

# Odgovornost države za štetu kao ostvarenje načela odgovornosti uprave

---

**Demark, Armando**

*Source / Izvornik:* **Zbornik radova "13. Međunarodna konferencija Razvoj javne uprave", 2023, 70 - 82**

**Conference paper / Rad u zborniku**

*Publication status / Verzija rada:* **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:321780>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-06-26**

**PRAVNI**

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci  
University of Rijeka

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)  
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

**uniri** DIGITALNA  
KNJIŽNICA

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

**ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ŠTETU KAO OSTVARENJE NAČELA  
ODGOVORNOSTI UPRAVE**

**THE LIABILITY OF THE STATE FOR DAMAGE AS A REALIZATION OF THE  
PRINCIPLE OF ACCOUNTABILITY OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**dr. sc. socio. Armando Demark**  
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci  
e-mail: [ademark@pravri.uniri.hr](mailto:ademark@pravri.uniri.hr)

**Sažetak**

Uz načelo zakonitosti i načelo pogrešivosti uprave, načelo odgovornosti uprave jedno je od triju općih načela kojima je javna uprava vezana. Ovo se načelo razvija u smjeru političke odgovornosti, kazneno-stegovne odgovornosti te materijalne odgovornosti. Zakon o sustavu državne uprave kao opći propis utvrđuje odgovornost države za štetu prouzročenu nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova državne uprave. Međutim, ta je odgovornost određena i nekolicinom posebnih zakona. Predmet ovog rada je pravnoteorijsko razmatranje uređenja protupravnosti štetne radnje navedenim zakonima, što za posljedicu može imati nesigurnost oštećenika u pogledu činjenica koje mora dokazivati u postupku radi naknade takve štete. Prvi dio rada stoga je usmjeren na analizu pravne prirode te odgovornosti u suvremenom hrvatskom pravnom poretku. Drugi se dio rada bavi analizom te odgovornosti u kontekstu posebnih zakona kojima je uređena iz aspekta pravne znanosti i recentne sudske prakse. U zaključku se iznose *de lege ferenda* prijedlozi za unaprjeđenje normativnog uređenja te odgovornosti.

**Ključne riječi:** *načelo odgovornosti, materijalna odgovornost, odgovornost države za štetu, postupanje uprave.*

**Abstract**

The principle of accountability of administration is one of the three general public administration principles. It is developed in the directions of political accountability, penal-disciplinary accountability and material accountability. The State administration system act as a general act provides for the liability of the state for damage caused by unlawful or irregular performance of state administration duties. This material accountability is also regulated by a multitude of special acts. This paper's object is the analysis of these special acts, due to the fact that several such acts only recently entered into force and consequently have not been an object of analysis by legal scholarship. Furthermore, the normative determination of the tortious act's unlawfulness differs from one act to another, which may result in injured persons' uncertainty with regard to the facts they must prove in the proceeding for compensation of such damage. Therefore, the first part of the paper deals with the analysis of the legal character of this accountability in the Croatian legal system. Its second part is focused on the analysis of the subject accountability in the context of special acts by which it is regulated from the standpoint of legal theory and recent case law. *De lege ferenda* proposals for improvement of the normative regulation of the accountability of public administration are discussed in the conclusion.

**Keywords:** *the principle of accountability, material accountability, liability of the state for damage, performance of state administration duties.*

## 1. UVOD

Načelo odgovornosti uprave, kao jedno od triju načela sustava pravne vezanosti uprave, razvija se u tri glavna smjera: smjeru političke odgovornosti, kazneno-stegovne odgovornosti i materijalne odgovornosti (Pusić, 1997:125). Materijalna odgovornost uprave očituje se kao odgovornost za štetu koja je građaninu prouzročena nezakonitim djelovanjem ili odlukom uprave (Koprić i suradnici, 2014:71). Nastanak navedenog horizontalnog smjera odgovornosti u određenom je dijelu posljedica suvremene paradigme javne uprave prema kojoj se građanin nalazi u ravnopravnom položaju u odnosu prema upravi. Naime, građani se danas smatraju korisnicima usluga upravnih resora i javnih službi, za razliku od vremena apsolutističkih monarhija kada se stanovništvo u odnosu na upravu kao instrument vlasti nalazilo u ulozi podanika (Antić, 2019:34). Drugačije rečeno, u moderno doba za državu pravni poredak ne predstavlja tek skup ovlaštenja, nego joj namiče i pravne obveze, što je od najvećeg političkog značaja s obzirom na razvoj ljudskih prava građana. Dakle, materijalna odgovornost uprave posljedica je prava građana na uživanje javne službe, odnosno njihovog pravnog zahtjeva pravilnog rada javne službe (Krbek, 1954:156).

Protekom vremena, ta odgovornost postaje sve stroža. Tridesetih godina dvadesetog stoljeća, službenik je bio osobno odgovoran za štetu prouzročenu obavljanjem službe, a država supsidijarno odgovorna kada oštećenik nije naknadu mogao steći neposrednog od službenika (Blagojević i Radonić, 2012:140). Ustav FNRJ nije sasvim jasno propisivao hoće li prioritet imati izravna odgovornost države ili službenika, već je zakonodavcu bilo prepušteno da propiše detaljnije uređenje za pojedine kategorije službenika.<sup>1</sup> Ustavom SFRJ iz 1974. godine odgovornost države postala je pravilom, dok je osobna odgovornost službenika svedena na iznimke.<sup>2</sup> Nakon neovisnosti i osamostaljenja Republike Hrvatske, nije nastavljena ustavna regulacija materijalne odgovornosti uprave. Pojedini autori ocjenjuju kako je time taj institut oslabljen, budući da je njegovo uređenje prebačeno na zakonsku razinu (Malenica, 2014:326). Materijalna odgovornost uprave danas je u prvom redu uređena Zakonom o sustavu državne uprave,<sup>3</sup> dok je tijekom posljednjih tridesetak godina donesen niz posebnih propisa kojima je uređena odštetna odgovornost države za rad njezinih pojedinih tijela. Upravo je pravna priroda materijalne odgovornosti uprave te analiza uređenja te odgovornosti ZSDU-om i navedenim posebnim zakonima predmet ovog rada.

