

## EU ZAŠTITA OŠTEĆENIH U SLUČAJU PROMETNE NESREĆE I ŠTETE NASTALE IZVAN DRŽAVE PREBIVALIŠTA/STALNOG BORAVIŠTA OŠTEĆENE OSOBE

### Sažetak

Po svojoj prirodi motorno vozilo je mobilno sredstvo koje se rabi ne samo u zemlji u kojoj je registrirano i u kojoj vlasnik/korisnik ima prebivalište ili boravište, već i u drugim zemljama izvan države prebivališta/stalnog boravišta. Oštećeni koji doživi prometnu nesreću i štetu izvan države svoga prebivališta/stalnog boravišta susreće se s nizom problema u pokušaju da dobije naknadu štete. Problemi se javljaju oko uspostave komunikacije s nadležnim tijelima u zemlji nastanka štetnog događaja (nepoznavanje jezika, nepoznavanje nadležnosti, prava, rokova i sl.), što oštećenoga sili da potraži pomoć stručne osobe-odvjetnika u zemlji nastanka štete, a što mu uzrokuje dodatne troškove i neugodnosti, s obzirom da se cijeli postupak vodi pred inozemnim tijelom – osigurateljem ili sudom i po, oštećenome nepoznatim, propisima. Takvo stanje bilo je normalno sve do donošenja EU Četvrte direktive (popularno nazvane Turistička direktiva), koja je otvorila vrata mogućnosti da oštećeni naknadu štete traži u svojoj zemlji. Daljnji poticaj rješenju problema dala je EZ direktiva br. 2009/103 od 16. rujna 2009., koja je učvrstila položaj ostavivši obvezu država da ustanove posebna tijela – ovlašteni predstavnik za štete, ured za naknadu štete, i informacijski ured – koja će oštećenome omogućiti ostvarenje naknade štete u zemlji svoga prebivališta/stalnog boravišta. Odredbe spomenute Direktive zadržala je i direktiva EU 2021/2118 od 24. studenoga 2021. g., proširivši pravo oštećenoga na naknadu štete nastale izvan zemlje svoga prebivališta u nekoj od zemalja članice EGP, u slučaju uzrokovanja štete od strane nepoznatog (neidentificiranog) vozila ili vozila čiji vlasnik nije imao valjano osiguranje od automobilske odgovornosti.

U ovom radu obradit će se odredbe spomenutih direktiva, odredbe zakona država koje su preuzele odredbe direktiva u svoja zakonodavstva, ali i problemi koji nastaju u praksi primjene spomenutih propisa, a koji prijete da anuliraju svrhu i cilj odredbi spomenutih direktiva.

**Ključne riječi:** zaštita oštećenih u nezgodama nastalim izvan zemlje svoga prebivališta, europske direktive o zaštiti oštećenih u slučaju štete nastale u nekoj zemlji članici, tijela za naknadu štete, Europska unija, Europski gospodarski prostor

## Summary

In this article, the author presents the system of protection of victims of traffic accidents in one of the member states of the European Economic Area. That is, outside the country in which they have their residence. He points the early attempts to introduce a system of protection for such injured parties within the framework of the Council of Bureaux in the Green card system. He discusses in detail the system of protection introduced by the Fourth EU Directive on Motor Insurance and national Laws adopted after the Adoption of the directives.

He also points to a practical problem for injured parties whose claim for compensation is not resolved by the responsible insurer or its authorized representative for setting claims within the prescribed period, and neither does the Compensation Body, where the injured party is forced to initiate a court case for compensation for damage, and the Compensation Body, objects that he is not passively entitled to participate in the case, which nullifies the aim and purpose of the protection of the EU directives on improving the protection of injured parties who experience an accident in the EEA member states, that is, outside their country of residence.

**Keywords:** Protection of injured parties in traffic accidents occurring outside the country of residence, European directives, EU, EEA, Compensation bodies

## 1. Uvod

Od samih početaka uporabe motornih vozila, uz sve blagodati iste, neizbježni pratitelj bile su prometne nezgode uzrokovane tom uporabom i štete nanesene ljudima i stvarima. Porastom broja vozila na cestama rastao je i rizik stradanja u prometu. No, taj rizik društvo je smatralo manjom opasnošću u odnosu na korist koju je pružala uporaba motornih vozila. Ipak, unatoč toj općoj konstataciji o korisnosti motornih vozila, valjalo je naći rješenje problema zaštite stradalih osoba. A stradale osobe su bile vlasnici i korisnici motornih vozila na kojima je bio rizik odgovornosti za štetu, ali i treće osobe, pješaci, biciklisti, vozači i osobe u drugim vozilima. S općim porastom mobilnosti, koja se veže uz motorna vozila, rastao je i broj putovanja vozilom iz jedne zemlje u drugu, iz ekonomsko-poslovnih razloga, ali i zbog turističkih razloga. Nova situacija u prometu zahtijevala je zaštitu vozača koji su uzrokovali štetu za koju su odgovarali (štetnici), ali i zaštitu trećih osoba koje su pretrpjele štetu krivnjom odgovornih vozača (oštećenici). Opća pravila o odgovornosti za štetu koja su bila na snazi nisu više zadovoljavala novonastale potrebe zaštite. Pravila odgovornosti po načelu krivnje kod šteta od motornih vozila zamjenjuju se odgovornošću po načelu uzročnosti (*causa*, kauzalna odgovornost).

Vlasnici/korisnici motornih vozila žele zaštititi sebe prebacujući rizik svoje odgovornosti na osiguratelja. To su činili sklapanjem ugovora o osiguranju od odgovornosti na dobrovoljnoj osnovi. No, u cilju zaštite interesa potencijalnih oštećenih trećih osoba, države su počele uvoditi obvezno osiguranje od odgovornosti za štete uzrokovane uporabom motornih vozila. Obvezno osiguranje je pružalo zaštitu i vlasnicima/vozačima koji su drugim osobama uzrokovale štetu (imovina štetnika ostaje neokrnjena; umjesto njega odštetu plaća njegov osiguratelj) i oštećenim osobama (naknadu pretrpljene štete naknađuje relativno sigurni dužnik – osiguratelj).

Naravno, tijekom povijesnog razvoja cestovnog prometa, razina i oblici zaštite jednih i drugih sudionika prometa mijenjala se u skladu s kretanjima svijesti u društvu o potrebi bolje zaštite jednih i drugih. Prvobitna svrha osiguranja od odgovornosti bila je zaštita mogućeg štetnika od eventualne odgovornosti za štetu uzrokovanu uporabom vozila<sup>1</sup>. No, s vremenom se potreba zaštite trećih oštećenih osoba probila u prvi plan interesa društvene zajednice, a što se realiziralo kroz obvezno osiguranje od automobilske odgovornosti i uvođenje prava oštećenih na izravan zahtjev za naknadu štete prema osiguratelju štetnika (*actio directa*)<sup>2</sup>. Na taj način interes trećih oštećenih je u cijelosti zaštićen: oštećenik se obraća osiguratelju štetnika, dok mu u pravilu štetnik nije zanimljiv i ostavlja ga po strani. Određivanje osoba koje su oštećenome dužne naknaditi štetu pretrpljenu u cestovnom prometu uporabom motornog vozila i propisivanjem pravila postupanja u postupku naknade štete, čine temelj zaštite oštećenih osoba.

Potreba da se oštećenik stavi u prvi plan pozornosti i da mu se pomogne u ostvarenju njegovih prava vezanih uz pretrpljenu štetu dobiva posebnu težinu u današnje vrijeme opće auto mobilnosti, kad taj oštećenik pretrpi štetu izvan zemlje svoga prebivališta (stalnog boravišta), u inozemstvu, u sredini koju ne poznaje, suočen s nepoznavanjem jezika i zbog toga nemoćnošću komunikacije, te nepoznavanja pravnih pravila odgovornosti za štetu i pravila o naknadi štete (vrste i obim štete na koju ima pravo, pravila postupka naknade i sl.). U ovom napisu osvrnut ćemo se na problem zaštite upravo takvih oštećenika koji dožive prometnu nezgodu izvan države svoga prebivališta/stalnog boravišta, dakle, u nekoj drugoj državi, te na praktične probleme funkcioniranja te zaštite.

1 Povijesno, vladalo je mišljenje da netko tko putuje u drugu zemlju mora se sam pobrinuti za svoju sigurnost da će mu eventualno pretrpljena šteta biti naknađena, a što može postići sklapanjem ugovora o putnom osiguranju, kasko osiguranju svog vozila i sl., Luk De Baere – Frits Blees Insurance Aspects of Cross – Border Road Traffic Accidents, Eleven, Den Hag, 2019., 34.

