

Antun Žagar\*

## Pravna zaštita od nezakonitog postupanja u djelatnosti obrane od poplava u Republici Hrvatskoj

### Sadržaj

1. Uvod
2. Osnovno o djelatnosti obrane od poplava
3. Odgovornost za štetu
4. Zaštita od postupanja prema pravilima upravnog prava
5. Opseg zaštite
6. Zaključak

### 1. Uvod

Osim što je jedinstven i nezamjenjiv prirodni resurs, voda je nepredvidiva prirodna pojava neravnomjerne prostorne i vremenske raspodjele, koja može lako postati prijetnja za život i zdravlje ljudi, imovinu i gospodarsku aktivnost, što su dobra od najveće društvene vrijednosti, a to su pokazale i nezapamćene katastrofalne poplave koje su regiju zadesile ove godine. Hrvatska ima dugu tradiciju u djelatnosti obrane od poplava, u odnosu na koju je, unatoč propisanim postupcima pravne zaštite od nepravilnog provođenja djelatnosti obrane od poplave, pravna praksa o tome relativno siromašna, a svijest o pravu na zaštitu u slučaju nepravilnog provođenja te djelatnosti još nedovoljno nerazvijena. Predmet ovoga rada je prikaz pravne zaštite od postupanja u djelatnosti obrane od poplava u Republici Hrvatskoj kroz odgovornost za štetu prema pravilima odštetnog prava i upravnopravnu zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga. U radu je najprije opisana djelatnost obrane od poplava, a potom su prikazana pravna pravila koja su izvor prava na zaštitu od nezakonitog i nepravilnog obavljanja djelatnosti. Analizom pravnih pravila prikazane su pretpostavke za postojanje i ostvarenje prava na zaštitu te ponuđeni odgovori na neujednačena pitanja u pravnoj praksi. Interpretacijom općih načela upravnog prava postavljena je teza o opsegu zaštite na koji korisnici imaju pravo, o čemu pravna teorija ni pravna praksa još nisu raspravljale. Smatram da zbog neujednačene i siromašne pravne prakse, te niske razine svijesti o pravu na zaštitu ova tema dobiva na važnosti jer su nam protekla događanja na najgori način pokazala koliko je ovo pitanje aktualno.

---

\* Autor je diplomirani pravnik, polaznik doktorskog studija iz građanskopravnih i obiteljskopravne znanosti na Pravnom fakultetu u Zagrebu, te sudac Upravnog suda u Rijeci. Prije imenovanja sucem Upravnog suda u Rijeci, autor je sedam godina radio u Hrvatskim vodama, na mjestu voditelja Pravne službe Vodnogospodarskog odjela za slivove Sjevernoga Jadrana.

Djelatnost obrane od poplava u Hrvatskoj regulirana je Zakonom o vodama<sup>1</sup> i podzakonskim propisima koji uređuju vodno gospodarstvo. Temeljni je dokument Europske unije koji uređuje obranu od poplava Direktiva 2007/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o procjeni i upravljanju poplavnim rizicima<sup>2</sup> koja je u čl. 1a Zakona o vodama prenesena u pravni poredak Republike Hrvatske. Središnju ulogu u provedbi obrane od poplava zauzimaju Hrvatske vode, pravna osoba osnovana od strane Republike Hrvatske, radi obavljanja djelatnosti upravljanja vodama. Poslove obrane od poplava i zaštite od štetnog djelovanja voda općenito<sup>3</sup>, Hrvatske vode obavljaju kao javnu službu<sup>4</sup>.

U Republici Hrvatskoj djelatnost obrane od poplava financira se iz vodnih naknada. Vodne naknade su javna davanja *sui generis*, namijenjena financiranju vodnoga gospodarstva. U Hrvatskoj se plaća sedam vodnih naknada, od kojih se za obranu od poplava koriste naknada za uređenje voda i vodni doprinos. Obveznici naknade za uređenje voda su vlasnici ili drugi zakoniti posjednici nekretnina (izuzev poljoprivrednog zemljišta), dok se vodni doprinos plaća na gradnju građevina, pri čemu je obveznik naknade investitor. Naknada za uređenje voda i vodni doprinos prihod su izvanproračunskog fonda Hrvatskih voda.<sup>5</sup>

Pravna zaštita protiv postupanja u djelatnosti obrane od poplava<sup>6</sup> u hrvatskom pravu dugo je bila ograničena na odgovornost za štetu prema pravilima odštetnog prava. Osnovno pravilo odgovornosti za štetu od poplava odredba je Zakona o obveznim odnosima<sup>7</sup>, prema kojoj osobe koje obavljaju djelatnost od javnog interesa odgovaraju za štetu ako bez opravdanog razloga obustave ili neredovito obavljaju tu djelatnost.<sup>8</sup> Kako se djelatnost obrane od poplava obavlja kao javna služba, odgovornost za štetu u obrani od poplava je posebna vrsta odgovornosti države (javne vlasti) za štetu. Za suđenje u sporovima o odgovornosti za štetu u hrvatskom su pravu nadležni redovni sudovi (i iznimno trgovački sudovi).<sup>9,10</sup>

Za razliku od odgovornosti za štetu koja je kompenzacijskog, odnosno reparacijskog karaktera, jer se njome ostvaruje pravna zaštita kada je povreda prava već nastala, Zakon o općem upravnom postupku<sup>11</sup> uveo je u hrvatski pravni poredak mogućnost preventivne zaštite od postupanja u djelatnosti obrane od poplava kroz institut zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga.<sup>12</sup> Zaštita od postupanja pružatelja javnih usluga podrazumijeva mogućnost izjavljivanja

<sup>1</sup> Nar. nov. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 i 14/14. (dalje: ZV).

<sup>2</sup> Sl. l. 288, 06. 11. 2007. (dalje: Direktiva).

<sup>3</sup> Obrana od poplava spada i najvažniji je dio šire djelatnosti, zaštite od štetnog djelovanja voda, u koju još potpadaju zaštita od erozija i bujica te zaštita od leda na vodotocima.

<sup>4</sup> Čl. 186 st. 2 t. 3 ZV-a (bilj. 1.)

