

**ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ŠTETU UČINJENU OD TIJELA DRŽAVNE UPRAVE**

**Priručnik za polaznike/ice**

**Izrada obrazovnog materijala:**

Doc.dr.sc. Jadranko Jug,

Vrhovni sud Republike Hrvatske

Senka Orlić Zaninović,

Visoki upravni sud Republike Hrvatske

Zagreb, rujan 2020.

Copyright 2020.

Pravosudna akademija

Ulica grada Vukovara 49, 10 000 Zagreb, Hrvatska

TEL 00385(0)1 371 4540 FAKS 00385(0)1 371 4549 WEB www.pak.hr

Sadržaj

[Uvod 4](#_Toc51235348)

[PRVA CJELINA 6](#_Toc51235349)

[1. Pravna regulativa 6](#_Toc51235350)

[2. Vrsta odgovornosti 8](#_Toc51235351)

[3. Pretpostavke odgovornosti za štetu 10](#_Toc51235352)

[4. Pravo regresa RH 15](#_Toc51235353)

[5. Sudska praksa VSRH 16](#_Toc51235354)

[DRUGA CJELINA 19](#_Toc51235355)

[1. Načela prava Europske Unije 19](#_Toc51235356)

[2. Sudska praksa Suda Europske Unije (SEU) 32](#_Toc51235357)

[TREĆA CJELINA 46](#_Toc51235358)

[ANALIZA HIPOTETSKIH PRIMJERA I PRIMJERA IZ 46](#_Toc51235359)

[VJEŽBE 52](#_Toc51235360)

[POPIS LITERATURE 53](#_Toc51235361)

# Uvod

Poslovi državne uprave čine vrlo široki krug poslova i postupaka koje prvenstveno provode državna tijela, ali isto tako dijelom i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima kod povjerenih im poslova državne uprave. Radi se o postupanjima kojima se zadire u osobna, financijska, imovinska, i druga prava građana i pravnih osoba. Službene osobe koje obavljaju poslove državne uprave dužne su postupati u okviru Ustava Republike Hrvatske, zakona i podzakonskih akata te moraju pravilno tumačiti i provoditi volju države rukovodeći se načelima djelotvornosti i svrsishodnosti. Svaka država mora građanima i pravnim osobama jamčiti zakonito i pravilno obavljanje poslova državne uprave, pa tako u slučaju nezakonitog i nepravilnog obavljanja tih poslova mora odgovarati za eventualno pričinjenu štetu građanima i pravnim osobama. Primarna i neposredna odgovornost države za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave poseban je izraz načela vladavine prava kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđene u čl. 3. Ustava Republike Hrvatske.

S druge strane, ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju, europsko pravo i praksa Suda Europske unije postali su dio našeg pravnog sustava u svakom onom slučaju koji je obuhvaćen europskom pravnom stečevinom. Nadređenost i izravna primjena europskog prava te prakse Suda Europske unije na taj način postali su dio svakodnevne primjene kod obavljana poslova državne uprave, ali i u radu sudaca i zamjenika državnih odvjetnika kao zakonskih zastupnika Republike Hrvatske u parničnim postupcima radi naknade štete zbog nezakonitog ili nepravilnog obavljanja poslova državne uprave. Pored toga, postoji odgovornost države za štetu nastalu uslijed neprimjene ili nepravilne primjene europskog prava što je pravni institut sui generis na razini prava Europske unije. Isto tako je kod odgovornosti države za štetu učinjenu od tijela državne uprave bitno poznavanje sudske prakse Europskog suda za ljudska prava koja se temelji na primjeni Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, a koja je kao međunarodni ugovor obvezujuća i iznad zakona Republike Hrvatske.

Stoga je svrha ove radionice dati prikaz pravne regulative, pretpostavki odgovornosti i sudske prakse najvišeg suda u Republici Hrvatskoj u vezi odgovornosti i naknade štete zbog nezakonitog ili nepravilnog obavljanja poslova državne uprave. Kod toga će polaznici razviti svijest o nužnosti praćenja razvoja i poznavanja ovog pravnog instituta te na temelju toga bolje razumjeti cjelokupnu problematiku i stečena znanja bolje primijeniti u svakodnevnom radu. Isto tako polaznici će se u vezi ove problematike upoznati s pravom Europske unije, praksom suda EU i ESLJP, a radi ostvarenja istih ciljeva kao kod primjene tog instituta prema nacionalnom pravu. Polaznici će se također upoznati sa načelima prava EU, tužbama i postupcima radi naknade štete protiv EU. Putem predavanja, analize hipotetskih primjera kao i sudske prakse cilj je radionice postići zadane ishode. Radionica je podijeljena na tri cjeline, od kojih se prva odnosi na odgovornost države za štetu prema nacionalnom pravu, druga cjelina na odgovornost države prema europskom pravu i treća cjelina se odnosi na analizu hipotetskih primjera i sudske prakse.

# 

# PRVA CJELINA

ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ŠTETU UČINJENU OD TIJELA DRŽAVNE UPRAVE PREMA NACIONALNOM PRAVU

## 1**. Pravna regulativa**

U hrvatskom pravu pitanje odgovornosti Republike Hrvatske (dalje RH) za štetu učinjenu od tijela državne uprave regulirano je u Zakonu o sustavu državne uprave (dalje ZSDU).[[1]](#footnote-1) Tako je u čl. 14. ZSDU određeno da štetu koja fizičkoj ili pravnoj osobi nastane nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova državne uprave nadoknađuje RH. Radi se o općoj odredbi o odgovornosti RH za štete počinjene obavljanjem poslova državne uprave koja se primjenjuje u svim onim slučajevima ako ne postoji *lex specialis* odredba posebnih zakona koja bi regulirala odgovornost RH.[[2]](#footnote-2) Donošenjem novog ZSDU iz 2019. godine bitno je izmijenjena ranija odredba čl. 14. bivšeg Zakona o sustavu državne uprave[[3]](#footnote-3) koja je regulirala odgovornost države za štetu počinjenu od tijela državne uprave.

ZSDU/11 propisivao je u čl. 14. da štetu koju 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 RH. Dakle, vidljivo je da ZSDU ne primjenjuje više personalni kriterij već kauzalni kriterij, odnosno ZSDU/11 je odgovornost RH vezao za nezakoniti ili nepravilni rad određenih tijela, a ne kao ZSDU za poslove državne uprave. Iako je zakonodavac i kod donošenja ZSDU/11 imao u vidu poslove državne uprave, ranija zakonska formulacija izazivala je zabune i različita tumačenja, pa tako i da RH odgovara za nezakoniti i nepravilni rad jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i za poslove iz njihovog samoupravnog djelokruga.[[4]](#footnote-4) Dakle, odgovornost RH prema čl.14. ZSDU postoji uvijek ako se radi o nezakonitom ili nepravilnom obavljanju poslova državne uprave i ako je time počinjena šteta fizičkoj ili pravnoj osobi. Na ovaj način se odgovornost za štetu koja nastane u obavljanju povjerenih poslova državne uprave razgraničava od odgovornosti za štetu koja nastane u redovitom poslovanju pravne osobe s javnim ovlastima ili u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

**1.1. Poslovi državne uprave**

Poslove državne uprave čine provedba državne politike, neposredna provedba zakona, inspekcijski nadzor, upravni nadzor te drugi upravni i stručni poslovi. Provedba državne politike obuhvaća poslove državne uprave kao što su izrada nacrta prijedloga zakona, prijedloga uredbi i prijedloga drugih akata Vlade RH, izradu nacrta strateških i planskih dokumenata, praćenje učinkovitosti provedbe zakona, uredbi i drugih akata Vlade RH, zastupanje RH u tijelima Europske unije (dalje EU) i međunarodnih organizacija, europski poslovi i ostvarivanje međunarodne suradnje sukladno posebnom zakonu.[[5]](#footnote-5) Budući se kod provedbe državne politike radi o poslovima državne uprave koje Vladi RH daju ovlasti utvrđene u čl. 110. Ustava RH[[6]](#footnote-6), ove poslove obavljaju isključivo tijela državne uprave i njihovo obavljanje se ne može povjeriti pravnim osobama s javnim ovlastima niti jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Neposredna provedba zakona i drugih propisa te izravno primjenjivih propisa Europske unije obuhvaća poslove državne uprave koji se sastoje od rješavanja u upravnim stvarima, vođenju propisanih očevidnika i drugih službenih evidencija i izdavanju potvrda i drugih javnih isprava o činjenicama o kojima se vode propisani očevidnici i druge službene evidencije.[[7]](#footnote-7) Ova vrsta poslova državne uprave su poslovi koji se obavljaju u okviru upravnog postupka i isti se obavljaju sukladno Zakonu o općem upravnom postupku (dalje ZOUP).[[8]](#footnote-8) Inspekcijski nadzor obuhvaća nadzorne postupke kojima se provodi izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba radi utvrđivanja činjenica te poduzimanje propisanih mjera i radnji kako bi se utvrđeno stanje i poslovanje uskladilo sa zakonom i drugim propisima, a inspekcijski nadzor neposredno provode inspektori.[[9]](#footnote-9)

Upravni nadzor obuhvaća nadzorne postupke, mjere i radnje kojima se osigurava zakonitost i pravilnost u obavljanju poslova državne uprave, a upravnim nadzorom osobito se nadzire zakonitost općih akata, zakonitost i pravilnost rada te postupanja prema građanima i drugim strankama te osposobljenost službenih osoba za neposredno obavljanje poslova državne uprave.[[10]](#footnote-10) Drugi upravni i stručni poslovi državne uprave obuhvaćaju prikupljanje podataka i izradu stručnih podloga, analiza i izvješća o stanju u određenom upravnom području, provedbu mjera za unaprjeđenje utvrđenog stanja u određenom upravnom području, pružanje pravne i stručne pomoći, davanje mišljenja pravnim i fizičkim osobama o odgovarajućoj primjeni zakona i drugih propisa te ostvarivanje stručne suradnje.[[11]](#footnote-11)

**1.1.1. Povjereni poslovi državne uprave**

ZSDU propisuje da se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnim osobama s javnim ovlastima posebnim zakonom mogu povjeriti poslovi neposredne provedbe zakona u prvom stupnju kao i drugi stručni poslovi.[[12]](#footnote-12) Pored, navedenih poslova državne uprave, pravnim osobama s javnim ovlastima može se posebnim zakonom povjeriti provedba inspekcijskog nadzora u jednom ili više upravnih područja, ako je to nužno za provedbu obvezujućih akata EU.[[13]](#footnote-13) Dakle, samo zakonom se mogu povjeriti točno određeni poslovi državne uprave jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Osim toga ZSDU kao osnovni kriterij za povjeravanje navedenih poslova državne uprave jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave navodi ako je to opravdano s obzirom na prirodu poslova i ako je to u osobitom interesu građana.[[14]](#footnote-14) Isto tako ZSDU određuje da će se poslovi državne uprave povjeriti pravnim osobama s javnim ovlastima ako je to nužno za provedbu pravno obvezujućih akata EU, ako se povjeravanjem određenih poslova osigurava njihovo učinkovitije obavljanje uz dokazivo manje troškove ili ako povjeravanje poslova zahtijeva osobite tehničke ili stručne uvjete koje nije moguće osigurati u tijelima državne uprave bez znatnog povećanja troškova.[[15]](#footnote-15)

Stoga se ukupno može zaključiti da poslove državne uprave mogu obavljati tijela državne uprave, ali isto tako i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima kada su im poslovi državne uprave povjereni. Na temelju odredbe čl. 14. ZSDU, ako se radi o nezakonitom ili nepravilnom obavljanju tih poslova državne uprave i ako je zbog toga fizičkoj ili pravnoj osobi nastupila šteta, RH će biti odgovorna za naknadu takve štete. Nastavno na takav pravni okvir odgovornosti za štetu nameće se pitanje o kojoj se vrsti odgovornosti radi i koje su pretpostavke odgovornosti za štetu.

## 2. Vrsta odgovornosti

U čl. 14. ZSDU jasno je navedeno da će RH biti odgovorna za naknadu štete koja je fizičkoj ili pravnoj osobi nastala zbog nezakonitog ili nepravilnog obavljanja poslova državne uprave. ZSDU ne predviđa mogućnost da oštećenik direktno potražuje naknadu štete od samog štetnika (državnog službenika ili osobe koja je neposredno obavljala poslove državne uprave), pa čak niti u situaciji kada bi šteta bila počinjena namjerno.[[16]](#footnote-16) Radi se odgovornosti za drugog koja je isključiva i primarna i nema direktne odgovornosti samog štetnika. Ukoliko bi netko iz razloga navedenih u čl. 14. ZSDU podnio tužbu protiv državnog službenika direktno, takvu tužbu trebalo bi odbiti zbog promašene pasivne legitimacije. Nema također mogućnosti solidarne odgovornosti prema kojoj bi uz RH odgovarao državni službenik ili osoba koja je obavlja poslove državne uprave kao štetnik.

Smatram da je takvo rješenje predviđeno upravo radi zaštite osoba koje obavljaju poslove državne uprave od direktnih ili neosnovanih tužbi radi naknade štete koje bi utjecale na njihov rad i postupanje u obavljanju poslova državne uprave. Zakonodavac se rukovodio interesima zaštite stranaka od nezakonitog ili nepravilnog obavljanja poslova državne uprave, ali istovremeno i interesom nesmetanog obavljanja tih poslova i zaštite državnih službenika i drugih osoba koje obavljaju te poslove od mogućnosti direktnih, učestalih ili neopravdanih tužbi radi naknade štete koje bi se odnosile na njihov rad i postupanje u okviru poslova koje obavljaju.[[17]](#footnote-17)

Ukoliko bi se dogodilo da određena osoba pokrene parnični postupak neposredno protiv štetnika, a ne protiv RH, smatrajući državnog službenika neposredno odgovornog za nezakonito ili nepravilno obavljanje poslova državne uprave, takva tužba bi bila neosnovana i radilo bi se o promašenoj pasivnoj legitimaciji upravo obzirom na odredbu čl. 14. ZSDU. Međutim, to bi dovodilo u određenu neugodnu i nepovoljnu situaciju konkretnog državnog službenika koji bi bio izložen potpuno neosnovanoj tužbi. Dakle, odgovornost RH prema čl. 14. ZSDU je posebna odgovornost predviđena posebnim zakonom i radi se o primarnoj i isključivoj odgovornosti za drugog.

U starijoj sudskoj praksi koja je razmatrala pitanje nezakonitog i nepravilnog rada u obavljanju poslova državne uprave, 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 tijela državne uprave, ali i sudova, odnosno sudaca.[[18]](#footnote-18) Obzirom na takvo stajalište koje se u bitnom svodilo 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 postoji uz navedeno i volja ili pristanak da se drugome nanese šteta, može se zaključiti da se tada prihvaćalo načelo odgovornosti po osnovi krivnje. Volja i pristanak štetnika da se nanese šteta bila je jedna od pretpostavki koja se tumačila zavisno od svih konkretnih okolnosti slučaja. To bi značilo da je u tom razdoblju subjektivni odnos štetnika prema nanošenju štete, bilo da se radi o namjeri ili nepažnji, bila jedna od pretpostavki nezakonitog i nepravilnog rada, odnosno da je tada bio prihvaćen princip subjektivne odgovornosti na osnovi krivnje.

Ustavni sud RH zauzeo je drukčije stajalište u obrazloženju svojih odluka iz 2007. i 2008. godine,[[19]](#footnote-19) gdje je jasno naveo da za javnopravnu odgovornost RH za štetu nije bitno postojanje volje ili pristanka da se nezakonitim ili nepravilnim radom oštete prava i interesi trećeg, odnosno da bez ispunjenja voljnog elementa nema nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave. Ustavni sud RH zauzeo je stajalište da se prema tadašnjem čl. 13. Zakona o sustavu državne uprave[[20]](#footnote-20) odgovara po načelu uzročnosti (*causa*), a ne po načelu krivnje (*culpa*). Takvo stajalište Ustavni sud RH obrazlaže činjenicom da ova primarna i neposredna odgovornost države za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne i javne uprave je poseban izraz načela vladavine prava, kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka RH.[[21]](#footnote-21)

U čl. 1045. st. 1. ZOO-a kao opće načelo za odgovornost navedeno je načelo odgovornosti po osnovi krivnje, a objektivna odgovornost predviđena je za štetu od opasne stvari ili djelatnosti ili u drugim slučajevima predviđenim zakonom.[[22]](#footnote-22) Odredba čl. 14. ZSDU bila bi upravo iznimka koja je predviđena posebnim zakonom. Iako se u čl. 14. ZSDU ne navodi da se radi o objektivnoj vrsti odgovornosti, iz same formulacije te zakonske odredbe proizlazi da se radi o takvoj vrsti odgovornosti. Naime, za odgovornost RH potrebno je kumulativno ispunjene pretpostavki da se radi o nezakonitom ili nepravilnom obavljanju poslova državne uprave, da je zbog toga fizičkoj ili pravnoj osobi nastupila šteta te da postoji uzročna veza između nezakonitog ili nepravilnog obavljanja poslova državne uprave i nastale štete. Nigdje se ne spominje krivnja kao jedna od pretpostavki odgovornosti za štetu. Osim toga, pravna shvaćanja Ustavnog suda RH obvezujuća su za sve sudove u RH.[[23]](#footnote-23) Stoga je novija sudska praksa prihvatila pravno shvaćanje da se kod odgovornosti RH za nezakoniti ili nepravilni rad u obavljanju poslova državne uprave radi o objektivnoj vrsti odgovornosti.[[24]](#footnote-24)

Može se zaključiti da je odgovornost RH prema čl. 14. ZSDU primarna i isključiva objektivna odgovornost za drugog. Osnovne pretpostavke te posebne vrste odgovornosti su nezakonit i nepravilan rad (obavljanje poslova državne uprave), da je nastupila šteta i da postoji uzročna veza između nastale štete i nezakonitog ili nepravilnog obavljanja poslova državne uprave. U sudskoj praksi i dalje je osnovno pitanje i dvojba određivanje nezakonitog ili nepravilnog obavljanja poslova državne uprave koje će ovisiti o čitavom nizu konkretnih okolnosti, a bez obzira što se radi o objektivnoj vrsti odgovornosti.

## 3. Pretpostavke odgovornosti za štetu

Da bi se moglo raditi o odgovornosti RH iz članka 14. ZSDU potrebno je utvrditi sve opće i posebne pretpostavke za takvu odgovornost. Opće pretpostavke za postojanje odgovornosti za štetu su postojanje subjekata odgovornosti, postojanje štetne radnje, postojanje štete, postojanje uzročne veze između štete i štetne radnje te postojanje protupravnosti. Obzirom da se radi o objektivnoj vrsti odgovornosti, krivnja štetnika nije jedna od pretpostavki odgovornosti za štetu. Posebna pretpostavka kod odgovornosti RH prema čl. 14. ZSDU je da štetna radnja mora biti počinjena u obavljanju poslova državne uprave te da se štetna radnja mora sastojati u nezakonitom ili nepravilnom obavljanju poslova državne uprave.

**3.1. Subjekti odgovornosti za štetu**

Kod odgovornosti za nezakonito ili nepravilno obavljanje poslova državne uprave postoje tri subjekta obveznopravnog odnosa odgovornosti za štetu, a to su: odgovorna osoba, štetnik i oštećenik. Štetnik je uvijek osoba koja je obavljala poslove državne uprave i to bez obzira radi li se o državnom službeniku ili dužnosniku, odnosno zaposleniku jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe koja ima javne ovlasti. Odgovorna osoba je isključivo RH i nema odgovornosti štetnika samostalno ili solidarno s RH. Odgovorna osoba ne može biti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravna osoba s javnim ovlastima ako su obavljali povjerene im poslove državne uprave.[[25]](#footnote-25) Također je potrebno postojanje oštećene fizičke ili pravne osobe kao jedne od strana u obveznopravnom odnosu odgovornosti za štetu. Kod toga treba napomenuti da ZSDU u čl. 14. navodi kao oštećenika fizičku ili pravnu osobu općenito, a ne samo stranku u određenom postupku.[[26]](#footnote-26) Za razliku od ZSDU, kod nezakonitog ili nepravilnog rada sudaca ZS je u čl. 105. propisao odgovornost RH samo prema stranci u postupku.[[27]](#footnote-27) Međutim, sudska praksa je kod odgovornosti RH prema čl. 14. ZSDU često zauzimala stajalište da država odgovara za štetu osobi koja je u konkretnom postupku stranka, a ne općenito svakoj osobi kojoj bi mogla nastati šteta zbog nezakonitog ili nepravilnog obavljanja poslova državne uprave.[[28]](#footnote-28) U svakom slučaju ZSDU u čl. 14. propisuje odgovornost RH prema svakoj fizičkoj ili pravnoj osobi koja bi dokazala pretpostavke odgovornosti za štetu iz te zakonske odredbe, a zasigurno da će najčešće to ujedno biti i stranka u određenom postupku.

