

NEZAKONITOST I NEPRAVILNOST RADA KAO PRETPOSTAVKA ODGOVORNOSTI DRŽAVE ZA ŠTETU PROUZROČENU RADOM SUDACA

Prof. dr. sc. Maja Bukovac Puvača*
Armando Demark, mag. iur.**

UDK 347.512.5
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.42.2.5>
Ur.: 30. ožujka 2021.
Pr.: 7. svibnja 2021.
Prethodno priopćenje

Sažetak

Autori u radu obrađuju nezakonit i nepravilan rad sudaca kao jednu od pretpostavki odgovornosti Republike Hrvatske za štetu. U uvodu upozoravaju na različit pristup pitanju odgovornosti države za štetu nastalu radom sudaca u suvremenim pravnim poretcima te na odgovornost država članica Europske unije kada njihovi sudovi povrijede norme europskoga prava. Slijedi analiza vrste i posebnih pretpostavki odgovornosti države propisanih Zakonom o sudovima. Posebna se pažnja posvećuje pojmovima nezakonitog i nepravilnog rada sudaca i njihovim definicijama u pravnoj teoriji i sudskoj praksi. Upozorava se na problem kvalifikacije takvog rada kao činjeničnog pitanja i njegovu praktičnu posljedicu, s obzirom na pravila o teretu dokaza. Prikazom pravila koja bi trebala olakšati razgraničenje činjeničnih i pravnih pitanja kod neodređenih pravnih pojmova, zaključuju da njihova primjena pri kvalifikaciji nezakonitosti i nepravilnosti rada suca u obavljanju sudačke dužnosti govori u prilog da je riječ o pravnom pitanju.

Ključne riječi: *odgovornost za štetu; država; sud; nezakonit rad; nepravilan rad.*

1. UVOD

Odgovornost države za štetu spada u pravne teme koje nikada ne gube na aktualnosti jer se u njoj kontinuirano otvaraju neka nova, sporna pitanja. Glavni je uzrok tomu specifična priroda države kao odgovorne osobe, budući da se njezina tijela pri ostvarivanju svojih temeljnih funkcija vrlo često nalaze u položaju da zbog njihovog djelovanja ili propusta pravnim subjektima nastaju gubitci. Stoga ne čudi da je kvalifikacija određenih radnji i propusta države, odnosno njenih tijela, kao

* Dr. sc. Maja Bukovac Puvača, redovita profesorica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; bukovac@pravri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3266-2108>.

** Armando Demark, mag. iur., doktorand, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; ademark@pravri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9986-2169>.

štetnih radnji te utvrđivanje ispunjenja ostalih pretpostavki odgovornosti države za štetu poseban izazov sudskoj praksi i zanimljiv predmet analiza pravne teorije. Odgovornosti države za štetu koju njena tijela prouzroče pri obavljanju svojih funkcija vrlo se različito pristupa u poredbenom pravu. Bez obzira na postojeće različitosti, u suvremenim nacionalnim pravnim sustavima na tu odgovornost uvelike utječu odluke Europskog suda za ljudska prava i Suda Europske unije (dalje: Suda EU) koje je, najopćenitije govoreći, postržuju, odnosno često dovode u pitanje načela i pravila o odgovornosti nacionalnog prava koja oštećenim pravnim subjektima otežavaju ostvarivanje prava na naknadu štete od države.¹

U Republici Hrvatskoj jedna je od temeljnih pretpostavki odgovornosti države za štetu koju u vršenju svojih funkcija prouzroče njena tijela njihov nezakonit i nepravilni rad.² Takav rad sudaca ima naglašene posebnosti koje pitanje odgovornosti države za štetu čine dodatno spornim. Zadatak je zakonodavca suce zaštititi od neutemeljenih tužbi, ali istodobno zaštititi i stranke od posljedica njihova nezakonitog i nepravilnog rada. U poredbenom se pravu o navedenom problemu u pravilu razlikuju tri moguća pristupa: potpuno isključenje moguće odgovornosti za tu štetu,³ isključiva odgovornost države⁴ te solidarna odgovornost države i suca.⁵

Posebnu pažnju na odgovornost države za štetu prouzročenu radom sudova

- 1 Detaljnije o tome vidi: Cees Van Dam, *European Tort Law* (Oxford: Oxford University Press, 2013.), 530-583 i Marie-Pierre Granger, „*Francovich liability before national courts: 25 years on, has anything changed?*“, u: *Research Handbook on EU Tort Law*, ed. Paula Giliker, 93-127 (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017.).
- 2 Tako npr. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/19., u čl. 14. propisuje: „Štetu koja fizičkoj ili pravnoj osobi nastane nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova državne uprave nadoknađuje Republika Hrvatska.“, a Zakon o državnom odvjetništvu, Narodne novine, br. 67/18., za odgovornost države za štetu traži da su nezakonito ili nepravilno djelovali državni odvjetnici ili njihovi zamjenici (čl. 108.).
- 3 Primjerice, u Sjedinjenim Američkim Državama, suci i država uživaju apsolutni imunitet od građanske odgovornosti za naknadu štete prouzročene u obavljanju sudačke dužnosti. Navedeno prema Michael Green i Jonathan Cardi, „*The liability of public authorities in The United States*“, u: *The liability of public authorities in comparative perspective*, ur. Ken Oliphant (Cambridge: Intersentia Ltd, 2016.), 550. Slična se regulacija može primijetiti i u drugim zemljama *common lawa* poput Ujedinjenog Kraljevstva, gdje je također mogućnost odgovornosti države ili suca za štetu prouzročenu u obnašanju sudačke dužnosti znatno ograničena. Vidi: Michael Jones, ed., *Clerk & Lindsell on Torts, Twenty-first edition* (Toronto: Thomson Reuters, 2014.), 1042.
- 4 U francuskom pravu prihvaćena je doktrina odgovornosti za drugog u predmetima odgovornosti države za štetu prouzročenu radom sudaca u obavljanju njihovih dužnosti. Vidi: Julie Joly-Hurard, „*La responsabilité civile, pénale et disciplinaire des magistrats*“, *Revue internationale de droit comparé* 58, br. 2 (2006): 442. Među zemljama koje propisuju isključivu odgovornost države za štetu prouzročenu radom sudaca spada i Republika Hrvatska, vidi *infra*, 2.1.
- 5 Grčka se može istaknuti kao primjer države u kojoj je do 2014. bila propisana isključiva odgovornost suca za štetu prouzročenu u obnašanju sudačke dužnosti, a od 2014. prihvaćena je solidarna odgovornost države i suca za takvu štetu. Navedeno prema: Eugenia Dacornia, „*The Liability of Public Authorities in Greece*“, u: Oliphant, ed., *The liability of public authorities in comparative perspective*, 219. Vidi i: Ioannis Stribis, „*Damages for the Infringement of Human Rights by the Public Authority in Greece*“, u: *Damages for Violations of Human Rights: A Comparative Study of Domestic Legal Systems*, ur. Ewa Bagińska (New York: Springer, 2016.), 149.

skrenula je odluka Suda EU u predmetu *Köbler*,⁶ kada je taj sud utvrdio da odgovornost država članica Europske unije za štetu zbog povreda europskog prava obuhvaća i povrede koje počinje i njeni sudovi.⁷ Prije donošenja ove odluke, nekolicina vlada država članica podnijela je Sudu niz argumenata protiv utvrđivanja odgovornosti države za takvu štetu, tvrdeći među ostalim kako ona ne bi bila kompatibilna s načelom sudske neovisnosti te načelom *res iudicata pro veritate habetur*. Pritom je istican i problem nadležnoga suda koji bi odlučivao o tim zahtjevima za naknadu štete, odnosno mogućnosti da niži sud u hijerarhiji sudova neke države članice odlučuje o naknadi štete koju je navodno prouzročio viši sud.⁸ Sud EU u predmetu *Köbler* nije uvažio navedene argumente.⁹ U ovoj i pojedinim kasnijim odlukama istaknuo je kako je, vezano za problem nadležnosti suda koji će odlučivati o zahtjevima radi naknade štete, u nedostatku regulacije na razini Unije, na nacionalnom pravnom poretku svake države članice utvrditi nadležne sudove i uspostaviti detaljna postupovna pravila za pravne postupke koji će štiti prava pojedinaca koja potječu iz europskog prava.¹⁰ Iako se Sud u navedenom slučaju nije bavio eventualnom štetom prouzročenom zbog povreda nacionalnog prava nastalim u obnašanju sudačke dužnosti, radi primjene načela nadređenosti prava Unije,¹¹ kao i načela tumačenja sukladno s pravom EU-a, prema kojem hrvatski sudovi moraju tumačiti nacionalno pravo u duhu prava EU i sveopće njezine pravne stečevine,¹² stajališta Suda zauzeta u predmetu *Köbler*

6 Presuda od 30. rujna 2003., *Köbler protiv Austrije*, C-224/01, EU:C:2003:513.

7 Vidi više: Zsófia Varga, „The Application of the Köbler Doctrine by Member State Courts“, *ELTE Law Journal*, br. 2 (2016), 71; Armando Demark, „Contemporary issues regarding Member State liability for infringements of EU law by national courts“, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)* 4, br. 1 (2020): 357.

