

# ODGOVORNOST ZA ŠTETU POČINJENU OD DRŽAVNIH ODVJETNIKA ILI ZAMJENIKA DRŽAVNIH ODVJETNIKA

## 1. UVOD

Osnovne pretpostavke odgovornosti za štetu općenito su navedene u Zakonu o obveznim odnosima<sup>1</sup> (NN 35/05 – u daljnjem tekstu: ZOO). ZOO ne nabraja opće pretpostavke, već navodi da se za štetu odgovara po principu presumirane krivnje, da se presumira obična nepažnja te da se za štetu od opasne stvari ili djelatnosti te u drugim slučajevima predviđenim zakonom odgovara bez obzira na krivnju.

U pravnoj teoriji nema spora da su opseg i pretpostavke odgovornosti za štetu, štetna radnja štetnika, šteta, uzročna veza, protupravnost te postojanje subjekata obveznopravnog odnosa odgovornosti za štetu, a to su oštećenik, štetnik i odgovorna osoba.<sup>2</sup>

Tema ovog rada je prikaz i analiza odgovornosti za štetu koju u obnašanju dužnosti nanese državni odvjetnik ili zamjenik državnog odvjetnika građaninu ili pravnoj osobi svojim nepravilnim ili nezakonitim radom. Ta odgovornost regulirana je u Zakonu o državnom odvjetništvu<sup>3</sup> (NN 51/01, 16/07 i 20/07 – u daljnjem tekstu: ZDO). Radi se o odgovornosti koja je regulirana posebnim zakonom i uglavnom je vrlo slična kao i kod odgovornosti za štetu pričinjenu nezakonitim ili nepravilnim radom u obnašanju dužnosti sudaca,<sup>4</sup> odnosno za rad tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne samouprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave.<sup>5</sup>

Kod ovakve posebne odgovornosti za štetu radi se o dva interesa koja se posebno štite ovim posebnim propisom, a to su prava trećih osoba na naknadu štete u slučajevima nezakonitog ili nepravilnog rada državnih odvjetnika ili zamjenika u obnašanju dužnosti, odnosno s druge strane radi se o zaštiti državnih odvjetnika i zamjenika od direktnih ili neopravdanih zahtjeva za naknadu štete i prava na pravno mišljenje i pravno stajalište u postupku za koje ne mogu odgovarati.<sup>6</sup>

---

\* zamjenik Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske

<sup>1</sup> V. čl. 1045. ZOO

<sup>2</sup> Štetnik i odgovorna osoba ne moraju uvijek biti u istoj osobi, kao što je slučaj kod odgovornosti za drugog. Najčešći slučajevi odgovornosti za drugog su slučajevi roditeljskog, skrbničkog odnosa te odnosa iz ugovora o osiguranju i o radu (v. čl. 1055.-1062. ZOO)

<sup>3</sup> V. čl. 83. st. 1., 2. i 3. ZDO

<sup>4</sup> V. čl. 106. st. 1. i 2. Zakona o sudovima (NN 150/05 – u daljnjem tekstu: ZS)

<sup>5</sup> V. čl. 13. Zakona o sustavu državne uprave (NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 190/03 – proč. tekst i 199/03 – u daljnjem tekstu: ZSDU)

<sup>6</sup> V. čl. 7. st. 2. ZDO

Evidentno je, nadalje, da nema sudske prakse u odnosu na ovu posebnu odgovornost<sup>7</sup> te da postoje dileme koje se, prije svega, odnose na definiranje nepravilnog ili nezakonitog rada. Da li se radi o nezakonitom, odnosno nepravilnom radu ili se radi o pravnom stajalištu i primjeni materijalnog prava koje nema ta obilježja, kao i da li se radi o odgovornosti po principu krivnje ili objektivnoj odgovornosti, samo su neka od pitanja koja se nameću u svezi ove problematike. Kod toga će se vrlo često postaviti i pitanje da li je neka radnja počinjena u obnašanju dužnosti ili je počinjena izvan obnašanja dužnosti te, konačno, postaviti će se vrlo često i pitanje postojanja štete i njezine uzročnosti s nezakonitim i nepravilnim radom.

