

# *Odgovornost države za štetu nastalu fizičkim i pravnim osobama obavljanjem službe ili druge djelatnosti državnih organa i drugih javnopravnih osoba*

*Jelena Čuveljak\**

UDK 347.51  
347.193  
35.086

Stručni rad

Primljeno: 15. 7. 2001.

Prihvaćeno: 5. 9. 2001.

U ovom se radu sa stajališta zakonodavstva i sudske prakse daje pregledan prikaz instituta odgovornosti države za štetu nastalu fizičkim i pravnim osobama zbog nezakonitog i nepravilnog rada državnih tijela i sudova, zatim se uz opsežan prikaz sudske prakse analiziraju uvjeti za utvrđivanje odgovornosti Republike Hrvatske te mogućnost Republike Hrvatske za ostvarivanje regresnog zahtjeva protiv službenika koji je štetu nanio.

*Ključne riječi: odgovornost države za štetu, šteta*

## 1. Uvodne napomene

Država na svom području jamči svima stvarnu i pravnu sigurnost. Stoga postoji specifična odgovornost države temeljem koje sve osobe dobivaju zaštitu od rizika šteta što ih je država prouzročila radom svojih tijela odnosno službenih osoba. Naime, službene osobe i tijela koja obavljaju službu moraju postupati u granicama Ustava, zakona i podzakonskih akata te moraju pravilno tumačiti i provoditi volju države i pri tome voditi računa o djelotvornosti, ekonomičnosti i svrsishodnosti rada u obavljanju poslova državne uprave. U tako određenom načinu postupanja treba smatrati postupke ili

---

\* Jelena Čuveljak, viša savjetnica državnog pravobranitelja RH

propuste službene osobe postupcima ili propustima državnih tijela za koje odgovara država temeljem pravila o odgovornosti države za nezakonit ili nepravilan rad tijela. Država u određenim slučajevima ima pravo regresa prema službeniku koji je štetu nanio, dok je neposredna odgovornost službenika predviđena samo u iznimnim slučajevima, jer taj specifični oblik odgovornosti države ne isključuje primjenu općeg instituta odgovornosti građanskog prava ako posebne zakonske odredbe pružaju podlogu za ocjenjivanje odgovornosti države ili osobno službenika temeljem općih propisa.

Osnovna je funkcija instituta odgovornosti države za štetu omogućavanje popravljaja štete oštećenim osobama, ali taj je institut istovremeno i oblik kontrole osoba ili tijela koje obavljaju službu odnosno određenu djelatnost za državu. Na taj način država i od osoba koje su oštećene dolazi do saznanja o načinu i kvaliteti rada svojih službenika i namještenika te može poduzeti i druge mjere i radnje kako bi se poslovi u tijelima državne uprave obavljali kvalitetno.

## 2. Pravni izvori

Republika Hrvatska odgovara za štetu trećim osobama zbog nezakonitog ili nepravilnog rada državnih tijela temeljem članka 13. Zakona o sustavu državne uprave.<sup>1</sup> Tim je člankom propisano da štetu koja građaninu, pravnoj osobi ili drugoj stranci nastane nezakonitim ili nepravilnim radom tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne samouprave i uprave odnosno pravnih osoba koja imaju javne ovlasti u na njih prenesenim poslovima državne uprave naknađuje Republika Hrvatska.

Pored te temeljne odredbe, odgovornost države predviđena je i u posebnim zakonima. Tako je u članku 47. Zakona o službi u oružanim snagama<sup>2</sup> predviđeno da za štetu koju vojna osoba u svezi s obavljanjem vojne službe počini trećim osobama odgovara Republika Hrvatska, osim ako se dokaže da je vojna osoba postupala sukladno Službovniku i drugim propisima.

Zakon o policiji<sup>3</sup> u članku 127. određuje da Republika Hrvatska odgovara za štetu koju policijski službenik Ministarstva unutarnjih poslova počini

<sup>1</sup> Narodne novine, 75/93, 48/99 i 15/00.

<sup>2</sup> Narodne novine, 23/95, 33/95 i 105/99.

<sup>3</sup> Narodne novine, 129/00.

trećim osobama, osim ako se dokaže da je policijski službenik postupao sukladno propisima o načinu obavljanja policijskih poslova.

Zakon o državnom odvjetništvu<sup>4</sup> i Zakon o državom pravobraniteljstvu<sup>5</sup> sadrže identične odredbe koje predviđaju da Republika Hrvatska odgovara za štetu koju u obnašanju dužnosti nanese državni odvjetnik ili njegov zamjenik odnosno državni pravobranitelj ili njegov zamjenik građaninu ili pravnoj osobi svojim nezakonitim ili nepravilnim radom.

