

Stručni rad

# ■ Otvorena pitanja o protupravnosti kao pretpostavci odgovornosti države za štetu

Maja Bukovac Puvača<sup>1</sup>

**Sažetak:** Protupravnost kao pretpostavka odgovornosti za štetu ima različito značenje u suvremenim odštetnopravnim sustavim. U nekima se procjenjuje protupravnost ponašanja štetnika (protupravna je štetna radnja), u drugima se protupravnom smatra rezultat (protupravna je šteta), a u trećima kombinira navedene elemente. Kada se razmatra protupravnost kao pretpostavka odgovornosti države za štetu, ona postaje još složeniji pojam jer se više ne može promatrati isključivo kroz nacionalna pravila o odgovornosti države za štetu, nego i u okviru nadnacionalnih pravila o toj odgovornosti. U radu se nastoji prikazati neka pitanja o protupravnosti djelovanja države koja su se u sudskoj praksi hrvatskih sudova pokazala spornima, te upozoriti na ona koja se naglašavaju u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava i Suda Europske unije. Ukazuje se na višeslojnost pojma protupravnog djelovanja države i nužnost uzimanja u obzir „konvencijskih“ i „europskih“ standarda pri procjeni odgovara li država u konkretnom slučaju za štetu.

**Gljučne riječi:** protupravnost, država, odgovornost za štetu, Europski sud za ljudska prava, Sud Europske unije

## 1. UVOD

Protupravnost je pretpostavka odgovornosti za štetu u našem i u poredbenom pravu, ali taj pojam nema isto značenje u suvremenim odštetnopravnim sustavima. U većini se protupravnost kao pretpostavka odgovornosti razmatra samo kod subjektivne odgovornosti za štetu, ali ima i onih u kojima je bitna i kod objektivne odgovornosti.<sup>2</sup> I u sustavima koji protupravnost razmatraju samo u pogledu odgovornosti na temelju krivnje, njezino je značenje različito: u nekima se rezultat kvalificira kao

<sup>1</sup> Prof. dr. sc. Maja Bukovac Puvača, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, maja.bukovac.puvaca@uniri.hr

<sup>2</sup> To npr. vrijedi za Švicarsku, vidi infra. 2. Da je protupravnost nužna pretpostavka odgovornosti za štetu i kod objektivne odgovornosti u našem pravu zaključio je Vrhovni sud u VSRH, Rev 503/08-2 od 21. svibnja 2008.

protupravan (Njemačka, Italija), dok se u drugima protupravnim smatra samo ponašanje štetnika (Austrija, Nizozemska, Grčka, Engleska) (Koziol, 1998:129) Razlike u nacionalnim konceptima protupravnosti i krivnje<sup>3</sup> treba razmatrati u duhu temeljnih funkcija koje one u tim pravima imaju, prvenstveno širenja polja zaštićenih interesa s jedne strane i kvalificiranja određenih ponašanja kao suprotnih očekivanim standardima, s druge strane (Steiningen, Wallner-Friedl, 2012:503).<sup>4</sup>

Kada se kao subjekt potencijalno odgovoran za štetu javlja država, razmatranje protupravnosti postaje višestruko složenije. Kriteriji za ocjenu protupravnosti djelovanja njenih tijela u suvremenim se pravnim sustavima ne oblikuju isključivo kroz nacionalna pravila o odgovornosti države, već svoje obrise dobivaju i u nadnacionalnim okvirima. S obzirom na široke diskrecijske ovlasti Europskog suda za ljudska prava (dalje: Sud ili ESLJP) za tumačenje Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava (dalje: Konvencija ili EKLJP), protupravnost radnje ili propusta države koja predstavlja povredu EKLJP-a, nužno je vrlo promjenjiva kategorija, ovisna o aktualnom razvoju međunarodnog prava ljudskih prava. I kod povreda europskih propisa, protupravnost djelovanja države sadržajno je vrlo „elastičan“ pojam, ovisan o tumačenju pojma „dovoljno ozbiljna povreda“ pravnog pravila europskoga prava.

## 2. OPĆENITO O PROTUPRAVNOSTI KAO PRETPOSTAVCI ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU

U poredbenom pravu se protupravnosti kao pretpostavci odgovornosti za štetu različito pristupa. U švicarskom je pravu protupravnost (*Widerrechtlichkeit, Rechtswidrigkeit*) jedna od temeljnih pretpostavki odgovornosti i OR u čl. 41. propisuje da za štetu odgovara onaj koji drugoj osobi prouzroči štetu na protupravan način, namjerno ili iz nepažnje. Prema shvaćanju većine teoretičara, protupravnost je pretpostavka odgovornosti i u području objektivne odgovornosti (Widmer, 1998:115) a razlikovanje protupravnosti rezultata (*Erfolgsunrecht*) i protupravnosti ponašanja (*Verhaltensunrecht*) je pitanje kojim se švicarska pravna teorija intenzivno bavi.<sup>5</sup> U austrijskom pravu protupravnost izričito spominje

3 One se u nekim pravnim sustavima, npr. Francuskom, ne smatraju odvojenim kategorijama. Francuski institut *faute* u sebi sadrži i objektivne i subjektivne elemente, te protupravnost čini njegov konstitutivni element (Baretić, 2020:600).