Na sva ova pitanja pokušati će se odgovoriti u ovom radu s ciljem i svrhom boljeg razumijevanja ovog posebnog propisa i ove posebne odgovornosti, pri čemu se ponovno ističe da sudske prakse koja bi se odnosila na nezakonit i nepravilan rad državnih odvjetnika ili zamjenika državnih odvjetnika gotovo nema.

## 2. USTROJSTVO I NADLEŽNOST DRŽAVNIH ODVJETNIŠTAVA

Da bi mogli govoriti i bolje razumjeti institut odgovornosti Republike Hrvatske za štetu pričinjenu od strane državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika u obnašanju dužnosti potrebno je, prije svega, razumjeti osnovno ustrojstvo i nadležnost državnih odvjetništava.

Državno odvjetništvo je definirano kao samostalno i neovisno pravosudno tijelo koje je ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela, poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i zakona.<sup>8</sup>

Dakle, postoje tri funkcije državnog odvjetništva, a to su: progon počinitelja kaznenih djela, zaštita imovine Republike Hrvatske i svojevrsna zaštita ustavnosti i zakonitosti. U državnim odvjetništvima se osnivaju kazneni odjeli za kaznene predmete te građansko-upravni odjeli za građanske i upravne predmete.<sup>9</sup>

Nadležno državno odvjetništvo u kaznenim predmetima poduzima progon i zastupa optužbu protiv počinitelja kaznenih djela za koje se progoni po službenoj dužnosti ili po prijedlogu te postupuje u prekršajnom postupku.<sup>10</sup>

U građanskim i upravnim postupcima nadležno državno odvjetništvo zastupa Republiku Hrvatsku radi zaštite njenih imovinskih prava i interesa pred sudovima, upravnim i drugim tijelima, ako zakonom ili na njemu utemeljenom odlukom državnog tijela nije odlučeno drukčije.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Sudska praksa odnosi se, prije svega, na nezakoniti i nepravilni rad tijela državne uprave i nešto manje u odnosu na rad sudaca

<sup>8</sup> V. čl. 2. st. 1. ZDO i čl. 124. st. 1. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98 – proč. tekst, 113/00, 124/00 – proč. tekst, 41/01 – proč. tekst i 51/05 – ispravak – u daljnjem tekstu: Ustav)

<sup>9</sup> V. čl. 31. st. 1. ZDO

<sup>10</sup> V. čl. 15. st. 1. i 2. ZDO

<sup>11</sup> V. čl. 15. st. 3. ZDO

Temeljem punomoći državna odvjetništva mogu u građanskim i upravnim predmetima zastupati pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, a također se daju i pravna mišljenja u određenim pravnim poslovima po posebnim zakonima te o pravnoj valjanosti pravnog posla o stjecanju ili otuđenju nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske prije sklapanja tog posla.<sup>12</sup> Također se na zahtjev državnih tijela daju mišljenja o nacrtima prijedloga zakona i drugih propisa.<sup>13</sup>

Kao što je vidljivo, državno odvjetništvo je temeljem ZDO prvenstveno ustrojeno u dva odjela koja postupaju u čitavom nizu kaznenih, građanskih, upravnih i drugih postupaka u kojima eventualno može doći do situacija kada bi se moglo raditi o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu koja bi bila prouzročena nezakonitim ili nepravilnim radom državnih odvjetnika ili zamjenika u obnašanju njihove dužnosti.

### 3. VRSTA ODGOVORNOSTI

U članku 83. stavak 1. ZDO jasno je navedeno da Republika Hrvatska odgovara za štetu koju u obnašanju dužnosti nanese državni odvjetnik ili zamjenik svojim nepravilnim ili nezakonitim radom građaninu ili pravnoj osobi. Radi se odgovornosti za drugog koja je isključiva i primarna i nema direktne odgovornosti samog štetnika (državnog odvjetnika ili zamjenika). Ukoliko bi netko iz razloga navedenih u članku 83. stavak 1. ZDO podnio tužbu protiv državnog odvjetnika ili zamjenika direktno, takvu tužbu trebalo bi odbiti zbog promašene pasivne legitimacije. Nema također mogućnosti solidarne odgovornosti prema kojoj bi uz Republiku Hrvatsku odgovarao i sam štetnik.

