

odvjetnik **DAMIR JELUŠIĆ**, dipl.iur.  
Odvjetničko društvo Vukić, Jelušić,  
Šulina, Stanković, Jurcan&Jabuka  
Rijeka, Nikole Tesle 9/V-VI.  
E-mail: [immobilis@iskon.hr](mailto:immobilis@iskon.hr)  
Mob: 098 215983

## **ODGOVORNOST JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ZA NAKNADU ŠTETE NASTALE NA NERAZVRSTANIM CESTAMA I JAVNIM POVRŠINAMA**

### **1. DEFINICIJA JAVNIH CESTA, RAZVRSTAVANJE ISTIH, TE ODGOVORNOST ZA UPRAVLJANJE, GRAĐENJE, REKONSTRUIRANJE I ODRŽAVANJE JAVNIH CESTA**

Zakon o javnim cestama<sup>1</sup> kao temeljni propis hrvatskog cestovnog prava javne ceste pravno definira kao opća dobra na kojem se ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi<sup>2</sup>, te iste razvrstava u autoceste, državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste<sup>3</sup>. Odluku o mjerilima za razvrstavanje javnih cesta<sup>4</sup> u pojedinu od navedenih četiriju kategorija donosi Vlada Republike Hrvatske, a osnovom mjerila iz te Odluke Ministarstvo nadležno za promet<sup>5</sup>, dakle trenutno Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture<sup>6</sup>, donosi Odluku o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste<sup>7</sup>. Autocestama upravlja, gradi ih, rekonstruira i održava trgovačko društvo *Hrvatske autoceste d.o.o.*<sup>8</sup>, državnim cestama trgovačko društvo *Hrvatske ceste d.o.o.*<sup>9</sup>, a županijskim i lokalnim cestama županijske uprave za ceste osnivači kojih su županije<sup>10</sup>, pri čemu valja napomenuti da se županijske uprave za ceste po pravnom obliku osnivaju kao ustanove<sup>11</sup> sukladno odredbi čl. 7/1. t. 2. Zakona o ustanovama<sup>12</sup>, što je bitna okolnost jer je Zakonom propisano da uz ustanovu koja za obveze odgovara cijelom svojom imovinu solidarno i neograničeno odgovara i

---

<sup>1</sup> Zakon o javnim cestama (NN 180/04 i 138/06)

<sup>2</sup> ZJC, čl. 2.

<sup>3</sup> ZJC, čl. 4.

<sup>4</sup> Odluka o mjerilima za razvrstavanje javnih cesta (NN 19/97 i 23/97)

<sup>5</sup> ZJC, čl. 5/2.

<sup>6</sup> Zakon o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave (NN 22/05, 44/06, 05/08 i 27/08), čl. 2.

<sup>7</sup> Odluka o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste (NN 79/99, 111/09, 98/01 i 142/02)

<sup>8</sup> ZJC, čl. 54.

<sup>9</sup> ZJC, čl. 55.

<sup>10</sup> ZJC, čl. 58/1.

<sup>11</sup> ZJC, čl. 58/2.

<sup>12</sup> Zakon o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99 i 35/08)

njen osnivač<sup>13</sup>. S obzirom je Zakonom propisana obveza navedenih pravnih osoba za obavljanje poslova upravljanja, građenja, rekonstruiranja i održavanja javnih cesta, jasno je da su iste u slučajevima neobavljanja odnosno nezakonitog i/ili nepropisnog obavljanja kojeg od navedenih Zakonom im povjerenih poslova deliktno odgovorne za naknadu štete koja je oštećenima pričinjena zbog propusta u njihovom radu po općim pravilima obveznog prava, dakle odgovarajući po načelu predmnijevane krivnje<sup>14</sup>, uz iznimke kada su okolnosti pojedinog štetnog događaja takve da odgovorne osobe odgovaraju po načelu kauzaliteta, bez obzira na krivnju<sup>15</sup>.

## **2. NERAZVRSTANE CESTE I JAVNE POVRŠINE**

Osim na navedenim javnim cestama kategoriziranim ZJC-om i razvrstanima u pojedinu kategoriju javnih cesta temeljem navedenih podzakonskih propisa, oštećenici štetu mogu pretrpjeti i zbog neodržavanja i/ili nepropisnog održavanja cesta i površina koje nisu definirane i razvrstane kao javne ceste, a radi se o nerazvrstanim cestama i javnim površinama. Nerazvrstanim bi se cestama, *nomen est omen*, moglo smatrati sve one ceste koje nisu razvrstane navedenim propisima. No, definicija nerazvrstane ceste dana je i Zakonom o sigurnosti prometa na cestama<sup>16</sup> koji nerazvrstanu cestu definira kao površinu koja se koristi za promet po bilo kojoj osnovi i koja je dostupna većem broju raznih korisnika (seoski, poljski i šumski putovi, putovi na nasipima za obranu od poplava, pristupne ceste i prostori parkirališta, benzinskih crpki i sl.)<sup>17</sup>.

