

## 5. Pretpostavke odgovornosti za štetu

### 5.1. Općenito

Osnove izvanugovorne odgovornosti za štetu općenito su navedene u Zakonu o obveznim odnosima,<sup>1</sup> pri čemu ZOO ne nabraja opće pretpostavke odgovornosti za štetu, već navodi da se za štetu odgovara po principu presumirane krivnje, da se presumira obična nepažnja, te da se za štetu od opasne stvari ili djelatnosti te u drugim slučajevima predviđenim zakonom odgovara bez obzira na krivnju.<sup>2</sup> U pravnoj teoriji nema spora da su opseg i pretpostavke odgovornosti za štetu, štetna radnja štetnika, šteta, uzročna veza, protupravnost te postojanje subjekata obveznog pravnog odnosa odgovornosti za štetu, a to su oštećenik, štetnik i odgovorna osoba.<sup>3</sup> Ukoliko se radi o odgovornosti po osnovi krivnje, traži se postojanje krivnje koja se dijeli na namjeru i nepažnju.

ZUS u čl. 23. st. 2. predviđa mogućnost da tužitelj u upravnom sporu traži povrat stvari ili naknadu štete koji predstavljaju sporedni zahtjev uz glavni zahtjev. Sud tada mora odlučiti o tom akcesornom zahtjevu,<sup>4</sup> pri čemu se kod zahtjeva za naknadu štete radi o posebnoj vrsti odgovornosti javnopravnih tijela za njihov nezakoniti i nepravilni rad koji može proizaći iz izvršavanja pojedinačne odluke, postupanja javnopravnih tijela, sklapanja, raskida i izvršavanja upravnog ugovora te propuštanja donošenja odluke u zakonom propisanom roku. Odgovornost za štetu počinjenu od strane javnopravnog tijela takvim nepravilnim ili nezakonitim radom je isključiva i primarna te nema direktne odgovornosti štetnika, odnosno osobe koja je vodila postupak

---

<sup>1</sup> „Narodne novine“, broj 35/05 i 41/08 – dale ZOO.

<sup>2</sup> V. čl. 1045. ZOO.

<sup>3</sup> Štetnik i odgovorna osoba ne moraju uvijek biti u istoj osobi, kao što je slučaj kod odgovornosti za drugog. Najčešći slučajevi odgovornosti za drugog su slučajevi roditeljskog, skrbničkog odnosa te odnosa iz ugovora o osiguranju i o radu (v. čl. 1055.-1062. ZOO)

<sup>4</sup> V. čl. 59. st. 1. ZUS-a

Da bi postojala odgovornost javnopravnog tijela moraju biti ispunjene sve opće i posebne pretpostavke za tu posebnu vrstu odgovornosti za štetu. Posebne pretpostavke bile bi da je štetna radnja počinjena u konkretnoj upravnoj stvari, da je oštećeni bio stranka u tom postupku a u upravnom sporu tužitelj, te se mora raditi o nepravilnom ili nezakonitom radu. Odgovornost za štetu sukladno ZUS-u razlikuje se od odgovornosti javnopravnih tijela za nezakoniti ili nepravilni rad prema čl. 14. Zakona o sustavu državne uprave<sup>5</sup> obzirom na osobu koja je odgovorna za naknadu štete. Prema ZSDU štetu koja građaninu, pravnoj osobi ili drugoj stranci nastane nezakonitim ili nepravilnim radom tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave, naknađuje Republika Hrvatska (dalje RH).

Do stupanja na snagu ZUS-a potraživanja naknade štete počinjene nezakonitim ili nepravilnim radom javnopravnih tijela, stranke iz upravnih postupaka i tužitelji u upravnim sporovima, ostvarivali su isključivo u parničnom postupku protiv RH sukladno čl. 14. ZSDU.<sup>6</sup> Smatramo da će se ubuduće naknada štete po tom osnovu znatno više potraživati sporednim zahtjevom u upravnom sporu, iako nema zapreke da se ostvaruje i u parničnom postupku na dosadašnji način.