Smatramo da je takvo rješenje predviđeno upravo radi zaštite državnih odvjetnika i zamjenika od direktnih ili neosnovanih tužbi radi naknade štete koje bi utjecale na njihov rad i postupanje u obnašanju njihove dužnosti.<sup>14</sup> Zakonodavac se rukovodio interesima zaštite trećih osoba od nezakonitog ili nepravilnog rada državnih odvjetnika i zamjenika, ali istovremeno i interesom nesmetanog obavljanja državnoodvjetničke dužnosti i zaštite državnih odvjetnika od mogućnosti direktnih, učestalih ili neopravdanih tužbi radi naknade štete koje bi se odnosile na njihov rad i postupanje u okviru obnašanja dužnosti.

U praksi se ipak događalo da je određena stranka koja je izgubila primjerice parnicu protiv Republike Hrvatske, u kojem postupku je Republiku Hrvatsku zastupao nadležni zamjenik, nakon pravomoćnosti odluke u takvom postupku pokretala novi parnični postupak direktno protiv zamjenika državnog odvjetnika kao fizičke osobe, smatrajući ga odgovornim za nepravilan i nezakoniti rad i tražeći naknadu štete. Takva tužba je, naravno, bila neosnovana i radi se o promašenoj pasivnoj legitimaciji upravo obzirom na odredbu članka 83. stavak 1. ZDO, ali je dovođila u određenu neugodnu i nepovoljnu situaciju konkretnog zamjenika koji je bio izložen potpuno neosnovanoj tužbi. Često se radilo o osobama koje nisu imale imovine i nije bilo moguće od njih naplatiti eventualne troškove koje bi nadležni zamjenik imao u takvom postupku, a sudovi su primjerice tražili plaćanje pristojbe na odgovor na tužbu i sl.

---

<sup>12</sup> V. čl. 16. st. 2. i 4. ZDO

<sup>13</sup> V. čl. 16. st. 3. ZDO

<sup>14</sup> U članku 1061. ZOO regulirana je odgovornost poslodavca za štetu koju zaposlenik u radu ili u svezi s radom prouzroči trećoj osobi te je u stavku 2. predviđeno da oštećenik može neposredno od zaposlenika zahtijevati popravljavanje štete ako je šteta počinjena namjerno

Dakle, odgovornost Republike Hrvatske iz članka 83. ZDO je posebna odgovornost predviđena posebnim propisom i radi se o isključivoj odgovornosti za drugog.

U dosadašnjoj sudskoj praksi koja je razmatrala pitanje nezakonitog i nepravilnog rada, zauzimalo se stajalište da u slučaju nezakonitog i nepravilnog rada mora postojati i volja ili pristanak da se takvim postupanjem oštete prava ili interesi treće osobe. Takva sudska praksa odnosila se, prije svega, na rad tijela državne uprave ili eventualno sudova, odnosno sudaca, a kao što je već napomenuto, u sudskoj praksi nema presuda koje bi se odnosile na državne odvjetnika ili zamjenike.<sup>15</sup> Obzirom na takav stav koji se u bitnom svodio na tumačenje da određeno propuštanje ili postupanje suprotno zakonu, drugom propisu ili općem aktu te određene činjenje ili nečinjenje suprotno uobičajenom ili propisanom načinu obavljanja djelatnosti, čini nezakonit, odnosno nepravilan rad samo ako postoji uz navedeno i volja ili pristanak da se drugome nanese šteta, može se zaključiti da se prihvaćao princip odgovornosti po osnovi krivnje. Volja i pristanak štetnika da se nanese šteta bila je jedna od pretpostavki koja se tumačila zavisno od svih konkretnih okolnosti slučaja. To bi značilo da je u proteklom razdoblju subjektivni odnos štetnika prema nanošenju štete bilo da se radi o namjeri ili nepažnji bila jedna od pretpostavki nezakonitog i nepravilnog rada, odnosno da je bio prihvaćen princip subjektivne odgovornosti na osnovi krivnje.

