

Damir Jelušić, dipl. iur.\*

# Novo normativno rješenje pitanja državne odgovornosti za naknadu štete prouzročene u obavljanju poslova državne uprave

Novim je Zakonom o sustavu državne uprave, koji je na snagu stupio 18. srpnja 2019., a koji derogira Zakon o sustavu državne uprave, na nov način normirano pitanje odgovornosti Republike Hrvatske odnosno države za štetu koju pravnim subjektima, fizičkim i pravnim osobama u obavljanju poslova državne uprave prouzroči tijela državne uprave. Stoga ćemo u ovom stručnom radu, prvo, podsjetiti odnosno prikazati na koji je način pitanje ove vrste državne odgovornosti za naknadu štete bilo riješeno do sada i prezentirati novo rješenje. Potom ćemo, drugo, na primjerima iz relevantne judikature demonstrirati što se smatra nezakonitim i nepravilnim radom tijela državne uprave i zatim, treće, ponešto reći o kriteriju po kojem država odgovara za ovu vrstu štete. Konačno, četvrto, individualizirat ćemo pretpostavke čija je egzistentnost in cumulo potrebna za nastanak predmetne izvanugovorne obveze države spram oštećenika.

**Ključne riječi:** sustav državne uprave, odgovornost države za štetu, naknada štete, objektivna odgovornost, sudska praksa.

## 1. UVOD

Novim je Zakonom o sustavu državne uprave<sup>1</sup>, koji je na snagu stupio 18. srpnja 2019., a koji derogira Zakon o sustavu državne uprave<sup>2</sup>, na nov način normirano pitanje

\* Damir Jelušić, Odvjetničko društvo Vukić, Jelušić, Šulina, Stanković, Jurcan & Jabuka d.o.o., Rijeka.

<sup>1</sup> Zakon o sustavu državne uprave (Narodne novine, br. 66/19; dalje u tekstu: ZSDU).

<sup>2</sup> Zakon o sustavu državne uprave (Narodne novine, br. 150/11, 12/13, 93/16 i 104/16; dalje u tekstu: ZSDU/11).

odgovornosti Republike Hrvatske odnosno države za štetu koju pravnim subjektima, fizičkim i pravnim osobama u obavljanju poslova državne uprave prouzroči tijela državne uprave. Stoga ćemo u ovom stručnom radu, prvo, podsjetiti odnosno prikazati na koji je način pitanje ove vrste državne odgovornosti za naknadu štete bilo riješeno do sada i prezentirati novo rješenje. Potom ćemo, drugo, na primjerima iz relevantne judikature demonstrirati što se smatra nezakonitim i nepravilnim radom tijela državne uprave i zatim, treće, ponešto reći o kriteriju po kojem

država odgovara za ovu vrstu štete. Konačno, četvrto, individualizirat ćemo pretpostavke čija je egzistentnost *in cumulo* potrebna za nastanak predmetne izvanugovorne obveze države spram oštećenika.

## 2. DOSADAŠNJE NORMATIVNO RJEŠENJE

U dosadašnjem je normativnom okviru ovo pravno pitanje bilo riješeno na način da je derogirani ZSDU/11 propisivao da 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<sup>3</sup>. Novi, pak, ZSDU propisuje da štetu koja fizičkoj ili pravnoj osobi nastane nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova državne uprave nadoknađuje Republika Hrvatska<sup>4</sup>. Dakle, iz komparacije je citiranih zakonskih rješenja, bivšeg i sadašnjeg, a *prima vista* razvidno i bjelodano da je novim normativnim rješenjem državna odgovornost za ove vrste šteta prilično reducirana odnosno sužena. Jer do sada je država, osim za štetu koju su u obavljanju poslova države uprave svojim nepravilnim i nezakonitim radom prouzročila tijela državne uprave, na jednak način deliktno odgovarala za ovu vrstu šteta koju su u obavljanju povjerenih im poslova državne uprave nezakonitim i nepravilnim radom oštećenicima prouzročila tijela jedinica lokalne samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima. Dakle, drugim riječima kazano, *pro futuro* će za štetu koju nezakonitim i nepravilnim radom pravnim subjektima prouzroči tijela jedinica lokalne samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima navedeni pravni subjekti u svojstvima odgovornih osoba odgovarati sami. U tom kontekstu, moramo konstatirati činjenicu da novo normativno rješenje smatramo opravdanim, razumnim i logičnim. Naime, ni do sada nije bilo nijednog opravdanog, objektivnog i razumnog razloga zbog kojeg bi država odgovarala za štetu koju prouzroči navedene dvije skupine javnopravnih osoba, poglavito imajući u vidu da navedene javnopravne osobe imaju sasvim dovoljnu odnosno dostatnu imovinu iz koje oštećenik može namiriti štetu. Dakle, prema novom normativnom rješenju odgovorna osoba je država, a neposredni štetnici su tijela državne uprave odnosno još neposredniji štetnici su u njima zaposleni državni dužnosnici, državni službenici i državni namještenici. Nadalje, u ZSDU-u veoma precizno definirano koja su državna tijela tijela državne uprave pa sma-