8 Vidi: Presuda od 30. rujna 2003., *Köbler protiv Austrije*, C-224/01, EU:C:2003:513, para. 17-39. Isti se problem javlja i ako sud koji je navodno prouzročio štetu dođe u položaj da odlučuje o naknadi prouzročene štete ako se potonji predmet pojavi pred njim po uloženoj pravnoj lijeku na nižestupanjske odluke.

9 U odnosu na neovisnost sudstva, Sud EU-a je istaknuo kako neovisnost suca koji je donio odluku suprotnu europskom pravu neće biti dovedena u pitanje utvrđivanjem odgovornosti države za time prouzročenu štetu, s obzirom na to da se odštetna odgovornost države za sudske odluke kojima je povrijeđeno pravo Unije ne odnosi na osobnu odgovornost pojedinog suca, već na odgovornost države u cjelini. Vidi: Presuda od 30. rujna 2003., *Köbler protiv Austrije*, C-224/01, EU:C:2003:513, para. 42. Nadalje, prema stajalištu Suda EU-a, priznavanje načela odgovornosti države za štetu prouzročenu povredom europskog prava nije nespojivo s načelom *res iudicata* jer postupak radi naknade štete neće imati istu svrhu i iste stranke kao postupak zbog kojeg je donesena štetna odluka. Ukidanje sudske odluke koja je štetu prouzročila nikako nije preduvjet oštećenikovog uspjeha u stjecanju naknade štete. Vidi: Presuda od 30. rujna 2003., *Köbler protiv Austrije*, C-224/01, EU:C:2003:513, para. 39.

10 Presuda od 30. rujna 2003., *Köbler protiv Austrije*, C-224/01, EU:C:2003:513, para. 46. Vidi i: Presuda od 28. srpnja 2016., *Milena Tomášová protiv Slovenská Republika – Ministerstvo spravodlivosti SR i Pohotovost' s. r. o.*, C-168/15, EU:C:2016:602, para. 39, gdje je Sud EU-a istaknuo kako su pravila u svezi s ocjenom štete uzrokovane povredom europskog prava utvrđena nacionalnim pravom svake države članice, pri čemu propisi o popravljaju štete koji utvrđuju ta pravila moraju poštovati načela ekvivalentnosti i djelotvornosti.

11 Detaljnije o navedenom načelu vidi u: Tatjana Josipović, *Privatno pravo Europske unije: opći dio* (Zagreb: Narodne novine, 2020.), 145-147.

12 Detaljnije vidi u: Emilia Mišćenić, *Europsko privatno pravo: opći dio* (Zagreb: Školska knjiga,

odgovarajuće bi se mogla primjenjivati i na takve povrede. Tim više što namjera Suda EU nije utvrditi sustav odgovornosti zbog kojeg bi država članica za povrede europskog prava odgovarala strože nego za povrede nacionalnoga prava te države.¹³

2. VRSTA I PRETPOSTAVKE ODGOVORNOSTI DRŽAVE ZA ŠTETU PROUZROČENU RADOM SUDACA

2.1. Objektivna odgovornost

Odgovornost države za štetu prouzročenu radom sudaca predviđena je u hrvatskom pravu čl. 105. st. 1. Zakona o sudovima¹⁴ koji propisuje: *Republika Hrvatska odgovara za štetu koju stranci u postupku nanese sudac svojim nezakonitim ili nepravilnim radom u obnašanju sudačke dužnosti*. Niz je godina od samostalnosti Republike Hrvatske, prevladavajuće stajalište u sudskoj praksi¹⁵ i pravnoj znanosti¹⁶ bilo kako je za takvu odgovornost potrebna volja ili pristanak suca da prouzroči štetu. Ustavni sud Republike Hrvatske donio je 2007. odluku U-III-2314/2006 kojom je utvrđena objektivna odgovornost Republike Hrvatske za štetu zbog nezakonitog i nepravilnog rada tijela državne i javne uprave, koji se ne temelji na načelu krivnje (lat. *culpa*), već na načelu uzročnosti (lat. *causae*).¹⁷ Iako je u tom postupku bilo riječi o tumačenju odgovornosti po čl. 13. tada važećeg Zakona o sustavu državne uprave,¹⁸ navedeno se shvaćanje o objektivnoj odgovornosti u cijelosti primjenjuje i u kontekstu odredbe čl. 105. ZS-a.¹⁹ Takvo je shvaćanje bilo predmetom kritika pojedinih autora koji su isticali argument kako je zakonodavac izričito propisivao objektivnu odgovornost države onda kada ju je htio utvrditi te da je predmetnom odlukom Ustavni sud na sebe preuzeo ulogu zakonodavca.²⁰ Neovisno o navedenom, tumačenje Ustavnog suda sukladno je stajalištu Suda EU prema kojem se postojanje

-
- 2019.), 131-132. Vidi i: Vrhovni sud Republike Hrvatske, presuda i rješenje Revt-249/14 od 9. travnja 2015.
- 13 Takvo shvaćanje sukladno je i načelu ekvivalentnosti europskog prava, prema kojemu pravila koja primjenjuje nacionalni sud u postupku zaštite subjektivnih prava koja proizlaze iz prava Unije ne smiju biti nepovoljnija od pravila koja taj sud primjenjuje u zaštiti sličnih ili istih prava koja proizlaze iz nacionalnog prava. Vidi: Gert Brüggemeier, *Tort Law in the European Union* (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2015.), 83-84 i Presuda od 16. prosinca 1976., *Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG protiv Landwirtschaftskammer für das Saarland*, 33/76, EU:C:1976:188, para. 5.
- 14 Zakon o sudovima, Narodne novine, br. 28/13., 33/15., 82/15., 82/16., 67/18., 126/19. (dalje: ZS).
- 15 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 638/2005-2 od 3. kolovoza 2005.
- 16 Ivica Crnić, *Odgovornost države za štetu* (Zagreb: Novi informator, 2010.), 21.
- 17 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-2314/2006 od 21. veljače 2007. Za detaljniju znanstvenu analizu predmetne odluke vidi: Maja Bukovac Puvača, Nataša Žunić Kovačević, „Problem temelja odgovornosti države za štetu prouzročenu nezakonitim i nepravilnim radom njenih tijela“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 32, br. 1 (2011): 286-290.
- 18 Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 75/93., 92/96., 48/99., 15/00., 127/00., 59/01., 199/03., 79/07., 150/11.
- 19 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Revr 133/2007-2 od 11. ožujka 2009.
- 20 Vidi primjerice: Crnić, *Odgovornost države za štetu*, 26.

volje sudaca, odnosno državnih i javnih tijela te njihovih službenika da prouzroče štetu ne može smatrati konstitutivnom pretpostavkom odgovornosti države za štetu nastalu nezakonitim ili nepravilnim radom,²¹ nego služi kao pokazatelj ozbiljnosti konkretne povrede, odnosno pogreške štetnika u radu.²²

2.2. Pretpostavke odgovornosti

Za odgovornost države za štetu prouzročenu radom suca nužno je ispunjenje općih i posebnih pretpostavki odgovornosti. Opće pretpostavke obuhvaćaju subjekte odgovornosti, štetnu radnju, štetu, uzročnu vezu i protupravnost. Posebne pretpostavke te odgovornosti sukladno s citiranom odredbom ZS-a podrazumijevaju da je oštećenik stranka u postupku, štetnik sudac i šteta prouzročena njegovim nezakonitim ili nepravilnim djelovanjem u obnašanju sudačke dužnosti. U pogledu subjekata odgovornosti ZS obuhvaća istovjetnu odredbu onoj iz čl. 106. Zakona o sudovima iz 2005.²³ Člankom 67. st. 1. Zakona o sudovima iz 1994.²⁴ bila je propisana odgovornost države za štetu koju u obnašanju sudačke dužnosti sudac nanese građaninu ili pravnoj osobi svojim nezakonitim ili nepravilnim radom. Izraz „građanin“ u kontekstu navedene pravne norme obuhvaćao je sve fizičke osobe, uključujući i strane državljane, kao i osobe bez državljanstva.²⁵ Aktualnim je uređenjem sužen krug potencijalnih oštećenika, odnosno aktivno legitimirane su sada samo stranke u postupku u kojem je došlo do prouzročenja štete u obnašanju sudačke dužnosti.