Međutim, Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo je drukčije stajalište u obrazloženju svoje jedne nedavne odluke<sup>16</sup> gdje je jasno naveo da za javnopravnu odgovornost Republike Hrvatske za štetu nije bitno postojanje volje ili pristanka da se nezakonitim ili nepravilnim radom oštete prava i interesi trećeg, odnosno da bez ispunjenja voljnog elementa nema nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave. Zauzeto je stajalište da se člankom 13. ZSDU odgovara po načelu uzročnosti (causa), a ne po načelu krivnje (culpa). Takvo stajalište Ustavni sud Republike Hrvatske opravdava činjenicom da ova primarna i neposredna odgovornost države za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne i javne uprave je poseban izraz načela vladavine prava, kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske.<sup>17</sup>

Takvo stajalište je u cijelosti primjenjivo i u odnosu na odredbu članka 83. ZDO, odnosno na članak 106. ZS i u potpunosti mijenja ovu vrstu odgovornosti prema dosadašnjoj sudskoj praksi jer bi se sada radilo o objektivnoj odgovornosti bez obzira na krivnju.

U članku 1045. stavak 1. ZOO kao opći princip za odgovornost naveden je princip odgovornosti po osnovi krivnje, a objektivna odgovornost predviđena je za štetu od opasne stvari ili djelatnosti ili u drugim slučajevima predviđenim zakonom. Da li su odredbe članka 83. stavak 1. ZDO, članka 106. stavak 1. ZS i članka 13. ZSDU takve iznimke kada je posebnim zakonom predviđena objektivna odgovornost? Činjenica je da u članku 83. ZDO se ne navodi da se radi o objektivnoj odgovornosti, pa bi se moglo interpretirati da tada vrijedi opći princip odgovornosti po osnovi krivnje iz članka 1045. stavak 1. ZOO. S druge strane, Ustavni sud Republike Hrvatske, tumačeći odredbu članka 13. ZSDU, očigledno je zaključio da se radi o objektivnoj odgovornosti tumačeći cilj i svrhu takve odredbe, a u pravilu radi zaštite trećih osoba u odnosu na nezakoniti ili nepravilni rad određenih dužnosnika, odnosno tijela državne uprave. Smatramo kako bi daleko bolje rješenje bilo, a izbjegla bi se i

<sup>15</sup> V. npr odluke Vrhovnog suda RH: Rev-2320/1997-2, Rev-927/1995-2, Rev-186/2004-2, Rev-713/1998, Rev-204/1997-2

<sup>16</sup> V. odluku Ustavnog suda RH, broj: U-III-2314/2005 od 21.02.2007. (NN 36/07)

<sup>17</sup> V. čl. 3. Ustava

tumačenja te ovakve situacije, da je zakonodavac jasno naveo o kojoj vrsti odgovornosti se radi, odnosno da je jasno naveo, ako je to mislio, da se radi o objektivnoj odgovornosti.

Može se zaključiti da se eksplicite ne navodi da se radi o objektivnoj odgovornosti pa bi slijedom toga proizlazilo da je Ustavni sud Republike Hrvatske tumačio normu članka 13. ZSDU prema cilju i svrsi takve odredbe, a u pravilu radi zaštite trećih osoba u odnosu na nezakoniti ili nepravilni rad određenih dužnosnika, odnosno tijela državne uprave.

U svakom slučaju, tumačenje javno-pravne odgovornosti Republike Hrvatske za nepravilan i nezakoniti rad kao objektivne odgovornosti tek će imati svoj pravi odgovor u budućoj sudskoj praksi koju će sudovi zauzeti u svezi ove problematike.

Dosadašnja sudska praksa nije primjenjivala objektivnu odgovornost, već je nezakoniti i nepravilni rad utvrđivala u onim slučajevima kada se moglo uzeti da postoji volja ili namjera ili pristanak da se određenim postupanjem nanese šteta trećim osobama. Smatramo da je u dosadašnjoj praksi zapravo voljni element samo štetnika nije bio presudan, nego se iz svih drugih okolnosti slučaja tumačila određena volja i namjera ili pristanak na nanošenje štete. U budućoj praksi, ukoliko se prihvati da se radi o objektivnoj odgovornosti, ne mora doći do velike promjene jer će i dalje osnovno pitanje biti definiranje i utvrđenje nezakonitog i nepravilnog rada koje će ovisiti o čitavom nizu konkretnih okolnosti, a bez obzira na sam princip odgovornosti.