**3.2. Štetna radnja**

Druga pretpostavka kod odgovornosti za štetu je štetna radnja koja se može sastojati u činjenju ili nečinjenju. U konkretnom slučaju štetna radnja može se sastojati u postupanju suprotno nekom propisu ili postupanju suprotno pravilima struke i propisanom načinu obavljanja djelatnosti ili se može raditi o propuštanju postupanja po propisu ili u skladu s pravilima struke. Dakle, štetna radnja koja je građanski delikt može se sastojati u činjenju ili nečinjenju.

Daljnja pretpostavka, koja je zapravo posebna pretpostavka, odnosi se na činjenicu je li štetna radnja počinjena u obavljanju poslova državne uprave. Ona mora biti vezana za određeno postupanje koje čini poslove državne uprave[[29]](#footnote-29), a ukoliko se radi o štetnoj radnji izvan obavljanja poslova državne uprave, tada se ne bi radilo o odgovornosti RH prema čl. 14. ZSDU nego po općim odredbama ZOO-a za odgovornost poslodavca ili pravne osobe[[30]](#footnote-30). To je posebno bitno kod poslova državne uprave koji su povjereni jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravnim osobama s javnim ovlastima, jer ako se kod štetne radnje ne radi o poslovima državne uprave, tada nije odgovorna RH, nego jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno pravna osoba s javnim ovlastima.

Ako je štetnu radnju državni službenik ili druga odgovorna osoba počinio izvan obavljanja poslova državne uprave i ujedno izvan rada i koja nije u vezi s radom, tada postoji samo njegova osobna odgovornost u skladu s općim odredbama ZOO-a kod odgovornosti za štetu. To može ponekad biti faktično pitanje koje ovisi od konkretnih okolnosti slučaja te je bitno je da se u odnosu na sve okolnosti može zaključiti da određeno činjenje ili nečinjenje spada u djelokrug ovlasti i nadležnosti određene osobe i da je sastavni dio obnašanja njegove dužnosti. Sve one eventualne štetne radnje koje bi počinio državni službenik ili odgovorna osoba u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave ili u pravnoj osobi s javnim ovlastima kao fizička osoba izvan službe i što nije u svezi s obnašanjem dužnosti, činile bi građansko-pravni delikt za koji bi konkretni osoba odgovarala kao i svaka druga fizička osoba po općim propisima o odgovornost za štetu.

**3.2.1. Nezakonit i nepravilan rad**

Da bi postojala odgovornost RH prema čl. 14. ZSDU sve opće i posebne pretpostavke moraju biti ispunjene kumulativno. Ukoliko nedostaje jedna od pretpostavki, nema odgovornosti RH. Štetna radnja mora ujedno biti nezakonit ili nepravilan rad, odnosno mora se raditi o nezakonitom ili nepravilnom obavljanju poslova državne uprave. Vrlo teško je unaprijed nabrajati moguće situacije nepravilnog ili nezakonitog rada jer će to vrlo često ovisiti o konkretnim okolnostima slučaja.

Kao što je navedeno, 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. Ne postoji nikakva dilema da se radi o nezakonitom radu ako do nezakonitog rada dođe s voljom i namjerom da se ne primjeni ili pogrešno primjeni propis i da se time trećoj osobi nanese šteta. Kod takvog postupanja radilo bi se i o kaznenom djelu zloporabe položaja i ovlasti iz čl. 291. Kaznenog zakona[[31]](#footnote-31). Radilo bi se zapravo o slučajevima namjerno počinjenog kaznenog djela i s građansko-pravnog aspekta namjernog postupanja suprotno zakonu.

U svim takvim slučajevima, ako bi postojale sve ostale pretpostavke za odgovornost RH prema čl. 14. ZSDU, ne bi zapravo bilo nikakve dileme u svezi ove posebne odgovornosti. Također je sasvim razvidno da bi ujedno postojale i pretpostavke iz čl. 1061. st. 3. ZOO-a za regresni zahtjev RH prema štetniku. Problem se javlja kako odrediti „nezakoniti rad“ koji se sastoji u pogrešnom pravnom stajalištu ili pravnom mišljenju unutar obavljanja poslova državne uprave, odnosno postupka ili odluke koju donosi odgovorna osoba. Naime, vrlo često se događa da upravna tijela prilikom vođenja upravnog postupka zauzimaju određena pravna stajališta i donose na temelju njih odluke koje kasnije u upravnom sporu budu poništene od strane Upravnog suda ili Visokog upravnog suda RH. Prema definiciji nezakonitog rada moglo bi se raditi o nezakonitoj primjeni propisa, ali s druge strane isto tako samo o pogrešnoj primjeni prava i drukčijem pravnom mišljenju.

Državna tijela i druga tijela koja obavljaju poslove državne uprave nastupaju vrlo često s javno-pravnog aspekta protiv jedne stranke, odnosno kao *iure imperii*, 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 sam mišljenja da odgovornost RH prema čl. 14. ZSDU treba tumačiti u pravcu da i u takvim slučajevima država odgovara za štetu fizičkoj ili pravnoj osobi. To sve pod pretpostavkom postojanja štete i uzročne veze između štetne radnje i štete. To bi također bilo u skladu sa pravnim stajalištem Ustavnog suda RH da je objektivna odgovornost države prema čl. 14. ZSDU poseban izraz načela vladavine prava, kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka RH. Međutim, sudska praksa je u takvim slučajevima bila jako oprezna i nije se do sada izrijekom o tome izjasnila u odnosu na postupanje tijela državne uprave[[32]](#footnote-32)

Također treba uzeti u obzir da tijela državne uprave postupaju prema načelima vertikalne nadređenosti, u kojem sustavu su niža upravna tijela dužna postupati u skladu s obvezatnim naputcima višeg tijela, a unutar jednog upravnog tijela službenici postupaju po načelu subordinacije u odnosu na čelnika tijela. Stoga se obavljanje poslova državne uprave ne može usporediti s postupanjem sudaca jer Ustav RH i ZS određuju da je sudbena vlast samostalna i neovisna[[33]](#footnote-33), što se mora tumačiti da je sudac autonoman u tumačenju i primjeni pravne norme u postupku te se pogreške koje bi sudac počinio u primjeni procesnog i materijalnog prava ispravljaju u odgovarajućem sustavu pravnih lijekova, i ne predstavljaju nezakonit i nepravilan rad sudaca u smislu čl. 106. ZS. Može se zaključiti da će se pitanje postojanje nezakonitog obavljanja poslova državne uprave morati procjenjivati u svakom konkretnom postupku radi naknade štete, pri čemu nije isključeno da se i pogrešno pravno shvaćanje ili primjena prava može ocijeniti nezakonitim radom koji bi uz postojanje ostalih pretpostavki za naknadu štete doveo do odgovornosti RH za naknadu štete.

Nepravilan rad općenito definira se kao činjenje ili nečinjenje suprotno uobičajenom ili propisanom načinu obavljanja djelatnosti. U odnosu na obavljanje poslova državne uprave 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 propuštanju primjene propisa. Ukoliko bi tijekom postupka osoba koja obavlja poslove državne uprave postupala 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 obavljanju poslova državne uprave mogao bi biti u svim onim postupcima gdje odgovorna osoba donosi određenu odluku na zahtjev stranke i gdje zbog propusta, neopravdanih razloga ili nepažnje ne donese odluku ili je donese nakon neopravdano dugog vremena, izgubi spis 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 primjeni. Nepravilan rad se stoga može svesti na neopravdano neobavljanje ili neuredno obavljanje dužnosti, gdje eventualno može doći i do stegovne odgovornosti.

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 se raditi 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, zavisno od vrste postupanja ili postupka.

**3.3. Šteta**

Šteta je daljnja pretpostavka odgovornosti za štetu jer u slučaju nepostojanja iste 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.[[34]](#footnote-34)

U praksi se vrlo često od strane oštećenoga koji tvrdi da postoji nezakonitost ili nepravilan rad, nekritički navodi šteta koja uopće ne postoji niti bi mogla nastati po redovnom tijelu stvari. Oštećeni je dužan dokazati postojanje i visinu štete, pa tako primjerice i izgubljenu dobit koja bi po redovnom tijeku stvari nastala, a vrlo često se u praksi događa kako zapravo nema dokaza da je neka šteta uopće nastala niti se ista može utvrditi na temelju primjerice, ranijeg poslovanja određene pravne osobe. 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.

**3.4. Uzročna veza**

Između štetne radnje i štete mora postojati uzročna veza te oštećenik mora dokazati da bi upravo zbog nezakonitog ili nepravilnog rada obavljanja poslova državne uprave nastupila šteta i da postoji uzročna veza između takvog činjenja ili nečinjenja te štete. Također je u praksi često slučaj da tužitelj ne može dokazati uzročnu vezu, odnosno da ako bi se čak i moglo reći da postoji nepravilni i nezakoniti rad te šteta, ne može se 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.

**3.5. Protupravnost**

Zadnja pretpostavka odgovornosti za štetu prema čl. 14. ZSDU je postojanje protupravnosti, a protupravnost postoji ako se uz sve ostale pretpostavke radi o nezakonitom i nepravilnom radu, odnosno nezakonitom ili nepravilnom obavljanju poslova državne uprave. Kao, što je navedeno, utvrđenje postojanja nezakonitog ili nepravilnog rada predstavlja osnovni problem u vezi ove posebne odgovornosti za štetu.

## 4. Pravo regresa RH

Odredbom čl. 14. ZSDU nije predviđeno pravo regresa RH prema štetniku, što ne znači da je ono isključeno. RH može ostvariti pravo regresa prema štetniku na temelju općeg propisa iz čl. 1061. st. 3. ZOO-a, ako je naknadila štetu oštećeniku i ako je štetnik štetu počinio namjerno ili iz krajnje nepažnje. Vidljivo je da je subjektivni odnos štetnika prema takvim događajima odlučujući za pravo regresa. Namjera i krajnja nepažnja uvjet su da bi se mogao zatražiti povrat isplaćene naknade štete. Moralo bi se stoga raditi o namjeri (dolus) kada je štetnik želio uzrok (štetna radnja, nezakoniti ili nepravilni rad), ali i posljedicu (šteta nanesena drugoj osobi). Smatramo da će to biti vrlo rijetko u praksi jer bi se u takvim slučajevima radilo i o kaznenom djelu. Štetnik bi u takvim slučajevima postupao znajući i hotimice.

Pravo regresa postojalo bi i u slučajevima krajnje nepažnje koja se često definira kao gruba nepažnja. Krajnja nepažnja (culpa lata) je onda kada je štetnik u svom postupanju zanemario i običnu pozornost koja se može i mora očekivati od svakog čovjeka prosječnih sposobnosti[[35]](#footnote-35). U praksi će vrlo rijetko biti situacija kada se radi o namjeri, a dvojba će biti samo da li se radi o krajnjoj nepažnji ili običnoj nepažnji. Obična nepažnja (culpa levis) je oblik krivnje te se primjenjuje u odnosu na naročito pažljivog čovjeka (pažnja dobrog gospodarstvenika, odnosno domaćina)[[36]](#footnote-36). Razlika između grube ili krajnje nepažnje te obične nepažnje, je faktično pitanje koje će zavisiti od niza okolnosti.U slučaju regresnog zahtjeva štetnik može isticati sve prigovore materijalne i procesne naravi. Kako bi RH izbjegla takve prigovore, može obavijestiti štetnika o parnici i uspostaviti tzv. intervencijski efekt[[37]](#footnote-37). Regresni zahtjev u smislu čl. 1061. st. 4. ZOO-a zastarijeva za šest mjeseci od dana isplaćene naknade oštećenoj osobi. To znači da se ne radi o prekluzivnom roku nego o zastarnom roku te od štetnika kao tuženika ovisi hoće li protekom navedenog roka staviti prigovor zastare regresnog potraživanja.

## 5. Sudska praksa VSRH

Već je navedeno da je VSRH u cijelosti promijenio svoje pravno shvaćanje o vrsti odgovornosti iz čl. 14. ZSDU nakon odluka Ustavnog suda RH broj: U-III-2314/2006 od 21. veljače 2007. i broj U-III-822/05 od 13. veljače 2008. Nakon tih odluka Ustavnog suda RH prihvaćeno je da se radi o objektivnoj vrsti odgovornosti, odnosno da nije potrebno utvrđivati krivnju kao pretpostavku odgovornosti za štetu te da kod nezakonitog i nepravilnog rada u obavljanju poslova državne uprave nije potrebno postojanje volje ili pristanka da se takvim postupanjem oštete prava ili interesi stranke. VSRH je u svojim odlukama nakon 2007. godine jasno navodio da su osnovne pretpostavke za odgovornost RH prema čl. 14. ZSDU postojanje nezakonitog ili nepravilnog rada, da je fizičkoj ili pravnoj osobi time počinjena šteta te da postoji uzročna veza između štetne radnje (nezakonitog ili nepravilnog rada) i štete.[[38]](#footnote-38)

U odnosu na subjekte odgovornosti za štetu za nezakonito ili nepravilno obavljanje poslova državne uprave postoje tri subjekta obveznopravnog odnosa odgovornosti za štetu, a to su odgovorna osoba, štetnik i oštećenik. U sudskoj praksi je do donošenja ZSDU iz 2019. godine bilo određenih razmimoilaženja i dvojbi je li RH odgovorna i za postupanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kada su obavljali poslove izvan povjerenih poslova državne uprave. To je bilo iz razloga jer je u čl. 14. ZSDU/11 i čl. 13. ZSDU/93 odgovornost RH bila određena prema personalnom kriteriju te je doslovno bilo navedeno 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 RH. Iz takve zakonske formulacije neki su zaključivali da RH odgovara i za nezakonit i nepravilan rad jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave bez obzira na vrstu poslova, odnosno za sva postupanja, a ne samo za povjerene poslove državne uprave. To naravno nije bila intencija zakonodavca, ali je zbog nejasne odredbe čl. 14. ZSDU/11 i ranijih zakona ponekad proizlazilo takvo tumačenje.

U sudskoj praksi je također bilo određenih dvojbi oko osoba koje imaju pravo na naknadu štete prema čl. 14. ZSDU. Naime, čl. 14. ZSDU, kao i raniji ZSDU/11 i ZSDU/93, propisuju da to pravo pripada svakoj osobi kojoj je nezakonitim ili nepravilnim radom u obavljanju poslova državne uprave počinjena šteta. Sudska praksa je tumačila to pravo dosta restriktivno i svodila ga u biti na pravo stranke u nekom upravnom postupku ili postupanju u okviru poslova državne uprave. Tako je u većem broju odluka koje su se donosile u postupcima radi naknade štete protiv RH zbog propuštanja nadzora nad poslovanjem štedno kreditnih zadruga VSRH zauzimao pravno stajalište *„da država odgovara za štetu u smislu čl. 13. ZSDU/93 ako tijela državne uprave svojim nezakonitim ili nepravilnim radom nanesu štetu stranci, dakle osobi koja je u određenom konkretnom postupku stranka, a ne svakoj osobi kojoj bi mogla nastati šteta zbog toga što tijela državne uprave nisu možda dovoljno aktivna u nadziranju građana i pravnih osoba u tome pridržavaju li se propisa“*.[[39]](#footnote-39) Međutim, nema dvojbe da je odredba čl. 14. ZSDU jasna i da pravo na naknadu štete od RH ima svaka osoba koja uspije dokazati nezakonito ili nepravilno obavljanje poslova državne uprave te da je zbog toga pretrpjela štetu.

Pitanje nezakonitog ili nepravilnog rada faktično je pitanje u svakom konkretnom postupku i zapravo predstavlja najveći problem kod utvrđivanja pretpostavki za odgovornost RH prema čl. 14. ZSDU. VSRH se u nizu odluka izjašnjavao o tome radi li se ili ne o nezakonitom ili nepravilnom radu (obavljanju poslova državne uprave). Tako je ocijenjeno da se radi o nezakonitom postupanju kada je policijski službenik neovlašteno pribavio zaštićene podatke iz informacijskog sustava Ministarstva unutarnjih poslova te ih nezakonito proslijedio neovlaštenim osobama, članovima kriminalne skupine, koji su izradili osobnu iskaznicu i upotrijebili je za počinjenje kaznenog djela prijevare.[[40]](#footnote-40) Nadalje, eventualni propust ne oduzimanja oružja od osobe koja je prijavljena za uznemiravanje, i nakon čega je ubila tri osobe, može predstavljati nezakoniti i nepravilni rad.[[41]](#footnote-41)

S druge strane, VSRH je prihvatio pravno stajalište nižestupanjskih sudova da se ne radi o nezakonitom ili nepravilnom radu tijela državne uprave u situaciju kada su tužitelju privremeno oduzete videokazete koje mogu poslužiti kao dokaz u kaznenom postupku, a kasnije je tužitelj oslobođen optužbe da bi neovlašteno stavljao u promet videokazete bez potrebne dozvole autora.[[42]](#footnote-42) Također je VSRH prihvatio da nema nezakonitog i nepravilnog obavljanja poslova državne uprave u situaciji rušenja bespravno izgrađene kuće i to bez obzira što je bila u tijeku izmjena Prostornog plana kojim bi predmetna čestica postala građevinska i kuća bi se mogla legalizirati.[[43]](#footnote-43) U svakom slučaju pitanje nezakonitog ili nepravilnog obavljanja poslova državne uprave je faktično pitanje koje se procjenjuje u svakom konkretnom postupku. Ipak može se zaključiti da sudska praksa vrlo oprezno utvrđuje postojanje nezakonitog ili nepravilnog rada te ga u pravilu veže za određene propuste tijela i osoba koje obavljaju poslove državne uprave.

Oštećena osoba uvijek mora osim nezakonitog ili nepravilnog obavljanja poslova državne uprave dokazati i postojanje štete te uzročne veze između nezakonitog ili nepravilnog obavljanja poslova državne uprave i nastale štete. Vrlo često, kada bi se eventualno radilo o nezakonitom ili nepravilnom obavljanju poslova državne uprave, oštećena osoba ne bi uspjela dokazati postojanje štete ili uzročnu vezu.[[44]](#footnote-44)

# DRUGA CJELINA

ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ŠTETU PREMA EUROPSKOM PRAVU

## 1. Načela prava Europske Unije

**1.1. Povijesni osvrt (okvir nastanka)**

Radi ostvarivanja gospodarske suradnje, pedesetih godina prošlog stoljeća šest država zapadne Europe započeo je proces ujedinjavanja Europe Razvoj europskih integracija tekao je postepeno i danas nakon skoro sedamdeset godina postojanja Unija se od ugovornog oblika međudržavne suradnje razvila u nadnacionalnu *sui generis* tvorevinu koja ima vlastita tijela i vlastiti pravni sustav nadređen pravnim sustavima država članica.

U pravnom pogledu, europske integracije nastale su potpisivanjem međunarodnih ugovora pa se europsko pravo pedesetih godina prošlog stoljeća smatralo međunarodnim pravom čiji je status u državama članicama određen njihovim ustavom. Transformacija europskog prava iz međunarodnog prava u poseban pravni poredak desila se početkom šezdesetih godina prošlog stoljeća kada je Europski sud pravde donio presude u predmetima Van Gend en Loos[[45]](#footnote-45) i Costa v. ENEL[[46]](#footnote-46) te time započeo proces koji se u teoriji europskog prava naziva konstitucionalizacija europskog prava,[[47]](#footnote-47) jer je sudska praksa, u tim predmetima, uspostavila temeljna pravna načela o europskom pravnom poretku kao samostalnom i nadređenom pravnom sustavu čija se pravila izravno primjenjuju u nacionalnim pravnim sustavima.

Shodno razvoju sudske prakse, izmjenama Osnivačkih ugovora, države članice su ugovarale nove ovlasti Zajednice.

Prvi Ugovor za osnivanje Europske zajednice za ugljen i čelik, potpisan 18. travnja 1951. godine u Parizu, stupio je na snagu 23. srpnja 1952., ali obzirom da je bio sklopljen na određeno vrijeme prestao je važiti 23. srpnja 2002. godine.

Međudržavna suradnja Zajednice (EZ) na drugim gospodarskim sektorima proširena je 25. ožujka 1957., potpisom Rimskih ugovora, koji su stupili na snagu 1. siječnja 1958. Njima su stvorene Europska zajednica za atomsku energiju (Euratom) i Europska ekonomska zajednica (EEZ). Rimski ugovori su kasnije značajno mijenjani i dopunjavani.