tramo da oko tog pitanja u pravnoj praksi ne bi trebalo dolaziti do nikakvih prijevora. Jer, ZSDU-om je precizno i određeno normirano da su tijela državne uprave ministarstva i državne upravne organizacije<sup>5</sup>. Naravno, djelokrug je rada potonjih i dalje reguliran Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave<sup>6</sup>. Poslovi državne uprave su, pak, po novom provedba državne politike, neposredna provedba zakona, inspekcijski nadzor, upravni nadzor te drugi upravni i stručni poslovi kao i svaki posao koji je zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje povjeren određenoj pravnoj osobi te određen kao posao koji se obavlja kao javna ovlast<sup>7</sup>.

## 3. NEZAKONIT I NEPRAVILAN RAD TIJELA DRŽAVNE UPRAVE

ZSDU-om, baš kao i derogiranim, nije normiran sadržaj sintagmi nezakonit rad ili nepravilan rad tijela državne uprave, što smatramo značajnim i posve nepotrebnim normativnim propustom kako predlagatelja tako i zakonodavca jer je odgovor na to pitanje tijekom provedbe ZSDU/11 iznjedren u relevantnoj judikaturi. Primjerice: *... Naime, prema ovoj odredbi, štetu koja određenoj osobi nastane nezakonitim ili nepravilnim radom tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne samouprave i uprave, odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u na njih prenesenim poslovima državne uprave naknađuje Republika Hrvatska... nezakonit rad se očituje kao postupanje suprotno zakonu, drugom propisu ili općem aktu ili propuštanje primjene zakona, drugog propisa ili općeg akta, dok se nepravilan rad očituje kao činjenje ili nečinjenje suprotno uobičajenom ili propisanom načinu obavljanja djelatnosti.*<sup>8</sup>... Nadalje, u judikaturi je zauzeto još jedno pravno shvaćanje relevantno u kontekstu ove vrste odštetnopravne odgovornosti, a to je pravno shvaćanje da do deliktne odgovornosti za nezakonit i nepravilan rad tijela državne uprave dolazi samo u slučajevima ako je šteta od strane tih tijela prouzročena za vrijeme radnog vremena i u prostorima navedenih tijela, te od strane državnih dužnosnika, službenika i namještenika<sup>9</sup> koji su, u pravilu, neposredni štetnici. *Argumentum*

<sup>5</sup> Ibid., čl. 3.

<sup>6</sup> Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine, br. 93/16, 104/16, 116/18 i 127/19).

<sup>7</sup> Ibid., čl. 4. st. 2.

<sup>8</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-x 235/12-2, tako i Rev 1948/2010.

<sup>9</sup> Članom 3. Zakona o državnim službenicima (Narodne novine, br. 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 1/15, 138/15, 61/17 i 20/19, dalje: ZDS) definirano je koje se osobe zaposlene u državnim tijelima smatraju državnim službenicima, a koje namještenicima, a odredbom čl. 2. Zakona o obvezama i pravima dr-

<sup>3</sup> ZSDU/2011, čl. 14.

<sup>4</sup> ZSDU, čl. 14.