## **3. ODRŽAVANJE NERAZVRSTANIH CESTA I JAVNIH POVRŠINA JE KOMUNALNA DJELATNOST**

Odgovor na pitanje tko je mjerodavan za održavanje nerazvrstanih cesta i javnih površina, a posljedično tome i odštetno odgovoran za štetu koja nastane neodržavanjem i/ili nepropisnim održavanjem istih, daju odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu<sup>18</sup> koje održavanje nerazvrstanih cesta i javnih površina definiraju i normiraju kao komunalne djelatnosti<sup>19</sup>, te pod održavanjem javnih površina naročito podrazumijevaju održavanje javnih zelenih površina, pješačkih staza, pješačkih zona, otvorenih odvodnih kanala, trgova, parkova, dječjih igrališta i javnih prometnih površina te dijelova javnih cesta koje prolaze kroz naselje, kad se ti

---

<sup>13</sup> ZOU, čl. 59.

<sup>14</sup> Zakon o obveznim odnosima (NN 35/05 i 41/08), čl. 1045/1. i 2.

<sup>15</sup> ZOO, čl. 1045/3. i 4. u vezi s čl. 1063-1067. istog

<sup>16</sup> Zakon o sigurnosti prometa na cestama (NN 67/08)

<sup>17</sup> ZSPC, čl. 2/1. t. 9.

<sup>18</sup> Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 82/04, 110/04 i 178/04)

<sup>19</sup> ZKG, čl. 3/1., t. 6. i 7.

dijelovi ne održavaju kao javne ceste prema posebnom zakonu<sup>20</sup>, a pod održavanjem nerazvrstanih cesta podrazumijevaju održavanje površina koje se koriste za promet po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane ceste u smislu posebnih propisa, te gospodarenje cestovnim zemljištem uz nerazvrstane ceste<sup>21</sup>. Nadalje, ZKG-om je normirano da komunalne djelatnosti, pa tako i navedene dvije, mogu obavljati trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne 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 fizička osoba na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova<sup>22</sup>. Slijedom navedenog, te činjenice da se komunalne djelatnosti obavljaju kao javna služba<sup>23</sup>, neupitno je da su za održavanje nerazvrstanih cesta i javnih površina odgovorne jedinice lokalne samouprave, dakle gradovi i općine<sup>24</sup>.

#### **4. NAČIN FINANCIRANJA OBAVLJANJA KOMUNALNIH DJELATNOSTI ODRŽAVANJA NERAZVRSTANIH CESTA I JAVNIH POVRŠINA**

Održavanje nerazvrstanih cesta i javnih površina jedinice lokalne samouprave financiraju iz sredstava prikupljenih naplatom komunalne naknade koja se plaća na nekretnine<sup>25</sup> definirane ZKG-om i predstavlja njihov izvorni prihod. U tu su svrhu predstavnička tijela jedinice lokalne samouprave obvezne donijeti Odluku o komunalnoj naknadi<sup>26</sup> kojom se utvrđuje za koje se nekretnina plaća komunalna naknada, koje upravno tijelo jedinice samouprave utvrđuje obvezu plaćanja iste, kojim pravnim aktom, u kojem iznosu, temeljem kojih kriterija i tome slično<sup>27</sup>.

#### **5. ODLUKE O NERAZVRSTANIM CESTAMA I JAVNIM POVRŠINAMA KAO PRAVNI AKTI KOJIMA SE DEFINIRAJU NERAZVRSTANE CESTE I JAVNE POVRŠINE, NAČINI NJIHOVA ODRŽAVANJA I INA PITANJA S TIM U VEZI**

Kako bi se što preciznije definiralo što su to nerazvrstane ceste i javne površine, što se smatra njihovim održavanjem, koje vrste održavanja postoje, tko obavlja održavanje, temeljem kojeg pravnog akta i slično predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave donose Odluke o

---

<sup>20</sup> ZKG, čl. 3/7.

<sup>21</sup> ZKG, čl. 3/8.

<sup>22</sup> ZKG, čl. 4/1., t. 1-5.