Posljednje izmjene Osnivačkih ugovora odnosno Ugovora o Europskoj uniji (dalje u tekstu UEU)[[48]](#footnote-48) i Ugovora o osnivanju Europske zajednice donesene su Ugovorom iz Lisabona od 13. prosinca 2007., koji je stupio na snagu 1. prosinca 2009. godine.[[49]](#footnote-49)

Ugovor o osnivanju Europske zajednice izmijenjen je u naslovu tako da sada glasi Ugovor o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu: UFEU)[[50]](#footnote-50), riječi Zajednica odnosno Europska zajednica zamijenjene su riječju Unija, a riječ Europske zajednice riječju Europska unija. Time je europska integracija dobila naziv: Europska unija.

**1.2. Pravna načela EU**

Temeljna pravna načela europskog prava imaju karakter pravnih odredbi koja obvezuju vlasti i sudove.[[51]](#footnote-51)

Postoje razne klasifikacije općih i temeljnih pravnih načela Europske unije, njihova lista nije zatvorena zbog stalnog razvoja europskog prava.

Temeljna načela služe kao:

* metoda tumačenja ili određivanja valjanosti akata Europske unije,
* mehanizam kontrole nad aktima nacionalnih vlasti kada oni djeluju u okviru europskog prava i
* za popunjavanje pravnih praznina Osnivačkih ugovora te sekundarnog europskog prava. [[52]](#footnote-52)

Ugovor o Europskoj uniji propisuje u članku 6. stavku 3. da temeljna prava, kako su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije.

Lisabonskim ugovorom u Glavi II. UEU-a se nabrajaju demokratska načela Unije i to načelo jednakosti građana Unije, načelo predstavničke demokracije, načelo transparentnosti.

Pravna načela su zapravo opća pravna pravila o tome kakve norme trebaju biti.

Prema tome, za razliku od pojedinačnog pravnog pravila, pravno načelo je putokaz da se ostvari neki cilj u cijelosti ili barem u najvećoj mjeri [[53]](#footnote-53), ono služi pri izradi zakona, a tijelima koja primjenjuju pravo kao smjernica u primjeni propisa.

Važnost općih pravnih načela Unije posebno se ogleda i u tome što je njihovo ostvarivanje te njihova međusobna povezanost iznimno važna za razvoj ukupnog pravnog poretka Unije, ali i za razvoj te međusobnu usklađenost pravnih poredaka država članica na različitim područjima javnog i privatnog prava, onoliko koliko je to potrebno za ostvarivanje ciljeva Unije.[[54]](#footnote-54)

Osnivački ugovori pružaju osnovu za primjenu općih načela prava Unije, u više odredbi, bilo izravno ili neizravno. [[55]](#footnote-55)

U kontekstu europskog upravnog prava, Europska Komisija je u dokumentu ”Europsko upravljanje. Bijela Knjiga”[[56]](#footnote-56) formulirala i usvojila načela dobre vladavine u vezi s postupanjem tijela EU. Bijela knjiga sadrži slijedeća načela:

1. Otvorenost (transparentnost) institucija,

2. Sudjelovanje (participacija) građana,

3. Odgovornost svih nositelja vlasti,

4. Djelotvornost nositelja vlasti,

5. Usklađenost (koherentnost) politika,

6. Načelo razmjernosti (proporcionalnosti) i

7. Načelo supsidijarnosti.

Navedena načela predstavljaju europske upravne standarde**.**

**1.2.1. Uloga načela koja su ugovorile države članice**

Opća načela prava Europske unije iz Osnivačkih ugovora određuju zajedničko djelovanje Europske unije i država članica, dijele ovlasti i obveze između država članica i Unije, reguliraju način ispunjenja preuzetih obveza i suradnje te štite demokratske vrijednosti Unije.

Većina ugovornih načela ima za cilj zaštitu suvereniteta i nacionalnog identiteta država članica tako što ograničavaju izvršavanje ovlasti Europske unije.

Ugovor o funkcioniranju Europske unije u prvom dijelu: „Načela“ uvodi novi podnaslov pod nazivom „Kategorije i područja nadležnosti Unije“ kojim je izričito određeno što spada u isključivu nadležnost Unije, a u kojim područjima Unija i države članice dijele nadležnost. Jasnim i točnim razgraničenjem ovlasti između Europske unije i država članica, sprječava se djelovanje Unije na područjima na kojima joj države članice nisu izričito prenijele ovlasti.[[57]](#footnote-57)

Najvažnija tri ugovorna načela za funkcioniranje Europske unije i stvaranje prava Europske unije su načela regulirana člankom 5. UEU-a, a to su načelo dodjele (*principle of conferral),* načelo supsidijarnosti i proporcionalnosti (ranije čl. 5. UEZ). Daljnje važno načelo za razumijevanje odnosa prava Europske unije i država članica sadržano je u članku 4. stavak 3. UEU koji sadrži tvz. načelo iskrene suradnje (*principle of sincere cooperation).*

**1.2.2. Načelo dodjele**

Načelo ograničenih ovlasti [[58]](#footnote-58) je Lisabonskim ugovorom zamijenjeno načelom dodjele i odnosi se na djelovanje institucija Unije.

Načelo ograničenih ovlasti određivalo je da Zajednica djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene Ugovorom te ciljeva koji su joj njime postavljeni.

Prema načelu dodjele Europska unija treba djelovati prema nadležnostima koje su joj Ugovorima dodijelile države članice, kako bi ostvarila ciljeve koji su u njima propisani.

Nadležnosti koje nisu Ugovorom prenesene na Uniju, ostaju državama članicama, a Unija može pravno regulirati samo područja za koja je izričito ovlaštena i to u obujmu u kojem je za to ovlaštena te u formi akta koji je za to propisan i prema postupku koji je određen Ugovorima. Svaki pravni akt koji Unija donese treba sadržavati članak na kojem se pravno temelji.

**1.2.3. Načelo supsidijarnosti**

Prema načelu supsidijarnosti donošenje političkih odluka treba biti na razini najpogodnijoj sa stajališta racionalnosti i djelotvornosti odlučivanja. Ono izražava zahtjev da se političke odluke donose na najnižoj razini mogućoj sa stajališta cilja koji se želi postići.[[59]](#footnote-59)

Konkurirajuće i paralelne nadležnosti regulira članak 5. st. 3. UEU-a koji određuje da u područjima koja ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Unija smije djelovati samo onda i ako ciljevi predloženog djelovanja ne mogu biti zadovoljavajuće ostvareni od strane država članica, bilo na središnjoj, bilo na regionalnoj ili lokalnoj razini, ali mogu, zbog razmjera ili učinaka predloženog djelovanja, biti bolje ostvareni na razini Unije.

Dvije pretpostavke koje se moraju kumulativno ispuniti su pretpostavka neophodnosti za djelovanjem Unije, jer države članice ne mogu na zadovoljavajući način postići ciljeve predloženog djelovanja i pretpostavka efikasnosti da će ih u smislu opsega ili učinka predloženog djelovanja na bolji način može postići Unija.

Načelo supsidijarnosti ugovorile su države članice Maastrichtskim ugovorom.*[[60]](#footnote-60)*, a Ugovorom iz Amsterdama[[61]](#footnote-61) dodan je poseban Protokol o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti [[62]](#footnote-62) kojim su se precizirali kriteriji za primjenu tih načela.

U okviru Unije ono znači da odluke ponajprije donose nadležna tijela država članica, a na tijela Unije prenose se ovlasti samo kada je to u zajedničkom interesu određeno.[[63]](#footnote-63)

SEU je nadležan za odlučivanje povodom tužbi radi povreda načela supsidijarnosti, a takvu tužbu sada može podnijeti i Odbor regija.[[64]](#footnote-64)

**1.2.4. Načelo proporcionalnosti**

Načela dodjele i supsidijarnosti dopunjuje načelo proporcionalnosti propisano člankom 5. stavak 4. UFEU-a, prema kojem sadržaj i oblik djelovanja Unije ne smije prelaziti ono što je nužno da bi se ostvarili ciljevi Ugovora.

Prema ovom načelu svaka mjera Unije, mora biti potrebna, odnosno nužna, ali i prikladna za ostvarivanje nekog od cilja Ugovora.

Pritom, ako se može poduzeti više mjera, mora se odabrati mjera koja je po svom sadržaju, opsegu, načinu donošenja i ostvarivanja najblaža mjera.

Svaka mjera trebala bi biti razmjerna, proporcionalna cilju i koristima koje se njome postižu.

Prema tome, Načelo razmjernosti (ili proporcionalnosti) zahtijeva da ograničenja sloboda i prava budu u svakom pojedinom slučaju razmjerna naravi potrebe za ograničenjem.

**1.2.5. Načelo iskrene suradnje**

Načelo iskrene suradnje proširilo je dosadašnje tvz. načelo lojalnosti odnosno vjernosti Ugovoru sadržano u članku 10. UEZ-a[[65]](#footnote-65).

Načelo iskrene suradnje regulirano je sada člankom 4. st. 3. UEU-a koji propisuje da Unija i države članice, s punim uzajamnim poštovanjem, pomažu jedne drugima u obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovora. Države članice moraju poduzimati sve prikladne mjere, opće ili posebne kako bi osigurale ostvarivanje obveza koje proizlaze iz Ugovora ili koje proizlaze iz akata institucija Unije i moraju potpomagati ostvarivanje zadaća Unije i uzdržavati se od svih mjera koje bi mogle ugroziti ostvarivanje ciljeva Unije.

U odnosu na načelo lojalnosti, načelo iskrene suradnje sada izričito nameće obvezu državama članicama i Uniji na suradnju, čime se utanačuje dosadašnja sudska praksa. To podrazumijeva i suradnju u međusobnim odnosima država članica te međusobnim odnosima tijela Unije.

Prema načelu iskrene suradnje države su dužne vjerno ispuniti obveze koje su preuzele ugovorom, ali također i obveze koje proizlaze iz djelovanja institucija Unije.

Ono obvezuje države članice na implementaciju i primjenu prava Unije.

**1.2.6. Načelo poštovanja država članica**

Novo načelo u „Zajedničkim odredbama“ sadržano u članku 4. UEU-a govori o poštivanju jednakosti država članica, kao i njihovog nacionalnog identiteta, uključujući regionalnu i lokalnu samoupravu, njihove bitne državne funkcije, uključujući osiguranje teritorijalnog integriteta države, održanje pravnog poretka i mira te zaštite nacionalne sigurnosti koja ostaje isključiva odgovornost svake države članice.

**1.3. Sud Europske unije (SEU) i Sudska praksa kao izvor načela**

Kao što je naprijed navedeno, pojedina načela prava Europske unije propisana su Osnivačkim ugovorima. Međutim, u najvećoj mjeri ih je stvorio i razvio SEU, koji je ta načela izveo iz nacionalnih pravnih poredaka država članica, Ugovora ili iz međunarodnih ugovora čije su stranke države članice.

U hijerarhijskoj strukturi prava Europske unije opća i temeljna pravna načela čine značajan izvor prava. Oni su pored Osnivačkih ugovora, primarni i fundamentalni izvor prava te su dio *acquis communautaire*.

Brojna načela Europskog prava, poput pravne sigurnosti, zaštite legitimnih očekivanja, zabrane retroaktivnosti proizašla su upravo iz prakse Suda.

SEU je **sudska institucija Unije** i Europske zajednice za atomsku energiju (EZAE).

Čine ga dva suda: Sud i Opći sud. Glavna mu je zadaća preispitivanje zakonitosti akata Unije i osiguravanje **jedinstvenog tumačenja i primjene prava Unije.**

Nadležnost za suđenje ograničena mu je ugovornim odredbama. Prema članku 19. st. 3. UEU-a Sud odlučuje o tužbama koje podnose države članice, neka od institucija ili fizička ili pravna osoba.

U postupku prethodnih pitanja, na zahtjev sudova država članica, odlučuje o interpretaciji prava Unije ili valjanosti akata koje donose institucije i u drugim slučajevima koje propisuju Ugovori.

Sud kao pravosudno tijelo Unije osigurava da se u tumačenju i primjeni Ugovora poštuje pravo.[[66]](#footnote-66)

Riječ „pravo“ tumači se na način da je Sud ovlašten primjenjivati sve pravne izvore pa tako i temeljna pravna načela. Članak 263. UFEU-a koji propisuje sudski nadzor akata Unije u stavku 2. propisuje, između ostalog, i nadzor nad povredama svakog pravila prava, što podrazumijeva i nadzor nad povredama temeljnih načela prava. [[67]](#footnote-67)

Tri su glavne, nadležnosti Suda EU:

1. Osigurati da države članice poštuju pravo EU-a

2. Paziti na zakonitost postupanja institucija EU-a

3. Odlučivati o pitanjima tumačenja ili ocjene valjanosti prava EU-a

Sud Europske unije (SEU ili Sud) ne primjenjuje doktrinu presedana. Međutim, iako odluke Suda nemaju snagu obvezujućih presedana, on se u svojim odlukama, *u pravilu,* uvijek poziva na sentence iz ranijih odluka osiguravajući time jedinstvenu primjenu i pravnu sigurnost.[[68]](#footnote-68)

Svojom praksom SEU utječe na zakonodavnu djelatnost Unije, pogotovo onda kad države članice pojedina važna pitanja nisu regulirale ugovorima, tad Sud rješavajući konkretna pitanja tumači odredbe Ugovora i ispunjava pravne praznine, koristeći teleološki način tumačenja odredbi Ugovora i sekundarnog europskog prava uvijek u vezi s ciljevima Unije, čije ostvarivanje mora osigurati. [[69]](#footnote-69)

Ciljevi Unije su postavljeni su općenito, što Sudu daje određenu slobodu za širim tumačenjem pisanog prava slijedom čega se često upuštao u općenito formuliranje prava Europske unije ne ograničavajući se na konkretan slučaj.[[70]](#footnote-70)

Tumačeći načelo lojalnosti putem sudske prakse razvijena su i brojna druga načela, primjerice načelo jedinstvenosti i samostalnosti prava Unije, načelo prvenstva prava Unije, načelo izravnog djelovanja prava Unije, odgovornost država članica za štetu zbog neprimjenjivanja ili pogrešnog primjenjivanja prava Unije te odgovornost država članica zbog ne implementacije ili pogrešne implementacije direktiva.

Prema svemu navedenom proizlazi da su, iz presuda u kojima se Sud pozivao na iznesena stajališta u ranijim presudama, kao na obvezna pravna pravila koja bi nadograđivao, nastala temeljna načela prava, koja su sada primarni izvor prava Europske unije.

**1.4. Temeljna načela**

**1.4.1. Načelo samostalnosti prava Europske unije i načelo izravne primjene prava Europske unije u nacionalnim pravim sustavima**

Najznačajnija temeljna pravna načela Europske unije su načelo samostalnosti prava Europske unije i izravne primjene prava Europske unije u nacionalnim pravima, jer su ta načela europski pravni poredak svrstala u poseban *sui generis* poredak.

Naime, prema shvaćanju Suda, države članice su sklapanjem Ugovora i stvaranjem Unije radi ostvarivanja ugovorenih ciljeva na međunarodnu scenu uveli novi pravni entitet, čija tijela imaju ovlast donositi svoje pravne propise i čiji Sud donosi odluke koje su obvezujuće.

Prema tom načelu pravo Unije je izravno primjenjivo u pravnim sustavima država članica i sudovi su to pravo dužni primjenjivati.

Ovo načelo vrijedi samo za odredbe Osnivačkih ugovora, ugovora o pristupanju EU, uredaba i odluka koje donosi Unija. Prema ovom načelu odredbe tih akata nije potrebno implementirati u nacionalno zakonodavstvo, već one izravno vrijede u državama članicama te na taj način nadopunjuju nacionalne pravne poretke.[[71]](#footnote-71)

Izravna primjena odredaba Ugovora proizlazi iz činjenice da su države članice te ugovore potpisale i ratificirale pa oni imaju snagu međunarodnih ugovora u nacionalnim pravnim porecima država članica, dok izravna primjena uredbi i odluka koje donose tijela Unije proizlaze iz čl. 288. st. 2. i 4. UFEU.[[72]](#footnote-72)

**1.4.2. Načelo izravnog i neizravnog učinka prava Europske unije**

Izravni učinak normi prava Europske unije znači da su ih pojedinci i tijela država članica dužni izravno primjenjivati. Izravne učinke proizvode odredbe ugovora i drugih izvora prava Europske unije koje proizvode subjektivna prava i obveze koje se mogu štiti pred nacionalnim sudovima.

Tim načelom je pojedinac postao izravni subjekt prava Europske unije, ali zaštita njegovih prava i dalje se ostvaruje putem nacionalnih pravnih poredaka.

Presudom *Van Gend & Loos* iz 1963.[[73]](#footnote-73) Sud je uveo načelo izravnog učinkaprava Zajednice u državama članicama, koje danas europskim građanima omogućava da se pred svojim nacionalnim sudovima izravno pozivaju na propise Unije.

*Prilikom uvoza robe iz Njemačke u Nizozemsku prijevozničko društvo Van Gend & Loos trebalo je platiti carinsku pristojbu, što je prema mišljenju društva bilo u suprotnosti s odredbom Ugovora o EEZ-u koja je državama članicama zabranjivala povećanje carina koje su se primjenjivale u njihovim međusobnim trgovinskim odnosima. Tužbom je postavljeno pitanje sukoba između nacionalnog zakonodavstva i odredaba Ugovora o EEZ-u. Nizozemskom sudu koji mu se obratio sa zahtjevom za prethodnu odluku Sud je odgovorio tako što je potvrdio načelo izravnog učinka, čime je prijevozničkom društvu zajamčio ostvarivanje njegovih prava koja proizlaze iz prava Zajednice izravno pred nacionalnim sudom.*

Kasnija sudska praksa Suda odredila je uvjete kojima pravilo mora udovoljavati da bi imalo izravni učinak. Sukladno tome, pravilo mora biti jasno i nedvosmisleno, bezuvjetno te ne smije ovisiti o naknadnoj regulatornoj djelatnosti nacionalnih tijela.[[74]](#footnote-74) [[75]](#footnote-75)

Stoga,prema praksi Suda EU izravni učinak ima ona norma koja je dovoljno jasna, precizna i bezuvjetna**.** Takva norma uvijek ima izravni učinak u vertikalnom pravnom odnosu (pojedinac ima subjektivno pravo u odnosu na državu). Mogućnost izravnog učinka u horizontalnom pravnom odnosu (pojedinac ima subjektivno pravo u odnosu na drugog pojedinca) je isključena kada se radi o normama sadržanim u direktivama. [[76]](#footnote-76)

Izravne učinke proizvode akti koji se neposredno primjenjuju u državama članicama i to odredbe Osnivačkih ugovora, uredaba, odluka tijela Unije, norme međunarodnih sporazuma koje Unija zaključuje s trećim državama, sve pod uvjetom da udovoljavaju navedenim pretpostavkama.[[77]](#footnote-77)

Direktiva pod istim pretpostavkama može proizvesti vertikalne izravne učinke ukoliko je država članica nije implementirala u propisanom roku ili je nije implementirala pravilno i potpuno.[[78]](#footnote-78)

Ako država članica nije implementirala direktivu ili je nije implementirala pravilno, a ne postoje uvjeti za izravni učinak, pojedinac može podići tužbu protiv drugog pojedinca primjenom načela neizravnog učinka. U predmetu *C-14/83. Von Colson* iz 1984. godine i *C-106/89 Marleasing* iz 1990. godine sud je utvrdio da sukladno odredbi iz čl. 5. Ugovora o osnivanju Europske zajednice postoji obveza država članica da poduzmu sve prikladne mjere da ispune obveze Unije. Što znači da sudovi moraju tumačiti sporne odredbe nacionalnog prava u skladu s odredbama europskog prava tako da osiguraju postizanje ciljeva koji su se trebali postići određenom direktivom.[[79]](#footnote-79)

**1.4.3. Načelo prvenstva prava Europske unije**

Na načelo samostalnosti prava Europske unije, izravnog i neizravnog učinka nadovezuje se načelo prvenstva prava Europske unije koje određuje da pravo Europske unije koje izravno važi u državama članicama ima prednost u primjeni pred nacionalnim pravom države članice.

Ovo načelo nastalo je u predmetu *Costa v. ENEL* iz 1964. [[80]](#footnote-80) koji je stvorio pravilo da nacionalni sudovi moraju primjenjivati izravna pravna pravila Europske unije čak i u slučaju da u nacionalnom pravu postoji *lex posterior* koji je isto pitanje drugačije regulirao.

