

Dr. sc. Jadranko Jug  
sudac Vrhovnog suda Republike Hrvatske  
Mr. sc. Inga Vezmar Barlek  
sutkinja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske

## NAKNADA ŠTETE U UPRAVNOM SPORU

UDK: 35:347

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 20. 11. 2012

U radu se obrađuje mogućnost ostvarivanja zahtjeva za naknadu štete, kao akcesornog zahtjeva u upravnom sporu. Iznose se materijalnopravne pretpostavke za utvrđivanje odgovornosti za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada javnopravnih tijela te procesnopravni aspekt ostvarivanja tog zahtjeva.

**Ključne riječi:** *naknada štete, upravni spor*

### 1. PRETPOSTAVKE ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU

#### 1.1. 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 predviđenima 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 obveznopravnog 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.

Zakon o upravnim sporovima<sup>4</sup> 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>5</sup> pri čemu se kod zahtjeva za naknadu štete radi o posebnoj vrsti odgovornosti

---

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

<sup>2</sup> V. čl. 1045. ZOO-a.

<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-a).

<sup>4</sup> Narodne novine, broj 20/10 – dalje ZUS.

<sup>5</sup> V. čl. 59., st. 1. Zakona o upravnim sporovima. Narodne novine broj, 20/10. – dalje ZUS.

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 isključiva je i primarna te nema direktne odgovornosti štetnika, odnosno osobe koja je vodila postupak.

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 oštećenik 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>6</sup> s obzirom na osobu koja je odgovorna za naknadu štete. Prema ZSDU-u, 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-a.<sup>7</sup> Smatramo da će se ubuduće naknada štete po toj osnovi znatno više potraživati sporednim zahtjevom u upravnom sporu, iako nema zapreke ni ostvarivanju u parničnom postupku na dosadašnji način.

## 1.2. Vrsta odgovornosti

ZUS u čl. 59., st. 1. samo navodi da će sud u okviru tužbenog zahtjeva odlučiti i o naknadi štete i o povratu stvari,<sup>8</sup> te navodi pretpostavke za oslobođanje tuženog javnopravnog tijela od odgovornosti za naknadu štete<sup>9</sup> i nema drugih odredbi koje bi izričito ili posredno određivale o kakvoj se vrsti odgovornosti radi. S obzirom da ZUS propisuje kako 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>10</sup> proizlazi da se radi o odgovornosti za drugog

---

<sup>6</sup> Narodne novine, broj 150/12 – dalje ZSDU.

<sup>7</sup> Do donošenja i stupanja na snagu ZSDU-a 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>8</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 ostvarivati u svezi sa svim postupcima koji mogu biti predmet upravnog spora.

<sup>9</sup> V. čl. 59., st. 3. ZUS-a.

<sup>10</sup> V. čl. 18. ZUS-a.

koja je isključiva i primarna i nema odgovornosti štetnika, odnosno osobe koja je vodila postupak.

Budući da ZUS ne propisuje radi li se o objektivnoj ili o 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>11</sup> S 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 uz navedeno postoji i volja ili pristanak da se drugome nanese šteta, može se zaključiti kako se prihvaćao princip odgovornosti po osnovi krivnje. Volja i pristanak štetnika da se nanese šteta bila je jedna od pretpostavki koja se tumačila ovisno o svim konkretnim okolnostima slučaja. To bi značilo da je u proteklom razdoblju subjektivni odnos štetnika prema nanošenju štete, bilo da se radi o namjeri ili o 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 jedne svoje odluke<sup>12</sup> gdje je jasno naveo kako za javnopravnu odgovornost RH za štetu nije bitno postojanje volje ili pristanka da se nezakonitim ili nepravilnim radom oštete prava i interesi trećega, odnosno da bez ispunjenja voljnog elementa nema nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave. Zauzeto je stajalište da se po čl. 13. ZSDU/93 odgovara po načelu uzročnosti (*causa*), a ne po načelu krivnje (*culpa*). Takvo stajalište Ustavni sud RH opravdava činjenicom da je ova primarna i neposredna odgovornost države za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne i javne uprave poseban izraz načela vladavine prava, kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka RH.<sup>13</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 kako 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,

<sup>11</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>12</sup> V. odluku Ustavnog suda RH, broj: U-III-2314/2005 od 21. veljače 2007. (Narodne novine, broj 36/07).