<sup>5</sup> Zakon o financiranju vodnoga gospodarstva, Nar. nov. 153/09, 90/11, 56/13. Više o vodnim naknadama A. Žagar, *Vodne naknade*, u: B. Gagro/M. Kosović Marković/S. Marković/D. Sarvan/S. Trgovac/A. Žagar, *Komunalno gospodarstvo 2014*, Zagreb 2014, ss. 163-185.

<sup>6</sup> U starijoj literaturi poplave se često svrstavaju u izvanredne događaje za koje javna vlast ne odgovara, npr. I. Krbek, *Odgovornost države za štetu*, Zagreb 1954, s. 224.

<sup>7</sup> Nar. nov. 35/05, 41/08 i 125/11. (dalje: Zakon o obveznim odnosima, ZOO).

<sup>8</sup> Čl. 1084 ZOO-a (bilj. 7).

<sup>9</sup> Čl. 34 b, 52 Zakona o parničnom postupku (dalje: ZUP), Nar. nov. 53/91, 91/92, 112/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 96/08, 84/08, 123/08, 57/11, 25/13.

<sup>10</sup> U Francuskoj npr. za odgovornost države za štetu zbog greške službe nadležno je upravno sudstvo (Državni savjet).

<sup>11</sup> Nar. nov. 47/09.

<sup>12</sup> Čl. 157 i 158 ZUP-a (bilj. 9).

prigovora tijelu nadležnom za provođenje nadzora nad pružateljem javne usluge, zbog postupanja ili propuštanja postupanja kojim su povrijeđena prava ili pravni interesi korisnika usluge. Ovaj put pravne zaštite u cijelosti je normiran pravilima upravnog prava i u nadležnosti upravnih tijela, a potom eventualno i upravnih sudova, kojima bi pravila obavljanja javne službe trebala biti bliskija nego sucima redovnih sudova.

## 2. Osnovno o djelatnosti obrane od poplava

Poplava je privremena pokrivenost vodom zemljišta koje obično nije prekriveno vodom, uzrokovana izlivanjem rijeka, bujica, privremenih vodotoka, jezera i nakupljanja leda, kao i morske vode u priobalnim područjima i suvišnim podzemnim vodama.<sup>13</sup>

Hrvatska ima dugu tradiciju u obrani od poplava i drugih oblika zaštite od štetnog djelovanja voda.<sup>14</sup> Iz djelatnosti obrane od poplava, u Hrvatskoj se razvio cjelokupni sustav vodnog gospodarstva kakav danas postoji. Djelatnost obrane od poplava uređena je Zakonom o vodama, Državnim planom obrane od poplava<sup>15</sup> te provedbenim planovima i logističkim planovima donesenim temeljem Državnog plana obrane od poplava.

Obrana od poplava temelji se na upravljanju rizicima od poplava. Rizik od poplava (poplavni rizik) je kombinacija vjerojatnosti pojave poplavnog događaja i mogućih štetnih posljedica poplavnog događaja za zdravlje ljudi, okoliš, kulturnu baštinu i gospodarsku aktivnost.<sup>16</sup>

Upravljanje rizicima od poplava obuhvaća izradu prethodne procjene rizika od poplava, izradu i provedbu planova upravljanja rizicima od poplava i Državnoga plana obrane od poplava, provedbenih i logističkih planova uz taj plan, potom uređenje voda, provedbu redovite i izvanredne obrane od poplava, kao i provedbu ograničenja prava vlasnika i drugih posjednika zemljišta.<sup>17</sup>

Uređenjem voda smatra se gradnja regulacijskih i zaštitnih vodnih građevina, gradnja građevina za osnovnu melioracijsku odvodnju i radovi održavanja voda, sve u svrhu neškodljivog protoka voda.<sup>18</sup>

Radovi održavanja voda (preventivna obrana od poplava) podrazumijevaju:

- održavanje prirodnih i umjetnih vodotoka i drugih voda (čišćenje i uklanjanje nanosa, zemljani i slični radovi uređenja i održavanja obala, zemljani radovi u inundacijskom području manjeg opsega, krčenje te košenje raslinja, održavanje propusnosti propusta i prijelaza preko vodotoka),
- održavanje regulacijskih i zaštitnih vodnih građevina (popravci na kruni i pokosima nasipa, krčenje, košnja i radovi na vegetativnoj zaštiti vodnih građevina)

<sup>13</sup> Čl. 3 t. 60 ZV-a (bilj. 1), čl. 2 st. 1 t. 1 Direktive (bilj. 2).

<sup>14</sup> V. o tome Hrvatske vode, *Zbornik radova: Zaštita od poplava u Hrvatskoj*, Zagreb 2012.

<sup>15</sup> Nar. nov. 84/10.

<sup>16</sup> Čl. 3 t. 73 ZV-a (bilj. 1), čl. 2 st. 1 t. 2 Direktive (bilj. 2).

<sup>17</sup> Čl. 105 ZV-a (bilj. 1).

<sup>18</sup> Čl. 106 ZV-a (bilj. 1).

- održavanje građevina za osnovnu melioracijsku odvodnju (čišćenje, tehničko i vegetativno održavanje građevina i pojasa uz građevine, zemljani radovi na manjim izmjenama na kanalskoj mreži i održavanje izljeva ispusta drenažnih cijevi).
- održavanje građevina za sprječavanje i otklanjanje erozija i sprječavanje djelovanja bujica.<sup>19</sup>

Obrana od poplava može biti preventivna, redovita i izvanredna. Preventivnu obranu od poplava čine radovi održavanja voda, a redovitu i izvanrednu obranu od poplava mjere koje se poduzimaju neposredno pred nastup opasnosti plavljenja, tijekom trajanja opasnosti i neposredno nakon prestanka te opasnosti, s ciljem smanjenja mogućih šteta od poplava.<sup>20</sup>