4 Temeljenje protupravnosti na rezultatu određenog ponašanja ima svrhu da određen, vrlo ograničen broj prava bude tako strogo zaštićen da se već samo njihovo ugrožavanje smatra protupravnim, kao što je to pravo na život. Delimitiranje zaštićenih interesa postiže se i izričitim propisivanjem zabrane određenih ponašanja..

5 Postavljene su dvije osnovne kategorije slučajeva kod kojih se protupravnost kao pretpostavka odgovornosti uspostavlja: 1. povreda pravno apsolutno (*erga omnes*) zaštićenog prava (*absolut geschütztes Rechtsgut*), posebno prava osobnosti (uključujući tjelesni i psihički integritet) i 2. povreda pravila ponašanja koje je za cilj imalo zaštitu točno određenog dobra od upravo takvog napada, neovisno o utjecaju na tjelesni integritet ili materijalna dobra oštećenika. Kada je protupravnost određena u odnosu na apsolutno zaštićenu pravnu poziciju, rezultat je protupravan sam za sebe, a kada ne postoji takva pozicija (gubici ne proizlaze iz osobne

§ 1294. ABGB-a. Ona se smatra jednim od najznačajnijih elemenata odgovornosti na temelju krivnje dok kod objektivne odgovornosti za štetu njeno mjesto preuzima pojačana opasnost dopuštenih aktivnosti. Teorija protupravnosti ponašanja (*Verhaltensunrechtslehre*) u austrijskom je pravu prevladala teoriju protupravnosti rezultata (*Erfolgsunrechtslehre*) i protupravnost ovisi o povredi dužne pažnje i uvijek se odnosi na ponašanje štetnika (Koziol, 1998:11-13). U talijanskom se pravu protupravnost odnosi na štetu, a ne na djelovanje štetnika. Čl. 2043. talijanskog *Codice Civile*-a propisuje da štetnik mora naknaditi namjernim ili nemarnim aktom drugome prouzročenu protupravnu štetu (*ingiustizia del danno*).<sup>6</sup> Francuski *Code civil* u čl. 1240. izričito ne spominje protupravnost, već navodi da je obveza onoga čijom je krivnjom drugome prouzročena šteta da tu štetu popravi.

Zakon o obveznim odnosima,<sup>7</sup> također ne spominje izričito protupravnost kao pretpostavku odgovornosti za štetu, a i u našoj je građanskopravnoj teoriji taj institut relativno malo obrađivan (Baretić, 2020:596). Općenito se protupravnost definira kao povreda nekog pravnog pravila pozitivnog pravnog poretka, koja se prema nekim autorima može odnositi samo na štetnu radnju (teorija protupravnosti ponašanja) (Klarić, Vedriš, 2014:596), dok drugi smatraju da se može odnositi bilo na štetnu radnju, bilo na štetu, ili na obje (teorija protupravnosti ponašanja i teorija protupravnosti rezultata) (Gorenc, 1998:213). Za objektivne elemente protupravnosti ističe se da se sastoje u činjenici da je štetnom radnjom povrijeđeno neko pravilo koje spada u pravni poredak, dok se subjektivnim elementom protupravnosti smatra krivnja počinitelja (Klarić, Vedriš, 2014:597). Naša se teorija rijetko izjašnjavala o vrsti i rangu norme čija povreda dovodi do protupravnosti.<sup>8</sup> Štete koje su rezultat radnji koje nisu protupravne, ne dovode do odgovornosti za štetu, pa su u našoj sudskoj praksi, zbog nepostojanja protupravnosti odbijeni zahtjevi za naknadom štete nastale kao posljedica: izgradnje autoceste,<sup>9</sup> podnošenja privatne tužbe,<sup>10</sup>

povrede ili oštećenja stvari), jedino je ponašanje štetnika to što može biti kvalificirano kao protivno posebnoj normi sa zaštitnom svrhom (Widmer, 1998:120.-121.).

6 Za čl. 2043. *Codice civile*-a se ističe da pruža neograničenu mogućnost sudu da kao štetu prizna povredu svakog interesa koji oštećenik istakne, a s druge strane ostavlja mogućnost i zakonodavcu da tipizira povrijeđene interese ili same povrede, te tako omogućava progresivno i kontrolirano širenje područja građanskopravne odgovornosti za štetu. (Busnelli, Comandé, 1998:69-70).

7 Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21.

8 Vizner općenito navodi da se protupravnost ne smije shvaćati samo kao protivnost postojećim pozitivnim prinudnim normama objektivnog prava, već u širem, sociološkom smislu, tako da je protupravno i ono što je u suprotnosti s moralom, postojećim shvaćanjem danog društva. S obzirom na to, razlikuje protupravnost ljudske radnje kao povredu neke prinudne norme i nedopuštenost oštećenja kao povredu pravila morala (Vizner, 1978:670.-672).

9 Tužitelj je tražio naknadu štete jer nije mogao dobiti dozvolu za gradnju kuće na svom zemljištu zbog neposredne blizine autoceste i za gradnju kuće mora kupiti drugo gradilište. "...Izgradnja autoceste ne predstavlja takvo protupravno ponašanje..." VSRH, Rev 2199/1992-2, od 7. siječnja 1993.