*a contrario*, država ne odgovara za štetu koju državni dužnosnici, službenici i namještenici pričinu izvan radnog vremena i prostora u kojima obavljaju povjerene im poslove. Primjerice: ... *Revizija tužitelja nije osnovana. Neosnovano se revizijom nastoji prikazati odgovornost tužene za protupravne postupke polaznika tečaja policijskih vježbenika u njihovo slobodno vrijeme. Kad je u postupku utvrđeno da se štetni događaj zbio u noćnim satima, dakle izvan vremena nastave, na javnom mjestu, dakle izvan prostora Policijske škole u V. i u slobodno vrijeme polaznika tečaja, onda se protupravno djelovanje polaznika tečaja, u iznijetim okolnostima, ne može smatrati nezakonitim i nepravilnim radom državnih tijela (čl. 13. Zakona o sustavu državne uprave – "Narodne novine", broj: 75/93), niti nezakonitim ili nepravilnim radom u vršenju službe zaposlenika u tijelima državne uprave, kako to propisuje odredba čl. 373. st. 2. Zakona o upravnom postupku ("Narodne novine", broj: 16/78, 50/78, 29/85, 48/85, 41/90 i 47/90). Neprijeporna činjenica da su polaznici policijskog tečaja fizički napali i ozlijedili tužitelja u svoje slobodno vrijeme, nakon nastave i izvan prostora škole, ne može se tumačiti protupravnim ili nezakonitim obavljanjem službe u tijelima državne uprave, niti kao nezakonit ili nepravilan rad državnog tijela (Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske). Stoga odbijanjem tužbenog zahtjeva usmjerenog na odštetnu odgovornost tužene Republike Hrvatske, kod koje su počinitelji štete bili zaposleni, nižestupanjski sudovi nisu pogrešno primijenili materijalno pravo<sup>10</sup>...*

## 4. KRITERIJ PO KOJEM ODGOVARA DRŽAVA

Sve do 2007. u relevantnoj je judikaturi, uključivo i onoj Vrhovnog suda, prevladavalo pravno shvaćanje da je, uz ine pretpostavke njezine odgovornosti za štetu, za odgovornost Republike Hrvatske u predmetnim slučajevima potrebna i egzistencija volje i pristanka da se nezakonitim i nepravilnim radom trećoj osobi pričinu šteta. Primjerice: ... *U ovom predmetu tužitelji temelje svoj zahtjev na tvrdnju da je vrijednost njihova zemljišta bila umanjena radnjom treće osobe, a da ta treća osoba nije bila spriječena u svojim bespravnim radnjama od strane službenika uprave i državne uprave. Zbog toga tužitelji smatraju da postoji propust tijela*

žavnih dužnosnika (Narodne novine, br. 101/98, 135/98, 105/99, 25/00, 73/00, 30/01, 59/01, 114/01, 153/02, 163/03, 16/04, 30/04, 121/05, 151/05, 141/06, 17/07, 34/07, 107/07, 60/08, 38/09, 150/11, 22/13, 102/14, 103/14, 03/15, 93/16, 44/17 i 66/19) koje sve osobe spadaju u krug potonjih.

<sup>10</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 1776/00-2.

*uprave i državne uprave za koji odgovaraju tuženici. Prema odredbi čl. 13. Zakona o sustavu državne uprave ("Narodne novine", broj 75/93 – dalje: ZSDU), koji se primjenjuje u ovom slučaju, štetu koja građaninu nastane nezakonitim i nepravilnim radom tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne samouprave i uprave odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u prenijetim im poslovima državne uprave naknađuje Republika Hrvatska. Dakle, da bi oštećenik mogao osnovano zahtijevati naknadu štete pretpostavke su da je riječ o obavljanju službe ili druge djelatnosti državnog tijela i da je šteta posljedica nezakonitog ili nepravilnog rada osobe ili tijela koje obavlja tu službu ili djelatnost. Pri tome valja istaknuti da se nezakonit rad očituje kao postupanje suprotno zakonu, drugom propisu ili općem aktu ili propuštanje da se zakon, drugi propis ili opći akt primijeni s voljom ili pristankom da se trećem 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 i interesi trećega<sup>11</sup>... Međutim, navedeno je pravno shvaćanje promijenjeno nakon što je Ustavni sud u jednoj svojoj odluci deklarirao pravno shvaćanje da u predmetnim slučajevima odštetnopravnu odgovornost Republike Hrvatske treba prosuđivati po načelu kauzaliteta: ... Ustavni sud utvrđuje da su navedena pravna stajališta redovnih sudova u cijelosti neprihvatljiva u dijelu u kojem se tumači da nema nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave ako nema "volje i pristanka državnih tijela da se time oštete prava i interesi trećega", odnosno "svjesnog postupanja suprotno zakonu s voljom da se nekome nanese šteta". Nadležni sudovi pogrešno smatraju, naime, da je za javnopravnu odgovornost Republike Hrvatske za štetu bitno postojanje volje ili pristanka da se nezakonitim ili nepravilnim radom oštete prava i interesi trećeg, odnosno da bez ispunjenja voljnog elementa nema ni nezakonitog, odnosno nepravilnog rada tijela državne uprave, kao prve pretpostavke odgovornosti države za štetu u smislu članka 13. Zakona o sustavu državne uprave. Ustavni sud u tom smislu ističe da je Zakonom o sustavu državne uprave ustanovljen sustav objektivne odgovornosti Republike Hrvatske za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne i javne uprave, koji se temelji na načelu uzročnosti (causa), a ne na načelu krivnje (culpe). Primarna i neposredna odgovornost države za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne i javne uprave poseban je izraz načela vladavine prava, jedne od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđene u*

<sup>11</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 521/02-2.