Članak 105. st. 1. ZS-a primjenjuje se samo ako se u ulozi štetnika javlja sudac. Država stoga neće na temelju navedene odredbe odgovarati za štetu koju prouzroče sudski savjetnici, viši sudski savjetnici i/ili viši sudski savjetnici – specijalisti. Iako oni

21 Kod odgovornosti države za štetu zbog povrede europskog prava od samih početaka njenog razvoja (Presuda od 19. studenog 1991., *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i dr. protiv Italije*, Spojeni predmeti C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428. i Presuda od 5. ožujka 1996., *Brasserie du Pêcheur SA/Bundesrepublik Deutschland i The Queen Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i dr.*, Spojeni predmeti C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79.) krivnja države nije smatrana samostalnom pretpostavkom odgovornosti za štetu. Sud EU-a je u slučaju *Brasserie* kao pretpostavke odgovornosti države za štetu naveo: da je namjera pravnog pravila koje je prekršeno dodjela subjektivnog prava pojedincu, da je povreda dovoljno ozbiljna, te da postoji izravna uzročna veza između povrede obveze države i štete koju je pojedinac pretrpio (*Brasserie*, para. 51.). Odlučujući o odgovornosti države nacionalni sudovi ne smiju primijeniti pravilo nacionalnoga prava koje bi postrožilo tu odgovornost, odnosno nametnulo još neke dodatne pretpostavke iste, npr. krivnju države. Međutim, za odluku o odgovornosti države krivnja nije posve nebitna, jer ona može utjecati na kvalifikaciju povrede kao „dovoljno ozbiljne“ (*Brasserie*, para. 78-79.).

22 Presuda od 30. rujna 2003., *Köbler protiv Austrije*, C-224/01, EU:C:2003:513, para. 55.

23 Zakon o sudovima, Narodne novine, br. 150/05., 16/07., 113/08., 153/09., 34/10., 116/10., 27/11., 57/11., 130/11., 28/13.

24 Zakon o sudovima, Narodne novine, br. 3/94., 100/96., 115/97., 131/97., 129/00., 67/01., 5/02., 101/03., 17/04., 141/04., 150/05.

25 Ivica Crnić, „Odgovornost sudaca za štetu u Republici Hrvatskoj”, u: *Odgovornost sudaca za štetu*, ur. Vesna Fricki (Zagreb – Dubrovnik: Šesti sastanak Stalne konferencije predsjednika vrhovnih sudova, 2005.), 57.

sudjeluju u suđenju i ovlaštenu su samostalno provoditi pojedine sudske postupke,²⁶ u konačnici odluku u postupku donosi sudac kojem su navedeni savjetnici podnijeli nacrt odluke.²⁷ Odgovornost za štetu prouzročenu radom savjetnika procjenjuje se na temelju Zakona o državnim službenicima,^{28, 29} kao i ako štetu prouzroče službenici zaposleni pri sudovima koji se bave uredskim i tehničkim poslovima. Njihova je odgovornost stroža od odgovornosti sudaca odnosno države, budući da je čl. 116. st. 1. ZODS-a propisano kako je državni službenik osobno odgovoran za štetu koju prouzroči namjerno ili iz krajnje nepažnje.

ZS ne obuhvaća odredbe kojima bi bila propisana osobna odgovornost suca ili njegova solidarna odgovornost s državom. Stoga se može zaključiti kako je ta odgovornost Republike Hrvatske isključiva. Zato bi stranka koja smatra da je oštećena nezakonitim ili nepravilnim radom suca u obnašanju sudačke dužnosti, tužbu trebala podnijeti izravno protiv države, a ne protiv suca koji je štetu navodno prouzročio. Ako se tijekom postupka dokaže da je sudac štetu prouzročio namjerno ili iz krajnje nepažnje, država će imati pravo regresa u odnosu na suca štetnika.³⁰

Daljnja je posebna pretpostavka odgovornosti države za štetu prouzročenu radom sudaca da takva šteta mora biti prouzročena u obnašanju sudačke dužnosti. Štetna je radnja svaki čin ili propust štetnika, u tim slučajevima suca, koji prouzrokuje štetu na strani oštećenika.³¹ Kod predmetne odgovornosti države za štetu, štetna je radnja određeni način rada (ili izostanak istog) suca. Prema čl. 105. st. 1. ZS-a takav rad, tj. postupanje mora biti nezakonito ili nepravilno kako bi bila prisutna i protupravnost kao opća pretpostavka odgovornosti za štetu. *A contrario*, nema odgovornosti države za štetu prouzročenu radom suca, čak ako je on i postupao nezakonito ili nepravilno, ali izvan obnašanja sudačke dužnosti, tj. u određenoj poslovnoj ili privatnoj sferi koja nije izravno povezana sa sudovanjem.³² Sudac će tada odgovarati po općim pravilima građanskog prava.³³

26 Čl. 110. st. 1. ZS.

27 Čl. 110. st. 3. ZS.

28 Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, br. 92/05., 140/05., 142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12., 37/13., 38/13., 01/15., 138/15., 61/17., 70/19., 98/19. (dalje: ZODS). Pitanje je u kojim bi to slučajevima sudski savjetnici mogli biti odgovorni za svoj rad na temelju čl. 116. ZODS-a. Ako sudac primijeti nepravilnost u nacrtu odluke koju mu podnosi sudski savjetnik, na temelju čl. 110. st. 3. ZS-a, sudac može ne prihvatiti odluku i sam provesti postupak. Stoga će za rad sudskih savjetnika u konačnici uvijek biti odgovoran odgovarajući sudac jer će, ili odobriti nacrt odluke u postupku u kojem je došlo do nezakonitog ili nepravilnog rada (pa bi se odgovornost za takvu štetu procjenjivala po čl. 105. ZS-a), ili neće prihvatiti nacrt pa ni neće doći do prouzročenja štete.

29 Jadranko Jug, „Odgovornost za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada sudaca“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 34, br. 1 (2012): 447.

30 Čl. 105. st. 2. ZS.

31 Petar Klarić, Martin Vedriš, *Građansko pravo: Opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2014.), 583-584.

32 Primjerice, ako je sudac počinio štetu u sklopu neke administrativne djelatnosti na sudu ili u nekoj drugoj djelatnosti izvan sudskog postupka.

33 Jug, *Odgovornost za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada sudaca*, 448.

3. NEZAKONITI ILI NEPRAVILNI RAD SUDACA KAO PRETPOSTAVKA ODGOVORNOSTI DRŽAVE

3.1. Problem definiranja nezakonitosti i nepravilnosti rada sudaca

Posljednja je posebna pretpostavka odgovornosti države za štetu prouzročenu radom sudaca da je sudac u obnašanju sudačke dužnosti štetu prouzročio upravo nezakonitim ili nepravilnim radom.³⁴ Na normativnoj razini, definicija nezakonitog ili nepravilnog rada ne postoji, stoga je za značenje tih pojmova nužno usmjeriti pažnju na pravnu znanost i sudsku praksu. Nezakoniti i nepravilni rad u obnašanju sudačke dužnosti može se očitovati različito, a s obzirom na to da nezakonitosti i nepravilnosti rada nije moguće taksativno nabrojati, odluka o (ne)postojanju takvog rada neposredno ovisi o okolnostima slučaja.

Nezakoniti rad svako je djelovanje protivno odredbama važećega pravnog poretka, ili konkretnije, svako postupanje suprotno zakonu, drugom propisu ili općem aktu, tj. propuštanju primjene zakona, drugoga propisa ili općeg akta.³⁵ Prepoznavanje nezakonitosti rada nije težak zadatak kada sudac u obnašanju svoje dužnosti čini kazneno djelo budući da je u takvim situacijama nesporno da dolazi do postupanja suprotnoga pozitivnim propisima.³⁶

Nepravilni se rad prema nekim autorima očituje kao činjenje ili nečinjenje suprotno uobičajenom ili propisanom načinu (*metodi*) *obavljanja djelatnosti*,³⁷ odnosno prema čl. 105. st. 1. ZS-a, načinu obnašanja sudačke dužnosti. Pojedini autori definiraju nepravilno djelovanje i kao *postupanje mimo cilja koji je određen, ponašanje suprotno zahtjevu koji bi u javnom interesu valjalo ostvariti normalnim obavljanjem službe ili djelatnosti*.³⁸ Smatramo kako obje navedene definicije nepravilnog rada zbog svoje širine mogu izazvati određene poteškoće u primjeni. Naime, činjenje

34 Poredbenopravna analiza pojma nezakonitog i nepravilnog rada upućuje na zaključak kako je takav rad posebna pretpostavka odgovornosti posebno u državama jugoistočne Europe. Primjerice, u Srbiji je čl. 6. st. 1. Zakona o sudijama Republike Srbije (Službeni glasnik RS, br. 116/08., 58/09., 104/09., 101/10., 8/12.) propisano kako za štetu koju sudac prouzrokuje nezakonitim ili nepravilnim radom odgovara Republika Srbija. Zapadne i središnje zemlje kontinentalnoeuropskoga pravnog kruga, međutim ne predviđaju izričito nezakoniti i nepravilni rad kao pretpostavku odgovornosti države za štetu. U Francuskoj je, primjerice, predviđena obveza države da nadoknadi štetu prouzročenu štetnim djelovanjem tijela sudbene vlasti (vidi: Code de l'organisation judiciaire, Ord. no 2006-673 du 8 juin 2006, čl. 141-1) bez propisivanja pretpostavke nezakonitoga ili nepravilnoga rada. U Njemačkoj to, također nije zasebna pretpostavka, već je nužno da je povreda službene dužnosti počinjena u odluci u pravnoj stvari i to radnjom koja je istodobno kazneno djelo (vidi: Bürgerliches Gesetzbuch, Bundesgesetzblatt 2003. I., § 839 (2)).