Za potrebe operativnog upravljanja rizicima od poplava Vlada Republike Hrvatske donosi Državni plan obrane od poplava. Državni plan obrane od poplava sadržava ciljeve za upravljanje rizicima od poplava, teritorijalne jedinice za obranu od poplava, nositelje obrane od poplava, stadije obrane od poplava, mjere obrane od poplava, odredbe o sadržaju provedbenih planova obrane od poplava, odredbe o donositelju i sadržaju logističkih planova za slučaj poplava koji određuju mjere sklanjanja i spašavanja, odredbe o upravljanju obranom od poplava, odredbe o sustavu za obavješćivanje i upozoravanje te odredbe o sustavu veza.<sup>21</sup> Prema Državnom planu mjere obrane od poplava dijele se na:

- mjere planiranja, studijskih poslova i praćenja vodnog režima,
- mjere uređenja voda,
- preventivne pripremne radnje,
- neposredne mjere redovite i izvanredne obrane od poplava,
- radnje nakon prestanka redovite obrane od poplava.<sup>22</sup>

Zakon o vodama nije pojasnio razliku između obrane od poplava i upravljanja rizicima od poplava<sup>23</sup>, no u smislu zaštite od nezakonitog postupanja u djelatnosti obrane od poplava, djelatnošću obrane od poplava treba smatrati sve mjere i radnje koje Zakon naziva obranom od poplava i upravljanjem rizicima od poplava.

Obranom od poplava rukovode i upravljaju Hrvatske vode.<sup>24</sup> Hrvatske vode su nadležne za planiranje, organiziranje, financiranje i provedbu mjera obrane od poplava. Na razini Republike Hrvatske ustrojava se Glavni centar obrane od poplava, kao središnja ustrojbeno jedinica Hrvatskih voda za upravljanje redovitom i izvanrednom obranom od poplava. Poslove neposredne provedbe obrane od poplava Hrvatske vode povjeravaju certificiranim izvođačima<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> Čl. 107 ZV-a (bilj. 1).

<sup>20</sup> Čl. 115 ZV-a (bilj. 1).

<sup>21</sup> Čl. 114 ZV-a (bilj. 1).

<sup>22</sup> Čl. XII Državnog plana obrane od poplava.

<sup>23</sup> Upravljanje rizicima od poplava je pojam preuzet iz Direktive.

<sup>24</sup> Čl. 115 ZV-a (bilj. 1).

<sup>25</sup> Prema čl. 116 ZV-a poslovi preventivne, redovite i izvanredne obrane od poplava ustupaju se na četiri godine temeljem propisa o javnoj nabavi, izvođaču koji posjeduje certifikat nadležnog ministarstva za obavljanje poslova obrane od poplava.

Osobito važnu ulogu u obrani od poplava imaju i operativne snage zaštite i spašavanja koje sudjeluju u izvješćivanju nadležnih tijela te provedbi mjera spašavanja, a ukoliko nastupi opasnost od plavljenja u takvom opsegu da se obrana ne može osigurati materijalnim sredstvima i ljudstvom Hrvatskih voda i certificiranih izvođača, pokreću postupak aktiviranja oružanih i redarstvenih snaga. Razgraničenje nadležnosti Hrvatskih voda i tijela zaštite i spašavanja može pojednostavljeno objasniti tako što Hrvatske vode brane izlijevanje vode iz korita, a Državna uprava za zaštitu i spašavanje provodi mjere kada do izlijevanja dođe.

U obrani od poplava sudjeluju još i sljedeći subjekti: ministarstvo nadležno za vodno gospodarstvo koje s drugim državama usklađuje politiku obrane od poplava na međunarodnim vodama, potom upravitelji akumulacija s osiguranim retencijskim prostorom za prihvatanje velikih voda (prvenstveno Hrvatska elektroprivreda), Državni hidrometeorološki zavod koji prati hidrološke i meteorološke prilike, jedinice lokalne samouprave, medicinske službe te pravne osobe koje sukladno posebnim propisima upravljaju prometnicama.<sup>26</sup>

U slučajevima posebne opasnosti na poslove obrane od poplave mogu se mobilizirati sve pravne osobe i građani<sup>27</sup>.

Valja istaknuti da, unatoč ustanovljenom sustavu obrane, ne postoji način kojim bi se od poplava u potpunosti zaštitilo jer razmjer poplava ovisi o dvjema činjenicama: o hidrometeorološkim prilikama koje su izvan ljudske kontrole<sup>28</sup> i mjerama obrane od poplava. Često je šteta od poplava uz sve poduzete mjere nemoguće izbjeći, ali se provedbom mjera obrane od poplava one mogu smanjiti na prihvatljivu razinu.

### 3. Odgovornost za štetu

Posebna pravila koja bi cjelovito uređivala odgovornost za štetu od poplava u hrvatskom pravu, a ni u pravima drugih zemalja, nema. Na odgovornost za štetu iz obrane od poplava primjenjivat će se u prvom redu opća pravila odgovornosti za štetu iz ZOO, te odredbe Zakona o vodama i podzakonskih propisa koji uređuju vodno gospodarstvo. Potonja pravila će se primjenjivati tako što će opisivati djelatnost obrane od poplava, ali i kao posebna pravila odgovornosti za štetu. Osnovno pravilo odgovornosti za štetu od poplava odredba je čl. 1084 ZOO-a koja propisuje da osobe koje obavljaju djelatnost od javnog interesa odgovaraju za štetu ako bez opravdanog razloga obustave ili neredovito obavljaju tu djelatnost. Ova je odredba konkretizacija upravnopravnog načela da građani imaju pravo na uživanje javne službe i pravo na naknadu štete koja im nastaje ako se javna služba vrši nepravilno<sup>29</sup>. U smislu odgovornosti za štetu od poplava, citirana odredba je prema strukturi blanketna norma koju upotpunjavaju odredbe Zakona o vodama i podzakonskih propisa koje uređuju što je djelatnost obrane od poplava. Posebne

<sup>26</sup> Čl. 119, 120 ZV-a (bilj. 1), čl. XIV- XX Državnog plana obrane od poplava.

<sup>27</sup> Čl. 118 ZV-a (bilj. 1).

<sup>28</sup> O. Bonacci, *Ekohidrologija vodnih resursa i otvorenih vodotoka*, Zagreb 2003, ss. 191-194. Autor navodi da su oborine glavni uzrok poplava u cijelom svijetu. Od ostalih uzroka koje dijeli na klimatološke, djelomično klimatološke i ostale, navodi još npr. otapanje snijega, otapanje leda, potrese, odrone zemljišta, lomove brana. Mislim da pojednostavljenom podjelom uzroka koji utječu na ishod poplava na hidrometeorološke uvjete i provođenje mjera obrane od poplava nisam pogriješio.