<sup>23</sup> ZKG, čl. 2/1.

<sup>24</sup> Ustav Republike Hrvatske (NN 41/01 – pročišćeni tekst), čl. 133/1., Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 129/05 i 109/07), čl. 3/1.

<sup>25</sup> ZKG, čl. 22/1. i 2.

<sup>26</sup> ZKG, čl. 23/1.

<sup>27</sup> ZKG, čl. 23-29.

nerazvrstanim cestama i javnim površinama kojima se detaljno deriviraju odredbe ZKG-a odnoseće na tu materiju. Primjerice, Odlukom o nerazvrstanim cestama i javno-prometnim površinama<sup>28</sup> Grada Rijeke propisano je kako se njome uređuje održavanje, građenje, rekonstrukcija, mjere za zaštitu i provođenje nadzora nad nerazvrstanim cestama i javno-prometnim površinama na području Grada Rijeke<sup>29</sup>, nerazvrstana je cesta definirana kao površina koja se koristi za promet po bilo kojoj osnovi i koja je pristupačna većem broju korisnika, a koja nije razvrstana cesta u smislu posebnog propisa<sup>30</sup>, dok se javno-prometnim površinama smatraju pristupni putevi, parkirališta, pješačke zone, pješačke staze, trgovi, javna stubišta, autotaxi stajališta i okretište vozila javnog gradskog prijevoza putnika<sup>31</sup>. Konačno, istim je aktom propisano da održavanje nerazvrstanih cesta i javno-prometnih površina obavlja komunalno trgovačko društvo *RIJEKAPROMET d.o.o.*<sup>32</sup> čiji je osnivač i većinski vlasnik<sup>33</sup>, što je zakonska obligacija, Grad Rijeka. Odlukom o nerazvrstanim cestama Grada Zagreba<sup>34</sup> je, pak, propisano da uređuje komunalni red za nerazvrstane ceste kojim se uređuju građenje, rekonstrukcija, održavanje, zaštita, upravljanje i financiranje nerazvrstanih cesta, te poslovi nadzora na tim cestama<sup>35</sup>, a nerazvrstane ceste definirane kao javna dobra u općoj uporabi<sup>36</sup> koja obuhvaćaju površine koje se koriste za promet prema bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju raznih korisnika, a nisu razvrstane u javne ceste u smislu posebnog propisa<sup>37</sup>, kao i da mrežu nerazvrstanih cesta na području Grada Zagreba čine ulice, seoski i poljski putovi, te druge nerazvrstane javne prometne površine na kojima se odvija promet<sup>38</sup>. Zaključno, tom je Odlukom normirano da se poslovi građenja i rekonstrukcije nerazvrstanih cesta preko natječaja ustupaju fizičkoj ili pravnoj osobi registriranoj za obavljanje tih poslova<sup>39</sup>, dok poslove redovnog i izvanrednog održavanja nerazvrstanih cesta obavlja *ZAGREBAČKI HOLDING d.o.o.*, Podružnica *ZAGREBAČKE CESTE*<sup>40</sup>. Što su, pak, javne površine u Gradu Zagrebu definirano je Odlukom o komunalnom redu<sup>41</sup> po kojoj se javne površine razvrstavaju u javnoprometne površine, javne zelene površine i ostale površine, pri čemu se javnoprometnim površinama

---

<sup>28</sup> Odluka o nerazvrstanim cestama i javno-prometnim površinama na području Grada Rijeke (SN PGŽ 06/05)

<sup>29</sup> *ibid.*, čl. 1.

<sup>30</sup> *ibid.*, čl. 2.

<sup>31</sup> *ibid.*, čl. 3.

<sup>32</sup> *ibid.*, čl. 4.

<sup>33</sup> ZKG, čl. 7.

<sup>34</sup> Odluka o nerazvrstanim cestama (SG GZ 08/07, 01/08 i 06/08)

<sup>35</sup> *ibid.*, čl. 1.

<sup>36</sup> *ibid.*, čl. 2/1.

<sup>37</sup> *ibid.*, čl. 2/2.

<sup>38</sup> *ibid.*, čl. 2/3.

<sup>39</sup> *ibid.*, čl. 9.

<sup>40</sup> *ibid.*, čl. 13.