Odgovornost države za nezakonit ili nepravilan rad suca posebno je predviđena u Zakonu o sudovima,<sup>6</sup> gdje članak 67. određuje da Republika Hrvatska odgovara za štetu koju u obnašanju sudačke dužnosti nanese sudac građaninu ili pravnoj osobi svojim nezakonitim ili nepravilnim radom. Odgovornost države za rad drugih djelatnika u sudu (osim sudaca) određuje se u skladu s općim propisima o odgovornosti države za rad tijela.

### 3. Za koga odgovara Republika Hrvatska

U postupcima za naknadu štete koji se temelje na odgovornosti za nezakonit i nepravilan rad pasivno je legitimirana Republika Hrvatska, i to neovisno o tome na kojoj je razini djelovanja nastala šteta kao posljedica nezakonitog ili nepravilnog rada.<sup>7</sup>

Neposredna odgovornost temeljem Zakona o sustavu državne službe predviđena je za nezakonit ili nepravilan rad:

- tijela državne uprave,
- tijela jedinica lokalne samouprave i uprave u na njih prenesenim poslovima državne uprave,
- pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u na njih prenesenim poslovima državne uprave.

Zahtjev za naknadu štete oštećeni može podnijeti neposredno prema službeniku koji je štetu nanio samo temeljem općih propisa odnosno temeljem članka 170. stavka 2. Zakona o obveznim odnosima,<sup>8</sup> gdje je predviđeno da

<sup>4</sup> Narodne novine, 75/95 i 39/98 - članak 55.

<sup>5</sup> Narodne novine, 75/95 - članak 66.

<sup>6</sup> Narodne novine, 3/94, 100/96, 1331/97 i 129/00.

<sup>7</sup> Republika, županija, općina, grad odnosno pravna osoba s javnim ovlastima.

<sup>8</sup> Narodne novine, 53/91, 73/91, 111/93, 3/94, 107/95, 7/96, 91/96 i 112/99.

oštećenik ima pravo zahtijevati naknadu štete i neposredno od radnika koji je štetu prouzročio namjerno. Dakle u slučaju kada je državni službenik štetu počinio namjerno, oštećeni ima pravo kumulirati svoj zahtjev protiv države i protiv samog službenika koji je namjerno prouzročio štetu.

Temeljem Ustava Republike Hrvatske suci i suci porotnici<sup>9</sup> ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dano pri donošenju sudbene odluke. Stoga je pravno shvaćanje da oštećeni nema pravo postaviti tužbeni zahtjev i neposredno prema sucu.

#### *Pregled sudske prakse:*

1. Republika Hrvatska nije pravni sljednik općine - gradova za obveze nastale prije 1. siječnja 1990. u svezi s radom tijela unutarnjih poslova.  
VSRH, Rev-2825/1994 od 13. prosinca 1995.
2. Republika Hrvatska nije pravni sljednik bivše SFRJ (za bivšu JNA) glede štete za koju je odgovorna bivša država.  
VSRH, Rev-1742/1995 od 19. kolovoza 1998.
3. Općina koja je preko svojih tijela organizirala akciju gašenja šumskog požara odgovorna je za štetu nastalu smrću osobe koja je u toj akciji sudjelovala, jer je po Zakonu o zaštiti od elementarnih nepogoda ta osoba bila obvezna sudjelovati u gašenju požara, a nije kriva za svoju smrt.  
Os Split, Gž-2206/83 od 7. ožujka 1983.
4. Država je odgovorna za štetu koju napravi štitićenik odgojno-popravnog doma dok se nalazi na redovnom dopustu.  
Vs, II Rev-117/82 od 6. siječnja 1983.

#### 4. Aktivna legitimacija

Temeljem članka 13. Zakona o sustavu državne uprave aktivno su legitimirani svi građani Republike Hrvatske, sve pravne osobe i druge stranke. Pod drugim strankama smatraju se strani državljani i osobe bez državljanstva, ali to mogu biti i osobe i oblici udruživanja koji nemaju stranačku sposob-

<sup>9</sup> Članak 121. Ustava Republike Hrvatske.

nost, no kojima je iznimno priznato svojstvo stranke i dana stranačka sposobnost.<sup>10</sup> Takvim širokim određivanjem kruga osoba koje imaju pravo na odštetu kada je do štete došlo zbog nezakonitog ili nepravilnog rada državnog tijela provedena su ustavna načela o jednakosti.

Iako neki posebni propisi<sup>11</sup> određuju da je Republika Hrvatska odgovorna za štetu koja je nanesena građaninu ili pravnoj osobi nezakonitim ili nepravilnim radom tijela, u praksi je prihvaćeno shvaćanje da takvim određivanjem aktivno legitimiranih osoba treće osobe nisu isključene od prava na odštetu ako im je nezakonitim ili nepravilnim radom tijela države nastala šteta.