<sup>29</sup> O tome više Krbek (bilj. 6), s. 156.

odredbe odštetnog prava iz Zakona o vodama u prvom redu su odredbe koje uređuju vrstu odgovornosti po kojoj se u obrani od poplava odgovara.

Općenito, da bi nastao odnos odgovornosti za štetu potrebno je da se ispune sljedeće pretpostavke: postojanje subjekata odgovornosti - štetnika i oštećenika, štetna radnja štetnika, šteta, uzročna veza, protupravnost u objektivnom smislu, odnosno povreda pravnog pravila štetnom radnjom te u pravilu protupravnost u subjektivnom smislu, odnosno krivnja štetnika.<sup>30</sup>

Iznimka od navedenog pravila, odnosno odgovornost za štetu za čiji se nastanak ne zahtijeva krivnja naziva se objektivnom ili kauzalnom odgovornošću<sup>31</sup>. U Hrvatskom odštetnom pravu pravila objektivne odgovornosti primjenjuju se na štete od opasne stvari i opasne djelatnosti, te u drugim zakonom propisanim slučajevima.<sup>32</sup> Da bi otklonio sumnju odgovara li se za štete u obrani od poplave po subjektivnoj ili objektivnoj odgovornosti, zakonodavac je izričito propisao da se za štete nastale djelovanjem vode odgovara po osnovni krivnje<sup>33</sup>.

Općenito, poplave su u pravnom smislu viša sila. Tako npr. ako u ugovornom odnosu stranka zakasni s isporukom robe jer su pristupni putovi poplavljeni, to je viša sila. Međutim, u kontekstu obrane od poplava poplave se ne mogu nazvati višom silom. Naime, viša sila je izvanredni vanjski događaj koji se ne može predvidjeti, spriječiti, otkloniti ili izbjeći.<sup>34</sup> U kontekstu obrane od poplave samo djelomično stoji da se poplave ne mogu predvidjeti, spriječiti, otkloniti ili izbjeći, jer su sva nastojanja usmjerena ka tome da se ti ciljevi postignu koliko god je to moguće obzirom na znanstvena i tehnološka dostignuća. Osim toga, u obrani od poplava poplave se nikako ne mogu nazvati izvanrednim vanjskim događajem jer su poplave upravo razlog zbog kojega je djelatnost obrane od poplava ustrojena.

Razmjer poplava ovisi o dvjema činjenicama: o hidrometeorološkim prilikama koje su izvan ljudske kontrole i mjerama obrane od poplava. Na hidrometeorološke uvjete nastanka poplava ne može se utjecati, međutim mjerama obrane od poplava rizici od poplava u pravilu se mogu smanjiti na prihvatljivu razinu. Zbog toga što dijelom ovisi o činjenicama koje su izvan ljudske kontrole, ni jednom subjektu se ne može pripisati odgovornost za krajnji ishod obrane od poplava. Ako se za ishod obrane od poplava ne odgovara, a iz čl. 1084 ZOO-a proizlazi odgovornost za provođenje djelatnosti obrane od poplava, postavlja se pitanje za što se u obrani od poplava odgovara. Odgovara se za onaj dio činjeničnog supstrata koji ima karakter ljudske radnje. Odgovara se za propisan način obavljanja djelatnosti, odnosno za metodu. Odgovara se za poduzimanje mjera obrane od poplava. Slično tome, u medicini se također ne odgovara za ishod, nego za metodu liječenja, a protupravnost se prosuđuje prema činjenici je li liječnik postupao *lege artis*<sup>35</sup>.

Protupravnost kao pretpostavka odgovornosti za štetu manifestira se u povredi propisanih mjera obrane od poplava. Do povrede pravila obrane od poplava može doći povredom provedbenih planova, npr. ako se ne otklone uzroci koji ometaju protok vode, ako se ne stave u funkciju objekti za rasterećenje voda, ili drugom radnjom koja ima karakter neposredne mjere obrane od

<sup>30</sup> P. Klarić/M. Vedriš, *Građansko pravo*, Zagreb 2006, s. 584.

<sup>31</sup> *Ibid.*, s. 612.

<sup>32</sup> Čl. 1045 ZOO (bilj. 7).

<sup>33</sup> Čl. 133 ZV-a (bilj. 1). Raniji Zakon o vodama (Nar. nov. 107/95 i 150/05) ovakvu odredbu nije sadržavao.

<sup>34</sup> Klarić/Vedriš (bilj. 30), s. 602.

<sup>35</sup> P. Klarić, *Odštetno pravo*, Zagreb 2003, s. 391, kao i S. Cigoj, *Institucije obligacij*, Ljubljana 1989, s. 335.

poplava. Međutim, povreda pravila obrane od poplave može se ostvariti i povredom mjere planiranja ili uređenja voda, ako se npr. ne izgradi nasip gdje je trebao biti izgrađen, ili se izgradi nasip koji nije dovoljno funkcionalan. Protupravnost i krivnju bit će lakše dokazati kod povrede provedbenih planova nego kod povrede mjera planiranja i studijskih poslova ili mjera uređenja voda. Provedbenim planovima propisuju se radnje koje se pod određenim pretpostavkama moraju poduzeti, pa će relativno lako biti utvrditi da li je došlo do povrede u postupanju, dok pitanje da li je došlo do povrede kod mjera planiranja i studijskih poslova ili mjera uređenja voda zahtjeva dublju analizu.

Potencijalni štetnici u odnosu odgovornosti za štetu mogu biti svi subjekti koji sudjeluju u obrani od poplava, a u prvom redu Hrvatske vode i certificirani izvođači.

Na strani oštećenika subjekt odnosa odgovornosti za štetu može biti svaka fizička ili pravna osoba, domaći, strani državljanin ili apatrid koji su poplavom ili obranom od poplave pretrpjeli štetu.