10 Podnošenje privatne tužbe, neovisno o tome što je postupak završen oslobađajućom presudom, nema samo po sebi značenje protupravnosti koja bi dovodila do odštetne odgovornosti privatnog tužitelja. VSRH, Rev-2810/90 od 27. ožujka 1991.

prisilnog otpuštanja iz redovništva,<sup>11</sup> donošenja odluke o izvanrednom otkazu ugovora o radu i iniciranja kaznenog postupka protiv tužitelja.<sup>12</sup>

### **3. PROTUPRAVNOST KAO PRETPOSTAVKA ODGOVORNOSTI REPUBLIKE HRVATSKE ZA ŠTETU**

#### **3.1 Protupravnost kao pretpostavka odgovornosti Republike Hrvatske za štetu prema pravilima nacionalnog prava**

Prema pravilima naših propisa, odgovor na pitanje je li država u konkretnom slučaju djelovala protupravno, ovisi o definiranju pojma nezakonitog i/ili nepravilnog rada. To je pretpostavka odgovornosti koju izričito navode neki od posebnih propisa koji uređuju odgovornost države za štetu, npr. Zakon o sustavu državne uprave<sup>13</sup>, Zakon o sudovima<sup>14</sup>, Zakon o državnom odvjetništvu.<sup>15</sup> Međutim, i u drugim slučajevima, u kojima se propis ne poziva izričito na nezakonit ili nepravilan rad, za odgovornost države potrebno je da je djelovanje državnih tijela bilo protupravno. Bez protupravnosti na strani države, odnosno njenih tijela, nema odgovornosti za štetu (pa su npr. odbijeni zahtjevi za naknadu štete od države u slučaju privremene zabrane rada zbog privrednog prijestupa<sup>16</sup> i rušenja bespravno sagrađenih objekata<sup>17</sup>). Kada država isplaćuje određene naknade za pretrpljenu štetu, iako u ponašanju njenih tijela nije bilo protupravnosti, zapravo se ne radi o odgovornosti za tu štetu,<sup>18</sup> već pomoći države oštećenima, na temelju pravičnosti i društvene solidarnosti.

Pravna je teorija "nezakonitost" rada državnih tijela prepoznala ne samo u suprotnosti zakonu kao vrsti propisa, već i općoj pravnoj ili moralnoj normi koja čini dio javnog poretka (Petrić, 2002:94; Borković, 2002:140), a "nepravilnost" u svakom postupanju suprotnom pravilima struke koje odudara od uobičajene metode rada u državnom tijelu (Petrić, 2002:94).

---

11 Prisilno otpuštanje iz redovništva, koje je izvršeno u skladu s pravilnikom društva, otklanja postojanje odštetne odgovornosti u svezi s bolešću ako bi bolest bila u uzročnoj svezi s takvim otpuštanjem. VSH, Rev-917/90 od 12. rujna 1990.

12 VSRH, Rev-1363/01-2 od 12. ožujka 2002.

13 Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, 66/19.

Čl. 14.: „Štetu koja fizičkoj ili pravnoj osobi nastane nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova državne uprave nadoknađuje Republika Hrvatska.”

14 Zakon o sudovima, Narodne novine, 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23. Čl. 105. st. 1.: “Republika Hrvatska odgovara za štetu koju stranci u postupku nanese sudac svojim nezakonitim ili nepravilnim radom u obnašanju sudačke dužnosti.”

15 Zakon o državnom odvjetništvu, Narodne novine, 67/18., 21/22.

Čl. 108. st. 1.: „Republika Hrvatska odgovara za štetu koju u obnašanju dužnosti državni odvjetnik ili zamjenik državnog odvjetnika nanese fizičkoj ili pravnoj osobi nepravilnim ili nezakonitim radom.”

16 VSRH, Rev 635/08-2 od 8. rujna 2009.

17 VSRH, Rev 1136/2011-2, od 1. srpnja 2014., VSRH, Rev- x 319/2017-2 od 15. siječnja 2020.

18 Iako ponekad i sami ti propisi u svom nazivu imaju odgovornost, kao npr. Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija, Narodne novine, br. 117/2003.

Za nepravilnost rada isticano je i da se teže određuje, te da je to postupanje mimo cilja koji je određen, suprotno zahtjevu koji bi normalnim obavljanjem službe ili djelatnosti trebalo ostvariti u javnom interesu (Borković, 2002:140). Neki su autori, međutim, u definiciju nezakonitosti i nepravilnosti rada kao pretpostavke odgovornosti države za štetu, uključivali i volju ili pristanak da se trećemu nanese šteta (Crnić, 2010:21-27). Sve dok Ustavni sud Republike Hrvatske nije 2007. godine zauzeo stajalište<sup>19</sup> da je odgovornost Republike Hrvatske prema čl. 13. tada važećeg Zakona o sustavu državne uprave<sup>20</sup> objektivna odgovornost, u sudskoj praksi redovnih sudova bio je prihvaćen stav da država ne odgovara za štetu ako uz objektivne elemente protupravnosti nije ispunjena i subjektivna (voljna) pretpostavka u obliku "volje i pristanka da se oštete prava i interesi trećega." Bez obzira na značaj koji to razlikovanje ima u praksi, u našoj se pravnoj teoriji do nedavno nije raspravljalo pitanje predstavlja li sintagma "nezakonit ili nepravilan rad" činjenični ili pravni dio spora (ako se radi o činjeničnom dijelu spora, on se dokazuje, dok pravni dio sud mora poznavati) (Radolović, 2004:435; Bukovac Puvača, Demark, 2021:352-357).