35 Crnić, *Odgovornost sudaca za štetu u Republici Hrvatskoj*, 57.

36 Riječ je o slučajevima u kojima istodobno postoje i kazneni i građanski delikt, ali to nikako ne podrazumijeva da u hrvatskom pravu odgovornost za štetu prouzročenu radom sudova ne može biti i zbog isključivo građanskog delikta. O navedenom vidi detaljnije u: Maja Bukovac Puvača, Zvonimir Slakoper i Loris Belanić, *Obvezno pravo: Posebni dio II., Izvanugovorni obvezni odnosi* (Zagreb: Novi Informativ, 2015.), 65.

37 Crnić, *Odgovornost sudaca za štetu u Republici Hrvatskoj*, 59.

38 Ivo Borković, *Upravno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2002.), 140.

ili nečinjenje suprotno propisanom načinu obavljanja neke djelatnosti pravilnije je kvalificirati kao nezakoniti, a ne nepravilni rad. (Ne)postupanje suprotno određenom cilju ili zahtjevu koji bi u javnom interesu trebalo ostvariti normalnim obavljanjem djelatnosti, definicija je koja se širi izvan pitanja podložnih pravnoj regulaciji. Za utvrđivanje nepravilnosti rada po toj definiciji trebalo bi ispitati postupanje, javni interes, normalan način obavljanja neke djelatnosti, cilj ili zahtjev koji bi trebalo ostvariti u javnom interesu te suprotnost predmetnog postupanja tom cilju ili zahtjevu. Sve je navedeno podložnije subjektivnim mjerilima pojedinoga suca nego normama objektivnog prava.

Jedna od najčešćih, u najširem smislu riječi nepravilnosti u radu sudova, je nedonošenje odluke u razumnom roku, koju neki autori razmatraju kao poseban, neučinkovit rad sudova, izvan općeg pojma nepravilnosti.³⁹ Budući da se pravo na naknadu štete u tim slučajevima ostvaruje po posebnim pravilima, oni su zapravo jedine dostatno normativno razrađene nepravilnosti rada suda.⁴⁰ Zbog činjenice da već postoji bogata sudska praksa te opsežna literatura o tome, povreda prava na suđenje u razumnom roku nije detaljnije razmatrana u ovom radu.

U praksi su zabilježeni i drugi slučajevi potencijalne nezakonitosti i nepravilnosti rada suca u obnašanju sudačke dužnosti. Na navedeno se ponajviše posumnjalo kada je tijekom postupka došlo do pogrešne primjene materijalnog prava na utvrđeno činjenično stanje.⁴¹ S obzirom na to da bi se pogrešna primjena materijalnog prava trebala sanirati pravnim lijekovima, u parničnom postupku radi naknade štete prouzročene nezakonitim ili nepravilnim radom suca u obnašanju sudačke dužnosti, tužitelji, tj. oštećenici mogli bi uspjeti samo ako im je šteta nastala u postupku u kojem je donesena odluka protiv koje nije moguće podnijeti pravni lijek. To se može zaključiti iz niza sudskih odluka kojima je odbijen tužbeni zahtjev za naknadu štete koje se obrazlažu upravo ovlaštenjem stranke u postupku da, ako smatra da je došlo do pogrešne primjene materijalnog prava, protiv odluke podnese pravni lijek.⁴² Time se donekle dovodi u ravnotežu samostalnost i neovisnost sudstva s jedne strane te mogućnost oštećene stranke da postavi zahtjev za naknadu pretrpljene štete.⁴³ Dakle, pogrešna primjena materijalnog prava nije temelj odgovornosti države za štetu prouzročenu radom suca kada je ona isključivo rezultat pogrešnoga pravnog shvaćanja.⁴⁴

39 Vidi: Crnić, *Odgovornost države za štetu*, 63-76.

40 Detaljnije o povredi prava na suđenje u razumnom roku vidi u: Aleksandra Maganić, „Pravna sredstva protiv neučinkovitog suca“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 30, br. 1 (2009): 515-550.

41 Čl. 356. ZPP-a propisano je kako pogrešna primjena materijalnog prava postoji kad sud nije primijenio odredbu materijalnog prava koju je trebao primijeniti ili kad takvu odredbu nije pravilno primijenio.

42 Vidi primjerice: Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 2831/13-2 od 31. listopada 2017.; Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, PŽ 98/2015-4 od 12. rujna 2019.; Županijski sud u Zadru, Gž-726/2020-2 od 28. srpnja 2020.

43 Jug, *Odgovornost za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada sudaca*, 451. Stajalište je pravne teorije kako bi suviše široko tumačenje čl. 105. ZS-a dovelo do niza tužbi radi naknade štete i naštetilo neovisnosti sudstva.

44 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 1704/2009 od 6. travnja 2011.

Jedan od kriterija na temelju kojeg je moguće razlikovati je li riječ u pojedinom slučaju o pogrešci u pravnom shvaćanju ili nezakonitom, tj. nepravilnom radu jest jasnoća primijenjenoga propisa. Preciznije, sud koji odlučuje o zahtjevu za naknadu štete trebao bi odgovoriti na pitanje je li propis koji se primjenjuje u konkretnom postupku toliko jasno određen da je i u sudskoj praksi i u teoriji isključena svaka dvojba o značenju tog propisa, ili je riječ o nejasnom, nerazumljivom propisu, ili pravnoj praznini.⁴⁵

U pogledu kriterija određenosti pravne norme, skrećemo pažnju na sudsku praksu prema kojoj se iznimka od stajališta kako pogrešna primjena materijalnog prava ne može biti nezakoniti / nepravilni rad javlja ako je riječ: *...o primjeni jasne i nedvojbene pravne norme, koja ne trpi različito tumačenje i kada ne bi bilo opravdanja za tumačenje i primjenu određene pravne norme na drugačiji način.*⁴⁶ U tom je predmetu sud zauzeo stajalište kako pravna norma koja regulira povrat u prijašnje stanje⁴⁷ ne predstavlja nedvosmislenu pravnu normu koja ne trpi različita tumačenja, jer je ono dopušteno ako sud ocijeni da postoje opravdani razlozi za popuštanje kod stranke koja traži povrat, stoga se predmetna norma ne mora tumačiti isto u različitim slučajevima.⁴⁸ Također, aktualno je stajalište hrvatskih sudova kako se pogrešna primjena materijalnog ili postupnog prava ne može samostalno smatrati nezakonitim ili nepravilnim radom u kontekstu čl. 105. st. 1. ZS-a, već kako bi bila riječ o nezakonitom radu, mora se raditi o *izuzetno teškim povredama zakona koje su posljedica proizvoljnog tumačenja ili samovoljne primjene materijalnog prava.*⁴⁹

Navedeno stajalište ipak treba uzeti s određenom dozom rezerve. Naime, kod objektivne odgovornosti, kao što je to odgovornost države za štetu prouzročenu radom sudova, dostatno je postojanje protupravnosti u objektivnom smislu, odnosno povreda neke norme pozitivnog prava koja je prouzročila štetu.⁵⁰ Stoga, da bi postojala protupravnost kao pretpostavka odgovornosti za štetu, dostatno je da dođe do povrede određene pravne norme. Pritom ne bi trebalo biti bitno kakvog je intenziteta takva povreda tj. takve povrede stupnjevati na izuzetno teške, teške i lakše. Čim dođe do postupanja suprotnog važećoj pravnoj normi, takvo je postupanje nezakonito. Sankcioniranje takve nezakonitosti samo kod iznimno teških povreda zakona *a contrario* podrazumijevalo bi da je nezakonito postupanje dopušteno i da

45 Ivo Matijević i Josip Vesel, *O odgovornosti države i sudija za štetu* (Zagreb: Jugoslav. nakladno d.d. Obnova, 1930.), cit. prema Crnić, *Odgovornost države za štetu*, 78.