Da bi uz navedene pretpostavke nastala odgovornost za štetu, oštećenik će još morati dokazati uzročnu vezu. Morat će dokazati da je do štete došlo upravo zbog štetne radnje štetnika, odnosno zbog nepoduzimanja propisanih mjera obrane od poplava. Kako djelatnost obrane od poplave nije opasna djelatnost, nema ni iznimke da se uzročna veza presumira, pa teret dokaza leži na oštećeniku.

Praksa hrvatskih sudova o odgovornosti za štetu od poplava relativno je malobrojna i neujednačena. Prevladavajuće mišljenje o vrsti odgovornosti i prije zakonodavne intervencije bilo je da se za štete u obrani od poplava odgovara po osnovni krivnje.<sup>36</sup> Međutim, u svezi pravnih pravila odgovornosti, pitanja više sile ili u čemu se sastoji protupravnost, među postojećom praksom Vrhovnog suda Republike Hrvatske te objavljenom i drugom dostupnom praksom županijskih sudova, nisam naišao na ujednačena stajališta.<sup>37</sup>

#### 4. Zaštita od postupanja prema pravilima upravnog prava

Zakon o općem upravnom postupku uveo je u hrvatski pravni poredak mogućnost preventivne zaštite od postupanja u djelatnosti obrane od poplava kroz institut zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga, propisan čl. 157 i 158 Zakona.<sup>38</sup> Zaštita od postupanja pružatelja javnih

<sup>36</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-1143/04 od 04. 01. 2006. ili Rev 1068/06 od 17. 01. 2007.

<sup>37</sup> Najbliža pretpostavkama odgovornosti za štetu od poplava koje zastupam u ovom radu je gore navedena presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Rev 1068/06 od 17. 01. 2007.

<sup>38</sup> *Zaštita prava korisnika javnih usluga*  
Članak 157.

(1) *Pod postupanjem pružatelja javnih usluga smatra se poduzimanje ili propuštanje radnji pružatelja javnih usluga koje imaju učinak na prava, obveze ili pravne interese fizičkih i pravnih osoba, a o kojima se ne rješava u upravnom postupku.*

(2) *Ako korisnik javnih usluga smatra da su postupanjem pružatelja javnih usluga povrijeđena njegova prava ili pravni interesi, može izjaviti i prigovor radi zaštite svojih prava, odnosno pravnih interesa tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih javnih usluga.*

(3) *Prigovor se može izjaviti sve dok radnja ili propuštanje radnje pružatelja javnih usluga traje.*

*Postupanje po prigovoru korisnika javnih usluga*  
Članak 158.

usluga podrazumijeva mogućnost izjavljivanja prigovora tijelu nadležnom za provođenje nadzora nad pružateljem javne usluge, zbog postupanja ili propuštanja postupanja kojim su povrijeđena prava ili pravni interesi korisnika usluge.

Kumulativne pretpostavke za primjenu instituta zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga jesu:

1. status pružatelja javnih usluga,
2. status stranke (korisnika javnih usluga),
3. postupanje (propuštanje postupanja),
4. supsidijarnost zaštite,
5. trajanje zaštite.<sup>39</sup>

Konkretnost je bitna pretpostavka primjene instituta, i to konkretnost javne usluge, konkretnost korisnika javne usluge, kao i konkretnost učinka (ne)postupanja na prava, obveze ili pravne interese stranke.<sup>40</sup>

Svrha uvođenja zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga bila je zaštita korisnika u pogledu prava na primljenu uslugu te kvalitetu i cijenu usluge, u obavljanju djelatnosti proglašene javnom službom (kojih je u Hrvatskoj širok krug)<sup>41</sup>. Iako pojam usluge u pravu ima raznih značenja, u smislu Zakona o općem upravnom postupku, pružatelji javnih usluga su pravne osobe koje obavljaju javnu službu.<sup>42</sup> Javnom službom trebalo bi smatrati djelatnosti i usluge za koje je zakonom propisano da se obavljaju odnosno pružaju u širem društvenom (javnom) interesu odnosno u interesu Republike Hrvatske.<sup>43</sup> Pružatelj usluge obrane od poplava su Hrvatske vode koje obranom od poplava rukovode i upravljaju, a izriekom je propisano da tu djelatnost obavljaju kao javnu službu<sup>44</sup>, stoga se u djelatnosti obrane od poplava na Hrvatske vode primjenjuje institut zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga. Bez obzira što poslove neposredne provedbe obrane od poplava Hrvatske vode povjeravaju certificiranim izvođačima, pružatelj usluge i „obveznik“ postupanja isključivo su Hrvatske vode jer nastupaju s pozicije javnopravnog tijela i djelatnost obavljaju kao javnu službu.

Korisnici javne usluge obrane od poplava su fizičke ili pravne osobe čija prava ili pravni interesi na određenim dobrima poplavom mogu biti ugroženi.

---

(1) Nadležno javnopravno tijelo dužno je ispitati navode korisnika javnih usluga te poduzeti mjere iz svoje nadležnosti po pravu nadzora.

(2) Nadležno tijelo dužno je bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana izjavljivanja prigovora, obavijestiti korisnika usluga u pisanom obliku o mjerama koje je u povodu prigovora poduzelo. Ako korisnik usluga nije zadovoljan poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviješten o poduzetim mjerama, može pokrenuti upravni spor.

<sup>39</sup> A. Rajko, *Zaštita od postupanja pružatelja javnih usluga*, Informator, 5942/2011, s. 10.

<sup>40</sup> *Ibid.*, s. 10.

<sup>41</sup> D. Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Zagreb 2010, ss. 346-347.

<sup>42</sup> Čl. 3 st. 3 ZUP-a (bilj. 9).

<sup>43</sup> V. Đulabić, *Javne službe (službe od općeg interesa) i nova regulacija općeg upravnog postupka*, u: I. Koprić/V. Đulabić (ur), *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Zagreb 2009, s. 101.

<sup>44</sup> Čl. 115 i 186 st. 2 t. 3 ZV-a (bilj. 1).



