, in: *Energija i ekonomija u Hrvatskoj i EU-u: nove spoznaje – Energy and Economy in Croatia and the EU: new insights*, editor: Jakovac, Pavle, University of Rijeka, Faculty of Economy, Rijeka, pp. 18-29.; Bodul, Dejan, *Uz zadnju Novelu Zakona o energetske učinkovitosti: potrebna suglasnost za energetske obnove pročelja višestambenih zgrada*, *Novi informator*, no. 6678 (2021), pp. 1-3.

be urgently regulated and/or reformed. In the end, articles and other works that are most relevant for this paper, which analyse the problems of energy renovation of residential buildings in Croatia, are extremely scarce. This is unusual because the source of these controversies in legal theory stems from the fact that this issue is not unambiguously resolved in the relevant legal instruments. This lack of clarity can consequently lead to different court decisions and positions, *e.g.*, see the Decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, No.: U-I-663/2020 of March 23, 2021, which repealed Article 29, paragraph 1, and Article 30, paragraph 2 of the Energy Efficiency Act (Official Gazette, no. 127/14, 116/18, 25/20). From the abovementioned, it can be seen that the existing literature does not provide answers or appropriate approaches on the matters of energy renovation of buildings. Thus, this research will represent the first systematic and scientifically based analysis of the potential reform of the issue in question.

1.3. Methodology

A full assessment of the prospects for success of any changes, including the changes that occurred upon the entry into force of the Building Management and Maintenance Act,¹⁸ and upon the implementation of the Energy Performance of Buildings Directive,¹⁹ requires a comparison of achievements against two reference points. The first point (I) is the current state, while the second point (II) is the target state, *i.e.*, the intended result of the adoption and application of the aforementioned legal acts. These reference points will thus be assessed in order to determine whether the new legislation brings about adequate solutions to the existing problems.

This paper employs a comprehensive and interdisciplinary methodological approach in order to analyse the evolving regulatory framework for energy efficiency in residential buildings in Croatia. The research primarily draws on the study of both domestic and international literature, including scholarly articles and reports, to understand the broader context of energy efficiency policies in Europe and their application within Croatia. In addition, relevant national legal instruments are critically examined to explore their implications on the regulation of residential building management. The research also highlights the legal reforms undertaken by Croatia to align with European Union (EU) energy legislation. This helps identify strengths and weaknesses in the Croatian regulatory system, focusing on the effectiveness of recent changes and the potential for further innovation. By combining legal analysis with policy review, the methodology aims to provide a holistic view of the challenges and opportunities within the Croatian legal framework. Finally, the paper also considers the practical impacts of the legal instruments on energy efficiency, particularly in relation to reducing energy poverty, curbing emissions, and mitigating the vulnerability of the population. This multifaceted approach ensures a nuanced understanding of how the intersection of law, policy, and energy efficiency can contribute to sustainable development in Croatia.

18 Building Management and Maintenance Act, *op. cit.*

19 Directive (EU) 2024/1275 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on the energy performance of buildings (recast), (L, 8 May 2024).

2. ENERGY RENOVATION OF BUILDINGS: ANALYSIS AND LEGISLATIVE DEVELOPMENT

2.1. Current state (until the adoption of the Building Management and Maintenance Act)

In Croatia, the Ownership Act determines mutual relations between co-owners of a building or any other type of real estate. Other acts, such as the Reconstruction Act, outline the obligations of co-owners within the framework of management and maintenance of their own building, *i.e.*, real estate. Within the scope of the Ownership Act, all works undertaken by the co-owners on the building may have the character of regular or extraordinary management. Co-owners decide on regular management by a majority vote (Article 86 of the Ownership Act), while extraordinary management requires the consent of all co-owners. Examples of extraordinary management that exceed the scope of regular management include, *e.g.*, changes of purpose, extensions, upgrades, renovations, leases (including long-term leases), establishment of mortgages on a building, pledges, granting building rights, alienation, *etc.* Thus, energy renovations of residential buildings fall under extraordinary management, for which the consent of all co-owners is required (Article 87 of the Ownership Act).

At the EU level, energy efficiency is a key principle that has driven Member States to intensify their efforts in adopting measures to support this goal.²⁰ The legal *acquis* of the EU in the field of energy efficiency was transferred into the legislation of the Republic of Croatia by means of a *lex specialis* act – the Energy Efficiency Act.²¹ Regulating the institute of energy services for co-owners in multi-apartment

20 For a comparative overview of energy efficiency and the measures adopted in different Member States, see, *e.g.*, Zangheri, Paolo, Economidou, Marina, Labanca, Nicola, *Progress in the Implementation of the EU Energy Efficiency Directive through the Lens of the National Annual Reports*, *Energies*, vol. 12 (2019), pp. 1-16; Malinauskaite, Jurgita, Jouhara, Hussam, Egilegor, Bakartxo, Al-Mansour, Fouad, Ahmad, Lujean, Pusnik, Matevz, *Energy efficiency in the industrial sector in the EU, Slovenia, and Spain*, *Energy*, vol. 208 (2020), pp. 1-19; Fawcett, Tina, Rosenow, Jan, Bertoldi, Paolo, *Energy efficiency obligation schemes: their future in the EU*, *Energy Efficiency*, vol. 12 (2019), pp. 57-71; Halkos, George, Petrou, Kleoniki Natalia, *Analysing the Energy Efficiency of EU Member States: The Potential of Energy Recovery from Waste in the Circular Economy*, *Energies*, vol. 12 (2019), pp. 1-32; Knoop, Katharina, Lechtenböhmer, Stefan, *The Potential for Energy Efficiency in the EU Member States – A Comparison of Studies*, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 68 (2017), pp. 1097-1105.

21 This Act transposes Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC (L 315/1, 14 November 2012) as was last amended by Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU (recast) (L 158/125, 14 June 2019) (hereinafter: Directive). This Act ensures the implementation of the following acts of the EU: Regulation (EU) 2017/1369 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2017 setting a framework for energy labelling and repealing Directive 2010/30/EU (L 198/1, 28 July 2017) (hereinafter: Regulation (EU) 2017/1369) and Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council

buildings was necessary as it was not previously addressed in the Ownership Act or other regulations. The mandatory parts of the contract in question were also elaborated in detail, determining how the guaranteed energy savings must be equal to or greater than the compensation under the contract on energy performance. This ensures the safety of the co-owners, so that they do not have to pay for savings that have not been realised. Without the regulation of this relationship, the co-owners in multi-apartment buildings were unable to invest in reducing energy consumption without the consent of all co-owners. This limitation hindered their ability to use their own property in an energy-efficient way, also representing a significant obstacle to the development of business for the provision of energy services. Thus, it was decided that the decision to enter into a contract on energy renovation is to be made by the co-owners of the building, based on the majority of their votes, which are calculated by the co-owned parts and by the number of co-owners. Anecdotal evidence indicates that such a solution was relatively well received and ultimately resulted in the energy renovation of the facades of hundreds of residential buildings.²²

It is interesting to mention that the Constitutional Court of the Republic of Croatia (hereinafter: CCRC) dealt with the issue of determining the extent to which the rights and interests of the co-owners are protected in the energy renovation procedures for building facades. Starting with Article 48, paragraph 2 of the Constitution, while respecting the proclaimed goals of energy efficiency and the fact that the specified service is paid for and savings are guaranteed (see Article 29, paragraph 3 of the Energy Efficiency Act), which has direct effect on the right of ownership of each co-owner of a multi-apartment building, the CCRC is of the opinion that the contested provisions must be formulated by the legislator in an understandable manner, in order for their proper implementation in practice. In this sense, the CCRC reiterated its views on the quality of legal norms in light of the rule of law, expressed, for example,

of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council (L 328/1, 21 December 2018) (hereinafter: Regulation (EU) 2018/1999) in the part concerning energy efficiency.

- 22 The national fund of the existing buildings in the Republic of Croatia in 2020 includes a total usable area of 237.315.397 m², of which 178.592.460 m² are residential buildings and 58.722.937 m² are non-residential buildings. This surface includes all existing buildings, permanently inhabited, temporarily uninhabited, and abandoned buildings. The rate of energy renovation of buildings for the period from 2014 to 2020 is 0,7 % of the area, *i.e.*, 1,35 million m² per year, while the target rate is 1 % in 2021 and 2022, 1,5 % in 2023 and 2024, 2,0 % in 2025 and 2026, 2,5 % in 2027 and 2028, 3 % in 2029 and 2030, then from 2031 to 2040 3,5 % and 4 % from 2041 to 2050. Source: Ministry of Physical Planning, Construction and State Assets, Dugoročna strategija obnove nacionalnog fonda zgrada do 2050. (Long-term strategy for the renewal of the national building fund until 2050), Zagreb, December 2020, available at: Revizija Dugoročne strategije za poticanje ulaganja u obnovu nacionalnog fonda zgrada Republike Hrvatske (21 November 2024).

in decision No. U-I-722/09 of 6 April 2011.²³ Here, the CCRC revoked the evaluated legal act due to its unconstitutionality. At the same time, it kept it in force with a deferred period (which the CCRC itself determines), awarding the legislator with the possibility of removing, within its jurisdiction, the reasons for its unconstitutionality, within an additional period. The CCRC uses such actions to eliminate or mitigate the political influence of its decisions, *i.e.*, the encroachment on the prerogatives of the legislator. The legislator, through implementing the decision of the CCRC, which deemed the previous solution did not meet certain standards regarding precision and clarity, revised the norm on the necessary consent by specifying that majority of votes of all of the co-owners, calculated according to the co-owned parts, sufficient to conclude a contract on the performance of works on the energy renovation of a multi-apartment building. In enacting such a result-oriented legal solution, which, on the one hand, is based on certain, precise and predictable rules of procedure, and on the other hand, according to which the relevant facts and circumstances have been substantially changed, the legislator acted according to the decision of the CCRC. The authors believe that, as a result, the practice of applying the solution in question will result in predictable relationships and situations, so that with regard to encroachment on ownership rights in the area of housing, no new unanswerable questions will arise, *i.e.*, there will be answers that are in line with the modern understanding of property rights and the right to peaceful enjoyment of property. Namely, the authors claim so due to the fact that it is an indisputable fact of life and experience that ownership relationships in buildings are, in most cases, extremely complex,²⁴ especially in terms of the renovation of buildings of mixed ownership. Moreover, it is also clear that the level of education and participation of co-owners in making important decisions about renovation of buildings is often at a low level, that any model of housing in order to be sustainable in the long term must start from the fact that someone has to pay the price of housing, as well as that the ownership situation, *i.e.*, the land registry, is not settled,²⁵ which ultimately results in the fact that such a solution on the necessary approvals, will make energy renovation less problematic.

When discussing energy renovation, the biggest problem is of a non-economic nature, as admitted by the Commission itself.²⁶ Particularly, at the practical level, the issue lies with the individual who serves as the representative of the co-owners.²⁷

23 Decision No. U-I-722/09 of 6 April 2011, Official Gazette, no. 44/11.

24 See, e.g., Tracht, Marshall E., *400 Co-ownership and condominium* (2000), pp. 62-89.

25 See, e.g., Dešić, Josip, Demark, Armando, *Prijenos prava na nekretninama putem ugovora sklopljenih u elektroničkom obliku s posebnim osvrtom na tehnologiju blockchain i na pametne ugovore*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 60, no. 4 (2023), p. 727; Kukić, Nenad, Švaljek, Sandra, *Porez na nekretnine: osnovne značajke i rasprava o uvođenju u Hrvatskoj*, Privredna kretanja i ekonomska politika, vol. 132 (2012), p. 82.

26 See European Commission – questions and answers, Questions and answers on the revision of the Directive on the energy performance of buildings, Brussels, 15 December 2021, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/hr/qanda_21_6686/QANDA_21_6686_HR.pdf (21 November 2024).

27 For comparison of the legal regime of co-ownership in different countries, see, e.g., Willemot, Charlotte, *A Comparative Analysis of Recent Modifications to Several Legal Regimes for Apartment Co-ownership*, European Review of Private Law, vol. 28, no. 2 (2020), pp. 425-446;

This person is authorised to represent the co-owners before the manager and third parties, with the specific limits of their powers determined by the inter-ownership agreement regulated by the Ownership Act. The appointment of the representative is decided by a majority vote of the co-owners. The powers and obligations of the representative, along with any responsibilities towards the co-owners, are determined by the aforementioned inter-ownership agreement, since the Ownership Act does not contain any provision on the matter. Anecdotal evidence from judicial practice and past practice of managing multi-apartment buildings indicates that representatives often do not fulfil the role assigned to them by the inter-ownership agreement. It is certainly important to point out that while there is a legal obligation for residential buildings to have a manager, there is no obligation to have a co-owner representative – in fact, many buildings do not have one.

In addition to the Ownership Act, the position of the representative is also regulated by the Thermal Energy Market Act,²⁸ which, e.g., determines how the exclusion of a building from the thermal system is possible upon submission of a request by an authorized representative of the co-owner, based on the previously achieved agreement of all end customers on a common heat energy scale, for the separation of all independent units of use within the building and with the prior consent of the distributor and supplier of thermal energy (Article 45, paragraph 2 of the Thermal Energy Market Act), but also for the representative of the co-owner to enter into a contract on the consumption of thermal energy (Article 11, paragraph 3, paragraph 5), *et seq.*²⁹ The position of the representative is also regulated by the Electronic Communications Act,³⁰ which stipulates that, if there is no physical infrastructure within the building that is adapted to a high-speed network, and if the operator of the public communication network in that case needs to install physical infrastructure in common parts of the building only for the needs of individual end users of services, the operator is then obliged to submit a written notification to the representative of the co-owners, including an offer to conclude an agreement on the construction of physical infrastructure and access points for the needs of the entire building (Article 57 of the Electronic Communications Act).³¹ In addition, the aforementioned Energy Efficiency Act, determining that the energy renovation of residential buildings implies improvements in the energy performance of buildings, specifies sufficient consent for entering into a contract for the energy renovation

Kamano, Kuniki, Christianou-Fotiadi, Kalliopi, Karaikos, Antonios, *Condominium Regimes in Japan and Greece: A Comparative Study*, Waseda Bulletin of Comparative Law, vol. 38 (2020), pp. 21-62; Leyser, J, *The Ownership of Flats. A Comparative Study*, The International and Comparative Law Quarterly, vol. 7, no. 1 (1958), pp. 31-53.

28 Zakon o tržištu toplinske energije (Thermal Energy Market Act), Official Gazette, no. 80/13, 14/14, 102/14, 95/15, 76/19. i 118/19.

29 Bodul, Dejan, Nakić, Jakob, *Uz Zakon o tržištu toplinske energije: suglasnost suvlasnika potrebna za izdvajanje zgrade iz toplinskog sustava*, Informator, br. 6700 (2021), pp. 1-3.

30 Zakon o elektroničkim komunikacijama (Electronic Communications Act), Official Gazette, no. 76/22.

31 Bodul, Dejan, Dešić, Josip, *Otvorena pitanja provođenja elektroničke komunikacijske infrastrukture kroz stambene zgrade*, Informator, no. 6705-6706 (2022), pp. 1-3.

of the facade (which will be gathered by the representative of the co-owners), who can also, on behalf and for the account of the co-owners, apply for a project for co-financing grants from European funds (Article 30a).³²

Through the practice of applying the regulations on matters of construction, various questions and doubts arise; therefore, it is important to be familiar with the provisions of the Construction Act³³ as well. This is especially when dealing with construction, the execution of any type of work, or the maintenance of residential buildings. For instance, the act of installation of an antenna pole of the electronic communication equipment, including the base stations of the mobile operators, is regulated by the provisions of Article 4(15) and Article 6 of the Ordinance on Simple and Other Buildings and Works without a Building Permit.³⁴ Additionally, it must comply with the main project, which must contain all of the necessary certificates issued by public law bodies, and certification of the main project. The investor of such a building is obliged to report the start of construction and ensure the implementation of expert supervision. Upon completion, the investor also obtains a permit of use, in accordance with the provisions of the Construction Act. The Reconstruction of Earthquake-Damaged Buildings in the City of Zagreb, Krapina-Zagorje County, Zagreb County, Sisak-Moslavina County, and Karlovac County Act³⁵ repeatedly mentions the representative of the co-owners. However, this is one of the few legal texts that uses the wording "manager or representative of the co-owners", indicating that the manager is the 'principal' in the operational structure of the management of a multi-residential facility.

The authors are of the opinion that there are also other legal acts which a representative of the co-owners should be familiar with, such as the Expropriation and Compensation Determination Act,³⁶ which determines when real estate can be expropriated. Moreover, the methods for real estate evaluation are determined by the Real Estate Evaluation Act.³⁷ The Ordinance on Real Estate Evaluation Methods³⁸ prescribes the detailed elaboration of real estate evaluation methods, elaboration of real estate quality, generation of necessary data, selection of a specific method for evaluation, elements, form, and content of the appraisal report. The Land Registry Act³⁹ prescribes the rules on regular land registry procedures and special land

32 Bodul, D., *Uz zadnju Novelu Zakona o energetske učinkovitosti: potrebna suglasnost za energetske obnovu pročelja višestambene zgrade*, op. cit., pp. 1-3.

33 Construction Act, op. cit.

34 Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (Ordinance on Simple and Other Construction Works), Official Gazette, no. 79/14, 41/15, 75/15, 112/17, 34/18.

35 Reconstruction of Earthquake Damaged Buildings in the City of Zagreb, Krapina-Zagorje County, Zagreb County, Sisak-Moslavina County and Karlovac County Act, op. cit.

36 Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (Expropriation and Compensation Determination Act), Official Gazette, no. 74/14, 69/17 i 98/19.

37 Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina (Real Estate Evaluation Act), Official Gazette, no. 78/15.

38 Pravilnik o metodama procjene vrijednosti nekretnina (Ordinance on Real Estate Evaluation Methods), Official Gazette, no. 105/15.