46 Županijski sud u Varaždinu, Stalna služba u Koprivnici, Gž-1786/2015-2 od 27. studenog 2015.

47 Čl. 117. st. 1. ZPP: *Ako stranka propusti ročište ili rok za poduzimanje kakve radnje u postupku i zbog toga izgubi pravo na poduzimanje te radnje, sud će toj stranci na njezin prijedlog dopustiti da naknadno obavi tu radnju (povrat u prijašnje stanje) ako ocijeni da postoje opravdani razlozi za propuštanje.*

48 Navedeno upućuje na zaključak kako se jasnim i nedvosmislenim pravnim normama ne mogu smatrati one pravne norme koje sadrže neodređene pravne pojmove, poput „opravdanih razloga“. S navedenim u vezi, vidi Mihajlo Dika, *Građansko parnično pravo. Sudske odluke i sudska nagodba. Knj. 9.* (Zagreb: Narodne novine, 2013.), 60.

49 Vidi primjerice: Županijski sud u Varaždinu, Gž 708/2017 od 19. travnja 2018.; Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 2075/2012 od 11. veljače 2015.; Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev x 958/2015-2 od 6. srpnja 2016.

50 Bukovac Puvača, Slakoper i Belanić, *Obvezno pravo: Posebni dio II*, 86.

nije protupravno ako ne prelazi određene granice težine povrede zakona. Ipak, sudska praksa do trenutka pisanja ovog rada nije ponudila detaljnije smjernice o tumačenju izraza „proizvoljno tumačenje“ ili „samovoljna primjena“, kao ni razloge zbog kojih bi se trebalo smatrati da je rad suda nezakonit samo u tim slučajevima.

3.2. *Nezakoniti i nepravilni rad - činjenični ili pravni dio spora?*

U odluci U-III-2314/2006 od 21. veljače 2007., Ustavni je sud naglasio kako je za postojanje odgovornosti države za štetu nastalu radom tijela državne i javne uprave potrebno zadovoljiti tri pravne pretpostavke: prvo, nezakoniti ili nepravilni rad; drugo, postojanje štete i treće, uzročnu vezu između nezakonitog ili nepravilnog rada određenog tijela i nastale štete.⁵¹ Dok je u pravnoj teoriji i praksi nesporno kako štetu i uzročnu vezu mora dokazati oštećenik,⁵² jer obje navedene pretpostavke potpadaju pod činjenični supstrat spora, kod nezakonitog i nepravilnog rada situacija nije sasvim jasna. Ako je navedena pretpostavka dio činjeničnog stanja, oštećenici će morati dokazati nezakonito ili nepravilno postupanje suca, dok bi, ako se zauzme stajalište da je riječ o pravnom supstratu spora, sukladno načelu *iura novit curia* sud po službenoj dužnosti trebao prepoznati nezakonitost ili nepravilnost.

U literaturi je prije dvadesetak godina prepoznat predmetni problem te je s tim u vezi istaknuto kako je stajalište prema kojemu bi sudac morao znati sve raskošnije razvijeniji pravni sustav pravna fikcija.⁵³ U međuvremenu nezakoniti i nepravilni rad nisu stekli svoje normativne definicije, već je navedeno pitanje ostavljeno na razmatranje sudskoj praksi. Prevladavajuće je stajalište hrvatskih sudova koji su se bavili tim pitanjem da su nezakoniti ili nepravilni rad činjenično pitanje. Pojedini domaći sudovi takvo stajalište iznose ističući kako se: *nezakonitost i nepravilnost moraju dokazati*.⁵⁴ Valja spomenuti i čl. 7. st. 1. ZPP-a prema kojem su stranke u postupku *dužne iznijeti činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve i predložiti dokaze kojima se utvrđuju te činjenice*,⁵⁵ kao i sličnu odredbu čl. 219. st. 1. ZPP-a prema kojoj je svaka stranka *dužna iznijeti činjenice i predložiti dokaze na kojima temelji svoj zahtjev ili kojim pobija navode i dokaze protivnika*.⁵⁶ S navedenim u vezi, ističe se odluka VSRH-a u kojoj je sud utvrdio kako bi tužitelj, da bi uspio u sporu, trebao dokazati (sukladno odredbama čl. 7. st. 1. i čl. 219. st. 1. ZPP-a) da je na strani Republike Hrvatske postojao propust ili štetna radnja koja bi bila protupravna (nezakonita ili nepravilna). Konkretno, sud je utvrdio kako tužitelj takvo protupravno ponašanje Republike Hrvatske nije dokazao *a samo njegova tvrdnja da je šteta koju trpi uzrokovana nepravilnim i nezakonitim radom tijela i sudaca za posljedice*

51 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-2314/2006 od 21. veljače 2007.

52 Tako, npr. u presudi Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Rev 2386/15 od 13. studenog 2019., iako je utvrđena nezakonitost rada suda, nisu ispunjene pretpostavke odgovornosti jer tužitelj nije dokazao da bi mu zbog uzročno-posljedične veze s tim nezakonitim radom suda nastupila šteta.

53 Aldo Radolović, „Odgovornost države za štetu prouzrokovanu nezakonitim ili nepravilnim radom organa uprave“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 25, br. 1 (2004): 435.

54 Županijski sud u Osijeku, Gžx 87/201-4 od 30. listopada 2014.

55 Čl. 7. st. 1. ZPP.

56 Čl. 219. st. 1. ZPP.

čijih postupaka tuženica odgovara, ne može imati vrijednost dokaza za suprotno shvaćanje.⁵⁷ Iako ova recentna odluka VSRH-a svakako daje vjetar u leđa stajalištu prema kojem je nezakoniti i nepravilni rad činjenični element određenog spora, radi sveobuhvatnosti istraživanja nužno je razmotriti i argumente koji idu u prilog tezi da nezakonitost i/ili nepravilnost potpada pod pravni dio spora kojeg sud mora poznavati i pravilno primijeniti.

Kako bi se pobliže odredilo pripada li određeno pitanje činjeničnom ili pravnom dijelu spora, potrebno je promotriti i teorijske, odnosno logičke aspekte tih dvaju dijelova. S logičkoga gledišta, sudska odluka, odnosno presuda rezultat je odlučivanja o utemeljenosti zahtjeva za pružanje pravne zaštite. Preciznije, ona je zaključak (lat. *conclusio*) logičkoga silogizma, zbog kojeg je viša premisa (lat. *praemissa maior*) pravna norma, dok je niža premisa (lat. *praemissa minor*) saznanje o konkretnom činjeničnom stanju.⁵⁸ Na tragu navedenoga, daje se istaknuti kako je zadaća suda dvojaka. Sud mora najprije utvrditi postojanje, sadržaj i značenje pravne norme materijalnog prava koja uz (ne)postojanje određenih činjenica veže nastupanje pojedinih pravnih posljedica, a potom primijeniti višu premisu na nižu kako bi izveo zaključak o (ne)utemeljenosti tužbenog zahtjeva.⁵⁹ U parničnom postupku, tužitelj nije dužan u tužbi navesti pravnu osnovu svojega tužbenog zahtjeva. Čak ako je i navede, sud pri odlučivanju, odnosno donošenju zaključka o višoj, tj. pravnoj premisi, nije vezan takvom osnovom,⁶⁰ već po službenoj dužnosti mora provjeriti postoji li mjerodavna pravna norma o konkretnom pravnom pitanju koje se nalazi pred njim. S druge strane, činjenice se mogu definirati kao: *...postojanje ili nepostojanje nečega postojanjem ili nepostojanjem čega pravna norma koju treba primijeniti prigodom rješavanja određenog meritornog ili procesnog pravnog pitanja uvjetuje nastanak određene pravne posljedice i mogućnost donošenja odgovarajuće odluke u povodu te posljedice.*⁶¹ S doktrinarnoga gledišta, primjerenije je rabiti pojam činjeničnih pretpostavki kao onoga uz što odgovarajuća pravna norma povezuje nastupanje odgovarajućih pravnih posljedica.⁶² Sve činjenice koje se tiču određenoga pravnog odnosa, odnosno jedinstvenim nazivom – činjenično stanje, čini konstitutivni element niže, tj. činjenične premise logičkog silogizma.

Razlikovanje činjeničnih i pravnih pitanja u nekom parničnom postupku nije uvijek jednostavan zadatak. U skladu s raspravnim načelom građanskoga postupovnog prava, stranke moraju tijekom postupka iznijeti činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve, a sud može utvrditi samo one činjenice o čijem su (ne)postojanju stranke iznijele odgovarajuće tvrdnje. Sud može po službenoj dužnosti samo u iznimnim

57 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 3448/2018-3 od 16. srpnja 2019.