## 5. Uvjeti odgovornosti za štetu

Da bi oštećeni mogao tražiti od Republike Hrvatske nakandu štete, moraju biti ispunjeni određeni uvjeti, a to su: štetna radnja osobe koja u ime države obavlja službu ili djelatnost, nezakonit ili nepravilan rad te osobe, nastala šteta te uzročna veza između štetne radnje ili propuštanja i nastale štete.

### 5.1. Štetna radnja

Štetna radnja mora potjecati od rada tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne samouprave i uprave odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u na njih prenesenim poslovima državne uprave, a šteta mora biti posljedica nezakonitog ili nepravilnog rada. Nezakonit ili nepravilan rad može se pojaviti kao činjenje i kao propuštanje. Zakon o sustavu državne uprave govori samo o odgovornosti države za štete nastale nezakonitim ili nepravilnim radom službenika, ali to ne znači da država ne odgovara za štete nastale propuštanjem.

Štete propuštanja su naglašenije u predmetima gdje se vodi formalni upravni postupak i gdje je potrebno donijeti formalni upravni akt u strogim zakonskim rokovima, sa sankcijom da se zbog šutnje administracije može

<sup>10</sup> Članak 77. Zakona o parničnom postupku predviđa mogućnost da sud iznimno prizna svojstvo stranke i onim oblicima udruživanja koji nemaju stranačku sposobnost ako u biti udovoljavaju bitnim uvjetima za stjecanje stranačke sposobnosti - *ius standi in iudicio*.

<sup>11</sup> Zakon o sudovima, Zakon o državnom odvjetništvu i dr.

voditi i upravni spor. Štete propuštanja mogu biti posljedica objektivnih nemogućnosti da se na vrijeme obavi određeni posao (npr. bolest osobe ovlaštene za donošenje nekog rješenja, spriječenost drugim neodgodivim službenim poslovima i sl.) te stoga mogu nastati kolizije između pravnih normi koje određuju žurnost u postupanju u određenim slučajevima s odredbama zakona koje zahtijevaju određenu formu postupanja i zakonitost u odlučivanju, no mogućnosti takvih kolizija nisu razlog da se zakonom ograniči odgovornost samo na štete činjenja.

Kada se dokaže postojanje objektivne spriječenosti službene osobe, mogu se primijeniti pravila o oslobođenju od odgovornosti za štetu nastalu propuštanjem zbog više sile.

*Primjer iz sudske prakse:*

1. Stjecanje prava stranke na žalbu u slučaju šutnje administracije ne znači i prestanak obveze upravnog tijela da donese rješenje i dostavi ga stranci.

Da bi oštećenik mogao osnovano zahtijevati naknadu štete, mora biti riječ o obavljanju službe ili druge djelatnosti državnog organa, pri čemu je šteta posljedica nezakonitog ili nepravilnog rada osobe ili organa koji obavlja tu službu ili djelatnost.

Pritom valja istaknuti da se nezakonit rad očituje kao postupanje suprotno zakonu, drugom propisu ili općem aktu odnosno kao propuštanje da se zakon, drugi propis ili opći akt primijeni s voljom ili pristankom da se trećemu nanese šteta. Nepravilan rad očituje se kao činjenje ili nečinjenje suprotno uobičajenom ili propisanom načinu obavljanja djelatnosti, a može se zaključiti o postojanju volje ili pristanka da se time oštete prava ili interesi trećega. Da bi se moglo pravilno i zakonito odlučiti o postojanju ili nepostojanju tuženičine odgovornosti za štetu nanesenu tužitelju, potrebne su, uz već ocijenjenu činjenicu da upravni organ nije donio rješenje o razrezu poreza i dostavio ga tužitelju, i druge okolnosti o postupanju upravnog organa. Tako je potrebno ocijeniti jesu li postojale kakve zapreke zbog kojih upravni organ nije mogao riješiti upravnu stvar poštujući načelo efikasnosti, propisano u odredbi čl. 6. Zakona o općem upravnom postupku, i načelo ekonomičnosti, propisano u odredbi čl. 13. tog zakona. Valja prosuditi i postupanje upravnog organa u drugim istovrsnim upravnim stvarima, oc-

jenjujući pritom i prosječni rok u kojem je upravni organ rješavao takve upravne stvari, sve to ako se može zaključiti o postojanju volje ili pristanka da se time oštete prava ili interesi trećega. Tek nakon što se utvrde i procijene te okolnosti, moći će se dati ocjena o postojanju odnosno nepostojanju tuženičine odgovornosti za štetu nanesenu tužitelju. Pritom valja istaknuti da će nižestupanjski sudovi, ako procijene da postoji odgovornost tuženice za štetu učinjenu tužitelju i nakon što utvrde visinu štete, odlučiti bi li tužitelj, ako mu je neizdavanjem rješenja od upravnog organa kontinuirano nastajala šteta, podnošenjem žalbe na temelju odredbe članka 218. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku mogao smanjiti nastalu štetu ili pak spriječiti nastanak daljnje štete. Naime, postoji i obveza samog oštećenika da svojim ponašanjem (pa i korištenjem prava koje mu po zakonu pripada) pridonese smanjenju ili sprječavanju štete.