<sup>1</sup> Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, Službeni list FNRJ br. 10/46, čl. 41.: „Građani imaju, pod zakonskim uslovima, pravo da zahtevaju od države i službenih lica naknadu štete koja im je učinjena nezakonitim i nepravilnim vršenjem službe.“

<sup>2</sup> Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list SFRJ br. 9/74, čl. 199.: „Svako ima pravo na naknadu štete koju mu, u vezi s vršenjem službe ili druge delatnosti državnog organa, odnosno organizacije koja vrši poslove od javnog interesa, pričinili svojim nezakonitim ili nepravilnim radom lice ili organ koji vrši tu službu ili delatnost. Štetu je dužna naknaditi društveno-politička zajednica odnosno organizacija u kojoj se vrši služba ili delatnost. Oštećeni ima pravo da, pod uslovima određenim zakonom, zahteva naknadu neposredno od lica koje je štetu pričinilo.“

<sup>3</sup> Zakon o sustavu državne uprave, NN br. 66/19 (u daljnjem tekstu: ZSDU).

## 2. PRAVNA PRIRODA MATERIJALNE ODGOVORNOSTI UPRAVE

Nastavno na razmatranja iznesena u uvodu, kada je riječ o materijalnoj odgovornosti uprave, pod navedenim se pojmom podrazumijeva odgovornost države za štetu koju prouzroče njezina tijela. U Ustavu Republike Hrvatske<sup>4</sup> nije moguće pronaći eksplicitnu odredbu koja se općenito odnosi na tu odgovornost.<sup>5</sup> Temeljno pravilo materijalne odgovornosti uprave, odnosno odgovornosti države za štetu koju prouzroče njezina uprava, pronalazimo u čl. 14. ZSDU koji propisuje: „Štetu koja fizičkoj ili pravnoj osobi nastane nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova državne uprave nadoknađuje Republika Hrvatska.“<sup>6</sup> Zakonom o sustavu državne uprave iz 2011.,<sup>7</sup> odnosno iz 1993. godine,<sup>8</sup> bilo je propisano kako „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>9</sup> U aktualnom ZSDU-u, moguće je primijetiti kako je zakonodavac izbjegao navođenje tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave. U obrazloženju Konačnog prijedloga ZSDU-a, istaknuto je kako se navedenom promjenom odgovornost za štetu prouzročenu obavljanjem povjerenih poslova državne uprave jasno odvaja od odgovornosti za štetu koja nastane u redovitom poslovanju pravne osobe s javnim ovlastima ili u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.<sup>10</sup> Naime, ta je odgovornost čl. 35. sadašnjeg ZSDU-a prebačena s Republike Hrvatske na izvršno tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave, odnosno na odgovornu osobu u pravnoj osobi s javnim ovlastima, koji odgovaraju za zakonito i pravilno obavljanje povjerenih poslova državne uprave.<sup>11</sup> U važećoj odredbi izostaje i riječ „tijela“ ispred državne uprave, stoga se sad odgovornost Republike Hrvatske potencijalno javlja čim dođe do nezakonitog ili nepravilnog obavljanja poslova državne uprave. Kako je čl. 4. st. 1. ZSDU-a propisano da se

<sup>4</sup> Ustav Republike Hrvatske, NN br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14 (u daljnjem tekstu: URH)

<sup>5</sup> Ipak, prema čl. 25. st. 4. URH, svatko tko je bio nezakonito lišen slobode ili osuđen ima, u skladu sa zakonom, pravo na odštetu i javnu ispriku. Radi se o institutu neopravdane osude i neutemeljenog uhićenja ili pritvaranja kao posebnoj osnovi odgovornosti države za štetu istraživanje kojeg prelazi okvire ovog rada, stoga detaljniju razradu vidi u: Ljubanović, 2019. U literaturi je moguće primijetiti stajalište kako je odgovornost države materijalizirani odraz pravnog postulata iz čl. 5. st. 2. URH prema kojem je svatko obavezan držati se Ustava i prava te poštivati pravni poredak Republike Hrvatske. Ukoliko državna tijela i službenici ne poštuju Ustav, pravo i pravni poredak države, kao posljedica se javlja odgovornost Republike Hrvatske za štetu (Crnić, 2010:16). Ta odgovornost je i poseban izraz načela vladavine prava koja je prema čl. 3. URH utvrđena najvišom vrednotom hrvatskog ustavnog poretka i temeljem za tumačenje Ustava, a moguće ju je izvesti i iz načela jednakosti sadržanog u čl. 14. st. 2. URH temeljem kojeg su svi pred zakonom jednaki.

<sup>6</sup> ZSDU, čl. 14.

<sup>7</sup> Zakon o sustavu državne uprave, NN br. 150/11, 12/13, 93/16, 104/16, 66/19 (u daljnjem tekstu ZSDU/11).

<sup>8</sup> Zakon o sustavu državne uprave, NN br. 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 199/03, 79/07, 150/11 (u daljnjem tekstu: ZSDU/93).

<sup>9</sup> ZSDU/11, čl. 14. Identična je odredba čl. 13. ZSDU/93.

<sup>10</sup> Konačni prijedlog Zakona o sustavu državne uprave, 28. ožujka 2019., dostupno na: [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-03-28/155001/PZ\\_617.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-03-28/155001/PZ_617.pdf) (posjećeno 27.3.2023.)