<sup>41</sup> Odluka o komunalnom redu (SG GZ 04/08)

smatraju javne ceste, nerazvrstane ceste, trgovi, mostovi, podvožnjaci, nadvožnjaci, pothodnici, nathodnici, pješački prolazi, tuneli, parkirališta, pločnici, nogostupi, pješačke i biciklističke staze, stajališta javnoga gradskog prometa i slične površine<sup>42</sup>, javnim zelenim površinama parkovi, drvoredi, dječja igrališta, travnjaci, staze, zemljišni pojas uz javnoprometne površine na kojem je zasađeno zelenilo, zeleni otoci, kazete, zelene površine uz objekte javne namjene, te odmorišta i staze koje su sastavni dijelovi zelenih površina i slične površine<sup>43</sup>, a ostalim površinama površine uz športske objekte, rekreacijske objekte i slično, objekte što su namijenjeni za javne priredbe, otvorene tržnice, groblja, sajmišta, kolodvore i slične prostore<sup>44</sup>.

#### **6. ZA NAKNADU ŠTETE NASTALE NEODRŽAVANJEM I/ILI NEPROPISNIM ODRŽAVANJEM NERAZVRSTANIH CESTA ODGOVORNE SU JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE – PRAVNA OSNOVA I RECENTNA JUDIKATURA**

Kada oštećeniku šteta bude pričinjena uslijed neodržavanja i/ili nepropisnog održavanja nerazvrstanih cesta i javnih površina postavlja se pitanje koja je osoba odgovorna za naknadu tako nastale štete po općim pravilima obveznog prava. Judikatura je, od najniže do najviše sudske instance, od Općinskih sudova do Vrhovnog suda, dala jedinstven odgovor na to pitanje – *ex lege* su odgovorne jedinice lokalne samouprave temeljem već poviše navedene odredbe čl. 3/1. t. 6. i 7. ZKG-a jer održavanje nerazvrstanih cesta i javnih površina spada u njihovu nadležnost u sklopu obavljanja komunalnih djelatnosti. Judikatura: ...*Prema odredbi čl. 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95 i 70/97) komunalnu djelatnost predstavlja i održavanje javnih površina, pod čime se naročito podrazumijeva održavanje javnih zelenih površina, pješačkih staza, pješačkih zona, otvorenih odvodnih kanala, trgova, parkova, dječjih igrališta i javnih prometnih površina, osim javnih cesta. Obavljanje komunalne djelatnosti je u djelokrugu jedinica lokalne samouprave što proizlazi iz čl. 4. istog zakona koji, propisujući način obavljanja komunalne djelatnosti, uređuje da komunalnu djelatnost može obavljati trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave, javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave, služba -vlastiti pogon koji osniva jedinica lokalne samouprave i pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji(kojeg sklapa poglavarstvo jedinice lokalne samouprave). Prema navedenom tuženik je dužan osigurati da se komunalna djelatnost obavlja tako da se spriječi uzrokovanje i nanošenje štete građanima. Kako je u konkretnom slučaju notorno da je*

---

<sup>42</sup> *ibid.*, čl. 2/1. t. 1. alineja 1.

<sup>43</sup> *ibid.*, čl. 2/1. t. 1. alineja 2.

<sup>44</sup> *ibid.*, čl. 2/1. t. 1. alineja 3.