Vs, Rev-2059/1990 od 22. svibnja 1991.

## 5.2. *Nezakonit ili nepravilan rad*

Nezakonit rad je postupak suprotan zakonu ili nekom drugom propisu odnosno propuštanje da se zakon ili drugi propis primijeni, i to s voljom i pristankom da se trećoj osobi nanese šteta. Vrhovni sud Republike Hrvatske prihvatio je shvaćanje da se nezakonit rad očituje kao postupak koji se nanosi s voljom ili s pristankom da se trećima nanese šteta. Time je uklonjena mogućnost da do odgovornosti države dođe u slučaju kada je neka osoba ili tijelo vlasti pogrešno primijenilo pravo, ali isključivo kao rezultat drugačijeg pravnog shvaćanja. Pravni stavovi koji definiraju nezakonit rad kao svako djelovanje suprotno odredbama pozitivnog pravnog poretka nisu zaživjeli u praksi.

Nepravilan rad očituje se kao neko činjenje ili propuštanje činjenja koje je suprotno propisanom ili uobičajenom načinu obavljanja te djelatnosti odnosno službe, a iz ponašanja službene osobe može se izvesti zaključak da postoji volja ili pristanak da se takvim činjenjem ili propuštanjem oštete prava ili interesi trećega. Slijedom navedenog proizlazi da nije svaka pogreška u načinu obavljanja određene službe osnova za odgovornost države za naknadu štete, već je potrebno da postoji volja ili pristanak da se navedenim ponašanjem oštete prava ili interesi treće osobe.

Nezakonit i nepravilan rad nisu sinonimi, svaka nepravilnost u radu ne znači da je rad istodobno i nezakonit. Pojam nepravilnosti u radu daleko je širi i elastičniji te je time prošireno značenje tog insitituta u smislu da država ne odgovara samo za povrede pravno normiranih pravila o obavljanju službe već i za štetne posljedice nebrizljivosti organa, njihove tehničke ili osobne pogreške u vođenju poslova i dr.

*Pregled sudske prakse:*

1. Odgovornost države za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada upravnih tijela, odnosno sudova, ne postoji u svakom slučaju donošenja nezakonite ili nepravilne odluke, već samo ako je takva odluka donesena uz volju ili pristanak da se oštete prava i interesi trećega.  
VSRH, Rev-204/1997. od 17. prosinca 1997.
2. Država ne odgovara trećim osobama za štetu koju nanese sudac pogrešno primjenjujući zakon ako je takva pogrešna primjena isključivo rezultat netočnog pravnog shvaćanja.  
Vs, Rev-2266/1989 od 24. travnja 1990.
3. Činjenica da je u povodu izvanrednog pravnog lijeka preinačena pravomoćna presuda i da je izvršenik uspio u postupku protuizvršenja ne upućuje sama za sebe na nezakonit ili nepravilan rad sudaca iz kojega bi proizašla odštetna odgovornost za takav rad.  
Vs, Rev-1359/1985 od 18. rujna 1985.
4. Država odgovara za štetu koju pretrpi oštećenik zbog nepravilnog rada radnika suda (u konkretnom slučaju službenik suda na ugovoru o doživotnom uzdržavanju ovjerio je potpis primatelja uzdržavanja iako je ugovor morao ovjeriti sudac jer je u tekstu ugovora bilo navedeno da se ugovor sklapa u smislu odredaba članka 122-127. Zakona o nasljeđivanju, zbog čega je ugovor utvrđen pravno nevaljanim).  
Vs, Gž-865/1979 od 11. srpnja 1979.
5. Nema nezakonitog i nepravilnog rada suca kad je prilikom ovjere ugovora o doživotnom uzdržavanju pročitao ugovor i upozorio ugovornike na posljedice ugovora, pri čemu nije odlučno što su stranke ugovorom raspolagale pravom (stanarskom) koje nije bilo u prometu.  
VSRH, Rev-2382/1996 od 3. ožujka 1998.



6. Prema odredbi članka 13. Zakona o sustavu državne uprave štetu koja građaninu, pravnoj osobi ili drugoj stranci nastane nezakonitim ili nepravilnim radom tijela državne uprave, tijela jedinice lokalne samouprave i uprave, odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u prenijetim im poslovima državne uprave naknađuje Republika Hrvatska.