2 Kroz zakonsku definiciju trećih osoba (oštećenici koji imaju pravo na naknadu štete temeljem obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti) vozač-štetnik ostaje izvan osigurateljne zaštite i mora se sam pobrinuti za svoju zaštitu

## 2. Pokušaji zaštite u okviru međunarodnog Sustava zelene karte

Na zaštiti oštećenih radila su razna međunarodna tijela i institucije. U tom smislu posebno se bavio problemom zaštite oštećenih koji pretrpe štetu u zemlji koja nije zemlja njihovog prebivališta/stalnog boravišta, Savjet ureda (*Council of Bureaux*), kao rukovodeće upravljačko tijelo Sustava zelene karte. Sustav zelene karte po svojoj prirodi je međunarodni sustav, utemeljen na osnovi Preporuke br. 5. OUN Ekonomske komisije za Europu<sup>3</sup>. Cilj Ekonomske komisije OUN za Europu nije bio zaštita oštećenih u međunarodnom cestovnom prometu, već osiguranje i olakšanje cestovnog prometa između država. Preporuka traži od vlada država da traže od svojih osiguratelja sklapanje sporazuma koji bi omogućili vozačima osigurateljno pokriće odgovornosti za štetu od motornog vozila u zemlji koju posjećuju. Dakle, cilj je zaštita samih vozača/štetnika, a realizacijom organizacije sustava zelene karte i uspostavom izvršnih tijela (nacionalni uredi za osiguranje, uredi zelene karte) i propisivanjem njihove nadležnosti – posredno se štite i oštećenici u posjećenoj zemlji, jer im za štetu odgovara njihov nacionalni ured. To je jedna strana medalje, a zaštita oštećenih koji štetu pretrpe u posjećenoj zemlji, zemlji koja nije zemlja njihovog prebivališta, druga je strana medalje i nije u fokusu Preporuke ni Sustava zelene karte, što znači da tako pretrpljenu štetu oštećeni po povratku u svoju zemlju mora tražiti izravnim kontaktom s osigurateljem štetnika<sup>4</sup>, uz doživljavanje svih onih poteškoća koje smo u uvodu naveli. Vrlo je slično bilo i s odredbama Strasburške (*Europske*) konvencije<sup>5</sup>:

Ipak, zahvaljujući činjenici da je uspostavljeni Sustav zelene karte po svojoj prirodi međunarodni sustav vrlo brzo se pokazalo da je taj sustav hendikepiran, jer ima u vidu samo zaštitu oštećenih koji štetu dožive u zemlji svoga prebivališta. Njima se osigurava naknada štete na sigurniji i lakši način: naknadu ostvaruju kod svoga nacionalnog ureda, na svom jeziku, po pravilima građanskog i građanskog postupovnog prava. To jasno proizlazi iz model-uzorka sporazuma kojega je izradio Savjet ured u Londonu (*Londonski sporazum*), a koji su bilateralno potpisivali nacionalni uredi za osiguranje<sup>6</sup>. Pomoć oštećenima u posjećenoj zemlji, koji su štetu pretrpjeli izvan zemlje svoga prebivališta,

3 „Insurance of motorists against third party risks – Recommendation No. 5“, UN-Restricted E/ECE/Trans/145 i E/EVE/Trans/SC 1/39.

4 Ćurković, Marijan, Međunarodna karta osiguranja motornog vozila, Croatia osiguranje, Zagreb, 1986., str. 60.

5 European convention on compulsory insurance against civil liability in respect of motor vehicles. Konvencija je potpisana 20. travnja 1959. Iako je Konvencija sadržajno bila vrlo dobra, uređivala je sustav obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti, koji su države trebale primijeniti u svom zakonodavstvu, Konvencija nije nikada stupila na snagu unatoč velikom broju potpisa, jer nije bila ratificirana, pa se na koncu ispostavilo da je donošenje Konvencije imalo više političko nego praktično značenje, v. Feyok-Jakobsen-Lemor, Kraftfahrtversicherung, C. H. Beck, München, 2002, str. 2.

6 U određenom trenutku takvih bilateralno potpisanih sporazuma bilo je preko 900.

nacionalni uredi su mogli osigurati jedino bilateralnim sporazumom s uredom posjećene zemlje ili sami osiguratelji tzv. korespondentnim ugovorima<sup>7</sup>. Ali sve na osnovi dragovoljnosti. Zbog navedenoga Savjet ureda nastojao je osigurati postupak naknade štete koju posjetitelj pretrpi u zemlji koja nije zemlja njegovog prebivališta/stalnog boravišta na način da tu naknadu ostvaruje u zemlji svog prebivališta, dakle, po povratku iz posjećene zemlje. Rezultat toga bio je nacrt Sporazuma o zaštiti posjetitelja (*The Protection of Visitors Agreement*)<sup>8</sup>. Nacrt Sporazuma imao je dvije sekcije: prva – obvezu potpisnica da, na zahtjev oštećenoga, prikupi informacije o nezgodi, vozaču, osiguranju odgovorne osobe, njenom osiguratelju, pribavi policijsko izvješće, prikupi potrebnu medicinsku dokumentaciju i sl.; druga – koja je bila opciona, da potpisnice preuzmu obvezu obrade i isplate odštetnog zahtjeva oštećene osobe. Zbog malog broja zainteresiranih nacionalnih ureda i malog broja potpisa – ubrzo se odustalo od razvoja i rada na takvom sporazumu<sup>9</sup>, jer se u međuvremenu problemom zaštite posjetitelja počela ozbiljno baviti EU.

Istovremeno, izrađen je i nacrt Sporazuma između garancijskih fondova po kojemu je uspostavljen sustav zaštite oštećenih posjetitelja u nezgodi koja se dogodi u nekoj od država koje nisu članice EGP, ali su članice sustava zelene karte, a štetu u posjećenoj zemlji uzrokuje nepoznato ili neosiguranog vozila. I ovaj Sporazum ima dvije razine, temeljnu (basic) i opcionu. Prva razina obuhvaća prikupljanje i razmjenu informacija i dokumenata, koji se odnose na nezgodu, a mogu sadržavati i pojedinosti glede mjerodavnog prava i modalitete intervencije Garancijskog fonda. Druga razina: Garancijski fond u zemlji prebivališta oštećene osobe ima pravo inicirati obradu odštetnog zahtjeva i aktivnosti kao što su pomoć oštećenome, pregovori o naknadi s oštećenim, ali sve na temelju uputa koje mu daje Garancijski fond zemlje u kojoj se nezgoda dogodila<sup>10</sup>

7 Korespondentni ugovori su ugovori/sporazumi koje su pojedini osiguratelji sklapali između sebe i kojim su preuzimali obvezu obrade i isplate šteta koje u posjećenoj zemlji uzrokuju vozači vozila registriranih u drugoj zemlji, a osigurani kod osiguratelja – korespondenta. Pored obveznog dijela tog ugovora, opcionalna klauzula bila je proširenje obveze korespondenta i na pružanje raznih usluga u vezi naknade štete oštećeniku – osiguraniku drugog korespondenta, kao što je pružanje pomoći kod kasko šteta, osiguranje pravne pomoći, i sl.

8 Taj Sporazum zove se u literaturi i Prvi Sporazum o zaštiti posjetitelja, za razliku od Drugog Sporazuma o zaštiti posjetitelja kojega je na sličnim osnovama izradio Savjet ureda nakon stupanja na snagu Četvrte EU direktive

9 Sporazum, nazvan Prvim Sporazumom o zaštiti posjetitelja, bit će opet obnovljen s gotovo istim sadržajem i ponuđen kao model zemljama koje nisu članice Europskog gospodarskog prostora (dalje: EEP), ali jesu članice sustava zelene karte, Luk De Baere..., op. cit., str. 212.