predmetno stepenište javna površina, te kako je utvrđeno da se tužitelj ozlijedio hodajući okrhnutom stepenicom, to po stavu ovog suda postoji odgovornost tuženika budući da je isti bio dužan sanirati predmetno oštećenje na prijepornoj stepenici kako bi ista bila sigurna za hodanje, odnosno dok to ne učini upozoriti pješake na predmetno oštećenje<sup>45</sup>...Odlukom o nerazvrstanim cestama na području Grada R. (SN PGŽ 28/95) - dalje Odlukom, u čl. 1. i 3. propisano je da nerazvrstanu cestu čine ulice, pristupni putovi te druge nerazvrstane javno prometne površine, a gdje spadaju između ostalih prometni prostori, parkirališta, pješačke zone, pješačke staze, obalni pješački putovi, trgovi i dr. Odredbom čl. 5 iste Odluke propisano je da poslove održavanja, zaštite, rekonstrukcije izgradnje i nadzora nad nerazvrstanim cestama obavlja Odjel gradske uprave za komunalni sustav. Odredbom članka 2. Odluke o komunalnom redu (SN PGŽ 5/96 - dalje: Odluke) propisano je da se javnim površinama smatraju javne prometne površine, a među kojima se spominju i ulice, ceste i trgovi. Odredbom članka 60. Odluke propisano je da se javno-prometna površina mora redovito održavati, a održavanje se provodi u skladu s programom kojeg utvrđuje gradsko vijeće. Člankom 98. Odluke propisano je da se svi protupravno postavljeni predmeti na javnoj površini (stupići, građevinski materijal i slično) moraju ukloniti. Rješenje o uklanjanju s rokom donosi komunalni redar. Ako korisnik protupravno postavljenog predmeta sam ne ukloni predmet, ukloniti će ga Odjel gradske uprave za komunalni sustav o trošku korisnika. Iz citiranih zakonskih odredbi proizlazi da je Grad R. vlasnik navedene javne površine i putem svojih društava i posebnih tijela zadužen za brigu o održavanju navedene javne površine. Kako je nesporno da je do nezgode došlo u U. ulici u R., a koja predstavlja javnu površinu, za održavanje iste je bio zadužen tuženik<sup>46</sup>...Zakonom o komunalnom gospodarstvu (MN br. 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00 i 59/01) u čl. 2. propisano je da su jedinice lokalne samouprave te pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti obvezne na temelju navedenog propisa osigurati trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti dok je čl. 3/1. citiranog propisa kao komunalna djelatnost određeno i održavanje javnih površina što naročito podrazumijeva održavanje javnih zelenih površina, pješačkih staza, pješačkih zona, otvorenih odvodnih kanala, trgova, parkova, dječijih igrališta i javnih prometnih površina te dijelova javnih cesta koje prolaze kroz naselje kada se ti dijelovi ne održavaju kao javne ceste prema posebnom zakonu. Iz navedenog i rezultata cjelokupnog dokaznog postupka proizlazi da je tuženik propustio izvršiti svoju obvezu propisanu Zakonom o komunalnom gospodarstvu i urediti pješačku zonu u Osječkoj ulici u vrijeme nastanka predmetnog štetnog

---

<sup>45</sup> OS Rijeka, P-6709/04

<sup>46</sup> OS Rijeka, P-5424/03

dogadaja<sup>47</sup>...Naime, temeljem čl. 8. i 35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01) Gradsko vijeće Grada R. na sjednici održanoj dana 01. listopada 2001. godine donijelo je Statut Grada R. Čl. 22. navedenog Statuta propisuje da Grad R. u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to između ostalog osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti itd. Nadalje, temeljem čl. 26. Statuta tuženik može za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga osnovati ustanovu i trgovačko društvo radi obavljanja javnih službi u Gradu R. u skladu s posebnim zakonima. Međutim po mišljenju ovog suda osnivanje R. d.o.o. samo po sebi ne oslobađa tuženika odgovornosti za štetu koja je nastala zbog propusta održavanja pločnika koji predstavlja javnu površinu, jer je održavanje javnih površina komunalna djelatnost koja je u nadležnosti jedinice lokalne samouprave, odnosno u konkretnom slučaju tuženika. Pravne osobe koje obavljaju komunalnu ili drugu sličnu djelatnost od javnog interesa odgovaraju za štetu ako bez opravdanog razloga obustave ili neredovito obavljaju usluge (čl. 184. ZOO-a). Nastavno organizacija koja obavlja komunalnu ili drugu sličnu djelatnost ne odgovara samo po odredba čl. 184. ZOO-a već i po općim kriterijima odštetne odgovornosti za štetu koja je posljedica njezinih propusta u izvršavanju povjerenih poslova. U konkretnom slučaju propust tuženika da propisno održava pločnik u ulici S. V. Č. u R., odnosno da sanira rupu na pločniku posljedično je doveo do ozljede tužiteljice koja ni na koji način nije doprinijela nastanku štetnog događaja koji se nije mogao predvidjeti ili izbjeći<sup>48</sup>...Provedenim dokazima utvrđeno je da je tužiteljica dana 03. rujna 2002. godine doživjela povredu na javnoj površini padom u rupu na pločniku u ulici A. S. u R. Tuženik je istaknuo prigovor promašene pasivne legitimacije uz obrazloženje da bi pasivno legitimirano moglo biti samo društvo R. d.o.o. Taj prigovor nije osnovan. Naime, stranke su učinile nespornim da mjesto gdje je tužiteljica pala predstavlja javnu površinu. Javnu površinu dužan je održavati upravo tuženik, a to što je tuženik zaključio Ugovor s društvom R. d.o.o. o održavanju javnih površina nije relevantno za ovaj spor, već taj Ugovor daje mogućnost tuženiku da se pod određenim pretpostavkama regresira od društva R. d.o.o.<sup>49</sup>...S obzirom da gradovi i općine sukladno također već navedenim odredbama ZKG-a za obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti osnivaju komunalna trgovačka društva i Odlukama svojih predstavničkih tijela na njih prenose obvezu obavljanja pojedinih komunalnih

