

# OBVEZNO PRAVO

Stručni članak UDK 347.515

Sonja Vizjak, dipl. iur.\*

Predrag Petrović, dipl. iur.\*\*

## ODGOVORNOST ZA ŠTETU JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U SUDSKOJ PRAKSI HRVATSKIH SUDOVA

*Najvažnija pitanja ustrojstva i načina rada jedinica lokalne samouprave (općina i gradova) uređuje Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Međutim, odgovornost za štetu jedinica lokalne samouprave kao i njezino popravlanje uređuju odredbe Zakona o obveznim odnosima. Sukladno tome, da bi se jedinica lokalne samouprave obvezala na naknadu štete prouzročenu pravnim ili fizičkim osobama, moraju biti ispunjene opće pretpostavke odgovornosti za štetu, a to su: subjekti odgovornosti za štetu, štetna radnja, šteta, uzročna veza te protupravnost.*

*U nastavku teksta dan je prikaz u praksi najčešćih primjera odgovornosti za štetu jedinica lokalne samouprave (odgovornosti s osnove zasnivanja zakupa poslovnog prostora, prodaje nekretnina u svojem vlasništvu, obavljanja komunalne djelatnosti te kao izvođača i naručitelja radova na nekretninama) kao i prikaz mjero-davnih sudskih odluka vezanih uz ovu materiju.*

### 1. ODGOVORNOSTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ZA ŠTETU - OPĆE PRETPOSTAVKE

Pravna teorija kao opće pretpostavke odgovornosti za štetu određuje: subjekte odgovornosti za štetu, štetnu radnju, štetu, uzročnu vezu i protupravnost.

Subjekti odgovornosti za štetu u ovom slučaju su općine i gradovi kao odgovorne pravne osobe te oštećenik koji može biti bilo koja pravna ili fizička osoba koja trpi štetu.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, br. 33/01, 60/01, 129/05) općinu definira kao jedinicu lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva, a grad kao jedinicu lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja. Iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni), gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava naprijed navedene uvjete.

Općine i gradovi su pravne osobe koje samostalno odlučuju u poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga, a u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i zakonom.<sup>1</sup> Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave kao i poslova državne uprave prenesenih na te jedinice ustrojavaju se upravni odjeli i službe (upravna tijela).

Da bi postojala odgovornost za štetu jedinica lokalne samouprave, moraju, osim subjekata odgovornosti, biti ispunjene i druge pretpostavke, a to su štetna radnja, šteta, uzročna veza i protupravnost.

Štetnu radnju možemo definirati kao postupak kojim se oštećeniku nanosi šteta, a štetu kao umanjeње nečije imovine (obična šteta), sprječavanje njezina povećanja (izmakla korist) i povreda prava osobnosti (neimovinska šteta). Uzročna veza je četvrta pretpostavka odgovornosti za štetu, a predstavlja vezu između štetne radnje i štete na način da se šteta javlja kao posljedica štetne radnje (pritom treba istaknuti da je, a budući da propisi ne daju neposredan odgovor na pitanje pravno relevantne uzročne veze, u sudskoj praksi prevladala teorija adekvatne uzročnosti, prema kojoj se od mnogih okolnosti

<sup>1</sup> Tako općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, i to osobito poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području te ostale poslove sukladno posebnim zakonima. Veliki gradovi, kao i gradovi sjedišta županija u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, i to osobito poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području, održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja, te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

\* Sonja Vizjak, odvjetnički ured Došen i Mrakovčić, Rijeka.

\*\* Predrag Petrović, Općina Kostrena.

koje su u vezi s nastankom štete uzrokom smatra samo ona koja po redovitom tijeku stvari dovodi do takve posljedice).<sup>2</sup> Zadnja pretpostavka, a to je protupravnost, traži da se radi o radnji protivnoj pozitivnim propisima Republike Hrvatske odnosno protivnoj pravilima morala i običajima.<sup>3</sup>

Također treba istaknuti da pravni sljednici određene jedinice lokalne samouprave koja je prestala postojati prema trećima za obveze prijašnje jedinice lokalne samouprave odgovaraju solidarno bez obzira na njihov međusobni dogovor.<sup>4</sup>

U nastavku rada obradit će se nekoliko, u praksi najbrojnijih, slučajeva odgovornosti jedinica lokalne samouprave za štetu kao i dati prikaz mjerodavne sudske prakse vezane uz njihovu odgovornost.

## 2. ODGOVORNOST JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ZA ŠTETU S OSNOVE ZAKUPA POSLOVNOG PROSTORA

Jedinice lokalne samouprave nekretnine u svome vlasništvu učestalo daju u zakup različitim pravnim i fizičkim osobama, a u skladu s odredbama Zakona o zakupu i prodaji poslovnog prostora (NN, br. 91/96, 124/97 i 174/04). Sukladno Zakonu o zakupu i prodaji poslovnog prostora poslovni prostor u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, te pravnih osoba u njihovu vlasništvu ili pretežitom vlasništvu daje se u zakup putem javnoga natječaja. Uvjeti i postupak natječaja određuju se u skladu s odlukom općinskoga ili gradskoga vijeća, a postupak natječaja provodi te odluku o najpovoljnijoj ponudi donosi poglavarstvo grada ili općine, odnosno od njih ovlašteno tijelo, a za pravne osobe u njihovom vlasništvu ili pretežitom vlasništvu nadležno tijelo utvrđeno aktima te pravne osobe.