10 Idem, str. 213.

### 3. Direktiva 2000/26/CE (Četvrta direktiva)

Europski zakonodavac u obveznom osiguranju od odgovornosti za štete uzrokovane upotrebom motornog vozila vrlo je pažljiv u promatranju rizičnih pojava i promjena u cestovnom prometu. Shodno tome, EU zakonodavac je kroz najnoviju povijest obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti reagirao svaki put kad bi realne životne okolnosti tražile njegovu intervenciju. Plod takvog ponašanja jesu i direktive koje se odnose na obvezno osiguranje od automobilske odgovornosti, a kojih je dosada bilo sedam.<sup>11</sup> Svaka direktiva je odgovarala na aktualni trenutak stanja na tržištu osiguranja automobilske odgovornosti, odnosno cestovnog prometa, a povezano s potrebama ujednačavanja EU propisa i položaja potrošača, stvaranja jedinstvenog tržišta osiguranja i potrebe poboljšanja zaštite potrošača diljem EU, odnosno izjednačavanjem njihovog položaja u zemljama članicama Unije.<sup>12</sup>

Cilj zadnje direktive, direktive 2021/2118 jeste jačanje i konsolidacija unutarnjeg tržišta osiguranja EU. Evaluacija direktive 2009/103 (šesta direktiva AO) koju je Komisija načinila 2017. g. s obzirom na stanje obveznog osiguranja automobilske odgovornosti i adekvatnosti odredbi direktive 2009/103 konkretnom stanju tržišta pokazala je da ta direktiva dobro funkcionira, ali da je, s obzirom na nove pojave, potrebno učiniti primjerene izmjene i dopune. Ta direktiva u području zaštite oštećenih koji su imali nezgodu i štetu u nekoj od zemalja članica EGP, dakle izvan zemlje svoga prebivališta, dodaje novi mehanizam zaštite oštećenih – slučajevi zaštite kad je štetu uzrokovalo nepoznato i neosigurano vozilo ili vozilo osigurano u zemlji nastanka nezgode i štete kod osiguratelja koji je došao u stečaj odnosno nad kojim je pokrenut postupak likvidacije.

EU direktiva (EU) 2021/2118 mijenja i dopunjava direktivu 2009/103, a razlozi zbog kojih to čini jesu:

- Osiguranje od automobilske odgovornosti je vrlo važna djelatnost za: a) vlasnike/korisnike motornih vozila, b) za oštećene u prometnim nezgodama<sup>13</sup> i c) za same osiguratelje, jer osiguranje od automobilske odgovornosti čini značajan dio osigurateljnog portfelja osiguratelja.<sup>14</sup>

11 Prva direktiva bila je direktiva br. /72/166/EC, od 24. travnja 1972., druga direktiva br. 84/5/CEE od 29. prosinca 1984, treća direktiva br. 90/232/CEE od 14. svibnja 1990., četvrta direktiva br. 2000/26 od 16. svibnja 2000., peta direktiva br. 14/2005, od 11. svibnja 2005., šesta direktiva br. 2009/103/EZ od 16. rujna 2009. (tzv. konsolidirana direktiva, ustvari pročišćeni tekst važećih odredbi prethodnih direktiva) i sedma direktiva br. 2021/2118 od 24. studenoga 2021. (izmjene i dopune šeste direktive).

12 Eklatantan primjer je Četvrta direktiva koju se naziva i *visiting directive* (turistička direktiva) a povod joj je bio zaštita turista u slučaju štete izazvane u posjećenoj zemlji uporabom motornog vozila.

13 Direktiva je, kao i hrvatski Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obveznim osiguranjima u prometu, napustila pojam žrtva, i umjesto njega rabi izraz *oštećeni, oštećena osoba*, v. t. 2. preambule direktive 2021/2118.

14 V. t.1. Preambule Direktive 2021/2118 U 2023. g. O važnosti te vrste osiguranja za osiguratelje u Republici Hrvatskoj govore slijedeći podaci: u 2023. g. u Republici Hrvatskoj ukupno naplaćena bruto premija

- Potreba zaštite oštećenih u slučaju nelikvidnosti/stečaja-likvidacije prekograničnog odgovornog osiguratelja,
- Određivanje minimalnih osiguranih svota na koje se mora ugovoriti pokrivenje te obvezno ažuriranje tih svota svakih pet godina,
- Ograničenje prava država članica da u unutarnjem prometu vrše kontrolu postojanja valjanog osiguranja od automobilske odgovornosti,
- Problemi vezani uz osiguranje tzv. otpremljenih motornih vozila (vozila kupljena u jednoj državi članici, a otpremaju se u drugu državu članicu),
- Uređenje funkcije i načina korištenja potvrde o „povijesti šteta“,
- Osiguranje kompozicije motornih vozila i uređenje odgovornosti osiguratelja pojedinih jedinica kompozicije (kad je osiguratelj za vučno vozilo jedan, a drugi je za vučeno vozilo-prikolicu),
- Problemi registracije i obveznog osiguranja za novo pojavljena vozila na tržištu i njihovo osiguranje (vozila na električni pogon, električni bicikli, električni romobili),
- Postavljanje temeljnih postavki za odgovornost i osiguranje odgovornosti za vlasnike/korisnike/vozače, proizvođače softvera i operatere automatiziranih vozila,
- Uređenje obveze osiguranja odgovornosti za vlasnike vozila koja sudjeluju na automoto sportskim takmičenjima,
- Obveza osiguratelja na čuvanje osobnih podataka osiguranika i oštećenih osoba.
- S obzirom na povećani broj slučajeva namjerno uzrokovanih šteta motornim vozilom, pravno uređenje osigurateljnog pokrivenja u takvim slučajevima,
- Konačno, potreba poboljšanja položaja oštećenih i osiguranika glede šteta nastalih upotrebom motornih vozila, a što se radi širenjem pokrivenja kroz nove definicije pojma vozilo, motorno vozilo i uporaba vozila.

#### 4. Mehanizmi funkcioniranja zaštite oštećenih u sustavu Četvrtе direktive

Razlozi relativnog kašnjenja u uređenju zaštite posjetitelja aktima EU bilo je povijesno utemeljeno mišljenje da je osiguranje od automobilske odgovornosti namijenjeno osiguranju vlastite odgovornosti štetnika, te da se posjetitelji koji putuju u neku drugu zemlju moraju sami pobrinuti za svoju sigurnost za slučaj doživljene štete<sup>15</sup>. Ipak, poteškoće koje su imali posjetitelji, najčešće turisti, u

---

osiguranja od automobilske odgovornosti iznosila je 507,3 milijuna eura, te je sudjelovala u strukturi ukupne naplaćene bruto premije sa 29 %, odnosno u ukupno naplaćenoj bruto premiji neživotnih osiguranja sa 35,53 %; broj šteta iznosio je 131.091, a iznos likvidiranih šteta 283.582.720 eura, HUO, Zagreb, Tržište osiguranja motornih vozila u Republici Hrvatskoj u 2023. g., str. 27, 28, 32, 58.

<sup>15</sup> Kao razlozi odustanka od reguliranja zaštite oštećenih u prekograničnom prometu, koju je inače

slučaju prometne nezgode i štete u posjećenoj zemlji, prepreke oko naknade štete nakon povratka u zemlju svoga prebivališta, otežano prikupljanje podataka potrebnih za ostvarenja naknade (podaci o osiguratelju, policijsko izvješće i sl.) bile su povod inicijativi da se na nivou EU nešto napravi, kako bi se takvim oštećenima olakšalo dobivanje naknade u zemlji njihovoga prebivališta, na jeziku i postupku koji im je poznat i blizak. Na rješenu problema posebno su bile aktivne turistički emitivne zemlje, kao Njemačka, Austrija<sup>16</sup> i dr. Inicijativa je rezultirala donošenjem nove EU direktive, direktive 2000/26/EC<sup>17</sup> od 16. svibnja 2000., nazvane i poznate kao *Četvrta direktiva* i Turistička direktiva jer se zaštita odnosila uglavnom na turiste u posjećenoj zemlji.<sup>18</sup> Zemlje članice su bile obvezne primjenjivati Direktivu od 20. siječnja 2003.

Četvrta direktiva primjenjuje se na slučajeve prometnih nesreća odnosno šteta koje dožive građani jedne države članice Europske unije (dalje: EU) i Europskog gospodarskog prostora za vrijeme boravka na području druge države članice EU ili Europskog gospodarskog prostora, a koju im je uzrokovalo vozilo osigurano u nekoj od zemalja EGP. Iznimno, Direktiva se može primijeniti i u slučaju kad je rezident neke članice EU ili Europskog gospodarskog prostora oštećen u prometnoj nezgodi koja se dogodila u trećoj zemlji koja nije članica, ali je članica sustava zelene karte, a nezgodu je uzrokovalo vozilo osigurano i s trajnim staništem (*normally based*, pod čim se najčešće podrazumijeva registracija vozila) u zemlji članici različitoj od zemlje prebivališta oštećene osobe. Četvrta direktiva odnosi se, dakle, samo na slučajeve nezgoda s elementom inozemnosti. U tom smislu ona se nastavlja na Prvu direktivu. One su zapravo komplementarne: Prva direktiva osigurava oštećenima ostvarenje naknade štete koju im u zemlji njihovog prebivališta uzrokuje vozilo koje ima uobičajeno stanište u nekoj drugoj državi članici, a Četvrta direktiva pak, obratno, štiti oštećene koji su nezgodu i štetu imali izvan države svoga prebivališta u nekoj od članica Europske unije i Europskog gospodarskog prostora<sup>19</sup>. Primjena Direktive ovisi o niz činjenica: zemlja nastanka prometne nezgode, zemlja prebivališta oštećenika, zemlja registracije vozila i zemlja članica u kojoj je sjedište osiguratelja.<sup>20</sup>

---

provodio Savjet ureda kao izvršno tijelo Sustava zelene karte, navodi se da članice Savjeta ureda u to vrijeme nisu bile ni tehnički, a još manje financijski sposobne osigurati zaštitu posjetiteljima kakvu je Savjet imao u vidu, Luk De Baere..., op. cit., str. 169.