<sup>13</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).

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 oslobađanje 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 oslobađanja od odgovornosti javnopravnog tijela navodi postupanje samog tužitelja, odnosno da je isti sam, u cijelosti ili djelomično, prouzročio štetu.<sup>14</sup> Stoga smatramo da se kod odgovornosti za štetu propisanu čl. 59. ZUS-a radi o objektivnoj vrsti odgovornosti bez obzira na krivnju.

### 1.3. 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 uvijek je 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 kojemu 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-a u odnosu na potraživanje naknade štete u upravnom sporu sukladno čl. 59. ZUS-a. Prema ZSDU-u uvijek je pasivno legitimirana RH, dok je prema ZUS-u pasivno legitimirano javnopravno tijelo koje može ali i ne mora biti samostalna pravna osoba.

### 1.4. 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>15</sup> Pretpostavka je odlučivanja o zahtjevu za naknadu štete usvajanje glavnog tužbenog zahtjeva. Ukoliko upravni sud utvrdi da je tužbeni zahtjev osnovan, on

---

<sup>14</sup> ZOO u čl. 1067. kao pretpostavke za oslobađanje 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 se posljedice nisu mogle izbjeći ili otkloniti od strane odgovorne osobe. Stoga su pretpostavke za oslobađanje od odgovornosti za naknadu štete prema ZUS-u restriktivnije u odnosu na oslobađanje od odgovornosti za štetu od opasne stvari ili djelatnosti za koju ZOO propisuje izričito objektivni princip odgovornosti.

<sup>15</sup> V. čl. 3. ZUS-a.

će riješiti glavni zahtjev te odlučiti i o zahtjevu za naknadu štete. Ako upravni sud zbog prirode stvari nije u mogućnosti sam riješiti glavni zahtjev, poništiti će odluku javnopravnog tijela i predmet vratiti javnopravnom tijelu na ponovno odlučivanje te u tom slučaju neće odlučivati o zahtjevu za naknadu štete, s obzirom da još neće biti poznato je li odluka javnopravnog tijela zakonita. Međutim, mišljenja smo da bi upravni sud mogao iznimno odlučivati o zahtjevu za naknadu štete i u slučaju ocjene zakonitosti kada ne bi donosio odluku kao sud pune jurisdikcije, kao što je primjerice u slučaju propuštanja javnopravnog tijela da donese pojedinačnu odluku u zakonom propisanom roku.<sup>16</sup>

### **1.5. Šteta**

Šteta je daljnja pretpostavka odgovornosti za štetu jer u slučaju njezina nepostojanja, 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>17</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. Oštećenik je dužan dokazati visinu štete pa tako primjerice i izgublenu 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.

### **1.6. Uzročna veza**

Između štetne radnje i štete mora postojati uzročna veza te oštećenik 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 se, čak ako bi se i moglo reći kako postoji nepravilni i nezakoniti rad te šteta, ne može 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.

---

<sup>16</sup> Tzv. šutnja uprave.

<sup>17</sup> V. čl. 19. i 1046. ZOO-a.

## 1.7. Protupravnost

Zadnja je pretpostavka odgovornosti za štetu, prema čl. 59., st. 1. ZUS-a, postojanje protupravnosti, odnosno djelovanje javnopravnog tijela, postupanjem ili propuštanjem, 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 s ovom posebnom 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, odnosno utvrdio postojanje povrede u postupanju ili propuštanje, odnosno povrede u svezi s upravnim ugovorom.

### 1.7.1. 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 propuštanje 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 primijeni. Nepravilan rad stoga se može svesti na neopravdano neobavljanje ili neuredno obavljanje dužnosti, 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 biti riječ 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, ovisno o vrsti postupka.