<sup>11</sup> ZSDU, čl. 35.

za obavljanje poslova državne uprave ustrojavaju tijela državne uprave, na prvi pogled nije sasvim jasno zbog čega se zakonodavac odlučio na spomenutu izmjenu. Ipak, poslovi državne uprave definirani su čl. 3. ZSDU-a i obuhvaćaju provedbu državne politike, neposrednu provedbu zakona, inspekcijski nadzor, upravni nadzor te druge upravne i stručne poslove, odnosno šire, 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>12</sup> Time se, prema stajalištu zakonodavca, čini jasno razlikovanje između obavljanja poslova državne uprave koji uvijek predstavljaju javnu ovlast, odnosno poslova koji se obavljaju u ime države i njenim autoritetom, od obavljanja javne službe koja nema uvijek nužno karakter javne ovlasti.<sup>13</sup>

Prema stajalištu pojedinih autora, čl. 14. ZSDU-a propisana je specifična odgovornost države po osnovi koje su svi pravni subjekti zaštićeni od rizika šteta koje država može prouzročiti radom svojih tijela odnosno službenika koji tumače i provode volju države. Iako je njegova primarna svrha popravljavanje štete oštećenima, taj institut je istovremeno i oblik kontrole službenika odnosno uprave u cjelini, koji omogućava državi spoznaje o načinu i kvaliteti rada uprave (Čuveljak, 2001:127-128). U vezi s navedenim, može se primijetiti kako je odgovornost države za štetu propisana čl. 14. ZSDU institut uslijed kojeg se, neposrednije nego igdje drugdje, susreću pravila javnog odnosno upravnog prava te privatnog odnosno građanskog prava. Javna vlast u interesu društva kao cjeline mora funkcionirati nesmetano, a istovremeno u svakom slučaju mora doći do adekvatne primjene načela *neminem laedere* koje zahtijeva naknadu svake štete koja je rezultat protupravnog ponašanja (Petrić, 2002:87). Posljedično, pitanje hoće li u slučajevima materijalne odgovornosti uprave prioritet u primjeni imati pravila građanskog ili pravila upravnog prava različito se rješava od države do države. Dok je primjerice u Francuskoj odgovornost države za štetu koju prouzroče njezina tijela uređena primarno pravilima upravnog prava (Fairgrieve i Lichere, 2016:156), u Republici Hrvatskoj naglasak se stavlja na primjenu općih propisa građanskog prava o izvanugovornoj odgovornosti za štetu koja su sadržana u Zakonu o obveznim odnosima.<sup>14</sup> Nastavno na navedeno, pravna je znanost dodatno razradila pravnu prirodu ove odgovornosti te zaključila kako je na općoj razini riječ o odgovornosti pravne osobe za štetu koju prouzroči njezino tijelo,<sup>15</sup> a ne odgovornosti poslodavca za štetu koju prouzroče njegovi zaposlenici u radu ili u svezi s radom.<sup>16</sup> Primarni razlog tomu nalazi se u činjenici što ZOO ne propisuje pravo oštećenika da u pojedinim slučajevima zahtijeva naknadu štete izravno od službenika koji ju je prouzročio, kao što je to slučaj s odgovornošću poslodavca. Također, u čl. 1062. st. 1., ZOO ne predviđa mogućnost ekskulpacije pravne osobe za štetu koju počinu njezino tijelo, a to čini kod odgovornosti poslodavca u čl. 1061. st. 1 (Petrić: 2002:103-104).

<sup>12</sup> ZSDU, čl. 3.

<sup>13</sup> Konačni prijedlog Zakona o sustavu državne uprave, 28. ožujka 2019., dostupno na: [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-03-28/155001/PZ\\_617.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-03-28/155001/PZ_617.pdf) (posjećeno 27.3.2023.)

<sup>14</sup> Zakon o obveznim odnosima, NN br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18 (u daljnjem tekstu: ZOO).

<sup>15</sup> ZOO, čl. 1062. st. 1. "Pravna osoba odgovara za štetu koju njezino tijelo prouzroči trećoj osobi u obavljanju ili u vezi s obavljanjem svojih funkcija."

<sup>16</sup> ZOO, čl. 1061. st. 1.: "Za štetu koju zaposlenik u radu ili u svezi s radom prouzroči trećoj osobi odgovara poslodavac kod kojega je radnik radio u trenutku prouzročenja štete, osim ako dokaže da su postojali razlozi koji isključuju odgovornost zaposlenika."

Nadalje, volja ili pristanak onoga tko obavlja poslove državne uprave da prouzroči štetu, dugi je niz godina bila konstitutivna pretpostavka odgovornosti države za tako prouzročenu štetu. Ključni trenutak promjene interpretacije toga instituta uslijedio 2007. godine, donošenjem odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: USRH) br. U-III-2314/2006. U navedenom je predmetu USRH utvrdio kako je ZSDU-om ustanovljen sustav objektivne odgovornosti Republike Hrvatske za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave koji se temelji na načelu uzročnosti, a ne na načelu krivnje. Pretpostavke odgovornosti države za takvu štetu su, prema stajalištu USRH-a, nezakonit ili nepravilan rad tijela državne uprave, šteta te uzročna veza između nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave i prouzročene štete.<sup>17</sup> Pojedini su autori upućivali kritike predmetnoj odluci, ističući njezin praktičan značaj, ali istovremeno zaključujući kako u odluci izostaje dostatno obrazloženje njezine bitne teze – isključive objektivne odgovornosti države za nezakonit ili nepravilan rad njezinih tijela. Isticano je kako je iznesenim shvaćanjem USRH preuzeo ulogu zakonodavca koji je objektivnu odgovornost za štetu izričito propisao tamo gdje ju je htio ustanoviti,<sup>18</sup> budući da je taj oblik odgovornosti iznimka, a subjektivna odgovornost pravilo (Crnić, 2010:26). Moguće je složiti se sa stajalištem da je navedena odluka u tom pogledu mogla i morala biti detaljnije obrazložena, međutim tvrdnja prema kojoj je zakonodavac namjeravao propiasti subjektivnu odgovornost za sve slučajeve za koje nije izričito propisana objektivna odgovornost ne rezultira ispunjenjem svrhe pravne norme čl. 14. ZSDU, koja podrazumijeva naknadu štete prouzročenu nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova državne uprave. S navedenim u vezi, dominantan je stav pravne znanosti kako razvoj instituta odgovornosti države za štetu prouzročenu od strane državne uprave ide u smjeru njezine objektivizacije. Krivnja je kao pojam koji označava odnos štetnika prema štetnoj radnji i šteti izbugila izvornu funkciju, već se u prvom planu nameće nužnost popravljivanja štete oštećenicima. Stoga teorija ocjenjuje kako ova odgovornost prema sadašnjem stanju stvari ne može biti strogo podvedena pod neki od dvaju navedenih oblika odgovornosti, prvenstveno zbog prirode poslova državne uprave. Naime, pojedinci se mogu suzdržavati od poduzimanja opasnih djelatnosti ili vlasništva opasnih stvari kako bi unaprijed izbjegli objektivnu odgovornost, ali država to *a priori* ne može činiti. Naglasak bi, prilikom razmatranja je li u pojedinom slučaju bilo nezakonitosti ili nepravilnosti u obavljanju poslova državne uprave, trebalo stavljati na druge kriterije, poput (ne)postojanja stupnja diskrecije koje je službenik imao u konkretnom slučaju (Bukovac Puvača i Žunić Kovačević, 2011:293).