39 Zakon o zemljišnim knjigama (Land Registry Act), Official Gazette, no. 63/19, 128/22, and Pravilnik o povezivanju zemljišne knjige i knjige položenih ugovora i upisu vlasništva

registry procedures, which include the procedures for establishing and renewing land registries, supplementing the land registry, renewing land registry inserts, individual correction procedures, individual formatting, and connection procedures. The process of linking the land registry and the submitted contracts registry is a special process, primarily intended for multi-apartment buildings built before the entry into force of the Ownership Act, but it is also used to connect special parts in newer buildings because it is simpler and cheaper than the condominium process. Another rather important instrument is the Ordinance on the Safety of Elevators in Use,⁴⁰ which defines the measures that the owner is obliged to implement, with the aim of reducing dangers on the elevator, as well as the method and deadlines for implementing these measures. Furthermore, many representative bodies at the local or regional level pass special regulations defining the duties of co-owner representatives. For example, the Decision of the City of Rijeka on Registration/Deregistration of Household Members and Registration or Termination of User Status (adopted on 5 December 2018) indicates that this is the obligation of the representative of the co-owner.⁴¹ Another example is the Decision on the Method of Providing the Public Service of Municipal Waste Collection in the Area of the City of Zagreb (hereinafter: Decision).⁴² It is indicative to mention that the Decision does not mention the Manager anywhere, as it is a legal entity, *i.e.*, a legal or physical person, registered for management tasks, who manages the building on behalf of the co-owners (Articles 44, 45, 378, and 379 of the Ownership Act). However, the Decision refers to “a representative of the co-owners or another person authorized by an agreement by the users of the service” (Article 14, paragraph 8 or Article 19, paragraph 4 of the Decision). Thus, it is unclear who this other person is, whether that person also has to be an owner/co-owner, by which agreement/decision they were chosen, and what majority is necessary in order to be chosen. Could this person perhaps be a representative of the manager? Moreover, the

posebnog dijela nekretnine (etažnog vlasništva) (Ordinance on Connecting the Land Registry and the Book of Deposited Contracts and Registration of the Ownership of a Condominium), Official Gazette, no. 121/13, 61/18. i 63/19.

40 Pravilnik o sigurnosti dizala u uporabi (Ordinance on the Safety of Elevators in Use), Official Gazette, no. 5/19.

41 “If the user lives in a multi-apartment building (four or more residential units), proof of the change of household members shall be submitted by an authorized representative of the co-owner of the building with a certified and signed submission.”

42 The City Assembly of Zagreb, at its 8th session on 24 February 2022, adopted the Decision on the Method of Providing the Public Service of Municipal Waste Collection in the Area of Zagreb (Odluka o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Hrada Zagreba, SGGZ, no. 7/22) and the Decision on Amending the Decision on the Method of Providing the Public Service Collection of Municipal Waste in the Area of Zagreb (Odluka o izmjeni Odluke o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Zagreba, SGGZ, no. 19/22). See, Bodul, Dejan, *Neka pitanja problematike skupljanja komunalnog otpada: Odluka Grada Zagreba kao primjer dobre prakse za višestambene zgrade?*, IUS INFO (2022), pp. 1-11.; Bodul, Dejan, *Ugovorna kazna u Odluci o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Zagreba - problem za višestambene zgrade?*, Novi informator, no. 6758 (2022), pp. 3-4.

decisions of certain agencies regulate the position of the said person.⁴³ For example, the Agency for the Protection of Personal Data states that the co-owners of the residential building represent processing managers in terms of the provisions of the General Data Protection Regulation.⁴⁴ In this context, they recommend publishing the contact details of the representatives of the co-owners, as they are responsible for the representation of the co-owners towards managers and third parties. However, this information does not have to contain personal data such as names and surnames.⁴⁵

2.2. Target state

Until recently, one of the key problems in housing regulation was the insufficient legal framework for regulation of housing and maintenance of residential buildings. Due to that, the authors were in favour of adopting a *lex specialis* regulation – the new Building Management and Maintenance Act. On a practical level, we have witnessed how *de lege lata* regulation also leaves room for problems of housing stock maintenance, especially in terms of maintenance and use of the common parts of residential buildings. Thus, there is a pronounced phenomenon of deterioration of housing stock due to insufficient investment in maintenance. Moreover, by analysing judicial practice, we can also draw conclusions about the existence of legal gaps and controversial legal solutions. Therefore, the analysis of jurisprudence in the area of housing rules indicates that quality housing cannot be achieved without appropriate state activity, *i.e.*, without the adoption of a new legal act that would regulate housing and maintenance of residential buildings.

2.2.1. Will the new Building Management and Maintenance Act contribute to energy renovation?

The implementation of this Act eliminates the existing legal gap related to the regulation of the management and maintenance of buildings. The aim of adopting this Act was to ensure, without significant changes and encroachment on the content of inter-ownership relations that are stipulated by the Ownership Act, better quality management and maintenance of buildings, as well as other matters important for

43 Other decisions of the Agency are certainly important here, available at: <https://azop.hr/obrada-osobnih-podataka-u-meduvlasnickim-odnosima/> (21 November 2024). These decisions concern the role of the representatives of the co-owners and the protection of personal data. The violation of such data includes the publication of the tenants' names and surnames on the intercoms of residential buildings, publication of tenants' personal data on notice boards of residential buildings, installation of video surveillance in the common rooms of residential buildings, or publication of the snow cleaning schedule on the notice board of residential buildings.

44 Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), OJ L 119/1 (2016).

45 Available at: <https://azop.hr/uloga-suvlasnika-stambene-zgrade-prilikom-postavljanja-sustava-videonadzora/> (21 November 2024).

achieving this goal. These include defining the criteria for determining the amount of the reserve and the minimum amount of the reserve, as well as the criteria for usage of the reserve funds, whereby the rights, obligations and responsibilities of the building manager, representative of the co-owners, community of co-owners, and co-owners themselves are defined in more detail.

In this context, the manager “has rights and obligations” to report the energy renovation project of the building, *i.e.*, the project of installing a heating and cooling system using renewable energy sources and concluding contracts necessary for the implementation of that project, on behalf and for the account of the co-owners.⁴⁶ The authors are of the opinion that the manager *must* do so, since the new Act prescribes, in its provisions on misdemeanours, that the manager will be fined in the amount of 700-5500 EUR if he/she, on behalf and for the account of a co-owner, does not register the energy renovation project of the building, *i.e.*, the project of installation of the heating and cooling system using renewable energy sources, and if he/she does not conclude the contracts necessary for the implementation of that project (Article 57, paragraph 1, point 11). Such a stance is also supported by the principle of fairness and diligence, which is ultimately immanent in the concept of justice.⁴⁷ The practice of applying the solution in question will likely result in predictable relationships and situations, so that no new unanswerable questions with regard to encroachment on (co)ownership rights in the area of housing will arise. In other words, there will be predictable solutions in accordance with the modern understanding of property rights and the right to peaceful enjoyment of property. This claim is warranted by the indisputable facts of life that, as mentioned above, (co)ownership relationships in buildings are in most cases extremely complex (buildings with multiple entrances are especially problematic); that the ownership situation (land registry) is unsettled; that the education and participation of co-owners in decision-making process is often at a low level; that any housing model, in order to be sustainable in the long term, must start from the fact that the regulation must be viable, which ultimately results in the fact that this kind of decision on the rights and obligations of managers where they have to initiate the process of energy restoration makes the situation less problematic.

Moreover, starting from Article 48, paragraph 2 of the Constitution of the Republic of Croatia,⁴⁸ while respecting the proclaimed goals of energy efficiency

46 In the initial Proposal of the new Act, it was prescribed that the representative of the co-owner can (“has rights and obligations”), on behalf and for the account of the co-owners of the building, register the energy renovation project of the building and conclude contracts necessary for the implementation of the project if this is not done by the building manager. Additionally, it was prescribed that the representative can also open a special account for the implementation of building energy renovation projects, projects for the installation of systems using renewable energy sources, *i.e.*, heating and cooling systems with lower greenhouse gas emissions, projects that contribute to the greater resistance of buildings to fire and earthquakes, and to conclude contracts that are necessary for implementation of these projects, if the building manager does not do so (Article 34 of the Draft Law). This provision, however, was removed from the final Act.

47 See more in, e.g., Osrečak, Jadranka, *Poredbenopravni prikaz načela savjesnosti i poštenja*, Zagreb Law Review, vol. 3, no. 1 (2014), pp. 53-77.

48 Ustav Republike Hrvatske (Constitution of the Republic of Croatia), Official Gazette, no.

and the fact that the specified service is paid for and savings are guaranteed (see Article 29, paragraph 3 of the Energy Efficiency Act), which has a direct effect on property rights of each of the co-owners of a multi-apartment building, the legislator has to formulate the provisions in an understandable way, so that they are enforceable in practice. To avoid future disputes, in line with the position of the CCRC on the quality of legal norms in light of the rule of law, as expressed, *e.g.*, in the already mentioned decision and decision number: U-I-722/2009 of 6 April 2011 (Official Gazette, No. 44/11), the Act should use clearer, more consistent and understandable legal terminology.

Additionally, the new Act defines the maintenance of the common parts of a building and the associated parts as a set of activities that are of public interest (Article 19 of the Act). Adoption of this Act contributes to the systematic improvement of the quality of housing, more efficient fulfillment of the basic requirements for buildings, improvement of the appearance of buildings, and subsequently, the betterment of the living and working environment. This is achieved through addressing essential issues for adequate management of buildings by co-owners, *i.e.*, the building manager, as well as the related regulation of building maintenance issues. One of the essential elements for the realization of the abovementioned is prescribing the way decisions are made by co-owners and connecting them with regulations in the field of construction. The Act also prescribes the minimum amount and method of payment of the joint reserve, all of which is regulated by this Act. Namely, Directive (EU) 2018/844 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018, which amends Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings and Directive 2012/27/EU on energy efficiency⁴⁹ has been implemented in the Construction Act. Consequently, certain standards on basic requirements for construction have also been implemented through it. Accordingly, the Act should also enable more efficient implementation of the Long-term Strategy for the Renovation of the National Building Funds until 2050,⁵⁰ with special emphasis on increasing the resistance of buildings to earthquakes and fires, as well as the requirements for energy renovation of buildings. The aim is not only to increase the energy efficiency but also to introduce energy-efficient heating and cooling infrastructure based on renewable energy sources, *i.e.*, energy sources with fewer greenhouse gas emissions, in accordance with the requirements of mitigating and adapting to climate change. In this sense, the new Act stipulates that the energy renovation of a building is decided by a decision that includes the signatures of the majority of the co-owners (Article 39 of the new Act).

56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 5/14.

49 Directive (EU) 2018/844 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings and Directive 2012/27/EU on energy efficiency, L 156/75, 19 June 2018.

50 Dugoročna strategija obnove nacionalnog fonda zgrada do 2050. (Long-term Strategy for the Renovation of the National Building Funds until 2050), Official Gazette, no. 140/20.

2.2.2. *What brings about the new Energy Performance of Buildings Directive?*

The legal and institutional framework for the energy renovation of buildings is mostly a consequence of the reception of EU norms in the area concerned. Currently, the Energy Performance of Buildings Directive has been implemented through the provisions of the Construction Act and the provisions of the Ordinance on Energy Inspection of Buildings and Energy Certification.⁵¹ This resulted in a situation defined in the Conclusion on Energy Renovation of Family Houses and Multi-Apartment Buildings on the Territory of the Republic of Croatia,⁵² where it is stated that it is necessary to intensify the energy efficiency measures of residential buildings, in accordance with the national programs for the energy renovation of residential buildings, in order to reduce the consequences of the energy crisis and reduction of energy needs for heating/cooling of residential buildings. In that vein, the Long-term Strategy for the Renovation of the National Building Fund until 2050 has been implemented, all for the purpose of renewing the national fund of residential and non-residential buildings, both public and private, as well as transforming the existing building fund into an energy-efficient and decarbonized fund by 2050. The Strategy also sets objectives for the restoration of the national building fund and provides an estimate of the necessary investments.

At the EU level, progress in the implementation of the Directive has been steady, with certain variations among the Member States.⁵³ However, in the opinion of the European Commission, the general progress has been deemed insufficient, non-transparent, and ineffective.⁵⁴ Thus, the Commission proposed a number of new requirements in the proposal for the Energy Performance of Buildings Directive.⁵⁵ The recast of the Energy Performance of Buildings Directive, which has since entered into force, aims to significantly reduce greenhouse gas emissions and energy consumption in the EU building sector by 2030, so that it can become climate-neutral by 2050. Other goals include the renovation of the most energy-inefficient buildings and the

51 Ordinance on Energy Audits and Energy Certification of Buildings, op.cit. See also Pavičić-Kaselj, Ana, Pašićko, Robert, *Unlocking the future - Energija nadohvat ruke*, Heinrich Böll Stiftung - Ured za Hrvatsku, Zagreb, 2014.

52 Zaključak u vezi s energetsom obnovom obiteljskih kuća i višestambenih zgrada na području Republike Hrvatske (Conclusion regarding the energy renovation of family houses and multi-apartment buildings on the territory of the Republic of Croatia), Official Gazette, no. 122/03.

53 See, e.g., Zangheri, Paolo, Economidou, Marina, Labanca, Nicola, *Progress in the Implementation of the EU Energy Efficiency Directive through the Lens of the National Annual Reports*, Energies, vol. 12 (2019), pp. 1-16.

54 See European Commission – questions and answers, Questions and answers on the revision of the Directive on the energy performance of buildings, Brussels, 15 December 2021, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/hr/qanda_21_6686/QANDA_21_6686_HR.pdf (21 November 2024).

55 More on the internal process of the Council in the recast of the Energy Performance of Buildings Directive in Björklund, Martin, von Malmborg, Fredrik, La Fleur, Lina, Nordensvärd, Johan, *Going beyond the Council as brake of EU energy policy: Analysing the internal process of the Council in the recast of the Energy Performance of Buildings Directive*, Energy Policy, vol. 195 (2024), pp. 1-11.

improvement of the exchange of information on energy properties. Buildings used by or owned by public bodies should be zero-emission by 2028, while from 2030, this should apply to all new buildings. Member States will be able to take into account the global warming potential during the life cycle of buildings, which includes the production and disposal of construction materials used in their construction. When it comes to residential buildings, Member States will have to introduce measures to ensure that by 2030 the average use of primary energy is reduced in at least 16% of buildings, and that by 2035 this is achieved in at least 20-22% of buildings. In accordance with the new directive and minimum energy performance requirements, Member States will have to renovate 16% of the most energy-inefficient buildings by 2030, and 26% by 2033. If technically and economically feasible, Member States should, by 2030, gradually introduce solar devices in public and non-residential buildings, depending on their size, and in all new residential buildings. Member States must adopt measures to decarbonise heating systems and phase out fossil fuel boilers in heating and cooling systems in order to phase them out completely by 2040. From 2025, it will be prohibited to subsidize stand-alone fossil fuel boilers. However, financial incentives will still be possible for hybrid heating systems, such as those that combine a boiler with a solar thermal device or heat pump. It is possible to exempt economic buildings and architectural heritage from the new rules. In addition, Member States may exempt buildings protected for their special architectural or historical value, temporary buildings, and churches and religious buildings.⁵⁶ All of these changes brought by the new Directive will not only help increase the energy efficiency of buildings, but may also yield multiple non-energy benefits, including lower bills, protection of the environment, reduction of energy poverty, enhancement of the quality of life in general, etc.⁵⁷

3. INSTEAD OF A CONCLUSION: HOW REALISTIC IS IT TO EXPECT CHANGES?

Since one of the key problems of adequate regulation of housing is the insufficient legal framework that would regulate housing and maintenance of residential buildings, the authors welcome the implementation of the Building Management and Maintenance Act. Of course, since this Act should represent an appropriate framework for solving the decades-old housing problem, the tendency is to point out the complexity of the problem, to initiate a dialogue on housing, the corresponding role of the state and citizens/co-owners, as well as appropriate

56 See Energetska učinkovitost zgrada: doneseni planovi za dekarbonizaciju sektora | Vijesti | Europski parlament <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/press-room/20240308IPR19003/energetska-ucinkovitost-zgrada-doneseni-planovi-za-dekarbonizaciju-sektora> (21 November 2024).

57 Maduta, Carment, D'Agostino, Delia, Tsemekidi-Tzeiranaki, Sofia, Castellazzi, Luca, Melica, Giulia, Bertoldi, Paolo, *Towards climate neutrality within the European Union: Assessment of the Energy performance of Buildings Directive implementation in Member States*, Energy and Buildings, vol. 301 (2023), p. 14.

mechanisms for the implementation of the Act.⁵⁸ At the same time, there is no doubt that the discussion on quality housing includes a large number of topics that are no less important than those mentioned here (e.g. building regulations that ensure standards of quality and safety of buildings, urban regulations that form the basis of urban space planning, tax regulations as one of the key instruments for the rational use of housing stock, and social regulations that stimulate the construction of apartments for rent, *et seq.*).⁵⁹

On a practical level, we have witnessed how the existing regulation of housing stock management has led to issues, one of which is the question of how realistic it is to expect that the co-owners' representative will recognise the stated issues and act accordingly. Moreover, by analysing court practice, we can also draw conclusions about the lack of knowledge of legal solutions and the failure to act on them by the co-owners' representatives. Due to the objective limitation in terms of the paper volume, no formal empirical research was conducted for this analysis. However, based on anecdotal evidence and observations from everyday life, it can be concluded that the level of knowledge among co-owners regarding the management of residential buildings is generally low, with many showing a lack of understanding or legal literacy in housing law. This pattern appears to hold across various groups of co-owners, regardless of their work experience or other personal characteristics. Furthermore, practical issues are evident, such as the noticeable absence of building representatives in many cases, or the presence of representatives who are not even co-owners themselves. On the other hand, previous research suggests that representatives are also faced with numerous challenges, such as inadequate financial resources, lack of involvement from building managers, and lack of support from the co-owners, etc.⁶⁰ Despite some of these findings being drawn from common practices and observations within the community, rather than from direct empirical research, these problems are clearly very common and must be highlighted here. Although the analysis is based on practical problems, the goal is also to detect potential problems that could cause difficult practical implementation of the new Building Management and Maintenance Act, as the institute of the co-owners' representative is still retained.

The authors thus propose and see a solution in the professionalisation of the manager's function. In this context, such professional associations would control market entry by setting conditions for practicing the profession and membership in the profession. There are three main forms of public authority that restrict entry into the profession: licensing, certification and registration. Such associations would be

58 See Josipović, Tatjana, *Upravljanje nekretninama u etažnom vlasništvu i održivi razvoj stanovanja*, Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka, vol. 43, no. 3 (2022), pp. 463-530.

59 Bodul, Dejan, *O konceptu »javnog interesa« u nadolazećem Zakonu o upravljanju i održavanju stambenih zgrada*, Informator, no. 6611 (2020), pp. 11-14.; Bodul, D., *Treba li stambena zgrada dobiti pravnu osobnost de jure*, op. cit., pp. 1-4.; Bodul, D., *Zašto nam treba Zakon o upravljanju i održavanju stambenih zgrada - prijedlozi i mišljenja*, op. cit., p. 10.