Presudom Costa iz 1964. utvrđena je nadređenost prava Zajednice unutarnjem zakonodavstvu. U tom se predmetu jedan talijanski sud obratio Sudu s pitanjem o usklađenosti talijanskog zakona o nacionalizaciji sektora proizvodnje i distribucije električne energije s određenim odredbama Ugovora o EEZ-u. Sud je uspostavio načelo nadređenosti prava Zajednice temeljeći ga na posebnosti pravnog poretka Zajednice koji se mora jedinstveno primjenjivati u svim državama članicama.

Pravo Europske unije je daljnjim razvojem sudske prakse postalo *lex superior* nacionalnom pravu čak i u odnosu na ustavne odredbe država članica. U predmetu *C- 11/70* **Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel** iz 1970. godine Sud je prvi put naveo da je zaštita temeljnih prava iz ustava država članica ograničena javnim interesom Unije, a što je osiguravanje normalnog funkcioniranja tržišta. Iako je Sud u ovom predmetu ustavne tradicije država članica priznao kao izvor zaštite ljudskih prava u pravnom sustavu Europske zajednice, on je ponovio da pravo koje proizlazi iz Ugovora kao samostalnog izvora prava ne može zbog svoje prirode biti nadvladano pravilima nacionalnog prava te je zaključio da se tako niti valjanost mjera Zajednice ne može dovesti u pitanje zbog navodne povrede temeljnih prava zaštićenih ustavima država članica ili ustavnim načelima država članica.[[81]](#footnote-81)

Pitanje kako nacionalni sudovi trebaju postupiti kad odredba nacionalnog prava nije u skladu s europskim pravom riješeno je u predmetu *Simmenthal S.p.A.,* C-106/77iz 1978. godine. Presudom Suda u tom predmetu uspostavljena je obveza sudova da metodom izuzeća protupravnosti izuzmu norme nacionalnog prava koje su u suprotnosti s pravilima europskog prava i da izravno primjene pravnu normu europskog prava bez traženja ili čekanja da se stavi izvan snage takva odredbe nacionalnog prava.

**1.5. Načelo odgovornosti države za štetu**

Sud je 1991. presudom *Francovich i drugi[[82]](#footnote-82)* razvio još jedan temeljni pravni koncept, onaj o odgovornosti države članiceza štete koje je ta država, kršeći pravo Zajednice, prouzročila pojedincima. Građani Unije mogu tako od 1991. podnijeti tužbu za naknadu štete protiv države koja je prekršila jednu od odredaba prava Zajednice.

*Dvojica talijanskih državljana kojima su njihovi poslodavci u stečaju dugovali više plaća podnijela su tužbe tvrdeći da je talijanska država učinila propust ne prenijevši u nacionalno zakonodavstvo odredbe prava Zajednice o zaštiti radnika u slučaju platežne nesposobnosti poslodavca. Na temelju zahtjeva za prethodnu odluku talijanskog suda, Sud je odlučio da su predmetnom direktivom pojedincima trebala biti zajamčena određena prava koja su im bila uskraćena zbog propusta države da tu direktivu prenese te je Sud time otvorio put podnošenju tužbe za naknadu štete protiv same države.*

SEU nema nadležnost suditi o pravima pojedinaca čija su europska prava povrijeđena, već je to spada u nadležnost nacionalnih sudova, ali Sud je putem odluka u povodu prethodnih pitanja nacionalnih sudova razvio načelo izvanugovorne odgovornosti države za štetu.

Nametanjem ovakve obveze državi članici radi neispunjavanja obveza, ostvarila se i djelotvornost onih europskih normi koje nemaju izravni učinak.

Pravnu osnovanost ovog načela Sud je pronašao u odredbama iz članka 10. Ugovora o osnivanju Europske zajednice koji je propisivao načelo lojalnosti.[[83]](#footnote-83) U odnosu na pravnu osnovu Sud se prilikom tumačenja nastanka obveze države za štetu povredom prava Zajednice pozvao i na odredbu članku 340. UFEU-a koja propisuje izvanugovornu odgovornost Zajednice za štetu.[[84]](#footnote-84)

U presudi *Brasserie (Presuda c-46/93 i C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA i Factortame i dr.)* Sud je dalje obrazložio i razvio ovo načelo.

U ovom predmetu Sud je davao prethodno mišljenje o izvanugovornoj odgovornosti za štetu Unije zbog povrede odredbi Ugovora.

Ovdje se radilo o pravnom izvoru s izravnim učincima, za razliku od predmeta *Francovich,* Sud je pojasnio da obveza države da naknadi štetu pojedincu može nastati ako država povrijedi obvezu iz Ugovora, uredbe, direktive, drugih sekundarnih akata, međunarodnih sporazuma koji obvezuju Zajednicu ili općih načela prava, pod uvjetom da se steknu i ostali uvjeti za nastanak štete.

Povreda se može sastojati u djelu ili propustu države.

Prema ovom načelu država članica je dužna pojedincima nadoknaditi štetu koja im je nastala zbog neprimjenjivanja prava Europske unije, zbog pogrešne primjene tog prava, zbog neizvršavanja ili neurednog izvršavanja obveza za implementaciju direktive i sl.

Uvjeti za nastanak štete prema presudi *Brasserie* su da je svrha pravnog pravila koje je prekršeno- dodjela subjektivnog prava pojedincu, da je povreda dovoljno ozbiljna i da postoji uzročna veza između povrede obveze države i štete koju je pretrpio pojedinac.[[85]](#footnote-85)

Načelo je važeće za svaki slučaj u kojem država povrijedi pravo Zajednice, bez obzira na to koje je tijelo države (čije je djelovanje ili propust) odgovorno za povredu, a naknada gubitka ili štete uzrokovane pojedincima kao rezultat povrede prava Zajednice mora biti razmjerna pretrpljenom gubitku ili šteti.

Iako je Sud odredio uvjete i opseg ostvarivanja ovog prava, to čini fragmentarno. Pravo na naknadu štete u Europskoj uniji još uvijek nije harmonizirano pa su, materijalna pitanja koja nisu utvrđena sudskom praksom Suda Europske unije, kao i parnična pravila prepuštena nacionalnim pravima država članica.

Radi jedinstvene primjene ovog načela Sud je nacionalnim sudovima, u predmetu *Brasserie[[86]](#footnote-86),* postavio obvezu poštivanja dvaju načela, načela ekvivalentnosti i djelotvornosti. Prema načelu ekvivalentnosti uvjeti predviđeni nacionalnim pravom ne smiju biti manje povoljni od onih koji se odnose na slične domaće tužbe, a prema načelu djelotvornosti ti uvjeti ne smiju biti određeni na način da u praksi čine nemogućim ili pretjerano teškim ostvarivanje naknade štete.

Za nastanak odgovornosti države u konkretnom slučaju Sud u nizu predmeta[[87]](#footnote-87) navodi tri osnovna kriterija za određivanje prava na naknadu štete:

- da je povrijeđena norma EU prava sa svrhom dodjele subjektivnog prava čiji se sadržaj tom normom može utvrditi;

- da je povreda dovoljno ozbiljna, a ona će to biti uvijek kada država u primjeni prekršene norme nije imala nikakvu ili je imala samo minimalnu diskreciju, dok će u situaciji u kojoj je diskrecija postojala povreda biti dovoljno ozbiljna ako je država očito i teško prekoračila granice te diskrecije;

- da postoji izravna uzročna veza između povrede norme i štete nastale pojedincu.

Europski sud ne spominje krivnju kao posebnu pretpostavku odgovornosti, ali je ona jedan od faktora koji nacionalni sudovi mogu uzimati u obzir pri procjeni je li država očito i teško prekoračila granice svoje diskrecije. Naime, u predmetu Brasserie je naveo da se pri procjeni ozbiljnosti povrede može uzeti u obzir jasnoća i preciznost povrijeđenog pravila, mjera diskrecijske slobode ostavljene nadležnim tijelima, je li povreda namjerna ili nenamjerna, je li pogreška u pravu ispričiva ili ne.

Odgovornost države proizlazi iz činjenice da je država članica odgovorna za stvaranje, ali prije svega implementaciju i primjenu europskog prava.

Lisabonski ugovor sadrži jednu novu odredbu koja se odnosi na nacionalnu zaštitu europskih prava. Članak 19. stavak 1. Ugovora o Europskoj uniji propisuje da države članice pružaju pravnu zaštitu koja je dovoljna kako bi se osigurala učinkovita pravna zaštita u područjima na koja se primjenjuje pravo Unije. Ovom odredbom potvrđuju se načela ekvivalentnosti i učinkovitosti. Pa ono predstavlja novu ugovornu osnovu za suđenje u ovim predmetima. [[88]](#footnote-88)

**1.6. Tužba za naknadu štete**

Odgovornosti države za štetu nastalu uslijed neprimjene ili nepravilne primjene europskog prava jest institut sui generis, na razini prava Europske unije.

Tužba za naknadu štete neovisno je pravno sredstvo za zaštitu subjektivnih europskih prava te o povrijeđenoj strani ovisi hoće li, kad norma ima izravni učinak, tražiti od nacionalnog suda njezinu izravnu primjenu ili naknadu štete, a moguće je koristiti i obje mogućnosti, ako nakon ispunjenja subjektivnog prava u pitanju povodom sudske presude utemeljene na izravnom učinku, pojedinac o čijem se subjektivnom pravu radi i dalje trpi štetu zbog zakašnjelog ostvarenja prava.

U tužbi za naknadu štete tužitelj treba dokazati da je norma EU prava, koja je povrijeđena, norma čija je svrha davanje konkretnog subjektivnog prava pojedincu, da je povreda dovoljno ozbiljna i da postoji izravna uzročna veza između povrede norme i štete nastale pojedincu.

Dovoljno ozbiljna povreda ovisi o mjeri diskrecije koja je ostavljena državi u ispunjavanju neke obveze utemeljene u pravu EU, a ako nema diskrecije tada je sama povreda dovoljno ozbiljna.[[89]](#footnote-89)

Povreda je dovoljno ozbiljna kad država očito i teško prekorači granice diskrecije. To je moguće u situacijama kad država, primjerice, prenese direktivu, ali pogrešno, ili kad primijeni izravno pravo EU, ali pogrešno ga tumačeći i sl.

Ne postoji formula po kojoj se može unaprijed odlučiti je li povreda dovoljno ozbiljna, već će to ovisiti od slučaja do slučaja

SEU u svojim presudama samo nabraja pojedine okolnosti koje nacionalnom sudu mogu pomoći u takvoj ocjeni: npr. jasnoća i preciznost prekršenog pravila EU, je li stajalište neke od institucija EU pridonijelo pogrešnom tumačenju, postoji li ranija sudska praksa koja objašnjava značenje neke norme EU, da li je postojala namjera ili je povreda nenamjerna (iako krivnja kao koncept nacionalnog prava ne može biti postavljena kao uvjet) ...

U odnosu na uzročnu vezu, u praksi Suda nema jasnih putokaza, ali je na primjer, u predmetu C-319/96 Brinkmann, uzročna veza povrede i nastale štete, smatrana prekinutom, jer je tijelo državne uprave pokušalo izravno primijeniti direktivu. U ovom slučaju zakonodavac nije učinio ništa da bi implementirao direktivu (radi se o dovoljno ozbiljnoj povredi), ali je državna uprava prekinula lanac uzročnosti, a njenu je pogrešku prilikom primjene direktive bilo moguće opravdati pa je zaključeno da povreda nije bila dovoljno ozbiljna.

## 2. Sudska praksa Suda Europske Unije (SEU)

**2.2.1. Sudski nadzor**

Na poštivanje prava EU od strane država članica, SEU pazi u postupku protiv države članice koji mogu pokrenuti država članica jedna protiv druge ili Europska komisija koja djeluje kao ‘’čuvarica Ugovora’’. Neizravni sudski nadzor SEU provodi kroz postupke povodom prethodnog pitanja nacionalnog suda za ocjenu valjanosti prava EU (čl. 267. UFEU); prigovora protupravnosti (čl. 277. UFEU) i tužbe za naknadu štete protiv EU (čl. 268. UFEU).

**1. Postupak povodom inicijative građana protiv države članice**

Mnoge tužbe protiv država članica su pokrenute temeljem prigovora građana upućenih Komisiji. Građani nisu aktivno legitimirani tužiti državu članicu već fizičke, ali i pravne osobe (građani) mogu uputiti prigovore Komisiji na predviđenom obrascu, ili u bilo kojoj drugoj formi (npr. e-mail, obično pismo i sl. ). Ne može se uložiti tužba zbog propusta Komisije da pokrene postupak pred Sudom.

**Odluka Suda kojom se utvrđuje povreda poslužit će pojedincu kao temelj za tužbu za naknadu štete pred nacionalnim sudom.**

**2. Tužba za poništenje akta Europske unije**

Ovim postupkom SEU vrši izravan sudski nadzor nad pravnim aktima Unije. Postupak je uređen člancima 263. do 266. UFEU.

Za razliku od postupka protiv države članice zbog povrede prava Unije gdje se kao tužitelj može pojaviti ili Komisija ili država članica, ovdje je znatno širi krug mogućih tužitelja:Vijeće EU, Europska komisija, Europski parlament te države članice mogu podnijeti tužbu bez dokazivanja posebnog pravnog interesa. Njihov se pravni interes presumira.

Ugovor iz Nice je pravo podnošenja tužbe za poništenje akta EU dao Odboru revizora i Europskoj središnjoj banci, a Lisabonski ugovor je ovo pravo proširio i na Odbor regija.[[90]](#footnote-90)

I građani (fizičke i pravne osobe) mogu podnijeti tužbu:‘’protiv akta koji je

upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere.’’. [[91]](#footnote-91)

Lisabonski ugovor u čl. 263 st. 4. određuje da svaka pravna ili fizička osoba može tražiti poništenje akta koji je na njih adresiran ili koji je od izravnog i osobnog interesa za njih, kao i protiv regulatornog akta koji ne zahtijeva dodatne implementacijske mjere.

Tužba se uvijek podnosi protiv akta Unije: zakonodavnih akata, akata Vijeća, Komisije i Europske središnje banke te akata Europskog parlamenta i Europskog vijeća koji su usvojeni s namjerom da proizvode pravne učinke prema trećima.

Prema tome tužba za poništenje može se podnijeti protiv svakoga akta EU-a, bio on zakonodavan ili ne, ali pod uvjetom da proizvodi učinke prema trećima.

Tuženik je institucija EU koja je donijela akt, ili ako su ga donijeli zajedno Vijeće i Europski parlament tada je u postupku obiju institucija.

Kad utvrdi da je tužbeni zahtjev osnovan, SEU poništava akt s učincima ex tunc i erga omnes. Od institucije od koje je potekao poništeni akt, zahtijeva se da takav akt ukine ili zamijeni novim koji će biti zakonit.

Rok za podnošenje ove tužbe ograničen je na 2 mjeseca od objavljivanja akta u Službenom listu EU, ili u izostanku objavljivanja 2 mjeseca od notifikacije tužitelju, ili od kad je tužitelj za akt saznao.

Razlozi za poništenje su taksativno navedeni u čl. 263 st. 2 UFEU:

1. Nenadležnost (nedostatak ovlasti)

a) nedostatak ovlasti Unije za donošenje akta (u odnosu na države članice) – povreda načela supsidijarnosti

b) nedostatak ovlasti konkretne institucije EU za donošenje akta

2. Bitna povreda postupka (tj. povreda procedure donošenja akta)

3. Povreda ugovora ili bilo kojeg pravnog pravila koje se odnosi na njegovu primjenu

4. Zloporaba ovlasti.

Prvi predmet u kojem je SEU poništio neku mjeru iz razloga nedostatka ovlasti Unije je Tobacco Advertising[[92]](#footnote-92).

*Tužbu je podnijela Njemačka tvrdeći da tadašnja EZ nije bila ovlaštena donijeti jednu direktivu kojom se zabranjuje reklamiranje duhanskih proizvoda.*

*U predmetu Distillers Company[[93]](#footnote-93) SEU je poništio akt zbog bitne povrede postupka, pojasnivši da se povreda postupka smatra bitnom ako je mogla utjecati na sadržaj donesenog akta.*

Najčešći razlozi na koje se tužitelji pozivaju su: povreda odredbi o postupku donošnja akta (npr. nedostatak kvoruma); povreda obveze obrazloženja akta.

*U predmetu Transocean Marine Paint Association v. Komisija[[94]](#footnote-94) SEU je poništio odluku Komisije zbog povrede načela saslušanja stranaka (audiatur et altera pars) što je razlog bitne povrede postupka, ali ujedno i ‘’povreda ugovora ili bilo kojeg pravnog pravila koje se odnosi na njegovu primjenu’’. Pod ovaj drugi razlog ulaze i opća načela prava, a jedno od takvih općeprihvaćenih načela je svakako pravo na saslušanje.*

*U predmetu Charles Lux[[95]](#footnote-95) akt poništen iz razloga jer je radnja poduzeta s nekim drugim ciljem, različitim od onoga koji je naveden odnosno slijeđeni su protupravni ciljevi.*

U tužbi kojom se traži poništenje treba navesti razlog iz kojeg se poništenje traži, a razlozi se mogu kumulirati ako je ispunjeno više osnova za poništenje.

Na nenadležnost i povredu bitnih pravila postupka SEU pazi i po službenoj dužnosti.

**3. Tužba zbog propusta**

Postupak po ovoj tužbi uređen je člancima 265 i 266 UFEU.

Kad neka od institucija EU propusti djelovati i time povrijedi Ugovor može pokrenuti postupak pred SEU-om radi utvrđivanja povrede propusta.

Aktivnu legitimaciju ima isti krug tužitelja kao i kod tužbe za poništenje.

Države i tijela EU mogu utužiti svako protupravno propuštanje djelovanja

odnosno sve akti koje je neko tijelo bilo obvezno donijeti.

Građani ne mogu tužiti propust u donošenju preporuke i mišljenja i ne mogu tražiti utvrđivanje propusta djelovanja neke institucije u pogledu akata opće primjene, ali kad nisu doneseni akti upućenih trećima, a koji pojedinca ‘’izravno i osobno’’ pogađaju, SEU primjenjuje iste kriterije kao kod tužbe za poništenje.

Tuženik je ‘’tijelo EU’’ koje je trebalo donijeti određeni akt, a nije to učinilo, a postupak se može pokrenuti tek nakon što je dotična institucija, tijelo, ured

ili agencija prethodno bila pozvana djelovati te joj je ostavljen rok od 2 mjeseca. Ako u tom roku ne poduzme ništa s ciljem uklanjanja propusta, postupak pred Sudom EU se može pokrenuti u daljnjem roku od dva mjeseca po isteku prvoga roka.

Tužitelj mora dokazati da je odnosno tijelo bilo u obvezi djelovati.

Odluka SEU je deklaratornog, a ne konstitutivnog karaktera kojom se utvrđuje povreda nekog tijela EU da djeluje, a na samoj instituciji je da donese sporni akt.

*U predmetu Komisija v. Francuske (tzv. Spanish strawberries)[[96]](#footnote-96)Francuski farmeri su sustavno uništavali kamione sa španjolskim jagodama. Francuski uvoznici tvrde kako se ovdje radi o povredi tadašnjeg čl. 28 UEZ (ograničenje uvoza). U pitanju je propust francuske vlade jer godinama nije ništa poduzimala da spriječi takvo postupanje. Francuska se pravdala da su štetu počinili pojedinci i Vlada je intervenirala, ali je to dovelo do još većeg otpora. Sud nije prihvatio takva opravdanja.*

U dosadašnjoj sudskoj praksi, Sud EU je smatrao da se država ne može pozivati na unutarnje probleme, na specifičan ustavni ustroj, na parlamentarnu proceduru koja je spora i duga, na činjenicu da je parlament bio raspušten i sl.

Sud naročito neće prihvatiti kao obranu činjenicu da ni druge države nisu ispunile obvezu (npr. implementacija direktive). *U jednom predmetu, Belgija se branila da nije implementirala direktivu jer ona ima izravan učinak u konkretnom predmetu. Sud je taj argumnet odbio.*

**2.3. Tužba protiv EU radi naknade štete**

Članak 340 UFEU (bivši čl. 238 UEZ) pravi razliku između ugovorne i izvanugovorne odgovornosti za štetu. Ugovorna odgovornost Unije uređena je st. 1, a izvanugovorna u st. 2.

Ugovorna odgovornosti Unije se uređuje pravom koje je mjerodavno za predmetni ugovor.

Prema Lisabonskom ugovoru će za ugovornu odgovornost Unije za štetu biti nadležni nacionalni sudovi, osim ako nije ugovorena nadležnost Suda EU-a. [[97]](#footnote-97)

**U pogledu izvanugovorne odgovornosti Unija je dužna naknaditi svaku štetu koju njezine institucije ili službenici prouzroče pri obavljanju svojih dužnosti**.

Ta šteta se može počiniti nezakonitim djelovanjem ili propustom.