U novijoj se sudskoj praksi ustalila definicija prema kojoj se nezakonit rad državnih tijela "očituje kao postupanje suprotno zakonu, drugom propisu ili općem aktu ili propuštanje primjene zakona, drugog propisa ili općeg akta", a nepravilan rad "kao činjenje ili nečinjenje suprotno uobičajenom ili propisanom načinu obavljanja djelatnosti."<sup>21</sup> Pitanje voljnog elementa se više ne spominje, pa se, za razliku od ranijeg razdoblja, u sudskoj praksi mogu pronaći odluke u kojima je utvrđeno da država u konkretnom slučaju odgovara za štetu. Najčešće se radi o postupanjima protivnima zakonu, npr. nezakonita ovjera potpisa,<sup>22</sup> protupravna prodaja vozila,<sup>23</sup> nepostupanje po drugostupanjskom rješenju upravnog tijela,<sup>24</sup> povredama ustavne i zakonske obveze razminiravanja,<sup>25</sup> ali i obvezama

19 Odluka U-III 2314/06 od 21. veljače 2007., NN 36/07.

20 Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93., 48/99., 15/00., 59/01., 190/03. - pročišćeni tekst, 199/03., 79/07.

21 Vidi, npr: VSRH, Rev 1948/2010-2, od 03. rujna 2014., VSRH, Rev-x 171/12-2, od 13. ožujka 2012., VSRH, Rev x 388/2012-2, od 03. srpnja 2012., VSRH, Rev- x 319/2017-2 od 15. siječnja 2020., VSRH, Rev 1948/2010-2 od 3. rujna 2014.

22 Djelatnik tijela državne uprave u suradnji s trećom osobom sudjelovao je u sastavljanju neistinite isprave ovjerom lažnog potpisa (VSRH, Rev 1483/2010-2, od 18. studenog 2014.).

23 "Budući da usprkos iznijetih zakonskih odredbi Carinarnica Osijek nije postupila po odredbama članka 101. CZ-a (...) već je vozilo prodala, njeno je postupanje bilo protupravno, pa su niže stupanjski sudovi pravilnom primjenom materijalnog prava utvrdili odgovornost Republike Hrvatske za naknadu štete tužitelju" VSRH, Rev 738/03-2, od 22. listopada 2003.

24 "U konkretnom slučaju nepravilnost rada tijela uprave očituje se upravo u postupanju prvostupanjskog upravnog tijela protivno citiranoj odredbi čl. 242. st. 2. ZUP-a... do prestanka rada ugostiteljskog obrta (...) došlo je upravo posljedicom ovakvog nepravilnog rada prvostupanjskog upravnog tijela (...). U tom smislu pravilan je i zaključak nižestupanjskih sudova da je nastala šteta koju trpi tužitelj neposredna posljedica nepravilnog rada tijela državne uprave." VSRH Rev 1948/2010-2. Zanimljivo je da je postupanje tijela protivno izričitoj zakonskoj odredbi kvalificirano kao nepravilan, a ne kao nezakonit rad.

25 „- da taj propust tuženice u izvršenju ustavne i zakonske obveze da zaštiti ljudski okoliš i zdravlje ljudi ima značaj štetnog propusta i (u smislu prethodnih odredaba Ustava Republike Hrvatske te Zakona o humanitarnom razminiranju i Zakona o zaštiti prirode) protupravnog - zbog kojeg je štetni događaj i nastao," (VSRH, Rev 629/11-2, od 3. listopada 2012.) Vidi i: VSRH, Rev 2405/11-2 od 2. veljače 2016.

iz podzakonskih akata (npr. neoduzimanje vezica<sup>26</sup> pritvoreniku koji je u pritvoru počinio samoubojstvo vješanjem.<sup>27</sup>). U nekim se slučajevima u presudi ne poziva na konkretan propis, već na nezakonit i nepravilan rad općenito, kakvim je npr. kvalificirano "nepoduzimanje odgovarajućih mjera u cilju suzbijanja unošenja u zatvor opojnih droga",<sup>28</sup> za koje je utvrđeno da je u pravno relevantnoj uzročnoj vezi sa smrću pritvorenika uslijed trovanja narkotičkim sredstvom.

### 3.2 Povreda Konvencije kao temelj za odgovornost države za štetu („konvencijska“ protupravnost)

Tumačenje Konvencije prati razvoj međunarodnog prava ljudskih prava i zapravo je, u odštetnopravnom smislu, „konvencijska“ protupravnosti vrlo promjenjiva kategorija. Budući da je temeljna zadaća Suda utvrđenje povreda Konvencije, odštetnopravni aspekti tih povreda sporedna su pitanja kojima u obrazloženjima svojih odluka Sud ne posvećuje veliku pozornost. Zato se često ističe da iz dosuđenih iznosa pravične novčane naknade nije jasno kojim se to kriterijima Sud vodio, te ukazuje na (pre) velike diskrecijske ovlasti koje ima.<sup>29</sup>