16 Ambroselli, Anna Maria, La quarta direttiva assicurazione veicoli, Diritto ed pratica dell' assicurazione, Milano, 2/2001, str. 426.

17 Objava u Sl. l. EU br. 181, 20. 7. 2000, str. 65.

18 Kao razlozi u prilog donošenja Direktive navodili su se i potreba stvaranja sve bliskijih odnosa u EU, sukladno čl. 5. Ugovora o EU, očekivanje da će zaštita oštećenih olakšati pravo na slobodu kretanja i ostvarenje jedinstvenog tržišta EU., Luk De Baere..., op. cit., str. 167.

19 Alain, Pire, Some considerations in the context of implementing the provisions of the 4th directive, Zbornik Third Traffic Law Days (Trier II), ERA, 7 – 8. studenoga

20 Luk De Baere..., op. cit., str. 35.

## 4.1. Temeljne institucije Četvrte direktive

Temeljne institucije Četvrte direktive, koje omogućavaju njezino funkcioniranje, jesu:

- Ovlašteni predstavnik za obradu i isplatu odštetnih zahtjeva,
- Ured za odštetu i
- Informacijski ured.

Uz nove institucije, vrlo je važna odredba Četvrte direktive o obvezi država članica da kod obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti uvedu pravo oštećenoga na izravan zahtjev prema osiguratelju štetnika (*actio directa*)<sup>21</sup>.

### 4.1.1. Ovlašteni predstavnik za rješavanje šteta

Svaki osiguratelj koji se bavi poslom osiguranja od automobilske odgovornosti dužan je u svakoj državi članici EU imenovati i ovlastiti predstavnika za obradu i isplatu odštetnih zahtjeva (*claims representative*). Članak 4., st. 2. Direktive prepušta osigurateljima slobodu izbora ovlaštenog predstavnika i to im pravo ne može biti ograničeno. U dosadašnjoj praksi uočeno je da osiguratelji za ovlaštenog predstavnika najčešće imenuju svoje korespondente, dakle, osiguratelje ili specijalizirane agencije za rješavanje inozemnih šteta<sup>22</sup>. Za Direktivu je bitno da ovlašteni predstavnik predmet može obraditi na jeziku zemlje prebivališta oštećene osobe, dakle zemlje u kojoj je imenovan. No, kako ovlašteni predstavnik komunicira i s osigurateljem koji ga je imenovao, a i dokumentacija koju koristi obično je na tom jeziku, poželjno je da poznaje i jezik zemlje u kojoj se nezgoda dogodila. Ostale potrebne kvalifikacije Direktiva ne određuje. Međutim, sigurno je da to moraju biti osobe s višegodišnjim iskustvom u obradi i likvidaciji odštetnih zahtjeva te dobri poznavatelji odštetnog prava zemlje u kojoj se nezgoda dogodila, jer četvrta direktiva ostavlja netaknutim načelo *lex loci delicti commissi* i *affects neither substantive law to be applied in each individual case nor the matter of jurisdiction*, čl. 49. hrvatskog ZOOP-a<sup>23</sup>. Bitno je da ovlašteni predstavnik mora imati sjedište (ako je pravna osoba) odnosno prebivalište (ako je fizička osoba) u zemlji za koju je imenovan. Uz to, prema Direktivi, mora imati sve potrebne ovlasti za zastupanje osiguratelja koji ga je imenovao, i to kako u odnosu na oštećenika tako i u odnosu na državna tijela u zemlji u kojoj je imenovan. Ovlašteni predstavnik radi u ime i za račun osiguratelja koji ga je imenovao. Može raditi za jednog ili za više osiguratelja.

21 Pintarić, Stjepan, Četvrta direktiva o osiguranju od automobilske odgovornosti – uloga i značaj ovlaštenog predstavnika u Sloveniji, zbornik

22 Pintarić, Stjepan, Prikaz priprema za primjenu Četvrte direktive u Republici Sloveniji i informacija o petoj direktivi Europske unije u osiguranju od automobilske odgovornosti, Osiguranje, Croatia osiguranje, Zagreb, br. 6, str. 45.

23 Frits, 170., isto i čl. 49. hrvatskog Zakona o obveznim osiguranjima u prometu (ZOOP)

Funkcija ovlaštenog predstavnika vrlo je značajna: on je ovlašten to *handle, settle and pay claim*, zbog čega mora imati pune ovlasti<sup>24</sup>. Njegov je posao da pribavi potrebnu dokumentaciju i da poduzme sve mjere potrebne za rješavanje predmeta u vrlo kratkom *roku od tri mjeseca*. On je osoba za kontakt oštećenog i odgovornog stranog osiguratelja, ali nije *govorni šalter osiguratelja koji ga je imenovao*<sup>25</sup>, već ima samostalnost u donošenju odluka. Naravno, samostalnost je doista u praksi relativna, jer je ovlašten predstavnik obavezan zastupati interese osiguratelja koji ga je imenovao, pa se može reći da je on ipak na strani osiguratelja.<sup>26</sup> U praksi se najčešće krši odredba o obvezi ovlaštenog predstavnika da isplati naknadu (*to pay*), jer ovlašten predstavnik čeka da mu nadlogodavac- osiguratelj doznači sredstva, što se onda događa da se propisani rokovi za rješenje odštetnog zahtjeva ne poštuju.

Oštećeni može birati komu će podnijeti odštetni zahtjev, ovlaštenom predstavniku ili osiguratelju štetnika. (odredbe Direktive nipošto ne ukidaju njegovo pravo da naknadu traži od štetnika ili njegovog osiguratelja, čl. 21, st. 4. Direktive, čl. 47., st. 5. hrvatskog Zakon o obveznim osiguranjima u prometu). I odgovorni osiguratelj<sup>27</sup> i ovlašten predstavnik kojemu se obratio oštećeni dužni su *u roku od tri mjeseca* od dana dobivanja odštetnog zahtjeva a) dostaviti oštećenome *obrazloženu ponudu*, ako su odgovornost za štetu i šteta nesporni, ili b) dati *utemeljeni odgovor*. U oba slučaja odgovor mora biti u *pismenoj formi*. Izrazi „obrazložen“ i „utemeljen“ znače da se oštećenome obrazloži i argumentira odluka osiguratelja po svim točkama odštetnog zahtjeva, uključivši i navođenje pravnog temelja na kojemu se odluka zasniva. To se, nažalost, u praksi uvijek ne radi i koriste se šablone koje ne odgovaraju smislu i svrsi davanja obrazložene ponude i utemeljenog odgovora.

Da bi se postiglo postupanje po odredbama Direktive, ista obvezuje države članice da predvide protiv osiguratelja i ovlaštenog predstavnika *sankcije*, čija lepeza je vrlo široka i koja državama omogućuju da prisile osiguratelje i ovlaštene predstavnike na poštivanje rokova u kojima moraju riješiti odštetni zahtjev oštećene stranke i davanje obrazložene ponude odnosno utemeljenog odgovora<sup>28</sup>. Istovremeno, nadzorno tijelo će o neizvršavanju obveze poštivanja rokova od strane ovlaštenog predstavnika obavijestiti nadležno nadzorno ti-

24 Pire, op. cit., str. 3.

25 Müller, Peter, Der Schadenregulierungsbeauftragte im Rahmen der 4. KfH Richtlinie in EU, zbornik Slovenskoga zavarovalnoga združenja, Ljubljana, 2023., str. 4.

26 Backu, Holger, Primjena Četvrtre direktive obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti sa stajališta oštećene osobe, Bilten Hrvatskog ureda, Zagreb, br. 48., str. 7.