Nakon donošenja navedene odluke USRH-a, hrvatski sudovi promijenili su dotadašnju praksu te volju ili pristanak za prouzročenjem štete više ne smatraju pretpostavkom odgovornosti za ovu štetu. Vrhovni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: VSRH) zauzeo je stajalište kako nema mjesta razmišljanju od kakvog je značaja činjenica što ZSDU ne naglašava izričito da je odgovornost Republike Hrvatske za štetu po čl. 14. objektivna te da se mora prihvatiti da je riječ upravo o takvom obliku odgovornosti države za štetu prouzročenu nezakonitim ili nepravilnim radom obavljanja poslova državne uprave.<sup>19</sup> Takvo je shvaćanje na tragu pravne

---

<sup>17</sup> USRH, odluka U-III-2314/2006 od 21. veljače 2007.

<sup>18</sup> Primjerice, čl. 9. st. 1. Zakona o zemljišnim knjigama (NN br. 63/19, 128/22) propisuje: “*Republika Hrvatska objektivno odgovara za štetu prouzročenu pogreškama u vođenju zemljišnih knjiga.*”

<sup>19</sup> VSRH, presuda Rev 1954/2011-2 od 3. lipnja 2015.

interpretacije instituta odgovornosti države za štetu koju povredom prava Europske unije prouzroče tijela države članice. U spojenim predmetima *Brasserie du Pêcheur* i *Factortame*, Sud Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU) utvrdio je tri pretpostavke te odgovornosti koje se primjenjuju i u današnjim postupcima radi naknade tako prouzročene štete. Povrijeđeno pravno pravilo mora imati za cilj dodjelu prava pojedincima, povreda mora biti dovoljno ozbiljna te mora postojati izravna uzročna veza između povrede obveze države i prouzročene štete.<sup>20</sup> Iako Sud EU nikada nije definirao pojam dovoljno ozbiljne povrede, u naknadnim je predmetima iznio dodatne kriterije kojima se može procjenjivati ispunjenost navedene pretpostavke u konkretnom slučaju, ovisno o tijelu koje je navodno prouzročilo štetu.<sup>21</sup>

### 3. PROTUPRAVNOST ŠTETNE RADNJE KAO POSEBNA PRETPOSTAVKA ODGOVORNOSTI DRŽAVE ZA ŠTETU PREMA ZAKONU O SUSTAVU DRŽAVNE UPRAVE I PREMA POSEBNIM ZAKONIMA

Rasprava o materijalnoj odgovornosti uprave ne bi bila sveobuhvatna kada se, uz odgovornost države za štetu kako je uređena ZSDU-om, ne bi dotakla i odgovornosti države za štetu koju počine pojedina njezina druga tijela, a koja se ne mogu striktno obuhvatiti pojmom tijela državne uprave. Predmet analize stoga je potrebno proširiti i na javnu upravu u širem smislu riječi, polazeći od organizacijskog pojma uprave koji podrazumijeva skup organa s autoritetom vlasti koji izvršavaju državne zadaće od općeg interesa (Blažević, 2019:13). Navedeno proširenje objekta razmatranja smisleno je uzimajući u obzir i činjenicu da je država odgovorna za zakonito i pravilan rad odnosno obavljanje službe većeg broja njezinih tijela. Tako je prema nekolicini posebnih zakona, Republika Hrvatska odgovorna za štetu koju prouzroče suci,<sup>22</sup> državni odvjetnici ili zamjenici državnih odvjetnika,<sup>23</sup> carinski službenici,<sup>24</sup> Državna komisija

<sup>20</sup> Sud EU, *Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland i The Queen protiv Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i dr.*, spojeni predmeti C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79 (u daljnjem tekstu: predmet *Brasserie*), para. 56. Pretpostavka dovoljno ozbiljne povrede naknadno se pokazala predmetom najvećeg broja rasprava u pravnoj znanosti te sudskoj praksi Suda EU i sudova država članice. U predmetu *Brasserie*, Sud EU je ustanovio kriterije pomoću kojih nacionalni sudovi mogu procijeniti ozbiljnost pojedine povrede. To su: stupanj jasnoće i preciznost povrijeđenog pravila, opseg diskrecijskog prostora koji je povrijeđeno pravilo ostavljalo nacionalnom tijelu, opravdanost eventualne pogrešne primjene prava, mogućnost doprinosa povredi stajališta institucija Unije, donošenje ili zadržavanje nacionalnih mjera ili prakse suprotnih pravu Unije, te je li povreda počinjena namjerno ili nije. Vidi: *Ibid.*, para. 57.

<sup>21</sup> Vidi primjerice: Sud EU, *Köbler protiv Austrije*, C-224/01, EU:C:2003:513, para. 55., gdje je Sud EU zauzeo shvaćanje kako nepoštovanje obveze od strane suda nacionalnog suda države članice da sukladno čl. 267. st. 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL C 326, 26. listopada 2012. (pročišćena verzija)) uputi prethodno pitanje Sudu EU prestavlja očitu povredu primjenjivog prava, što se smatra dovoljno ozbiljnom povredom.