Odluka o najpovoljnijoj ponudi je akt raspolaganja, a ne upravni akt budući da ovdje nije riječ o aktu kojim državno tijelo ili organizacija u obavljanju javnih ovlasti rješavaju o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari čl. 6. Zakona o upravnim sporovima (NN, br. 53/91, 9/92 i 77/92). Slijedom toga, u slučaju osporavanja pravilnosti provedenog natječaja i zakonitosti donesenog rješenja, nadležan je općinski, a ne upravni sud. Takvo stajalište iskazao je Vrhovni sud RH u svom Rješenju Gr 234/1999 od 18.11.1999. koji je istaknuo kako se davanje u zakup

poslovnog prostora ne vrši se u upravnom postupku, niti se odlukom o izboru najpovoljnije ponude i dodjeli poslovnog prostora u zakup odlučuje upravnim aktom, jer se ne radi o upravnoj stvari, već o aktu raspolaganja iz čega, na temelju čl. 16.k Zakona o sudovima (sada čl. 34 Zakona o parničnom postupku (NN, br. 53/91, 91/92, 112/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05 i 02/07- Odluka USRH) proizlazi nadležnost općinskih sudova.<sup>5</sup>

Međutim, treba istaknuti da ako na postupke povodom tužbi za poništenje odluka o izboru najpovoljnije ponude na natječaju o zakupu poslovnog prostora kao akata raspolaganja jedinice lokalne samouprave analogno primijenimo mjerodavnu sudsku praksu u slučajevima o poništenju odluke o izboru najpovoljnije ponude na natječaju za prodaju zemljišta u vlasništvu države, dolazimo do zaključka da ne postoji zakonsko uporište za sudsko poništenje odluke o izboru najpovoljnije ponude, već samo za pobijanje ugovora o zakupu sklopljenog na temelju takve sporne odluke.<sup>6</sup> Također ponuđač ne može

<sup>5</sup> Rješenje Vrhovnog suda RH Gr 234/1999 od 18.11.1999. - "Tužitelj u tužbi navodi da je tužena raspisala natječaj o davanju u zakup poslovnog prostora, da se tužitelj javio na natječaj i da je rješenjima tužene utvrđeno da je V. V. najpovoljniji ponuđač, te da mu se daje u zakup sporni poslovni prostor. Tužitelj osporava pravilnost provedenog natječaja i zakonitost pobijanih rješenja tužene. Općinski sud u Malom Lošinj smatra da su osporene odluke tužene upravni akti protiv kojih se u smislu odredbe čl. 7. Zakona o upravnim sporovima može voditi upravni spor kod Upravnog suda Republike Hrvatske, koji prema odredbi čl. 21. st. 1. Zakona o sudovima odlučuje o tužbama protiv konačnih upravnih akata (upravni sporovi). Međutim, u pravu je Upravni sud Republike Hrvatske u Zagrebu kada u svojem rješenju navodi da osporena rješenja nisu upravni akti u smislu odredbe čl. 6. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 53/91, 9/92 i 77/92), već akti raspolaganja. Odredbom čl. 6. st. 2. Zakona o upravnim sporovima, upravnim se aktom smatra akt kojim državna tijela i organizacije u obavljanju javnih ovlasti, rješavaju o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari. Odredbom čl. 7. st. 1. istog Zakona je propisano da se upravni spor može pokrenuti protiv upravnog akta koji je donesen u drugom stupnju. U vrijeme donošenja osporenih rješenja bio je na snazi Zakon o poslovnim zgradama i prostorijama (Narodne novine, br. 43/65 i 57/65), koji je preuzet Zakonom o preuzimanju Zakona o poslovnim zgradama i prostorijama (Narodne novine, br. 52/71) kojim je dano ovlaštenje predstavničkom tijelu da propisuje uvjete, način i postupak davanja u zakup poslovnog prostora i njegovo korištenje, te da kao jedna od ugovornih strana to javno obznanjuje. Prema tome, davanje u zakup poslovnog prostora ne vrši se u upravnom postupku, niti se odlukom o izboru najpovoljnije ponude i dodjeli poslovnog prostora u zakup odlučuje upravnim aktom, jer se ne radi o upravnoj stvari, već o aktu raspolaganja. Stoga je u pravu Upravni sud Republike Hrvatske kada navodi da nema osnove da sud u upravnom sporu ocjenjuje zakonitost odluke kojom se odbija žalba na odluku o dodjeli poslovnog prostora u zakup V. V. kao najpovoljnijem ponuđaču. Stoga je za odlučivanje u ovoj pravnoj stvari nadležan općinski sud sukladno odredbi čl. 16.k Zakona o sudovima (Narodne novine, br. 3/94, 100/96 i 131/97)."