27 Odgovorni osiguratelj je osiguratelj kod kojega štetnik ima sklopljen ugovor o osiguranju od automobilske odgovornosti

28 Te sankcije mogu biti: posebne novčane kazne, prekršajne kazne, obvezna izvješća tijelima nadzora, učestale kontrole, objava nekorektnosti u službenim glasilima ili u dnevnom tisku, privremena zabrana obavljanja poslova osiguranja automobilske odgovornosti imenovanje posebnog predstavnika u tijelima nekorektnog osiguratelja, opoziv odobrenja za rad upravi osiguratelja i kazna odgovornom članu uprave, itd., Ambroselli, op. cit., str. 434.

jelo države članice u kojoj je sjedište odgovornog osiguratelja koji je imenovao ovlaštenog predstavnika.

Olakšani postupak dobivanja naknade u zemlji sjedišta pravne osobe, koja je oštećena u drugoj državi članici, ne mogu koristiti institucije zdravstvenog, mirovinskog ili invalidskog osiguranja i rentnog ili sličnog osiguranja<sup>29</sup>. To pravo ne mogu koristiti ni *druge pravne osobe temeljem subrogacije* u prava svog osiguranika prema štetniku i njegovom osiguratelju. Primjerice, kasko osiguratelj za kasko regres i sl.

#### 4.1.2. Informacijski centar

Informacijski centar moraju osnovati (ili odrediti već postojeće tijelo)<sup>30</sup> sve države članice. Funkcija Informacijskog centra jeste prikupljanje i čuvanje svih podataka vezanih uz vozilo i vođenje Registra (registarska oznaka, polica osiguranja) i uz ovlaštenog predstavnika (podaci o istom, adresa, telefon i sl.). Naravno, da bi informacijski centri mogli obavljati svoju zadaću, prema odredbi Direktive (čl. 23.), *moraju potpisati sporazum o suradnji* kojim se rješavaju tehnička pitanja razmjene informacija. Sporazum je i potpisan u okviru CEA-e u veljači 2003.<sup>31</sup> Hrvatski ured za osiguranje – Informacijski centar primljen je u članstvo *Sporazuma o suradnji između informacijskih centara* 4. XI 2010. u Ateni<sup>32</sup>, dakle, prije nego što je Republika Hrvatska postala članicom EU.

#### 4.1.3. Ured za naknadu štete

*Ured za naknadu* ili Odštetni ured (*l'organisme d'indemnisation, compensation body, Entschadigungsstelle, odškodninski urad*) je novoustanovljeno tijelo koje je u funkciji ostvarenja odredbi Četvrte direktive. To tijelo djeluje u sljedećim slučajevima:

- kad osiguratelj štetnika ili njegov ovlaštenik predstavnika ne daju oštećenome obrazloženu ponudu ili utemeljeni odgovor u roku od tri mjeseca od dana dobivanja odštetnog zahtjeva;
- kad osiguratelj nije imenovao ovlaštenog predstavnika u zemlji prebivališta oštećenoga;
- kad identifikacija vozila kojim je počinjena šteta nije moguća, i
- kad u roku od dva mjeseca od dana nezgode nije moguće identificirati osiguratelja.

29 Čl. 27., u svezi s čl. 47., st. 6. hrvatskog ZOOP-a

30 Kao samostalnu instituciju ili u okviru neke postojeće institucije. Prema hrvatskom ZOOP informacijski centar se osniva u okviru Hrvatskog ureda za osiguranje, v. čl. 51. ZOOP-a

31 Marsaud, Jean Luis, Raport d'activité de la CEA, 38. opća skupština Savjeta ureda, Luksemburg, 27/28 svibnja 2004.

32 Na sjednici Savjeta ureda, jer je Savjet ureda tijelo koje administrativno vodi i sustav Zelene karte i Sustav tijela iz Četvrte direktive.

Odštetni ured mora *u roku od dva mjeseca* od dana kad mu je oštećeni podnio odštetni zahtjev riješiti taj zahtjev. Da bi odštetni ured mogao funkcionirati u skladu s odredbama Direktive, nacionalni odštetni uredi i garancijski fondovi obvezni su potpisati *Sporazum o suradnji*. Taj sporazum je, u okviru CEA, i potpisan 29. travnja 2002.<sup>33</sup> Hrvatski odštetni ured osnovan je u okviru Hrvatskog ureda za osiguranje 1. srpnja 2013., a primljen je kao *trajno gostujuća članica* u Sporazumu između nacionalnih Ureda za naknadu isti dan kad je primljen i u Sustav informacijskih ureda, dakle i prije nego što je Republika Hrvatska postala članicom EU.<sup>34</sup>

Odštetni ured djeluje samo *iznimno*: kad odgovorni osiguratelj ili ovlaštenu predstavnik ne poštuju propisani rok od tri mjeseca za odgovor oštećenome. Zatim, ako nije bilo moguće u roku od dva mjeseca od dana postavljanja odštetnog zahtjeva identificirati vozilo koje je uzrokovalo štetu odnosno odgovornog osiguratelja. Nadalje, ako odgovorni osiguratelj nije imenovao ovlaštenog predstavnika, s tim da se oštećeni ne može obratiti uredu za naknadu s odštetnim zahtjevom ako naknadu već ostvaruje neposredno od odgovornog osiguratelja i ako je u roku od tri mjeseca nakon podnošenja odštetnog zahtjeva dobio utemeljeni odgovor.<sup>35</sup> Ukoliko tijekom postupka u roku od dva mjeseca u kojem je ured za naknadu obavezan riješiti slučaj odgovorni osiguratelj ili njegov ovlaštenu predstavnik ili je odštetni zahtjev oštećenoga riješen prema odredbama mjerodavnog prava – ured za naknadu zatvara predmet. Prema pretežnom mišljenju oštećeni se nakon toga ne može (opet) obratiti uredu za naknadu.<sup>36</sup> Cilj odredbi Četvrte direktive i propisa donesenih njenom preuzimanjem u nacionalno zakonodavstvo bio je, između ostaloga, izbjeći sudske sporove o naknadi štete. Stoga, ako oštećeni pokrene sudski postupak naknade protiv odgovornog osiguratelj ili počinitelja štete, ne može se više obratiti Odštetnom uredu/Uredu za naknadu

## 5. Direktiva EU br. 2009/103/EU i direktiva EU br. 2021/2118

Direktiva 2009/103/EC od 16. rujna 2009.<sup>37</sup>, skupila je sve važeće odredbe prethodnih direktiva, pa tako i odredbe Četvrte direktive. Direktivu 2009/103/EC zato se i zove *kodificirana direktiva*, koja nije mijenjala odredbe prethodnih direktiva. Uslijedila je i nova direktiva, Direktiva br. 2021/2118 EU<sup>38</sup>, koja također ne dira u odredbe Četvrte direktive o zaštiti posjetitelja. No, ta direktiva

33 Alain, Pire, La quatrieme..., op. cit., str. 2.

34 U punopravno članstvo stoga nije mogla biti primljena, jer punopravnim članom Sporazuma može biti samo ured zemlje članice EU, odnosno Europskog gospodarskog prostora.

35 Čl. 57., st. 4., toč. 2. hrvatskog ZOOP-u

36 Radi se o tzv. Ausschlussfrist, dakle prekluziji prava na obraćanje uredu za naknadu, v. Strassen-verkheersrecht – Münchener Kommentar, C. H. Beck, München, 2016, str. 1009.

37 Objava u Sl. l. EU br. L 263, 7. 10. 2009, str. 11

38 Objava u Sl. l. EU br. L 430/, 2. 12., 2021.

je dodatno osnažila zaštitu oštećenih kroz odredbe o naknadi štete u slučaju *insolventnosti odgovornog osiguratelja*.