članku 3. Ustava<sup>12</sup>... Kod odgovornosti po načelu kauzaliteta odnosno uzročnosti odgovorna osoba, *in concreto* Republika Hrvatska, odgovara bez obzira na krivnju, primjerice kao u slučajevima kad je šteta nastala uporabom opasne stvari ili obavljanjem opasne djelatnosti<sup>13</sup>, pa na državi u parnici leži teret dokazivanja eventualne egzistencije nekog od ekskulpacijskih razloga na njezinoj strani, dakle dokazivanja činjenice da šteta potječe od nekog nepredvidivog uzroka koji se nalazio izvan stvari, a koji se nije mogao spriječiti, izbjeći ili otkloniti, odnosno više sile, ili da je šteta nastala isključivo radnjom oštećenika ili treće osobe koju ona nije mogla predvidjeti i čije posljedice nije mogla ni izbjeći ni otkloniti, a djelomično se može ekskulpirati ako dokaže da je oštećenik djelomično doprinio nastanku štete<sup>14</sup>. Primjerice: ... *Prema općim propisima obveznog prava o odgovornosti po načelu uzročnosti (čl. 173. i čl. 177. st. 1. i 2. ZOO-a) odgovornost za štetu postoji ako postoji uzročna veza između štetne radnje i štete, a štetnik, odnosno odgovorna osoba može se osloboditi od odgovornosti ako dokaže da šteta potječe od nekog uzroka koji se nalazi izvan stvari, a čije se djelovanje nije moglo predvidjeti ni izbjeći ni otkloniti, odnosno ako je šteta nastala isključivo radnjom oštećenika koju on nije mogao predvidjeti i čije posljedice nije mogao izbjeći ili otkloniti. U konkretnom slučaju je utvrđeno da je ozljeda tužitelja i nastala mu šteta uzrokovana povredom na radu, a tuženik nije dokazao da se ista dogodila iz razloga koji bi ga oslobađali odgovornosti što znači da je pravilan zaključak nižestupanijskih sudova da je tuženik u obvezi tužitelju naknaditi nastalu štetu proizišlu iz navedene povrede na radu<sup>15</sup>... Ili: ... Opći propisi obveznog prava su sadržani u odredbama Zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine", broj 53/91, 73/91, 3/94, 7/96, 112/99 – dalje: ZOO). Odredbama čl. 177. ZOO-a predviđena je mogućnost oslobođenja od odgovornosti za štetu kod odgovornosti po načelu objektivne odgovornosti kakav je u ovom predmetu slučaj. Prema odredbi čl. 177. st. 2. ZOO-a osoba koja odgovara po tom načelu oslobađa se od odgovornosti ako dokaže da je šteta nastala isključivo radnjom oštećenika, koju on nije mogao predvidjeti i čije posljedice nije mogao izbjeći ili otkloniti... Revident u reviziji prigovara da se u konkretnom slučaju radi o odgovornosti po načelu objektivne (kauzalne) odgovornosti što znači da se ove odgovornosti ne može osloboditi. Takvo stajalište revidenta je pogrešno. Naime, imajući u vidu sadržaj naprijed navedenih propisa ZZR-a i ZOO-a i u slučaju objektivne odgovornosti postoji moguć-*