<sup>6</sup> Navedeni stav iskazan je u odluci Vrhovnog suda RH Revr 93/05-2 od 9.11.2005. - "Raspisani javni natječaj za prodaju zemljišta u vlasništvu države predstavlja poziv za ponudu (čl. 33. Zakona o obveznim odnosima - "Narodne novine", broj: 53/91, 73/91, 3/94, 7/96 i 112/99 - dalje: ZOO), dok prijave zainteresiranih osoba na raspisani natječaj predstavljaju ponudu njih kao potencijalnih kupaca tuženiku kao prodavatelju (čl. 32. ZOO-a). Osporena odluka o izboru najpovoljnije ponude sadržajno je akt raspolaganja tuženika, a za čije poništenje nema međutim zakonskog uporišta. Naime, ova odluka, a čiji sadržaj je deklaratorne naravi, samo je pretpostavka za sklapanje ugovora o prodaji poljoprivrednog zemljišta, kojim tek

<sup>2</sup> Odluka Vrhovnog suda RH Revr 649/04-2 od 20. travnja 2005.

<sup>3</sup> Više u Crnić Ivica, Naknada štete, Odgovornost za štetu i popravlanje štete, Organizator, Zagreb, 1995. str. 4-11.

<sup>4</sup> Odluka Vrhovnog suda RH Rev-132/1999-2 od 16. travnja 2002. godine - "Suprotno navodima revizije, pravni sljednici općine koja je prestala postojati solidarno odgovaraju trećima za obveze, jer na temelju odredbe čl. 87. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (Narodne novine, br. 90/92, 94/93 i 117/93) preuzimaju nekretnine, pokretnine, financijska sredstva, te prava i obveze dosadašnjih općina čiji su sljednici. Prema tome, svaki sljednik ranije postojeće općine odgovara oštećenima za cijelu štetu neovisno o međusobnom dogovoru sljednika o preuzimanju prava i obveza."

osnovano zahtijevati niti da nadležan sud utvrdi kako je isti najpovoljniji ponuđač na natječaju, a sve iz razloga jer se od suda može tražiti samo utvrđenje postojanja ili nepostojanja kakva prava ili pravnog odnosa ili istinitost ili neistinitost kakve isprave, ali ne i utvrđenje postojanja ili nepostojanja kakve činjenice, pa tako ni činjenice da je tužiteljeva ponuda najpovoljnija (čl. 187. Zakona o parničnom postupku).<sup>7</sup>

Zakon o zakupu poslovnog prostora definirao je i najpovoljniju ponudu određujući je kao onu ponudu koja uz ispunjenje uvjeta iz natječaja sadrži i najviši iznos zakupnine. Ako se ugovor o zakupu sklopi protivno članku 6. Zakona o zakupu poslovnog prostora, zakon kao posljedicu propisuje ništavost ugovora.

Posebna situacija postoji ako na natječaju za zakup poslovnog prostora za obrtničku ili samostalnu profesionalnu djelatnost sudjeluju te udovolje svim uvjetima iz najpovoljnije ponude članovi obitelji smrtno stradalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, članovi obitelji zatočenoga ili nestaloga hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, hrvatski ratni invalid iz Domovinskog rata, dragovoljac iz Domovinskog rata ili hrvatski branitelj iz Domovinskog rata koji je proveo u obrani suvereniteta Republike Hrvatske najmanje 12 mjeseci. U takvim slučajevima primjenjuje se čl. 58. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (NN, br.174/04, 92/05 i 2/07- Odluka USRH) sukladno kojemu je jedinica lokalne samouprave odnosno pravna osoba u njezinom vlasništvu ili pretežitom vlasništvu obvezna na sklapanje ugovora o zakupu poslovnog prostora za obrtničku ili samostalnu profesionalnu djelatnost s članovima obitelji smrtno stradalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, s članovima obitelji zatočenoga ili nestaloga hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, s hrvatskim ratnim vojnim invalidom iz Domovinskog rata, s dragovoljcem iz Domovinskog rata, te s ostalim hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata koji su proveli u obrani suvereniteta Republike Hrvatske najmanje 12 mjeseci. Oni imaju jednokratno pravo prvenstva na sklapanje ugovora o zakupu

nastaje obveznopravni odnos između tuženika kao prodavatelja i odlukom odabranih ponuđača kao kupaca zemljišta. Stoga tek takav ugovor može biti predmet pobijanja od strane ponuđača (dakle i tužitelja) ako smatra da su time povrijeđena njegova prava koja bi mu u skladu s učinjenom ponudom pripadala na temelju odredaba ZPZ-a, a sve vezano za prodaju poljoprivrednog zemljišta na temelju najpovoljnije ponude. Predmet ovog spora međutim nije pobijanje ugovora o prodaji.”

<sup>7</sup> Presuda i Rješenje Vrhovnog suda RH Rev 317/05-2 od 26.4.2005. - “Konačno, dio tužbe sadrži zahtjev da je “tužitelj najpovoljniji ponuđač na natječaju tuženika objavljenog u dnevniku S. D. 29. listopada 1997.”. Prema odredbi čl. 187. st. 1. ZPP, tužitelj može tražiti da sud samo utvrdi postojanje ili nepostojanje kakva prava ili pravnog odnosa ili istinitost ili neistinitost kakve isprave. Tužbom na utvrđenje ne može se zahtijevati utvrđenje postojanja ili nepostojanja kakve činjenice, pa tako ni činjenice da je tužiteljeva ponuda najpovoljnija. Odlučivanje o zahtjevu za utvrđenje činjenica ne ide u sudsku nadležnost, pa je drugostupanjski sud pravilno postupio kad je primjenom odredbe čl. 369. st. 2. ZPP ukinuo presudu prvostupanjskog suda kojom je odlučeno o takvom zahtjevu i odbacio tužbu u tom dijelu.”

poslovnog prostora ako nisu korisnici mirovine ostvarene po Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji. Ako je ugovor sklopljen protivno naprijed navedenim uvjetima, isti je ništetan.