Budući da u našem pravu međunarodni ugovori postaju dio nacionalnog pravnog poretka i po pravnoj su snazi iznad nacionalnih zakona, kod povrede nekog konvencijskog prava koegzistiraju dva sustava s potencijalnim temeljem za postavljanje zahtjeva za naknadu štete, „nacionalni“ i „konvencijski“. ESLJP, koji pravičnu naknadu dosuđuje na temelju čl. 41. Konvencije<sup>30</sup> drži da je „od temeljne važnosti da sami nacionalni sudovi pružaju naknadu za kršenje njezinih odredbi, pri čemu sud obavlja nadzornu ulogu prema načelu supsidijarnosti“.<sup>31</sup> Sukladno čl. 35. Konvencije<sup>32</sup> prije podnošenja zahtjeva pred ESLJP podnositelj je obavezan iscrpiti sva dostupna i učinkovita pravna sredstva u nacionalnom pravu. Sama sumnja u učinkovitost domaćih pravnih sredstava ne oslobađa podnositelja te obveze. Takvo domaće sredstvo kada je u pitanju naknada štete prouzročene povredom građanski je postupak za naknadu štete.<sup>33</sup> U Republici Hrvatskoj ustavnoj tužbi<sup>34</sup> treba

26 Suprotno Pravilniku o postupanju s pritvorenim osobama, Narodne novine, 64/94.

27 Taj je propust zatvorskih službenika ocijenjen kao nezakonit i nepravilan rad u uzročnoj vezi s nastalom štetom, slijedom čega postoji odgovornost države (VSRH, Rev-x 171/12-2, od 13. ožujka 2012.).

28 VSRH Rev x 388/2012-2, od 03. srpnja 2012.

29 O tome vidi: (Ichim, 2015)

30 Odredba čl. 41. Konvencije je prva odredba u nekom međunarodnom ugovoru koja za njegovo kršenje daje neposredno pravo na naknadu pojedincu.

31 *Koch protiv Njemačke*, Zahtjev br. 497/09, 19. srpnja 2012., Toč. 69.: *It is fundamental to the machinery of protection established by the Convention that the national systems themselves provide redress for breaches of its provisions, with the Court exercising a supervisory role subject to the principle of subsidiarity.*

32 Čl. 35. st. 1. Konvencije: „1. Sud može razmatrati predmet samo nakon što su iscrpljena sva raspoloživa domaća pravna sredstva, u skladu s općeprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i unutar razdoblja od četiri mjeseci od dana donošenja konačne odluke“.

33 Vidi: Odluka o nedopuštenosti od 14. listopada 2010., *C. i D. protiv Hrvatske*, Zahtjev br. 43317/07.

34 Čl. 59. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/99., 29/02., 49/02. -

prethoditi iscrpljivanje drugih pravnih puteva.<sup>35</sup> Povrede konvencije bilo bi moguće apsolutno izbjeći samo kada bi svaka radnja državnih tijela bila procijenjena i poduzeta bez ikakvog rizika potencijalnog odstupanja od konvencijskih standarda, što je, naravno, nemoguće. Međutim, moguće je i treba očekivati da država kada do povreda dođe, u nacionalnom sustavu ima uspostavljen učinkovit mehanizam popravljivanja njima prouzročenih šteta, a ne da postupci za naknadu štete postanu izvor novih konvencijskih povreda (Bukovac Puvača, Škorić, 2023:108-110; Bukovac Puvača, Winkler, 2023:127-128). Pri popravljivanju štete nacionalni pravni sustav treba poštovati načela kojima se rukovodi ESLJP i težiti tomu da su iznosi naknada barem toliki da odvrćaju oštećenike od obraćanja tome sudu.

Iako čl. 41. Konvencije izričito ne spominje protupravnost i krivnju već pravo na naknadu štete vezuje uz povredu Konvencije i protokola,<sup>36</sup> to ne znači da su one nebitne pri dosuđivanju pravične novčane naknade (Steiningen, Wallner-Friedl, 2012:501). Zbog višeznačnosti prirode pojmova protupravnosti i krivnje u nacionalnim pravnim sustavima, autorice koje su analizirale njihov značaj u odlukama ESLJP, koristile su funkcionalni pristup i u prvom koraku razmatrale zaštićena prava i interese a u drugom zahtijevani standard ponašanja države (Steiningen, Wallner-Friedl, 2012:504-505). Nakon analize različitih konvencijskih prava zaključile su da ne postoji jedinstven ni precizan odgovor na pitanje o značaju tih faktora, već on ovisi o kojem se konkretno pravu radi, a varira i s obzirom na različite aspekte pojedinog konvencijskog prava. Ipak, kod većine konvencijskih prava ponašanje države je odlučujući faktor, a posebno dolazi do izražaja kod povreda Konvencije koje država izvrši propustom (Steiningen, Wallner-Friedl, 2012:536-537). Odgovor na pitanje koji se standard ponašanja od države zahtijeva ovisi o tome o kojem se konvencijskom pravu radi i o okolnostima pojedinog slučaja, a jedino što je moguće istaknuti kao opći zaključak je da se radi o objektivnom standardu i da Sud teži tome da on bude dosta strog (Steiningen, Wallner-Friedl, 2012:537). Između povrede i pretrpljene štete mora postojati jasna uzročna veza, odnosno šteta mora

---

službeni pročišćeni tekst (dalje: UZUS):

„(1) Svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom, odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (u nastavku: ustavno pravo)“.

35 Čl. 59. st. 2. i 3. UZUS-a. Iznimka su slučajevi grubih povreda i prijetućih teških i nepopravljivih posljedica (čl. 59a st. 1. UZUS-a).