Naknadu štete mogu utužiti države članice te pravne i fizičke osobe.

U prijašnjoj praksi je prevladavao stav da bi ova tužba morala biti utemeljena na povredi koja je prethodno utvrđena povodom tužbe za poništenje ili tužbe zbog propusta, ali danas SEU obrazlaže da se radi o samostalnoj tužbi povodom koje će se utvrđivati povreda ili propust kao pretpostavka odgovornosti za štetu.

Ova tužba predstavlja dodatnu zaštitu građana jer, čak i ako nije legitimiran podići tužbu za poništenje akta EU-a ili tužbu zbog propusta, građanin je legitimiran podići ovu tužbu.[[98]](#footnote-98)

Tužitelj mora dokazati da su uvjeti odgovornosti za štetu kumulativno zadovoljeni,[[99]](#footnote-99) a pasivno legitimirana je EU, odnosno ona institucija kojoj se pripisuje djelovanje koje je dovelo do odgovornosti EU za štetu.

Rokovi za podnošenje tužbe nisu definirani Ugovorom, ali prema čl. 46 Statuta SEU pravo zastarijeva istekom pet godina od nastupa štetnog događaja.

Da bi postojala izvanugovorna odgovornost Unije za štetu zbog nezakonitog postupanja njenih institucija, mora se kumulativno ispuniti nekoliko uvjeta.

Kao prvo postupanje/propuštanje institucije mora biti nezakonito; mora nastati šteta za pojedinca te mora postojati uzročna veza.

Ako izostane jedan od uvjeta, Sud neće dalje ispitivati ostale.

Ovisno o tome je li odnosno tijelo imalo diskreciju ili ne Sud ima različiti pristup ocjeni odgovornosti.

Kad tijelo nije imalo diskreciju, Sud za postojanje izvanugovorne odgovornosti traži da postoji nezakonitost u postupanju, nastanak stvarne štete i uzročna veza.[[100]](#footnote-100)

Kad je neka institucija imala smanjenu diskreciju ili je uopće nije imala, sama povreda prava Unije može biti dovoljna da se utvrdi postojanje dovoljno ozbiljne povrede.[[101]](#footnote-101)

Kad je tijelo imalo diskreciju, onda je presudno to je li institucija Unije očito i teško povrijedila granice svoje diskrecije.[[102]](#footnote-102)

U svakom slučaju za utvrđivanje odgovornosti nužno je postojanje dovoljno ozbiljne povrede. [[103]](#footnote-103)

SEU je stava da se odgovornost Unije i država članica za štetu moraju paralelno razvijati pa primjenjuje iste kriterije.

U hrvatskom predmetu pred Sudom EU postavilo se pitanje je li Komisija prekoračila granice svojih ovlasti. Radi se o predmetu *Šumelj i drugi protiv Europske unije*. Tužitelji su javni ovršitelji koji tuže EU zbog povreda članka 36. Ugovora o pristupanju (Priloga VII točka 1.) te povrede relevantnih odredbi Povelje o temeljnim pravima EU. [[104]](#footnote-104)

Tijekom 2014. Općem Sudu je podnesen veliki broj tužbi za naknadu štete zbog dugotrajnosti postupka pred tim sudom.

*U predmetu Kendrion Sud je zaključio da su postupci vođeni pred Općim sudom povrijedili pravo na suđenje u razumnom roku koje strankama dodjeljuje Povelja o temeljnim pravima EU. Sud također navodi da je povreda tog prava dovoljno ozbiljna pa stoga može biti temelj za odgovornost Unije za štetu koja je njome prouzročena.*

*No, u pogledu zahtjeva za naknadom štete iskazanim u žalbi, Sud je zaključio da zahtjev usmjeren na ostvarivanje popravljanja štete koju je Opći sud prouzročio nepoštovanjem razumnog roka za suđenje ne može biti podnesen izravno Sudu u okviru žalbe, nego se mora podnijeti samom Općem sudu u obliku zasebne tužbe radi naknade štete.*

*Tužitelj je potom podnio tužbu za naknadu štete protiv EU zastupane po Sudu EU-a i zatražio od Općeg Sudu EU-a, da naloži isplatu naknade imovinske štete u iznosu od 2.308.463,98 eura. SEU-a je ukazao na nedopuštenosti tužbe i predložio da Opći sud: a ) odbaci tužbu jer je promašena pasivna legitimacija jer bi EU trebala zastupati Komisija, a ne SEU ili b) ukoliko Opći sud dopusti tužbu, da onda zatraži da na mjesto Suda EU-a stupi Komisija. Opći sud je otklonio tu mogućnost i ocijenio tužbu dopuštenom uz obrazloženje da se tužba protiv EU podnosi zapravo protiv konkretne institucije koja je počinila štetu. Ovdje je to SEU kao institucija i tužba je onda ispravno postavljena odnosno ‘’pogođena’’ je pasivna legitimacija. Povredu je zapravo počinio sam Opći sud, ali on nije institucija EU-a već samo jedan od sudova u sastavu Suda EU. U slučaju da SEU uloži žalbu na odluku Općeg suda, tada će o žalbi odlučivati Sud.[[105]](#footnote-105)*

**2.3.1. Kriteriji za ozbiljnu povredu kroz praksu SEU**

*Presuda Cowan iz 1989. o slobodnom pružanju usluga odnosila se na jednog britanskog turista koji je u pariškoj podzemnoj željeznici doživio napad i bio teško ozlijeđen. Sud je odlučio da ta osoba, kao turist, jest korisnik usluga izvan svoje države i da stoga za nju vrijedi načelo nediskriminacije na osnovi nacionalnosti, koje je sastavni dio prava Zajednice. Time je ta osoba imala pravo na istu odštetu na koju bi imao pravo i francuski državljanin da ju je tražio .*

*U presudi Decker, 1998. Sud je odlučio da nacionalno zakonodavstvo prema kojemu se osiguraniku može odbiti povrat troškova za zubarske usluge zato što je usluga bila pružena u drugoj državi članici predstavlja neopravdano ograničenje slobodnog pružanja usluga (presuda Kohll, 1998.) te da se odbijanje povrata troškova vezanih za kupnju naočala u inozemstvu smatra neopravdanim ograničenjem slobodnog kretanja roba (Sud je također odlučio da zakon kojim se povrat troškova bolničkog liječenja u drugoj državi članici uvjetuje ishođenjem prethodnog odobrenja, i kojim se predviđa da se pod određenim okolnostima to odobrenje treba uskratiti, predstavlja ograničenje slobodnog pružanja bolničkih zdravstvenih usluga. Međutim, takav sustav ishođenja odobrenja mogao bi biti opravdan ako je osiguraniku ponuđeno istovjetno ili jednako učinkovito liječenje u njegovoj matičnoj državi (presuda Smits i Peerbooms, 2001.).*

*Sud je odlučio i da nacionalno zakonodavstvo koje svojim osiguranicima s odobrenjem za bolničko liječenje u drugoj državi članici ne jamči povrat troškova u visini jednakoj onoj koja bi im bila odobrena da su na bolničko liječenje primljeni u državi članici u kojoj su osigurani predstavlja neopravdano ograničenje slobodnog pružanja usluga (presuda Vanbraekel, 2001.)*

*Jedna stjuardesa podnijela je tužbu protiv svoga poslodavca zbog diskriminacije u plaći koju je dobivala u odnosu na svoje kolege muškog spola koji su obavljali isti posao. Nakon što mu se sa zahtjevom za prethodnu odluku obratio jedan belgijski sud, Sud je 1976. odlučio da odredba Ugovora kojom se utvrđuje načelo jednake plaće za jednaki rad ženskih i muških radnika ima izravan učinak (presuda Defrenne).*

*Jedna je žena dobila otkaz jer više nije mogla raditi zbog poteškoća povezanih s trudnoćom. Sud je 1998. presudio da je davanje otkaza iz tog razloga u suprotnosti s pravom Zajednice. Otpuštanje žene za vrijeme trudnoće zbog njene odsutnosti s posla, uzrokovane bolešću povezanom sa samom trudnoćom, zabranjena je diskriminacija na osnovi spola (presuda Brown).*

*Kako bi se osigurala zaštita sigurnosti i zdravlja radnika, nužno je da radnici imaju pravo na plaćeni godišnji odmor. Britanski sindikat BECTU osporio je 1999. britanski propis kojim se to pravo uskraćivalo radnicima s kratkoročnim ugovorima o radu, s obrazloženjem da taj propis nije bio u skladu s direktivom Zajednice o organizaciji radnog vremena. Sud je odlučio da je pravo na plaćeni godišnji odmor socijalno pravo koje za sve radnike proizlazi izravno iz prava Zajednice te da ono ne smije biti uskraćeno nijednom radniku (presuda BECTU, 2001.). Sud je također odlučio da radnik ne gubi pravo na plaćeni godišnji odmor koji nije mogao iskoristiti zbog bolesti i da stoga mora dobiti naknadu za neiskorišteni godišnji odmor (presuda Schultz, 2009.).*

*Nakon brojnih terorističkih napada na policajce u Sjevernoj Irskoj odlučeno je da oni trebaju nositi oružje. Međutim, zbog razloga javne sigurnosti ženama koje rade u policiji nije bilo dopušteno nošenje oružja (i to temeljem potvrde koju je izdalo nadležno ministarstvo i koja se nije mogla osporavati pred tijelima sudske vlasti). Posljedica toga bila je da nijednoj ženi u sjevernoirskoj policiji nije bio ponuđen ugovor na puno radno vrijeme. Nakon što mu se sa zahtjevom za prethodnu odluku obratio jedan sud iz Ujedinjene Kraljevine, Sud je odlučio da se isključivanje svakog oblika sudskog nadzora nad potvrdom koju je izdalo tijelo nacionalne vlasti protivi načelu djelotvorne sudske zaštite na koje se može pozvati svaka osoba koja smatra da je oštećena diskriminacijom na osnovi spola (presuda Johnston, 1986.).*

*Sud je u pogledu građanstva Unije, koje na temelju Ugovora ima svaki državljanin države članice, potvrdio da ono uključuje pravo boravka na državnom području druge države članice. Prema tome pravo boravka ima i maloljetni državljanin države članice koji ima zdravstveno osiguranje i dostatna sredstva za vlastito uzdržavanje. Sud je naglasio da pravo Zajednice ne zahtijeva od maloljetnika da on sam ima potrebna sredstva za uzdržavanje te da bi istodobno odbijanje prava boravka njegovoj majci, koja je državljanka treće države, poništilo svaki koristan učinak prava boravka koje je odobreno djetetu (presuda Zhu i Chen, 2004.).*

*Sud je u istoj presudi istaknuo da, čak i ako stjecanje državljanstva jedne države članice ima za cilj ostvarivanje prava boravka državljanina treće države u skladu s pravom Zajednice, država članica ne može ograničiti učinke stjecanja državljanstva druge države članice.*

*Sud je također potvrdio da studenti iz jedne države članice koji se presele u drugu državu članicu radi nastavka studija uživaju prava koja pripadaju građanima Unije. Tako studenti koji zakonito borave u državi članici domaćinu i koji su dokazali određeni stupanj integriranosti u njeno društvo mogu ostvariti pravo na pomoć kojom se pokrivaju troškovi boravka, a koju dodjeljuje ta država (presuda Bidar, 2005.).*

*Pravo Unije se međutim ne protivi tome da nacionalna zakonodavstva odrede objektivne i razmjerne uvjete za integraciju u društvo države članice domaćina. Tako se uvjet prethodnog petogodišnjeg boravka smatra sukladnim pravu Unije (presuda Förster, 2008.).*

*Države članice moraju dodijeliti naknadu štete svakoj žrtvi nasilnog kaznenog djela počinjenog s namjerom, uključujući i one s boravištem na njihovu državnom području. Za naknadu se ne zahtijeva da u cijelosti pokrije nastalu štetu, ali njezin iznos ne smije biti samo simboličan.[[106]](#footnote-106)*

*U presudi Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19), donesenoj 16. srpnja 2020., Sud, koji je sastao u velikom vijeću, presudio je, kao prvo, da se propisi o izvanugovornoj odgovornosti države članice za štetu uzrokovanu povredom prava Unije zbog toga što ta država članica nije pravodobno prenijela Direktivu 2004/801 primjenjuju u odnosu na žrtve s boravištem u navedenoj državi članici, na čijem je državnom području počinjeno nasilno kazneno djelo s namjerom. Kao drugo, Sud je presudio da se paušalna naknada koja se dodjeljuje žrtvama silovanja na temelju nacionalnih propisa o naknadi štete žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom ne može kvalificirati kao „pravična i primjerena” u smislu te iste odredbe ako je utvrđena bez uzimanja u obzir ozbiljnosti posljedica počinjenog kaznenog djela za žrtve i stoga ne čini odgovarajući doprinos naknadi pretrpljene imovinske i neimovinske štete.*

*U ovom slučaju u listopadu 2005. osoba BV, talijanska državljanka s boravištem u Italiji, bila je žrtva silovanja počinjenog na području te države članice. Počiniteljima tog kaznenog djela bilo je naloženo da joj na ime naknade štete isplate iznos od 50 000 eura, ali zbog njihova bijega nije bilo moguće namirenje. U veljači 2009. osoba BV pokrenula je postupak protiv Presidenze del Consiglio dei Ministri (Predsjedništvo Vijeća ministara, Italija) radi naknade štete koju je navodno pretrpjela zbog toga što Italija nije pravodobno prenijela Direktivu 2004/802 . Tijekom tog postupka Presidenzi del Consiglio dei Ministri prvostupanjskom presudom naloženo je da osobi BV isplati iznos od 90 000 eura, koji je u žalbenom postupku smanjen na 50 000 eura.*

*Sud koji je uputio zahtjev, nastojao je doznati koja je mogućnost, s jedne strane, primjene propisa o izvanugovornoj odgovornosti države članice zbog nepravodobnog prenošenja Direktive 2004/80 u odnosu na žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom čija situacija ne predstavlja prekogranični slučaj. S druge strane, dvojio je u pogledu „pravičnosti i primjerenosti”, u smislu Direktive 2004/80, paušalnog iznosa od 4800 eura predviđenog talijanskim propisima za naknadu štete žrtvama silovanja.*

*Kad je riječ o prvom pitanju, Sud je najprije podsjetio na uvjete koji omogućuju utvrđivanje odgovornosti država članica za štetu prouzročenu pojedincima povredama prava Unije, odnosno na postojanje povrijeđenog pravnog pravila Unije kojim se dodjeljuju prava pojedincima, dovoljno ozbiljnu povredu tog pravila i uzročnu vezu između te povrede i štete koju su pretrpjeli pojedinci. U ovom slučaju, uzimajući u obzir tekst Direktive 2004/80, njezin kontekst i ciljeve, Sud je osobito istaknuo da se tom odredbom zakonodavac Unije nije odlučio za to da svaka država članica uvede posebne propise o naknadi štete, ograničene samo na žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom u situacijama koje predstavljaju prekogranični slučaj, nego za primjenu u korist tih žrtava nacionalnih propisa o naknadi štete žrtvama nasilnih kaznenih djela počinjenih na državnom području pojedinih država članica. Na kraju svoje analize zaključio je da se Direktivom 2004/80 svakoj državi članici nameće obveza da uvede propise o naknadi štete koji obuhvaćaju sve žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom na njezinu državnom području, a ne samo žrtve čija situacija predstavlja prekogranični slučaj. Sud je iz prethodno navedenog zaključio da Direktiva 2004/80 daje pravo na pravičnu i primjerenu naknadu štete ne samo žrtvama tih kaznenih djela u takvim slučajevima nego i žrtvama s uobičajenim boravištem na području države članice u kojoj je počinjeno kazneno djelo. Posljedično, pod uvjetom da su ispunjena druga dva gore navedena uvjeta, pojedinac ima pravo na naknadu štete koja mu je prouzročena povredom obveze države članice koja proizlazi iz Direktive 2004/80, i to neovisno o tome predstavlja li njegova situacija, u trenutku kada je na njegovu štetu počinjeno predmetno kazneno djelo, prekogranični slučaj.*

*Što se tiče drugog pitanja, Sud je utvrdio da, s obzirom na to da u Direktivi 2004/80 ne postoji nikakva naznaka u pogledu iznosa naknade štete za koji se smatra da odgovara „pravičnoj i primjerenoj” naknadi, tom se odredbom državama članicama u tom pogledu priznaje margina prosudbe. Međutim, iako ta naknada ne mora nužno osigurati punu naknadu imovinske i neimovinske štete koju su pretrpjele žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom, ona ipak ne smije biti samo simbolična ili očito nedovoljna s obzirom na ozbiljnost posljedica počinjenog kaznenog djela za te žrtve. U skladu sa stajalištem Suda, naknada štete koja se dodjeljuje takvim žrtvama na temelju te odredbe mora zapravo na odgovarajući način nadoknaditi patnje kojima su bile izložene. U tom je pogledu Sud također pojasnio da se paušalna naknada štete takvim žrtvama može kvalificirati kao „pravična i primjerena” ako je ljestvica naknada dovoljno detaljna, tako da se izbjegne to da se paušalna naknada predviđena za određenu vrstu nasilja, s obzirom na okolnosti pojedinog slučaja, pokaže očito nedostatnom.*

**2.3.2. Podijeljena odgovornosti Unije i država članica**

Riječ je o slučajevima u kojima EU nije poduzela odgovarajuće mjere da spriječi povredu prava EU-a od strane nacionalnih tijela države članice.

Princip podijeljene odgovornosti SEU je razvio u predmetu *Lütticke[[107]](#footnote-107) u kojem je razmatrao diskrecijsko pravo države članice i mjere koje je trebala poduzeti Komisija te naposljetku zaključio da nije bilo povrede i odbio zahtjev za naknadu štete.*

*U predmetu Kampffemeyer[[108]](#footnote-108) SEU se osvrće na diskreciju koju uživa Komisija. U korist pojedinaca - oštećenika ide činjenica da – (ako) je Komisija usvojila formalnu mjeru kojom odobrava nacionalnu mjeru ili postupanje suprotno pravu EU. No, kako bi se izbjegla situacija da oštećenik bude nedovoljno ili prekomjerno (dvostruko) obeštećen od strane nacionalnog suda i Suda EU-a za istu štetu, pravilo je da SEU neće odlučivati po tužbi sve dok ne bude dostavljena konačna odluka nacionalnog suda o visini štete.*

Stav Suda EU je da će čekati odluku o naknadi štete od strane nacionalnog suda. Dakle, sukladno odluci Suda EU-a u predmetu Kampffmeyer, jasno je da EU može biti odgovorna za štetu (skupa uz državu članicu) ako jeautorizirala mjeru nacionalnih vlasti suprotnu pravu EU.

Sud ima različiti pristup ovisno o tome je li odnosno tijelo imalo diskreciju ili ne.

U situaciji kada tijelo nije imalo diskreciju, Sud za postojanje izvanugovorne odgovornosti zahtijeva nezakonitost u postupanju, nastanak stvarne štete i uzročnu vezu.97

Kada je neka institucija imala smanjenu diskreciju ili je uopće nije imala, sama povreda prava Unije može biti dovoljna da se utvrdi postojanje dovoljno ozbiljne povrede.98

Ukoliko je tijelo imalo diskreciju, onda je presudno to je li institucija Unije očito i teško

povrijedila granice svoje diskrecije.99 No, presudno za utvrđivanje odgovornosti je postojanje‘’dovoljno ozbiljne povrede’’. Stav Suda EU je da se odgovornost Unije i država članica za štetu moraju paralelno razvijati pa primjenjuje iste kriterije.

Upravo se u prvome hrvatskom predmetu pred Sudom EU (konkretno pred Općim

sudom) postavilo pitanje je li Komisija prekoračila granice svojih ovlasti. Radi se o

predmetu *Šumelj i drugi protiv Europske unije*.100 Tužitelji su javni ovršitelji koji tuže

EU zbog povreda članka 36. Ugovora o pristupanju (Priloga VII točka 1.) te povrede

relevantnih odredbi Povelje o temeljnim pravima EU.

.

**2.4. Praksa Europskog suda za ljudska prava (ESLJP)**

Danas u praksi Ustavnog i Vrhovnog suda Republike Hrvatske stroži kriteriji odgovornosti države, su nastali i pod utjecajem prakse Europskog suda za ljudska prava.

**2.4.1. Razlikovanje SEU od ESLJP**

Europski sud za ljudska prava (ESLJP) sa sjedištem u Strasbourgu je sud međunarodne organizacije Vijeća Europe.

SEU štiti članice EU i njihove građane, dok se nadležnost ESLJP-a proteže na sve države koje su ratificirale Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (47 država).