Kao što je ranije unaprijed poslovni, prostor u vlasništvu jedinica lokalne samouprave daje se u zakup putem javnog natječaja, a sam javni natječaj, sukladno mjerodavnoj sudskoj praksi, ne predstavlja opću ponudu, već samo poziv da se učini ponuda pod objavljenim uvjetima te kao takav nema za posljedicu nastanak ugovornog odnosa ni stjecanje prava na sklapanje ugovora.<sup>8</sup> Navedeni stav sudske prakse temelji se na čl. 256. Zakona o obveznim odnosima (NN, br. 35/05) sukladno kojemu se slanje kataloga, cjenika, tarifa i drugih obavijesti kao i oglasi dani u tisku, lecima, radijem, televizijom, elektroničkim putem ili na koji drugi način ne smatraju ponudom za sklapanje ugovora, već samo pozivom da se učini ponuda pod objavljenim uvjetima, osim ako drukčije ne proizlazi iz takvih izjava volje.

Međutim, premda jedinica lokalne samouprave kao ponuditelj nije obvezna sklopiti ugovor s pošiljateljem ponude, ona odgovara za svaku štetu koju je pretrpio ponuditelj ako bez osnovanog razloga nije prihvatila njegovu ponudu. Da bi postojala odgovornost za štetu, moraju biti ispunjene sve opće pretpostavke odgovornosti za štetu, a ako samo jedna od tih pretpostavki nije ispunjena, nema ni odgovornosti za štetu. Tako se u praksi učestalo pojavljuju slučajevi kada su ponuđači na javni natječaj jedinica lokalne samouprave ponudili najviši iznos zakupnine a da pritom nisu ispunili ostale uvjete natječaja. U tim slučajevima nije ispunjena opća pretpostavka protupravnosti radnje odbijanja ponude jedinice lokalne samouprave zbog čega nema ni osnove za potraživanje naknade štete.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Presuda i Rješenje Vrhovnog suda RH Rev 317/05-2 od 26.4.2005. - “U smislu odredbe čl. 35. st. 1. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, br. 53/91, 73/91, 3/94, 7/96 i 112/99 - dalje: ZOO), javni natječaj na kojem se poziva neodređen broj osoba da podnesu ponude za sklapanje pravnog posla ne predstavlja opću ponudu, već samo poziv da se učini ponuda pod objavljenim uvjetima. U konkretnom slučaju predmetni natječaj za davanje u zakup poslovnog prostora “prikupljanjem pismenih ponuda” (izričito navedeno u oglasu tuženika) upravo predstavlja poziv da se učini ponuda pod objavljenim uvjetima, pa pogrešno smatra revident da bi bila riječ o općoj ponudi u smislu čl. 33. ZOO i da bi stavljanjem svoje ponude tužitelj zapravo prihvatio tu ponudu te stekao pravo na sklapanje ugovora odnosno da bi se ugovor smatrao sklopljenim. Stavljanje ponude na takav javni natječaj nema za posljedicu nastanak ugovornog odnosa niti stjecanje prava na sklapanje ugovora.”

<sup>9</sup> Presuda i Rješenje Vrhovnog suda RH Rev 317/05-2 od 26.4.2005. - “U odnosu na dio tužbenog zahtjeva za naknadu štete treba reći da je odredbom čl. 35. st. 2. ZOO propisano da pošiljatelj poziva oglasom za javni natječaj iz čl. 35. st. 1. ZOO odgovara za štetu koju bi pretrpio ponuditelj ako bez osnovanog razloga nije prihvatio njegovu ponudu. U konkretnom slučaju ponuda tužitelja nije udovoljavala sa svim uvjetima javnog natječaja, pa je tuženik postupio s osnovanim razlogom kad nije prihvatio njegovu ponudu. Zbog toga ne postoji osnovana pretpostavka za naknadu štete u smislu te zakonske odredbe, pa svi ostali navodi revidenta u tom pravcu nisu od utjecaja, jer se odnose na tumačenje odredbe čl. 35. st. 2. u pogledu vrste i visine štete. Neosnovano se revident poziva na odredbu čl. 6. Zakona o zakupu poslovnog prostora (Narodne novine, br. 91/96 - dalje: ZZPP). Ni odredbe čl. 6. ZZPP ne propisuju pravo podnositelja ponude na



Nadalje, treba istaknuti da se u praksi kao sporno pojavilo i pitanje naknade štete u slučajevima prihvaćanja zahtjeva pravnih odnosno fizičkih osoba za postavljanje objekata nužnih za obavljanje djelatnosti te njihovog kasnijeg odbijanja od strane žalbenih tijela u upravnom postupku. U tim je slučajevima sudska praksa zauzela stav prema kojem ako je upravni postupak okončan na štetu podnositelja zahtjeva kojim je zahtjev za izgradnju objekta i obavljanje djelatnosti pravomoćno odbijen, nema protupravnosti, a time ni temeljne pretpostavke za ostvarenje prava na naknadu štete.<sup>10</sup>