Budući da je povreda ljudskih prava nova pravna osnova za podnošenje prijedloga za dopuštenje revizije Vrhovnom sudu (Vidi: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, Narodne novine, br. 80/22.), prije podnošenja ustavne tužbe podnositelj treba pred Vrhovni sud iznijeti i prigovore o povredi temeljnih ustavnih i konvencijskih prava. Vidi: ĐURAS, I., Dopuštenost ustavne tužbe nakon izmjena i dopuna ZPP-a o reviziji, IUS INFO, U središtu, 19.04.2023. (posjećeno 27.04.2023.)

36 Čl. 41. „Ako Sud utvrdi da je došlo do povrede Konvencije i dodatnih protokola“, a unutarnje pravo zainteresirane visoke ugovorne stranke omogućava samo djelomičnu odštetu, Sud će, prema potrebi, dodijeliti pravičnu naknadu povrijeđenoj stranci.“

biti jasna posljedica utvrđene povrede, a ne situacije ili događaja koji ne predstavlja povredu Konvencije.<sup>37</sup>

U kontekstu povrede konvencijskih prava, zapravo se kao jedino opće pravilo može istaknuti da je protupravna sama povreda Konvencije. Iza svake te povrede nalazi se veći ili manji broj protupravnosti „niže“ razine ili kombinacija različitih (ne nužno samostalno protupravnih) radnji i stanja koja će zajedno dovesti do konvencijske protupravnosti (povrede Konvencije). Ono što je potrebno stalno imati na umu, a može predstavljati izazov za djelovanje nacionalnih mehanizama naknade štete u slučaju povrede konvencijskog prava, je to da se Konvencijska protupravnost ne smije poistovjetiti s nacionalnim pojmom protupravnosti, odnosno kada je udovoljeno konvencijskoj protupravnosti, postaje nebitno jesu li državna tijela (prema nacionalnim pravilima) djelovala nezakonito ili nepravilno. Nakon što je utvrđeno da je došlo do povrede Konvencije, u postupku za naknadu štete prouzročene tom povredom,<sup>38</sup> predmet rasprave može biti samo opseg i vrsta štete, te postojanje uzročne veze između te povrede i njome prouzročene štete. Nažalost, neki predmeti pred ESLJP-om protiv Republike Hrvatske pokazuju slabosti našeg sustava u pitanju mogućnosti ostvarivanja prava na naknadu štete nakon što povrede konvencijskog prava već budu utvrđene.<sup>39</sup> Ipak, ima i pozitivnih primjera, tj. odluka redovnih sudova o naknadi štete zbog povreda Konvencije, u kojima je jasno naglašena potreba razlikovanja „konvencijske“ i nacionalne protupravnosti.<sup>40</sup>

### 3.3 Povreda europskog prava kao temelj za odgovornost države za štetu (“europska” protupravnost)

Protupravnost kao pretpostavka odgovornosti države za štetu zbog povrede europskog prava se, najopćenitije govoreći, sastoji u samoj toj povredi. Od samih početaka razvoja toga instituta (*Francovich*<sup>41</sup>, *Brasserie*<sup>42</sup>), krivnja nije razmatrana kao posebna pretpostavka odgovornosti države za štetu. U slučaju *Brasserie* kao pretpostavke

37 III. toč. 1.7. - 1.8. Naputka za postupanje Europskog suda za ljudska prava, Zahtjevi za pravednu naknadu, [https://www.echr.coe.int/Documents/PD\\_satisfaction\\_claims\\_HRV.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/PD_satisfaction_claims_HRV.pdf) (pristup 10. studenog 2023.)

O uzročnoj vezi vidi: Bukovac Puvača, M., Mihelčić, G., Marochini Zrinski, M., *Uzročna veza kao pretpostavka odgovornosti za štetu u europskim nacionalnim pravnim sustavima, praksi Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. 10., br. 1., 2019., str. 25-49.

38 Osnovu za dosuditi naknadu za povredom prouzročenu štetu Ustavni sud ima samo za povredu prava na donošenje akta u razumnom roku (čl. 59. a st. 2. UZUS).

39 Vidi npr. predmet *Jungić protiv Hrvatske*, Zahtjev br. 73024/16, 2. ožujka 2023. u kojem je parnični postupak za naknadu štete zbog neodgovarajućih uvjeta u zatvorima prije podnošenja zahtjeva Sudu trajao preko deset godina i još nije bio okončan, što je rezultiralo kumuliranom povredom podnositeljevih konvencijskih prava (uz povredu čl. 3., povrijeđena su mu prava iz čl. 6. i čl. 13. Konvencije).

40 Vidi: Županijski sud u Varaždinu, GŽ-415/2021-2, od 4. lipnja 2021.

41 Presuda od 19. studenog 1991., *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i dr./Republika Italija*, Spojeni predmeti C-6 i 9/90, ECR I-05357, ECLI:EU:C:1991:428.