---

<sup>47</sup> OS Rijeka, P-2826/03

<sup>48</sup> OS Rijeka, P-3263/05

<sup>49</sup> OS Rijeka, P-3441/03

djelatnosti, u pojedinim su se parnicama jedinice lokalne samouprave pokušale ekskulpirati od deliktne odgovornosti pravnom argumentacijom po kojoj su u takvim parnicama pasivno delegitimirane jer su obveze obavljanja tih komunalnih djelatnosti prenijele na trgovačka društva čiji su osnivači sukladno odredbi čl. 2/4. Zakona o trgovačkim društvima<sup>50</sup>, a za obveze kojih, osim njih samih, njihovi članovi odgovaraju samo kad je to izričito zakonom propisano<sup>51</sup>. Međutim, judikatura je taj materijalno-pravni prigovor redovito otklanjala kao pravno neosnovan: *...Tuženikov prigovor pasivne legitimacije nije osnovan, a koji prigovor ponavlja u žalbi tuženik, a takav prigovor uostalom ne predstavlja relativno bitnu povredu odredaba parničnog postupka, već je prigovor promašene aktivne ili pasivne legitimacije prigovor materijalno-pravne naravi i nema veze s postupovnim povredama. U svakom slučaju, kako je uvodno navedeno, a slijedeći odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu, tuženik kao jedinica lokalne samouprave odgovara za ovakove vrste štete. Radi nepotrebnog ponavljanja upućuje se na jasne i nedvosmislene razloge suda prvog stupnja u tom pravcu<sup>52</sup>...Naime, sud prvog stupnja je nakon iscrpno i okolnosno provedenog postupka sa nedvojbenom sigurnošću utvrdio da je tužiteljica predmetnog dana stradala na šetalištu na K. kada se spotaknula na uzdignutu ploču i pri tom zadobila opisane povrede, pa je suprotno žalbenim navodima tuženika sud pravilnom primjenom materijalnog prava otklonio prigovor nedostatka pasivne legitimacije, i pri tom ga obvezao na isplatu naknade štete tužiteljici pozivom na odredbu čl. 174. ZOO-a, a koje ista trpi zbog povređivanja. Konačno, takva utvrđenja slijede iz samog iskaza tuženika, pa i sada žalbenih navoda, kada ističe da je osnovao tvrtku kojoj je povjerio održavanje javno prometnih površina na području grada R. u omjeru od 100 %-tnog udjela<sup>53</sup>...Nije u pravu revident, kada navodi da se Odluka o komunalnom redu (SG GZ 3/91) odnosi samo na održavanje čistoće, čuvanje javnih površina, skupljanje i odvoz otpada te otklanjanje snijega i leda. Iz čl. 1. spomenute Odluke proizlazi da se njom propisuje komunalni red i mjere za njegovo provođenje radi uređenja naselja, održavanja čistoće, čuvanja javnih površina, skupljanja i odvoza otpadaka te otklanjanja snijega i leda. Dakle, nedvojbeno u to spada i uređenje naselja i čuvanja javnih površina od oštećenja, odnosno da budu u takovom stanju koje odgovara njihovoj svrsi odnosno nesmetanom i bezopasnom korištenju javnih površina na način na koji su namijenjene i od onih kojima su namijenjene. Stanje nogostupa odnosno postojeće uleknuće terena, koje je uzrok padu i ozljedama, koje je tužitelj zadobio je posljedica nevođenja brige o uređenju odnosno održavanju javnih površina iz čl. 2. toč. 1.*

---

<sup>50</sup> Zakon o trgovačkim društvima (NN 111/93, 34/99, 118/03 i 107/07)

<sup>51</sup> *ibid.*, čl. 10/2.