### 3. ODGOVORNOST JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ZA ŠTETU S OSNOVE KUPO-PRODAJE NEKRETNINA

U skladu s čl. 391. st.1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN, br. 91/96, 68/98, 137/99-Odluka USRH, 22/00-Odluka USRH, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06) jedinice lokalne samouprave mogu otuđiti odnosno na drugi način raspolagati nekretninama samo na osnovi javnog natječaja uz iznimke propisane st. 3. naprijed navedenog članka<sup>11</sup>, kao i uz naknadu utvrđenu po

javnim natječaju prikupljanjem pismenih ponuda za zakup poslovnog prostora na sklapanje ugovora o zakupu u slučaju da ponuda ne bi bila prihvaćena, a ni mogućnost da to ostvaruje tužbom. Također, odredbom čl. 6. st. 4. ZZPP izričito je navedeno da pored najvišeg ponuđenog iznosa zakupnine ponuda mora ispuniti i sve ostale uvjete natječaja da bi se smatrala najpovoljnijom, što u ovom predmetu nije slučaj s ponudom tužitelja - kako je to već naprijed navedeno."

<sup>10</sup> Odluka Vrhovnog suda RH Gzz 270/03-2 od 17. prosinca 2003. - "Kad je presudom Upravnog suda Republike Hrvatske od 21. rujna 1989. broj Us-1494/89-5 tužiteljica odbijena sa zahtjevom za izgradnju montažnog kioska radi obavljanja pečenjarske djelatnosti, onda iz te neprijeporne činjenice proizlazi zaključak da je upravni postupak okončan na štetu tužiteljice, pa u radnji tuženika, kojom je zahtjev tužiteljice za izgradnju montažnog kioska i obavljanje pečenjarske djelatnosti pravomoćno odbijen, nema protupravnosti, kao temeljne pretpostavke za ostvarenje prava na naknadu štete. Na takav zaključak ne utječe ni činjenica što je upravni postupak trajao sedam godina, kako neosnovano smatraju nižestupanski sudovi, dosuđenjem tužiteljici naknade štete samo za razdoblje do pravomoćnog okončanja upravnog postupka. Tužiteljici, kao stranci u upravnom postupku, ne pripada pravo na naknadu štete za razdoblje vođenja upravnog postupka, bez obzira na to što je isti trajao punih sedam godina, budući da tijekom cijelog tog razdoblja o zahtjevu tužiteljice nije bilo pravomoćno odlučeno, tim više što je pravomoćnom odlukom nadležnog upravnog tijela njen zahtjev za izgradnju montažnog kioska i obavljanja pečenjarske djelatnosti odbijen, pa za ostvarenje prava na naknadu štete nedostaje temeljna pretpostavka protupravnosti štetne radnje, kao i uzročne veze između štetne radnje i štete. Budući da radnjama prednika tuženih nije ostvarena pretpostavka postojanja protupravnosti, a nema ni uzročne veze između štetne radnje i štete to tužiteljici ne pripada pravo na naknadu štete od tuženih, kao pravnih slijednika bivše Općine Z. B.

<sup>11</sup> Čl. 391. st. 3. "Zemljište u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave poglavarstva tih jedinica mogu prodati po utvrđenoj tržišnoj cijeni bez provedbe javnog natječaja: osobi kojoj je dio tog zemljišta potreban za formiranje neizgrađene građevne čestice u skladu s lokacijskom dozvolom ili detaljnim planom uređenja, ako taj dio ne prelazi 20% površine planirane građevne čestice i osobi koja je na zemljištu u svom vlasništvu, bez građevinske dozvole ili drugog odgovarajućeg akta nadležnog tijela državne uprave, izgradila građevinu u skladu s detaljnim planom uređenja ili lokacijskom dozvolom, a nedostaje joj do 20% površine planirane građevne čestice, pod uvjetom da se obveže da će u roku od jedne godine

tržišnoj cijeni. Međutim, treba istaknuti da se navedeno pravilo ne odnosi na slučajeve kad pravo vlasništva na nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, stječu Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a ako je to u interesu i cilju općega gospodarskog i socijalnog napretka njezinih građana.

Naime, nakon što jedinice lokalne samouprave u javnom glasilu objave natječaj za prodaju nekretnina uz početnu cijenu koja bi trebala *ex lege* biti tržišna, tijelo koje provodi javni natječaj (Povjerenstvo za raspolaganje nekretninama) predlaže Općinskom poglavarstvu donošenje Odluke kojom se vrši odabir ili neodabir najpovoljnijeg ponuditelja odnosno poništenje javnog natječaja. U praksi nije rijedak slučaj da najbolji ponuditelj na javnom natječaju bude "izigran" na način da se s istim ne pristupi sklapanju ugovora o prodaji nekretnine iz razloga što je predmetni natječaj poništen sukladno diskrecijskoj ocjeni poglavarstva, a da bi kasnije poglavarstvo ponovilo javni natječaj za prodaju nekretnine kako bi se eventualno "pogodovalo" nekom drugom kupcu. Pritom valja istaknuti da sukladno praksi hrvatskih sudova ponuditelj nije ovlašten od nadležnog suda tužbom zahtijevati niti da ga isti imenuje najpovoljnijim ponuditeljem niti da sud svojom presudom nadomjesti ugovor o kupoprodaji nekretnine, a iz razloga jer za to ne postoji osnova u pozitivnim zakonskim propisima. Stoga jedino pravo koje ima najbolji ponuditelj na javnom natječaju u slučaju kada jedinica lokalne samouprave kao prodavatelj odbija s njime sklopiti ugovor o kupoprodaji nekretnine je pravo na naknadu štete koja mu je pritom odbijanju nanescena. Šteta bi se u tom slučaju sastojala u troškovima putovanja, izradi projektne dokumentacije ako je natječaj raspisan uz dodatne uvjete, troškove zastupanja po odvjetniku i sl.<sup>12</sup>