60 Svirčić, Gotovac, Anđelina, Đokić, Ratko, Adamović, Mirjana, *Management and maintenance of multi-family buildings in Croatia: perspective of co-owners' representatives*, Journal of Housing and the Built Environment, vol. 38 (2023), p. 2443.

independent, professional associations operating within one area, but also developing professional relations with other similar associations (construction associations) and being interconnected with them. This would allow them to act together to achieve a certain goal. The highest bodies of professional associations are usually the assembly and the presidency, or the board of directors, where members of the presidency are elected from the assembly. In addition to these highest bodies of the association, often, depending on the nature of the association, other bodies are formed, whose task is to preserve the dignity of the profession for which the professional association was formed, such as the court of honour and the supervisory board. However, perhaps one of the most important elements is the organization and operational skills of the association staffed by people who link their existence to the work of the professional association, and, in fact, represent operatives who have the opportunity to improve the work of the association every day. Without a professionally trained association, there is neither a successful initiative nor timely execution of the goals set by the association's governing bodies. As professional associations, for the most part, strive to achieve certain goals in order to achieve independence, impartiality, and financial independence, the bodies of these associations strive to reflect such efforts by forming committees primarily in charge of public relations and monitoring the implementation of relevant legislation.

REFERENCES

Books and Articles:

1. Aksta, Can B., Bilec, Melissa M., *Impact on lifetime on US residential building LCA results*, International journal of Life Cycle Assessment, vol. 17 (2012), pp. 337-349.
2. Andújar, José Manuel, Gómez Melgar, Sergio (eds.), *Energy Efficiency in Buildings: Both New and Rehabilitated*, MDPI, Basel (2020).
3. Bertoldi, Paolo, Economidou, Marina, Palermo, Valentina, Boza-Kiss, Benigna, Todeschi, Valeria, *How to finance energy renovation of residential buildings: Review of current and emerging financing instruments in the EU*, WIREs Energy and Environment, vol. 10, no. 1 (2020).
4. Björklund, Martin, von Malmborg, Fredrik, La Fleur, Lina, Nordensvärd, Johan, *Going beyond the Council as brake of EU energy policy: Analysing the internal process of the Council in the recast of the Energy Performance of Buildings Directive*, Energy Policy, vol. 195 (2024), pp. 1-11.
5. Bodul, Dejan, Dešić, Josip, *Otvorena pitanja provođenja elektroničke komunikacijske infrastrukture kroz stambene zgrade*, Informator, no. 6705-6706 (2022), 1-4.
6. Bodul, Dejan, *Energetska obnova pročelja višestambenih zgrada: problematika vlasničkopravnih odnosa u kontekstu upravljanja višestambenim zgradama*, in: Energija i ekonomija u Hrvatskoj i EU-u: nove spoznaje – Energy and Economy in Croatia and the EU: new insights, editor: Jakovac, Pavle, University of Rijeka, Faculty of Economy, Rijeka, 18-31.
7. Bodul, Dejan, Nakić, Jakob, *Uz Zakon o tržištu toplinske energije: suglasnost suvlasnika potrebna za izdvajanje zgrade iz toplinskog sustava*, Informator, br. 6700 (2021), 1-4.
8. Bodul, Dejan, *Neka pitanja problematike skupljanja komunalnog otpada: Odluka Grada Zagreba kao primjer dobre prakse za višestambene zgrade?*, IUS INFO (2022).
9. Bodul, Dejan, *O konceptu »javnog interesa« u nadolazećem Zakonu o upravljanju i održavanju stambenih zgrada*, Informator, no. 6611 (2020.), 18-21.

10. Bodul, Dejan, *Treba li stambena zgrada dobiti pravnu osobnost de jure*, Informator, no. 6530 (2018), 1-5.
11. Bodul, Dejan, *Ugovorna kazna u Odluci o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Zagreba - problem za višestambene zgrade?*, Novi informator, no. 6758 (2022), 8-10.
12. Bodul, Dejan, *Uz zadnju Novelu Zakona o energetske učinkovitosti: potrebna suglasnost za energetske obnovu pročelja višestambene zgrade*, Novi informator, no. 6678 (2021), 1-3.
13. Bodul, Dejan, *Zašto nam treba Zakon o upravljanju i održavanju stambenih zgrada - prijedlozi i mišljenja*, Informator, no. 6489 (2017), 10-12.
14. Dešić, Josip, Demark, Armando, *Prijenos prava na nekretninama putem ugovora sklopljenih u elektroničkom obliku s posebnim osvrtom na tehnologiju blockchain i na pametne ugovore*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 60, no. 4 (2023), pp. 717-738.
15. Fawcett, Tina, Rosenow, Jan, Bertoldi, Paolo, *Energy efficiency obligation schemes: their future in the EU*, Energy Efficiency, vol. 12 (2019), pp. 57-71.
16. Földváry, Veronika, Bekő, Gabriel, Langer, Sarka, Arrhenius, Karine, Petráš, Dušan, *Effect of energy renovation on indoor air quality in multifamily residential buildings in Slovakia*, Building and Environment, vol. 122 (2017), p. 363-372.
17. Grecchi, Manuela, *Building Renovation: How to Retrofit and Reuse Existing Buildings to Save Energy and Respond to New Needs*, Springer, Cham (2021).
18. Halkos, George, Petrou, Kleoniki Natalia, *Analysing the Energy Efficiency of EU Member States: The Potential of Energy Recovery from Waste in the Circular Economy*, Energies, vol. 12 (2019), pp. 1-32.
19. Huang, Jianen, Wang, Shasha, Teng, Feihong, Feng, Wei, *Thermal performance optimization of envelope in the energy-saving renovation of existing residential buildings*, Energy and Buildings, vol. 247 (2021).
20. Hu, Shan, Jiang, Yi, Yan, Da, *China Building Energy Use and Carbon Emission Yearbook 2021: A Roadmap to Carbon Neutrality by 2060*, Springer, Singapore (2022).
21. Josipović, Tatjana, *Upravljanje nekretninama u etažnom vlasništvu i održivi razvoj stanovanja*, Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka, vol. 43, no. 3 (2022), pp. 463-530.
22. Kamano, Kuniki, Christianou-Fotiadi, Kalliopi, Karaiskos, Antonios, *Condominium Regimes in Japan and Greece: A Comparative Study*, Waseda Bulletin of Comparative Law, vol. 38 (2020), pp. 21-62.
23. Knoop, Katharina, Lechtenböhmer, Stefan, *The Potential for Energy Efficiency in the EU Member States – A Comparison of Studies*, Renewable and Sustainable Energy Reviews, vol. 68 (2017), pp. 1097-1105.
24. Kukić, Nenad, Švaljek, Sandra, *Porez na nekretnine: osnovne značajke i rasprava o uvođenju u Hrvatskoj*, Privredna kretanja i ekonomska politika, vol. 132 (2012), pp. 49-90.
25. Leyser, J, *The Ownership of Flats. A Comparative Study*, The International and Comparative Law Quarterly, vol. 7, no. 1 (1958), pp. 31-53.
26. Maduta, Carment, D'Agostino, Delia, Tsemekidi-Tzeiranaki, Sofia, Castellazzi, Luca, Melica, Giulia, Bertoldi, Paolo, *Towards climate neutrality within the European Union: Assessment of the Energy performance of Buildings Directive implementation in Member States*, Energy and Buildings, vol. 301 (2023), p. 1-17.
27. Malinauskaitė, Jurgita, Jouhara, Hussam, Egilegor, Bakartxo, Al-Mansour, Fouad, Ahmad, Lujean, Pusnik, Matevz, *Energy efficiency in the industrial sector in the EU, Slovenia, and Spain*, Energy, vol. 208 (2020), pp. 1-19.
28. Meijer, Frits, Itard, Laure, Sunikka-Blank, Minna, *Comparing European residential building stocks: performance, renovation and policy opportunities*, Building Research &

- Information, vol. 37, no. 5-6 (2009), pp. 533-551.
29. Moore, Trivess, Holdsworth, Sarah, *The Built Environment and Energy Efficiency in Australia: Current State of Play and Where to Next*, Springer, Singapore (2018).
 30. Osrečak, Jadranka, *Poredbenopravni prikaz načela savjesnosti i poštenja*, Zagreb Law Review, vol. 3, no. 1 (2014), pp. 53-77.
 31. Pacheco Torgal, Fernando, Mistretta, Marina, Kaklauskas, Artūras, Granqvist, Claes G., Cabeza, Luisa F., *Nearly Zero Energy Building Refurbishment: A Multidisciplinary Approach*, Springer, London (2013).
 32. Pavičić-Kaselj, Ana, Pašićko, Robert, *Unlocking the future - Energija nadohvat ruke*, Heinrich Böll Stiftung - Ured za Hrvatsku, Zagreb, 2014.
 33. Schwartz, Emily K.; Krarti, Moncef, *Review of Adoption Status of Sustainable Energy Technologies in the US Residential Building Sector*, Energies, vol. 15, no. 6 (2022).
 34. Svirčić, Gotovac, Anđelina, Đokić, Ratko, Adamović, Mirjana, *Management and maintenance of multi-family buildings in Croatia: perspective of co-owners' representatives*, Journal of Housing and the Built Environment, vol. 38 (2023), pp. 2427-2447.
 35. Tracht, Marshall E., *400 Co-ownership and condominium* (2000), pp. 62-89.
 36. Willemot, Charlotte, *A Comparative Analysis of Recent Modifications to Several Legal Regimes for Apartment Co-ownership*, European Review of Private Law, vol. 28, no. 2 (2020), pp. 425-446.
 37. Zangheri, Paolo, Economidou, Marina, Labanca, Nicola, *Progress in the Implementation of the EU Energy Efficiency Directive through the Lens of the National Annual Reports*, Energies, vol. 12 (2019), pp. 1-16.
 38. Žegarac Leskovic, Vesna, Premrov, Miroslav, *Integrative Approach to Comprehensive Building Renovations*, Springer, Cham (2019).

Legal Sources:

1. Directive (EU) 2024/1275 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on the energy performance of buildings (recast) (L, 8 May 2024).
2. Directive 2012/27/EU of the European parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC (L 315/1, 14 November 2012).
3. Directive (EU) 2018/844 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings and Directive 2012/27/EU on energy efficiency (L 156/75, 19 June 2018).
4. Directive (EU) 2019/944 of the European parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU (recast) (L 158/125, 14 June 2019).
5. Odluka o izmjeni Odluke o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Zagreba (Decision on Amending the Decision on the Method of Providing the Public Service Collection of Municipal Waste in the Area of Zagreb) (SGGZ, no. 19/22).
6. Odluka o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Zagreba (Decision on the Method of Providing the Public Service of Municipal Waste Collection in the Area of Zagreb) (SGGZ, no. 7/22).
7. Pravilnik o energetsom pregledu zgrade i energetsom certificiranju (Ordinance on Energy Audits and Energy Certification of Buildings), Official Gazette, no. 153/13, 20/17, 39/19, 125/19, 1/21.
8. Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (Ordinance on Simple and Other Construction Works), Official Gazette, no. 79/14, 41/15, 75/15, 112/17, 34/18.
9. Pravilnik o metodama procjene vrijednosti nekretnina (Ordinance on Real Estate Evaluation Methods), Official Gazette, no. 105/15.

10. Pravilnik o povezivanju zemljišne knjige i knjige položenih ugovora i upisu vlasništva posebnog dijela nekretnine (etažnog vlasništva) (Ordinance on Connecting the Land Registry and the Book of Deposited Contracts and Registration of the Ownership of a Condominium), Official Gazette, no. 121/13, 61/18. i 63/19.
11. Pravilnik o sigurnosti dizala u uporabi (Ordinance on the Safety of Elevators in Use), Official Gazette, no. 5/19.
12. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), OJ L 119/1 (2016).
13. Regulation (EU) 2017/1369 of the European parliament and of the Council of 4 July 2017 setting a framework for energy labelling and repealing Directive 2010/30/EU (L 198/1, 28 July 2017).
14. Regulation (EU) 2018/1999 of the European parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council (L 328/1, 21 December 2018). Ustav Republike Hrvatske (Constitution of the Republic of Croatia), Official Gazette, no. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 5/14.
15. Zaključak u vezi s energetsom obnovom obiteljskih kuća i višestambenih zgrada na području Republike Hrvatske (Conclusion regarding the energy renovation of family houses and multi-apartment buildings on the territory of the Republic of Croatia), Official Gazette, no. 122/03.
16. Zakon o društveno poticajnoj stanogradnji (Socially Incentive Housing Construction Act), Official Gazette, no. 109/01, 82/04, 76/07, 38/09, 86/12, 7/13, 26/15, 57/18, 66/19, 58/21.
17. Zakon o elektroničkim komunikacijama (Electronic Communications Act), Official Gazette, no. 76/22.
18. Zakon o energetske učinkovitosti (Energy Efficiency Act), Official Gazette, no. 127/14, 116/18, 25/20, 41/21.
19. Zakon o gradnji (Construction Act), Official Gazette, no. 153/13, 20/17, 39/19, 125/19.
20. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (Expropriation and Compensation Determination Act), Official Gazette, no. 74/14, 69/17 i 98/19.
21. Zakon o najmu stanova (Apartment Rental Act), Official Gazette, no. 91/96, 48/98, 66/98, 22/06, 68/18, 105/20.
22. Zakon o obnovi (Reconstruction Act), Official Gazette, no. 24/96, 54/96, 87/96, 57/00, 38/09, 45/11, 51/13, 98/19.
23. Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije (Reconstruction of Buildings Damaged in the Area of the City of Zagreb, the Krapina-Zagorje County and the Zagreb County Act), Official Gazette, no. 21/23.
24. Zakon o porezu na promet nekretnina (Real Estate Tax Act), Official Gazette, no. 115/16 i 106/18.
25. Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina (Real Estate Evaluation Act), Official Gazette, no. 78/15.
26. Zakon o subvencioniranju stambenih kredita (Subsidizing Housing Loans Act), Official Gazette, no. 65/17, 61/18, 146/20.
27. Zakon o tržištu toplinske energije (Thermal Energy Market Act), Official Gazette, no. 80/13, 14/14, 102/14, 95/15, 76/19. i 118/19.

28. Zakon o upravljanju i održavanju zgrada (Building Management and Maintenance Act), Official Gazette no. 152/24.
29. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Ownership Act), Official Gazette, no. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15.
30. Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora (Lease and Purchase of Business Space Act), Official Gazette, no. 125/11, 64/15, 112/18.
31. Zakon o zemljišnim knjigama (Land Registry Act), Official Gazette, no. 63/19, 128/22.

Case law:

1. Decision No. U-I-722/09 of 6 April 2011, Official Gazette, no. 44/11.

Online Sources:

1. Energetska učinkovitost zgrada: doneseni planovi za dekarbonizaciju sektora | Vijesti | Europski parlament (21 November 2024).
2. European Commission – questions and answers, Questions and answers on the revision of the Directive on the energy performance of buildings, Brussels, 15 December 2021, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/hr/qanda_21_6686/QANDA_21_6686_HR.pdf (21 November 2024).
3. <https://azop.hr/obrada-osobnih-podataka-u-meduvlasnickim-odnosima/> (21 November 2024).
4. <https://azop.hr/uloga-suvlasnika-stambene-zgrade-prilikom-postavljanja-sustava-videonadzora/> (21 November 2024).
5. Ministry of Physical Planning, Construction and State Assets, Dugoročna strategija obnove nacionalnog fonda zgrada do 2050. (Long-term strategy for the renewal of the national building fund until 2050), Zagreb, December 2020, available at: Revizija Dugoročne strategije za poticanje ulaganja u obnovu nacionalnog fonda zgrada Republike Hrvatske (21 November 2024).

Other:

1. Dugoročna strategija obnove nacionalnog fonda zgrada do 2050. (Long-term Strategy for the Renovation of the National Building Funds until 2050), Official Gazette, no. 140/20.

Sanja Grbić*
Dejan Bodul**
Martina Tičić***

HOĆE LI NOVO ZAKONODAVSTVO „UBRZATI“ ENERGETSKU OBNOVU ZGRADA: ANALIZA RECENTNOG ZAKONA O UPRAVLJANJU I ODRŽAVANJU ZGRADA I REVIZIJE DIREKTIVE O ENERGETSKIM SVOJSTVIMA ZGRADA

Sažetak

Na zgrade otpada najveći dio potrošnje energije u Europi. Povećanjem njihove energetske učinkovitosti smanjile bi se emisije, riješio problem energetske siromaštva, smanjila ugroženost stanovništva zbog cijena energije koje rastu. Do nedavno je temeljni propis koji regulira upravljanje stambenim zgradama bio Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. On je jedan od kompleksnijih zakona u hrvatskom pravnom poretku i njegova je unutarnja struktura kao i priroda predmeta koji uređuje iznimno osjetljiva. Situacija je posebno kompleksna zbog toga što je materija vlasničkih odnosa fragmentirana u velikom broju zakona, kao i što je Zakon o energetske učinkovitosti, te je podvrgavana konstantnoj žurnoj reformi. Kako je RH preuzela obvezu transplantiranja zahtjeva europskog energetske zakonodavstva u cilju jačanja unutrašnjeg energetske tržišta, a polazeći od teze kako je usklađivanje s pravnom stečevinom Unije često bilo korišteno kao izgovor za zadiranje u sistemske zakone i usvajanje novih zakonskih rješenja, čija je nedomišljenost, nejasnost, teorijska nedorečenost i praktična neprovedivost nerijetko generator krize, autori će analizirati mogućnosti nadolazećeg zakonodavstva. Kompleksnost predmeta istraživanja i postavljeni zadaci uvjetovali su izbor metoda pa je u istraživanju korišten metodološki pristup koji obuhvaća proučavanje domaće i strane literature te odgovarajućih zakonskih propisa.

Ključne riječi: *energetska obnova, Zakon o upravljanju i održavanju zgrada, Direktiva o energetske svojstvima zgrada, zatečeno stanje, ciljno stanje.*

* Dr. sc. Sanja Grbić, izvanredna profesorica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, sanja.grbic@pravri.uniri.hr, ORCID: 0000-0002-9605-303X.

** Dr. sc. Dejan Bodul, izvanredni profesor, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, dejan.bodul@pravri.uniri.hr, ORCID: 0000-0002-5923-7200.

*** Martina Tičić, mag. iur., Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, mticic@pravri.uniri.hr, ORCID: 0000-0002-5055-607X.

ONEČIŠĆENJE BUKOM KAO POVREDA PRAVA NA POŠTOVANJE PRIVATNOG I OBITELJSKOG ŽIVOTA I DOMA PRIMJENOM ČLANKA 8. KONVENCIJE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA U PRAKSI EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Izv. prof. dr. sc. Maja Proso

UDK 342.7:347.152

Ur.: 7. studenog 2024.

Pr.: 13. veljače 2025.