58 Siniša Triva i Mihajlo Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, 7. izmijenjeno i dopunjeno izd. (Zagreb: Narodne novine, 2004.), 160. Donošenjem presude unosi se izvjesnost među parničnim strankama u pogledu njihovih spornih odnosa i postiže pravna sigurnost s obzirom na to da se navedeni odnosi presudom reguliraju nesumnjivo i konačno.

59 Mihajlo Dika, *Građansko parnično pravo. Utvrđivanje činjenica. Knj. 7.* (Zagreb: Narodne novine, 2018.), 2.

60 Čl. 186. st. 3. ZPP.

61 Dika, *Građansko parnično pravo. Utvrđivanje činjenica. Knj. 7.*, 13-14.

62 Dika, *Građansko parnično pravo. Utvrđivanje činjenica. Knj. 7.*, 15.

okolnostima utvrđivati činjenice koje stranke nisu iznijele, i to samo ako posumnja da stranke idu za tim da raspolažu zahtjevima koji su u suprotnosti s prisilnim propisima i pravilima javnog morala.⁶³ U pravnoj znanosti posljedično je prihvaćeno stajalište kako sud nije ovlašten utvrđivati činjenice koje stranke u parnici nisu iznijele, dok god svojim dispozicijama ne ugrožavaju pravni poredak. U protivnom, inkvizitorna ovlaštenja suda bila bi proširena toliko da bi temu raspravljanja u postupku utvrđivao sud, a ne stranke.⁶⁴ Sukladno navedenom, kada stranke tijekom postupka iznose određene činjenice, one iznose svoja stajališta o njima, ali isključivo u obliku činjeničnih, a ne pravnih tvrdnji i navoda. Time stranke svojim raspolaganjima vežu sud isključivo s obzirom na činjenično stanje na koje treba primijeniti pravnu normu materijalnog prava, a ne i s obzirom na svoja pravna stajališta o svemu što potpada pod nižu premisu silogizma presude.⁶⁵

Za tematiku ovoga rada, posebno je važno naglasiti problem razlikovanja činjeničnih od pravnih pitanja kod onih pojmova čije je značenje i sadržaj potrebno utvrditi s pomoću izvanpravnih pojmova, odnosno kod, tzv. neodređenih pravnih pojmova. U tim se situacijama pravna znanost priklanja stajalištu prema kojem je prikupljanje i utvrđivanje konkretnih činjenica s obzirom na koje bi trebalo formirati vrijednosni sud na temelju neodređenoga pravnog pojma činjenično pitanje, dok je utvrđivanje sadržaja toga pravnog pojma kao elementa pravne norme pravno pitanje. U literaturi se kao primjer uzima da je poduzimanje radnji neke osobe; koje je radnje poduzela i kojih je činjenica pritom bila svjesna, činjenično pitanje, dok bi pitanje treba li smatrati da je pritom pošteno postupala ili bila u dobroj vjeri pravno pitanje.⁶⁶

Navedeno saznanje o razgraničenju činjeničnih i pravnih pitanja o neodređenim pravnim pojmovima potrebno je analogijom primijeniti na problematiku kvalifikacije nezakonitosti i nepravilnosti rada suca u obavljanju sudačke dužnosti u kontekstu karakterizacije tih pojmova kao činjeničnih, odnosno pravnih dijelova spora. Kako je već ranije izneseno, važeći izvori prava ne obuhvaćaju definicije nezakonitoga i nepravilnoga rada, nego su se one razvijale pretežno u sudskoj praksi i pravnoj znanosti kao dopunski izvori prava.⁶⁷ Ti su pravni pojmovi posljedično neodređeni, odnosno njihovo značenje nije nedvojbeno precizirano, već se procjenjuje izvanpravnim pojmovnim sadržajima i vrijednosnim mjerilima, a utvrđenje nezakonitosti i nepravilnosti rada u konkretnom je slučaju zadaća suda pred kojim se pojavi to pitanje.⁶⁸ U nedostatku normativne propisanosti određenog načina rada suca koje

63 Čl. 7. st. 2. i čl. 3. st. 3. ZPP.

64 Triva, Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, 180.

65 Triva, Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, 180.

66 Dika, *Građansko parnično pravo. Sudske odluke i sudska nagodba. Knj. 9.*, 60. Također primjerično navodi kako neodređene pravne pojmove pronalazimo kao izraze poput „opravdani“ ili „važni razlozi“, „nesavjesno postupanje“, „dobri poslovni običaji“ itd.

67 Vidi Crnić, *Odgovornost sudaca za štetu u Republici Hrvatskoj*, 59 i Borković, *Upravno pravo*, 140.

68 Na općenitoj razini to bi svakako ponajprije trebao raditi Vrhovni sud Republike Hrvatske, s obzirom na njegovu ustavnopravnu obvezu osiguravanja jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni. Vidi: čl. 116. st. 1. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14. i čl. 20. st. 1. t. 1. ZS.

bi se moglo okarakterizirati kao nezakonito i/ili nepravilno, navedena kvalifikacija nekoga načina rada suca u cijelosti ovisi o vrijednosnim kriterijima i subjektivnoj diskrecijskoj ocjeni suca koji je u postupku radi naknade štete prouzročene nezakonitim ili nepravilnim radom drugog suca u obnašanju sudačke dužnosti dužan odlučiti postoji li odgovornost države za tu štetu. Određen način rada, odnosno postupanja suca je činjenica, tj. činjenična pretpostavka bez (ne)postojanja koje se ni ne bi moglo raspravljati o naknadi štete stranci koja tvrdi da ju je pretrpjela radi takvog rada ili propusta. S druge strane, taj je rad ugrađen u pravnu normu čl. 105. st. 1. ZS-a iz koje je razvidno kako karakterizacija tog rada kao nezakonitog ili nepravilnog ovlašćuje oštećenika na ostvarivanje naknade štete. Dakle, bez određenog načina rada suca, ali istodobno i kvalifikacije toga rada kao nezakonitog ili nepravilnog od strane suca koji odlučuje o zahtjevu stranke za naknadu štete, primjena norme čl. 105. st. 1. ZS-a ne bi bila moguća. Posljedično je u postupku radi naknade štete prouzročene nezakonitim ili nepravilnim radom suca u obnašanju sudačke dužnosti nužno izvršiti dvije zadaće: Najprije je potrebno utvrditi konkretne činjenice, odnosno (ne)postojanje određenog načina rada suca u odnosu na kojeg je potrebno formirati vrijednosni sud. Oštećenik kao stranka u postupku na kojoj je teret dokazivanja mora dokazati da je sud postupao (ili da nije postupao) na određeni način do te mjere da sud sa sigurnošću može utvrditi takvo (ne)postupanje kao činjenicu.⁶⁹ S druge strane, nezakoniti i nepravilni rad element je pravne norme čl. 105. st. 1. ZS-a, a konkretan sadržaj tog pojma kao elementa te pravne norme nije *a priori* utvrđen, nego, kako je već istaknuto, nužno ovisi o vrijednosnim mjerilima i ocjeni suca koji odlučuje o tom pitanju. Stoga ako se prihvate stajališta pravne teorije o razgraničenju činjeničnih od pravnih pitanja u okviru neodređenih pravnih pojmova, nameće se zaključak kako je ocjenjivanje odnosno utvrđivanje određenog načina rada kao nezakonitog ili nepravilnog – pravno pitanje. Konkretnije postavljeno, stranka bi trebala biti ta koja bi tijekom postupka radi naknade štete morala dokazati da sudac je ili nije postupao na određen način te navedeno potpada u činjenični supstrat spora, dok bi se pitanje (ne)zakonitosti i (ne)pravilnosti utvrđenog načina rada suca trebalo smatrati pravnim pitanjem. Oštećenik bi posljedično trebao samo dokazati da je sudac u postupku u kojem mu je prouzročena šteta radio, tj. postupao na određeni način, a sud koji odlučuje o naknadi štete, ako utvrdi taj način rada kao činjenicu, primjenom načela *iura novit curia* samostalno odlučuje o tome je li to postupanje nezakonito ili nepravilno.

Uzimajući izloženo u obzir, kada bi se zauzelo suprotno stajalište koje je moguće pronaći u pojedinim sudskim odlukama⁷⁰ prema kojima je stranka dužna dokazati ne samo određeni način rada suca, već upravo nezakonitost i nepravilnost toga rada, potencijalno bi se dovela u pitanje svrhovitost odredbe čl. 186. st. 3. ZPP-a, prema kojoj sud nije povezan s pravnom osnovom tužbe koju je naveo tužitelj. To bi moglo dovesti do nekih nelogičnih posljedica u praksi. Prije svega, navedenom odredbom, tužitelji, odnosno oštećenici u tužbi uopće nisu dužni navesti pravnu osnovu tužbenog

69 O problemu potrebne mjere utvrđenosti činjenica vidi detaljnije: Dika, *Gradansko parnično pravo. Utvrđivanje činjenica*, Knj. 7., 98-101.