*nost oslobođenja od te odgovornosti (čl. 177. ZOO-a). U konkretnom slučaju je do nastanka štetnog događaja došlo isključivo zbog ponašanja samog tužitelja prilikom predmetnog događaja, jer se samovoljno i nepotrebno našao na mjestu u dometu rada bagera, pa se tuženi oslobađa odgovornosti u smislu odredbe čl. 177. st. 2. ZOO-a. Zbog toga su nižestupanijski sudovi pravilno primijenili materijalno pravo kad su odbili predmetni tužbeni zahtjev, pa nije ostvaren niti revizijski razlog pogrešne primjene materijalnog prava<sup>16</sup>... Naposljetku u kontekstu državne odgovornosti po načelu kauzaliteta apostrofiramo da je u relevantnoj judikaturi pravno akceptirana teorija adekvatnog kauzaliteta po kojoj od mnoštva uzroka koji su mogli biti pravno odlučujući odlučujućim treba okarakterizirati samo onaj koji je neposrednim i direktnim uzrokom nekom štetnog događaja i bez kojeg se isti ne bi ni zbilo. Primjerice: ... Jedna od osnovnih pretpostavki odgovornosti za štetu je uzročna veza između štetne radnje i štete. Po prirodi stvari šteta je posljedica više uzroka, ali od više uzroka treba odabrati onaj koji je pravno odlučujući. S obzirom da propisi ne daju neposredan odgovor na pitanje pravno relevantne uzročne veze, u praksi je prevladala teorija adekvatne uzročnosti prema kojoj se od mnogih okolnosti koje su u vezi s nastankom štete uzrokom smatra samo ona koja po redovnom tijeku stvari dovodi do takve posljedice<sup>17</sup>... Ili: ... Uzročnost kao pretpostavka odgovornosti za štetu jeste veza između štetne radnje kao uzroka i nastale štete kao posljedice. Od više mogućih uzroka koji mogu biti u bližoj ili daljnjoj vezi s nastalom štetom uzima se u obzir onaj koji je pravno relevantan jer je adekvatan i tipičan. Tipičan je onaj uzrok koji redovno dovodi do određene štete, za koji životno iskustvo pokazuje da uzrokuje određene štetne posljedice. Isključuju se svi događaji koji su na određeni način ušli u kompleks uzroka koji su prethodili šteti, ali nisu tipični za nastanak takve štete<sup>18</sup>...*

## 5. MATERIJALNOPRAVNE PRETPOSTAVKE IN CUMULO POTREBNE ZA ODŠTETNOPRAVNU DRŽAVNU ODGOVORNOST

Za postanak odnosno nastanak obveznopravnoga izvanugovornog odnosa odgovornosti za štetu potrebna je u svakom konkretnom slučaju, *nota bene* kumulativno, egzistencija pretpostavaka za tu odgovornost. Prva je od

<sup>12</sup> Ustavni sud Republike Hrvatske, broj U-III-2314/2006.

<sup>13</sup> Zakon o obveznim odnosima (Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18), čl. 1045. st. 3. i 4., čl. 1063. i 1064.

<sup>14</sup> Ibid., čl. 1067.

<sup>15</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Revr 299/08-2.

<sup>16</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 2679/1999-2.

<sup>17</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Revr 649/2004-2.

<sup>18</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-x 266/09-2.

tih potrebnih pretpostavki, kod ove vrste šteta, nezakonit i/ili nepravilan rad tijela državne uprave, druga pretrpljena imovinska i/ili neimovinska šteta, a treća neposredni, kontinuirani i pravnorelevantni kauzalni neksus odnosno uzročno posljedična veza između nezakonitog i/ili nepravilnog rada tijela državne uprave i pričinjene odnosno pretrpljene štete. Navedeno je pravno shvaćanje akceptirano u relevantnoj judikaturi: 1. ... *Ustavni sud smatra da je člankom 14. ZoSDU-a:150/11-104/16 propisana objektivna odgovornost države za štetu počinjenu nezakonitim ili nepravilnim radom tijela državne uprave, tj. jednako kao što je bila propisana člankom 13. ZoSDUa:75/93-79/07. Ocjena je Ustavnog suda da za postojanje odgovornosti države za štetu u smislu članka 13. ZoSDU-a:75/93-79/07 i u smislu članka 14. ZoSDU-a:150/11-104/16 trebaju biti kumulativno ispunjene tri pravne pretpostavke: – prvo, nezakoniti ili nepravilan rad tijela državne uprave, – drugo, postojanje štete, i treće, uzročna veza između nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave i nastanka štete*<sup>19</sup>... 2. ... *U primjeni odredbe čl. 13. mjerodavnog ZSDU za postojanje odgovornosti države trebaju biti kumulativno ispunjene tri pretpostavke: 1. nezakoniti ili nepravilni rad tijela državne uprave, 2. postojanje štete koja je nastala tužitelju, 3. uzročna veza između nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave i nastale štete, pri čemu je bitno da je nastala šteta neposredna posljedica nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave, tj. da šteta ne bi nastala da takvog rada nije bilo*<sup>20</sup>... Zaključno, judikatura je iznjedrila i odgovor na pitanje kakav mora biti kauzalni neksus da bi se smatrao pravnorelevantnim: ... *Pravno relevantna uzročna veza je ona koja po redovitom i naravnom tijeku stvari dovodi do takve posljedice, ali se o takvoj uzročnosti ne može govoriti kada je štetna radnja dovela do neke posljedice (štete) zahvaljujući nekim specifičnim i neredovitim okolnostima*<sup>21</sup>... Ili: ... *Pitanje, koje u okviru revizijskog razloga bitne povrede odredaba parničnog postupka iz čl. 354. st. 2. t. 11. i čl. 354. st. 1. u vezi s čl. 368. st. 1. ZPP postavlja revident je pitanje postojanja uzročne veze ili kauzalnog neksusa između štetne radnje i štete. Riječ je o materijalnom pitanju iz čl. 154.*