#### **4. PRETPOSTAVKE ODGOVORNOSTI REPUBLIKE HRVATSKE**

Da bi se moglo raditi o odgovornosti Republike Hrvatske iz članka 83. stavak 1. ZDO potrebno je utvrditi sve opće i posebne pretpostavke za takvu odgovornost. Opće pretpostavke za postojanje odgovornosti za štetu su postojanje subjekata odgovornosti, postojanje štetne radnje, postojanje štete, postojanje uzročne veze između štete i štetne radnje te postojanje protupravnosti.

Kao posebne pretpostavke mogli bi navesti da štetna radnja mora biti počinjena u obnašanju dužnosti, a štetnik mora biti državni odvjetnik ili zamjenik državnog odvjetnika te se mora raditi o nepravilnom i nezakonitom radu, kod čega obzirom na zadnju odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske ne bi bio bitan subjektivni princip, odnosno da li postoji krivnja štetnika.

##### **4.1. Subjekti odgovornosti za štetu**

U konkretnom slučaju postoje tri subjekta obveznopravnog odnosa odgovornosti za štetu, a to su: odgovorna osoba, štetnik i oštećenik. Bitno je navesti da štetnik uvijek mora biti državni odvjetnik ili zamjenik. Ne može se raditi o nekom drugom državnom službeniku ili namješteniku iz državnog odvjetništva jer se tada ne radi o ovoj posebnoj vrsti odgovornosti.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Npr. ako je štetnik viši savjetnik, savjetnik ili državni službenik nema uvjeta za primjenu čl. 83. st. 1. ZDO, već se radi o odgovornosti za štetu iz čl. 55. st. 2. Zakona o državnim službenicima (NN 52/05 i 142/06 – u daljnjem tekstu: ZDS)

Odgovorna osoba je isključivo Republika Hrvatska i nema odgovornosti štetnika samostalno ili solidarno. Također je kao jedna od strana u obveznopravnom odnosu potrebno da postoji oštećena fizička ili pravna osoba.

#### 4.2. Štetna radnja

Druga pretpostavka u odgovornosti za štetu je štetna radnja koja se može sastojati u činjenju ili nečinjenju. U konkretnom slučaju štetna radnja može se sastojati u postupanju suprotno nekom propisu ili postupanju suprotno pravilima struke i propisanom načinu obavljanja djelatnosti ili se može raditi o propuštanju postupanja po propisu ili u skladu s pravilima struke. Dakle, štetna radnja koja je građanski delikt može se sastojati u činjenju ili nečinjenju.

Daljnja pretpostavka, koja je zapravo posebna pretpostavka, odnosi se na činjenicu da li je štetna radnja počinjena u obnašanju dužnosti. Ona mora biti vezana za određeni postupak i djelovanje državnog odvjetnika ili zamjenika u odnosu na obnašanje njegove dužnosti, a ne smije se raditi o takvoj radnji koja bi bila izvan obnašanja dužnosti. To može ponekad biti faktično pitanje koje zavisi od konkretnih okolnosti slučaja i ne mora biti vezano za konkretnu odluku državnog odvjetnika ili zamjenika, već se može odnositi i na pripreme radnje, djelovanje i zastupanje državnog odvjetnika ili zamjenika i izvan državnog odvjetništva, ali u svezi i u funkciji određenog postupka, itd.. Bitno je da se u odnosu na sve okolnosti može zaključiti da određeno činjenje ili nečinjenje spada u djelokrug ovlasti i nadležnosti državnog odvjetnika ili zamjenika te je sastavni dio obnašanja njegove dužnosti. Sve one eventualne štetne radnje koje bi počinio državni odvjetnik ili zamjenik državnog odvjetnika kao fizička osoba izvan službe i što nije u svezi s obnašanjem dužnosti, radilo bi se o građansko-pravnom deliktu za kojeg bi konkretni državni odvjetnik ili zamjenik odgovarao kao i svaka druga fizička osoba po općim propisima za odgovornost za štetu.