### 4. ODGOVORNOST JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ZA ŠTETU S OSNOVE OBAVLJANJA KOMUNALNE DJELATNOSTI

Sukladno Zakonu o komunalnom gospodarstvu (NN, br. 26/03 - pročišćeni tekst, 82/04, 110/04-Uredba, 178/04), komunalne djelatnosti su opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, tržnice na malo, održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika, obavljanje dimnjačarskih poslova i javna rasvjeta, a može ih obavljati trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne

od dana sklapanja kupoprodajnog ugovora ishoditi građevinsku dozvolu.

<sup>12</sup> Više u Frković, Snježana, *Prodaja nekretnina na javnom natječaju - posljedice i dvojbe*, Zbornik radova Nekretnine u pravnom prometu - 2005., Inženjerski biro d.d., Zagreb, 2005., str. 129.,

samouprave, javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave, služba - vlastiti pogon koju osniva jedinica lokalne samouprave, pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji te pravna i fizička osoba na temelju ugovora o povjerenstvu komunalnih poslova. Budući da su jedinice lokalne samouprave dužne osigurati trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti, postoji i osnova za njihovu odgovornost za štetu ako tu obvezu ne ispune.

Tako je prema sudskoj praksi jedinica lokalne samouprave dužna preko inspekcijskih i drugih tijela nadzirati rad pojedinih službi za obavljanje komunalnih djelatnosti kao i poduzimati konkretne mjere kojima se osigurava njihovo djelovanje, a ako tu svoju obvezu ne izvrši odgovara za štetu koja pritom nastane. Tako je presuđeno da je jedinica lokalne samouprave dužna nadoknaditi štetu zbog tjelesne ozljede od pada prilikom spoticanja na raspuklinu odnosno odvaljeni komad asfalta na nogostupu, i to zbog propusta u održavanju nogostupa na kojem se nalazila velika pukotina,<sup>13</sup> pada u otvor na pješačkoj stazi iz razloga koji je nastao zbog loše izvedenih radova zbog uvođenja plina,<sup>14</sup> nemarnog rada na održavanju

<sup>13</sup> Odluka Vrhovnog suda RH Rev 763/00-2 od 7. studenoga 2000. - "U postupku je utvrđeno da je tužiteljica dana 2. rujna 1993. godine u G. ulici u Z. tjelesno ozlijeđena od pada prilikom spoticanja na raspuklinu odnosno odvaljeni komad asfalta na nogostupu. Pravilna je ocjena sudova o odgovornosti obaju tuženika zbog propusta u održavanju gradske ulice, posebno nogostupa (staze za pješake). Naime, prema odredbi čl. 2. Zakona o komunalnim djelatnostima (Narodne novine, br. 15/79, 18/79 i 26/93) koji je bio na snazi u vrijeme štetnog događaja, u komunalne djelatnosti spada održavanje ulica. Prema odredbi čl. 5. istog Zakona, općina (ovdje grad) odlučuje kome će povjeriti obavljanje komunalne djelatnosti, a prema odredbi čl. 43. st. 1. istog Zakona provodi nadzor nad radom komunalnih poduzeća. Prema tome, Grad Z. je bio dužan osigurati da komunalne i druge službe od općeg interesa djeluju tako da se zaštite građani i njihova imovina, te spriječi nanošenje štete. Povjerenstvo poslova održavanja i zaštite regionalnih, lokalnih i nerazvrstanih cesta na području Grada Z. II.-tuženiku Poduzeću Z. ugovorom od 23. lipnja 1993. godine (list 12) ne oslobađa Grad Z. odgovornosti, jer je grad bio dužan preko inspekcijskih i drugih tijela nadzirati rad pojedinih službi i poduzimati konkretne mjere kojima se osigurava njihovo djelovanje, pa od tuda njegova odgovornost za štetu koja nastane zbog neizvršenja tih obveza. Nisu osnovani ni prigovori revidenta o isključivoj odnosno djelomičnoj odgovornosti same tuženice za nastanak konkretne štete, jer je u postupku utvrđeno da tužiteljica nije ničim pridonijela nastanku štetnog događaja, već naprotiv, sami tuženici zbog propusta u održavanju nogostupa na kojem se nalazila velika pukotina, kako je to jasno vidljivo iz priloženih fotografija (bez ikakve zaštite i oznake)."