<sup>52</sup> ŽS Koprivnica, GŽ-1401/07-2

<sup>53</sup> ŽS Rijeka, GŽ-4051/06-2

spomenute uredbe o stanju u kojemu bi one bezopasno mogle služiti svojoj svrsi. Iz čl. 27. Odluke o komunalnom redu proizlazi da je tuženi Grad Z. dužan obavljati nadzor nad provođenjem odluke te u svrhu provođenja tog nadzora ima Gradsku komunalnu inspekciju. Prema tome, iz obveze Grada Z. da vrši nadzor nad stanjem javnih površina u odnosu na njihovu ispravnost za korištenje proizlazi i odgovornost tuženog Grada Z. za nastalu štetu, koja je posljedica neprovođenja odgovarajućeg nadzora, što je u ovom slučaju imalo za posljedicu da je javna površina predviđena za bezopasni prolazak pješaka bila u takovom stanju koje je dovelo do ozljede prolaznika<sup>54</sup>...Prema odredbi čl. 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95 i 70/97) komunalnu djelatnost predstavlja i održavanje javnih površina, pod čim se naročito podrazumijeva održavanje javnih zelenih površina, pješačkih staza, pješačkih zona, otvorenih odvodnih kanala, trgova, parkova, dječjih igrališta i javnih prometnih površina, osim javnih cesta. Obavljanje komunalne djelatnosti je u djelokrugu jedinica lokalne samouprave, što proizlazi iz čl. 4. istog zakona koji, propisujući način obavljanja komunalne djelatnosti, uređuje da komunalnu djelatnost mogu obavljati trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave, javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave, služba -vlastiti pogon, koji osniva jedinica lokalne samouprave ili pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji (kojeg sklapa poglavarstvo jedinice lokalne samouprave na temelju odluke o koncesiji, koju donosi predstavničko tijelo jedinica lokalne samouprave). Prema tome Grad Z. je dužan osigurati da se komunalna djelatnost obavlja tako da se spriječi uzrokovanje i nanošenje štete građanima. Prenosjenjem obavljanja pojedinih komunalnih djelatnosti na druge osobe, on se ne oslobađa obveze vršenja nadzora i poduzimanja mjera radi osiguravanja pravilnog djelovanja tih osoba, a ne oslobađa se niti od odgovornosti za štetu koja nastane radi propusta u njihovom radu. Kako je štetni događaj bio uzrokovan ledom na javnoj površini koji je trebao biti uklonjen, postoji odgovornost drugotuženika Grada Z. za naknadu štete zbog propusta u održavanju navedene javne površine<sup>55</sup>...Niži sudovi osnovano nalaze da je za štetu odgovoran tuženik, jer je dužan brinuti se o održavanju javnih prometnih površina u Gradu Z. Prema odredbama čl. 2. i 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95 - dalje ZKG) održavanje javnih površina spada u komunalnu djelatnost, koja se obavlja kao javna služba u djelokrugu jedinica lokalne samouprave. U smislu odredbe čl. 4. ZKG jedinica lokalne samouprave dužna je organizirati trajno i kvalitetno obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti preko trgovačkih društava, javnih ustanova,

---

<sup>54</sup> VS RH, Rev 723/1996-2

<sup>55</sup> VS RH, Rev 1052/2005-2

osnivanjem vlastitih pogona ili na temelju ugovora o koncesiji s javnim i fizičkim osobama. Dakle, tuženi Grad Z. bio je dužan osigurati obavljanje komunalnih djelatnosti i na održavanju gradskih javnih površina. Time što je tuženik ugovorom prenio obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti na određenu pravnu osobu, nije oslobođen obveze vršenja nadzora nad njenim radom i poduzimanja odgovarajućih mjera da se zaštite građani i spriječi nanošenje štete. Kako je u postupku utvrđeno, da je konkretni štetni događaj uzrokovan ledom na tramvajskoj stanici na K. trgu u Z., koji je trebalo biti uklonjen, postoji odgovornost tuženika Grada Z. za naknadu štete zbog propusta u održavanju navedene javne prometne površine, pa je u odnosu na utvrđenu odgovornost revizija tuženika neosnovana<sup>56</sup>...Niži sudovi osnovano nalaze da su za štetu nastalu tužiteljici solidarno odgovorni prvo i drugotuzenik, jer su oba tuženika dužna brinuti o održavanju javnih prometnih površina u Gradu Z.. Prema odredbama čl. 2. i 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95 - dalje ZKG) održavanje javnih prometnih površina spada u komunalnu djelatnost koja se obavlja kao javna služba u djelokrugu jedinica lokalne samouprave. U smislu odredbe čl. 4. ZKG jedinica lokalne samouprave dužna je organizirati trajno i kvalitetno obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti preko trgovačkih društava, javnih ustanova, osnivanjem vlastitih pogona ili na temelju ugovora o koncesiji s javnim i fizičkim osobama. Dakle, tuženi Grad Z. bio je dužan osigurati obavljanje komunalnih djelatnosti na održavanju gradskih javnih prometnih površina. Time što je prvotuzenik prenio obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti na određenu pravnu osobu, koja to obavlja u sklopu svoje djelatnosti radi koje je i osnovana, nije oslobođen obveze vršenja nadzora nad njenim radom i poduzimanja odgovarajućih mjera da se zaštite građani i spriječi nanošenje štete. Kako je u postupku utvrđeno, da je konkretni štetni događaj uzrokovan ledom na kolniku ulice T. u Z., koji je trebao biti uklonjen, postoji odgovornost i prvotuzenika Grada Z. za naknadu štete zbog propusta u održavanju navedene javne prometne površine, pa je u odnosu na utvrđenu odgovornost revizija prvotuzenika neosnovana<sup>57</sup>...Pravilan je zaključak nižestupanjskih sudova o postojanju odgovornosti Grada Z. za štetu koju je tužiteljica pretrpjela. Prema odredbi čl. 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95 i 70/97) komunalnu djelatnost predstavlja i održavanje javnih površina, pod čime se naročito podrazumijeva održavanje javnih zelenih površina, pješačkih staza, pješačkih zona, otvorenih odvodnih kanala, trgova, parkova, dječjih igrališta i javnih prometnih površina, osim javnih cesta. Obavljanje komunalne djelatnosti je u djelokrugu