Da bi određeno propuštanje primjene ili postupanje suprotno zakonu, drugom propisu ili općem aktu bilo nezakonit rad, odnosno da bi određeno nečinjenje ili činjenje suprotno uobičajenom ili propisanom načinu obavljanja djelatnosti bilo nepravilan rad, potrebno je i postojanje volje ili pristanka da se time oštete prava i interesi trećega.

Prema tome, zbog pogrešnog pravnog pristupa, po kojem bi za odgovornost tuženice bile dovoljne okolnosti iz dopisa - isprika MUP-a, Sektor policije - nižestupanjski sudovi nisu utvrdili u čemu se očitovao nezakonit ili nepravilan rad djelatnika carinske policije, a osobito postojanje volje odnosno pristanka na nanošenje štete tužiteljici.

U ponovnom postupku potrebno je upotpuniti činjenično stanje, prije svega pribavljanjem podataka o tome da li je i zbog čega vođen stegovni postupak protiv djelatnika carinske policije, izvođenjem drugih potrebnih dokaza, kao i ponovnom ocjenom već izvedenih dokaza, te na temelju rezultata cjelokupnog postupka ponovno odlučiti o osnovanosti tužbenog zahtjeva.

VSRH, Rev-713/1998 od 13. rujna 2000.

### 5.3. Šteta

Zakon o sustavu državne uprave ne određuje pojam štete ni oblik i opseg naknade štete na koju oštećeni ima pravo. Stoga se primjenjuju opći propisi građanskog prava koji pod štetom smatraju umanjenje nečije imovine, sprječavanje njezina povećanja te nanošenje drugome fizičke ili psihičke boli ili straha<sup>12</sup>. Kod imovinske štete naknađuje se stvarna šteta, koja se sastoji u umanjenju već postojeće imovine oštećenika i izgubljene dobiti.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Članak 155. Zakona o obveznim odnosima.

<sup>13</sup> Prilikom ocjene visine izmakle koristi uzima se u obzir dobitak koji se mogao osnovano očekivati prema redovitom tijeku stvari ili prema posebnim okolnostima, čije je ostvarenje spriječeno štetnikovom radnjom ili propuštanjem - članak 189. stavak 3. Zakona o obveznim odnosima.

U sudskoj praksi naknada za izgubljeni dobit priznaje se samo ako oštećeni dokaže da bi dobit zaista bila ostvarena da nije bilo nepravilnog ili nezakonitog rada državnog tijela. Oštećeni ima pravo i na potpunu naknadu neimovinske štete koja se može sastojati u pretrpljenim fizičkim ili duševnim bolima ili strahu.

Kada posebni propisi ne postavljaju nikakva ograničenja glede oblika i opsega naknade štete, oštećeni ima pravo naknade svih oblika štete u punom opsegu, naime samo u nekim iznimnim slučajevima zakonske odredbe predviđaju ograničenu mogućnost oštećene osobe da postavi zahtjev za naknadu štete samo u određenom dijelu<sup>14</sup>.

Pri dosuđivanju naknade štete treba uzeti u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja. Tako treba voditi računa o ponašanju oštećenog jer na visinu naknade štete utječe okolnost da je oštećeni i sam kriv što je do štete došlo odnosno što je propustio nastalu štetu spriječiti ili ublažiti. U tom slučaju primjenjuju se pravila o podijeljenoj odgovornosti između štetnika i oštećenog na osnovi članka 192. Zakona o obveznim odnosima.

Tijekom parničnog postupka oštećeni će morati dokazati visinu štete koju je pretrpio zbog nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave. Pod visinom naknade štete razumije se vrijednost štete izražena u novcu prema određenim cijenama. Ako je oštećeni stekao zbog nezakonitog ili nepravilnog rada i određenu korist, ta okolnost može doći u obzir za prebijanje prilikom utvrđivanja visine štete. Kako pravni poredak zaštićuje samo pravnim poretom priznata dobra, ako je oštećenom nezakonitim ili nepravilnim radom državnih tijela oštećeno kakva pravno nedopušteno dobro, u tom slučaju oštećeni ne bi imao pravo na naknadu štete<sup>15</sup>.

#### *Pregled sudske prakse:*

1. Propust oštećenika da uloži žalbu protiv rješenja kojim je odbijen njegov zahtjev mogao bi se smatrati propuštanjem razumnih mjera za smanjenje štete kad bi ulaganje žalbe bilo objektivno opravdano.  
Vs, Rev-260/87 od 25. srpnja 1989.

<sup>14</sup> Tako npr. Zakon o prekršajima određuje da osoba koja je u prekršajnom postupku neopravdano kažnjena zatvorom ima pravo zahtijevati samo naknadu imovinske štete.

<sup>15</sup> Na primjer ako je policija nezakonitim ili nepravilnim postupanjem oduzela oružje oštećeniku koje se niti uz posjedovanje valjanih dozvola ne smije posjedovati.