### 1.7.2. 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, s obzirom na prirodu stvari, kod upravnog spora te odredbe čl. 59., st. 3. ZUS-a o mogućnosti oslobađanja od odgovornosti javnopravnog tijela, pozivanje na pogrešno pravno stajalište ili pravno mišljenje ne može biti razlogom oslobađanja od odgovornosti.

Državna i javna uprava postupaju prema načelima vertikalne nadređenosti, u sustavu u kojemu su niža upravna tijela dužna postupati u skladu s obvezatnim napucima višeg tijela, a unutar jednog upravnog tijela službenici postupaju po načelu subordinacije u odnosu na čelnika tijela. Državna tijela nastupaju s javnopravnog aspekta, odnosno kao *iure imperii*, i kada se ne radi o dvostranopravnom 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 je odluka Ustavnog suda RH,<sup>18</sup> koja se, uostalom, odnosi na rad državnih tijela i na primjenu čl. 13. ZSDU/93, primjenjiva i u odnosu na eventualni nezakoniti rad tijela državne uprave koji bi se odnosio i na pogrešnu primjenu prava i pogrešno pravno stajalište, što nikako nije primjenjivo u odnosu na rad sudaca. Ustav RH i Zakon o sudovima određuju da je sudbena vlast samostalna i neovisna,<sup>19</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>20</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.

## 2. SPOR O NAKNADI ŠTETE

### 2.1. Priroda spora o naknadi štete

Tužba u upravnom sporu obvezno mora sadržavati tužbeni zahtjev kojim se kao glavnim zahtjevom može zahtijevati: poništavanje ili oglašavanje ništavom

---

<sup>18</sup> V. *supra* bilj. 11.

<sup>19</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>20</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).

pojedinačne odluke, donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku, postupanje koje je tuženik sukladno propisima ili pojedinačnoj odluci obvezan izvršiti te oglašivanje ništetnim upravnog ugovora ili izvršavanje obveze iz upravnog ugovora.<sup>21</sup> Prema tome, cilj je sudske zaštite koja se pruža u upravnom sporu osiguranje zaštite prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela.<sup>22</sup>

Uz prvenstveno usmjerenje upravnog spora ka osiguranju naprijed navedenog cilja, moguće je da stranka koja traži sudsku zaštitu odnosno kontrolu rada uprave, pretrpi stanovitu štetu, zbog čega je zakonodavac tužitelju dao mogućnost zahtijevati od tuženika i naknadu štete. Razmatrajući pojam štete, Đerđa i Šikić navode kako se radi o šteti koja je za tužitelja nastala kao posljedica izvršenja nezakonite odluke,<sup>23</sup> a tako navodi i Borković, proučavajući ranije uređenje upravnoga spora.<sup>24</sup> Uz to, kako je naprijed navedeno, može se raditi i o šteti nastaloj propuštanjem javnopravnog tijela da o zahtjevu odluči u propisanom roku ili o šteti nastaloj nezakonitim odnosno nepravilnim postupanjem javnopravnog tijela ili pak o šteti nastaloj vezano uz upravne ugovore.

Zahtjev za naknadu štete u upravnom sporu ima značenje pridruženog zahtjeva, odnosno sporednog potraživanja koje se može isticati uz glavni zahtjev. Glavni zahtjevi su ZUS-om taksativno određeni<sup>25</sup> te se naknada štete može zahtijevati samo ako je u ovisnosti s predmetom upravnog spora, tj. s glavnim zahtjevom. Prema tome, spor o naknadi štete ima značenje akcesornog spora.<sup>26</sup>