42 Presuda Suda od 5. ožujka 1996., *Brasserie du Pêcheur SA/Bundesrepublik Deutschland i The Queen Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i dr.*, Spojeni predmeti C-46/93 i C-48/93, ECR I-1066., ECLI:EU:C:1996:79.



odgovornosti države za štetu Sud je naveo: da je namjera pravnog pravila koje je prekršeno dodjela subjektivnog prava pojedincu, da je povreda dovoljno ozbiljna, te da postoji izravna uzročna veza između povrede obveze države i štete koju je pojedinac pretrpio.<sup>43</sup> Protupravnost ponašanja države se, dakle, očituje kao dovoljno ozbiljna povreda pravnog pravila kojem je svrha bila dodjela subjektivnog prava pojedincu. Nacionalni sudovi pri odlučivanju o odgovornosti države ne smiju primijeniti pravilo nacionalnog prava koje bi postrožilo tu odgovornost, odnosno nametnulo još neke dodatne pretpostavke. Protupravnost se ipak ne sastoji isključivo od objektivnog elementa (same povrede pravila), jer ne dovodi svaka povreda do odgovornosti države, već samo ona koja je „dovoljno ozbiljna.“<sup>44</sup> Time su se otvorila daljnja pitanja kvalifikacije povrede kao dovoljno ozbiljne. Upravo se za dovoljno ozbiljnu povredu kao pretpostavku odgovornosti države za štetu, često prožetu pojmom krivnje iz nacionalnog pravnog sustava, ističe da je to jedna od najvećih prepreka ostvarivanju zahtjeva za naknadu štete pred nacionalnim sudovima država članica (Granger, 2017:115).

U nama dostupnoj sudskoj praksi hrvatskih sudova (još) ne nalazimo odluke povodom tužbi protiv Republike Hrvatske za naknadu štete prouzročene „dovoljno ozbiljnom“ povredom europskog prava. S obzirom na navedenu značajnu promjenu u kvalificiranju protupravnog djelovanja države u našoj sudskoj praksi, smatramo da naši sudovi ne bi trebali imati problema s utvrđivanjem ozbiljnosti povrede bez ulaženja u procjene subjektivnih elemenata protupravnosti. Na procjenu ozbiljnosti povrede svakako trebaju utjecati objektivne okolnosti slučaja i posljedice koje je ta povreda prouzročila (broj oštećenih osoba, opseg i vrsta prouzročene štete i sl.), a nikako „volja i pristanak“ države da tom povredom oštete nositelje subjektivnih prava.

#### 4. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Da protupravnost kao pretpostavku odgovornosti za štetu treba tumačiti vrlo široko, bez obzira na vrstu i hijerarhiju izvora, posebno je naglašeno kod odgovornosti države za štetu. Ona je vrlo složen i slojevit pojam, jer standarde očekivanog ponašanja države na nacionalnom nivou definiraju nacionalni zakonodavci i praksa nacionalnih sudova, ali utjecaj na njih ima i praksa europskih sudova. Država, odnosno njena tijela, u odštetnopravnom smislu mogu djelovati protupravno na više normativnih razina. Na nacionalnoj se razini protupravnost uglavnom ostvaruje kao nezakonit ili nepravilan rad državnih tijela, a na nadnacionalnoj kao

43 Brasserie, t. 51.

44 Brasserie, t. 78-79.

povreda Konvencije ili „dovoljno ozbiljna“ povreda nekog europskog propisa. Ono što je zajedničko svim razinama na kojima se protupravnost djelovanja države može ostvariti jesu isti štetnik (odgovorna osoba), oštećenik, šteta i postojanje uzročne veza između te štete i protupravnog djelovanja države. Zato se protupravnost pokazuje kao ključna pretpostavka odgovornosti države za štetu i nužno je jasno razlikovati specifičnosti njenog nastanka (prepoznavanjem različitih razina protupravnosti) i međuodnosa „nacionalne“, „konvencijske“ i „europske“ protupravnosti. U sudskoj praksi redovnih sudova počela se uočavati svijest o potrebi jasnog određenja odnosa „konvencijske“ odgovornosti države i njene odgovornosti prema pravilima nacionalnog odštetnog prava, a to isto očekujemo i u pogledu potencijalnih tužbi protiv države u slučaju „dovoljno ozbiljnih“ povreda europskog prava.

### **Some issues concerning the wrongfulness as a condition for the state's liability for damage**

**Summary:** *Wrongfulness as a condition for liability for damages has a different meaning in modern tort systems. In some, the wrongfulness of the tortfeasor's conduct is assessed (the harmful act is wrongful), in others the result of conduct is wrongful (damage is wrongful), and in still others the above elements are combined. If we consider wrongfulness as a condition for the state's liability for damage, the concept becomes even more complex, since it can no longer be considered exclusively in the context of national rules on the state's liability for damage, but also in the context of supranational rules on this liability. The article attempts to present some issues concerning the wrongfulness of the state action, which have proved to be controversial in the case law of Croatian courts, and to point out those that are highlighted in the case law of the European Court of Human Rights and the Court of the European Union. Attention is drawn to the complexity of the concept of wrongful state action and the need to consider "Conventional" and "European" standards when assessing whether the state is liable for damages in a given case.*

**Keywords:** *wrongfulness, state, liability for damages, European Court of Human Rights, Court of the European Union*

## Navedeni izvori i korištena literatura

Baretić, M., Protupravnost kao pretpostavka odštetnopravne odgovornosti u hrvatskom pravu, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 70, br. 4., 2020., str. 595-636.

Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002.

Bukovac Puvača, M., Demark, A., Nezakonitost i nepravilnost rada kao pretpostavka odgovornosti države za štetu prouzročenu radom sudaca, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42, br. 2, 2021., str. 343-361.