2. Utvrđujući visinu štete za koju odgovara općina pri rušenju bespravno sagrađenog objekta koje nije izvršeno pažnjom dobrog gospodara, sud će uzeti u obzir i štetu koja uobičajeno nastane i pri pažljivom rušenju, kao i iznos koji bi bio naknada za radove pri takvom načinu rušenja.  
Vs, Rev-2458/88 od 27. travnja 1989.
3. Ako postoji odgovornost općine zbog nepravilnog rada tijela prilikom rušenja bespravno sagrađenog objekta, činjenica da vlasnik nije srušio objekt sama za sebe nije osnova za podijeljenu odgovornost. Pravilno je stajalište prvostupanjskog suda da je tuženica prilikom rušenja tužiteljčine vikend-kuće bila dužna postupati s pažnjom dobrog gospodara tako da se koliko je moguće više tužiteljčin građevinski materijal sačuva od oštećenja. Ako tuženica nije tako postupala, odgovorna je tužiteljci za štetu u cijelosti, a ne samo za 50% kako smatra prvostupanjski sud.  
Vs, Rev-1529/82 od 9. ožujka 1983.

#### 5.4. Uzročnost

Kauzalni neksus je veza koja mora postojati između štetne radnje i štete na način da se šteta javlja kao posljedica štetne radnje jer štetu treba naknaditi onaj tko ju je i prouzročio<sup>16</sup>. Po prirodi stvari šteta je posljedica mnoštva uzroka, ali iz toga mnoštva treba izabrati onaj koji je pravno odlučujući. Propisi o odgovornosti za štetu ne daju kriterije o uzročnosti, već je prepušteno prije svega pravnoj praksi, a zatim i znanosti da pokušaju što potpunije odrediti pojam uzročne veze.

Pojam kauzaliteta u pravu ne mora biti identičan kauzalitetu u prirodnim znanostima. U praksi je prevladala teorija adekvatne uzročnosti prema kojoj se od mnogih okolnosti koje su u svezi s nastankom štete uzrokom smatra samo ona koje po redovitom tijeku stvari dovodi do takve posljedice. Kod odgovornosti države za nepravilan ili nezakonit rad tijela tužitelj mora dokazati postojanje uzročnosti odnosno kauzaliteta između radnje ili propuštanja obavljanja određene radnje u državnoj službi i štetne posljedice. Uzročna veza ni u kojem se slučaju ne pretpostavlja, već je tužitelj taj koji u tijeku postupka mora dokazati njezino postojanje.

<sup>16</sup> Članak 154. stavak 1. i članak 173. Zakona o obveznim odnosima.

Odgovornost države isključuje se u slučaju kada je šteta nastala kao posljedica djelovanja više sile ili krivnjom oštećene osobe ili treće osobe koja nije službena osoba. Radnje koje nemaju nikakve izravne veze s obavljanjem službe, premda ih izvršila službena osoba, dovode do osobne odgovornosti štetnika po načelima građanskog prava, neovisno o tome što je štetnik službena osoba.

*Pregled sudske prakse:*

1. Za štetu koju vojne osobe počine trećima država odgovara ako je šteta počinjena u svezi s obavljanjem vojne službe.  
VSRH, Rev-840/1995 od 17. lipnja 1998.
2. Država ne odgovara za štetu nastalu postupanjem djelatnika unutarnjih poslova kad ono nije u svezi s obavljanjem službe.  
VSRH, Rev-3261/1995 od 22. rujna 1998.
3. Država odgovara za štetu što ju je vojna osoba počinila trećima (mobiliziranim vozilom) ako je šteta počinjena u svezi s obavljanjem službe.  
VSRH, Rev-3574/1995 od 20. studenoga 1998.
4. Ocijenjeno je da Republika Hrvatska odgovara za štetu koju je počinio zatvorenik tijekom bijega iz KPD (krađa automobila) jer postoji adekvatna uzročna veza između bijega i nepravilnog i nezakonitog rada djelatnika KPD, budući da je zbog njihova propusta zatvorenik, sklon nasilju, pobjegao i ponovio djelo zbog kojeg je izdržavao kaznu zatvora.  
VSRH, Rev-2203/1991 od 30. prosinca 1991.
5. Kad je vojna osoba počinila štetu, a da time nije postupala u svezi s obavljanjem službe (nalazi se na dopustu), nema pretpostavki za odgovornost države za štetu.  
VSRH, Rev-758/1996 od 1. srpnja 1999.
6. Ocijenjeno je da je šteta uzrokovana nepravilnim i nezakonitim radom općinskih tijela jer je bespravno sagrađeni objekt srušen na temelju odluke upravnog tijela o rušenju objekta koja nije bila izvršna i koja je u drugostupanjskom postupku poništena.  
Vs, Rev-1303/86 od 16. srpnja 1987.
7. Činjenica da je u drugostupanjskom postupku poništen zaključak o dozvoli izvršenja na temelju kojega je srušen bespravno sagrađeni objekt

sama za sebe nije osnova za odštetnu odgovornost općine za rad tijela ako bi, neovisno o tome, u provedenom postupku objekt bio srušen.

