

ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ŠTETU KOJU NJEN ORGAN PROUZROKUJE TREĆEM LICU

Ovo pravno pitanje usaglašeno je na Panelu za ujednačavanje sudske prakse iz građanske oblasti, koji je održan 7. oktobra 2025. godine, a sud domaćin bio je Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Na sastanku su učestvovali predstavnici Suda Bosne i Hercegovine – apelaciono odjeljenje, Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, Vrhovnog suda Republike Srpske i Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

U skladu sa Pravilima Panela za ujednačavanje sudske prakse, usaglašeno pravno shvatanje, kao i obrazloženje istog naknadno su verifikovali navedeni sudovi – članovi Panela.

Usaglašeno pravno shvatanje:

„Država (Bosna i Hercegovina, entiteti, kantoni, općine, Brčko distrikt Bosne i Hercegovine) odgovara za štetu koju je trećem licu nezakonitim i nepravilnim postupanjem pričinio njen organ, pri čemu voljni element - namjera ili pristanak da se šteta nanese nije uslov odgovornosti.

Odgovornost za štetu po ovom osnovu postoji ukoliko nezakonito i nepravilno postupanje predstavljaju dovoljno ozbiljnu povredu.

Pri ocjeni da li je povreda pravila dovoljno ozbiljna uzimaju se u obzir: jasnoća i preciznost povrijeđenog pravila, mjera diskrecione slobode ostavljene nadležnim tijelima, da li je povreda namjerna ili nije namjerna, da li je pogreška u pravu ispričiva ili ne, te da li se radi o očitom kršenju postojeće prakse.

Pored ocjene ozbiljnosti povrede, cijene se i njene posljedice za oštećenog, kako na njega ne bi bio stavljen nesrazmjern i prekomjeren teret.“

Obrazloženje:

Pozitivnim propisima u entitetima, Brčko distriktu, te na nivou Bosne i Hercegovine¹ propisano je da država (uključujući i niže nivoe vlasti) odgovara za štetu koju njen organ ili službenik nanese fizičkom ili pravnom licu nezakonitim (BiH, Brčko), odnosno nepravilnim i nezakonitim radom (RS, FBiH). Pri tome se ne zahtijeva da protivpravno postupanje bude učinjeno namjerno ili iz krajnje nepažnje. Shvatanje da za odgovornost države za štetu nije bitno postojanje volje ili pristanka da se nezakonitim ili nepravilnim radom oštete prava i interesi trećeg, preovladava i u sudskoj praksi sudova zemalja u okruženju.

¹ Član 17. stav 1. **Ustava Republike Srpske**: Svako ima pravo na naknadu štete koju mu nezakonitim ili nepravilnim radom nanese službeno lice ili državni organ, odnosno organizacija koja vrši javna ovlašćenja.

Član 10. stav 1. **Zakona o republičkoj upravi Republike Srpske** („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 115/2018, 111/2021, 15/2022 i 56/2022, „Službeni glasnik BiH“ br. 84/2022 - odluka US BiH i „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 132/2022 i 90/2023): „Za štetu koju svojim nezakonitim ili nepravilnim radom organi uprave prouzrokuju fizičkim i pravnim licima odgovara Republika.“

Član 9. **Zakona o upravi u FBiH** („Službene novine Federacije BiH“ broj 28/1997): „Federacija, kanton, grad, odnosno općina, u skladu sa zakonom, odgovaraju za štetu koju organ uprave nanese građaninu, pravnom licu ili drugoj osobi nezakonitim ili nepravilnim radom, ovisno od toga ko je osnovao organ uprave.“

Član 8. st. 1. i 2. **Zakona o upravi Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 32/2002, 102/2009 i 72/2017): „Bosna i Hercegovina, u skladu sa zakonom, odgovara za štetu koju organ uprave nanese fizičkom ili pravnom licu nezakonitim radom.“

Član 6. **Zakona o javnoj upravi Brčko distrikta** („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 18/2024 - prečišćeni tekst): U skladu sa zakonom, Distrikt odgovara za štetu koju organ javne uprave nezakonitim radom nanese fizičkom ili pravnom licu.

Pravno shvatanje koje je Sud Evropske unije usvojio pri utvrđivanju odgovornosti države za štetu usljed povrede evropskog prava, daje dobar temelj za tumačenje kada će država odgovarati za protivpravno postupanje njenih organa. Prema pravnom stanovištu tog suda izraženom u presudama donesenim u predmetima Francovich protiv Italije (1991), C-6/90 i 9/90, te Brasserie du Pêcheur SA i Factortame (1996), C-46/93 i C-48/93, odgovornost države za štetu usljed povrede (evropskog) prava postoji ako su ispunjena tri uslova: 1. ako je svrha pravnog pravila koje je prekršeno - dodjela subjektivnog prava pojedincu, 2. ako je povreda dovoljno ozbiljna i 3. ako postoji uzročna veza između povrede obaveze države i štete koju je pretrpio pojedinac. Pri procjeni ozbiljnosti povrede može se uzeti u obzir jasnoća i preciznost povrijeđenog pravila, mjera diskrecione slobode ostavljene nadležnim tijelima, da li je povreda namjerna ili nenamjerna, da li je pogreška u pravu ispričiva ili ne, te da li se radi o očitom kršenju postojeće prakse.

U skladu sa navedenim stavom, dakle, do odgovornosti države za štetu dovodi takav nezakonit ili nepravilan rad tijela državne uprave koji predstavlja dovoljno ozbiljnu povredu pravnih pravila. Standard „dovoljno ozbiljne povrede“ podrazumijeva da do odgovornosti države za nepravilan ili nezakonit rad njenih organa ne dovodi svaka povreda pravnog pravila, ali i da se ta odgovornost ne može automatski isključiti ukoliko se povreda sastoji u pogrešnoj primjeni materijalnog prava, niti u svakom slučaju kada je državni organ postupao u okviru zakonskih ovlaštenja. Primjena ovog standarda zahtijeva i ispitivanje kriterija koje je Sud Evropske unije naznačio kao relevantne za utvrđivanje postojanja „dovoljno ozbiljne povrede“: jasnoće i preciznosti povrijeđenog pravila, mjere diskrecione slobode ostavljene nadležnim tijelima, da li je povreda namjerna ili nenamjerna, da li je pogreška u pravu ispričiva ili ne, te da li se radi o očitom kršenju postojeće prakse.

Pored toga, standardi koje je razvio Evropski sud za ljudska prava nalažu da sudovi, u postupcima koji se vode povodom štete pričinjene nezakonitim ili nepravilnim radom državnih organa, osim ocjene ozbiljnosti pogreške državnog organa, moraju cijeliti i njene posljedice za pojedinca, te uspostaviti pravičnu ravnotežu između suprotstavljenih interesa pojedinaca i javnog interesa. Potrebna ravnoteža neće biti postignuta kada oštećeni snosi nesrazmjeran i prekomjeran teret.

Svjetlana Milišić-Veličkovski