Pregledni znanstveni rad

Sažetak

Pravo na život u zdravoj (gradskoj) sredini jest ljudsko pravo stvoreno kroz praksu Europskog suda za ljudska prava, no nije izriekom priznato i zaštićeno Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. U praksi Europskog suda za ljudska prava, ipak, konvencijska prava interpretiraju se na način da krug pravnih dobara zaštićenih konvencijskim člancima obuhvati i ona koja su povrijeđena negativnim ljudskim djelovanjem na okoliš, primjerice onečišćenjem bukom. Taj se proces u teoriji naziva „ozelenjivanje“ ljudskih prava. U radu se analizira opći pravni okvir zaštite od onečišćenja bukom te stvarnopravne i obveznopravne aspekte zaštite od onečišćenja bukom kao nedopuštene imisije u hrvatskom građanskom pravu. U nastavku rada prikazuje se evolutivni proces „ozelenjivanja“ ljudskih prava i temeljnih sloboda, a središnji dio rada posvećen je analizi sudske prakse Europskog suda za ljudska prava u predmetima u kojima se povrede konvencijskih prava, do kojih je došlo onečišćenjem okoliša bukom, pod određenim uvjetima smatraju povredama prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života i doma iz članak 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Ključne riječi: *članak 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Europski sud za ljudska prava, onečišćenje bukom, pravo na život u zdravoj gradskoj sredini.*

* Dr. sc. Maja Proso, izvanredna profesorica, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, mproso@pravst.hr, ORCID: orcid.org/0009-0004-6055-1493.

1. UVODNE NAPOMENE

Ljudi su, ubrzano povećavajući stopu i opseg urbanizacije, modificirali većinu Zemljine površine.^{1,2} Urbanizacija, pak, mijenja obrasce u svjetlosnim, bučnim i temperaturnim uvjetima na Zemlji.³ Umjetna noćna rasvjeta oblikuje mrežu koja se širi cijelim svijetom,⁴ dok su povišene razine buke koju proizvode promet i industrija sveprisutne⁵ te karakteriziraju ekosustave kojima dominiraju ljudi.⁶ Svjetlosno i zvučno onečišćenje prepoznati su kao rastući globalni problem, čije posljedice mogu biti vrlo ozbiljne – od narušavanja bioraznolikosti i poremećaja u ekološkom sustavu, preko sigurnosnih problema i prevelike potrošnje električne energije, pa sve do štetnog utjecaja na ljudsko zdravlje.⁷ Buka je sastavni dio suvremenog načina života, naročito u gradskim i prigradskim sredinama, gdje buka koja dolazi od motornih vozila, zračnog i željezničkog prometa, građevinskih strojeva i opreme za vanjsku uporabu predstavlja značajan izvor onečišćenja okoliša. Cestovni promet daleko je najveći izvor onečišćenja bukom u Europi, prema izvješću Europske agencije za okoliš o buci.⁸ Prema Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji, buka je drugi najveći uzročnik zdravstvenih problema povezanih s okolišem, odmah nakon onečišćenja zraka lebdećim česticama.⁹ Primjerice, prema domaćem istraživanju, u gradu Splitu

- 1 Grimm, Nancy, Faeth, Stanley, Golubiewski, Nancy, Redman, Charles, *Global change and the ecology of cities*, Science 319 (2008), str. 756-760., dostupno na: <https://doi.org/10.1126/science.1150195> (20. srpnja 2024.).
- 2 Ellis, Erle, *Anthropogenic transformation of the terrestrial biosphere*, Philosophical Transactions Royal society A. 369 (2008), str. 1010., dostupno na: <https://doi.org/10.1098/rsta.2010.0331> (20. srpnja 2024.).
- 3 McKinney, Michael, *Urbanization*, Biodiversity and Conservation, Bioscience, vol. 52 (2002), str. 883., dostupno na: [https://doi.org/10.1641/0006-3568\(2002\)052\[0883:UBAC\]2.0.CO;2](https://doi.org/10.1641/0006-3568(2002)052[0883:UBAC]2.0.CO;2) (20. srpnja 2024.).
- 4 Longcore, Travis, Rich, Chaterine, *Ecological light pollution*, Frontiers in Ecology and the Environment, vol. 2 (2004), str. 195., dostupno na: [https://doi.org/10.1890/1540-9295\(2004\)002\[0191:ELP\]2.0.CO;2](https://doi.org/10.1890/1540-9295(2004)002[0191:ELP]2.0.CO;2) (20. srpnja 2024.).
- 5 Ortega, Catherine, *Chapter 2: Effects of noise pollution on birds: A brief review of our knowledge*, Ornithological Monographs, vol. 74 (2012), str. 7., dostupno na: <https://doi.org/10.1525/om.2012.74.1.6> (22. srpnja 2024.).
- 6 Warren, Paige, Katti, Mahdusudan, Ermann, Michael, Brazel, Anthony, *Urban bioacoustics: it's not just noise*, Animal Behaviour, vol. 71, br. 3(2006), str. 491., dostupno na: <https://doi.org/10.1016/j.anbehav.2005.07.014> (20. srpnja 2024.).
- 7 Farooqi, Rahman, Ahmad, Itfekar, Ditta, Allah, Ilic, Predrag, Amin, Muhammad, Naveed, Abdul, Gulzar, Aadil, *Types, sources, socioeconomic impacts, and control strategies of environmental noise: a review*, Environmental Science and Pollution Research, vol. 29, br. 54(2022), str. 81087., dostupno na: <https://doi.org/10.1007/s11356-022-23328-7> (22. srpnja 2024.).
- 8 Europska agencija za okoliš o buci, dostupno na: <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-noise-in-europe> (20. srpnja 2024.).
- 9 Procjenjuje se da je buka iz okoliša jedan od uzroka pojave 48.000 novih slučajeva ishemijskih bolesti srca godišnje, kao i pojave 12.000 slučajeva prerane smrti. Osim toga, procjenjuje se i da je 22 milijuna ljudi izloženo visokom stupnju kroničnog smetanja, dok 6,5 milijuna ljudi pati od visokog stupnja kroničnog poremećaja sna. Procjenjuje se da 12.500 djece školskog uzrasta pati od poremećaja u čitanju zbog buke zrakoplova. Vidi više u: Onečišćenje bukom

42 % stanovništva izloženo je prekomjernim razinama buke cestovnog prometa u razdoblju dana, večeri i noći.¹⁰ Buka predstavlja glasne, čovjeku neugodne, čak i bolne zvukove. Osnovne značajke buke sadržane su u njezinu intenzitetu, ali i u njezinoj kakvoći (dodatni šumovi), visini, trajanju, isprekidanosti ili kontinuiranosti. Stupanj smetanja ovisi o psihološkim čimbenicima (poput vrste zvučnih informacija, očekivanja ili iznenadnosti i dr.) Svaka buka intenziteta većeg od 85 do 90 decibela može, nakon duge izloženosti, uzrokovati trajna oštećenja sluha. Buka se smatra onečišćivačem okoliša, stoga se propisuju maksimalno dopuštene granice, izražene u decibelima.¹¹ Najčešći izvori onečišćenja bukom u gradovima su prometna buka (cestovna, željeznička i zračna), buka industrijskih pogona i postrojenja, buka iz ugostiteljskih objekata, gradilišta te susjedska buka.¹²

Pravo na život u zdravoj sredini jest ljudsko pravo, stvoreno kroz sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP), no ipak nije izrijeком priznato i zaštićeno Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija).¹³ Radi se o tzv. pravu treće generacije¹⁴ koje ESLJP priznaje i štiti posebnim instrumentima – konvencijskim načelima i sudskim metodama tumačenja. Pravo na život u zdravoj gradskoj sredini sastavni je dio tog šireg prava. Iako pravo na život u zdravoj životnoj sredini ima širi objekt zaštite u odnosu na pravo na život u zdravoj gradskoj sredini, ESLJP pretpostavke

značajan je problem za ljudsko zdravlje i okoliš, dostupno na: <https://www.eea.europa.eu/hr/articles/oneciscenje-bukom-znacajan-je-problem> (22. srpnja 2024.).

- 10 Marušić, Mirko, Tojčić, Iva, Alešković, Luka, Marijan, *Onečišćenje bukom i svjetlošću na području grada Splita – sadašnje stanje i vizija budućnosti*, Kemija u industriji: časopis kemičara i tehnologa Hrvatske, 72 (2023), str. 337., dostupno na: <https://doi.org/10.15255/KUI.2022.070> (22. srpnja 2024.).
- 11 Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013.–2024., dostupno na: <https://www.enciklopedija.hr/clanak/buka> (22. srpnja 2024.).
- 12 To je buka koja nastaje ljudskom aktivnošću u stambenim prostorima, primjerice korištenjem klima-uređaja, kosilica, usisivača, puštanjem glasne glazbe ili organiziranjem zabava, a koja prema odredbama Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira (Narodne novine, br. 41/77., 52/87., 47/89., 55/89., 05/90., 30/90., 47/90., 29/94., 114/22., 47/23.), predstavlja prekršaj protiv javnog reda i mira. Njima se, prema odredbi članka 1. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, na nedozvoljen način remeti mir, rad ili normalan način života građana, stvara nemir, neraspoloženje i uznemirenost, ometa kretanje građana na ulicama i drugim javnim mjestima ili ometa ostvarivanje njihovih prava i dužnosti, vrijeđa moral, ometa vršenje zakonitih mjera državnih organa i službenih osoba, ugrožava opću sigurnost ljudi i imovine, vrijeđa državna tijela ili na drugi način narušava javni red i mir građana. Za ovu vrstu prekršaja, odredbom članka 2. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, zapriječene su novčane i zatvorske kazne te zaštitne mjere.
- 13 (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.
- 14 „Treća generacija ljudskih prava odnosi se na kolektivna prava društva ili naroda kao što je pravo na održivi razvoj, mir ili zdravo okruženje. S jedne strane, treća generacija ljudskih prava ukazuju na to da ljudska prava nisu samo puka institucija nego da se ona razvijaju i mijenjaju. S druge strane, kroz njih se prepoznaju novi problemi koji ugrožavaju pravo na život svih ljudi te stoga ova prava trebaju naći i pronalaze svoje mjesto u katalogu ljudskih prava.“ Više u: Kolednjak, Marijana, Šantalab, Martina, *Ljudska prava treće generacije*, Tehnički glasnik, vol. 7, br. 3(2013), str. 324.

koje se traže za njegovu zaštitu tumači metodom analogije.

Ni Opća deklaracija o pravima čovjeka UN-a¹⁵, kao temelj za kasniji Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima¹⁶ te Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima¹⁷, unatoč činjenici da preambula Opće deklaracije o pravima čovjeka UN-a spominje „bolje uvjete života“, ne priznaju izrijekom pravo na život u zdravoj sredini kao posebno ljudsko pravo. Međutim, posljednjih nekoliko godina učinjeni su značajni pomaci kako na nacionalnoj, regionalnoj tako i na međunarodnoj razini u smislu priznavanja prava na život u zdravoj sredini kao ljudskog prava. Tako je Vijeće za prava čovjeka (tijelo Opće skupštine UN-a) 2021. godine usvojilo Rezoluciju br. 48/13.¹⁸ U njoj je Vijeće izrijekom navelo kako „priznaje pravo na čist, zdrav i održiv okoliš kao ljudsko pravo koje je važno za uživanje ljudskih prava.“¹⁹ Stavove iz Rezolucije Vijeća za prava čovjeka poduprla je Opća skupština UN-a svojom Rezolucijom br. 76/300 od 28. srpnja 2022., kojom je izrijekom priznala „pravo na čist, zdrav i održiv okoliš kao ljudsko pravo“.²⁰ Vijeće Europe usvojilo je 2022. godine Preporuku o ljudskim pravima i zaštiti okoliša, pozivajući države članice da aktivno razmotre priznavanje prava na okoliš na nacionalnoj razini, iako ni Konvencija ni Europska socijalna povelja ne uključuju pravo na okoliš.²¹ Ipak, članak 37. Povelje o temeljnim pravima Europske unije²² propisuje da visoka razina zaštite okoliša mora biti integrirana u politike Europske unije (u daljnjem tekstu: EU), ali ne priznaje izričito pravo pojedinca na zdrav okoliš.²³

U hrvatskom pravu građanskopravna zaštita od buke, kao vrste imisija, ostvaruje se primjenom pravila o zaštiti prava vlasništva od uznemiravanja iz odredbe članka 167. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima²⁴ (u daljnjem tekstu: ZVDSP) te primjenom pravila o susjedskim odnosima iz članaka 100.-113. ZVDSP-a. Odredba članka 110. ZVDSP-a uređuje upravo imisije. Zaštita od buke, kao vrste imisija, u hrvatskom se građanskom pravu ostvaruje i primjenom obveznopравnih pravila, i to

15 Opća deklaracija o pravima čovjeka UN-a, Narodne novine, br. 12/09.

16 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 12/93.

17 Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 12/93.

18 Rezolucija br. 48/13, dostupno na: <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2022/04/right-healthy-environment> (19. rujna 2024.).

19 Loc. cit.

20 Rezolucija br. 76/300, dostupno na: <https://digitallibrary.un.org/record/3983329?v=pdf> (19. rujna 2024.).

21 Recommendation CM/Rec (2022)20 of the Committee of Ministers to member States on Human Rights and the Protection of the Environment (Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2022 at the 1444th meeting of the Ministers' Deputies), dostupno na: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a83df1 (20. srpnja 2024.).

22 Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 303, 14.12.2007.

23 Loc. cit.

24 Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., 81/15., 94/17.

pravila o zahtjevu da se ukloni opasnost od štete iz članka 1047. Zakona o obveznim odnosima²⁵ (u daljnjem tekstu: ZOO) te pravilima o izvanugovornoj odgovornosti za štetu. U ovome radu autorica analizira opći pravni okvir zaštite od onečišćenja bukom te stvarnopravne i obveznopravne aspekte zaštite od onečišćenja bukom kao nedopuštene imisije u hrvatskom građanskom pravu. U nastavku rada prikazuje se evolutivni proces „ozelenjivanja“ ljudskih prava i temeljnih sloboda, a središnji dio rada posvećen je analizi sudske prakse ESLJP-a u predmetima u vezi s onečišćenjem bukom, u kojima se povrede konvencijskih prava nastale onečišćenjem okoliša bukom, pod određenim uvjetima, tretiraju kao povrede prava na poštovanje privatnog te obiteljskog života i doma iz članka 8. Konvencije.

2. OPĆI PRAVNI OKVIR ZAŠTITE OD ONEČIŠĆENJA BUKOM

2.1. Osnovni pravni izvori zaštite od buke u Republici Hrvatskoj i EU-u

Ustav Republike Hrvatske²⁶ (u daljnjem tekstu: Ustav RH) naglašava da se „očuvanje prirode i ljudskog okoliša“ smatra jednom od najviših vrednota ustavnog poretka²⁷, a člankom 69. Ustava RH „pravo na zdrav okoliš“ zajamčeno je svim građanima Republike Hrvatske. Odredba članka 29. Zakona o zaštiti okoliša²⁸ (u daljnjem tekstu: ZZO) propisuje kako se zaštita provodi radi zaštite od buke štetne po zdravlje ljudi. Buka, u smislu tog članka, predstavlja svaki zvuk koji prekoračuje najviše dopuštene razine utvrđene posebnim propisima s obzirom na vrijeme i mjesto nastanka u sredini u kojoj ljudi rade i borave. Zaštita od buke, u smislu tog zakona, obuhvaća mjere zaštite od buke na kopnu, u obalnom području mora, vodi i u zraku, radi sprječavanja, smanjivanja i otklanjanja opasnosti za zdravlje ljudi.²⁹ Buka okoliša je, u skladu s odredbom članka 2. točke 1. Zakona o zaštiti od buke³⁰, neželjen ili po ljudsko zdravlje i okoliš štetan zvuk u vanjskom prostoru izazvan ljudskom aktivnošću, uključujući buku koju emitiraju: prijevozna sredstva, cestovni promet, željeznički promet, zračni promet, pomorski i riječni promet, kao i postrojenja te zahvati za koje se prema posebnim propisima iz područja zaštite okoliša pribavlja rješenje o okolišnoj dozvoli zaštite okoliša, odnosno rješenje o prihvatljivosti zahvata za okoliš. Kako bi se imisije buke mogle što djelotvornije pratiti i smanjivati, zakonske odredbe detaljnije su razrađene odredbama brojnih podzakonskih akata.³¹

25 Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 155/23.

26 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.

27 Odredba članka 3. Ustava RH.

28 Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/13., 153/13., 78/15., 12/18., 118/18.

29 Odredba članka 29. stavka 2. ZZO-a.

30 Zakon o zaštiti od buke, Narodne novine, br. 30/09., 55/13., 153/13., 41/16., 114/18., 14/21.

31 Pravilnik o najvišim dopuštenim razinama buke s obzirom na vrstu izvora buke, vrijeme i mjesto nastanka, Narodne novine, br. 143/21., Pravilnik o načinu izrade i sadržaju karata buke i akcijskih planova te o načinu izračuna dopuštenih indikatora buke, Narodne novine, br. 75/09., 60/16., 117/18., 146/21., Pravilnik o mjerama zaštite od buke izvora na otvorenom prostoru, Narodne novine, br. 156/08., Pravilnik o djelatnostima za koje je potrebno utvrditi

Službene politike EU-a imaju za cilj smanjiti buku u okolišu radi zaštite zdravlja ljudi, osiguravajući da su informacije o buci u okolišu i njezinim učincima lako dostupne građanima EU-a. Europska komisija usvojila je 2021. godine Akcijski plan EU-a: Prema postizanju nulte stope onečišćenja zraka, vode i tla³², kao sastavni dio Europskog zelenog plana.³³ Cilj nulte stope onečišćenja do 2050. godine jest smanjenje onečišćenja zraka, vode i tla na razine koje se više ne smatraju štetnima za zdravlje i prirodne ekosustave te koje poštuju granice s kojima se naš planet može nositi, čime se stvara okoliš bez toksina. Glavni cilj Akcijskog plana pretočen je u kratkoročnije ključne ciljeve koje bi trebalo postići do 2030. godine kako bi se ubrzalo smanjenje onečišćenja tla, zraka i vode. Jedan od ključnih ciljeva koji se namjeravaju postići do 2030. godine jest smanjenje postotka ljudi s kroničnim štetnim posljedicama izloženosti buci koja dolazi iz prometa. Direktiva 2002/49/EZ o procjeni i upravljanju bukom iz okoliša³⁴ (u daljnjem tekstu: Direktiva 2002/49/EZ) predstavlja opći okvir za utvrđivanje razina onečišćenja bukom na europskoj razini kojim se štiti zdravlje i dobrobit ljudi od onečišćenja bukom koju uzrokuju cestovni, željeznički i zračni promet te velika industrijska postrojenja i oprema, kao i pokretni strojevi.³⁵ U tom se cilju postupno provode mjere utvrđivanja izloženosti buci iz okoliša izradom karata buke, metodama ocjene zajedničkim državama članicama, osiguravanjem dostupnosti podataka o buci iz okoliša i njezinim učincima javnosti te izradom akcijskih planova od strane država članica temeljenih na rezultatima izrade karata buke. Svrha je tih planova sprečavanje i smanjivanje buke iz okoliša gdje je to potrebno, a posebno tamo gdje razine izloženosti mogu izazvati štetne učinke na ljudsko zdravlje, kao i očuvanje kvalitete buke iz okoliša gdje je ona dobra. Direktiva 2002/49/EZ primjenjuje se na buku iz okoliša kojoj su ljudi izloženi posebno u izgrađenim područjima, u javnim parkovima ili drugim tihim područjima u naseljenim područjima, u tihim područjima u prirodi te pored škola, bolnica i drugih zgrada i područja osjetljivih na buku. Pravila utvrđena Direktivom 2002/49/EZ ne primjenjuju se na buku koju izaziva sama izložena osoba, buku od svakodnevnih kućanskih aktivnosti, buku koja dolazi iz stambenih prostora, buku na radnom mjestu, buku unutar prijevoznih sredstava ili buku od vojnih aktivnosti u vojnim područjima.³⁶ Uz Direktivu 2002/49/EZ kao pravni okvir, pravno su uređeni određeni specifični aspekti imisija buke iz različitih (najčešćih) izvora, usklađena

provedbu mjera za zaštitu od buke, Narodne novine, br. 91/07.