Vs, Rev-2337/86 od 25. veljače 1987.

8. Činjenica da bespravni graditelji nisu postupali po odluci upravnog tijela i sami srušili objekte sama za sebe ne oslobađa nadležno tijelo od odgovornosti za štetu uzrokovanu prilikom rušenja bespravno sagrađenog objekta.

Vs, Rev-1881/87 od 18. veljače 1988.

## 6. Kriteriji za utvrđivanje odgovornosti

Odgovornost države za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada smatra se posebnom vrstom odgovornosti te se ne mogu primijeniti opći kriteriji (osnove) odgovornosti za štetu kako su propisani u članku 154. Zakona o obveznim odnosima.<sup>17</sup> Zakon o sustavu državne uprave ne sadrži osnove po kojima bi trebalo utvrđivati odgovornost države.

U pravnoj literaturi razlikuju se sustav objektivne i sustav subjektivne odgovornosti za štetu. Po sustavu objektivne odgovornosti država je objektivno odgovorna za svaku štetu koja je posljedica nezakonitog ili nepravilnog obavljanja državne službe, bez obzira na to postoji li krivnja službene osobe ili te krivnje nema (načelo kauze). Po sustavu pak subjektivne odgovornosti država odgovara za štetu samo kao jamac, a odgovornost se određuje ovisno o osobnoj krivnji službene osobe za nastalu štetu (načelo kulpe).

Za oštećenika je povoljniji sustav objektivne odgovornosti države jer u tom slučaju oštećeni u parnici mora dokazati nastanak štete kao posljedice protupravnog obavljanja službe, a ne mora dokazivati i krivnju službene osobe. Iako se odgovornost Republike Hrvatske smatra odgovornošću *sui generis*, ta je odgovornost bliža sustavu objektivne odgovornosti jer je u parničnom postupku teret dokaza na Republici Hrvatskoj.

<sup>17</sup> Članak 154. Zakona o obveznim odnosima:

1) Tko drugome uzrokuje štetu dužan je naknaditi je ako se dokaže da je šteta nastala bez njegove krivnje.

2) Za štetu od stvari ili djelatnosti od kojih potječe povećana opasnost štete za okolinu odgovara se bez obzira na krivnju.

3) Za štetu bez obzira na krivnju odgovara se i u drugim slučajevima predviđenim zakonom.

U tijeku parničnog postupka za naknadu štete Republika Hrvatska mora dokazati da je šteta nastala bez njezine krivnje, odnosno da je njezin službenik u danim okolnostima postupao onako kako je trebalo (u skladu s važećim propisima i pravilima), odnosno odgovornost Republike Hrvatske se presumira. Kada Republika Hrvatska odgovara bez obzira na krivnju, i tada mora dokazati da šteta potječe od uzroka koji se nalazio izvan same stvari, a čije se djelovanje nije moglo predvidjeti, izbjeći niti otkloniti (viša sila) odnosno da je šteta nastala isključivom radnjom samog oštećenika ili treće osobe, a tu radnju nije bilo moguće predvidjeti niti su se posljedice mogle izbjeći ili ukloniti<sup>18</sup>.

U tijeku postupka može se isticati prigovor podijeljene odgovornosti<sup>19</sup>, odnosno prigovor da je oštećeni sam pridonio nastanku štete ili povećanju štete. U tom slučaju oštećeni ima pravo na razmjerno smanjenu naknadu sukladno njegovu doprinosu nastanku štete.

## 7. Pravo regresa države

Pravo regresa države jest pravo države da se namiri od službene osobe koja je štetu počinila<sup>20</sup> za iznos isplaćen na ime naknade štete trećoj osobi. Tako na kraju šteta koja je proizašla iz nepravilnog ili nezakonitog rada pogada osobu koja je štetu stvarno i počinila. Zakon o sustavu državne uprave nema odredaba o pravu države na regres prema službeniku koji je štetu proizročino, ali Zakon o državnim službenicima i namještenicima u članku 55. određuje da država ima pravo regresa od službenika ako je službenik štetnu radnju izvršio s namjerom ili krajnjom nepažnjom. Zakon o sudovima također predviđa da Republika Hrvatska može od suca zatražiti naknadu isplaćene svote samo kad je sudac štetu učinio namjerno ili iz krajnje nepažnje<sup>21</sup>. Namjerna ili krajnja nepažnja kao uvjet regresnog zahtjeva Republike Hrvatske također je predviđena i u Zakonu o službi u oružanim snagama<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Članak 177. Zakona o obveznim odnosima.