<sup>14</sup> Odluka Vrhovnog suda RH Rev 2417/1996-2 od 29. siječnja 1997. - "Trećetuženik Grad Z. odgovara kao pravni sljednik Općine M. koja je bila dužna voditi brigu za uredno funkcioniranje komunalne djelatnosti (u ovom slučaju djelatnosti opskrbe plinom - Gradska plinara Z.). Naime, na temelju odredbe čl. 51. Statuta Općine M. ("Službeni glasnik", broj 16/75), u izvršavanju svojih zadataka za stvaranje što povoljnijih uvjeta za život i rad radnih ljudi i građana, poboljšanje uvjeta rada organizacije udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica u općini Skupština općine i njeni organi zajedno s organima reda i odgovarajućom samoupravnom interesnom zajednicom, među ostalim, obavljaju poslove komunalne inspekcije. Zbog toga su ranije Općina M., a sada Grad Z., izravno odgovorni za štetu koju je pretrpjela tužiteljica kada je zbog loše izvedenih radova u zatrpavanju iskopa nastalih uslijed uvođenja plina pala i ozlijedila se."

kanalizacije,<sup>15</sup> propusta u održavanju javne površine uslijed nastanka leda<sup>16</sup>, štete uzrokovane padom trule grane breze i dr.<sup>17</sup>

## 5. ODGOVORNOST ZA ŠTETU JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE KAO IZVOĐAČA I NARUČITELJA RADOVA NA NEKRETNINI

Jedinica lokalne samouprave u izvršenju svojih obveza lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana često dolazi u situaciju izvođenja, a još češće

<sup>15</sup> Odluka Vrhovnog suda RH Rev 2309/1992-2 od 2. ožujka 1993. - "Obveza tužene Općine S. za naknadu štete u konkretnom slučaju proizlazi iz Zakona o komunalnim djelatnostima ("Narodne novine" br. 15/79) jer je u st. 1. čl. 63. tog Zakona propisano da "nadzor nad radom komunalnih organizacija u pogledu primjene odredaba tog Zakona i propisa donesenih na osnovi njega provodi organ uprave općine nadležan za komunalne poslove". U komunalne djelatnosti prema odredbi toč. 6. čl. 1. Zakona o komunalnoj djelatnosti, među ostalim, spada i odvodnja atmosferskih voda. Budući da je općina dužna vršiti nadzor nad radom komunalne organizacije, ona je i odgovorna za naknadu štete uz organizaciju komunalne djelatnosti koja nastane uslijed nepravilnog rada te komunalne organizacije i to bez obzira na to što je obavljanje određenih komunalnih poslova preneseno nekoj komunalnoj organizaciji."

<sup>16</sup> Odluka Vrhovnog suda RH Rev-2097/1996-2 od 7. ožujka 2000. - "Pravilno su nižestupanjski sudovi ocijenili da je i tuženik Grad R. odgovoran za štetu u predmetnom slučaju. Neovisno o tome što je u smislu Odluke o komunalnim djelatnostima (Službene novine, ZO Rijeka, br. 24/82) i Odluke o održavanju čistoće (Službene novine, br. 36/84) RO Č. bila obvezna održavati javne gradske površine u R., dakle, i stubište na kojem se zbilo predmetni štetni događaj, za predmetnu štetu odgovara i Grad R., kao pravni slijednik bivše Općine R. Naime, prema odredbi čl. 43. Zakona o komunalnim djelatnostima ("Narodne novine", br. 15/75, 18/79, 26/93), nadzor nad radom komunalnih poduzeća što se tiče primjene toga Zakona i propisa donesenih na temelju njega provodi općinsko upravno tijelo nadležno za komunalne poslove. To znači da je Općina R. bila dužna osigurati da komunalne službe djeluju tako da se zaštiti imovina građana i spriječi nanošenje štete. Samim prenošenjem te obveze na RO Č. Općina R. se nije oslobodila obveze da preko inspekcijskih i drugih tijela nadzire djelovanje pojedinih službi od javnog interesa i da poduzima mjere kojima se osigurava njihovo djelovanje, a ne oslobađa se ni od odgovornosti za štetu koja nastane zbog nepridržavanja te obveze. Budući da je štetni događaj prouzročen snijegom i ledom na gradskom stubištu, koje je trebalo biti očišćeno, propustom čišćenja stubišta došlo je do predmetnog štetnog događaja, a time i do odgovornosti Općine R. za nastalu štetu tužitelju, a s obzirom na to, njezin pravni slijednik Grad R. odgovoran je za istu štetu."

<sup>17</sup> Odluka Vrhovnog suda RH Rev-2013/1997-2 od 31. kolovoza 2000. - "Dana 28. travnja 1994. u Z., u parku Š. koji je uvršten u gradsku zelenu površinu, tužitelj je ozlijeđen na način da je na njega pala trula grana breze. U ovoj parnici nižestupanjski su sudovi djelomično udovoljili njegovom odštetnom zahtjevu i u odnosu na trećetuženika Grad Z. Revident osporava postojanje svoje odštetne odgovornosti ističući da je on osnovao prvo i drugotuženike kojima je povjerio obavljanje komunalnih djelatnosti te da oni, a ne njihov osnivač, odgovaraju za štetu ako svoj zadatak ne obavljaju uredno. Takvo stajalište trećetuženika ne može se prihvatiti. U smislu odredaba čl. 5. i 43. Zakona o komunalnim djelatnostima ("Narodne novine", br. 15/79) upravo je revident trebao organizirati obavljanje tih djelatnosti na svom području (a uređenje i održavanje parkova, prema izričitoj odredbi čl. 2. st. 1. toč. 9. navedenog Zakona, također spada među komunalne djelatnosti) te provoditi nadzor nad radom komunalnih organizacija. Zato njegova odgovornost nije prestala samim tim što je brigu za uredno obavljanje komunalnih djelatnosti povjerio prvo i drugotuženima. U konkretnom slučaju nema sumnje da je tužiteljeva šteta nastala kao posljedica neurednog obavljanja te djelatnosti, pa je stoga tužbeni zahtjev osnovan i u odnosu na revidenta."