Tumačenje prava EU koje daje SEU obvezno je za sve države članice dok su odluke koje donosi ESLJP obvezujuće samo za države na koje se ta odluka odnosi. Sud rješava predmete usporedno s nacionalnim sudovima (o njegovoj odluci često ovisi krajnji ishod i ostvarenje subjektivnih prava pred nacionalnim sudovima).

ESLJP ima supsidijarnu nadležnost (nakon što su stranke iscrpile sve mogućnosti pred domaćim sudovima).

SEU tumači odredbe Osnivačkih ugovora i pravo EU (osigurava ujednačenost tumačenja i primjene tog prava te štiti subjektivna prava pojedinaca koje može povrijediti ili EU tijelo ili institucija.

ESLJP je zadužen za provedbu Konvencije (mogu mu se obratiti one osobe koje smatraju da im je nacionalnim zakonodavstvom povrijeđeno ili uskraćeno neko od prava i temeljnih sloboda zajamčenih Konvencijom).

ESLJP predstavlja supsidijaran mehanizam zaštite, što znači da su nacionalne vlasti u prvom redu pozvane osigurati prava i slobode iz Konvencije te spriječiti povrede tih prava pa djeluje kao zaštitnik prava iz Konvencije tek kada njihova zaštita nije osigurana na nacionalnoj razini.

Nadzor nad izvršenjem presuda ESLJP u nadležnosti je Odbora ministara Vijeća Europe kako je to određeno člankom 46. Konvencije. Proces izvršenja presuda Europskog suda započinje nakon konačnosti presude.

Po konačnosti presude ona se prosljeđuje Odboru ministara. U toj prvoj fazi, u roku od 6 mjeseci od konačnosti presude, tužena država dužna je dostaviti Odboru ministara Akcijski plan koji je izrađen u suradnji s Odjelom za izvršenje presuda, kojim se utvrđuje što je sve država dužna poduzeti kako bi se presuda u cijelosti implementirala. Odbor ministara 2006.g. usvojio je Pravila Odbora ministara za nadzor izvršenja presuda i uvjeta prijateljskih nagodbi, koja su dopunjena 2017., kojim je organizacijama civilnog društva i nezavisnim institucijama dana mogućnost da posreduju u postupku izvršenja odluka Europskog suda.

Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava nadležan je za skrb o urednoj i pravovremenoj isplati iznosa koje je podnositeljima dosudio Europski sud za ljudska prava u nekoj svojoj odluci ili presudi.  
  
 Dosuđene je iznose Republike Hrvatska dužna isplatiti podnositeljima u roku 3 mjeseca od dana konačnosti presude, odnosno 3 mjeseca od dana objave odluke Europskog suda.

**2.4.2. Praksa ESLJP o povredama Konvencije**

Svaki put kad ESLJP utvrdi da je država potpisnica Konvencije povrijedila koju od odredbi Konvencije, država snosi teret plaćanja pravične naknade koja je dosuđena.

Obzirom da Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda korespondira s odredbama Povelje Europske unije o temeljnim pravima, moguće je pretpostaviti i osnove za odgovornost države za štetu nastalu povredom temeljnig ljudskih prava.

*1. Iz presude Šimecki protiv Hrvatske od 8. travnja 2014., zahtjev br. 15253/10,:“ Rizik od bilo kakve greške koju počini državno tijelo mora snositi država, a greške se ne smiju ispravljati na teret dotičnih pojedinaca [[109]](#footnote-109)*

*2. U presudi u predmetu Rajak protiv Hrvatske od 28. lipnja 2001. godine, ESLJP ističe kako se “u okolnostima samog predmeta, tužba prema članku 59. stavku 4. Ustavnog zakona ne može smatrati djelotvornim pravnim sredstvom, te da je u tom predmetu došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku.”*

*3. Također, u presudi u predmetu Horvat protiv Hrvatske od 26. srpnja 2001., ovaj sud je ocijenio kako “u Republici Hrvatskoj ne postoji pravno sredstvo kojim bi građani mogli ostvariti svoje pravo na ispitivanje slučaja u razumnom roku.” U istoj presudi Europski sud za ljudska prava je obvezao Republiku Hrvatsku na izmjenu i dopunu postojećih propisa u području zaštite ovog prava.*

4. U Presudi Narodni list protiv Hrvatske (broj zahtjeva 2782/12) Dana 8. studenog 2018. ESLJP donio je odluku da je Republika Hrvatska povrijedila pravo izdavača tjednika Narodni list d.d. iz Zadra, na slobodu izražavanja zajamčenu člankom 10. Konvencije zato što je na temelju sudskih odluka domaćih sudova tjednik morao platiti sucu Županijskog suda u Zadru odštetu u iznosu od 50.000,00 kn zbog objave članka kojim je kritiziran sudac. Navedena presuda postala je konačna dana 18. ožujka 2019.g.

*U listopadu 2008 godine, tjednik Narodni list objavio je članak zajedno sa fotografijom pod naslovom “Suca B. treba prikovat na stup sramote” u kojem je kritiziran zbog prisustva otvaranju dnevnih novina kontroverznog lokalnog poduzetnika te nezakonitog izdavanja naloga za pretragu prostorija Narodnog lista dvije godine ranije, zbog navodno neovlaštenog snimanja sutkinje Z.S.K. ispred zgrade suda. Nakon objave članka, sudac B.B. tražio je od tjednika da objavi ispriku, što je tjednik odbio zbog čega je protiv tjednika pokrenut parnični postupak radi naknade štete zbog povrede prava osobnosti. Općinski sud u Benkovcu dosudio je sucu B.B. odštetni zahtjev u iznosu od 50.000,00 kn na ime povrede prava osobnosti, što je Županijski sud u Splitu potvrdio. Ustavni sud je odbio ustavnu tužbu navodeći da sloboda izražavanja nije apsolutna već da podliježe ograničenjima propisanim Ustavom i zakonima, kao što su zaštita dostojanstva, časti i ugleda.*

*Pozivajući se na članak 10. Konvencije, tjednik je prigovarao da mu je dosudom naknade štete sucu zbog povrede prava osobnosti povrijeđena sloboda izražavanja. U zahtjevu je tjednik istaknuo tri prigovora: nedovoljna obrazloženost odluka domaćih sudova u dijelu ograničenje slobode izražavanja, neproporcionalno visoko dosuđen odštetni zahtjev te navodno uvredljiv sadržaj iz spornog članka. ESLJP utvrdio je da je miješanje u podnositeljivu slobodu izražavanja bilo propisano nacionalnim zakonima (Zakonom o medijima i Zakonom o obveznim odnosima) i kao takvo težilo legitimnom cilju zaštite ugleda suca, međutim da nije bilo nužno u demokratskom društvu. Kriterij “nužno u demokratskom društvu” objašnjeno je u presudi Europapress Holding d.o.o. protiv Hrvatske (broj zahtjeva 25333/06), na koju je uputio. Sud tako mora utvrditi je li miješanje kojemu se prigovara doseglo određenu razinu ozbiljnosti koja dovodi u pitanje osobno uživanje prava na privatni život, te je li bilo u skladu s prevladavajućom društvenom potrebom, pri čemu države imaju određenu slobodu procjene postojanja takve potrebe. Također, sud je utvrdio da mediji imaju važnu ulogu u demokratskom društvu. Istaknuo je da, iako mediji ne smije prekoračiti određene granice, posebno u pogledu prava i ugleda drugih, njihova je dužnost da u skladu sa svojim pravima i obvezama, pružaju informacije i ideje o svim pitanjima od javnog interesa. Dakle, ne postoji samo obveza medija da takve informacije pruži već i pravo javnosti da ih primi. U pitanja od javnog interesa svakako potpadaju pitanja koja se odnose na funkcioniranje sudbene vlasti.*

*Imajući na umu da se predmetni slučaj odnosi na slobodu medija, a sporni članak na pitanje od javnog interesa, ESLJP je ponovio da ima slučajeva kad je potrebno zaštititi sudbenu vlast od iznimno štetnih i neosnovanih napada s obzirom na važnost povjerenja u taj sustav i činjenicu da suci ne smiju javno reagirati na takve napade. Međutim, to ne može dovesti do zabrane izražavanja mišljenja pojedinaca o pitanjima od javnog interesa povezanima s funkcioniranjem pravosudnog sustava ili do zabrane bilo kakvog kritiziranja sudbene vlasti uobličenih u vrijednosne sudove koji imaju dostatan činjenični temelj. Stoga, zadaća je ESLJP bila da utvrdi da li je sporni članak činjenično utemeljen ili predstavlja vrijednosni sud. Sud je prihvatio zaključak domaćih sudova da je sporni članak sadržavao vrijednosne sudove. Međutim, domaći sudovi nisu ispitivali jesu li ti vrijednosni sudovi bili činjenično utemeljeni. Premda je članak sadržavao vrlo oštre kritike, pretjerivanje i grubu metaforu, sud nije smatrao da je članak bio uvredljiv jer sarkastični navodi nisu nespojivi sa slobodom izražavanja. Sud je ponovio kako suci mogu biti kritizirani u okviru dopuštenih granica, a kada djeluju u službenom svojstvu mogu biti predmet šire kritike od kritike kojoj se mogu izložiti obični građani. Uzimajući sve navedeno u obzir, sud je utvrdio da je dosuđena naknada štete bila nerazmjerna težini povrede ugleda suca. Naime, sud smatra da šteta ugledu suca nije bila toliko ozbiljna da bi opravdala iznos naknade neimovinske štete od 50.000,00 kuna, jer hrvatski sudovi dosuđuju 2/3 tog iznosa za duševne boli zbog smrti brata/sestre. Tako visok iznos naknade mogao bi odvratiti građane od otvorene rasprave o pitanjima od javnog interesa.*

*Tjednik Narodni list nije podnio specificiran zahtjev za pravičnom naknadom štete navodeći da su pobijane presude domaćih sudova rezultirale „podložnom uređivačkom politikom“ Narodnog lista i trajnom samocenzurom njegovih novinara. Upravo zbog navedenog, tjednik Narodni list pozvao je Europski sud da donese diskrecijsku odluku u pogledu pravične naknade uzimajući u obzir trajne posljedice koje su nanesene demokratskim slobodama u Hrvatskoj, a koje su vidljive kroz autocenzuru i strah novinara.*

*S obzirom da temeljem Pravila 60. Poslovnika Europskog suda za ljudska prava, podnositelj koji želi, u slučaju da Europski sud utvrdi povredu njegovih prava zaštićenih Konvencijom, ostvariti naknadu štete, mora iznijeti određeni zahtjev o tome. Budući da podnositelj nije specificirao zahtjev, Europski sud nije mogao odlučiti o naknadi štete kao i troškovima postupka. S druge strane, što se tiče neimovinske štete koja po prirodi nije podložna preciznom izračunavanju, a da Pravilo 60 Poslovnika ne sprečava Europski sud da o istoj odluči na temelju diskrecijske odluke.*

*Zbog navedenog, Europski sud je na ime neimovinske štete podnositelju dosudio iznos od 5.000,00 EUR uvećan za sve poreze koji bi mogli biti zaračunati na taj iznos.*

*5.* Dana 10. siječnja 2019. g. ESLJP donio je presudu kojom je utvrdio povredu podnositeljevog prava na slobodu[[110]](#footnote-110), u postupku prisilnog smještaja u psihijatrijskoj ustanovi, čime je došlo do povrede članka 5. Konvencije:

*Dana 14. siječnja 2014. godine Općinski sud u Ivanić Gradu donio je presudu kojom je podnositelj zahtjeva osuđen da je počinio kazneno djelo prijetnje u stanju neubrojivosti zbog paranoidne shizofrenije, radi čega mu je određen prisilan smještaj u psihijatrijskoj ustanovi. Dana 28. srpnja 2017.g., nakon šest mjeseci boravka u psihijatrijskoj ustanovi, psihijatrijska ustanova predložila je Županijskom sudu u Zagrebu produljenje prisilnog smještaja na osnovu toga što je liječenje počelo davati pozitivne rezultate, ali da je bilo kratko pa je bilo potrebno daljnje liječenje. Na ročištu na kojem se odlučivalo o produljenju prisilnog smještaja podnositelju, svi prisutni (državni odvjetnik, psihijatrijska ustanova koja je predložila produljenje te odvjetnik podnositelja određen po službenoj dužnosti), usuglasili su se da podnositelju treba produljiti prisilni smještaj za daljnjih godinu dana. Tužitelju je prisilni smještaj produljen na daljnjih godinu dana.*

*Podnositelj zahtjeva istaknuo je povredu članka 5. Konvencije u materijalnom i proceduralnom smislu koji se odnose na njegovo prisilno zatvaranje u psihijatrijskoj ustanovi te povredu članka 6. Stavka 1. Konvencije zbog nepristranosti suca žalbenog suda.*

*ESLJP se u presudi pozvao na odluku u predmetu M.S. protiv Hrvatske (br. 2.), br. 75450/12 od 19 veljače 2015.g. u kojoj su izražena opća načela ocjenu osnovanosti prisilnog zatvaranja u psihijatrijskoj ustanovi. Sud tako naglašava da članak 5. stavak 1. točka (e) Konvencije pruža, između ostalog, postupovna jamstva koja se odnose na sudske odluke kojima se odobrava prisilna hospitalizacija podnositelja zahtjeva. Prema tome, postupak koji dovodi do prisilnog smještanja pojedinca u psihijatrijsku ustanovu mora nužno pružiti jasno učinkovita jamstva protiv samovolje s obzirom na ranjivost pojedinaca koji pate od mentalnih poremećaja. U tim slučajevima, sud je dužan dobro obrazložiti razloge kojima se opravdava bilo kakvo ograničenje njihovih prava. U tome je kontekstu od presudne važnosti da dotična osoba ima pristup sudu i mogućnost da bude saslušana osobno ili, ako je potrebno, kroz neki oblik zastupanja. To između ostalog podrazumijeva da bi osoba koja je zatvorena u psihijatrijsku ustanovu zbog svog mentalnog stanja trebala, osim ako postoje posebne okolnosti, zaista dobiti pravnu pomoć u postupcima koji se odnose na produljenje odnosno ukidanje prisilnog smještaja. U konkretnom slučaju, sud je utvrdio da je odvjetnik po službenoj dužnosti, u postupku odlučivanja o produženju prisilnog smještaja pasivno zastupao podnositelja zahtjeva te da s tim u vezi sudac koji je vodio postupak nije poduzeo nikakve mjere kako bi osigurao učinkovito zastupanje interesa podnositelja zahtjeva. To naročito jer na raspravi na kojoj se raspravljalo o pitanju produljenja smještaja podnositelja zahtjeva, punomoćnik T.Ž. nije podnio nikakav podnesak u njegovo ime niti je postavio bilo kakvo pitanje imajući na umu da takva odluka nije bila utemeljena ni na jednom drugom stručnom mišljenju. Nadalje, sud nije osigurao nazočnost podnositelja zahtjeva na usmenoj raspravi na kojoj se odlučivalo o produljenju prisilnog smještaja, iako nisu postojale nikakve naznake da podnositelj zahtjeva nije bio sposoban pratiti raspravu i iznijeti svoje mišljenje o produženju prisilnog smještaja. Nadležni sud nije osigurao ni nazočnost njegove obitelji na usmenoj raspravi. S obzirom na sve gore navedeno, sud je zaključio da nadležna nacionalna tijela nisu ispunila proceduralne uvjete potrebne za podnositeljevu daljnju prisilnu hospitalizaciju, kako se zahtijeva člankom 5. stavkom 1. točkom (e) Konvencije. ESLJP je podnositelju dosudio iznos od 10.000 EUR na ime nematerijalne štete, te iznos od 1.730 EUR na ime troškova postupka.*

# TREĆA CJELINA

**ANALIZA HIPOTETSKIH PRIMJERA I PRIMJERA IZ** **SUDSKE PRAKSE**

**Primjer br. 1.**

U prvostupanjskom carinskom postupku vlasniku su oduzeta tri kamiona zbog carinskog prekršaja prilikom uvoza kamiona iz Republike Njemačke. Drugostupanjsko upravno tijelo odbilo je žalbu vlasnika kamiona koji je u žalbi tvrdio da je prvostupanjsko upravno tijelo pogrešno primijenilo odredbe Carinskog zakona o mogućnosti oduzimanja, odnosno zaplijene kamiona. Vlasnik kamiona podnio je tužbu Upravnom sudu, koji je poništio rješenja upravnih tijela te je naveo da su upravna tijela pogrešno protumačila relevantne odredbe Carinskog zakona, a Visoki upravni sud je odbio žalbu Ministarstva financija, Carinske uprave RH kao neosnovanu. Kamioni su nakon zaplijene od godinu dana vraćeni vlasniku.

Tužitelj stoga postavlja tužbeni zahtjev u kojem traži naknadu imovinske štete u vidu izmakle koristi zbog nemogućnosti korištenja kamiona u razdoblju dok su isti bili zadržani od strane carine. Tužitelj je kao dokaz dostavio podatak o neto dobiti na godišnjoj osnovi za druge svoje slične kamione. U postupku je utvrđeno da se tužitelj bavi prijevozom za razne naručitelje, ali isto tako da je sa svojim preostalim kamionima u cijelosti obavio sve ugovorene prijevoze u spornom razdoblju.

**Pitanje:** postoje li pretpostavke odgovornosti RH u skladu s čl. 14. ZSDU, odnosno je li tužbeni zahtjev tužitelja osnovan?

**Primjer br. 2.**

Povodom zahtjeva stranke za produljenje dozvole za držanje i nošenje oružja policijska postaja je nakon provedenog postupka stranci izdala traženu dozvolu. Nedugo iza toga ta osoba je iz istog oružja ubila dvije osobe. Bliska obitelj ubijenih podnijela je tužbu protiv RH radi naknade imovinske i neimovinske štete na temelju čl. 14. ZSDU.

U tužbi su naveli da se radi o nezakonitom i nepravilnom radu u obavljanju poslova državne uprave jer da nije bilo pretpostavki za izdavanje dozvole za držanje i nošenje pištolja u skladu sa Zakonom o nabavi i posjedovanju oružja građana, pri čemu su naveli da je toj osobi dan otkaz ugovora o radu zbog psihičkih tegoba, da se nalazila nakon toga na liječenju u psihijatrijskoj bolnici te je imala više prijava od supruge radi obiteljskog nasilja.

U postupku je utvrđeno da su policijski djelatnici obavili razgovor prije izdavanja sporne dozvole sa suprugom stranke, da su iz iskaza supruge mogli saznati za psihičke probleme podnositelja zahtjeva, da su točni navodi tužitelja u tužbi u vezi razloga otkaza ugovora o radu tužitelju i boravka na liječenju u psihijatrijskoj bolnici i da ga nisu uputili na izvanredni liječnički pregled

**Pitanje:** radi li se u konkretnom slučaju o nezakonitom i nepravilnom obavljanju poslova državne uprave i postoji li odgovornost RH za naknadu štete?

**Primjer br. 3.**

Tužbenim zahtjevom tužitelj od tuženice (RH) zahtijeva naknadu materijalne štete koju je pretrpio zbog rušenja objekta sagrađenog u S., Općina P., a do kojeg rušenja je došlo zbog nezakonitog i nepažljivog rada tijela državne uprave.

Tužitelj tvrdi da je ukazivao na protupravno postupanje tijela tuženice te na niz propusta odgovornih osoba tuženice koji su ga doveli u zabludu i potakli ga da gradi. Ističe da je tuženica preko Državne geodetske uprave rješenjem od ... izmijenila podatke o zemljištu te na ranijem pašnjaku utvrdila novo stanje dvor i predmetnu kuću, a koje stanje je utvrđeno i katastarskim planovima, pa je on postupao u skladu s načelom povjerenja u zemljišne knjige. Nadalje navodi da je tuženica morala vršiti nadzor i biti upoznata s potvrdama i drugim aktima Općine R. pa tako i s izgradnjom priključaka koje se izdaju samo u slučaju legalne gradnje. Također navodi da su nakon rušenja predmetnog objekta tužena i Općina R. izradili nacrt prostornog plana uređenja R. čime je omogućena legalizacija objekata bez građevinske dozvole čime mu je pored predmetne štete, počinjena i povreda temeljnih prava iz Ustava RH.

U postupku pred sudovima je utvrđeno da je tužitelj bez građevinske dozvole izgradio stambeni objekt na čest. zem. 10442 K.O.S. i da je tužiteljev objekt uklonjen na temelju pravomoćnog rješenja Uprave za inspekcijske poslove područne jedinice u Š. od ... i konačnog zaključka o dozvoli izvršenja od ... Također je utvrđeno da tužitelj nije sam porušio izgrađeni objekt u ostavljenom mu roku i da nije bilo propusta i nepažnje kod rušenja objekta.