32 Naziv preuzet na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0400> (26. listopada 2024.).

33 Europski zeleni plan predstavlja strategiju rasta kojom se EU nastoji preobraziti u pravedno i prosperitetno društvo s modernim, resursno učinkovitim i konkurentnim gospodarstvom u kojem 2050. godine neće biti neto emisija stakleničkih plinova i u kojem gospodarski rast nije povezan s upotrebom resursa. Dostupno na: https://commission.europa.eu/publications/communication-european-green-deal_en (26. listopada 2024.).

34 Direktiva 2002/49/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2002. o procjeni i upravljanju bukom iz okoliša, SL L 189/12, 25.6.2002.

35 Odredba članka 1. Direktive 2002/49/EZ.

36 Odredba članka 2. Direktive 2002/49/EZ.

su pravila o ograničenju buke za motorna vozila,³⁷ motorkotače³⁸ (uključujući buku koju uzrokuju gume motornih vozila),³⁹ željeznička vozila,⁴⁰ zrakoplove⁴¹, vanjsku opremu i druge proizvode koji stvaraju buku.⁴²

2.2. Građanskopravna zaštita od buke kao nedopuštene imisije u hrvatskom pravu

Kada govorimo o građanskopravnim aspektima zaštite od onečišćenja bukom u hrvatskom pravu, konkretno mislimo na stvarnopravne i obveznopravne aspekte zaštite od nedopuštenih imisija,⁴³ budući da se buka smatra vrstom imisija. ZVDS ne daje definiciju imisija, već odredba članka 110. stavka 1. ZVDS-a određuje da se nitko ne smije služiti ili koristiti nekretninom na način da zbog toga na tuđu nekretninu slučajno ili po prirodnim silama dospiju imisije, tj. dim, neugodni mirisi, čađa, otpadne vode, potresi, buka i sl., ako su prekomjerne u odnosu na namjenu

-
- 37 Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/839 od 7. ožujka 2019. o izmjeni Uredbe (EU) br. 540/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o razini buke motornih vozila i zamjenskih sustava za prigušivanje, C/2019/1774, SL L 138, 24.5.2019.
- 38 Delegirana uredba Komisije (EU) br. 134/2014 od 16. prosinca 2013. o dopuni Uredbe (EU) br. 168/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o zahtjevima za učinak na okoliš i učinak pogonske jedinice za vozila na dva ili tri kotača i četverocikle i o izmjeni njezina Priloga V., SL L 53, 21.2.2014.
- 39 Uredba (EU) 2019/2144 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. studenoga 2019. o zahtjevima za homologaciju tipa za motorna vozila i njihove prikolice te za sustave, sastavne dijelove i zasebne tehničke jedinice namijenjene za takva vozila, u pogledu njihove opće sigurnosti te zaštite osoba u vozilima i nezaštićenih sudionika u cestovnom prometu, o izmjeni Uredbe (EU) 2018/858 Europskog parlamenta i Vijeća i stavljanju izvan snage uredbi (EZ) br. 78/2009, (EZ) br. 79/2009 i (EZ) br. 661/2009 Europskog parlamenta i Vijeća i uredbi Komisije (EZ) br. 631/2009, (EU) br. 406/2010, (EU) br. 672/2010, (EU) br. 1003/2010, (EU) br. 1005/2010, (EU) br. 1008/2010, (EU) br. 1009/2010, (EU) br. 19/2011, (EU) br. 109/2011, (EU) br. 458/2011, (EU) br. 65/2012, (EU) br. 130/2012, (EU) br. 347/2012, (EU) br. 351/2012, (EU) br. 1230/2012 i (EU) 2015/166, SL L 352/1, 16.12.2019.
- 40 Uredba Komisije (EU) br. 1304/2014 od 26. studenoga 2014. o tehničkoj specifikaciji za interoperabilnost podsustava „željeznička vozila – buka“ kojom se izmjenjuje Odluka 2008/232/EZ i stavlja izvan snage Odluka 2011/229/EU, SL L 356, 12.12.2014.
- 41 Uredba (EU) 2018/1139 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2018. o zajedničkim pravilima u području civilnog zrakoplovstva i osnivanju Agencije Europske unije za sigurnost zračnog prometa i izmjeni uredbi (EZ) br. 2111/2005, (EZ) br. 1008/2008, (EU) br. 996/2010, (EU) br. 376/2014 i direktiva 2014/30/EU i 2014/53/EU Europskog parlamenta i Vijeća te stavljanju izvan snage uredbi (EZ) br. 552/2004 i (EZ) br. 216/2008 Europskog parlamenta i Vijeća i Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3922/91, SL L 212, 22.8.2018. i Uredba Komisije (EU) br. 748/2012 od 3. kolovoza 2012. o utvrđivanju provedbenih pravila za certifikaciju plovidbenosti i ekološku certifikaciju zrakoplova i s njima povezanih proizvoda, dijelova i uređaja te za certifikaciju projektnih i proizvodnih organizacija, SL L 224, 21.8.2012.
- 42 Direktiva 2000/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 8. svibnja 2000. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na emisiju buke u okoliš uzrokovane opremom za uporabu na otvorenom, SL L 162, 3.7.2000.
- 43 Šire o građanskopravnom uređenju imisija vidi u: Gliha, Igor, Stilinović, Marko, *Imisije*, Godišnjak 27 – Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu Hrvatske, Zagreb, Organizator, 2020., str. 107-121.

primjerenu nekretnini s obzirom na mjesto i vrijeme, ako izazivaju znatniju štetu ili ako su nedopuštene na temelju posebnog zakona (prekomjerne posredne imisije).⁴⁴ Neposredne imisije, koje su zabranjene, nastaju kada netko namjerno usmjeri krute tvari, plinove ili tekućine izravno na susjedovo zemljište. Posredne imisije nastaju kada susjedovo zemljište bude izloženo smetnjama koje su posljedica neke radnje na susjednom zemljištu, ali ne izravno, već slučajno ili zbog djelovanja prirodnih sila. Posredne imisije koje bi bile prekomjerne također su nedopuštene. Granica između uobičajenih i prekomjernih posrednih imisija određuje se prema tome koliko je uobičajeno da se nekretnina koristi, uzimajući u obzir njezinu prirodu, namjenu i lokalne uvjete. Prekomjerne imisije, stoga, bile bi one koje otežavaju korištenje drugih nekretnina iznad uobičajene mjere s obzirom na vrstu i namjenu nekretnine te lokalne prilike ili one koje uzrokuju značajnu štetu.⁴⁵ U slučajevima procjene prekomjernosti razine onečišćenja bukom, posebni propisi određuju najviše dopuštene razine buke ovisno o namjeni prostora.⁴⁶

Uznemiravanje imisijama može se sastojati u činjenju ili propuštanju. U skladu s odredbom članka 167. stavka 1., u vezi sa stavkom 4. ZVDSP-a, ukoliko treća osoba bespravno uznemirava vlasnika na drugi način, a ne oduzimanjem stvari, primjerice imisijama, vlasnik može putem suda zahtijevati da to uznemiravanje prestane. Pravo na zaštitu, poput onoga koji je dokazao da je stvar njegovo vlasništvo, ima i onaj tko u postupku pred sudom ili drugim nadležnim tijelom dokaže pravni temelj i istiniti način svojeg stjecanja posjeda stvari (predmnjevani vlasnik). Pravo na zaštitu vlasništva od uznemiravanja imisijama uskraćuje se onome koji nije bio pošten posjednik stvari. Na pravo na zaštitu predmnjevanog vlasnika na odgovarajući se način primjenjuju pravila o vlasničkoj tužbi predmnjevanog vlasnika iz odredbe članka 167. stavka 4. ZVDSP-a. Zaštitu od uznemiravanja imisijama može tražiti i posjednik čiji je posjed na takav način samovlasno smetan (odredba članka 20. stavka 2. u vezi s člankom 21. stavkom 1. ZVDSP-a). Pravo na zaštitu posjeda ostvaruje se u posebnom postupku pred sudom (postupak zbog smetanja posjeda) ili putem samopomoći (odredba članka 21. stavka 4. ZVDSP-a). Posjednik ima pravo sudski zaštititi svoj posjed ako je on samovlasno smetan. To podrazumijeva utvrđivanje čina smetanja, vraćanje posjedovnog stanja kakvo je bilo prije smetanja te zabranu budućih smetanja. Sud pruža hitnu zaštitu posjeda neovisno o pravnom temelju, poštenju posjednika ili javnom interesu. Zaštitu mogu tražiti i posredni suposjednici, s time da u nekim slučajevima mogu zahtijevati i predaju stvari. Suposjednik ima pravo štititi svoj suposjed od trećih osoba, ali od drugih suposjednika samo ako su ga isključili ili mu bitno ograničili dotadašnji način izvršavanja faktične vlasti (odredbe članaka 22.-26. ZVDSP-a). Osoba koja ima pravo na zaštitu posjeda može se poslužiti i dopuštenom samopomoći u situaciji kada bi sudska pomoć došla prekasno,

44 Odredba članka 4. stavka 1. točke 7. ZZO-a definira imisije: „Koncentracija tvari na određenom mjestu i u određenom vremenu u okolišu.“

45 Klarić, Petar, Vedriš, Martin, *Građansko pravo*, Zagreb, Narodne novine, 2014., str. 241.

46 Tako se, prema odredbama Pravilnika o najvišim dopuštenim razinama buke s obzirom na vrstu izvora buke, vrijeme i mjesto nastanka (Narodne novine, br. 143/21.) navise ocjenske razine buke razlikuju ovisno o tome radi li se o vanjskom ili zatvorenom boravišnom prostoru.

a opasnost koja prijeti posjedu je neposredna. Pritom je važno da se upotrijebi sila primjerena okolnostima (odredba članka 27. ZVDSP-a).

Krug ovlaštenika koji mogu tražiti zaštitu širi je u odnosu na krug ovlaštenika kod zaštite prava vlasništva od uznemiravanja koje ne potječe od imisija. Suvlasnik, jednako kao i samovlasnik, aktivno je legitimiran tražiti negatorijsku zaštitu od imisija.⁴⁷ Krug osoba protiv kojih se zaštita od uznemiravanja imisijama može ostvarivati također je širi. U skladu s odredbom članka 100. stavka 2. ZVDSP-a, treba li vlasnik nešto trpjeti, propuštati ili činiti radi uzajamno obzirnog izvršavanja prava vlasništva, tada su to od njega ovlašteni zahtijevati vlasnici drugih nekretnina. No, jednako kao i vlasnik, zaštitu su ovlaštene zahtijevati i sve one osobe koje nekretninu posjeduju na temelju prava izvedenoga iz njegova.⁴⁸ Prema odredbi članka 100. stavka 4. ZVDSP-a, trpljenje, propuštanje i činjenje koje se može zahtijevati od vlasnika neke nekretnine može se, umjesto od njega, zahtijevati od onoga koji nekretninu posjeduje na temelju prava izvedenoga iz njegova. Što se tiče sadržaja zaštite od imisija, vlasnik nekretnine, u skladu s odredbom članka 110. stavka 4. ZVDSP-a, nije dužan trpjeti neposredne imisije, odnosno da ga itko neovlašteno uznemirava time što posebnim uređajima ili na drugi način neposredno odašilje na njegovu nekretninu kakve imisije. Stoga je ovlašten zahtijevati da to uznemiravanje prestane i da mu se nadoknadi pretrpljena šteta.

Prema odredbi članka 110. stavka 1. ZVDSP-a, zabranjeno je služiti se nekretninom i koristiti nekretninu tako da na tuđu nekretninu slučajno ili po prirodnim silama dospiju dim, neugodni mirisi, čađa, otpadne vode, potresi, buka i sl. ako su prekomjerni (prekomjerne posredne imisije). Vlasnik nekretnine izložene takvim imisijama ovlašten je od vlasnika nekretnine s koje potječu zahtijevati da ukloni njihov uzrok i naknadi mu prouzročenu štetu, kao i da ubuduće propušta činiti na svojoj nekretnini ono što je uzrok imisija dok ne poduzme sve mjere koje su potrebne da se one onemoguće. Ukoliko prekomjerne posredne imisije potječu od djelatnosti za koju postoji dopuštenje nadležne vlasti, u skladu s odredbom članka 110. stavka 3. ZVDSP-a, vlasnici nekretnine koja im je izložena nemaju pravo, dok to dopuštenje traje, zahtijevati propuštanje obavljanja te djelatnosti. Međutim, ovlašteni su zahtijevati naknadu štete koju su imisije nanijele, kao i poduzimanje prikladnih mjera da se ubuduće spriječe prekomjerne imisije, odnosno nastupanje štete ili da se one smanje. Vlasnik čijoj nekretnini prijeti predvidiva opasnost s tuđe nekretnine od neposrednih ili posrednih imisija koje ne bi bio dužan trpjeti, ovlašten je zahtijevati da se odrede i provedu svrhovite mjere radi njihova sprječavanja (prema odredbi članka 110. stavka 5. ZVDSP-a).

Temelj obveznopravnog aspekta građanskopravne zaštite od imisija u

47 Golub, Alen, *Zaštita prava vlasništva tužbom za prestanak uznemiravanja (negatorijskom tužbom)*, Hrvatska pravna revija, br. 11(2012), str. 2-3.

48 Gavella, Nikola, Josipović, Tatjana, Gliha, Igor, Belaj, Vlado, Stipković, Zlatan, *Stvarno pravo*, sv. 1., 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, Narodne novine, 2007., str. 664.

domaćem pravnom uređenju⁴⁹ predstavlja odredba članka 1047. ZOO-a.⁵⁰ Ona uređuje zahtjev za uklanjanje opasnosti od štete ili suzdržavanje od djelatnosti te zahtjev za poduzimanje odgovarajućih mjera kojima bi se spriječio nastanak štete ili uznemirivanje, odnosno uklanjanje izvora opasnosti. Zahtjev za uklanjanje opasnosti od štete može koristiti svatko, a svatko je ovlašten tražiti uklanjanje izvora opasnosti od kojega prijeti znatnija šteta te zahtijevati suzdržavanje od takve djelatnosti od koje dolazi uznemirivanje ili opasnost nastanka štete, pod uvjetom da se ne mogu spriječiti odgovarajućim mjerama (članak 1047. stavak 1. ZOO-a). Svatko može zahtijevati i da se poduzmu odgovarajuće mjere za sprječavanje nastanka štete ili uznemirivanja ili da se ukloni izvor opasnosti na trošak njegova posjednika, ako on to sam ne učini (članak 1047. stavak 2. ZOO-a). Ukoliko bi u obavljanju općekorisne djelatnosti nastala prekomjerna šteta (koja prelazi uobičajene granice) i za koju je dobiveno odobrenje nadležnog tijela, može se zahtijevati naknada štete (članak 1047. stavak 3. ZOO-a). Odredbom članka 1047. stavka 4. ZOO-a dano je i ovlaštenje zahtijevati poduzimanje društveno opravdanih mjera da se spriječi nastupanje štete ili da se ona smanji. Odredba članka 167. stavka 3. ZVDSP-a upućuje na primjenu obveznopравnih pravila i određuje da, kada je uznemiravanjem prouzročena šteta, vlasnik ima pravo zahtijevati naknadu štete po općim pravilima o naknadi štete. Zahtjev za naknadu štete, za razliku od negatorijske zaštite od štetnih utjecaja imisija, zastarijeva prema općim pravilima ZOO-a.⁵¹ S druge strane, stvarnopravni negatorijski zahtjev ne zastarijeva pa se u tome krije jedan od razloga u prilog ovoj zaštiti.⁵²

3. OZELENJIVANJE LJUDSKIH PRAVA ZAJAMČENIH KONVENCIJOM

Unatoč svojem relativno nedavnom nastanku, pravo na život u zdravoj sredini danas širom svijeta uživa pravno priznanje u nacionalnim i međunarodnim okvirima. Iako još nije priznato u jednom pravno obvezujućem globalnom instrumentu zaštite prava, pravo na život u zdravoj sredini izrijeком je priznato, primjerice Afričkom poveljom o ljudskim i narodnim pravima, San Salvadorskim protokolom, Aarhuškom konvencijom, kao i Arapskom poveljom o ljudskim pravima. Ukupno, navedene regionalne dokumente ratificiralo je 120 svjetskih zemalja.⁵³ U listopadu

49 Vidi u: Gliha, Igor, Josipović, Tatjana, *Građanskopravna zaštita okoliša*, u: Lončarić-Horvat, Olivera, Cvitanović, Leo, Gliha, Igor, Josipović, Tatjana, Medvedović, Dragan, Omejec, Jasna, Seršić, Maja, *Pravo okoliša*, 3. izd., Zagreb, Organizator, 2023., str. 193.