---

<sup>56</sup> VS RH, Rev 1973/1999-2

<sup>57</sup> VS RH, Rev 1395/1999-2

jedinica lokalne samouprave, što proizlazi iz čl. 4. istog zakona koji, propisujući način obavljanja komunalne djelatnosti, uređuje, da komunalnu djelatnost mogu obavljati trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave, javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave, služba -vlastiti pogon, koju osniva jedinica lokalne samouprave ili pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji (kojeg sklapa poglavarstvo jedinice lokalne samouprave na temelju odluke o koncesiji, koju donosi predstavničko tijelo jedinica lokalne samouprave). Odredbom čl. 14. Zakona o komunalnom gospodarstvu propisana je obveza jedinice lokalne samouprave da donese odluku o komunalnom redu i mjere za njegovu provođenje, a nadzor nad provedbom odredbi komunalnog reda i propisa donesenih na temelju istog zakona provodi komunalno gospodarstvo koje se ustrojava u upravnim odjelima za komunalno gospodarstvo u jedinici lokalne samouprave. Prema tome, Grad Z. je dužan osigurati da se komunalna djelatnost obavlja tako da se spriječi uzrokovanje i nanošenje štete građanima. Prenosjenjem obavljanja pojedinih komunalnih djelatnosti na druge osobe, on se ne oslobađa obveze vršenja nadzora i poduzimanja mjera radi osiguravanja pravilnog djelovanja tih osoba, a ne oslobađa se niti od odgovornosti za štetu koja nastane radi propusta u njihovom radu. Kako je štetni događaj bio uzrokovan ledom na javnoj površini - pješačkoj stazi u parku, koji je trebao biti uklonjen, postoji odgovornost tuženika Grada Z. za naknadu štete zbog propusta u održavanju navedene javne površine...<sup>58</sup>

## **7. ZAKLJUČAK**

Ergo, slijedom je povišeg razvidno da održavanje nerazvrstanih cesta i javnih površina kao komunalnih djelatnosti koje se obavljaju kao javna služba, temeljem navedenih odredbi ZKG-a, spada u nadležnost jedinica lokalne samouprave, gradova i općina, posljedično čemu su iste deliktno odgovorne spram oštećenika za naknadu štete pričinjenu im neodržavanjem i/ili nepropisnim održavanjem istih po općim pravilima obveznog prava, dakle po načelu kulpoznosti, uz iznimku u pojedinim slučajevima u kojima egzistiraju okolnosti i uvjeti za odgovornost po načelu kauzaliteta. Drugotno, iz navedenog je također neprijeporno proizlazeće da se iste ne mogu ekskulpirati od deliktne odgovornosti u slučajevima kada su obavljanje tih dvaju komunalnih djelatnosti sukladno ZKG-u svojim odlukama i/ili inim aktima prenijele na pravne subjekte kojima mogu povjeriti obavljanje tih djelatnosti. To, dakako, ne isključuje mogućnost solidarne odgovornosti tih pravnih subjekata i jedinica lokalne samouprave spram oštećenika ako su u konkretnom slučaju za takvu vrst odgovornosti ispunjeni

---

<sup>58</sup> VS RH, Rev 1258/1998-2

zakonski uvjeti anticipirani ZOO-om<sup>59</sup>, kao ni eventualnu regresnu odgovornost tih pravnih subjekata prema jedinicama lokalne samouprave.

---

<sup>59</sup> ZOO, čl. 1107.