**Pitanje:** radi li se u konkretnom slučaju o nezakonitom i nepravilnom obavljanju poslova državne uprave i postoji li odgovornost RH za naknadu štete?

**Primjer br. 4.**

Tužitelj potražuje tužbom od RH naknadu štete zbog nemogućnosti rada njegovog ugostiteljskog obrta u razdoblju od 12. srpnja do 17. kolovoza 2000. u visini od198.022,05 kuna, a zbog nezakonitog i nepravilnog rada tijela državne uprave.

Sudovi su u provedenom postupku utvrdili:

- da u upravnom postupku koji se vodio povodom zahtjeva tužitelja za prijenos obrtnice sa pok. oca tužitelja, prvostupanjsko upravno tijelo pri donošenju rješenja od 21. lipnja 2000.(rješenje Županijskog ureda za turizam Ispostava Pula klasa: UP/I-335-02/00-01/27. ur. broj: 2163-07/01-00-7) kojim odbija zahtjev tužitelja za prijenos obrtnice nije postupilo po drugostupanjskom rješenju (Ministarstva turizma klasa: UP/II- 335-02/00-01/18, ur. broj: 529-02-99-04 od 25. travnja 2000.) u skladu s odredbom čl. 242. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj 53/91 i 103/96 – u daljnjem tekstu: ZUP), već je tek postupajući po ponovljenim uputama iz rješenja drugostupanjskog tijela od 4. kolovoza 2000. s danom 14. kolovoza 2000. donijelo rješenje kojim se prihvaća zahtjev tužitelja i vrši prijenos obrtnice,

- da je posljedicom ovakvog rada prvostupanjskog upravnog tijela pri donošenju rješenja od 21. lipnja 2000. došlo do prestanka rada ugostiteljskog obrta u razdoblju od 12. srpnja 2000. do 17. kolovoza 2000.,

- da je u uzročno posljedičnoj vezi s navedenim postupanjem tijela uprave došlo do imovinsku štete zbog gubitka na zaradi iz rada ugostiteljskog objekta u visini od 198.022,05 kuna.

**Pitanje:** postoje li pretpostavke odgovornosti RH radi nezakonitog ili nepravilnog obavljanja poslova državne uprave, odnosno je li tužbeni zahtjev tužitelja osnovan?

**Primjer br. 5.**

Hrvatski zakonodavac donio je Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom. Taj se zakon odnosi ne samo na fizičke nego i na pravne osobe. Zakonom je predviđena, osim njegove retroaktivne primjene, i mogućnost odgode ovršnog postupka.

U parnici je postavljeno prethodno pitanje: treba li članke 56. i 63. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi propis države članice poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, učinak kojega je, među ostalim, to da su ugovori o kreditu i na njima utemeljeni pravni poslovi sklopljeni na državnom području te države članice između dužnika i vjerovnika s poslovnim nastanom u drugoj državi članici koji ne raspolažu odobrenjem koje nadležna tijela prve države članice izdaju za obavljanje njihove djelatnosti na njezinu državnom području ništetni od dana svojeg sklapanja, čak i ako su bili sklopljeni prije stupanja na snagu navedenog propisa.

SEU je odgovorio da je da je zakon protivan Ugovoru (predmet Milivojević C-630/17).

**Pitanje:** radi li se u konkretnom slučaju o nezakonitom i nepravilnom obavljanju poslova državne uprave i postoji li odgovornost RH za naknadu štete?

**Primjer br. 6.**

Činjenični okvir odnosi se na razdoblje prije pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Republika Hrvatska potpisala je 29. listopada 2001. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Njime se obvezala poštovati demokratska načela, ljudska prava te načela međunarodnog prava i pravne države. Pregovori o poglavlju 23. pristupnih pregovora, naslovljenu „Pravosuđe i temeljna prava“ otvoreni su 30. lipnja 2010. U Akcijskom planu za reformu pravosuđa predviđalo se i uvođenje instituta javnih ovršitelja, koji je uveden donošenjem Ovršnog zakona i Zakona o javnim ovršiteljima. Zakon o javnim ovršiteljima trebao je stupiti na snagu 1. siječnja 2012., dok su određene odredbe trebale stupiti na snagu na dan pristupanja Hrvatske Uniji. Pregovori o poglavlju 23. zaključeni su na Međuvladinoj konferenciji održanoj 30. lipnja 2011., nakon što su hrvatske vlasti Komisiji predale izvješće od 12. svibnja 2011. o ispunjavanju obveza predviđenih tim poglavljem. U kolovozu 2011. Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske objavilo je natječaj za imenovanje javnih ovršitelja te su tužitelji, nakon što su prošli predmetni natječaj, imenovani javnim ovršiteljima i u prosincu 2011. položili prisegu i dobili odobrenje za početak obavljanja službe. Dana 9. prosinca 2011. između država članica Unije i Republike Hrvatske potpisan je Ugovor o pristupanju. U članku 36. Akta o pristupanju, koji je priložen Ugovoru o pristupanju, predviđa se da će Komisija pratiti sve obveze koje je Republika Hrvatska preuzela u pregovorima o pristupanju. U izvješću od 26. ožujka 2013. Komisija je navela da je Republika Hrvatska uspješno provela prioritetnu mjeru koja se tiče donošenja novih propisa u području ovrhe sudskih odluka da bi se osigurala njihova provedba te smanjili zaostatci u predmetima povezanima s ovrhom sudskih odluka i zaključila da Republika Hrvatska načelno ispunjava svoje obveze i zadovoljava zahtjeve koji proizlaze iz pristupnih pregovora.

Tužitelji ističu da je postupanje Komisije bilo protupravno, da ona nije ispunila obvezu djelovanja koja proizlazi iz članka 36. Akta o pristupanju, da je došlo do povrede članaka 13. i 17. Ugovora o Europskoj uniji te načela zaštite legitimnih očekivanja.

**Pitanje:** radi li se u konkretnom slučaju o nezakonitom i nepravilnom postupanju Komisije i postoji li njezina odgovornost za naknadu štete?

**Primjer br. 7.**

August Wolf je društvo sa sjedištem u Njemačkoj koje je nositelj odobrenja za stavljanje u promet lijeka Linoladiol N. To su odobrenje izdale sljedeće države: Savezna Republika Njemačka, Republika Bugarska, Mađarska, Češka Republika, Slovačka Republika, Republika Litva, Republika Letonija i Republika Estonija.

Remedia je društvo sa sjedištem u Hrvatskoj koje proizvodi navedeni lijek u Njemačkoj i nositelj je odobrenja za stavljanje u promet toga lijeka za Republiku Hrvatsku pod nazivom Linoladiol N 0,01 % krema za rodnicu.

Savezni institut za lijekove i medicinske proizvode pokrenuo je postupak pred Odborom za lijekove za humanu primjenu Europske agencije za lijekove u odnosu na lijek Linoladiol N, sve u skladu sa Zakonikom o lijekovima za humanu primjenu. Odbor za lijekove izdao je najprije privremeno izvješće pa zatim i konačno izvješće na temelju kojeg je Komisija donijela svoju Provedbenu odluku kojom se državama članicama nalaže povlačenje i izmjena nacionalnih odobrenja za stavljanje u promet lijekova za humanu primjenu jer sadržavaju visok stupanj koncentracije estradiola, kao što je to slučaj s lijekom Linoladiol N.

Društva August Wolf f i Remedia pokrenula su postupak na Općem sudu. U tužbi su istaknuli između ostalih razloga i povredu načela proporcionalnosti i jednakog postupanja. Smatraju da je u svakom slučaju trebalo uzeti u obzir, u pogledu pravnih posljedica, činjenicu da je riječ o samo hipotetskim rizicima, čije je ostvarenje vrlo malo vjerojatno. Stoga bi proporcionalni bili samo ažuriranje upozorenja ili obveza provedbe ispitivanja sigurnosti primjene lijeka. Isključenje ponovljene primjene lijeka osim toga povrjeđuje načelo jednakog postupanja, jer je kod usporedivih lijekova poduzeto samo ažuriranje upozorenja. Isključenje ponovljene primjene se osim toga određuje samo kod lijekova kod kojih dokazano postoji rizik od nastanka zdravstvenih rizika opasnih po život.

**Pitanje:** radi li se u konkretnom slučaju o nezakonitom i nepravilnom postupanju Komisije i postoji li njezina odgovornost za naknadu štete?

**Primjer br. 8.**

Tužitelji su zatražili od Općeg suda da utvrdi da je Republika Hrvatska prekršila članke 20. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u prvom), odnosno da je prekršila nacionalno zakonodavstvo kojim se uređuje dječji doplatak (u drugom) te da joj naloži plaćanje naknade štete.

**Pitanje:** radi li se u konkretnom slučaju o odgovornosti za štetu EU?

**Primjer br. 9.**

U presudi od 12. studenoga 2019. u predmetu Europska komisija protiv Irske (C-261/18) Sud je, zasjedajući u velikom vijeću, naložio Irskoj plaćanje novčane kazne zbog nepostupanja po presudi od 3. srpnja 2008., Komisija/Irska1 , kojom je Sud utvrdio da je ta država članica prekršila Direktivu 85/3372 jer je izgradila vjetroelektranu u Derrybrienu (Irska) bez prethodne procjene njezina utjecaja na okoliš. Nakon donošenja presude iz 2008. godine Irska je pokrenula postupak legalizacije kojim je operatoru vjetroelektrane u Derrybrienu nastojala omogućiti usklađenje sa zahtjevima iz Direktive 85/337. Međutim, s obzirom na to da se operator vjetroelektrane nije podvrgnuo tom postupku, a nisu ga po službenoj dužnosti pokrenula ni irska tijela, Komisija je po drugi put Sudu podnijela tužbu zbog povrede obveze.

**Pitanje: 1.** sudac ste Općeg suda kako biste presudili?

**2.** Kada bi u pitanju bila Republika Hrvatska kako biste presudili tužbeni zahtjev za naknadu štete mještana kojima su stradali usjevi?

**Primjer br. 10.**

Predmet spora je tužiteljev zahtjev za naknadu štete zbog nezakonitog i nepravilnog rada tijela državne uprave (Carinske uprave )na temelju odredbe čl. 13. Zakona o sustavu države uprave („Narodne novine“ broj 150/11). Tužitelj potražuje naknadu štete u ukupnom iznosu od 648.067,30 kn. Iznos od 20.700,00 kn potražuje s osnove protupravno zaplijenjenih novčanih sredstava u postupku prisilne naplate novčane kazne izrečene tužitelju rješenjem Komisije za carinske prekršaje donesenom u prekršajnom postupku protiv tužitelja zbog prekršaja iz čl. 342. st. 1. t. 1. Carinskog zakona. Iznos od 122.219,00 kn tužitelj potražuje s osnove štete koju je pretrpio oduzimanjem u prekršajnom postupku 23 868 kg neto količine kave „Arabica Rio Minas“, dok iznos od 505.148,30 kn potražuje s osnove izmakle koristi koju bi ostvario prodajom kave da mu nije nezakonito oduzeta u prekršajnom postupku.

Nezakonit i nepravilan rad tijela državne uprave sastoji se u tome što je Upravni sud Republike Hrvatske presudom od 6. travnja 2000. poništio rješenje Komisije za carinske prekršaje u drugom stupnju poslovni broj P/II-98/98 od 25. veljače 1998. (kojim je odbijena tužiteljeva žalba i potvrđeno prvostupanjsko prekršajno rješenje poslovni broj P-11/98 od 12. veljače 1998.) jer je u upravnom sporu utvrđeno da niti prvostupanjsko niti drugostupanjsko prekršajno tijelo nisu sa sigurnošću utvrdili da je tužitelj svojim radnjama ostvario obilježja prekršaja koje mu je stavljeno na teret. Tuženik u bitnom osporava zaključak prvostupanjskog suda da bi zbog toga što je Upravni sud Republike Hrvatske svojom presudom poništio prekršajno drugostupanjsko rješenje postojala odgovornost tuženika za štetu u smislu odredbe čl. 13. Zakona o sustavu državne uprave. Naime, za postojanje odštetne odgovornosti tuženika potrebno je postupanje Carinarnice koje je protivno zakonu ili drugom propisu, ili propuštanje primjene zakona ili drugog propisa (nezakonit rad), ili pak postupanje koje je protivno propisanoj ili uobičajenoj metodi obavljanja djelatnosti (nepravilan rad), a u konkretnom slučaju, takve protupravnosti nije bilo.

Sporna je osnova tužbenog zahtjeva.

**Pitanje:** Kako biste presudili o odgovornosti države?

# VJEŽBE

Pronađite i pročitajte:

PREDMET: Janković (Presuda od 05.03.2009., Zahtjev br. 38478/05)

PREDMET: Šimecki protiv Hrvatske od8. travnja 2014. ,zahtjev br. 15253/10

PREDMET: M. Radan i J. Radan protiv Hrvatske (Odluka od 27.8.2009., zahtjev br. 49019/06)

PREDMET: Lopac i drugi protiv HRVATSKE Zahtjev br. 7834/12

PREDMET: [Čakarević protiv Hrvatske](https://www.iusinfo.hr/CaseLaws/Content.aspx?SOPI=EULPHR2013B48921A13&Doc=EULPSUD_HR) zahtjev br.  48921/13

# POPIS LITERATURE

**1. Britvić Vetma,B.;** Suradnja (dijalog) između nacionalnih upravnih sudova…, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (1991) v. 35. broj 1., 219-244, 2014,

**2. Bukovac Puvača, M. i Žunić Kovačević, N.;** Problem temelja odgovornosti države za štetu prouzročenu nezakonitim i nepravilnim radom njenih tijela, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 32., broj 1., 2011.,

**3. Crnić, I.;** Odgovornost države za štetu, drugo, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Novi informator, Zagreb, 2010.,

**4. Crnić, I.;** Zakon o obveznim odnosima s izmjenama iz 2018. i dodatnom sudskom praksom, Sedmo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Organizator, Zagreb, 2018.,

**5. Čuveljak, J.;** Odgovornost države za štetu nastalu fizičkim i pravnim osobama obavljanjem službe ili druge djelatnosti državnih organa i drugih javnopravnih osoba, Hrvatska javna uprava, god. 3. (2001.), broj 1.,

**6. Elijaš, D., Marković, S. i Trgovac, S.;** Povreda konvencijskog prava na mirno ... Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (1991) v. 36, br. 1, 239-258, 2015.,

**7. Jelušić, D.;** Novo normativno rješenje državne odgovornosti za naknadu štete pričinjene u obavljanju poslova državne uprave, Hrvatska pravna revija, Zagreb, 2020.,

**8. Jug, J.;** Odgovornost za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada sudaca, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 33., broj 1., 2012.,

**9.** **Ljubanović, B., Petrašević, T., Poretti, P., Vuletić, I. Župan, M.;** Procesno – pravni aspekti prava EU, <https://www.pravos.unios.hr/download/procesno-pravni-aspekti-prava-eu.pdf>,

**10. Petrić, S.;** Odgovornost države za štetu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 23., broj 1., 2002.,

**11. Radolović, A.;** Odgovornost države za štetu prouzrokovanu nezakonitim ili nepravilnim radom organa uprave, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 25., broj 1., 2004.,

**12.** Abeceda prava Europske unije, *Profesor Klaus-Dieter Borchardt*, [www.delhrv.ec.europa.eu](http://www.delhrv.ec.europa.eu),

**13.** Odabrane presude europskog suda za ljudska prava za 2019. godinu, Kuća ljudskih prava, <http://www.kucaljudskihprava.hr/>

**14.** Pregled prakse Europskog suda za ljudska prava, <https://uredzastupnika.gov.hr/>

**15.** Priopćenje za medije, Sud Europske Unije, https://curia.europa.eu/jcms/Jo2\_7052/hr/

1. „Narodne novine“, broj 66/19. [↑](#footnote-ref-1)
2. Tako je primjerice u čl. 193. Zakona o službi u Oružanim snagama RH („Narodne novine“, broj 73/13, 75/15, 50/16, 30/18 i 125/19 – dalje ZSOSRH) regulirana odgovornost RH za štetu koju pripadnik Oružanih naga u službi i u vezi s obavljanjem službe počini trećim osobama, u čl. 115. i 116. Zakona o policiji („Narodne novine“, broj 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16 i 66/19 – dalje ZP) regulirana odgovornost RH za štetu koju policijski službenik počini trećim osobama u službi ili u vezi sa službom odnosno za štetu koja potječe od opasne stvari, ako je opasna stvar bila u vlasništvu RH i ako je štetu počinio policijski službenik u službi ili u svezi obavljanja službe, u čl. 105. Zakona o sudovima („Narodne novine“, broj 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18 i 126/19 – dalje ZS) regulirana je odgovornost RH za štetu koju u obnašanju sudačke dužnosti stranci u postupku nanese sudac svojim nezakonitim ili nepravilnim radom, u čl. 108. Zakona o državnom odvjetništvu („Narodne novine“, broj 67/18 – dalje ZO) propisana je odgovornost RH za štetu koju u obnašanju dužnosti državni odvjetnik ili zamjenik državnog odvjetnika nanesu fizičkoj ili pravnoj osobi nepravilnim ili nezakonitim radom itd. [↑](#footnote-ref-2)
3. „Narodne novine“, broj 150/11, 93/16 i 104/16 – dalje ZSDU/11. [↑](#footnote-ref-3)
4. U obrazloženju čl. 14. Konačnog prijedloga ZSDU predlagatelj Ministarstvo uprave RH je navelo: *„Odredbom ovoga članka utvrđuje se načelo odgovornosti države za štetu koja fizičkoj ili pravnoj osobi nastane nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova državne uprave. Ovime se i odgovornost za štetu koja je nastane u obavljanju 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“.* [↑](#footnote-ref-4)
5. V. čl. 17. i 18. ZSDU. [↑](#footnote-ref-5)
6. „Narodne novine“, broj 56/90, 135/97, 08798, 113700, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14. [↑](#footnote-ref-6)
7. V. čl. 19. i 20. ZSDU. [↑](#footnote-ref-7)
8. „Narodne novine“, broj 47/09 [↑](#footnote-ref-8)
9. V. čl. 21. – 27. ZSDU. [↑](#footnote-ref-9)
10. V. čl. 28. st. 1. ZSDU. [↑](#footnote-ref-10)
11. V. čl. 31. ZSDU. [↑](#footnote-ref-11)
12. V. čl. 33. st. 1. ZSDU. [↑](#footnote-ref-12)
13. V. čl. 33. st. 2. ZSDU. [↑](#footnote-ref-13)
14. V. čl. 34. st. 1. ZSDU. [↑](#footnote-ref-14)
15. V. čl. 34. st. 2. ZSDU. [↑](#footnote-ref-15)
16. U članku 1061. Zakona o obveznim odnosima („Narodne novine“, broj 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18 – dalje ZOO) regulirana je odgovornost poslodavca za štetu koju zaposlenik u radu ili u svezi s radom prouzroči trećoj osobi te je u st 2. predviđeno da oštećenik može neposredno od zaposlenika zahtijevati popravljanje štete ako je šteta počinjena namjerno. [↑](#footnote-ref-16)
17. Tako i Crnić, I.; Zakon o obveznim odnosima s izmjenama iz 2018. i dodatnom sudskom praksom, Sedmo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Organizator, Zagreb, 2018., str. 1555. i 1556. Međutim, ima i drukčijih mišljenja prema kojima bi se i u slučaju odgovornosti države prema odredbama ZSDU moglo tužbom obuhvatiti i neposrednog štetnika ako je štetu prouzročio namjerno (V. Čuveljak, J.; Odgovornost države za štetu nastalu fizičkim i pravnim osobama obavljanjem službe ili druge djelatnosti državnih organa i drugih javnopravnih osoba, Hrvatska javna uprava, god. 3. (2001.), broj 1., str. 130.). [↑](#footnote-ref-17)
18. V. npr. odluke Vrhovnog suda RH (dalje VSRH) broj Rev-2320/97 od 26. siječnja 2000., broj Rev-186/04 od 10. siječnja 2006., broj Rev-713/98 od 13. rujna 2000., broj Rev-204/97 od 17. prosinca 1997. i broj Rev-683/06 od 5. prosinca 2006. [↑](#footnote-ref-18)
19. V. odluku Ustavnog suda RH, broj: U-III-2314/2006 od 21. veljače 2007. i broj U-III-822/05 od 13. veljače 2008. [↑](#footnote-ref-19)
20. „Narodne novine“, broj 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 190/03 i 199/03 – dalje ZSDU/93). [↑](#footnote-ref-20)
21. V. čl. 3. Ustava RH. [↑](#footnote-ref-21)
22. Tako je npr. u čl. 9. st. 1. Zakona o zemljišnim knjigama („Narodne novine“ broj 63/19 – dalje ZZK) određeno da RH objektivno odgovara za štetu prouzročenu pogreškama u vođenju zemljišnih knjiga [↑](#footnote-ref-22)
23. V. čl. 77. st. 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH („Narodne novine“, broj 99/99, 29/02 i 49/02). [↑](#footnote-ref-23)
24. V. npr. odluke VSRH broj Rev-704/13 od 3. studenog 2016., broj Rev-1478/10 od 27. kolovoza 2014. i broj Rev-2989/15 od 19. rujna 2018. [↑](#footnote-ref-24)
25. Tako je u VSRH u odluci broj Rev-149/13 od 16. siječnja 2018. odbio reviziju tužitelja i prihvatio da Hrvatski fond za privatizaciju, odnosno njegov sljednik Agencija za upravljanje državnom imovinom, nije pasivno legitimiran radi naknade štete zbog nezakonitog ili nepravilnog obavljanja povjerenih poslova državne uprave, već RH. [↑](#footnote-ref-25)
26. To bi značilo da je oštećenik bilo koja osoba koja je nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova državne uprave pretrpjela štetu, a ne samo osoba koja je bila sudionik ili stranka određenog upravnog ili drugog postupka koji čini poslove državne uprave. [↑](#footnote-ref-26)
27. Raniji Zakon o sudovima („Narodne novine“, broj 3/94, 75/95, 100/96, 115/97, 131/97, 129/00 i 67/01) određivao je da pravo na naknadu štete koju u obnašanju sudačke dužnosti prouzroči sudac nezakonitim ili nepravilnim radom pripada građaninu ili pravnoj osobi. [↑](#footnote-ref-27)
28. Takvo pravno stajalište zauzimano je u većem broju postupaka radi naknade štete protiv RH gdje su tužitelji tvrdili da tijela državne uprave (Financijska policija, Hrvatska narodna banka, Porezna uprava) nisu bila dovoljno aktivna u nadziranju i sprečavanju nezakonitih radnji štedno kreditnih zadruga (V. npr. odluke VSRH broj Rev-1512/10 od 18. listopada 2011, broj Rev-990/08 od 3. veljače 2008., broj Rev-740/08 od 20. siječnja 2010., broj Revx-930/11 od 4. travnja 2012, broj Rev-794/09 od 23. veljače 2011.). [↑](#footnote-ref-28)
29. Poslovi državne uprave su provedba državne politike, neposredna provedba zakona, inspekcijski nadzor, upravni nadzor te drugi upravni i stručni poslovi (o poslovima državne uprave v. *supra* pogl. 1.1.). [↑](#footnote-ref-29)
30. V. čl. 1061. i 1062. ZOO-a. [↑](#footnote-ref-30)
31. „Narodne novine“, broj 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18 i 126/19 – dalje KZ. [↑](#footnote-ref-31)
32. U odnosu na postupanje sudova i primjene odredbe čl. 105. ZS, VSRH je u svojim odlukama jasno zauzeo pravno shvaćanje da nema odgovornosti RH za rad suda i sudaca ako se radi o pogrešnoj primjeni materijalnog prava, osim u situaciji kad se radi o iznimno teškim povredama zakona i proizvoljnom tumačenju i samovoljnoj primjeni mjerodavnog prava (V. npr. odluke VSRH broj Rev-2075/12 od 11. veljače 2015. i broj Rev-372/10 od 11. travnja 2012.). S druge strane u odnosu na postupanje tijela državne uprave VSRH je u jednoj odluci naveo da činjenica što je stranka uspjela u upravnom sporu i što je poništeno upravno rješenje nije dokaz nezakonitog i nepravilnog rada tijela državne uprave i sama po sebi ne znači da postoji odgovornost države za naknadu štete. Međutim u konkretnom predmetu je utvrđeno da nema uzročne veze između postupanja tijela državne uprave i pričinjene štete, pa je to bio osnovni razlog odbijanja tužbenog zahtjeva tužitelja (v. odluku VSRH broj 155/09 od 23. veljače 2011.). Stoga je moguće tumačiti navedenu odluku VSRH na način da bi postojala odgovornost države u slučaju da je utvrđena uzročna veza između pričinjene štete i postupanja državnog tijela. [↑](#footnote-ref-32)
33. V. čl. 117. st. 2. Ustava RH i čl. 2. ZS. [↑](#footnote-ref-33)
34. V. čl. 19. i 1046. ZOO. [↑](#footnote-ref-34)
35. To bi značilo da se ponašanje i postupanje službenika u konkretnom predmetu mora usporediti s ponašanjem prosječnog službenika u takvoj ili sličnoj situaciji. [↑](#footnote-ref-35)
36. U kontekstu čl. 14. ZSDU to bi se odnosilo na naročito pažljivog službenika. [↑](#footnote-ref-36)
37. V. čl. 211. Zakona o parničnom postupku („Narodne novine“, broj 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03,