50 Klarić, Petar, Vedriš, Martin, *Građansko pravo*, Zagreb, Narodne novine, 2014., str. 642.

51 Odredba članka 225. ZOO-a: „Tražbine zastarijevaju za pet godina ako zakonom nije određen neki drugi rok zastare.“

52 Josipović, Tatjana, *Građanskopravna zaštita od štetnih imisija*, u: Gavella, Nikola et. al., *Stvarno pravo*, sv. 1., 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, Narodne novine, 2007., str. 56.

53 Boyd, David R., *Evaluating 40 years of experience in implementing the right to a healthy environment*, u: *Human right to a healthy environment*, Knox, John H., Pejan, Ramin (ur.), Cambridge University Press, 2018., str. 17.

2021. godine Vijeće za ljudska prava UN-a usvojilo je Rezoluciju 48/13, priznajući čist, zdrav i održiv okoliš kao ljudsko pravo. Rezoluciju je dodatno osnažila Opća skupština UN-a 2022. godine, proglašivši pristup čistom, zdravom i održivom okolišu univerzalnim ljudskim pravom. Rezolucija navodi da je pravo na zdrav okoliš povezano s postojećim međunarodnim zakonima i potvrđuje da njegovo promicanje zahtijeva punu provedbu multilateralnih sporazuma o zaštiti okoliša. Također izričito priznaje da utjecaj klimatskih promjena, neodrživo upravljanje i korištenje prirodnih resursa, onečišćenje zraka, tla i vode, nepravilno upravljanje kemikalijama i otpadom, koji rezultiraju smanjivanjem bioraznolikosti, ometaju ostvarivanje prava na život u zdravom okolišu, a da okolišne štete imaju izravne i neizravne negativne implikacije za učinkovito uživanje svih ljudskih prava. Rezolucija, naposljetku, prisnažuje kako je pravo na život u zdravom okolišu „ljudsko pravo koje pripada svima, a ne samo privilegija za neke“.⁵⁴

Često se ističe i međusobna povezanost prava na život u zdravom okolišu i ostalog kontingenta izriekom priznatih ljudskih prava. Uživanje cjelokupnog paketa ljudskih prava zapravo ovisi o zdravom okolišu – uvijek je postojala njihova temeljna međuovisnost.⁵⁵ Prema nekim autorima,⁵⁶ negativni utjecaji na okoliš relevantni su u kontekstu uživanja drugih pravno priznatih ljudskih prava samo u onoj mjeri u kojoj zadiru u sferu priznatih i zajamčenih prava pojedincima i zajednici. Konvencijska ljudska prava ESLJP interpretira na način da krug konvencijskim člancima zaštićenih pravnih dobara obuhvati i ona koja su povrijeđena negativnim ljudskim djelovanjem na okoliš. Taj se proces u teoriji naziva „ozelenjivanje“ izriekom utvrđenih ljudskih prava. Umjesto priznavanja samostalnog prava na život u zdravoj životnoj sredini, proces „ozelenjivanja“ ljudskih prava naglašava ekološku dimenziju već postojećih prava i štiti okoliš kao preduvjet za uživanje ljudskih prava kao što su, primjerice, pravo na život, na zdravlje, na privatnost osobnog i obiteljskog života, na privatnost doma i privatnost dopisivanja.

Tijekom proteklih desetljeća, tijela UN-a, nacionalni sudovi i drugi mehanizmi za ljudska prava interpretirali su ljudsko pravo na zdrav okoliš na sličan način, ali neki autori tvrde da je ESLJP bio najnapredniji u „ozelenjivanju“ tih prava.⁵⁷ Načelo evolutivnog i dinamičnog tumačenja konvencijskih načela jedan je od temelja onoga što je omogućilo „ozelenjivanje“ Konvencije.⁵⁸ Iako se sudska praksa ESLJP-a

54 Schoukens, Hendrik, Bouquelle, Farah, *Introduction: the right to a healthy environment revisited as a necessary leverage point in times of climate crisis in Europe and beyond?*, u: *The Right to a Healthy Environment in and Beyond the Anthropocene: A European Perspective*, Schoukens, Hendrik, Bouquelle, Farah (ur.), Edward Elgar Publishing, 2024., str. 2.

55 Bergeron, Emily, *Greening Human Rights*, Natural Resources & Environment, vol. 37, br. 4(2023), str. 36.

56 Francioni, Francesco, *International Human Rights in an Environmental Horizon*, European Journal of International Law, vol. 21, br. 1(2010), str. 41, dostupno na: <https://doi.org/10.1093/ejil/chq019> (20. srpnja 2024.).

57 Pedersen, Ole, *The Ties That Bind: The Environment, the European Convention on Human Rights and the Rule of Law*, European Public Law, vol. 16, br. 4(2010), str. 594.

58 Müllerová, Hana, *Environment Playing Short-Handed: Margin of Appreciation in Environmental Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, Review of European, Comparative & International Environmental Law, br. 24(2014), str. 84.

opetovano poziva na pravo na zdrav okoliš i u interpretaciji se koristi načela, prava i obveze koje proizlaze iz međunarodnog ekološkog prava, interpretacija ESLJP-a je, po nekima, uvijek ostajala ograničena u okvirima priznatih ljudskih prava.⁵⁹ U teoriji se pristup ESLJP-a često činio kao konkurentski put za priznavanje samostalnog prava na okoliš.⁶⁰ S obzirom na to da Konvencija izrijeком ne jamči pravo na zdrav okoliš, niti je okoliš izričito povezan s bilo kojim konvencijskim pravom, moglo bi se, po nekima, govoriti o potencijalnom „ozelenjivanju“ i reinterpretaciji određenih postojećih ljudskih prava od strane ESLJP-a.⁶¹

3.1. Evolucija procesa „ozelenjivanja“ ljudskih prava u praksi ESLJP-a (povezivanjem okolišnih ugroza i članka 8. Konvencije o poštivanju prava na privatni i obiteljski život, dom i dopisivanje)

ESLJP je počeo razvijati sudsku praksu „ozelenjivanja“ Konvencijom zaštićenih ljudskih prava još devedesetih godina prošlog stoljeća s dvije presude u predmetima *Powell i Rayner protiv Ujedinjenog Kraljevstva*⁶² i *López Ostra protiv Španjolske*⁶³, u kojima je dovedena u pitanje kvaliteta životne okoline pojedinca uz obrazloženje da bi nesigurni ekološki uvjeti ili uvjeti koji uzrokuju smetnje mogli negativno utjecati na dobrobit pojedinca. Zahtjev pojedinca upućen ESLJP-u treba biti obuhvaćen nekim od pravnih interesa iz članka 8. Konvencije, odnosno privatnim životom, obiteljskim životom, domom ili dopisivanjem. Iako ESLJP u presudi u predmetu *Powell i Rayner protiv Ujedinjenog Kraljevstva* nije utvrdio kršenje ljudskih prava, važnost te odluke leži u tome što postavlja pitanje postizanja pravedne ravnoteže između interesa pojedinca i zajednice u cjelini, što je postalo i još uvijek je ključno pitanje u praksi ESLJP-a.⁶⁴ U presudi u predmetu *López Ostra protiv Španjolske*, ESLJP je naveo kako „teško onečišćenje okoliša može utjecati na dobrobit pojedinaca i spriječiti ih da uživaju u svojim domovima na takav način da negativno utječe na njihov privatni i obiteljski život, zaštićen člankom 8. Konvencije,

59 Cima, Elena, *The right to a healthy environment: Reconceptualizing human rights in the face of climate change*, Review of European, Comparative & International Environmental Law, vol. 31, br. 1(2022), str. 45., dostupno na: <https://doi.org/10.1111/reel.12430> (20. srpnja 2024.).

60 Chalabi, Azadeh, *A New Theoretical Model of the Right to Environment and its Practical Advantages*, Human Rights Law Review, vol. 23, br. 4(2023), str. 4., dostupno na: <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngad023> (20. srpnja 2024.).

61 Više o procesu „ozelenjivanja“ konvencijskih ljudskih prava, kao i reinterpretaciji ljudskih prava u svijetlu nastanka okolišnih prava u: Hajjar Leib, Linda, *Human Rights and the Environment: Philosophical, Theoretical and Legal Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, 2011., dostupno na: <https://doi.org/10.1163/ej.9789004188648.i-182> (20. srpnja 2024.).

62 Powell i Rayner protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 9310/8121, presuda od 21. veljače 1990.

63 López Ostra protiv Španjolske, zahtjev br. 16798/90, presuda od 9. prosinca 1994.

64 Raisz, Anikó, Krajnyák, Enikő, *Protection of the environment in the european human rights framework: a central european perspective*, u: *Constitutional Protection of the Environment and Future Generations. Studies of the Central European Professors' Network*, Miskolc, Budapest, Central European Academic Publishing, 2022., str. 77.

a da ozbiljno ugrozi njihovo zdravlje.⁶⁵

Najraniji primjeri „ozelenjivanja“ ljudskih prava u praksi ESLJP-a odnosili su se, dakle, na onečišćenje bukom koja je dolazila od prometa zrakoplova i zagađenja zraka neugodnim mirisima te na moguću prijetnju koju takva onečišćenja nameću pravu na privatni život iz članka 8. Konvencije. Ishod svakog konkretnog zahtjeva pred ESLJP-om uvelike ovisi o ispunjavanju obveza države prema Konvenciji te o izravnoj vezi između onečišćenja okoliša i njegova utjecaja na nečije zdravlje i kvalitetu života. U presudi u predmetu *Kyrtatos protiv Grčke*,⁶⁶ ESLJP je ustvrdio kako se „okolišni integritet ne doživljava kao vrijednost *per se* za pogođenu zajednicu ili društvo u cjelini, već samo kao kriterij za mjerenje njegovog negativnog utjecaja na život, imovinu, privatne i obiteljske odnose pojedinca.“⁶⁷ ESLJP je, odlučujući o primjenjivosti članka 8. Konvencije na konkretni slučaj, zaključio da bi pogoršanje stanja u okolišu, u konkretnom slučaju, bilo relevantno samo ako je izravno negativno utjecalo na individualna prava tužitelja, neovisno o tome što podnositelji zahtjeva nemaju specifično pravo živjeti u nekom određenom okruženju niti pravo na neograničeno očuvanje okoliša u kojem žive.⁶⁸ U presudi u predmetu *Fadeyeva protiv Rusije*,⁶⁹ ESLJP je naveo da se članak 8. Konvencije ne krši svaki put kada dođe do degradacije okoliša, osim ako ona nije takve razine da zahtijeva priznavanje prava na život u zdravom okolišu.⁷⁰

U predmetu *Cordella i drugi protiv Italije*⁷¹ podnositelji zahtjeva živjeli su u općini Taranto i susjednim područjima u Italiji. Podnijeli su zahtjev protiv kompleksa industrijske čeličane zbog ozbiljne ekološke štete uzrokovane štetnim imisijama iz tvornice koje su utjecale na zdravlje lokalnog stanovništva, temeljeći ga na navodnoj povredi članka 8. Konvencije, zajamčenog prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života. ESLJP je utvrdio postojanje onečišćenja okoliša koje predstavlja rizik za zdravlje podnositelja zahtjeva, kao i za stanovništvo koje živi na tim područjima, jer nisu bili obaviješteni o napretku operacije čišćenja i vremenskom okviru za početak rada na istoj. ESLJP je presudio kako su nacionalne vlasti propustile poduzeti odgovarajuće mjere kako bi osigurale učinkovitu zaštitu prava podnositelja na privatni život iz članka 8. Konvencije. Nadalje, ESLJP je presudio kako je nepoštivanje ravnoteže između interesa podnositelja zahtjeva da ne budu izloženi onečišćenju okoliša i interesa društva u cjelini rezultiralo povredom članka 8. Konvencije. Nedavna je presuda u predmetu *Pavlov i drugi protiv Rusije*⁷² značajna iz dvaju razloga. Prvo, odluka značajno proširuje opseg sudske analize jednog od uvjeta za utvrđenje postojanja povrede prava zaštićenog članka 8. Konvencije. To je uvjet da u slučaju smetnji iz okoliša država ugovornica nije poduzela mjere koje je trebala ili je, pak, kao u konkretnom slučaju, poduzela mjere koje nije trebala

65 López Ostra protiv Španjolske, paragraf 51.

66 Kyrtatos protiv Grčke, zahtjev br. 41666/98, presuda od 22. svibnja 2003.

67 Francioni, F., op. cit., str. 50.

68 Kyrtatos protiv Grčke, paragrafi 51.-55.

69 Fadeyeva protiv Rusije, zahtjev br. 55723/00, presuda od 9. lipnja 2005.

70 Fadeyeva protiv Rusije, paragraf 68.

71 Cordella i drugi protiv Italije, zahtjevi br. 54414/13 i 54264/15, presuda od 24. siječnja 2019.

72 Pavlov i drugi protiv Rusije, zahtjev br. 31612/09, presuda od 11. listopada 2022.

poduzeti kao odgovor na ekološke rizike. Drugi je razlog taj da presuda daje odgovor na pitanje o tome kolika je razina ekološkog rizika potrebna da bi zahtijevala poduzimanje određenih mjera od strane države ugovornice. Središnje pitanje bilo je jesu li ruske vlasti ispunile svoju pozitivnu obvezu prema članku 8. Konvencije kako bi se spriječilo da podnositelji zahtjeva budu izloženi štetnim posljedicama iz okoliša iznad minimalnog praga podnošljivosti.⁷³ U pomnom ispitivanju mjera koje su ruske vlasti poduzele u konkretnom slučaju, ESLJP je ispitivao ne samo jesu li one su bile učinkovite, već i jesu li primijenjene tehničke mjere bile adekvatne. ESLJP je u predmetu *Pavlov i drugi protiv Rusije* utvrdio da je na strani države ugovornice postojala pozitivna obveza osiguravanja povećane razine jamstva da zakonodavne i administrativne mjere koje su domaće vlasti poduzele nisu bile samo sveobuhvatne, nego i učinkovite i proporcionalne te, što je najvažnije, da su postigle rezultat – što u konkretnom predmetu nije bio slučaj.⁷⁴

4. ONEČIŠĆENJE BUKOM KAO POVREDA PRAVA NA POŠTOVANJE PRIVATNOG I OBITELJSKOG ŽIVOTA TE POŠTOVANJE DOMA IZ ČLANKA 8. KONVENCIJE U PRAKSI ESLJP-A

Pravo na život u zdravoj (gradskoj) sredini specifično je ljudsko pravo razvijeno kroz praksu ESLJP-a, iako nije izričito predviđeno u izvornom tekstu Konvencije. Riječ je o pravu treće generacije, čija se zaštita osigurava posebnim instrumentima – konvencijskim načelima i sudskim metodama tumačenja. Pravo na život u zdravoj gradskoj sredini čini sastavni dio tog šireg prava. Iako pravo na život u zdravoj životnoj sredini obuhvaća širi spektar zaštite u odnosu na pravo na život u zdravoj (gradskoj) sredini, ESLJP analogno tumači pretpostavke potrebne za njegovu zaštitu, uzimajući u obzir, u konkretnim slučajevima, specifične okolnosti ubranog život u gradskoj sredini.

Zaštitu u slučajevima povrede prava na život u zdravoj (gradskoj) sredini, izazvane onečišćenjem bukom, ESLJP osigurava primjenom posebnih načela i metoda tumačenja Konvencije. Među njima se ističu: načelo živućeg instrumenta (evolutivno tumačenje pojmova), načelo autonomnog tumačenja pojmova i (suženo) polje slobodne procjene države te načelo učinkovitosti, koja su već obrađena u hrvatskoj pravnoj literaturi.⁷⁵ Najčešće se pitanje povrede prava na život u zdravoj životnoj sredini, uzrokovane onečišćenjem bukom, promatra u kontekstu

73 Podnositelji zahtjeva temeljili su svoj zahtjev usmjeren protiv industrijskog kompleksa u privatnom vlasništvu u ruskom gradu Lipetsku na povredi članka 8. Konvencije zbog onečišćenja zraka i vode od imisija koje proizvodi industrijski kompleks.

74 Pedersen, Ole, *Case of Pavlov and Others v. Russia*. App. No. 31612/09, American Journal of International Law, vol. 117, br. 4(2023), str. 691., dostupno na: <https://doi.org/10.1017/ajil.2023.48> (20. srpnja 2024.).

75 Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, *Suživot negatorijske zaštite od imisija i prava na život u zdravoj životnoj sredini*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1(2018), str. 253-261.

povreda prava zaštićenih člankom 8. Konvencije – prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja. Međutim, ono se može razmatrati i u vezi s drugim konvencijskim pravima (npr. prava na život, prava na pristup informacijama, prava na pošteno suđenje i pristup sudu, prava na mirno uživanje imovine/vlasništva i dr.).⁷⁶ Prema presudi u predmetu *Olujić protiv Hrvatske*⁷⁷, ESLJP je naveo da: „u Konvenciji ne postoji izričito pravo na čisto i tiho okruženje, ali kada je pojedinac izravno i ozbiljno pogođen bukom ili drugim zagađenjem, može se pojaviti pitanje prema članku 8. Konvencije.“

U svakom predmetu ESLJP također uzima u obzir tzv. opći okolišni kontekst. Prema stavovima ESLJP-a, zahtjev temeljen na članku 8. Konvencije, u takvim predmetima, ne bi bio utemeljen ako bi šteta na koju se podnositelj zahtjeva žali bila zanemariva u usporedbi s uobičajenim okolišnim opasnostima svojstvenim životu u svakom modernom gradu (predmet *Mileva i drugi protiv Bugarske*⁷⁸). ESLJP je u nizu presuda utvrdio da povrede koje nisu konkretne ili fizičke – poput buke, mirisa ili drugih oblika smetnji – mogu utjecati na pravo osobe na poštivanje njezina privatnog života i doma, što znači da to pravo uključuje ne samo fizički prostor, već i pravo na mirno uživanje tog područja.⁷⁹ Da bi utjecaj i smetnje bukom u konkretnom predmetu bile smatrane povredom konvencijskih prava zaštićenih člankom 8. Konvencije, između njih mora postojati uzročna veza.⁸⁰ Konceptcija konvencijske uzročne veze, koja se ocjenjuje u svakom pojedinom slučaju, temelji se na dvije pretpostavke. Prva se odnosi na razinu ozbiljnosti predmetne opasnosti gdje ESLJP može utvrditi povredu članka 8. Konvencije ako ta opasnost (onečišćenje okoliša bukom) dosegne takvu razinu ozbiljnosti da, u konačnici, značajno umanju mogućnosti uživanja privatnog i obiteljskog života.⁸¹ Pri procjeni se uzimaju u obzir njihov intenzitet, trajanje i posljedice buke za pojedinca te tzv. opći kontekst. Druga tražena pretpostavka je da država ugovornica nije poduzela mjere koje je trebala poduzeti ili je, pak, poduzela mjere koje u konkretnom slučaju nije trebala poduzeti.⁸²

U vezi s prvom pretpostavkom postojanja potrebnog stupnja ozbiljnosti opasnosti koja bi mogla rezultirati onemogućenjem uživanja u privatnom i

76 Ibid., str. 262.

77 *Olujić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 22330/05, presuda od 5. veljače 2009., paragraf 45.