#### 4.3. Šteta

Šteta je daljnja pretpostavka odgovornosti za štetu jer u slučaju nepostojanja iste nema niti odgovornosti za štetu. Šteta može biti umanjeње postojeće imovine oštećenika (obična šteta), sprečavanje njezina povećanja (izmakla korist) i kada se radi o imovinskoj šteti, a može se raditi i o povredi prava osobnosti kada se radi o neimovinskoj šteti.<sup>19</sup>

U praksi se vrlo često od strane oštećenika koji tvrdi da postoji nezakonitost ili nepravilan rad nekritički navodi šteta koja uopće ne postoji niti bi mogla nastati po redovnom tijelu stvari. Oštećenik je dužan dokazati i visinu štete pa tako primjerice i izgublenu dobit koja bi po redovnom tijeku stvari nastala, a vrlo često se u praksi događa kako zapravo nema dokaza da je neka šteta uopće nastala niti se ista može utvrditi na temelju primjerice ranijeg poslovanja određene pravne osobe. U svim takvim situacijama vrlo su bitni nalazi i mišljenja financijskih i drugih vještaka koji se očituju o postojanju i visini štete, a isto tako i o uzročnoj vezi između štete i štetne radnje.

---

<sup>19</sup> V. čl. 1046. i čl. 19. ZOO

#### 4.4. Uzročna veza

Između štetne radnje i štete mora postojati uzročna veza te oštećenik mora dokazati da bi upravo zbog nezakonitog ili nepravilnog rada državnog odvjetnika ili zamjenika državnog odvjetnika nastupila šteta i da postoji uzročna veza između takvog činjenja ili nečinjenja te štete. Također je u praksi čest slučaj da tužitelji ne mogu dokazati uzročnu vezu, odnosno da ako bi se čak i moglo reći da postoji nepravilni i nezakoniti rad te šteta, ne može se zaključiti da je ona u uzročnoj vezi s takvim radom. Šteta može biti posljedica raznih uzroka te je bitno utvrditi pravno odlučujući uzrok. U praksi je prihvaćeno stajalište o adekvatnoj uzročnosti prema kojoj se uzrokom neke štete smatra samo ona okolnost koja po redovnom tijeku stvari dovodi do takve posljedice.

#### 4.5. Protupravnost

Zadnja pretpostavka odgovornosti za štetu prema članku 83. stavak 1. ZDO je postojanje protupravnosti, odnosno da je državni odvjetnik ili zamjenik svojim djelovanjem ili postupanjem djelovao suprotno nekom propisu. Protupravnost postoji ako se uz sve ostale pretpostavke radi o nezakonitom i nepravilnom radu. Utvrđenje postojanja nezakonitog ili nepravilnog rada, ako se prihvati da postoji objektivna odgovornost, predstavlja osnovni problem u svezi ove posebne odgovornosti za štetu. Naime, mišljenja smo da je daleko manji problem utvrđenje nepravilnog rada, dok je u odnosu na nezakoniti rad daleko više dvojbi i problema u svezi utvrđenja takvog postupanja.

### 5. POSEBNO O NEPRAVILNOM I NEZAKONITOM RADU DRŽAVNIH ODVJETNIKA I ZAMJENIKA

Da bi postojala odgovornost Republike Hrvatske prema članku 83. stavak 1. ZDO sve opće i posebne pretpostavke moraju biti ispunjene kumulativno. Ukoliko nedostaje jedna od pretpostavki, nema odgovornosti Republike Hrvatske. Vrlo teško je unaprijed nabrajati moguće situacije nepravilnog ili nezakonitog rada jer će to vrlo često ovisiti o konkretnim okolnostima slučaja.

#### 5.1. Nepravilan rad

Mišljenja smo da se nepravilan rad može lakše identificirati jer kod nezakonitog rada može biti raspon od pogrešnog pravnog mišljenja ili stajališta do namjernog kršenja propisa koji ujedno može biti i kazneno djelo.