Moglo bi se reći da se u suštini radi o objektivnoj kumulaciji tužbenih zahtjeva, iako se pravila o objektivnoj kumulaciji odnose na kumuliranje zahtjeva gdje je svaki za sebe glavni. Mogućnost isticanja više tužbenih zahtjeva protiv istog tuženika uvjetovana je razlozima ekonomičnosti i koncentracije postupka, racionalnog obavljanja procesnih radnji te mogućnosti rješavanja svih spornih odnosa u jednom postupku.<sup>27</sup> U slučaju da upravni sud odluči o zahtjevu za naknadu štete, o takvom zahtjevu neće se voditi građanska parnica pa iz tog razloga rješavanje takvog zahtjeva u upravnom sporu pogoduje ostvarivanju načela ekonomičnosti.<sup>28</sup>

Odlučivanje upravnog suda i o zahtjevu za naknadu štete po prirodi stvari vezano je uz spor pune jurisdikcije u kojemu sudac raspolaže širim ovlaštenjima

---

<sup>21</sup> Čl. 23., st. 1., t. 1. i čl. 22., st. 2. ZUS-a.

<sup>22</sup> Čl. 1., st. 1. ZUS-a.

<sup>23</sup> Đerđa, D., Šikić, M. (2012.). Komentar Zakona o upravnim sporovima. Zagreb: Novi informator. Str. 159.

<sup>24</sup> Borković, I. (1987.). Upravno pravo. Zagreb: Informator. Str. 446.

<sup>25</sup> Čl. 22., st. 2. ZUS-a.

<sup>26</sup> Đerđa, D., Šikić, M. *Op. cit.* Str. 159. Borković, I. Upravno pravo. *Op. cit.* Str. 446.

<sup>27</sup> Triva, S., Dika, M. (2004.). Građansko parnično procesno pravo. Zagreb: Narodne novine. Str. 420-421.

<sup>28</sup> Borković, I. Upravno pravo. *Op. cit.* Str. 446.



nego u sporu o zakonitosti akta.<sup>29</sup> Međutim, ostvarivanje zahtjeva za naknadu štete nije isključivo vezano uz spor pune jurisdikcije, već se takav zahtjev može podnijeti i u sporu koji se vodi radi ocjene zakonitosti pojedinačne odluke, pa će se u tom slučaju, uz spor o ocjeni zakonitosti pojedinačne odluke, voditi i ovaj drugi spor akcesorne prirode kao spor pune jurisdikcije.<sup>30</sup>

Ovdje se, vezano uz modalitete vođenja upravnog spora, ukazuje kako način vođenja upravnog spora (spor o ocjeni zakonitosti ili spor pune jurisdikcije) u sudskoj praksi ne treba poistovjećivati s odredbama ZUS-a kojima se propisuje predmet upravnoga spora.<sup>31</sup>

## 2.2. Stranke u sporu za naknadu štete

Legitimacija za podnošenje zahtjeva za naknadu štete dana je tužitelju, budući da ZUS izričito određuje kako takav zahtjev mora biti sadržan već u tužbi.<sup>32</sup>

Međutim, svojstvo stranke u upravnom sporu ima i zainteresirana osoba, koja je definirana kao svaka osoba kojoj bi poništavanje, izmjena ili donošenje pojedinačne odluke, postupanje ili propuštanje postupanja javnopravnoga tijela, odnosno sklapanje, raskid ili izvršavanje upravnog ugovora povrijedilo njezino pravo ili pravni interes.<sup>33</sup> Iz odredbi ZUS-a bi proizlazilo kako zainteresirana osoba u upravnom sporu ne bi bila ovlaštena zahtijevati naknadu štete, a taj su stav zauzeli i autori u sudskoj praksi prvostupanjskih upravnih sudova.<sup>34</sup> Moguće je, naime, i da zainteresirana osoba pretrpi stanovitu štetu izvršenjem nezakonite odluke (primjerice ako sud u povodu tužbe tužitelja nađe nezakonitom pojedinačnu odluku koja je zainteresiranoj osobi bila u korist i poništi takvu odluku), međutim, naknadu štete zbog nezakonite odluke javnopravnog tijela, zainteresirana osoba ovlaštena je ostvariti u parnici pred redovnim sudom.

---

<sup>29</sup> Britvić Vetma, B. (2011.). Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010. U: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991.) v. 32. Br. 1. Str. 381-405. Rijeka, 2011.