naručivanja obavljanja različitih radova na nekretnini pri čijem obavljanju može nastati šteta za treće osobe. Tako jedinica lokalne samouprave kao naručitelj radova na nekretnini zajedno s izvođačem radova solidarno odgovara trećoj osobi za štetu koja joj nastane u vezi s izvođenjem tih radova (čl. 1108. Zakona o obveznim odnosima). Sukladno tome, vidljivo je da je odgovornost jedinice lokalne samouprave za štetu utemeljena na samom Zakonu o obveznim odnosima te da se ista, a sukladno mjerodavnoj sudskoj praksi, ne može eskulpirati od odgovornosti za štetu nanесenu trećim osobama ni u slučajevima kada izvođač u obavljanju građevinskih radova djeluje samovoljno i bez njezinog znanja.<sup>18</sup>

### Literatura i propisi:

1. Crnić, Ivica, *Naknada štete, Odgovornost za štetu i popravljnje štete*, Organizator, Zagreb, 1995.

2. Frković, Snježana, *Prodaja nekretnina na javnom natječaju - posljedice i dvojbe*, Zbornik radova Nekretnine u pravnom prometu - 2005., Inženjerski biro d.d., Zagreb, 2005., str. 129.

3. Zakon o obveznim odnosima (NN, br. 35/05)

4. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, br. 33/01, 60/01, 129/05)

5. Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN, br. 26/03 - pročišćeni tekst, 82/04, 110/04-Uredba, 178/04)

<sup>18</sup> Odluka Vrhovnog suda RH Rev 202/03-2 od 3. ožujka 2004. - "Predmet spora je naknada štete počinjene na nekretnini tužiteljice prilikom proširenja V. ulice u Zagrebu i izgradnje potpornog zida. U postupku je utvrđeno da je bivša Općina S. rješenjem od 4. lipnja 1984. (list 10 spisa) odobrila proširenje V. ulice i izgradnju potpornog zida, te u tu svrhu ekspropirala manji dio nekretnine tužiteljice, a radi izvođenja građevinskih radova odredila privremeno zauzimanje preostalog dijela voćnjaka tužiteljice čest. br. \_\_ k.o. V., a prema iskolčenju Odjela za katastar Općine S. Utvrđeno je također da je radove izvodio II.-tuženik, dok je investitor bila Općina S. .... Budući je odredbom čl. 207. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, br. 53/91, 73/91, 3/94, 7/96 i 112/99 - u daljnjem tekstu: ZOO) propisana solidarna odgovornost naručitelja i izvođača radova za naknadu štete na nekretnini koja nastane u svezi s izvođenjem tih radova, to su neosnovani revizijski razlozi I.-tuženika da je izvođač radova djelovao samovoljno i suprotno odobrenju za građenje, jer izvođač koji je napustio gradilište ostavljajući neuređeno zemljište i posjekavši 10-ak voćaka da bi mogao izvoditi građevinske radove, odgovara solidarno s naručiteljem radova, neovisno o njihovim međusobnim odnosima, za štetu koju pretrpi treća osoba, jer i takvu štetu treba smatrati štetom u svezi s izvođenjem radova, kako to propisuje odredba čl. 207. ZOO-a. Stoga prihvatanjem tužbenog zahtjeva materijalno pravo nije pogrešno primijenjeno."

6. Zakon o parničnom postupku (NN, br. 53/91, 91/92, 112/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05 i 2/07-Odluka USRH).

7. Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (NN, 174/04, 92/05 i 2/07-Odluka USRH)

8. Zakon o zakupu i prodaji poslovnog prostora (NN, br. 91/96, 124/97 i 174/04).

9. Zakon o upravnim sporovima (NN, br. 53/91, 9/92 i 77/92)

10. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN, br. 91/96, 68/98, 137/99-Odluka USRH, 22/00-Odluka USRH, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06)

11. [www.vsrh.hr](http://www.vsrh.hr)

### LIABILITY FOR DAMAGES OF THE UNITS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CASE LAW OF CROATIAN COURTS

The most important questions of the structure and methods of work of the units of local self-government (municipalities and towns) are regulated by the Law on Local and Regional Self-government). However the liability for damages of the units of local self-government as well as its remedy are regulated by the Law of Obligations. Accordingly, in order to oblige the unit of self government to the compensation for damage caused by legal or physical persons, the following assumptions for the liability for damage should be fulfilled and they are: subjects of the liability for damage, harmful act, damage, causal connection and unlawfulness.

In the continuation of the text there is the review of the most frequent examples of liability for damages of the units of local self-government in practice (liability in view of the rent of business premises, sale of realties owned by them, performing municipal activities and the ones in the capacity of contractor as well as the client ordering work on realty) and the review of competent court decisions connected with this matter.

**ODGOVORI NA PITANJA  
- SVAKODNENO OD 8,30 DO 11,30**

**01 / 46 00 888**