Nepravilan rad općenito definira se kao činjenje ili nečinjenje suprotno uobičajenom ili propisanom načinu obavljanja djelatnosti. U odnosu na rad državnih odvjetnika ili zamjenika to bi značilo da postoji bitan otklon od uobičajenog postupanja ili suprotno usvojenim stajalištima. Ukoliko bi na primjer u građanskom postupku, gdje nadležni zamjenik vrši zastupanje temeljem punomoći, propustio uložiti žalbu ili ne bi podigao tužbu u prekluzivnom roku ili bi nastupila zastara potraživanja nakon prigovora druge strane zbog odugovlačenja podnošenja tužbe, moglo bi se raditi o nepravilnom radu gdje bi Republika Hrvatska odgovarala za štetu pravnoj osobi koja se zastupala po punomoći, ukoliko bi bile ispunjene i druge pretpostavke za odgovornost.

Nepravilan rad u građansko-upravnom odjelu mogao bi biti na svim onim predmetima gdje državni odvjetnik, odnosno zamjenik donosi određenu odluku na zahtjev stranke<sup>20</sup> i gdje zbog propusta, neopravdanih razloga ili nepažnje ne donese odluku ili je donese nakon neopravdano dugog vremena i sl.. Nepravilan rad može uvijek biti u kombinaciji s nezakonitim radom, kada se radi o postupanju suprotno propisu ili propuštanju da se propis primjeni. Nepravilan rad se vrlo često može svesti na neopravdano neobavljanje ili neuredno obavljanje državnoodvjetničke dužnosti,<sup>21</sup> gdje eventualno može doći i do odgovornosti iz članka 83. stavak 1. ZDO. Također se može raditi o zlouporabi položaja ili prekoračenja službene ovlasti,<sup>22</sup> kada može doći i do nezakonitog rada.

U svakom slučaju nepravilan rad ovisi također o nisu konkretnih okolnosti slučaja i nemoguće je taksativno nabrojati glavne situacije kada bi se to moglo dogoditi. Kod nepravilnog rada po samoj definiciji mora se raditi o nekom propustu gdje se u pravilu radi o određenom stupnju krivnje pa dvojba o objektivnoj ili subjektivnoj odgovornosti ovdje nije toliko izražena. Posebno napominjemo da je apsolutno neprimjereno taksativno navoditi kada bi se radilo o nepravilnom radu jer je to faktično pitanje u svakom konkretnom slučaju, bilo da se radi o postupanju državnog odvjetnika i zamjenika u građansko-upravnom ili kaznenom postupku.

## 5.2. Nezakoniti rad

Kao što je navedeno, nezakoniti rad se definira kao postupanje suprotno zakonu, drugom propisu ili općem aktu ili propuštanje postupanja u skladu sa zakonom i drugim propisom ili općim aktom. Ne postoji nikakva dilema ako do nezakonitog rada dođe s voljom i namjerom da se ne primjeni ili pogrešno primjeni propis i da se time trećoj osobi nanese šteta. Kod takvog postupanja vrlo često bi se radilo i o kaznenom djelu iz članka 337. Kaznenog zakona (NN 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03, 105/04, 84/05 i 71/06 – u daljnjem tekstu: KZ). Radilo bi se, zapravo, o slučajevima umišljajnog kaznenog djela i s građansko-pravnog aspekta namjernog postupanja suprotno zakonu.

U svim takvim slučajevima, ako bi postojale sve ostale pretpostavke za odgovornost Republike Hrvatske prema članku 83. stavak 1. ZDO, ne bi zapravo bilo nikakve dileme u svezi ove posebne odgovornosti. Također je sasvim razvidno da bi ujedno postojale i pretpostavke iz članka 83. stavak 2. ZDO za regresni zahtjev prema štetniku.

Problem se javlja, pogotovo nakon navedene odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, kako definirati „nezakoniti rad“ koji se sastoji u pogrešnom pravnom stajalištu ili pravnom mišljenju unutar postupka ili odluke koju donosi državni odvjetnik ili zamjenik. Naše je stajalište da obzirom na nadležnosti i položaj državnog odvjetništva u građanskom, upravnom ili kaznenom postupku, u pravilu kod državnih odvjetnika i zamjenika se neće raditi o nezakonitom radu. Prije svega valja navesti da državni odvjetnici i zamjenici nisu u situaciji donositi odluke u kojima bi svojim pravnim stajalištem mogli po objektivnom kriteriju