## 6. Zaštita oštećenih u slučaju insolventnosti odgovornog osiguratelja u zemlji u kojoj se dogodila nezgoda

Štete od vozača *nepoznatih motornih vozila* i vozača *neosiguranih motornih vozila* su pojave koje nisu rijetke i problem zaštite oštećenih u tim slučajevima javlja se vrlo rano u gotovo svim zemljama, u nekima manje u drugima više. Uz taj fenomen problem je i kod štetnika koji su osigurani kod osiguratelja koji je *insolventan*, koji je u likvidaciji ili stečaju. Zbog aktualnosti navedenih slučajeva nacionalna zakonodavstva su uglavnom prihvatila soluciju da u takvim slučajevima naknadu štete oštećenima naknađuje posebno tijelo – *garancijski fond* za zaštitu žrtava cestovnog prometa. Formiranje garancijskog fonda bilo je predviđeno već Strasburškom konvencijom. Države su odgovornost garancijskog fonda prvenstveno predvidjele u cilju zaštite vlastitih državljana.<sup>39</sup> Međutim, problem zaštite oštećenih od neosiguranih, nepoznatih i vozila osiguranih kod insolventnog osiguratelja, postao je veliki problem i u međunarodnom cestovnom prometu. U cilju zaštite svojih građana koji dožive takve štete u inozemstvu, pojedini nacionalni uredu i garancijski fondovi počeli su sklapati bilateralne sporazume o pokriću takvih šteta<sup>40</sup>. S obzirom na slobodu pružanja usluga u EU i EGP-u, problem nesolventnih odgovornih osiguratelja postao je realan, jer su se slučajevi stečajeva i likvidacija vrlo često javljali. Četvrta direktiva EU nije o zaštiti oštećenih u inozemstvu, u državi koja nije država prebivališta oštećenoga, imala nikakve odredbe. To nije učinila ni direktiva 2009/103. Zbog toga je Savjet ureda predložio poseban *sporazum između Ureda za naknadu i Garancijskih fondova*, koje su nacionalni uredi mogli potpisati na dobrovoljnoj osnovi. Takav sporazum je i potpisan 6. 11. 2008. u Rimu (*Agreement between Compensation Bodies and Guarantee Funds in the event of insolvency of an insurance undertaking providing civil liability motor insurance in the single market*). Sporazum je manje-više uredio zaštitu oštećenih u tom slučaju slično kao zaštitu koju je regulirala Četvrta direktiva: oštećeni u zemlji nezgode od osiguranika kod osiguratelja koji je insolventan može odštetni zahtjev podnijeti granatnom fondu zemlje svoga prebivališta. Garancijski fond zemlje prebivališta oštećenog obavještava garancijski fond zemlje u kojoj se nezgoda dogodila. Nakon isplate naknade oštećenoj osobi garancijski fond

39 Metzler, Martin, Das Nationale Versicherungsburo Schweiz (NVB) und nationale Garantiefonds Schweiz (NGF) als Versicherungseinrichtungen zur Schadendeckung im nationalen und internationalen Strassenverkehr, Festschrift des Nationalen Versicherungsburos Schweiz und des Nationalen Garantiefonds Schweiz, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 2000, str. 264.

40 Isti, str. 266.

zemlje prebivališta oštećene osobe ima pravo na regres isplaćenih iznosa od garancijskog fonda zemlje u kojoj se nezgoda dogodila.

Problem je konačno riješila direktiva 2021/2118. U čl. 25.a te Direktive detaljno je opisan sustav zaštite oštećenih koji pretrpe štetu izvan zemlje svoga prebivališta, u zemlji u kojoj se nezgoda dogodila a, koju uzrokuje vozač vozila osiguranog kod osiguratelja nad kojim je pokrenut stečaj ili postupak likvidacije. Oštećeni odštetni zahtjev može podnijeti garancijskom fondu zemlje svoga prebivališta. Taj garancijski fond, nakon obavještanja garancijskog fonda zemlje u kojoj se nezgoda dogodila, odštetni zahtjev obrađuje i isplaćuje. To tijelo je obvezno isplatiti oštećenoj osobi naknadu „*bez nepotrebne odgode, odnosno u svakom slučaju u roku od tri mjeseca nakon što je oštećena osoba prihvatila obrazloženu ponudu za naknadu štete*“<sup>41</sup> Nakon toga ima pravo na regres isplaćenih iznosa od garancijskog fonda zemlje u kojoj se nezgoda dogodila.

## 7. Konkurencija zaštite prema Četvrtoj direktivi i zaštite u okviru Sustava zelene karte

Donošenje Četvrte direktive i uspostava zaštite posjetitelja u slučaju štete u posjećenoj zemlji nije dovelo do ukidanja zaštite koju takvim oštećenima pruža, pod određenim uvjetima Sustav zelene karte. Tako oštećeni u zemlji članici EGP-a<sup>42</sup> koji doživi nesreću u toj zemlji, a koju je uzrokovalo vozilo registrirano u nekoj drugoj zemlji članici EGP, može zaštitu tražiti u okviru Sustava zelene karte podnošenjem zahtjeva Uredu zelene karte u zemlji u kojoj se nezgoda dogodila ili, u okviru zaštite temeljem Četvrte direktive, podnoseći odštetni zahtjev ovlaštenom predstavniku za štete u zemlji svoga prebivališta, kojega je imenovao odgovorni osiguratelj štetnika koji je uzrokovao nezgodu. Ova mogućnost je posebno važna kad se radi o podijeljenoj odgovornosti za štetu.<sup>43</sup> Isto tako, u slučaju nezgode koja se dogodi u trećoj zemlji, koja nije članica EGP, ali je članica Sustava zelene karte, a koju uzrokuje vozilo registrirano u nekoj zemlji članici EGP, vozaču drugog vozila registriranog u nekoj zemlji članici EGP, oštećeni može odštetni zahtjev predati Uredu zelene karte zemlje u kojoj se nezgoda dogodila, ili po povratku u zemlju svoga prebivališta ovlaštenom predstavniku u toj zemlji kojega je imenovao odgovorni osiguratelj druge zemlje članice EGP-a.<sup>44</sup> Da bi propisanu sustav funkcionirao nacionalna tijela – garancijski fondovi morali su do 23. 12. 2023. potpisati sporazum radi provedbe odredbi citiranog članka.

41 Čl. 25a, st. 8. direktive 2021/2118.

42 Europski gospodarski prostor (EGP) čine sve zemlje članice EU plus tri zemlje koje nisu članice EU, ali su članice Europskog udruženja slobodne trgovine (EFTA) – Island, Norveška i Lichtenstein. Švicarska nije članica EU ni EGP, ali ima bilateralne sporazume s EU, pa se zaštita koju pružaju EU direktive odnosi i na nju.

43 Luk De Baere – Frits Bless, op. cit., str. 211.

44 Idem, str. 212.

## 8. Zaštita oštećenih koji su imali nezgodu u zemljama koje nisu članice EGP

Zemlje koje nisu članice EGP svojim rezidentima koji dožive nesreću u nekoj drugoj državi ne mogu pružiti zaštitu koja je ustanovljena odredbama Četvrtе direktive. Međutim, u cilju osiguranja takve ili slične zaštite Savjet ureda zelene karte u suradnji sa Savjetom ureda predložio je uspostavu usporedivog sustava nudeći određenu razinu zaštite, *na dobrovoljnoj osnovi*. Predloženi Sporazum između nacionalnih ureda ima dvije sekcije: prva – *temeljna (Basic Agreement)*, u kojoj se nacionalni uredi obvezuju na pomoć oštećenima u prikupljanju potrebnih informacija i potrebne dokumentacije vezane za štetni događaj; druga – *opcijnska sekcija* – u kojoj nacionalni uredi prihvaćaju dragovoljno obvezu zaštite slične kao zaštita u Četvrtoj direktivi; ona bi se realizirala kroz obvezu osiguratelja da u drugoj zemlji imenuje ovlaštenog predstavnika; taj ovlašteni predstavnik vodi i obrađuje odštetni zahtjev, ali bi bio podvrgnut obvezi poštivanja uputa osiguratelja koji ga je imenovao; odgovorni osiguratelj bi mogao po svojoj volji u svako vrijeme povući i izuzeti neki slučaj od ovlaštenog predstavnika, a ured za naknadu ne bi imao nikakvu ulogu u takvom vidu zaštite.<sup>45</sup>

## 9. Prijenos odredbi EU prava u nacionalno zakonodavstvo

Do dana stupanja na snagu direktive 2009/103/EZ, odnosno direktive 2021/2118, države članice su morale prenijeti u svoje zakonodavstvo odredbe direktiva. Hrvatska je to učinila donošenjem **Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznim osiguranjima u prometu**,<sup>46</sup> pa je Zakon o obveznim osiguranjima u prometu<sup>47</sup> potpuno u skladu s gore citiranim odredbama Direktiva 2009/103. i 2021/ 2118. Glava VIII Zakona sadrži posebne odredbe o provođenju osiguranja od automobilske odgovornosti u kojoj su odredbe o zaštiti oštećenih osoba u prometnim nesrećama u državama članicama – odredbe o Informacijskom centru i Uredu za naknadu.