## **5. 2. Vrsta odgovornosti**

ZUS u čl. 59. st. 1. samo navodi da će sud u okviru tužbenog zahtjeva odlučiti i o naknadi štete te povratu stvari,<sup>7</sup> te navodi pretpostavke za oslobođenje tuženog javnopravnog tijela od odgovornosti za naknadu štete,<sup>8</sup> i nema drugih odredbi koje bi

---

<sup>5</sup> „Narodne novine“, broj 150/12 – dalje ZSDU.

<sup>6</sup> Do donošenja i stupanja na snagu ZSDU iz 2012. godine bio je na snazi Zakon o sustavu državne uprave („Narodne novine“, broj 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 59/01, 199/03 i 79/07 – dalje ZSDU/93) koji je odgovornost za nezakoniti ili nepravilni rad javnopravnih tijela regulirao identično u čl. 13.

<sup>7</sup> Smatramo da u čl. 59. st. 2. ZUS-a nije bilo potrebno posebno navoditi da će sud odlučiti o naknadi štete i u slučaju kada utvrdi kako je upravni ugovor nezakonito raskinut ili je ništetan, jer se podrazumijeva da se naknada štete u upravnom sporu može odtvarivati u svezi svih postupaka koji mogu biti predmet upravnog spora

<sup>8</sup> V. čl. 59. st. 3. ZUS-a.

izričito ili posredno određivale o kakvoj se vrsti odgovornosti radi. Obzirom da ZUS propisuje da tuženik može biti samo javnopravno tijelo koje je donijelo ili propustilo donijeti pojedinačnu odluku, postupilo ili propustilo postupiti, odnosno koje je stranka upravnog ugovora,<sup>9</sup> proizlazi da se radi o odgovornosti za drugog koja je isključiva i primarna i nema odgovornosti štetnika, odnosno osobe koja je vodila postupak.

Obzirom da ZUS ne propisuje da li se radi o objektivnoj ili subjektivnoj odgovornosti, postavlja se pitanje o kojoj vrsti odgovornosti se radi u slučaju naknade štete sukladno čl. 59. st. 1. ZUS-a. U dosadašnjoj sudskoj praksi koja je razmatrala pitanje nezakonitog i nepravilnog rada, zauzimalo se stajalište da u slučaju nezakonitog i nepravilnog rada mora postojati i volja ili pristanak da se takvim postupanjem oštete prava ili interesi stranke. Takva sudska praksa odnosila se na rad javnopravnih tijela i sudova, odnosno sudaca.<sup>10</sup> Obzirom na takav stav koji se u bitnom svodio na tumačenje da određeno propuštanje ili postupanje suprotno zakonu, drugom propisu ili općem aktu te određeno činjenje ili nečinjenje suprotno uobičajenom ili propisanom načinu obavljanja djelatnosti, čini nezakonit, odnosno nepravilan rad samo ako postoji uz navedeno i volja ili pristanak da se drugome nanese šteta, može se zaključiti da se prihvaćao princip odgovornosti po osnovi krivnje. Volja i pristanak štetnika da se nanese šteta bila je jedna od pretpostavki koja se tumačila zavisno od svih konkretnih okolnosti slučaja. To bi značilo da je u proteklom razdoblju subjektivni odnos štetnika prema nanošenju štete bilo da se radi o namjeri ili nepažnji bila jedna od pretpostavki nezakonitog i nepravilnog rada, odnosno da je bio prihvaćen princip subjektivne odgovornosti na osnovi krivnje.

Međutim, Ustavni sud RH zauzeo je drukčije stajalište u obrazloženju svoje jedne odluke<sup>11</sup> gdje je jasno naveo da za javnopravnu odgovornost RH za štetu nije bitno

---

<sup>9</sup> V. čl. 18. ZUS-a.

<sup>10</sup> V. npr. odluke Vrhovnog suda RH: Rev-2320/1997, Rev-927/95, Rev-186/2004, Rev-713/1998, Rev-204/1997, Rev-683/2006.