<sup>22</sup> Zakon o sudovima, NN br. 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.“

<sup>23</sup> Zakon o državnom odvjetništvu, NN br. 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.“

<sup>24</sup> Zakon o carinskoj službi, NN br. 68/13, 30/14, 115/16, 39/19, 98/19, čl. 84. st. 1.: „Štetu koja građaninu, pravnoj osobi ili drugoj stranki nastane nezakonitim ili nepravilnim radom carinskog službenika naknađuje Republika Hrvatska.“

za kontrolu postupaka javne nabave,<sup>25</sup> policijski službenici,<sup>26</sup> vatrogasci,<sup>27</sup> pripadnici Oružanih snaga,<sup>28</sup> itd. Riječ je o primjericnom, a ne taksativnom skupu štetnika za čiji rad država odgovora, budući da zakonodavac može propisati odgovornost države za štetu koju prouzroče pojedini službenici za čija postupanja do donošenja toga zakona država nije odgovarala.<sup>29</sup>

ZSDU i spomenuti posebni zakoni sadrže dvije zajedničke temeljne značajke. Prvo, odgovornost Republike Hrvatske prema svim navedenim propisima neposredna je i primarna. To podrazumijeva da oštećenici moraju naknadu štete zahtijevati od Republike Hrvatske, a ne samog štetnika ili tijela koje zapošljava štetnika koji je prouzročio štetu. Drugo, ako je Republika Hrvatska utvrđena odgovornom u postupku radi naknade štete te je nadoknadila štetu oštećeniku, ima pravo regresa prema štetniku koji je štetu prouzročio namjerom ili krajnjom nepažnjom.<sup>30</sup> Međutim, iako je riječ o istovrsnoj odgovornosti, potrebno je primijetiti kako je tim zakonima različito uređenje protupravnosti štetne radnje kao pretpostavke odgovornosti. Naime, kao što je moguće vidjeti, prema pojedinim propisima država će biti odgovorna za štetu koju štetnik prouzroči u službi ili u vezi sa službom ili obavljanjem službe, dok će drugim dijelom propisa odgovornost države postojati u slučaju štetnikovog nezakonitog ili nepravilnog rada. ZSDU predstavlja svojevrsnu kombinaciju tih dvaju temelja odgovornosti, budući da propisuje odgovornost države nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova. Odgovornost države u svakom slučaju utvrđivat će se prema objektivnom kriteriju nastavno na stajalište USRH opisano u prvom dijelu radi, ali se neovisno o navedenom nužno postavlja pitanje postoji li razlika između dvaju navedenih pojmova odnosno prouzročenja štete nezakonitim ili nepravilnim radom te njezinog prouzročenja u službi ili u vezi s obavljanjem službe. Pružanje odgovora na to pitanje nužno je kako bi oštećenici unaprijed bili upoznati s činjenicama koje

---

<sup>25</sup> Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, NN br. 18/13, 127/13, 74/14, 98/19, 41/21, čl. 19. st. 1.: „*Republika Hrvatska odgovara za štetu koja stranci nastane nezakonitim ili nepravilnim radom Državne komisije.*“

<sup>26</sup> Zakon o policiji, NN br. 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19, čl. 115.: „*Za štetu koju policijski službenik počini trećim osobama u službi ili u svezi sa službom odgovara Republika Hrvatska, osim ako se dokaže da je šteta posljedica zakonite primjene policijskih ovlasti.*“

<sup>27</sup> Zakon o vatrogastvu, NN br. 125/19, 114/22, čl. 72. st. 1.: „*Za štetu koju vatrogasac počini trećim osobama u obavljanju vatrogasne službe ili prilikom obavljanja vatrogasne službe odgovara Republika Hrvatska odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ovisno na kojoj je vatrogasnoj intervenciji počinio štetu (državnoj, županijskoj ili lokalnoj).*“

<sup>28</sup> Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske, NN br. 73/13, 75/15, 50/16, 30/18, 125/19 (u daljnjem tekstu: ZSOSRH), čl. 193. st. 1.: „*Za štetu koju pripadnik Oružanih snaga u službi i u vezi s obavljanjem službe počini trećim osobama odgovara Republika Hrvatska.*“

<sup>29</sup> Primjerice, od 2020. godine na snazi je Zakon o vatrogastvu koji propisuje odgovornost Republike Hrvatske za štetu koju obavljanjem vatrogasne službe prilikom vatrogasne intervencije na državnoj razini vatrogasac prouzroči trećim osobama, iako su do donošenja toga zakona za štetu koju prouzroči vatrogasac odgovarale pravne osobe u sklopu kojih djeluju vatrogasne postrojbe. Detaljnije vidi u: Kundić, 2021:320.

<sup>30</sup> Vidi primjerice čl. 105. st. 2. Zakona o sudovima, čl. 108. st. 2. Zakona o državnom odvjetništvu, čl. 19. st. 2. Zakona o državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, čl. 117. st. 1. Zakona o policiji, čl. 73. st. 1. Zakona o vatrogastvu. Kada je riječ o odgovornosti za štetu prema ZSDU-u, pravo regresa Republike Hrvatske prema državnom službeniku koji je štetu prouzročio namjerom ili krajnjom nepažnjom propisano je čl. 116. st. 1. Zakona o državnim službenicima, NN br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22.



moraju nastojati dokazati u postupku, odnosno kako bi imali što veću sigurnost u svoj postupovni položaj.

Pretpostavka protupravnosti štetne radnje izazvala je najviše prijepora te je bila predmetom različitih tumačenja u sudskoj praksi. Pojmovi nezakonitog i nepravilnog rada nemaju normativne definicije, već su donekle razrađeni od strane pravne znanosti. Nepravilan rad očituje se kao činjenje ili nečinjenje suprotno uobičajenom ili propisanom načinu obavljanja djelatnosti (Crnić, 2010:59), a moguće ga je definirati i kao postupanje mimo cilja koji je određen odnosno ponašanje suprotno zahtjevu koji je u javnom interesu potrebno ostvariti normalnim obavljanjem službe, dok nezakonit rad predstavlja svako djelovanje protivno odredbama i načelima važećeg pravnog poretka (Borković, 2002:140). Iako su ove definicije najprihvaćenije u praksi, ipak ih se ne može ocijeniti idealnima za primjenu na konkretne slučajeve. Naime, činjenje ili nečinjenje suprotno propisanom načinu obavljanja djelatnosti spretnije je okarakterizirati kao nezakonit, a ne nepravilan rad. Potonja definicija nepravilnog rada širi se pak izvan pitanja koja su podložna pravnoj regulaciji. Istovremeno, prihvaćena definicija nezakonitog rada može također izazvati određene poteškoće u njenoj primjeni na konkretne slučajeve, kada su štetu prouzročili štetnici u čijem radu postoji visok stupanj diskrecije, poput primjerice sudaca te stoga neće svako postupanje suprotno propisima nužno rezultirati utvrđenjem odštetne odgovornosti države (Bukovac Puvača i Demark, 2021:349).