<sup>30</sup> Borković, I. Upravno pravo. *Op. cit.* Str. 446.

<sup>31</sup> Čl. 3. ZUS-a. Predmet upravnog spora jesu: 1. ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek; 2. ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek; 3. ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke odnosno da postupi prema propisu; 4. ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora. (2) Predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu (u daljnjem tekstu: opći akt).

<sup>32</sup> Čl. 23., st. 2. ZUS-a.

<sup>33</sup> Čl. 19., st. 1. ZUS-a.

<sup>34</sup> Zainteresirana osoba u upravnom sporu, članak 19. ZUS-a. Presuda Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-421/12 od 21. lipnja 2012.

U prilog stajalištu kako je samo tužitelj ovlašten zahtijevati naknadu štete u upravnom sporu, i odredba je ZUS-a prema kojoj će sud o zahtjevu za naknadu štete odlučiti u okviru tužbenoga zahtjeva.<sup>35</sup>

Pasivno legitimiran u ovom je slučaju uvijek tuženik jer, kao što je naprijed navedeno, radi se o sporednom potraživanju koje se po prirodi stvari zahtijeva od istog subjekta protiv kojega je usmjeren i tužbeni zahtjev. Tuženik je u upravnom sporu javnopravno tijelo koje je donijelo ili propustilo donijeti pojedinačnu odluku, postupilo ili propustilo postupiti, odnosno koje je stranka upravnog ugovora.<sup>36</sup> Ovakvo uređenje otvara pitanje prinudnog izvršenja odluke kojom se tuženik obvezuje nadoknaditi štetu, budući da javnopravno tijelo nije pravna osoba pa bi se prijedlogom za ovrhu eventualno mogla tražiti ovrha od RH, odnosno od jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave iako ovršni naslov neće glasiti na RH odnosno jedinicu lokalne i područne (regionalne) samouprave.

### 2.3. Odluka o zahtjevu za naknadu štete

O zahtjevu za naknadu štete sud odlučuje presudom. Tako je propisano kako sud o tužbenom zahtjevu koji se odnosi na glavnu stvar i sporedna traženja odlučuje presudom, što znači da odluka o naknadi štete treba biti sadržana u izreci presude. Cilj je ovakve odredbe da se u upravnom sporu stvar u potpunosti riješi u meritumu.<sup>37</sup> Pri tome se postavlja pitanje tumačenja odredbe čl. 59., stavka 2. ZUS-a kojim je, posebno vezano uz upravne ugovore, propisana obveza suda da odluči o naknadi štete. Je li takva obveza sadržana već unutar odredbe stavka 1. istoga članka ZUS-a ili nameće dužnost upravnom sudu da odluči o naknadi štete neovisno o zahtjevu tužitelja?

U tom slučaju, izreka presude sadržavat će dva dijela: prvi dio kojim se rješava glavni zahtjev (jedan od taksativno propisanih čl. 22., st. 2. ZUS-a) i drugi dio kojim se odlučuje o zahtjevu za naknadu štete i izriče koja šteta, od koga i na koji način treba biti nadoknađena.<sup>38</sup> Pri tome je sud ovlašten dosuditi naknadu svakog oblika štete: materijalne i nematerijalne, stvarne štete i izmakle koristi,<sup>39</sup> primjenjujući odgovarajuće odredbe ZOO-a.

Odredba prema kojoj i o naknadi štete treba odlučiti izrekom razumljiva je kad se o zahtjevu za naknadu štete meritorno odlučuje (ako se takav zahtjev odbija ili se šteta dosuđuje), međutim, može se postaviti pitanje je li o zahtjevu zainteresirane osobe za naknadu štete (koja, kako je naprijed navedeno, nije aktivno legitimirana za podnošenje takvog zahtjeva) također potrebno posebno odlučiti i je li takav zahtjev u tom slučaju rješenjem potrebno odbaciti, ili je dovoljno u obrazloženju

---

<sup>35</sup> Čl. 59., st. 1. ZUS-a.