    88/05, 2/07, 84/08, 96/08,123/08 i 57/11, 148/11, 25/13, 89/14 i 70/19 – dalje ZPP) [↑](#footnote-ref-37)
38. V. npr. odluke VSRH broj Rev-704/13 od 3. studenog 2016., broj Rev-1478/10 od 27. kolovoza 2014. i broj Rev-2989/15 od 19. rujna 2018. [↑](#footnote-ref-38)
39. V. npr. odluke VSRH broj Rev-1512/10 od 18. listopada 2011, broj Rev-990/08 od 3. veljače 2008., broj Rev-740/08 od 20. siječnja 2010., broj Revx-930/11 od 4. travnja 2012, broj Rev-794/09 od 23. veljače 2011. [↑](#footnote-ref-39)
40. V. odluku VSRH broj Rev-2989/15 od 19. rujna 2018. [↑](#footnote-ref-40)
41. V. odluku VSRH broj Rev-898/14 od 26. travnja 2016. [↑](#footnote-ref-41)
42. V. odluku broj Revx-340/11 od22. svibnja 2012. U toj pravnoj stvari je VSRH zapravo zaključio da se ne radi o nezakonitom postupanju u slučaju privremenog oduzimanja predmeta kod postojanja osnovane sumnje u počinjenje kaznenog djela i to bez obzira na kasniju oslobađajuću presudu. Međutim, mišljenja sam da takvo pravno shvaćanje ovisi o konkretnim okolnostima slučaja i ne može se generalno prihvatiti da okrivljeni nakon oslobađajuće presude za počinjenje kaznenog djela ne bi imao pravo na naknadu štete od RH, ako mu je ista počinjena vođenjem kaznenog postupka. [↑](#footnote-ref-42)
43. V. odluku VSRH broj Rev-483/15 od 22. siječnja 2019. Tužitelj se u tom postupku pozivao na legitimna očekivanja, odnosno da njegov objekt nije trebao biti porušen jer se mogla očekivati po redovnom tijeku stvari njegova legalizacija. [↑](#footnote-ref-43)
44. V. odluku VSRH broj Rev-155/09 od 23. veljače 2011. U tom postupku je tužitelj uspio u upravnom sporu protiv Ministarstva financija – Porezne uprave, ali je utvrđeno da je tužitelju šteta nastala zbog vlastitog propusta (nepravilno provedeno knjiženje u poslovnim knjigama i nedostavljanje potrebne dokumentacije). [↑](#footnote-ref-44)
45. Predmet 26/62 (1963) [↑](#footnote-ref-45)
46. Predmet 6/64 (1964) [↑](#footnote-ref-46)
47. Shaw, J.: Law of the European Union, third edition, Palgrave, New York, 2000., str. 54. [↑](#footnote-ref-47)
48. eng. Treaty on European Union [↑](#footnote-ref-48)
49. eng. Lisbon Treaty [↑](#footnote-ref-49)
50. eng. Treaty on the Functioning of the European Union [↑](#footnote-ref-50)
51. L. Helmut, Doprinos općih pravnih načela europskoj integraciji, osvrt i perspektiva, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 42, 2005., str. 152. [↑](#footnote-ref-51)
52. SEUropske unije u pojedinim predmetima svoje odluke obrazlaže u dvije faze: induktivnu, u kojoj iz posebne odredbe Ugovora izvodi opće načelo i deduktivnu kada Sud dolazi do rješenja konkretnog pitanja primjenjujući to načelo, vidi *Meroni protiv High Authority br. 9/56 –*Hartley, T.C.,iz :”Temelji prava Europske zajednice”, Pravni fakultet u Rijeci, Open Society Institute/Constitutional and Legal Policy Institute, Rijeka, 1999., str. 138. [↑](#footnote-ref-52)
53. Vidi: Krapac, D., Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije, VI. izdanje, Zagreb, studeni 2014., str. 84. [↑](#footnote-ref-53)
54. Vidi: Josipović, T., Načela [↑](#footnote-ref-54)
55. vidi čl. 19 UEU, čl. 263 UFEU, čl. 340 UFEU te čl. 6. st. 1. UEU [↑](#footnote-ref-55)
56. eng.:European Governance. A White Paper [↑](#footnote-ref-56)
57. SEU je nadležan za nadzor zakonitosti akata Unije pa između ostalog, nadzire i postojanje nadležnosti za donošenje akta (članak 263. stavak 1. i 2. UFEU-a). [↑](#footnote-ref-57)
58. prije čl. 5. st. 1. UEZ-a [↑](#footnote-ref-58)
59. vidi:Boris Ljubanović - Tunjica Petrašević - Paula Poretti Igor Vuletić - Mirela Župan Procesno – pravni aspekti prava EU, https://www.pravos.unios.hr/download/procesno-pravni-aspekti-prava-eu.pdf [↑](#footnote-ref-59)
60. Maastrichtski ugovorje potpisan 7. veljače 1992. godine, a stupio je na snagu 1. studenog 1993. godine. Među ostalim, njime je stvorena Europska unija (EU) koja se sastoji od tri stupa te je uveden naziv „Europska zajednica“ umjesto Europska ekonomska zajednica. [↑](#footnote-ref-60)
61. Amsterdamskiugovorpotpisan je 2. listopada 1997. godine, a stupio je na snagu 1. svibnja 1999. godine. On dopunjuje i renumerira Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o osnivanju Europske zajednice. [↑](#footnote-ref-61)
62. eng. Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality [↑](#footnote-ref-62)
63. Vidi: Smerdel, op,. cit., bilj. 7, str. 55. [↑](#footnote-ref-63)
64. Europski odbor regija savjetodavno je tijelo EU-a koje čine izabrani lokalni i regionalni predstavnici iz svih država članica. Oni u Odboru regija iznose svoje mišljenje o zakonodavstvu EU-a koje izravno utječe na regije i gradove. [↑](#footnote-ref-64)
65. Raniji članak 10. UEZ-a koji je propisivao načelo lojalnosti glasio je: Države članice poduzimaju sve odgovarajuće mjere opće ili posebne prirode, kako bi osigurale ispunjenje obveza koje proizlaze iz Ugovora ili su posljedica djelovanja institucija Zajednice. One olakšavaju ostvarivanje zadaća Zajednice i suzdržavaju se od svih mjera kojima bi mogle ugroziti postizanje ciljeva Ugovora. [↑](#footnote-ref-65)
66. članak 19. st. 1. UEU. [↑](#footnote-ref-66)
67. Primjerice vidi Hartley, op.cit., str. 138., A. Mifsud-Bonnici, The role of the Court of Justice in the development of the General Principles of Community Law, http :/ www. Mifsudbonnici.com/lexnet/articles/artgenprinc.html, str. 1. i 2. [↑](#footnote-ref-67)
68. U pojedinim slučajevima Sud je mijenjao svoje mišljenje te je odstupao od svojih ranijih odluka. Primjerice u predmetu br. C-267, 268/91 Keck i Mitheuard sud je naveo: „Sud smatra potrebnim da preispita i razjasni svoju sudsku praksu u ovoj stvari (...)“,“(...) suprotno od onoga što je ranije odlučeno (...)“. [↑](#footnote-ref-68)
69. Ugovorom o funkcioniranju Europske unije izbrisan je raniji članak 2. Ugovora o osnivanju Europske zajednice koji je nabrajao ciljeve Europske zajednice. Novim izmjenama ciljevi Europske unije jedinstveno su sadržani u članku 3. UEU-a. Za ciljeve EU-a koji su nabrojani u stavku 1. može reći da su viši ciljevi europske integracije, a to su promicanje mira, vrednota EU i dobrobiti svih naroda. Iako je mirotvorstvo bilo svrha europske integracije, ono je Lisabonskim izmjenama po prvi puta navedeno u UEU-u. Ostali ciljevi nabrojani su u stavcima 2. do 5. UEU-a. [↑](#footnote-ref-69)
70. „Sudovi postupaju aktivistički onda kada ne donose odluke na temelju unaprijed izrađenih kriterija koje je utvrdila ustavotvorna ili zakonodavna vlast.“ [↑](#footnote-ref-70)
71. U predmetu 6/64 Costa v. ENEL iz 1964., Sud je naveo: „ Za razliku od običnih međunarodnih ugovora, Ugovor o EEZ stvorio je vlastiti pravni sustav koji je, od stupanja na snagu Ugovora, postao sastavni dio pravnih sustava država članica i koje su njihovi sudovi obvezni primjenjivati.“ [↑](#footnote-ref-71)
72. Članak 288. st. 2. UFEU-a glasi: Uredba ima opću primjenu. Obvezujuća je u cijelosti i neposredno primjenjiva u svim državama članicama. Stavak 4. tog istog članka glasi: Odluke su u cijelosti obvezujuće, odluke koje određuju na koga su adresirane obvezuju samo adresata. [↑](#footnote-ref-72)
73. 26/62, EU:C:1963:1. [↑](#footnote-ref-73)
74. Primjerice vidi predmete: C-34/73, F.Ili Variola SpA iz 1973., C-12/86 Demirel iz 1987. [↑](#footnote-ref-74)
75. T. Josipović, Načela europskog prava u presudama suda Europske zajednice, Narodne novine d.d., Zagreb, 2005., str. 69 [↑](#footnote-ref-75)
76. Ćapeta, T., i Rodin,S., Osnove prava Europske unije, II. izdanje, Zagreb, lipanj 2011., str. 60., 61. [↑](#footnote-ref-76)
77. kao izravno primjenjive nabrajaju se odredbe Osnivačkih ugovora, uredbe i odluke tijela Zajednice [↑](#footnote-ref-77)
78. Sud nije priznao horizontalne izravne učinke direktiva, jer bi to značilo nametanje obveze privatnopravnoj osobi bez pravne osnove. Dakle, priznato je samo nastajanje obveze države prema pojedincima, vidi i C-152/84, M.H.Marshall iz 1986. godine [↑](#footnote-ref-78)
79. Pobliže o tome T. Ćapeta, Sudovi Europske unije, nacionalni sudovi kao europski sudovi, IMO, Zagreb, 2002., str. 59.-68. [↑](#footnote-ref-79)
80. Flaminio Costa v E.N.E.L., 6/64, EU:C:1964:66. [↑](#footnote-ref-80)
81. Razvoj zaštite ljudskih prava u europskom pravu imao je dug put budući da su se često prava pojedinaca sukobljavala s interesima europske gospodarske integracije. Zaštita ljudskih prava nije prvotno spadala u cilj Zajednice, tako da je Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici sklopljen u Rimu nije spominjao. Međutim, pitanja zaštite ljudskih prava počela su se javljati u praksi Europskog suda. Nakon usvojenih deklaracija koje nisu imale obvezujuću pravnu snagu, konačno je zajedno s Lisabonskim ugovorom na snagu je stupila Povelja temeljnih prava Europske unije od 7. prosinca 2000. godine, kako je prihvaćena 12. prosinca 2007. godine u Strasbourgu. Lisabonskim izmjenama Unija se obvezala i člankom 6. stavak 2. pristupiti Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. [↑](#footnote-ref-81)
82. Spojeni predmeti C-6 i 9/90 Francovich and Bonifaci [↑](#footnote-ref-82)
83. Članak 10. Ugovora o osnivanju Europske zajednice koji je propisivao načelo lojalnosti je glasio: “Države članice poduzimaju sve odgovarajuće mjere opće ili posebne prirode, kako bi osigurale ispunjenje obveza koje proizlaze iz ovog Ugovora ili su posljedica djelovanja institucija Zajednice. One olakšavaju ostvarivanje zadaća Zajednice.” [↑](#footnote-ref-83)
84. Članak 340. UFEU-a glasi: “U slučaju izvanugovorne odgovornosti za štetu, Unija će u skladu s općim načelima zajedničkim pravima država članica naknaditi svaku štetu nastalu radom njenih institucija ili službenika u obavljanju dužnosti”. [↑](#footnote-ref-84)
85. Više o uvjetima za primjenu ovog načela vidi: T. Ćapeta, Odgovornost država za štetu u pravu Europske zajednice, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 53 (2003) [↑](#footnote-ref-85)
86. C-46/93) [↑](#footnote-ref-86)
87. (C-5-94, C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94iC-190/94) [↑](#footnote-ref-87)
88. M. Vasconcelos, op. cit., str. 9. [↑](#footnote-ref-88)
89. to je uvijek kada država ne implementira direktivu [↑](#footnote-ref-89)
90. Odbor regija je ovlašten na poništenje zakonodavnih akata EU-a i ako smatra da se njime vrijeđa načelo supsidijarnosti i ako nije bio uključen u donošenje odluke koja bi mogla utjecati na interese lokalnih i regionalnih vlasti, [↑](#footnote-ref-90)
91. Vidi: čl. 263 st. 4. UFEU. [↑](#footnote-ref-91)
92. C-376/98, EU:C:2000:544. [↑](#footnote-ref-92)
93. 30/78, EU:c: 1980:186 [↑](#footnote-ref-93)
94. EU:C:1974:106. [↑](#footnote-ref-94)
95. Charles Lux v. Court of Auditors of the European Communities, 69/83, EU:C:1983:150. [↑](#footnote-ref-95)
96. Commission v. France, C-265/95, EU:C:1997:595. [↑](#footnote-ref-96)
97. vidi čl. 274 UFEU, a u vezi s čl. 268 UFEU [↑](#footnote-ref-97)
98. ovo se ne odnosi na službenike u EU, Čl. 270 UFEU: ‘’Sud Europske unije je nadležan u svim sporovima između Unije i njezinih službenika u granicama i prema uvjetima utvrđenima u Pravilniku o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja za ostale službenike Unije.’’ [↑](#footnote-ref-98)
99. Vidi predmete: Innova Privat-Akademie v. Komisija, T-273/01, EU:T:2003:78, t. 23., i predmet DLD Trading v.Council. T-146/01, EU:T:2003:344, t. 71. (vidi veza: C-80/04 P) [↑](#footnote-ref-99)
100. Vidi predmet: Oleifici Mediterranei, op.cit., t. 16. [↑](#footnote-ref-100)
101. Vidi predmet: Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v Commission of the European,Communities, C-352/98 P, EU:C:2000:361, t. 43. i 44. [↑](#footnote-ref-101)
102. Arnaldo Lucaccioni v. Commission of the European Communities, C-257/98 P, EU:C:1999:402 [↑](#footnote-ref-102)
103. Vidi predmet: Holcim (Deutschland) AG v. Commission of the European Communities,C-282/059,

     EU:C:2007:226 [↑](#footnote-ref-103)
104. Ante Šumelj i drugi v. Europske unije, C-239/16 P [↑](#footnote-ref-104)
105. Vidi predmet: Kobler, op.cit., bilj. 20, , t. 53.

     Vidi predmet: Der Grune Punkt - Duales System Deutschland GmbH v. Commission of the European Communities, C-385/07 P, EU:C:2009:456, t. 193.

     Vidi predmet : Kendrion NV v. European Commission, C-50/12 P, EU:C:2013:771 (ovo je žalba na odluku u predmetu T-54/06).

     Vidi predmet: Kendrion v. Court of Justice of the European Union, T-479/14 [↑](#footnote-ref-105)
106. Sud Europske unije, Presuda u predmetu C-129/19 Presidenza del Consiglio dei Ministri/BV, PRIOPĆENJE ZA MEDIJE br. 94/20 [↑](#footnote-ref-106)
107. 4/69, ECLI: EU:C:1971:40. [↑](#footnote-ref-107)
108. Vidi predmet: Firma E. Kampffmeyer and others v. Commission of the EEC, 5,7,13-24/66, EU:C:1967:31. [↑](#footnote-ref-108)
109. vidi predmet Gashi protiv Hrvatske, br. 32457/05, § 40., 13. prosinca 2007., i Gladysheva protiv Rusije, br. 7097/10, § 80., 6. prosinca 2011. [↑](#footnote-ref-109)
110. Presuda Čutura protiv Hrvatske (broj zahtjeva 55942/15) dostupna na linku odluka suda [↑](#footnote-ref-110)