U sudskoj praksi izraženo je shvaćanje kako ZSDU-om „...nije propisana odgovornost države zbog pogrešnog pravnog shvaćanja upravnog tijela, već samo zbog nepravilnog i nezakonitog rada...“, stoga ako stranka smatra da je rješenje doneseno u upravnom postupku nepravilno ili nezakonito, na raspolaganju su joj pravni lijekovi propisani Zakonom o općem upravnom postupku,<sup>31</sup> a ne utvrđenje odgovornosti države prema čl. 14. ZSDU.<sup>32</sup> Državna uprava, ali i druge kategorije štetnika za čiji rad država odgovara, poput sudaca, svakodnevno u svojem radu iznose pravna shvaćanja primjenjuju pravo na određeno činjenično stanje. Posljedično se ističe problem razgraničenja onih slučajeva kada neko pogrešno pravno shvaćanje ne opravdava utvrđenje odgovornosti države za štetu prouzročenu tim shvaćanjem, od slučajeva kada takvo shvaćanje predstavlja nezakonit ili nepravilan rad. U kontekstu takvih situacija, valjalo bi držati da nezakonit rad postoji samo ako je riječ o štetnikovoj povredi kogentne, jasne, nedvojbene i precizne pravne norme<sup>33</sup> koja ne sadrži pojmove čije značenje nije nedvojbeno precizirano te čije tumačenje ne ovisi o vrijednosnim mjerilima.<sup>34</sup>

U vezi s navedenim, zbog djelovanja načela nadređenosti prava Europske unije sukladno kojem ono ima prednost u primjeni u odnosu na nacionalno pravo njezinih država članica (Mišćenić: 2017:127), ovdje valja spomenuti kako je u predmetima Suda EU koji su se odnosili na povrede

<sup>31</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09, 110/21 (u daljnjem tekstu: ZOUP).

<sup>32</sup> Visoki trgovački sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: VTSRH), presuda PŽ-2571/2021-2 od 1. veljače 2022. Istovrsno shvaćanje za slučajeve u kojima se kao štetnik javlja sudac zauzeo je i Vrhovni sud. Vidi: VSRH, presuda Rev 1704/2009 od 6. travnja 2011.

<sup>33</sup> Slično utvrđenje vidi u: Županijski sud u Varaždinu, Stalna služba u Koprivnici, presuda GŽ 1786/2015-2 od 27. studenog 2015.

<sup>34</sup> Riječ je o pojmovima koje pravna teorija naziva neodređenim pravnim pojmovima tj. pojmovima čije se značenje procjenjuje izvanpravnim pojmovnim sadržajima i vrijednosnim mjerilima. Primjeri takvih pojmova su „opravdani razlozi“, „važni razlozi“, „nesavjesno postupanje“ i sl. Detaljnije vidi u: Dika, 2013:60.

prava Unije koje počinu sud države članice koji odlučuje u posljednjem stupnju utvrđeno kako će se pretpostavka odgovornosti dovoljno ozbiljne povrede iz predmeta *Brasserie* ispuniti samo ukoliko je riječ o očitoj povredi primjenjivog prava.<sup>35</sup> Navedeno je relevantno iz razloga što se, nastavno na citiranu presudu VTSRH-a, može primijetiti kako do odbijanja tužbenih zahtjeva radi naknade štete prema ZSDU-u može doći zbog stajališta da država ne odgovara za pogrešna pravna shvaćanja upravnih tijela. U daljnjoj sudskoj praksi Suda EU, taj je sud istaknuo kako nacionalno pravo može propisivati dodatne kriterije koji će se uzimati u obzir prilikom procjene je li neka povreda dovoljno ozbiljna, dok god ti kriteriji nisu stroži od kriterija očite povrede prava.<sup>36</sup> Bilo bi stoga uputno razmotriti da se, radi otklanjanja neizvjesnosti s aspekta oštećenika (ne)utvrđenja nezakonitosti ili nepravilnosti u obavljanju poslova državne uprave od strane suda koji odlučuje o odgovornosti države prema čl. 14. ZSDU, kao i nezakonitosti i nepravilnosti u radu drugih tijela za koje je država odštetno odgovorna, *de lege ferenda* predvidi upravo navedena pretpostavka u kontekstu protupravnosti štetne radnje.

Nadalje, iako je potrebno složiti se sa shvaćanjem sudske prakse da ne bi trebalo utvrđivati odgovornost države u slučajevima kada su navodnom oštećeniku uz parnični postupak radi naknade štete prouzročene nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova državne uprave na raspolaganju i drugi pravni lijekovi, na tom shvaćanju ipak ne bi valjalo strogo inzistirati u svakom pojedinom slučaju. Naime, u postupcima koji se vode zbog navodnog nezakonitog ili nepravilnog rada državnih tijela, sudovi moraju u obzir uzeti i ponašanje podnositelja i postupanje državnih tijela, kao i iznijeti ocjenu naravi pogreške državnog tijela i njenih posljedica za pojedinca. U slučaju odbijanja zahtjeva tužitelja, razlozima koje sud iznosi mora biti uspostavljena pravična ravnoteža između suprotstavljenih interesa pojedinaca i javnog interesa, bez upućivanja na postojanje ikakve proizvoljnosti ili samovolje u postupanju sudova koji odlučuju o odgovornosti. To podrazumijeva da nametanje pojedincu različitih obveza koje je prethodno trebao ispuniti, kao što je pokretanje drugih sudskih postupaka, pored utvrđenog nezakonitog ili nepravilnog rada državnog tijela ne predstavljaju odgovarajuće razloge za odbijanje tužbenog zahtjeva „...ako se ne može utvrditi razumna veza između razloga koje su sudovi dali i činjenica konkretnog slučaja ili ako dani razlozi zanemaruju ukupnost svih okolnosti konkretnog slučaja.“<sup>37</sup> Navedeno je odraz shvaćanja zauzetog u praksi Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) te USRH-a prema kojemu rizik svake greške koje napravi državno tijelo treba snositi država, a ne građanin na čiju je štetu greška učinjena.<sup>38</sup> Stoga sudovi koji odlučuju o tužbenom zahtjevu radi naknade štete prouzročene nezakonitim ili nepravilnim radom, odnosno obavljanjem poslova državne uprave, moraju voditi računa da

---

<sup>35</sup> Sud EU, *Köbler protiv Austrije*, C-224/01, EU:C:2003:513, para. 53.