Zemlje koje su na putu pridruživanja u punopravno članstvo EU također prilagođavaju svoje nacionalno pravo EU direktivama. Tako i Zakon o obveznom osiguranju u saobraćaju Republike Srbije<sup>48</sup> u glavi 5. koja nosi naziv *Posebne odredbe o sprovođenju osiguranja od automobilske odgovornosti*, uređuje glavne institute zaštite oštećenih u slučaju kad se šteta dogodi u zemlji članici EU ili zemlji članici sustava zelene karte, različitoj od zemlje prebivališta oštećene osobe, uzrokovana motornim vozilom registriranim u nekoj od zemalja

45 Luk De Baere – Fritz Bless, op. cit., str. 212.

46 Narodne novine 155/23

47 NN br. 151/05, 36/o9, 75/o9, 76/13 i 152/14

48 Sl. glasnik Republike Srbije br. 78/2011, 101/2011, 93/2012 i 7/2013

članica EU. Na taj način uspostavljena je platforma zaštite žrtava suglasno EU pravu, a koja će se primjenjivati nakon stupanja Republike Srbije u punopravno članstvo EU.<sup>49</sup>

## 10. Pasivna legitimacija ovlaštenog predstavnika i ureda za odštetu

U praksi, zaštita oštećenih koji nesreću dožive u zemlji koja nije zemlja njihovog prebivališta, realizira se kroz funkcioniranje tijela koja su u sustavu Četvrte direktive, dakle, ovlaštenog predstavnika, informacijskog centra i ureda za naknadu. Iako praksa pokazuje da ta zaštita funkcionira, nisu rijetki slučajevi da navedena tijela – ovlašteni predstavnik za rješavanje odštetnih zahtjeva i ured za naknadu – ne izvrše svoju zadaću, posebno glede rokova rješavanja i uručivanja oštećenome obrazložene ponude i utemeljenog odgovora. Kad se to dogodi, oštećeni može podnijeti tužbu nadležnom sudu. Međutim, pokazalo se da je vrlo sporno pitanje protiv koga podnijeti tužbu. Tko je pasivno legitimiran? Ili – *može li Ured za naknadu biti pasivno legitimiran u jednom takvom sporu?* Odgovor na to pitanje nije jednoglasan i mišljenja o tom pitanju su podijeljena. Jedni smatraju da tragom propisa, EU direktiva i hrvatskog Zakona o obveznim osiguranjima u prometu, pasivna legitimacija Hrvatskog ureda za osiguranje – ureda za naknadu nije upitna, a drugi, među njima očito i sam Hrvatski ured za osiguranje – ured za naknadu, smatraju da nigdje u tom Zakonu ne stoji da bi Hrvatski ured bio nadležan i pasivno legitimirana stranka u parnici za naknadu štete koju oštećeni pokrene pred sudom u Republici Hrvatskoj. Oni, dakle, djelatnost Ureda za naknadu ograničavaju samo na izvansudski postupak namirenja štete. Sudska praksa po tom pitanju još nije zauzela jedinstveno stajalište, pa su neugodna iznenađenja za oštećene koji se odluče tužiti Hrvatski ured za osiguranje pred domaćim sudom itekako moguća.

Ilustrativan je konkretni slučaj jednog oštećenika, koji ima prebivalište u Republici Hrvatskoj, koji je

*„Kao pješak stradao u Francuskoj, u mjestu G., dana 3. listopada 2024. g. Za nezgodu je kriv isključivo vozač francuskog vozila. U nezgodi sam zadobio teške tjelesne ozljede. Prva pomoć mi je pružena u bolnici u Francuskoj, a po povratku u Hrvatsku nastavio sam liječenje. Hrvatski sam državljanin i stalno mi je prebivalište u Hrvatskoj. Preko svoga odvjetnika zatražio sam naknadu štete od francuskog osiguratelja kod kojega je štetnik bio osiguran i od osiguratelja u Hrvatskoj kao njegovog ovlaštenog predstavnika za rješavanje šteta u Hrvatskoj. Nažalost, niti jedan niti drugi nije odgovorio na moj odštetni zahtjev u zakonom predviđenom roku od tri mjeseca. Bio sam prisiljen tužiti, a tužio sam Hrvatski ured za osiguranje s*

<sup>49</sup> Prema odredbi čl. 117., odgađa se primjena čl. 53 do 57 (sve odredbe o birou za naknadu) do stupanja Republike Srbije u punopravno članstvo EU

*naslova odgovornosti Ureda za naknadu. No, na moje veliko razočaranje u parnici Hrvatski ured za osiguranje mi stavlja prigovor promašene pasivne legitimacije, tvrdeći da je nadležnost Ureda za naknadu Zakonom određena samo za postupak mirnog rješavanja štete izvan suda, te da ne mogu tužiti hrvatski Ured za naknadu, već samo stranog francuskog osiguratelja....“.*

### **10.1. Argumenti u prilog stajališta da nacionalni ured za naknadu nije pasivno legitimiran**

Hrvatski ured za osiguranje – ured za naknadu nijeće svoju pasivnu legitimaciju uz obrazloženje da se djelatnost Ureda za naknadu završava isključivo u mirnom postupku rješavanja odštetnog zahtjeva. Svoje stajalište opravdava mišljenjem da sustav zaštite oštećenih suglasno Četvrtoj direktivi „*affects neither the substantive law to be applied in each individual case nor the matter of jurisdiction*“ (točka 35. preambule Direktive), a što je odredio i čl. 49. hrvatskog Zakona o obveznim osiguranjima u prometu: „*Sustav imenovanja ovlaštenog predstavnika u državama članicama ne utječe na materijalno pravo koje se primjenjuje pri obradi konkretnih odštetnih zahtjeva, niti mijenja sudsku nadležnost*“.

### **10.2. Argumenti u prilog stajalištu da je nacionalni ured pasivno legitimiran**

Drugačije mišljenje polazi od *povijesno-teleološkog tumačenja odredbi Četvrte direktive*. Tom Direktivom doneseno je niz odredbi koje su imale za cilj poboljšanje položaja svih žrtava prometnih nesreća. U t. 31. preambule Direktive navodi se: „*Kako bi sve žrtve prometnih nezgoda dobile primjerenu razinu zaštite, trebalo bi proširiti postupak obrazložene ponude na sve vrste prometnih nezgoda. Taj isti postupak trebao bi se primjenjivati mutatis mutandis kada se likvidacija štete vrši u okviru sustava nacionalnih ureda.*“

U tom cilju daje se oštećenima mogućnost pokretanja sudskog postupka „*protiv odgovornog osiguratelja u državi članici u kojoj imaju domicil*“ (t.32. preambule Direktive). Svrha je dakle olakšati položaj oštećenima kojima je Ured za naknadu bliži, poznatiji i dostupniji partner u naknadi štete od odgovornog osiguratelja koji se nalazi u inozemstvu. Direktiva u t. 33. preambule naglašava: „*Sustav ureda zelene karte osigurava učinkovitu likvidaciju šteta u zemlji boravišta oštećene osobe čak i kad drugi sudionik nezgode dolazi iz neke druge europske zemlje*“.

U t. 34. posebno se naglašava da „*Osobe oštećene u prometnoj nezgodi koja je obuhvaćena ovom Direktivom i koja se dogodila u državi koja nije država njihova boravišta trebale bi imati pravo podnijeti odštetni zahtjev u državi članici svog boravišta predstavniku za likvidaciju šteta kojega je tamo imenovalo društvo za osiguranje odgovorne strane. To bi rješenje trebalo omogućiti da šteta koju pretrpe oštećene osobe izvan države članice svog boravišta bude riješena u skladu s postupcima s kojima su upoznate*“.

U čl. 19. Direktive nalazi se značajna odredba po kojoj „*Za potrebe primjene toga postupka* (misli se na postupak naknade štete od ovlaštenog predstavnika i Ureda za naknadu op. M. Č.) *svako upućivanje na društvo za osiguranje smatra se upućivanjem na nacionalni ured za osiguranje*“, čime se nacionalni ured za osiguranje – ured za naknadu izjednačuje s položajem i funkcijom odgovornog osiguratelja. To se vidi i iz odredbe čl. 21. Direktive po kojoj „*...Predstavnik za likvidaciju šteta odgovoran je za rješavanje i likvidaciju zahtjeva koji proizlazi iz nezgode u sl. iz čl. 20., st. 1. Direktive*“.

Izraz „*rješavanje i likvidacija odštetnog zahtjeva*“ obuhvaća postupak do konačne naknade štete oštećenome, dakle, *kako mirni tako i sudski postupak* u sl. kad nije zahtjev riješen u mirnom postupku, zahvaljujući propustima odgovornog osiguratelja i njegovog ovlaštenog predstavnika za likvidaciju šteta. Zanimljivi je pravni aspekt oštećenome da naknadu od Ureda za naknadu traži i sudskim putem, značilo bi anuliranje zaštite koju mu pruža europsko pravo i potpuno je suprotno cilju i svrsi koju to pravo želi postići: olakšanje oštećenima da dođu do naknade pretrpljene štete.