70 Vidi Županijski sud u Osijeku, Gžx 87/201-4 od 30. listopada 2014. i Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 3448/2018-3 od 16. srpnja 2019.

zahtjeva. Stoga u situacijama u kojima oštećenici ne navedu svoje pravno shvaćanje o tužbenom zahtjevu kojeg podnose sudu te činjenicama koje namjeravaju dokazati, oni nikako ne bi mogli uspjeti u sporu, jer iako bi potencijalno dokazali da je sudac radio na određen način, ne bi uspjeli ispuniti njihovu zadaću dokazivanja da je taj rad ujedno i nezakonit ili nepravilan. Ako se prihvati gledište prema kojem je nezakonitost i nepravilnost činjenično pitanje, bi li se moglo tvrditi da je utvrđena činjenica nezakonitog i nepravilnog rada, ako sud smatra da je određen rad doista nezakonit ili nepravilan, ali ne na temelju argumenata i dokaza koje je istaknuo oštećenik, nego vlastitom pravnom ocjenom takvog rada? Pozitivan odgovor na navedeno pitanje neizbježno bi morao obuhvatiti prihvaćanje stajališta prema kojemu je rad suca činjenični dio spora, dok je kvalifikacija takvog rada kao nezakonitog i nepravilnog pravni dio spora. Naime, budući da u svakom slučaju ovisi ne samo o sučevom utvrđenju sadržaja tih pravnih pojmova kao elementa mjerodavne pravne norme, već i njegovoj nevezanosti za pravnu osnovu tužbenog zahtjeva.

Stoga bi sudovi trebali izbjegavati navode da se nezakonitost i nepravilnost moraju dokazati ili da tužitelj treba dokazati protupravnu štetnu radnju jer predmetna tumačenja mogu dovesti do nesigurnosti oštećenika u vlastiti postupovni položaj i ispunjavanje njegovih zadaća u postupku radi naknade štete. Teret dokazivanja štetne radnje, odnosno određenog načina rada suca leži na tužitelju, dok bi utvrđivanje protupravnosti takvog postupanja ili nezakonitosti / nepravilnosti takvog rada u potpunosti trebalo ostaviti pravnoj prosudbi suca, tj. suda pred kojim se pojavljuje predmetno pitanje.

Naposljetku, logično je da u slučajevima nezakonitog rada, budući da je riječ o postupanju suprotnom nekom pravnom propisu, ne bi trebalo biti dvojbe da navedeno pitanje ulazi u pravni dio spora te bi sud nezakonito postupanje drugog suca morao samostalno prepoznati, odnosno primijeniti odgovarajući na utvrđeno činjenično stanje. Predmetni je problem naočigled složeniji ako je riječ o nepravilnom radu, odnosno činjenju ili nečinjenju suprotnom uobičajenom načinu obavljanja sudačke dužnosti. Mora se postaviti pitanje kakvo je (ne)činjenje suprotno uobičajenom, tj. obavljanju te dužnosti u onom dijelu u kojem ona nije izričito propisana. Ovdje se pojavljuje problem potpunoga nedostatka kriterija kojim bi se stranka u postupku trebala rukovoditi pri procjeni mogućeg uspjeha u dokazivanju nepravilnog rada. Koliko bi ekvivalentnih situacija stranka morala dokazati kako bi se sa sigurnošću utvrdilo da je u konkretnom slučaju doista riječ o neuobičajenom načinu obavljanja sudačke dužnosti, a time i nepravilnom radu? Iako je, strogo promatrajući, uobičajen način obavljanja neke djelatnosti doista najčešće činjenično pitanje, u području odgovornosti države za štetu prouzročenu radom suda ono je u toliko uskoj povezanosti s pravilnom primjenom prava da se ne može promatrati odvojeno i neovisno o njoj. Istodobno su suci, kao obnašatelji sudačke dužnosti, u nedostatku pravnog propisa kojim je uređen konkretni aspekt njegova djelovanja, kvalificiraniji ocijeniti je li određeno postupanje drugog suca, uobičajeno ili nije. Stoga je svakako opravdanije zastupati mišljenje da i pitanje nepravilnog rada u potpunosti pripada pravnom dijelu određenog spora te da stranka nije obvezna dokazivati njegovo postojanje. Međutim, ni zakonodavac ni sudska praksa do sada nisu detaljnije ulazili u to pitanje te će se tek

iz eventualnih budućih sudskih odluka i/ili zakonskih izmjena i dopuna moći iščitati stajalište sudova i/ili izričito stajalište zakonodavca o predmetnom problemu.

4. ZAKLJUČAK

Odgovornosti države za štetu prouzročenu nezakonitim i nepravilnim radom njenih tijela zakonodavci različito pristupaju i ona je nesporno veliki izazov za sudsku praksu. Poseban je problem normativno uređenje odgovornosti države ako je štetu svojim nezakonitim i nepravilnim radom prouzročio sudac u obnašanju sudačke dužnosti. U hrvatskom je pravu takva odgovornost izričito propisana, ali je sudskoj praksi i pravnoj teoriji prepušteno definirati, odnosno tumačiti ključnu pretpostavku – nezakonitost i nepravilnost rada, ponajprije jer za navedeno zakonodavac nije ponudio ikakve smjernice. Pravna znanost i sudska praksa suglasne su u stajalištu prema kojem se u većini slučajeva sama pogrešna primjena materijalnog prava ne može kvalificirati kao nezakoniti i nepravilni rad, osobito ako je ona isključivo rezultat pogrešnog pravnog shvaćanja. Naprotiv, za primjenu odredbe čl. 105. st. 1. ZS-a zbog pogrešne primjene materijalnog prava, prema stajalištu aktualne sudske prakse bit će nužno da je riječ o iznimno teškim povredama zakona koje su posljedica proizvoljnog tumačenja ili samovoljne primjene materijalnog prava. Riječ je o pravnim pojmovima za koje u ovom trenutku ni sudska praksa ni pravna znanost ne nude njihovo tumačenje pa je navedeno stajalište dvojbeno iz više razloga. Prvi je to što ono dovodi do potrebe potencijalnog stupnjevanja nezakonitosti rada, za što ne postoje (niti bi trebali postojati) ni razlozi ni jasni kriteriji. Određeno je postupanje nezakonito čim se krši neka pravna norma, a sama činjenica da je tim postupanjem stranci nanesena šteta trebala bi ukazivati na ozbiljnost, odnosno dostatnu težinu povrede (za nezakonita postupanja iz kojih nije nastupila šteta, država ionako ne odgovara). Što zapravo predstavljaju proizvoljno tumačenje ili samovoljna primjena prava ostaje otvorenim pitanjem koje ostavlja mogućnost različitog tumačenja, ali svakako dovodi u pitanje vrstu odgovornosti države, odnosno upućuje na skrivljeno ponašanja suca, odnosno voljni element koji ne bi smio utjecati na potencijalnu odgovornost države za štetu.

Pojam nepravilnosti rada i opseg tumačenja toga pojma još je veći problem u praksi. Stoga je stajalište autora kako bi *de lege ferenda* trebalo barem preciznije odrediti kada je u kontekstu relevantnih odredbi ZS-a rad suca nezakonit, a kada će se smatrati nepravilnim do te mjere da će dovesti do odgovornosti države za štetu prouzročenu takvim radom u obnašanju sudačke dužnosti.

Pitanje kojem do sada nije bilo posvećeno dostatno pažnje u kontekstu nezakonitog i nepravilnog rada suda kao pretpostavke odgovornosti države za štetu jest i je li takav rad činjenično ili pravno pitanje. S obzirom na pravila o teretu dokazivanja u parničnom postupku, odgovor na navedeno može bitno utjecati na položaj oštećenika i njegovu mogućnost uspjeha u sporu. Iako nisu brojne, u postojećoj sudskoj praksi mogu se pronaći odluke koje ga kvalificiraju kao činjenično pitanje. Suprotno navedenom shvaćanju, autori smatraju da postoji mnogo više teorijskih i praktičnih argumenata u korist kvalifikacije nezakonitosti i nepravilnosti rada kao pravnog pitanja. Naime, pravna teorija pojmove čije je značenje i sadržaj

potrebno utvrditi s pomoću izvanpravnih pojmovnih sadržaja naziva neodređenim pravnim pojmovima. Utvrđivanje činjenica u odnosu na koje bi sudac trebao formirati vrijednosni sud na temelju neodređenog pravnog pojma činjenično je pitanje, dok je utvrđivanje sadržaja toga pojma kao elementa konkretne pravne norme pravno pitanje. Sukladno navedenom, sudovi bi trebali izbjegavati korištenje navoda da nezakoniti i nepravilni rad oštećenik, odnosno tužitelj mora dokazati, jer on treba dokazati samo određeni način rada ili postupanja suca, dok je ocjena takvog rada ili postupanja kao nezakonitog ili nepravilnog pravno pitanje te posljedično zadaća konkretnog suca sukladno načelu *iura novit curia*.