<sup>11</sup> V. odluku Ustavnog suda RH, broj: U-III-2314/2005 od 21. veljače 2007. („Narodne novine“, broj 36/07)

postojanje volje ili pristanka da se nezakonitim ili nepravilnim radom oštete prava i interesi trećeg, odnosno da bez ispunjenja voljnog elementa nema nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave. Zauzeto je stajalište da se člankom 13. ZSDU/93 odgovara po načelu uzročnosti (*causa*), a ne po načelu krivnje (*culpa*). Takvo stajalište Ustavni sud RH opravdava činjenicom da ova primarna i neposredna odgovornost države za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne i javne uprave je poseban izraz načela vladavine prava, kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka RH.<sup>12</sup> Takvo stajalište može se primijeniti i u odnosu na akcesorno potraživanje naknade štete prema ZUS-u, i ono u potpunosti mijenja ovu vrstu odgovornosti prema dosadašnjoj sudskoj praksi jer bi se sada radilo o objektivnoj odgovornosti bez obzira na krivnju.

Ako se analiziraju odredbe čl. 59. ZUS-a može se također zaključiti da se radi o objektivnoj odgovornosti bez obzira na krivnju. To proizlazi prvenstveno iz same prirode potraživanja naknade štete u upravnom sporu. Ukoliko sud usvoji tužbeni zahtjev i u pogledu glavne stvari donese odluku u korist tužitelja, a ujedno utvrdi da je tužitelju u izvršenju ranije nezakonite i poništene odluke, postupanja ili propuštanja, odnosno sklapanja, raskidanja ili izvršavanja upravnog ugovora nastupila šteta, tužitelju će dosuditi naknadu štete bez obzira na krivnju javnopravnog tijela ili osobe koja je neposredno vodila postupak. Razlozi za oslobođenje od odgovornosti iz čl. 59. st. 3. ZUS-a također govore u prilog zaključku da se radi o objektivnoj odgovornosti, jer se kao jedini razlog oslobođenja od odgovornosti javnopravnog tijela navodi postupanje samog tužitelja, odnosno da je isti sam prouzročio u cijelosti ili djelomično štetu.<sup>13</sup> Stoga smatramo da se kod odgovornost za štetu propisanu čl. 59. ZUS-a radi o objektivnoj vrsti odgovornosti bez obzira na krivnju.

---

<sup>12</sup> V. čl. 3. Ustava RH („Narodne novine“, broj 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispr., 76/10 i 85/10 – proć. tekst)

<sup>13</sup> ZOO u čl. 1067. kao pretpostavke za oslobođenje od odgovornosti za štetu od opasne stvari ili djelatnosti propisuje višu silu koja se nije mogla predvidjeti, izbjeći ili otkloniti, radnju samog oštećenog ili treće osobe koja se nije mogla predvidjeti, i čije posljedice se nisu mogle izbjeći ili otkloniti od strane odgovorne osobe. Stoga su pretpostavke za oslobođenje od odgovornosti za naknadu štete prema ZUS-u restriktivnije u odnosu na oslobođenje od odgovornosti za štetu od opasne stvari ili djelatnosti za koju ZOO propisuje izričito objektivni princip odgovornosti.

### 5.3. Subjekti odgovornosti za štetu

Kod odgovornosti za štetu koja se potražuje u upravnom sporu sporednim zahtjevom postoje tri subjekta obveznopravnog odnosa odgovornosti za štetu. To su odgovorna osoba, štetnik i oštećenik. Odgovorna osoba je uvijek javnopravno tijelo koje je donijelo pojedinačnu odluku u upravnom postupku, propustilo donijeti pojedinačnu odluku, postupilo ili propustilo postupiti, odnosno koje je stranka upravnog ugovora. Pasivno legitimirano je po prirodi stvari javnopravno tijelo prema kojem je postavljen glavni zahtjev. Oštećenik je uvijek tužitelj jer je samo on ovlašten zahtijevati naknadu štete u upravnom sporu. Štetnik je osoba koja je neposredno vodila postupak kod javnopravnog tijela i ona nije pasivno legitimirana. Vidljiva je razlika u pasivno legitimiranoj osobi sukladno čl. 14. ZSDU u odnosu na potraživanje naknade štete u upravnom sporu sukladno čl. 59. ZUS. Prema ZSDU uvijek je pasivno legitimirana RH, dok je prema ZUS-u pasivno legitimirano javnopravno tijelo koje može ali i ne mora biti samostalna pravna osoba.