78 *Mileva i drugi protiv Bugarske*, zahtjevi br. 43449/02 i 21475/04, presuda od 25. studenoga 2010., paragrafi 95. i 96.

79 Vidi i: *Olujić protiv Hrvatske*, paragraf 44; *Deés protiv Mađarske*, zahtjev br. 2345/06, presuda od 9. studenoga 2010., paragraf 21; *Apanasewicz protiv Poljske*, zahtjev br. 6854/07, presuda od 3. svibnja 2011., paragraf 93; *Kapa i drugi protiv Poljske*, zahtjev br. 75031/13, presuda od 14. listopada 2021., paragraf 148.

80 Međutim, treba napomenuti kako postoje i iznimke od tog temeljnog uvjeta. Tako je u predmetu *Tatar protiv Rumunjske*, zahtjev br. 67021/01, presuda od 27. siječnja 2009., ESLJP utvrdio da podnositelj zahtjeva nije uspio dokazati dostatnu uzročnu vezu. Na temelju procjene okoliša koju je izvršila država, ESLJP je zaključio da postoje ozbiljne prijetnje dobrobiti podnositelja zahtjeva.

81 Jurić, Alena, Mijatović, Maja, *Zaštita od buke u kontekstu članka 8. Europske konvencije s posebnim osvrtom na građanskopravnu zaštitu*, Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, br. 19, Mostar, 2022., str. 215.

82 Loc. cit.

obiteljskom životu, u predmetu *Powell i Rayner protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ESLJP je utvrdio da: „članak 8. Konvencije primjenjiv je kada su kvaliteta privatnog života podnositelja i uživanje u pogodnostima doma izravno pogođeni štetnim utjecajima poput buke.“⁸³ Međutim, u nekim slučajevima ESLJP nije utvrdio postojanje minimalnog stupnja ozbiljnosti. Tako je, primjerice, navedeno da: „buka kojoj su bili izloženi podnositelji nije zadovoljila minimalan stupanj ozbiljnosti potreban za utvrđenje povrede njihova prava na život u zdravoj životnoj sredini.“⁸⁴ Negativni utjecaj na okoliš sam po sebi nije dovoljan – mora se dokazati vjerojatnost rizika, inače se ne može utvrditi status oštećenika.⁸⁵ U predmetu *Fadeyeva protiv Rusije*, ESLJP izrijeком naglašava tražene pretpostavke i određuje da, kako bi „predmet uopće ušao u doseg članak 8. Konvencije, zahtjev koji se tiče onečišćenja okoliša mora pokazati da je došlo do miješanja/utjecaja na privatni i obiteljski život i dom pojedinca i da je taj utjecaj zadovoljio minimalan stupanj ozbiljnosti.“⁸⁶ U skladu s tim stavom, u presudi u predmetu *Chiş protiv Rumunjske*⁸⁷, ESLJP nije smatrao da su argumenti podnositelja zahtjeva dovoljno dobro utemeljeni kako bi mogli opravdati utvrđivanje povrede prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života iz članka 8. Konvencije, stoga je utvrđeno kako je zahtjev nedopušten. ESLJP je primijetio da je minimalni prag ozbiljnosti potreban za uključivanje članka 8. Konvencije: „inherentno relativan“ te da „ovisi o skupu podataka o uzroku, osobito intenzitet i trajanju smetnji, njihovim fizičkim i psihičkim učincima, kao i utvrđenju je li prouzročena šteta u konkretnom slučaju usporediva s onom koja bi mogla nastati u vezi s ekološkim rizicima svojstvenim životu u svakom modernom gradu.“⁸⁸

U predmetu *Cuenca Zarzoso protiv Španjolske*⁸⁹, u vezi s ispunjenjem pozitivnih obveza države članice kao jednog od uvjeta za utvrđivanje postojanja uzročne veze između onečišćenja bukom i povrede prava zaštićenih člankom 8. Konvencije, ESLJP je utvrdio da država: „iako je usvojila pravila o maksimalno dopuštenoj razini buke u noći, nije ispunila svoju pozitivnu obvezu i osigurala podnositeljima uživanje prava na poštovanje privatnog života i doma kako to traži članak 8. Konvencije.“ ESLJP je pritom istaknuo razliku između pozitivnih i negativnih obveza države te naglasio da je u konkretnom slučaju propust države u ispunjenju svojih pozitivnih obveza i zaštiti podnositelja od buke kojoj su bili izloženi iz obližnjih barova. ESLJP je zaključio da se u ovom predmetu propust države u poduzimanju pozitivnih obveza sastojao u propuštanju poduzimanja mjera kojima bi se zaustavile povrede prava podnositelja zahtjeva od strane trećih osoba.⁹⁰

U predmetu *Hatton i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*⁹¹, podnositelji

83 Powell i Rayner protiv Ujedinjenog Kraljevstva, paragraf 40.

84 Kania protiv Poljske, zahtjev br. 12605/03, presuda od 21. listopada 2009., paragraf 104.

85 Atanasov protiv Bugarske, zahtjev br. 12853/03, presuda od 2. prosinca 2010., paragrafi 66.-76.

86 Fadeyeva protiv Rusije, paragrafi 68.-70.

87 Chiş protiv Rumunjske, zahtjev br. 36129/15, presuda od 27. travnja 2017.

88 Chiş protiv Rumunjske, paragrafi 31.-32.

89 Cuenca Zarzoso protiv Španjolske, zahtjev br. 23383/12, presuda od 19. prosinca 2017., paragraf 54.

90 Cuenca Zarzoso protiv Španjolske, paragrafi 44.-54.

91 Hatton i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 36022/97, presuda od 8. srpnja

zahtjeva, koji su svi živjeli u blizini zračne luke Heathrow, tvrdili su da je politika Vlade Ujedinjenog Kraljevstva o noćnim letovima na toj zračnoj luci dovela do povrede njihovih prava iz članka 8. Konvencije. Podnositelj zahtjeva tvrdili su da im je narušeno zdravlje zbog redovitih prekida sna uzrokovanih noćnim prelijetanjem zrakoplova. ESLJP je smatrao da odgovornost države u slučajevima zaštite okoliša može proizaći i iz propusta da se regulira privatna industrija na način koji osigurava pravilno poštovanje prava sadržanih u članku 8. Konvencije. Međutim, ESLJP je utvrdio da nije došlo do povrede članka 8. Konvencije, zaključivši da Ujedinjeno Kraljevstvo nije prekoračilo svoj diskrecijski prostor time što nije uspjelo postići pravičnu ravnotežu između prava pojedinaca na koje su se ti propisi odrazili na poštovanje njihova privatnog života i doma te sukobljenih interesa drugih osoba i zajednice u cjelini.⁹²

Predmet *Deés protiv Mađarske*⁹³ ogledni je primjer predmeta u vezi s onečišćenjem bukom koja dolazi iz cestovnog prometa. Podnositelj zahtjeva tvrdio je da gust promet u njegovoj ulici čini život u njegovom domu nepodnošljivim zbog buke, oštećenja doma uzrokovanih vibracijama te neugodnih mirisa. ESLJP je, važući činjenice u konkretnom slučaju, uzeo u obzir da su javne vlasti poduzele određene mjere, ali da te mjere nisu bile pravilno provedene i pokazale su se nedostatnim.⁹⁴ Stoga je utvrdio da je buka koja je dolazila od cestovnog prometa priječila podnositelja zahtjeva u uživanju njegova doma. ESLJP je, slijedom navedenog, utvrdio kako nije postignuta pravična ravnoteža između interesa podnositelja zahtjeva na život u zdravoj životnoj sredini i interesa korisnika ceste s koje dolazi buka i ostale smetnje.

U predmetu *Kapa i drugi protiv Poljske*⁹⁵ također se radilo o buci koja je dolazila od cestovnog prometa i koja je ometala podnositelje zahtjeva u mirnom uživanju obiteljskog doma. Konkretno, preusmjeravanje toka cestovnog prometa za vrijeme izgradnje autoceste, što je kao posljedicu imalo izloženost podnositelja zahtjeva ozbiljnim smetnjama uzrokovanim visokim razinama buke, koje su premašivale i domaće i međunarodne norme. Poljska vlada tvrdila je da su stanovnici navedenog područja bili redovito obavještavani o mjerama koje se poduzimaju radi ublažavanja razine izloženosti bukom te da su imali mogućnost ulaganja pritužbi u vezi s gradnjom autoceste. ESLJP je, važući okolnosti slučaja, utvrdio da su štetni učinci onečišćenja bukom kojim su podnositelji zahtjeva bili izloženi dosegnuli

2003., paragraf 119.

92 Tako i u predmetu *Flamenbaum i drugi protiv Francuske*, zahtjevi br. 3675/04 i 23264/04, presuda od 13. prosinca 2012.

93 *Deés protiv Mađarske*, zahtjev br. 2345/069, presuda od 9. studenoga 2010.

94 Na ovom mjestu napominjemo kako je ESLJP u ranije spomenutom predmetu *Olujčić protiv Hrvatske* utvrdio da je razina buke iznad propisom države članice utvrđenih granica, na koju u konkretnom slučaju država članica nije poduzela potrebne pozitivne mjere, dovoljan razlog za utvrđenje povrede prava zaštićenih člankom 8. Konvencije, dok u slučaju da razine buke, uzrokovane blizinom vjetroturbina na zemljištu koje su podnositelji zahtjeva koristili kao vikendicu, ne prelaze visoku gornju granicu, utvrđenu propisima države članice, nema osnove za utvrđenje povrede prava na temelju članka 8. Konvencije (predmet *Fägerskiöld protiv Švedske*, zahtjev br. 37664/04, presuda od 26. veljače 2008.).

95 *Kapa i drugi protiv Poljske*, zahtjev br. 75031/13, presuda od 14. listopada 2021.

potreban minimalni stupanj ozbiljnosti za dovođenje zahtjeva u vezu s pravima zajamčenim člankom 8. Konvencije.⁹⁶

Naposlijetku, vrijedi se osvrnuti i na predmet u kojem onečišćenje bukom nije dolazilo od gustog cestovnog prometa u blizini domova podnositelja zahtjeva (što je najčešći slučaj u analiziranoj praksi ESLJP-a), već se radilo o buci koja je dolazila od poslovnih aktivnosti u neposrednoj blizini domova podnositelja zahtjeva. U predmetu *Borysiewicz protiv Poljske*⁹⁷ podnositeljica zahtjeva žalila se na buku koja je dolazila iz krojačke radionice smještene u susjednoj zgradi. Međutim, ESLJP je, važući okolnosti konkretnog predmeta, utvrdio da razine buke koje su dolazile iz susjednog postrojenja nisu bile dovoljno ozbiljne da dosegnu visoki prag potreban za utvrđenje povrede prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života iz članka 8. Konvencije. Podnositeljica zahtjeva, prema stavu ESLJP-a, nije dokazala ni da je buka negativno utjecala na njezino zdravlje, pa je zahtjev proglašen nedopuštenim. Za razliku od predmeta *Borysiewicz protiv Poljske*, u predmetu *Dimitriyev protiv Rusije*⁹⁸ ESLJP je utvrdio povredu članka 8. Konvencije uzrokovanu bukom koja je godinama dolazila iz policijske postaje smještene u podrumu stambene zgrade, neposredno ispod stana podnositelja zahtjeva. Rusija je, prema presudi, propustila odgovarajućim nacionalnim mjerama postići ravnotežu između interesa lokalne zajednice za očuvanjem javnog reda i mira te interesa pojedinca i njegovog prava na mirno uživanje obiteljskog života i doma. Nadalje, predmet *Martinez Martinez i María Pino Manzano protiv Španjolske*⁹⁹ odnosio se na par koji je živio u blizini aktivnog kamenoloma. Podnositelji zahtjeva patili su od psihičkih poremećaja uzrokovanih jakim bukom iz navedenog kamenoloma. Unatoč utvrđenju da su razine buke i zagađenja bile jednake ili nešto iznad nacionalnih normi, ESLJP nije utvrdio postojanje povrede prava utvrđenih člankom 8. Konvencije, uzimajući u obzir činjenicu da se radilo o buci u industrijskoj zoni u kojoj su podnositelji zahtjeva stanovali, a koja nije bila namijenjena za stambenu upotrebu.

5. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Onečišćenje bukom staro je koliko i sam proces urbanizacije. Proces industrijalizacije dodatno je produbio problem buke te sa sobom uveo brojne, dotada nepostojeće izvore zagađenja bukom, kao što su industrijska postrojenja i sredstva modernog urbanog transporta. Međutim, problem onečišćenja bukom u gradskim sredinama tek je tijekom posljednjih nekoliko desetljeća počeo biti ozbiljnije shvaćan. Procjenjuje se kako je otprilike 82 milijuna ljudi u gradovima izloženo znatno višim stupnjevima buke od propisanih 55 decibela, s 48.000 slučajeva ishemijske bolesti srca koji se godišnje mogu povezati s bukom kao uzrokom te do 12.000 preuranjenih smrti. Onečišćenje bukom ne samo da uzrokuje oštećenja sluha, već ima i znatan

96 Kapa i drugi protiv Poljske, paragrafi 148.-152., 153.-155., 174.-175.

97 Borysiewicz protiv Poljske, zahtjev br. 71146/01, presuda od 1. srpnja 2008., paragrafi 47.-56.

98 Dimitriyev protiv Rusije, zahtjev br. 17840/06, presuda od 1. prosinca 2020.

99 Martinez Martinez i María Pino Manzano protiv Španjolske, zahtjev br. 61654/08, presuda od 3. srpnja 2012.

utjecaj na kardiovaskularno zdravlje, budući da izloženost visokim razinama buke podiže krvni tlak. Dugotrajnije izlaganje visokim razinama buke može imati i negativan utjecaj na psihičko zdravlje te općenitu kvalitetu života.¹⁰⁰

Većina buke u urbanim sredinama dolazi iz dva izvora: prometa i građevinskih radova na otvorenom.¹⁰¹ Praksom ESLJP-a utvrđeno je da povišene, dugotrajne razine buke mogu negativno utjecati na pojedinčevo pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života i doma. Iako Konvencija izričito ne priznaje pravo na život u zdravoj (gradskoj) sredini, ESLJP je razvio praksu kojom se, u slučajevima gdje je neko konvencijsko pravo pojedinca izravno i ozbiljno ugroženo onečišćenjem bukom, pruža zaštita. Taj se postupak u literaturi naziva „ozelenjivanjem“ ljudskih prava. ESLJP svojom praksom naglašava činjenicu kako se ozbiljna šteta u okolišu može negativno odraziti na kvalitetu života pojedinaca. Tako u predmetima u kojima su se podnositelji zahtjeva pozivali na činjenicu da im je onečišćenje bukom negativno utjecalo na život i zdravlje, svoje zahtjeve temelje upravo na članku 8. Konvencije, koji štiti pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja.

Evolutivno tumačenje pojmova „pravo na život“, „privatni život“, „dom“ i „obiteljski život“ omogućilo je da štete nastale onečišćenjem okoliša bukom budu obuhvaćene člankom 8. Konvencije povodom zahtjeva da se pruži zaštita od šteta nastalih onečišćenjem okoliša bukom. ESLJP može temeljiti svoju odluku na odredbama članka 8. Konvencije, ali pod uvjetom da je u konkretnom slučaju onečišćenje bukom u uzročnoj vezi s povredom pravnih dobara iz tog članka. Postojanje uzročne veze temelji se na pretpostavci da je onečišćenje okoliša bukom bilo toliko ozbiljno da u predmetnom slučaju može rezultirati značajnim umanjnjem mogućnosti uživanja privatnog i obiteljskog života i doma te na pretpostavci da je, povodom onečišćenja bukom, država ugovornica povrijedila svoju pozitivnu obvezu da poduzme odgovarajuće zakonodavne, ali i administrativne mjere u svrhu zaštite prava pojedinaca te djelotvornog sprečavanja nastanka šteta za okoliš i ljudsko zdravlje.¹⁰² Također je sudskom praksom utvrđeno da mjere države članice u svrhu zaštite okoliša i ljudskog zdravlja i prevencije nastanka takvih šteta uključuju i radnje nadležnih tijela države članice u svrhu davanje dozvola, organiziranja, izvođenja radova, osiguranja radova te nadzora nad njima.¹⁰³ Daljnji primjer primjene doktrine pozitivnih obveza države članice jest i osiguravanje pristupa javnosti informacijama o stanju okoliša.¹⁰⁴

Analizirajući u radu navedene presude, dolazi se do zaključka da je ESLJP najčešće bio sklon dati zaštitu u predmetima u kojima je do povrede prava na poštivanje privatnog i obiteljskog života i doma došlo zbog onečišćenja okoliša

100 *Noise pollution: How noise is harming our cities*, dostupno na: <https://www.tomorrow.city/what-is-noise-pollution-impact-asia-america-europe-africa-oceania/> (1. studenoga 2024.).

101 Majeti Narashima, Prasad, Wiley (ur.), *Handbook of Ecological and Ecosystem Engineering*, 2021., str. 130.

102 Tătar protiv Rumunjske, paragraf 88.

103 Öneriyildiz protiv Turske, zahtjev br. 48939/99, presuda od 30. studenoga 2004., paragraf 90.

104 Hardy i Maile protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 31965/07, presuda od 14. veljače 2012., paragraf 245.

bukom uzrokovanim gustim cestovnim prometom.¹⁰⁵ U predmetima koji su se ticali zračnog prometa i buke zrakoplova, ESLJP nije bio sklon utvrditi povredu prava zaštićenih člankom 8. Konvencije, ali je naglasio važnost pronalaženja poštene ravnoteže između javnih ekonomskih interesa i interesa pojedinaca, pri čemu je dao prednost ekonomskim interesima zračnih luka kao bitnima za društvo u cjelini.¹⁰⁶ Sudska praksa ESLJP-a u predmetima povodom zahtjeva za zaštitu konvencijskih prava, kao što su prava zajamčena člankom 8. na privatni i obiteljski život i dom, proširuje zadanu listu zajamčenih prava, primjenjujući ih i na situacije koje u vrijeme donošenja Konvencije nisu bila predviđene. Zaključno, analizirana praksa ESLJP-a predstavlja moćan instrument koji, proširivanjem koncepcije ljudskih prava („ozelenjivanjem“ istih), postiže zaštitu povrijeđenih temeljnih ljudskih prava, istovremeno podižući svijest o gorućem globalnom problemu onečišćenja okoliša ukazivanjem na postojanje izravne poveznice između tih dvaju pojmova.