<sup>36</sup> Čl. 18. ZUS-a.

<sup>37</sup> Đerđa, D., Šikić, M. *Op. cit.* Str. 246. Čl. 55. i čl. 60., st. 3. ZUS-a. Izreka sadržava odluku suda.

<sup>38</sup> Borković, I. *Upravno pravo. Op. cit.* Str. 447.

<sup>39</sup> Đerđa, D., Šikić, M. *Op. cit.* Str. 258.

presude, kojom se odlučuje o tužbenom zahtjevu, istaknuti kako zainteresirana osoba u upravnom sporu nije ovlaštena podnijeti zahtjev za naknadu štete.<sup>40</sup>

U odnosu na dosadašnje uređenje upravnog spora, odredba kojom se propisuje dužnost suda da odluči i o zahtjevu za naknadu štete gramatički je sada drukčije postavljena. Naime, u starom Zakonu o upravnim sporovima bilo je propisano kako je upravni sud ovlašten dosuditi naknadu štete samo u slučaju za tužitelja pozitivnog ishoda spora (ako je sud tužbu uvažio i poništio upravni akt) i pod uvjetom da su podaci postupka davali pouzdanu osnovu za to.<sup>41</sup>

Sada, gramatički promatrano, odluka upravnog suda o naknadi štete nije više formalno vezana samo uz usvajanje tužbenog zahtjeva,<sup>42</sup> međutim, osnovano je očekivati da će upravni sud štetu dosuditi samo u slučaju da usvoji tužbeni zahtjev i, primjerice, poništi osporavanu pojedinačnu odluku, jer u protivnom, ako je odluka zakonita, zakonito je i njezino izvršenje pa, prema tome, šteta nije nastupila.<sup>43</sup>

U ranijem uređenju bilo je nadalje propisano kako će u slučaju da upravni sud ne odluči o zahtjevu za naknadu štete, uputiti tužitelja da svoj zahtjev ostvaruje u parnici.<sup>44</sup> Sada je, međutim, izostala takva odredba. Ovo moguće iz razloga što bi iz odredbe čl. 59., st. 1. ZUS-a proizlazila obveza upravnog suda da odluči i o zahtjevu za naknadu štete („Sud će ... odlučiti i o naknadi štete ...“), iako se u obrazloženju konačnog prijedloga ZUS-a, u dijelu koji se odnosi na tu odredbu, navodi kako upravni sud „... može odlučiti i o naknadi štete ...“.<sup>45</sup>

Đerđa i Šikić navode kako uz pretpostavku da je sud usvojio tužbeni zahtjev, o zahtjevu za naknadu štete može odlučiti samo ako postoje svi dokazi da je šteta nastupila i ako je moguće utvrditi njezinu visinu. Ako to upravni sud ne može učiniti, trebalo bi tužitelja uputiti da taj imovinskopravni zahtjev ostvari u građanskoj parnici, jer ovdje je primarno riječ o građanskopravnom zahtjevu.<sup>46</sup>

Dakle, neovisno o nedostatku izričite odredbe ZUS-a kojom bi se određivala mogućnost upravnog suda da stranke uputi na ostvarivanje zahtjeva za naknadu štete u parnici pred redovnim sudom, moglo bi se zaključiti da takva mogućnost ipak postoji, budući da se u osnovi radi o građanskopravnom zahtjevu.

Ako bi upravni sud meritorno odlučio o zahtjevu za naknadu štete, tada takav zahtjev više ne bi bilo moguće ostvariti u parnici pred redovnim sudom.<sup>47</sup>

---

<sup>40</sup> O postupovnim pitanjima sud odlučuje rješenjem. Čl. 65., st. 1. ZUS-a.

<sup>41</sup> Čl. 42., st. 4. Zakona o upravnim sporovima. Narodne novine broj 53/91, 9/92 i 77/92 – dalje ZUS/91. Borković, I. Upravno pravo. *Op. cit.* Str. 447.