### 5.4. Štetna radnja

Druga pretpostavka kod odgovornosti za štetu je štetna radnja koja se općenito može sastojati u činjenju ili nečinjenju. Kod odgovornosti za štetu sukladno ZUS-u štetna radnja sastoji se od izvršavanja pojedinačne odluke, propuštanja javnopravnog tijela da donese pojedinačnu odluku u zakonom propisanom roku, postupanja javnopravnih tijela kao i sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora. Dakle, štetna radnja može biti sve ono što inače može biti predmet upravnog spora i što je predmet glavnog tužbenog zahtjeva tužitelja.<sup>14</sup> Ukoliko upravni sud utvrdi da je tužbeni zahtjev osnovan, on će riješiti glavni zahtjev te odlučiti i o zahtjevu za naknadu štete. Pretpostavka odlučivanja o sporednom zahtjevu za naknadu štete je usvajanje glavnog tužbenog zahtjeva na način da je upravni sud kao sud pune jurisdikcije sam riješio upravnu stvar.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> V. čl. 3. ZUS-a

<sup>15</sup> Ukoliko je upravni sud usvojio tužbeni zahtjev i poništio pobijane odluke te predmet vratio javnopravnom tijelu na ponovno odlučivanje u pravilu neće biti mjesta odlučivanju o zahtjevu za

## 5.5. Šteta

Šteta je daljnja pretpostavka odgovornosti za štetu jer u slučaju nepostojanja iste nema niti odgovornosti za štetu. Šteta može biti umanjenje postojeće imovine oštećenika (obična šteta), sprečavanje njezina povećanja (izmakla korist) kada se radi o imovinskoj šteti, a može se raditi i o povredi prava osobnosti kada se radi o neimovinskoj šteti.<sup>16</sup>

U praksi se vrlo često od strane oštećenoga koji tvrdi da postoji nezakonitost ili nepravilan rad javnopravnih tijela, nekritički navodi šteta koja uopće ne postoji niti bi mogla nastati po redovnom tijeku stvari. Oštećeni je dužan dokazati visinu štete pa tako primjerice i izgubljenu dobit koja bi po redovnom tijeku stvari nastala. U svim takvim situacijama vrlo su bitni nalazi i mišljenja financijskih i drugih vještaka koji se očituju o postojanju i visini štete, a isto tako i o uzročnoj vezi između štete i štetne radnje. Nema nikakve razlike između utvrđivanja postojanja i visine štete u postupku pred upravnim sudovima u odnosu na parnični postupak pred redovnim sudovima.

## 5.6. Uzročna veza

Između štetne radnje i štete mora postojati uzročna veza te oštećeni mora dokazati da bi upravo zbog izvršavanja pojedinačne odluke, propuštanja javnopravnog tijela da donese pojedinačnu odluku u zakonom propisanom roku, postupanja javnopravnih tijela kao i sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora nastupila šteta i da postoji uzročna veza između takvog činjenja ili nečinjenja te štete. Također je u praksi čest slučaj da tužitelji ne mogu dokazati uzročnu vezu, odnosno da ako bi se čak i moglo reći da postoji nepravilni i nezakoniti rad te šteta, ne može se zaključiti da je ona u uzročnoj vezi s takvim radom. Šteta može biti posljedica raznih uzroka te je bitno utvrditi pravno odlučujući uzrok. U praksi je prihvaćeno stajalište o adekvatnoj uzročnosti prema kojoj se uzrokom neke štete smatra samo ona okolnost koja po redovnom tijeku stvari dovodi do takve posljedice.

---

naknadu štete.