<sup>36</sup> Sud EU, *Traghetti del Mediterraneo SpA protiv Italije*, C-173/03, EU:C:2006:391, para. 44. Moguće je primijetiti kako je zakonodavac u čl. 129. st. 3. ZOUP-a već prihvatio očitu povredu materijalnog propisa kao posebnu pretpostavku poništavanja ili ukidanja nezakonitog rješenja. ZOUP, čl. 129. st. 3. propisuje: „U slučaju očite povrede materijalnog propisa, rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti ili ukinuti ovisno o prirodi upravne stvari i posljedicama koje bi nastale poništenjem ili ukidanjem rješenja.“

<sup>37</sup> USRH, odluka U-III/2122/2021 od 12. srpnja 2022.

<sup>38</sup> USRH, odluka U-III/4673/2008 od 20. svibnja 2009. i ESLJP, presuda *Gashi protiv Hrvatske* od 13. prosinca 2007., zahtjev br. 32457/05.

u tom pogledu ne nameću tužiteljima nedostižan standard odnosno prekomjeran teret dokazivanja<sup>39</sup> jer u protivnom dolazi do povrede načela jednakosti oružja.<sup>40</sup>

S druge strane, kao što je prethodno već istaknuto, pojedinim posebnim propisima propisana je odgovornost države za štetu koju pojedini štetnici počine u radu u službi, u vezi sa službom ili obavljanjem službe. Je li štetna radnja počinjena u službi ili u vezi sa službom činjenično je pitanje koje se procjenjuje ovisno o okolnostima svakog pojedinog slučaja. Zbog navedenog, utvrđivanje te činjenice izaziva manje dvojbi u praksi od utvrđivanja nezakonitosti ili nepravilnosti nečijeg rada, budući da potonje predstavlja pravno pitanje koje nužno obuhvaća određenu razinu primjene prava na utvrđeno činjenično stanje (Bukovac Puvača i Demark: 2021:357). Država primjerice odgovara za štetu koju u službi ili u vezi s njome prouzroče policijski službenici, vatrogasci i pripadnici Oružanih snaga. Posebnim zakonima kojima je uređen njihov položaj, detaljnije je propisano što sve obuhvaća obavljanje tih službi. Valja napomenuti da se u sudskoj praksi u navedenom kontekstu naglasak ne stavlja na formalno postupanje u službi u trenutku šetnog događaja, već se u obzir uzima i funkcionalni kriterij pripadnosti državnom aparatu. Stoga je država odgovorna za štetu koju primjerice počinu policijski službenik koji u trenutku prouzročenja povrede prava osobnosti nije bio u službi, ali je postupio prema oštećeniku kao policijski službenik, budući da je noseći policijsku odoru zaustavio oštećenikovo vozilo te zahtijevao od njega dokumente na uvid, odnosno predstavio se u službenom kapacitetu.<sup>41</sup>

#### 4. ZAKLJUČAK

Materijalna odgovornost uprave kao jedan od tri glavna smjera načela odgovornosti uprave u suvremenom pravnom poretku podrazumijeva odgovornost države za štetu prouzročenu nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova državne uprave. Zbog istaknutog značaja koje to načelo, odnosno ta odgovornost ima za pravne subjekte koji mogu biti oštećeni takvim obavljanjem poslova, ono bi *de lege ferenda* moralo biti uzdignuto na ustavnu razinu. Uputno bi bilo i detaljnije propisati da se radi o načelu odgovornosti države za štetu koju prouzroči državna uprava, a ne o odgovornosti same uprave odnosno službenika, budući da je jedno od temeljnih obilježja toga načela u današnje doba upravo izostanak osobne odgovornosti službenika koji je navodno prouzročio štetu.

Sudska praksa u budućnosti bi trebala više pažnje posvetiti unificiranjem tumačenju pojmova nezakonitog i nepravilnog rada, odnosno obavljanju poslova u službi ili u vezi sa službom. Naime, primijećeno je kako sudovi u praksi prilično restriktivno interpretiraju navedene pojmove, što može rezultirati neadekvatnom zaštitom ustavnih i konvencijskih prava osoba kojima je prouzročena šteta od strane državne uprave ili drugih tijela za čiji rad temeljem posebnih propisa odgovara Republika Hrvatska. Prilikom odlučivanja o tužbenom zahtjevu

<sup>39</sup> USRH, odluka U-III/2443/2016 od 18. travnja 2019.

<sup>40</sup> ESLJP, presuda *Turek protiv Slovačke* od 14. veljače 2006., zahtjev br. 57986/00. Detaljnu pravnoteorijsku obradu načela jednakosti oružja vidi u: Ivičević Karas, 2007.

<sup>41</sup> USRH, odluka U-III/1325/2017 od 13. srpnja 2021. Isticanje značaja funkcionalnog kriterija pripadanja državnom aparatu USRH je učinio i u pojedinim drugim odlukama koje se odnose na odgovornost države za štetu koju prouzroče pripadnici Oružanih snaga. Vidi primjerice: USRH, odluka U-III/3875/2019 od 24. lipnja 2020.

takvih oštećenika, posebna se pozornost mora posvetiti da sud ne nametne oštećenicima nedostižan standard dokazivanja ili da, zanemarujući sve okolnosti konkretnog slučaja, nametne pojedincima dodatne obveze poput pokretanja mnogobrojnih drugih postupaka. Jedino potpunom afirmacijom shvaćanja da pogreške u radu, odnosno šire govoreći, nezakonit ili nepravilan rad državne uprave ne smiju ići na štetu građanina, doći će do potpune zaštite prava subjekata oštećenih takvim radom, odnosno ostvarenja svrhe postojanja načela odgovornosti uprave u kontekstu njezine materijalne odgovornosti.