Zaštitom od postupanja pružatelja javnih usluga obuhvaćeno je poduzimanje odnosno propuštanje radnji kojima se pružaju javne usluge, a koje imaju učinak na prava, obveze ili pravne interese korisnika javne usluge. Propuštanje radnje podrazumijeva ne samo potpuno propuštanje pružanja usluge, već i propuštanje njezinog pružanja na propisanoj razini.<sup>45</sup> U djelatnosti obrane od poplava, zaštitom od postupanja pružatelja javnih usluga bilo bi obuhvaćeno nepravilno provođenje radnji i mjera koje prema Zakonu o vodama, Državnom planu obrane od poplava, te provedbenim planovima i logističkim planovima čine djelatnost obrane od poplave, kao i propuštanje njihova provođenja, ako to ima učinak na prava, obveze ili pravne interese korisnika usluge.

Sljedeća pretpostavka primjene je supsidijarnost zaštite. Zaštita od postupanja pružatelja javnih usluga se ne primjenjuje kada se o pravima, obvezama ili pravnim interesima korisnika rješava u upravnom postupku ili kada je zakonom propisana sudska ili druga pravna zaštita.<sup>46</sup> Smatram da se time što je osiguran pravni put naknade štete ne isključuje supsidijarnost, jer se pravnom zaštitom u postupku naknade štete ne postižu isti učinci kao kod zaštite od postupanja, budući se naknadom štete postižu kompenzacijska i reparacijska zaštita, a zaštitom od postupanja preventivna zaštita.<sup>47</sup> Međutim, čl. 1047 ZOO-a propisao je da svatko može (pred redovnim sudom, *nap. a.*) zahtijevati od drugoga da ukloni izvor opasnosti od kojega prijeti znatnija šteta. Isključuje li ta odredba primjenu zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga u djelatnosti obrane od obrane od poplava? Smatram da ne. Naime, kroz zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga ostvaruje se zaštita od svakog nezakonitog postupanja, a ne samo onog gdje korisniku prijeti znatnija šteta. Tako, npr. može se u nečije dvorište izlijevati voda iz potoka i ozbiljno ugrožavati stabilnost njegove kuće, a može se i samo skupljati u dvorištu tako da mu ne prijeti šteta, ali ga uznemirava u svakodnevnim aktivnostima. Pravo na zaštitu prema pravilima obveznog prava imao bi samo u slučaju opasnosti, no smatram da mu u oba slučaja treba priznati pravo zaštitu kroz upravno-pravni institut zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga, jer ne bi bilo svrsishodno kao pretpostavku upravnoopravne zaštite najprije utvrđivati intenzitet štete, niti bi to bilo u duhu svrhe radi koje je ovaj institut unesen u hrvatsko pravo.

Prigovor se mora izjaviti sve dok traje radnja ili propuštanje radnje pružatelja javne usluge.

Prigovor protiv postupanja pružatelja javne usluge izjavljuje se tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem javne usluge.<sup>48</sup> Upravni nadzor nad Hrvatskim vodama u obavljanju djelatnosti obrane od poplava provodi ministarstvo nadležno za vodno gospodarstvo<sup>49</sup>, a to je trenutno Ministarstvo poljoprivrede.<sup>50</sup> Nadležno tijelo dužno je ispitati navode korisnika javnih usluga te poduzeti mjere iz svoje nadležnosti po pravu nadzora, te u roku od 30 dana od podnošenja prigovora obavijestiti korisnika usluga u pisanom obliku o mjerama koje je u povodu prigovora poduzelo.<sup>51</sup>

<sup>45</sup> Rajko (bilj. 39), s. 10.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Naknada štete osigurana za svako nezakonito obavljanje javne službe, pa kad bi ona isključivala supsidijarnost, institut zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga ne bi uopće mogao doći do primjene.

<sup>48</sup> Čl. 15 st. 2 ZUP-a (bilj. 9).

<sup>49</sup> Čl. 223 ZV-a (bilj. 1).

<sup>50</sup> Čl. 16 Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave, Nar. nov. 150/11, 22/12, 39/13, 125/13 i 148/13.

<sup>51</sup> Čl. 158 ZUP-a (bilj. 9).

Prigovor bi se mogao izjaviti zbog nepravilnog provođenja ili propuštanja bilo koje radnje i mjera koje se prema prethodno navedenim propisima mogu podvesti pod djelatnost obrane od poplava, od izgradnje nasipa do krčenja raslinja. To bi, primjerice, mogao biti prigovor da nije očišćen odteretni kanal u funkciji obrane od poplava, a javnopravno tijelo bi prigovor moglo otkloniti obrazloženjem npr. da je u svrhu neškodljivog protoka vode kanal potrebno očistiti jednom u dvije godine i da je to učinjeno protekle godine.

Ako korisnik usluga nije zadovoljan poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviješten o poduzetim mjerama, može pokrenuti upravni spor.<sup>52</sup>

Upravni spor se ne pokreće protiv obavijesti o poduzetim mjerama, već protiv poduzimanja radnje koju je pružatelj javnih usluga prema propisima dužan poduzeti.<sup>53,54</sup> Tužba se podnosi protiv pružatelja javnih usluga, odnosno u djelatnosti obrane od poplava protiv Hrvatskih voda.

Rok za pokretanje upravnog spora, u slučaju da nadzorno tijelo dostavi pisanu obavijest o poduzetim mjerama, iznosi 30 dana od dostave obavijesti.<sup>55</sup> Ako nadzorno tijelo ne dostavi pisanu obavijest, tužba se podnosi sudu najranije osam dana nakon proteka propisanog roka u kojem je nadzorno tijelo obavijest trebalo dostaviti,<sup>56</sup> što znači da se tužba podnosi najranije osam dana od proteka tridesetodnevnog roka od podnošenja prigovora. U potonjem slučaju (propuštanja) stranka protekom vremena ne gubi pravo podnošenja tužbe i ona se može podnijeti sve dok joj nadzorno tijelo ne dostavi pisanu obavijest o poduzetim mjerama.

Ukoliko je nezakonitim postupanjem i propuštanjem javnopravnog tijela već nastala šteta, tužbom se uz glavni zahtjev koji je kao što navedeno usmjeren na sprječavanje daljnje povrede prava i interesa, kao sporedni može istaći i zahtjev za naknadu štete o kojem odlučuje upravni sud zajedno s glavnim zahtjevom.<sup>57</sup>

Prema neslužbenim informacijama kojima raspolazem, pred Ministarstvom poljoprivrede do sada nije izjavljen ni jedan prigovor protiv postupanja u djelatnosti obrane od poplava.