<sup>16</sup> V. čl. 19. i 1046. ZOO.

## 5.7. Protupravnost

Zadnja pretpostavka odgovornosti za štetu prema članku 59. st. 1. ZUS-a je postojanje protupravnosti, odnosno da je javnopravno tijelo svojim postupanjem ili propuštanjem djelovalo suprotno nekom propisu. Protupravnost postoji ako se uz sve ostale pretpostavke radi o nezakonitom i nepravilnom radu. Utvrđenje postojanja nezakonitog ili nepravilnog rada, ako se prihvati da postoji objektivna odgovornost, predstavlja osnovni problem u svezi ove posebne odgovornosti za štetu. Naime, postavlja se pitanje razgraničenja nezakonitog ili nepravilnog rada u odnosu na pravno stajalište i pravno mišljenje koje je pogrešno izraženo u odlukama, postupanju ili propuštanju javnopravnog tijela, i koje je kao takvo upravni sud utvrdio. Mišljenja smo da je za postojanje protupravnosti kod odgovornosti za štetu sukladno ZUS-u dovoljno da je upravni sud usvojio tužbeni zahtjev tužitelja te donio drugačiju odluku u odnosu na odluku javnopravnog tijela koja je izvršena, odnosno utvrdio postojanje povrede u postupanju ili propuštanje, odnosno povrede u svezi upravnog ugovora

### 5.7.1. Nepravilan rad

Nepravilan rad općenito definira se kao činjenje ili nečinjenje suprotno uobičajenom ili propisanom načinu obavljanja djelatnosti. U odnosu na rad javnopravnih tijela to bi značilo da postoji bitan otklon od uobičajenog postupanja ili postupanje suprotno usvojenim stajalištima. Nepravilan rad u pravilu može biti povezan s istovremenim nezakonitim radom, odnosno s postupanjem suprotno nekom propisu ili propuštanjem primjene propisa. Ukoliko bi tijekom postupka javnopravno tijelo postupalo suprotno uobičajenom i propisanom načinu vođenja postupka radilo bi se ujedno i o postupanju suprotno zakonu ili podzakonskom aktu koji propisuje postupovne norme i proceduru postupanja.

Nepravilan rad u upravnom postupku mogao bi biti u svim onim predmetima gdje se donosi određena odluka i gdje zbog propusta, neopravdanih razloga ili nepažnje javnopravno tijelo ne donese odluku ili je donese nakon neopravdano dugog vremena i

sl.. Takav nepravilan rad može uvijek biti u kombinaciji s nezakonitim radom, kada se radi o postupanju suprotno propisu ili propuštanju da se propis primjeni. Nepravilan rad se stoga može svesti na neopravdano neobavljanje ili neuredno obavljanje dužnosti, i gdje eventualno može doći i do odgovornosti iz čl. 59. st. 1. ZUS-a.

U svakom slučaju nepravilan rad ovisi također o nizu konkretnih okolnosti slučaja i nemoguće je taksativno nabrojati glavne situacije kada bi se to moglo dogoditi. Kod nepravilnog rada po samoj definiciji mora se raditi o nekom propustu gdje se u pravilu radi o određenom stupnju krivnje pa dvojba o objektivnoj ili subjektivnoj odgovornosti ovdje nije toliko izražena. Posebno napominjemo da je apsolutno neprimjereno taksativno navoditi kada bi se radilo o nepravilnom radu jer je to faktično pitanje u svakom konkretnom slučaju, zavisno od vrste postupka.

#### 5.7.2. Nezakoniti rad

Nezakoniti rad se definira kao postupanje suprotno zakonu, drugom propisu ili općem aktu ili propuštanje postupanja u skladu sa zakonom i drugim propisom ili općim aktom. Problem se javlja kako definirati nezakoniti rad koji se sastoji u pogrešnom pravnom stajalištu ili pravnom mišljenju unutar postupka ili odluke koju donosi javnopravno tijelo. Smatramo da obzirom na prirodu stvari kod upravnog spora te odredbe čl. 59. st. 3. ZUS-a o mogućnosti oslobođenja od odgovornosti javnopravnog tijela, pozivanje na pogrešno pravno stajalište ili pravno mišljenje ne može biti razlogom oslobođenja od odgovornosti.