## LITERATURA

### *Knjige i članci*

1. Antić, T. (2019.), Javno pravo i javna uprava: Organizacija države, državna uprava, lokalna samouprava, javne službe, upravni postupak i upravni spor, Zprešić: Veleučilište Baltazar Zprešić
2. Blagojević, A. i Radonić, B. (2012.), „O Ustavu Kraljevine Jugoslavije iz 1931.“, Pravni vjesnik, Br. 1, Vol. 28, str. 122-141.
3. Blažević, R. (2019.), Upravna znanost, Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
4. Borković, I. (2002.), Upravno pravo, VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb: Narodne novine
5. Bukovac Puvača, M. i Demark, A., “Nezakonitost i nepravilnost rada kao pretpostavka odgovornosti države za štetu prouzročenu radom sudaca”, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Br. 2, Vol. 42, str. 343-361.
6. Bukovac Puvača, M. i Žunić Kovačević, N. (2011.), “Problem temelja odgovornosti države za štetu prouzročenu nezakonitim i nepravilnim radom njenih tijela“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Br. 1, Vol. 32, str. 271-295.
7. Crnić, I. (2010.), Odgovornost države za štetu, Zagreb: Novi informator
8. Čuveljak, J. (2001.), “Odgovornost države za štetu nastalu fizičkim i pravnim osobama obavljanjem službe ili druge djelatnosti državnih organa i drugih javnopravnih osoba”, Hrvatska javna uprava, Br. 1., Vol. 3, str. 127-143.
9. Dika, M. (2013.), Građansko parnično pravo, Sudske odluke i sudska nagodba, IX. knjiga, Zagreb: Narodne novine
10. Fairgrieve, D. i, Lichere, F., The Liability of Public Authorities in France, str. 155-175., u: Oliphant, K. (ur.) (2016.), The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective, Cambridge: Intersentia
11. Ivičević Karas, E. (2007.), “Načelo jednakosti oružja kao konstitutivni element prava na pravični kazneni postupak iz članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Br. 4-5., Vol. 57, str. 761-788.
12. Koprić, I. et al. (2014.), Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb: Biblioteka Suvremena javna uprava
13. Krbek, I. (1954.), Odgovornost države za štetu, Zagreb: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti
14. Kundić, M. (2021.), “Odgovornost za štetu nastalu u obavljanju vatrogasne djelatnosti”, Sigurnost, Br. 3, Vol. 63, str. 317-322.

15. Ljubanović, B. (2019.), "Pravo na naknadu štete zbog neopravdane osude ili neutemeljenog uhićenja ili pritvaranja, s naglaskom na upravno postupanje u ostvarivanju toga prava", Pravni vjesnik, Br. 2, Vol. 35, str. 85-103.
16. Malenica, I. (2014.), "Odgovornost države za štetu nastalu nezakonitim radom upravnih tijela prema važećem hrvatskom pravu", Zbornik radova Razvoj javne uprave 2014, str. 324-339.
17. Mišćenić, E. (2017.), *Europsko privatno pravo: Opći dio*, Zagreb: Školska knjiga
18. Petrić, S. (2002.), "Odgovornost države za štetu", Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Br. 1, Vol. 23, str. 67-112.
19. Pusić, E. (1997.), *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*, Zagreb: Školska knjiga

#### *Pravni izvori*

1. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (SL C 326, 26. listopada 2012. (pročišćena verzija))
2. Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, Službeni list FNRJ br. 10/46
3. Ustav Republike Hrvatske, NN br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14
4. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list SFRJ br. 9/74
5. Zakon o carinskoj službi, NN br. 68/13, 30/14, 115/16, 39/19, 98/19
6. Zakon o državnim službenicima, NN br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22
7. Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, NN br. 18/13, 127/13, 74/14, 98/19, 41/21
8. Zakon o državnom odvjetništvu, NN br. 67/18, 21/22
9. Zakon o obveznim odnosima, NN br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18
10. Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09, 110/21
11. Zakon o policiji, NN br. 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19
12. Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske, NN br. 73/13, 75/15, 50/16, 30/18, 125/19
13. Zakon o sudovima, NN br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23
14. Zakon o sustavu državne uprave, NN br. 150/11, 12/13, 93/16, 104/16, 66/19
15. Zakon o sustavu državne uprave, NN br. 66/19
16. Zakon o sustavu državne uprave, NN br. 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 199/03, 79/07, 150/11
17. Zakon o vatrogastvu, NN br. 125/19, 114/22
18. Zakon o zemljišnim knjigama (NN br. 63/19, 128/22)

#### *Sudska praksa*

1. ESLJP, presuda *Gashi protiv Hrvatske* od 13. prosinca 2007., zahtjev br. 32457/05.
2. ESLJP, presuda *Turek protiv Slovačke* od 14. veljače 2006., zahtjev br. 57986/00.

3. Sud EU, *Brasserie du Pecheur SA v. Bundesrepublik Deutschland i The Queen protiv Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i dr.*, spojeni predmeti C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79
4. Sud EU, *Köbler protiv Austrije*, C-224/01, EU:C:2003:513
5. Sud EU, *Traghetti del Mediterraneo SpA protiv Italije*, C-173/03, EU:C:2006:391
6. USRH, odluka U-III/1325/2017 od 13. srpnja 2021.
7. USRH, odluka U-III/2122/2021 od 12. srpnja 2022.
8. USRH, odluka U-III/2443/2016 od 18. travnja 2019.
9. USRH, odluka U-III/3875/2019 od 24. lipnja 2020.
10. USRH, odluka U-III/4673/2008 od 20. svibnja 2009.
11. USRH, odluka U-III-2314/2006 od 21. veljače 2007.
12. VTSRH, presuda Pž-2571/2021-2 od 1. veljače 2022.
13. VSRH, presuda Rev 1704/2009 od 6. travnja 2011.
14. VSRH, presuda Rev 1954/2011-2 od 3. lipnja 2015.
15. Županijski sud u Varaždinu, Stalna služba u Koprivnici, presuda Gž 1786/2015-2 od 27. studenog 2015.

*Mrežni izvori*

1. Konačni prijedlog Zakona o sustavu državne uprave, 28. ožujka 2019., dostupno na: [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-03-28/155001/PZ\\_617.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-03-28/155001/PZ_617.pdf) (posjećeno 27.3.2023.)