## 5. Opseg zaštite

Obrana od poplava temelji se na upravljanju poplavnim rizicima koji su kombinacija vjerojatnosti pojave poplavnog događaja i mogućih štetnih posljedica poplavnog događaja. Upravljanje rizicima od poplava obuhvaća izradu prethodne procjene rizika od poplava, izradu i provedbu planova upravljanja rizicima od poplava, izvođenje radova uređenja voda, te provedbu redovite i izvanredne obrane od poplava.

Osim zaštite dobara radi kojih je djelatnost obrane od poplava ustanovljena, u zaštiti od štetnog djelovanja voda treba zadovoljiti i druge interese, prije svega ekološki i financijski interes. Tako

<sup>52</sup> Čl. 158 st. 2 ZUP-a (bilj. 9).

<sup>53</sup> Isto: Đerđa (bilj. 41), s. 348 i Rajko (bilj. 39), s. 10.

<sup>54</sup> Prema čl. 3 st. 1 t. 2 Zakona o upravnim sporovima (Nar. nov. 20/10, 143/12, dalje: ZUS), predmet upravnog spora je, između ostalog, ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, pod što spada i upravni spor radi ocjene zakonitosti postupanja pružatelja javnih usluga.

<sup>55</sup> Čl. 24 st. 1 ZUS-a (bilj. 54).

<sup>56</sup> Čl. 24 st. 2 ZUS-a (bilj. 54).

<sup>57</sup> Čl. 22 st. 2 ZUS-a (bilj. 54).

je čl. 108 ZV-a propisano da se za program održavanja voda provodi ocjena prihvatljivosti za ekološku mrežu sukladno propisima kojima se uređuje zaštita prirode. Sigurno da kod štetnog djelovanja voda manjeg intenziteta ekološki interes dobiva na snazi. Ne mogu se na svim vodotocima izgraditi regulacijske, zaštitne ili melioracijske vodne građevine jer je to ekološki neprihvatljivo.

Postavlja se pitanje u kojoj mjeri se dobra u obrani od poplava štite, odnosno koji je opseg zaštite na koji korisnici obrane od poplava imaju pravo. Opseg zaštite utvrdit će se provedbenim planovima. Ukoliko korisnik obrane od poplava smatra da je njegovo dobro neopravdano izostavljeno iz mjera obrane od poplava, na raspolaganju ima upravnu zaštitu putem prigovora protiv postupanja pružatelja javnih usluga. Tako, npr. ukoliko se izlijeva voda iz potoka koja se skuplja u nečijem dvorištu, taj ima pravo izjaviti prigovor i zahtijevati poduzimanje mjera kojima će se to spriječiti.

Međutim, što ako korisnik obrane od poplava iskoristi pravni put zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga u kojem bude utvrđeno da nije bilo povrede u postupanju, a na korisnikovu dobru nastane šteta? Ima li u tom slučaju korisnik pravo na naknadu štete ili povrat uplaćene vodne naknade? Odgovor na to pitanje leži u karakteru odnosa korisnika i pružatelja usluge obrane od poplava. Obrana od poplava obavlja se kao javna služba, stoga je taj odnos upravni odnos. U upravnom odnosu se građani u odnosu na tijela vlasti nalaze u podređenom odnosu.<sup>58</sup> U djelatnosti obrane od poplava ta je podređenost najizraženija ukoliko se promatra kroz odnos obveznika vodnih naknada, u odnosu na Hrvatske vode koje prikupljaju vodne naknade i upravljaju djelatnošću obrane od poplava. Kako su vodne naknade javna davanja na njih se primjenjuju načela poreznog prava.<sup>59</sup> Jedno od osnovnih načela poreznopravnog odnosa je odsutnost neposredne protunaknade na plaćeni porez (odnosno javno davanje).<sup>60</sup> Obveznik koji na ime vodne naknade uplati npr. 100 novčanih jedinica nema pravo zahtijevati protučinidbu u obrani od poplava u istom iznosu. Koliko će se sredstava utrošiti i za zaštitu kojih dobara, odlučuju Hrvatske vode, a korisnici mogu izjaviti prigovor povodom kojega će tijelo nadležno za provedbu nadzora utvrditi postupaju li pri tome Hrvatske vode zakonito.

Smatram, stoga, da neovisno o tome ostvaruju li zaštitu kroz odgovornost za štetu prema pravilima odštetnog prava ili upravnu zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga, korisnici u djelatnosti obrane od poplava imaju pravo na zaštitu samo ako je šteta ili opasnost od štete rezultat nepravilnog provođenja ili propuštanja provođenja radnji i mjera koje čine djelatnost obrane od poplava. Odnosno, samo ako je šteta ili opasnost za nastanak štete rezultat nepravilnog provođenja mjera, ili ako je nepravilno, bez opravdanja, u nekom drugom važnijem interesu, utvrđeno da je korisnik dužan trpjeti štetu. Primjerice, moguće je da redovito dolazi do plavljenja nekog poljoprivrednog zemljišta, pa se na njemu ne mogu saditi ni sijati kulture jer bi ih voda uništila, ali se ono može koristiti kao sjenokoša ili pašnjak. Ukoliko se u tom slučaju utvrdi da je zaštita zemljišta od plavljenja ekološki, financijski ili iz nekog drugog razloga neprihvatljiva, vlasnik neće uživati zaštitu zbog uništenja usjeva ili radi nemogućnosti sađenja,

<sup>58</sup> I. Borković, *Upravno pravo*, Zagreb 2002, s. 63.

<sup>59</sup> Prema čl. 2 st. 8 Općeg poreznog zakona (Nar. nov. 147/08, 18/11, 78/12, 136/12 i 73/13) odredbe toga Zakona propisane za poreze na odgovarajući način primjenjuju se i na druga javna davanja, osim ako tim Zakonom ili posebnim propisima nije uređeno drugačije.