Državne i javna uprava postupaju prema načelima vertikalne nadređenosti, u kojem sustavu su niža upravna tijela dužna postupati u skladu s obvezatnim nalogima višeg tijela, a unutar jednog upravnog tijela službenici postupaju po načelu subordinacije u odnosu na čelnika tijela. Državna tijela nastupaju s javno-pravnog aspekta, odnosno kao *iure imperii*, i kada se ne radi o dvostrano-pravnom odnosu, pa bi zaista bilo neprihvatljivo da stranka koja je nasuprot državnog tijela na svoj teret snosi eventualnu štetu ukoliko bi se radilo o pogrešnom pravnom stajalištu i ukoliko bi došlo do kasnijeg



poništenja određene odluke. Stoga odluka Ustavnog suda RH<sup>17</sup>, koja se uostalom odnosi na rad državnih tijela i primjenu čl. 13. ZSDU/93, je primjenjiva i u odnosu na eventualni nezakonit rad tijela državne uprave koji bi se odnosio i na pogrešnu primjenu prava i pogrešno pravno stajalište, a što nikao nije primjenjivo u odnosu na rad sudaca. Ustav RH i Zakon o sudovima određuju da je sudbena vlast samostalna i neovisna<sup>18</sup>, što se mora tumačiti u konkretnom postupku da je sudac autonoman u tumačenju i primjeni pravne norme u postupku. S druge strane Ustav RH jamči svakome da mu zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi za kazneno djelo<sup>19</sup>. Upravo samostalnost i neovisnost koja se odražava kroz tumačenje i primjenu pravne norme u svakom konkretnom sudskom postupku garantira strankama u postupku pravo na pravično i nepristrano suđenje. Pogreške koje bi sudac počinio u primjeni procesnog i materijalnog prava ispravljaju se u odgovarajućem sustavu pravnih lijekova, i ne predstavljaju nezakonit i nepravilan rad.

## **6. Zaključak**

Odgovornost za štetu čija se naknada može ostvarivati u upravnom sporu je posebna odgovornost javnopravnih tijela za njihov nepravilni i nezakoniti rad koji proizlazi iz izvršavanja pojedinačne odluke, postupanja, sklapanja, raskida i izvršavanja upravnog ugovora te propuštanja donošenja odluke u zakonom propisanom roku. Radi se o objektivnoj vrsti odgovornosti, odgovornosti za drugog te je odgovornost javnopravnih tijela primarna i isključiva. Aktivno legitimiran za potraživanje naknade štete sporednim zahtjevom je samo tužitelj, a pasivno legitimirano je javnopravno tijelo. Za postojanje odgovornosti potrebne su sve opće pretpostavke odgovornosti za štetu, ali i posebna pretpostavka da je upravni sud usvojio tužbeni zahtjev i kao sud pune jurisdikcije sam

---

<sup>17</sup> V. *supra* bilj. 11.

<sup>18</sup> V. čl. 117. st. 2. Ustava RH i čl. 2. Zakona o sudovima („Narodne novine“, broj 150/05, 16/07, 113/08, 153/09, 116/10, 122/10 – pročišćeni tekst, 27/11 i 130/11 – dalje ZS).

<sup>19</sup> V. čl. 29. st. 1. Ustava RH i čl. 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine“ – Međunarodni ugovori, broj 18/97, 6/99, 8/99, 14/02 i 1/06 – dalje Konvencija)

riješio konkretnu upravnu stvar. Smatramo da se kod ove posebne vrste odgovornosti kao razlog oslobođenja odgovornosti ne može navoditi pogrešno pravno stajalište ili mišljenje javnopravnih tijela obzirom na prirodu stvari, razloge za oslobođenje od odgovornosti navedene u ZUS-u i sam ustroj i način odlučivanja javnopravnih tijela.