Uostalom, ured za naknadu štete ne bi bio oštećen isplatom naknade oštećenoj osobi, Direktiva u čl. 24. st. 2. određuje: „*Tijelo za naknadu štete (ured) koje je isplatilo naknadu oštećenoj osobi u državi članici njezinog boravišta ima pravo zatražiti nadoknadu iznosa koji je platilo kao naknadu štete od tijela za naknadu štete u državi članici u kojoj je poslovni nastan društva za osiguranje koje je izdalo policu*“. Iz ove odredbe jasno se vidi da je – radi zaštite oštećenih i olakšanja postupka dobivanja naknade štete koju su pretrpjeli u prometnoj nezgodi u drugoj državi članici EU ili sustava zelene karte – EU zakonodavac cijeli postupak naknade predao u ruke profesionalcima – uredima za naknadu kao tijelima odgovornim za obradu, likvidaciju i isplatu štete oštećenim osobama.

Hrvatski Zakon o obveznim osiguranjima u prometu, u potpunom suglasju s odredbama EU direktiva, u glavi VIII, koja nosi naziv „Posebne odredbe o provođenju osiguranja od automobilske odgovornosti“, u točki VIII.1. *Zaštita oštećenih osoba u prometnim nesrećama u državama članicama* uređuje zaštitu oštećenih osoba u prometnim nesrećama u državama članicama. U okviru toga uređuje instituciju ovlaštenog predstavnika za rješavanje šteta kojega mora imenovati svaki osiguratelj iz jedne zemlje članice u drugoj zemlji članici, a zadatak mu je prikupljati informacije, poduzimati mjere potrebne za rješavanje šteta te u državi prebivališta oštećene osobe *obavljati odgovarajuće isplate* u slučaju šteta nastalih zbog prometne nesreće u državi članici koja nije država članica prebivališta oštećene osobe. Za zaštitu oštećenoga Zakon ovlaštenom predstavniku (kao i osiguratelju koji ga je imenovao) stavlja obvezu rješavanja odštetnog zahtjeva oštećene osobe u roku od tri mjeseca (dostava oštećenome obrazložene ponude ili utemeljenog odgovora) od podnošenja odštetnog zahtjeva.

Ako odgovorni osiguratelj i njegov ovlašteno predstavnik, kojima se oštećeni obratio, ne izvrše navedenu obvezu, oštećeni se može obratiti hrvatskom

Uredu za naknadu koji je osnovan pri Hrvatskom uredu za osiguranje. Ured za naknadu obvezan je očitovati se u roku od dva mjeseca od dana podnošenja odštetnog zahtjeva. Ured za naknadu djeluje samo izuzetno, samo u slučajevima u kojima osiguratelj odgovornog štetnika ili njegov ovlašten predstavnik nisu ispunili svoju zakonsku obvezu rješavanja odštetnog zahtjeva oštećene osobe u roku od tri mjeseca. Prethodno podnošenje odštetnog zahtjeva osiguratelju ili njegovom ovlaštenom predstavniku uvjet je da bi se mogla podnijeti tužba protiv Hrvatskog ureda za naknadu (Županijski sud u Dubrovniku, Gž 945/2018.: „*Prvostupanjski sud je pravilno zaključio da iz navedenih dokaza tj. dokaza koji se mogu uzeti u obzir u ovom postupku ne proizlazi da su se tužitelji obratili sa zahtjevom za naknadu štete odgovornom osiguratelju odnosno njegovom ovlaštenom odštetnom predstavniku, pa se slijedom toga ne može uspostaviti odgovornost i nadležnost tuženika*“ (Hrvatskog ureda za osiguranje, op. M. Č.); ergo, da su oštećeni prethodno podnijeli zahtjev za naknadu štete osiguratelju ili ovlaštenom predstavniku, pasivna legitimacija Hrvatskog ureda za osiguranje bi postojala).

## 11. Zaključak

EU zaštita oštećenih koji štetu pretrpe izvan zemlje svoga prebivališta, u nekoj zemlji članici EGP ili u nekoj zemlji članici sustava zelene karte, a koju im uzrokuje vozilo osigurano u nekoj zemlji članici EGP, imala je za cilj olakšati oštećenima dobivanje naknade pretrpljene štete. Oštećenima se omogućava da naknadu štete pretrpljenu izvan zemlje svoga prebivališta ostvaruju u svojoj zemlji, na svome jeziku, po postupku koji im je blizak. Četvrta direktiva, da bi se postigao navedeni cilj, obvezuje države članice da uspostave posebna tijela koja će omogućiti funkcioniranje sustava zaštite oštećenih u slučaju štete koju pretrpe u nekoj od zemalja članica EGP ili zemalja koje su članice sustava zelene karte, a koju im uzrokuje motorno vozila osigurano u nekoj zemlji članici EU odnosno EGP. Ta posebna tijela su ovlašteni predstavnik za obradu i isplatu šteta kojega svaki osiguratelj iz zemlje članice mora imenovati u drugoj zemlji članici, informacijski centar koji je obvezan skupljati određene informacije o vozilima i štetama, te voditi registar tih informacija i, konačno ured za naknadu, koji je zadužen za obradu i isplatu odšteta oštećenim osobama. Težište zaštite je na ovlaštenom predstavniku koji mora riješiti odštetni zahtjev u roku od tri mjeseca od dana primitka odštetnog zahtjeva, i oštećenome uručiti obrazloženu ponudu odštete ili utemeljeni odgovor. Izuzetno, ako ovlašteni predstavnik ne izvrši svoju obvezu u propisanom roku, niti to učini odgovorni osiguratelj štetnika, oštećeni zaštitu i naknadu može tražiti od nacionalnog ureda za naknadu šteta. Ured za naknadu štete dužan je riješiti odštetni zahtjev u roku od dva mjeseca od primitka odštetnog zahtjeva. Kad obradi i isplati naknadu štete oštećenoj osobi, ured za naknadu

zemlje prebivališta oštećene osobe ima pravo na regres isplaćenih iznosa od ureda za naknadu zemlje u kojoj je sjedište odgovornog osiguratelja. U praksi je prijeporno može li oštećeni – ako ovlašteni predstavnik i ured za naknadu ne izvrše svoje obveze u roku – podnijeti tužbu protiv ureda za naknadu zemlje svoga prebivališta. U praksi uredi za naknadu ponekad prigovaraju pomanjkanje pasivne legitimacije. Prihvatanje takvog prigovora anuliralo bi sve korisne učinke propisane zaštite oštećenih. Zbog toga bi trebalo odgovor na pitanje pasivne legitimacije ureda za naknadu riješiti afirmativno: oštećeni u zemlji prebivališta može tužiti ured za naknadu pred nadležnim sudom koji će zasigurno primijeniti mjerodavno pravo, najčešće pravo zemlje nastanka nezgode i štete.

## Literatura

**Ambroselli, Anna Maria**, La quarta direttiva assicurazione veicoli, Diritto e pratica dell' assicurazione, br. 1., Milano, 2001.

**Backu, Holger**, Primjena Četvrte direktive o osiguranju od automobilske odgovornosti, Bilten Hrvatskog ureda za osiguranje, Zagreb, br. 48. Feyok – Jakobsen – Lemor, Kraftfahrtversicherung, C. B. Beck, 2002.

**Ćurković, Marijan**, Međunarodna karta osiguranja motornog vozila, Croatia osiguranje, Zagreb, 1986.

**Marsaud, Jean Luis**, Raport d'activité de la CEA, 38. Opća skupština Savjeta ureda. Luksemburg, 2024.

**Metzler Martin**, Das Nationale Versicherungsbüro Schweiz (NVB) und der Nationale Garantiefonds (NGF) als Versicherungseinrichtungen zur Schadendeckung im nationalen und internationalen Strassenverkehr, Festschrift des Nationalen Versicherungsbüros Schweiz und des Nationalen Garantiefonds Schweiz, Helbing&Lichtenhahn, Basel, 2020.

**Müller, Peter**, Der Schadenregulierungsbeauftragte im Rahmen 4th Richtlinien in EU, Zbornik Slovenskog zavarovalnog združenja, Ljubljana, 2023.

**Pintarić, Stjepan**, Prikaz priprema za primjenu Četvrte direktive u Republici Sloveniji i informacije o Petoj direktivi EU o osiguranju od AO, Osiguranje, Croatia osiguranje, Zagreb, br. 6./2000.

**Pire, Alain**, Some Considerations of implementing the provisions of 4th directive, Zbornik Thyrd Traffic Law Days, ERA, Trier II.

**Strassenverkehrsrecht**, Münchener Kommentar, C. H. Beck, München, 2016.