LITERATURA

1. Borković, Ivo. *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2002.
2. Brüggemeier, Gert. *Tort Law in the European Union*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2015.
3. Bukovac Puvača, Maja i Nataša Žunić Kovačević. „Problem temelja odgovornosti države za štetu prouzročenu nezakonitim i nepravilnim radom njenih tijela“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 32, br. 1 (2011): 271-295.
4. Bukovac Puvača, Maja, Zvonimir Slakoper i Loris Belanić. *Obvezno pravo: Posebni dio II., Izvanugovorni obvezni odnosi*, Zagreb: Novi Informator, 2015.
5. Bürgerliches Gesetzbuch, Bundsgesetzblatt 2003. I.
6. Code de l'organisation judiciaire, Ord. no 2006-673 du 8 juin 2006.
7. Crnić, Ivica. *Odgovornost države za štetu*. Zagreb: Novi informator, 2010.
8. Crnić, Ivica. „Odgovornost sudaca za štetu u Republici Hrvatskoj“. U: *Odgovornost sudaca za štetu*, ur. Vesna Fricki, 53-68. Zagreb – Dubrovnik: Šesti sastanak Stalne konferencije predsjednika vrhovnih sudova, 2005.
9. Dacoronia, Eugenia. „The Liability of Public Authorities in Greece“. U: *The liability of public authorities in comparative perspective*, ed. Ken Oliphant, 195-224. Cambridge: Intersentia Ltd, 2016.
10. Demark, Armando. „Contemporary issues regarding Member State liability for infringements of EU law by national courts“. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)* 4, br. 1 (2020): 352-378.
11. Dika, Mihajlo. *Građansko parnično pravo. Sudske odluke i sudska nagodba. Knj. 9*. Zagreb: Narodne novine, 2013.
12. Dika, Mihajlo. *Građansko parnično pravo. Utvrđivanje činjenica. Knj. 7*. Zagreb: Narodne novine, 2018.
13. Granger, Marie-Pierre. „Francovich liability before national courts: 25 years on, has anything changed?“. U: *Research Handbook on EU Tort Law*, ed. Paula Giliker, 93-127. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017.
14. Green, Michael i Jonathan Cardi. „The liability of public authorities in The United States“. U: *The liability of public authorities in comparative perspective*, ed. Ken Oliphant, 537-558. Cambridge: Intersentia Ltd., 2016.
15. Joly-Hurard, Julie. „La responsabilité civile, pénale et disciplinaire des magistrats“. *Revue internationale de droit comparé* 58, br. 2 (2006): 439-475.
16. Jones, Michael, ed. *Clerk & Lindsell on Torts*. 21st ed. Toronto: Thomson Reuters, 2014.
17. Josipović, Tatjana. *Privatno pravo Europske unije: opći dio*. Zagreb: Narodne novine, 2020.
18. Jug, Jadranko. „Odgovornost za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada sudaca“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 34, br. 1 (2012): 443-460.

19. Klarić, Petar i Martin Vedriš. *Građansko pravo: Opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2014.
20. Maganić, Aleksandra. „Pravna sredstva protiv neučinkovitog suca“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 30, br. 1 (2009): 515-550.
21. Mišćenić, Emilia. *Europsko privatno pravo: opći dio*. Zagreb: Školska knjiga, 2019.
22. Presuda od 16. prosinca 1976., *Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG protiv Landwirtschaftskammer für das Saarland*, 33/76, EU:C:1976:188.
23. Presuda od 19. studenog 1991., *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i dr. protiv Italije*, Spojeni predmeti C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428.
24. Presuda od 5. ožujka 1996., *Brasserie du Pêcheur SA/Bundesrepublik Deutschland i The Queen Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i dr.*, Spojeni predmeti C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79.
25. Presuda od 30. rujna 2003., *Köbler protiv Austrije*, C-224/01, EU:C:2003:513.
26. Presuda od 28. srpnja 2016., *Milena Tomášová protiv Slovenská republika – Ministerstvo spravodlivosti SR i Pohotovosť s. r. o.*, C-168/15, EU:C:2016:602.
27. Radolović, Aldo. „Odgovornost države za štetu prouzrokovanu nezakonitim ili nepravilnim radom organa uprave“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 25, br. 1 (2004): 425-444.
28. Stribis, Ioannis. „Damages for the Infringement of Human Rights by the Public Authority in Greece“. U: *Damages for Violations of Human Rights: A Comparative Study of Domestic Legal Systems*, ed. Ewa Bagińska, 137-167. New York: Springer, 2016.
29. Triva, Siniša i Mihajlo Dika. *Gradansko parnično procesno pravo*. 7. izmijenjeno i dopunjeno izd. Zagreb: Narodne novine, 2004.
30. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-2314/2006 od 21. veljače 2007.
31. Van Dam, Cees. *European Tort Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
32. Varga, Zsófia. „The Application of the Köbler Doctrine by Member State Courts“. *ELTE Law Journal* br. 2 (2016): 71-91.
33. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, PŽ 98/2015-4 od 12. rujna 2019.
34. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 638/2005-2 od 3. kolovoza 2005.
35. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Revr 133/2007-2 od 11. ožujka 2009.
36. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 1704/2009 od 6. travnja 2011.
37. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 2075/2012 od 11. veljače 2015.
38. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Revt-249/14 od 9. travnja 2015.
39. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev x 958/2015-2 od 6. srpnja 2016.
40. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 2831/13-2 od 31. listopada 2017.
41. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 3448/2018-3 od 16. srpnja 2019.
42. Vrhovni sud Republike Hrvatske Rev 2386/15 od 13. studenog 2019.
43. Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, br. 92/05., 140/05., 142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12., 37/13., 38/13., 01/15., 138/15., 61/17., 70/19., 98/19.
44. Zakon o državnom odvjetništvu, Narodne novine, br. 67/18.
45. Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 58/93., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 02/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 89/14., 70/19.
46. Zakon o sudijama, Službeni glasnik RS, br. 116/08., 58/09., 104/09., 101/10., 8/12.
47. Zakon o sudovima, Narodne novine, br. 150/05., 16/07., 113/08., 153/09., 34/10., 116/10., 27/11., 57/11., 130/11., 28/13.
48. Zakon o sudovima, Narodne novine, br. 28/13., 33/15., 82/15., 82/16., 67/18., 126/19.
49. Zakon o sudovima, Narodne novine, br. 3/94., 100/96., 115/97., 131/97., 129/00., 67/01., 5/02., 101/03., 17/04., 141/04., 150/05.
50. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/19.
51. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 75/93., 92/96., 48/99., 15/00., 127/00., 59/01., 199/03., 79/07., 150/11.

52. Županijski sud u Osijeku, Gžx 87/201-4 od 30. listopada 2014.
53. Županijski sud u Varaždinu, Gž 708/2017 od 19. travnja 2018.
54. Županijski sud u Varaždinu, Stalna služba u Koprivnici, Gž-1786/2015-2 od 27. studenog 2015.
55. Županijski sud u Zadru, Gž-726/2020-2 od 28. srpnja 2020.

Maja Bukovac Puvača*
Armando Demark**

Summary

UNLAWFUL AND IRREGULAR WORK AS A CONDITION OF STATE LIABILITY FOR DAMAGE CAUSED BY JUDICIAL ERRORS

In this paper, the authors discuss unlawful and irregular work of judges as a condition of liability of the Republic of Croatia for damage. In the introduction, they warn about different approaches to the question of state liability for damage caused by judges in contemporary legal systems, as well as the liability of European Union Member States when their courts infringe the norms of European law. They then analyze the type and the special conditions of state liability prescribed by the Courts Act. Special attention is given to the terms of unlawful work and irregular work of judges and their definitions in legal scholarship and case-law. The authors bring attention to the problem of qualifying such work as a factual question in civil procedure and the practical consequence of such qualification with regard to the rules regulating the burden of proof. By demonstrating the rules which should facilitate the distinction between factual and legal questions within undetermined legal terms, they conclude that their application upon the qualification of unlawfulness and irregularity of work of judges in the fulfilment of their judicial duty goes in favour of the standpoint that unlawful and irregular work is not a factual question, but a question of law.

Keywords: *liability for damage; state; court; unlawful work; irregular work.*

* Maja Bukovac Puvača, Ph.D., Full Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; bukovac@pravri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3266-2108>.

** Armando Demark, mag. iur., Doctoral Student, University of Rijeka, Faculty of Law; ademark@pravri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9986-2169>.