<sup>19</sup> Ustavni sud Republike Hrvatske broj U-II-3198/2016.

<sup>20</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Revr 1726/12-3.

<sup>21</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 853/1993-2.

*i čl. 173. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, br. 53/91, 73/91, 3/94, 7/96, 112/99 i 88/01 – dalje: ZOO), a iz kojih slijedi da štetu treba naknaditi onaj tko ju je uzrokovao. Kako po prirodi stvari šteta najčešće nastaje zbog mnoštva uzroka, jedna od materijalno-pravnih pretpostavki odgovornosti za štetu jest postojanje pravno relevantne uzročne veze između štetne radnje i štete u kom pravcu propisi o odgovornosti ne daju kriterije, već je to prepušteno sudskoj praksi i pravnoj znanosti. Polazeći nadalje od toga da su na osnovu iste procesne građe, odnosno ocjene dokaza i rezultata cijelog postupka oba suda u postupku koji je prethodio reviziji jednako zaključili da u konkretnom slučaju nema pravno relevantne uzročne veze između dvaju tužbom obuhvaćenih štetnih događaja kao ozljeda na radu (iz 1991. i 1992.) i nastale štete, u obrazloženju tih presuda u pogledu postojanja razloga o odlučnim činjenicama nema razlike koja bi dovela u sumnju pravilnost i zakonitost kako drugostupanjske, a tako i prvostupanjske presude*<sup>22</sup>...

## 6. ZAKLJUČAK

Novim je ZSDU-om značajno reducirana odnosno sužena državna izvanugovorna obveznopravna odgovornost za štetu koju oštećenima, pravnim subjektima, svojim nezakonitim i nepravilnim radom pričinje tijela državne uprave odnosno u njima zaposleni neposredni štetnici, a to su državni dužnosnici, državni službenici i državni namještenici. Reducirana odnosno sužena zbog činjenice da država ubuduće, za razliku od dosadašnjih normativnih rješenja, neće odgovarati i za štetu koju pričinje tijela jedinica lokalne samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima nezakonitim i nepravilnim radom obavljajući povjerene im poslove državne uprave. Država odgovara po načelu kauzaliteta, bez obzira na krivnju, a na oštećeniku u procesnom svojstvu tužitelja leži teret dokazivanja triju kumulativno potrebnih pretpostavki za državnu deliktanu odgovornost – nezakonitog i nepravilnog rada tijela državne uprave, pretrpljene štete i kauzalnog neksusa između nezakonitog i nepravilnog rada tijela državne uprave i pričinjene odnosno pretrpljene štete.

<sup>22</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 847/07-2.

# Summary

## THE NEW NORMATIVE SOLUTION TO THE QUESTION OF STATE LIABILITY FOR DAMAGES FROM PERFORMING STATE ADMINISTRATION WORK

With the new Act on the State Administration System that entered into force on 18 July 2019 and which derogates the previous Act on the State Administration System the question of liability of the Republic of Croatia i.e. liability of the state for damages caused to legal entities, natural persons and legal persons in performing state administration works by state administration bodies is regulated. That is why in this paper we shall first and foremost bring to attention i.e. portray the way in which this type of state liability for compensation for damages was regulated until recently and present the new solution. Second, using examples from the recent judicature we shall demonstrate what is considered illegal and irregular work of state administration bodies and, third, examine the criteria under which the state is liable for such damages. Finally, we shall individualize the assumptions which are necessary in cumulo for the occurrence of such non-contractual obligation of the state towards the damaged party.

**Keywords:** state administration system, state liability for damages, compensation for damages, objective liability, case-law.