<sup>42</sup> Čl. 59., st. 1. i 3. ZUS-a.

<sup>43</sup> Tako i Đerđa, D., Šikić, M. *Op. cit.* Str. 159.

<sup>44</sup> Čl. 42., st. 4. ZUS/91.

<sup>45</sup> Obrazloženje Konačnog prijedloga ZUS-a sa 16. sjednice Hrvatskoga sabora. Mrežna stranica <http://www.sabor.hr>

<sup>46</sup> Đerđa, D., Šikić, M. *Op. cit.* Str. 259.

<sup>47</sup> Đerđa, D., Šikić, M. *Op. cit.* Str. 259.

## 2.4. Naknada štete u povodu nezakonitog općeg akta

U postupku ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud RH<sup>48</sup> ne odlučuje o eventualnom zahtjevu podnositelja za naknadu štete. Naime, da bi fizička ili pravna osoba, odnosno skupina osoba povezanih zajedničkim interesom, mogla uopće podnijeti zahtjev Visokom upravnom sudu za ocjenu zakonitosti općeg akta, nužno je da je podnositelju pojedinačnom odlukom utemeljenom na općem aktu došlo do povrede prava ili pravnog interesa.<sup>49</sup>

Prema tome, podnositelj zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta može istovremeno s tim zahtjevom podnijeti i upravnu tužbu kojom traži ocjenu zakonitosti pojedinačne odluke utemeljene na općem aktu i u tom sporu, kao tužitelj, bio bi ovlašten zahtijevati i naknadu štete. Ako to ne učini, naknadu štete mogao bi ostvariti u postupku pred redovnim sudom.

## 3. ZAKLJUČAK

Odgovornost za štetu, čija se naknada može ostvarivati u upravnom sporu, posebna je odgovornost javnopravnih tijela za nepravilan 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 je legitimiran za potraživanje naknade štete sporednim zahtjevom samo tužitelj, a pasivno je legitimirano javnopravno tijelo. Za postojanje odgovornosti potrebne su sve opće pretpostavke odgovornosti za štetu, ali i posebna pretpostavka da je upravni sud usvojio glavni zahtjev. Smatramo da se kod ove, posebne vrste odgovornosti, kao razlog oslobađanja odgovornosti ne može navoditi pogrešno pravno stajalište ili mišljenje javnopravnih tijela s obzirom na prirodu stvari, razloge za oslobađanje od odgovornosti navedene u ZUS-u i na sam ustroj i način odlučivanja javnopravnih tijela.

Zahtjev za naknadu štete u upravnom sporu ima značenje pridruženog zahtjeva, odnosno sporednog potraživanja koje se može isticati uz glavni zahtjev. Mogućnost isticanja i ovog tužbenog zahtjeva protiv istoga tuženika uvjetovana je razlozima ekonomičnosti i koncentracije postupka, racionalnog obavljanja procesnih radnji te mogućnosti da se u jednom postupku riješe svi sporni odnosi.

---

<sup>48</sup> Dalje: Visoki upravni sud.

<sup>49</sup> Čl. 83., st. 1. ZUS-a.

## LITERATURA

Derđa, D., Šikić, M. (2012.). Komentar Zakona o upravnim sporovima. Zagreb: Novi informator.

Borković, I. (1987.). Upravno pravo. Zagreb: Informator.

Triva, S., Dika, M. (2004.). Građansko parnično procesno pravo. Zagreb: Narodne novine.

Britvić Vetma, B. Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010. U: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (2011.) v. 32. Br. 1. Str. 381-405.

## CLAIMS FOR DAMAGES IN ADMINISTRATIVE DISPUTE RESOLUTION

This paper analyses the possibility of success in claims for damages as accessory demands in administrative dispute resolution. Substantive law presumptions for determining responsibility for loss due to illegal or incorrect activity of public legal bodies and the procedural legal aspect for fulfilling this demand are also presented.

**Key words:** *administrative dispute resolution, claims for damages, Croatia*