Literatura

KNJIGE I ČLANCI

1. Bergeron, Emily, *Greening Human Rights*, Natural Resources & Environment, vol. 37, br. 4(2023), str. 36-40.
2. Boyd, David R., *Evaluating 40 years of experience in implementing the right to a healthy environment* u: *Human right to a healthy environment*, Knox, John H., Pejan, Ramin, (ur.), Cambridge University Press, 2018.
3. Chalabi, Azadeh, *A New Theoretical Model of the Right to Environment and its Practical Advantages*, Human Rights Law Review, vol. 23, br. 4(2023), str. 1-19. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngad023> (20. srpnja 2024.)
4. Cima, Elena, *The right to a healthy environment: Reconceptualizing human rights in the face of climate change*, Review of European, Comparative & International Environmental Law, vol. 31, br. 1(2022), str. 38-49. <https://doi.org/10.1111/reel.12430> (20. srpnja 2024.)
5. Ellis, Erle, *Anthropogenic transformation of the terrestrial biosphere*, Philosophical Transactions Royal society A. 369 (2008), str. 1010-1035. <https://doi.org/10.1098/rsta.2010.0331> (20. srpnja 2024.)
6. Farooqi, Rahman, Ahmad, Itfikar, Ditta, Allah, Ilic, Predrag, Amin, Muhammad, Naveed, Abdul, Gulzar, Aadil, *Types, sources, socioeconomic impacts, and control strategies of environmental noise: a review*, Environmental Science and Pollution Research, vol. 29, br. 54(2022), str. 81087-81111. <https://doi.org/10.1007/s11356-022-23328-7> (22. srpnja 2024.)
7. Francioni, Francesco, *International Human Rights in an Environmental Horizon*, European Journal of International Law, vol. 21, br. 1(2010), 41-55.

¹⁰⁵ Kapa protiv Poljske, Deés protiv Mađarske, Bor protiv Mađarske, zahtjev br. 50474/08, presuda od 18. lipnja 2013., Grimkovskaya protiv Ukrajine, zahtjev br. 38182/03, presuda od 21. srpnja 2011.

¹⁰⁶ U već ranije spominjanom predmetu Hatton i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva, suci Costa, Ress, Türmen, Zupančič i Steiner u zajedničkom izdvojenom mišljenju na odluku Velikog vijeća, kojom je odbijen zahtjev, istaknuli su, između ostalog, da članak 8. Konvencije nije tumačen evolutivnom metodom u skladu s načelom „živećeg instrumenta“ te da se odstupilo od dosegnute razvojne razine sudske prakse, čime je, prema njihovom mišljenju, učinjen korak unazad i dana prednost ekonomskim razlozima.

8. Gavella, Nikola, Josipović, Tatjana, Gliha, Igor, Belaj, Vlado, Stipković, Zlatan, *Stvarno pravo*, sv. 1.,2. *izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Zagreb, Narodne novine, 2007.
9. Gliha, Igor, Stilinović, Marko, *Imisije*, Godišnjak 27 – Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu Hrvatske, Zagreb, Organizator, 2020.
10. Gliha, Igor, Josipović, Tatjana, *Građanskopravna zaštita okoliša*, u: Lončarić-Horvat, Olivera, Cvitanović, Leo, Gliha, Igor, Josipović, Tatjana, Medvedović, Dragan, Omejec, Jasna, Seršić, Maja, *Pravo okoliša*, 3. izd., Zagreb, Organizator, 2023.
11. Golub, Alen, *Zaštita prava vlasništva tužbom za prestanak uznemiravanja (negatorijskom tužbom)*, Hrvatska pravna revija, br. 11(2012), str. 1-9.
12. Grimm, Nancy, Faeth, Stanley, Golubiewski, Nancy, Redman, Charles, *Global change and the ecology of cities*, Science 319 (2008), str. 756-760. <https://doi.org/10.1126/science.1150195> (20. srpanja 2024.)
13. Hajjar Leib, Linda, *Human Rights and the Environment: Philosophical, Theoretical and Legal Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, 2011. <https://doi.org/10.1163/ej.9789004188648.i-182> (20. srpanja 2024.)
14. Majeti Narashima, Prasad, Wiley (ur.), *Handbook of Ecological and Ecosystem Engineering*, 2021.
15. Josipović, Tatjana, *Građanskopravna zaštita od štetnih imisija*, u: Gavella, Nikola et. al. *Stvarno pravo*, sv. 1., 2. *izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Zagreb, Narodne novine, 2007.
16. Jurić, Alena, Mijatović, Maja, *Zaštita od buke u kontekstu članka 8. Europske konvencije s posebnim osvrtom na građanskopravnu zaštitu*, Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, br. 19, Mostar, 2022., str. 208-227.
17. Klarić, Petar, Vedriš, Martin, *Građansko pravo*, Zagreb, Narodne novine, 2014.
18. Kolednjak, Marijana, Šantalab, Martina, *Ljudska prava treće generacije*, Tehnički glasnik, vol.7, br. 3(2013), str. 322-328.
19. Longcore, Travis, Rich, Chaterine, *Ecological light pollution*, Frontiers in Ecology and the Environment, vol. 2 (2004), str. 191-198. [https://doi.org/10.1890/1540-9295\(2004\)002\[0191:ELP\]2.0.CO;2](https://doi.org/10.1890/1540-9295(2004)002[0191:ELP]2.0.CO;2) (20. srpnja 2024.)
20. Marušić, Mirko, Tojčić, Iva, Alešković, Luka Marijan, *Onečišćenje bukom i svjetlošću na području grada Splita – sadašnje stanje i vizija budućnosti*, Kemija u industriji: časopis kemičara i tehnologa Hrvatske, 72 (2023), str. 331-338. <https://doi.org/10.15255/KUI.2022.070> (22. srpnja 2024.)
21. McKinney, Michael, *Urbanization, Biodiversity and Conservation*, Bioscience, vol. 52 (2002), str. 883-890. [https://doi.org/10.1641/0006-3568\(2002\)052\[0883:UBAC\]2.0.CO;2](https://doi.org/10.1641/0006-3568(2002)052[0883:UBAC]2.0.CO;2) (20. srpnja 2024.)
22. Mihelčić, Gabrijela, Marochini Zrinski, Maša, *Suživot negatorijske zaštite od imisija i prava na život u zdravoj životnoj sredini*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1(2018), str. 241-268.
23. Müllerová, Hana, *Environment Playing Short-Handed: Margin of Appreciation in Environmental Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, Review of European, Comparative & International Environmental Law, vol. 24, br. 1(2014), str. 83-92.
24. Ortega, Catherine, *Chapter 2: Effects of noise pollution on birds: A brief review of our knowledge*, Ornithological Monographs, vol. 74 (2012), str. 6-22. <https://doi.org/10.1525/om.2012.74.1.6> (22. srpnja 2024.)
25. Pedersen, Ole, *The Ties That Bind: The Environment, the European Convention on Human Rights and the Rule of Law*, European Public Law, vol. 16, br. 4(2010.), str. 594-595.
26. Pedersen, Ole, *Case of Pavlov and Others v. Russia. App. No. 31612/09*, American Journal of International Law, vol. 117, br. 4(2023), str. 689-694. <https://doi.org/10.1017/ajil.2023.48> (22. srpnja 2024.)

27. Raisz, Anikó, Krajnyák, Enikő, *Protection of the environment in the european human rights framework: a central euroepan perspective*, u: *Constitutional Protection of the Environment and Future Generations. Studies of the Central European Professors' Network*, Miskolc, Budapest, Central European Academic Publishing, 2022., str. 73-125.
28. Schoukens, Hendrik, Bouquelle, Farah, *Introduction: the right to a healthy environment revisited as a necessary leverage point in times of climate crisis in Europe and beyond?*, u: *The Right to a Healthy Environment in and Beyond the Anthropocene; A European Perspective*, Schoukens, Hendrik, Bouquelle, Farah (ur.), Edward Elgar Publishing, 2024.
29. Warren, Paige, Katti, Mahdusudan, Ermann, Michael, Brazel, Anthony, *Urban bioacoustics: it's not just noise*, *Animal Behaviour*, vol. 71, br. 3(2006), str. 491-502. <https://doi.org/10.1016/j.anbehav.2005.07.014> (20. srpnja 2024.)

PRAVNI IZVORI

1. Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/839 od 7. ožujka 2019. o izmjeni Uredbe (EU) br. 540/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o razini buke motornih vozila i zamjenskih sustava za prigušivanje, C/2019/1774, SL L 138, 24.5.2019.
2. Delegirana uredba Komisije (EU) br. 134/2014 od 16. prosinca 2013. o dopuni Uredbe (EU) br. 168/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o zahtjevima za učinak na okoliš i učinak pogonske jedinice za vozila na dva ili tri kotača i četverocikle i o izmjeni njezina Priloga V., SL L 53, 21.2.2014.
3. Direktiva 2002/49/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2002. o procjeni i upravljanju bukom iz okoliša, SL L 189, 25.6.2002.
4. Direktiva 2000/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 8. svibnja 2000. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na emisiju buke u okoliš uzrokovane opremom za uporabu na otvorenom, SL L 162, 3.7.2000.
5. (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.
6. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 303, 14.12.2007.
7. Pravilnik o najvišim dopuštenim razinama buke s obzirom na vrstu izvora buke, vrijeme i mjesto nastanka, Narodne novine, br. 143/21.
8. Pravilnik o načinu izrade i sadržaju karata buke i akcijskih planova te o načinu izračuna dopuštenih indikatora buke, Narodne novine, br. 75/09., 60/16., 117/18., 146/21.
9. Pravilnik o mjerama zaštite od buke izvora na otvorenom prostoru, Narodne novine, br. 156/08.
10. Pravilnik o djelatnostima za koje je potrebno utvrditi provedbu mjera za zaštitu od buke, Narodne novine, br. 91/07.
11. Rezolucija br. 48/13, <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2022/04/right-healthy-environment> (19. rujna 2024.)
12. Rezolucija br. 76/300, <https://digitallibrary.un.org/record/3983329?v=pdf> (19. rujna 2024.)
13. Recommendation CM/Rec (2022)20 of the Committee of Ministers to member States on Human Rights and the Protection of the Environment (Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2022 at the 1444th meeting of the Ministers' Deputies), https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a83df1 (20. srpnja 2024.)
14. Uredba (EU) 2019/2144 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. studenoga 2019. o zahtjevima za homologaciju tipa za motorna vozila i njihove prikolice te za sastave, sastavne dijelove i zasebne tehničke jedinice namijenjene za takva vozila, u pogledu njihove opće sigurnosti te zaštite osoba u vozilima i nezaštićenih sudionika u cestovnom prometu, o izmjeni Uredbe (EU) 2018/858 Europskog parlamenta i Vijeća i stavljanju izvan snage uredbi (EZ) br. 78/2009, (EZ) br. 79/2009 i (EZ) br. 661/2009 Europskog parlamenta i Vijeća i uredbi Komisije (EZ) br. 631/2009, (EU) br. 406/2010, (EU) br.

- 672/2010, (EU) br. 1003/2010, (EU) br. 1005/2010, (EU) br. 1008/2010, (EU) br. 1009/2010, (EU) br. 19/2011, (EU) br. 109/2011, (EU) br. 458/2011, (EU) br. 65/2012, (EU) br. 130/2012, (EU) br. 347/2012, (EU) br. 351/2012, (EU) br. 1230/2012 i (EU) 2015/166, SL L352/1, 16.12.2019.
15. Uredba Komisije (EU) br. 1304/2014 od 26. studenoga 2014. o tehničkoj specifikaciji za interoperabilnost podsustava „željeznička vozila – buka“ kojom se izmjenjuje Odluka 2008/232/EZ i stavlja izvan snage Odluka 2011/229/EU, SL L 356, 12.12.2014.
 16. Uredba (EU) 2018/1139 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2018. o zajedničkim pravilima u području civilnog zrakoplovstva i osnivanju Agencije Europske unije za sigurnost zračnog prometa i izmjeni uredbi (EZ) br. 2111/2005, (EZ) br. 1008/2008, (EU) br. 996/2010, (EU) br. 376/2014 i direktiva 2014/30/EU i 2014/53/EU Europskog parlamenta i Vijeća te stavljanju izvan snage uredbi (EZ) br. 552/2004 i (EZ) br. 216/2008 Europskog parlamenta i Vijeća i Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3922/91, SL L 212, 22.8.2018. i Uredba Komisije (EU) br. 748/2012 od 3. kolovoza 2012. o utvrđivanju provedbenih pravila za certifikaciju plovidbenosti i ekološku certifikaciju zrakoplova i s njima povezanih proizvoda, dijelova i uređaja te za certifikaciju projektnih i proizvodnih organizacija, SL L 224, 21.8.2012.
 17. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.
 18. Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/13., 153/13., 78/15., 12/18., 118/18.
 19. Zakon o zaštiti od buke, Narodne novine, br. 30/09., 55/13., 153/13., 41/16., 114/18., 14/21.
 20. Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira, Narodne novine, br. 41/77., 52/87., 47/89., 55/89., 05/90., 30/90., 47/90., 29/94., 114/22., 47/23.
 21. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., 81/15., 94/17.
 22. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 155/23.

POPIS PRESUDA I ODLUKA ESLJP

1. Apanasewicz protiv Poljske, zahtjev br. 6854/07, presuda od 3. svibnja 2011.
2. Atanasov protiv Bugarske, zahtjev br. 12853/03, presuda od 2. prosinca 2010.
3. Bor protiv Mađarske, zahtjev br. 50474/08, presuda od 18. lipnja 2013.
4. Borysiewicz protiv Poljske, zahtjev br. 71146/01, presuda od 1. srpnja 2008.
5. Chiş protiv Rumunjske, zahtjev br. 36129/15, presuda od 27. travnja 2017.
6. Cordella i drugi protiv Italije, zahtjevi br. 54414/13 i 54264/15, presuda od 24. siječnja 2019.
7. Cuenca Zarzoso protiv Španjolske, zahtjev br. 23383/12, presuda od 19. prosinca 2017.
8. Deés protiv Mađarske, zahtjev br. 2345/069, presuda od 9. studenoga 2010.
9. Dimitriyev protiv Rusije, zahtjev br. 17840/06, presuda od 1. prosinca 2020.
10. Fadeyeva protiv Rusije, zahtjev br. 55723/00, presuda od 9. lipnja 2005.
11. Flamenbaum i drugi protiv Francuske, zahtjevi br. 3675/04 i 23264/04, presuda od 13. prosinca 2012.
12. Grimkovskaya protiv Ukrajine, zahtjev br. 38182/03, presuda od 21. srpnja 2011.
13. Hardy i Maile protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 31965/07, presuda od 14. veljače 2012.
14. Hatton i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 36022/97, presuda od 8. srpnja 2003.
15. Kania protiv Poljske, zahtjev br. 12605/03, presuda od 21. listopada 2009.
16. Kapa i drugi protiv Poljske, zahtjev br. 75031/13, presuda od 14. listopada 2021.
17. Kyrtatos protiv Grčke, zahtjev br. 41666/98, presuda od 22. svibnja 2003.

18. López Ostra protiv Španjolske, zahtjev br. 16798/90, presuda od 9. prosinca 1994.
19. Martínez Martínez i María Pino Manzano protiv Španjolske, zahtjev br. 61654/08, presuda od 3. srpnja 2012.
20. Mileva i drugi protiv Bugarske, zahtjevi br. 43449/02 i 21475/04, presuda od 25. studenoga 2010.
21. Olujić protiv Hrvatske, zahtjev br. 22330/05, presuda od 5. veljače 2009.
22. Öneriyildiz protiv Turske, zahtjev br. 48939/99, presuda od 30. studenoga 2004.
23. Pavlov protiv Rusije, zahtjev br. 31612/09, presuda od 11. listopada 2022.
24. Powell i Rayner protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 9310/8121, presuda od 21. veljače 1990.
25. Tatar protiv Rumunjske, zahtjev br. 67021/01, presuda od 27. siječnja 2009.

MREŽNI IZVORI

1. Akcijski plan EU-a: Prema postizanju nulte stope onečišćenja zraka, vode i tla, https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan_en (26. listopada 2024.)
2. Europska agencija za okoliš o buci, <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-noise-in-europe> (20. srpnja 2024.)
3. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013.–2024. <https://www.enciklopedija.hr/clanak/buka> (22. srpnja 2024.)
4. Onečišćenje zraka i onečišćenje bukom, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/75/oneciscenje-zraka-i-oneciscenje-bukom> (19. rujna 2024.)
5. Onečišćenje bukom značajan je problem za ljudsko zdravlje i okoliš, <https://www.eea.europa.eu/hr/articles/oneciscenje-bukom-znacajan-je-problem> (22. srpnja 2024.)
6. Noise pollution: How noise is harming our cities, <https://www.tomorrow.city/what-is-noise-pollution-impact-asia-america-europe-africa-oceania/> (1. studenoga 2024.)

Maja Proso*

Summary

**NOISE POLLUTION AS A VIOLATION OF THE RIGHT TO
RESPECT FOR PRIVATE AND FAMILY LIFE AND HOME
USING ARTICLE 8 OF THE CONVENTION FOR THE
PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL
FREEDOMS IN THE PRACTICE OF THE EUROPEAN
COURT OF HUMAN RIGHTS**

The right to live in a healthy environment is a human right, created through the practice of the European Court of Human Rights, but it is not expressly recognized and protected by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. In the practice of the European Court of Human Rights, however, convention rights are interpreted in such a way that the circle of legal goods protected by the convention also includes those that are harmed by negative human action on the environment, such as, for example, noise pollution. In theory, this process is called “greening” of human rights. In the paper, the author analyzes the general legal framework of protection against noise pollution and the legal aspects of protection against noise pollution as an illegal immission in Croatian civil law. The evolutionary process of “greening” of human rights is presented as well, and the central part of the paper is devoted to the analysis of the jurisprudence of the European Court of Human Rights in cases related to noise pollution by which violations of the right to live in a healthy (urban) environment, under certain conditions, are treated as violations of the right to respect for private and family life and the home from Article 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Keywords: *Article 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Court of Human Rights, noise pollution, right to live in a healthy urban environment.*

* Maja Proso, Ph. D., Associated Professor, University of Split, Faculty of Law, mproso@pravst.hr, ORCID: orcid.org/0009-0004-6055-1493.

PRAVNI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

ISBN 978-953-8034-66-4



9 789538 034664