Bukovac Puvača, M., Mihelčić, G., Marochini Zrinski, M., Uzročna veza kao pretpostavka odgovornosti za štetu u europskim nacionalnim pravnim sustavima, praksi Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. 10., br. 1., 2019., str. 25-49.

Bukovac Puvača, M., Škorić, M., Odgovornost države za štetu prouzročenu neodgovarajućim uvjetima u zatvorskim ustanovama, Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, Pravni fakultet Sveučilište u Mostaru, br. 20, 2023., str. 94-115.

Bukovac Puvača M., Winkler, S., Naknada štete prouzročene povredom prava na poštovanje obiteljskog života, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 44, br. 1, 2023., str. 107-130.

Busnelli, D., Comandé, G., „Wrongfulness“ in the Italian Legal System, u: Unification of Tort Law: Wrongfulness, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1998., str. 69.-81.

Crnić, I., Odgovornost države za štetu, Novi informator, Zagreb, 2010.

Đuras, I., Dopuštenost ustavne tužbe nakon izmjena i dopuna ZPP-a o reviziji, IUS INFO, U središtu, 19.04.2023. (posjećeno 27.04.2023.)

Gorenc, V., Zakon o obveznim odnosima a komentarom, RRiF, Zagreb, 1998.

Granger, M. P. F., Francovich liability before national courts: 25 years on, has anything changed? u: Giliker, P. (ed.). *Research handbook on EU tort law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton, 2017., str. 93-127.

Ichim, O., *Just Satisfaction Under the European Convention on Human Rights*, Cambridge University Press, 2015.

*Jungić protiv Hrvatske*, Zahtjev br. 73024/16, 2. ožujka 2023.

Keller, H., Stone-Sweet, A. eds. *A Europe of Rights: The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, New York: Oxford University Press, 2008.

Klarić, P., Vedriš, M., *Građansko pravo: Opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo*, Narodne novine, 2014.

*Koch protiv Njemačke*, Zahtjev br. 497/09, 19. srpnja 2012.

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99. i 7/99. (ispravak), 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.

Koziol, H., *Conclusions*, u: Koziol, H. (ed.) *Unification of Tort law: Wrongfulness*, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1998., str. 129-135.

Koziol, H., *Wrongfulness under Austrian law*, u: Koziol, H. (ed.) *Unification of Tort law: Wrongfulness*, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1998., str. 11-23.

Odluka o nedopuštenosti od 14. listopada 2010., *C. i D. protiv Hrvatske*, Zahtjev br. 43317/07.

Petrić, S., *Odgovornost države za štetu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 23., br. 1., 2002., str. 67-112.

Pravilnik o postupanju s pritvorenim osobama, Narodne novine, 64/94.

Presuda od 19. studenog 1991., *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i dr./Republika Italija*, Spojeni predmeti C-6 i 9/90, ECR I-05357, ECLI:EU:C:1991:428.

Presuda Suda od 5. ožujka 1996., *Brasserie du Pêcheur SA/Bundesrepublik Deutschland i The Queen Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i dr.*, Spojeni predmeti C-46/93 i C-48/93, ECR I-1066., ECLI:EU:C:1996:79.

Radolović, A., *Odgovornost države za štetu prouzrokovanu nezakonitim ili nepravilnim radom organa uprave*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 25, br. 1., 2004., str. 435.

Steiningen, B. C., Wallner-Friedl, N., *Wrongfulness and Fault*, u: Fenyves, A. et al. (eds), *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, De Gruyter, 2012., str. 501-537.

USRH, U-III 2314/06 od 21. veljače 2007., NN 36/07.

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/99., 29/02., 49/02. - službeni pročišćeni tekst

Vizner, B., *Komentar Zakona o obveznim (obligacionim) odnosima*, Knjiga 2., Zagreb, 1978.

- VSH, Rev-917/90 od 12. rujna 1990.
- VSRH Rev x 388/2012-2, od 3. srpnja 2012.
- VSRH, Rev 1136/2011-2, od 1. srpnja 2014.
- VSRH, Rev 1483/2010-2, od 18. studenog 2014.
- VSRH, Rev 1948/2010-2 od 3. rujna 2014.
- VSRH, Rev 2199/1992-2, od 7. siječnja 1993.
- VSRH, Rev 2405/11-2 od 2. veljače 2016.
- VSRH, Rev 503/08-2 od 21. svibnja 2008.
- VSRH, Rev 629/11-2, od 3. listopada 2012.
- VSRH, Rev 635/08-2 od 8. rujna 2009.
- VSRH, Rev 738/03-2, od 22. listopada 2003.
- VSRH, Rev- x 319/2017-2 od 15. siječnja 2020.
- VSRH, Rev-1363/01-2 od 12. ožujka 2002.
- VSRH, Rev-2810/90 od 27. ožujka 1991.
- VSRH, Rev-x 171/12-2, od 13. ožujka 2012.
- Widmer, P., *Functional and Relevance under Swiss Law*, u: *Unification of Tort Law: Wrongfulness*, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1998., str. 115-127.
- Zakon o državnom odvjetništvu, Narodne novine, 67/18, 21/22.
- Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21
- Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija, Narodne novine, 117/03.
- Zakon o sudovima, Narodne novine, 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23.
- Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, 66/19.
- Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93, 48/99, 15/00, 59/01, 190/03 - pročišćeni tekst, 199/03, 79/07.
- Županijski sud u Varaždinu, Gž-415/2021-2, od 4. lipnja 2021.