<sup>19</sup> Članak 192. Zakona o obveznim odnosima.

<sup>20</sup> Odnosno iz njezine imovine.

<sup>21</sup> Članak 67. Zakona o sudovima.

<sup>22</sup> Članak 48. Zakona o službi u oružanim snagama.

Država se neće moći regresirati prema službeniku ako je on štetu počinio običnom nepažnjom. Time je država izjednačena glede svoga položaja sa svim drugim pravnim osobama. Naime, temeljno je načelo da pravna osoba ima pravo regresa od osobe koja je štetu skrivila namjerno ili iz krajnje nepažnje, što je i izrijeком predviđeno u članku 172. stavka 2. Zakona o obveznim odnosima.

Takvo ograničavanje prava regresa države samo na slučajeve namjere ili krajnje nepažnje posljedica je zahtjeva za urednim obavljanjem službe, ali i potrebe da se razvija samostalnost i inicijativa u radu. U tom cilju zaštite službenih osoba u državnim tijelima previđen je kratak zastarni rok od 6 mjeseci od dana kada je naknada štete isplaćena trećoj osobi, u kojem roku država ima pravo pokrenuti regresni postupak protiv štetnika.

Svoje pravo na regres od štetnika Republika Hrvatska u pravilu ostvaruje tužbom u parničnom postupku pred nadležnim općinskim sudom. No članak 55. Zakona o državnim službenicima i namještenicima<sup>23</sup> propisuje da je službenik dužan naknaditi štetu koju u službi ili u svezi sa službom namjerno ili iz krajnje nepažnje nanese državnom tijelu, a štetom se smatra i šteta koju je državno tijelo imalo naknađujući građanima i pravnim osobama štetu koju su pretrpjeli namjerno ili krajnjom nepažnjom službenika. Nastanak štete, njezinu visinu i okolnosti pod kojima je nastala utvrđuje čelnik državnog tijela rješenjem<sup>24</sup>, protiv kojeg službenik može u roku 8 dana od dana primitka izjaviti prigovor čelniku tijela. Čelnik tijela dužan je o prigovoru odlučiti u roku od osam dana od dana primitka prigovora. Protiv rješenja po prigovoru odnosno ako o prigovoru nije odlučeno u prethodno navedenim rokovima, službenik ima pravo podnošenja tužbe sudu opće nadležnosti u roku od 15 dana od primitka rješenja po prigovoru, odnosno od proteka propisanog roka za odlučivanje o prigovoru<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Zakon je stupio na snagu 30. ožujka 2001.

<sup>24</sup> Članak 56. Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

<sup>25</sup> Članak 57. Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

## 8. Zaključne napomene

Preuzimajući odgovornost za nezakonit ili nepravilan rad upravnih ili sudbenih tijela te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u na njih prenesenim poslovima državne uprave, Republika Hrvatska preuzela je na sebe jamstvo će se službenici i namještenici pridržavati pravila pravnog poretka i time država jamči pravnu i stvarnu sigurnost te ostvarivanje temeljnih Ustavom određenih sloboda i prava čovjeka i građanina.

Republika Hrvatska primarno i neposredno odgovara za rad državnih službenika. Članak 13. Zakona o sustavu državne uprave izričita je pravna osnova po kojoj država odgovara za štetu i pruža široku pravnu osnovu za zaštitu fizičkih i pravnih osoba čija su prava oštećena radom državnih tijela.

## Popis literature

1. M. Vedriš - P. Klarić: Gradansko pravo, Narodne novine, Zagreb, 1995.
2. I. Borković - Upravno pravo, V. izdanje, Informator, Zagreb, 1995.
3. I. Crnić: Odgovornost države za štetu, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne praske, Godišnjak 2, Organizator, Zagreb, 1995, str. 117-132.
4. I. Crnić: Naknada štete, Organizator, Zagreb, 1995.

## RESPONSIBILITY OF THE STATE FOR DAMAGE CAUSED TO NATURAL AND LEGAL PERSONS BY THE PERFORMANCE OF SERVICES OR OTHER ACTIVITIES OF THE STATE ORGANS AND OTHER PUBLIC AUTHORITIES

### Summary

*The institution of the state responsibility for damage caused by illegal or irregular work of its administrative or judicial bodies, as well as legal persons with public administrative powers delegated to them, are presented from the point of view of legislation and judicial practice. Article 13 of the Law on the System of Public Administration is an explicit legal basis for the responsibility of the state for da-*



*mage and a wide legal basis for the protection of natural and legal persons whose rights have been violated by the work of governmental bodies. The Republic of Croatia is primarily and directly responsible for the work of public servants, and in certain cases it has the right to compensation against the servant who caused the damage intentionally or by extreme negligence.*

*Key words: responsibility of the state for damage, damage*