<sup>60</sup> B. Jeličić/O. Lončarić-Horvat/J. Šimović/H. Arbutina/N. Mijatović, *Financijsko pravo i financijska znanost*, Zagreb 2008, s. 88.

zato što tada neće biti nezakonitog postupanja. Vlasnik će morati trpjeti štetu do određene razine i zadovoljiti se da zemljište koristi kao pašnjak ili sjenokošu.

Zakon o vodama izrijekom je ograničio zaštitu od djelatnosti brane od poplava u dva slučaja.

Prema čl. 133 st. 2 ZV-a za štete unutar vodnog dobra nastale štetnim djelovanjem vode ne ostvaruje se pravo na naknadu štete.

Nadalje, odredbom čl. 126 ZV-a propisane su zabrane i ograničenja prava vlasnika i posjednika zemljišta radi očuvanja i održavanja regulacijskih i zaštitnih te drugih vodnih građevina i sprječavanja pogoršanja vodnog režima. Između ostalog zabranjeno je na vodotocima s nasipima podizati zgrade i druge objekte te saditi drveće i podizati nasade na udaljenosti manjoj od 10 metara od ruba vodotoka ili kanala, na inundacijskom području<sup>61</sup> vodotoka zabranjeno je podizati zgrade, ograde i druge građevine, bušiti zdence, orati zemlju, saditi drveće. Štetno djelovanje voda na objektima ili nasadima podignutim protivno zabranama iz čl. 126 ZV-a ne uživa pravnu zaštitu. U tom je slučaju šteta posljedica nedopuštene radnje vlasnika, stoga na njemu leži i rizik za snošenje štete.

## 6. Zaključak

Obranom od poplava u Republici Hrvatskoj rukovode i upravljaju Hrvatske vode koje tu djelatnost obavljaju kao javnu službu. Hrvatske vode provode mjere obrane od poplava i prikupljaju vodne naknade iz kojih se obrana od poplava financira.

Unatoč ustanovljenom sustavu obrane, ne postoji način kojim bi se od poplava u potpunosti zaštitilo jer razmjer poplava osim o mjerama obrane od poplava ovisi i o hidrometeorološkim prilikama koje su izvan ljudske kontrole.

Budući da dijelom ovisi o činjenicama koje su izvan ljudske kontrole, ni jednom subjektu se ne može pripisati odgovornost za krajnji ishod obrane od poplava. Stoga se prema pravilima odštetnog prava u djelatnosti obrane od poplava odgovara se za onaj dio činjeničnog supstrata koji ima karakter ljudske radnje, za propisan način obavljanja djelatnosti, odnosno za metodu. Odgovora se zbog skrivljene pogreške u provedbi mjera obrane od poplava. Sudska praksa hrvatskih sudova o odgovornosti za štetu od poplava relativno je malobrojna i neujednačena.

Uvođenjem upravnopravnog instituta zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga u hrvatskom pravu otvoren je novi put pravne zaštite u djelatnosti obrane od poplava, potpuniji od do sada uobičajene naknade štete. Na taj se način korisnicima osigurava preventivna zaštita, a Hrvatskim

<sup>61</sup> Čl. 109 ZV glasi:

*Uređeno inundacijsko područje čini zemljište između korita voda i vanjskog ruba pripadajućih mu regulacijskih i zaštitnih vodnih građevina, uključujući i pojas zemljišta potreban za njihovo redovito održavanje.*

*Neuređeno inundacijsko područje čine:*

- 1. zemljište uz vodotoke, koje je Planom upravljanja vodnim područjima ili dokumentom o uređenju prostora rezervirano za građenje regulacijskih i zaštitnih vodnih građevina,*
- 2. prirodne i umjetne akumulacije i retencije u granicama utvrđenim Planom upravljanja vodnim područjima ili prostornim planom.*

*Vanjsku granicu uređenog i neuređenog inundacijskog područja utvrđuje Ministarstvo na prijedlog Hrvatskih voda. Granice inundacijskog područja iz stavka 1. i 2. ovoga članka ucrtavaju se u katastarske planove i planove prostornog uređenja.*

vodama, da u slučaju povrede zakonitosti, novčana sredstva namijenjena zaštiti od poplava ne troše na plaćanje naknada šteta, već da ih utroše na zaštitu od poplava prema njihovoj namjeni. Kontrola zakonitosti postupanja ostaje kod ministarstva nadležnog za vodno gospodarstvo i upravnih sudova, kojima bi pravila obavljanja javne službe trebala biti bliskija nego sucima redovnih sudova. Međutim, prema neslužbenim informacijama kojima raspolazem, pred Ministarstvom poljoprivrede do sada nije izjavljen ni jedan prigovor protiv postupanja u djelatnosti obrane od poplava.

Neovisno o tome ostvaruju li zaštitu kroz odgovornost za štetu prema pravilima odštetnog prava ili upravnopravnu zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga, korisnici pravo na zaštitu u djelatnosti obrane od poplava ostvaruju samo ako je šteta ili opasnost od štete rezultat nepravilnog provođenja ili propuštanja provođenja radnji i mjera koje čine djelatnost obrane od poplava.

Zbog upravnopravnog karaktera odnosa korisnika i pružatelja usluge obrane od poplava koji proizlazi iz toga što se djelatnost obrane od poplava obavlja kao javna služba, korisnici će štete manjeg intenziteta morati trpjeti ako to zahtijeva neki važniji interes.

Malobrojna sudska praksa o odgovornosti za štetu i ni jedan prigovor protiv postupanja prema pravilima upravnog prava, ukazuju na nisku razinu svijesti o pravu na zaštitu u slučaju nepravilnog i nezakonitog postupanja u djelatnosti obrane od poplava u Republici Hrvatskoj.

#### Summary

*Despite an established defense system, there is no method of flood protection that is absolutely efficient. Nevertheless, that does not mean that there is no liability for improper conduction of flood protection measures. In Croatian legal system there are two types of protection against the improper conduction in flood protection measures: traditional, tort law based liability for damage, and newly established protection of misconduct of public authorities, prescribed by the rules of public law. The subject of this paper is analysis of two mentioned types of protection against the improper conduction in flood protection measures in Croatian legal system.*