<sup>20</sup> Npr. postupanje u smislu čl. 215. st. 1. toč. 3. i st. 3. Zakona o zemljišnim knjigama (NN 91/96, 68/98, 131/99, 114/01 i 100/04)

<sup>21</sup> To je razlog za stegovnu odgovornost zamjenika u smislu čl. 84. st. 2. toč. 2. ZDO, a može biti čak i kazneno djelo nesavjesnog rada

<sup>22</sup> To je razlog za stegovnu odgovornost u smislu čl. 84. st. 2. toč. 1. ZDO, a može biti i kazneno djelo zlouporabe položaja i ovlasti



počiniti nezakoniti rad koji bi u kombinaciji s ostalim pretpostavkama imao za posljedicu odgovornost Republike Hrvatske za štetu.

U kaznenom postupku državni odvjetnici i zamjenici su stranke u postupku i njihovo djelovanje se svodi u bitnom na progon počinitelja kaznenog djela, predlaganje provođenja istrage, podizanje i zastupanje optužnog akta, predlaganje pritvora,<sup>23</sup> itd.. S druge strane, sud donosi odluke povodom takvog djelovanja državnog odvjetništva te u krajnjoj liniji u kaznenom postupku donosi presudu. Bitno je napomenuti da državni odvjetnici i zamjenici u kaznenom postupku postupaju na temelju osnovane sumnje u počinjenje kaznenog djela, a upravo je na sudu da prihvati takvu inicijativu i na kraju postupka sud je dužan donijeti presudu.

U građanskom i upravnom postupku državni odvjetnici i zamjenici također zastupaju Republiku Hrvatsku kao jednu stranku u sporu i zavisno od uspjeha ili neuspjeha u takvom sporu, Republika Hrvatska, kao stranka, snosi i sve posljedice kao i svaka druga stranka koja sudjeluje u građanskom ili upravnom postupku. Republika Hrvatska ne nastupa kao iure imperii, već kao iure gestionis. Stoga je naše mišljenje da se državni odvjetnici i zamjenici ne mogu u pravilu naći u situacijama kao što to mogu suci ili državni službenici u državnim tijelima.

U slučaju kada je donošenje određene odluke u isključivoj nadležnosti državnog odvjetništva moglo bi se raditi da postoji mogućnost da se primjenom materijalnog prava i zauzimanjem određenog pravnog stajališta dođe do situacije kada bi neka stranka mogla tvrditi da je pogrešnim pravim stajalištem došlo do određene nezakonitosti. Međutim, mišljenja smo da se općenito ne radi o nezakonitom radu kada se radi o primjeni materijalnog prava i pravnom mišljenju ili pravnom stajalištu u postupku. Ukoliko bi se zauzelo stajalište da se u takvim slučajevima radi o nezakonitom radu, to bi dovelo do čitavog niza tužbi, prvenstveno zbog rada sudaca i državnih tijela, a vrlo iznimno, po našem mišljenju, u odnosu na rad državnih odvjetnika i zamjenika. To bi sve utjecalo na njihov rad, a prije svega na samostalnost sudaca i sudova i po nama djelovalo bi negativno na rad tih pravosudnih tijela.

Smatramo da rizik pogrešnog stajališta u sudskim i upravnim postupcima koji su dvostrani mora snositi stranka koja je izgubila spor, a ne Republika Hrvatska. Jedina iznimka bila bi kada državna tijela nastupaju s javno-pravnog aspekta, odnosno kao iure imperii i kada se ne radi o dvostrano-pravnom odnosu pa bi zaista bilo neprihvatljivo da stranka koja je nasuprot državnog tijela na svoj teret snosi eventualnu štetu ukoliko bi se radilo o pogrešnom pravnom stajalištu i ukoliko bi došlo do kasnijeg poništenja određene odluke.

Posebno valja istaći odredbe članaka 494. – 503. ZKP koje reguliraju postupak za naknadu štete i ostvarenja drugih prava neopravdano osuđenih ili neutemeljeno uhićenih osoba. Radi se o lex specialis gdje je po objektivnom kriteriju već od prije prihvaćena odgovornost Republike Hrvatske za određene situacije u kaznenom postupku.<sup>24</sup>

Dakle, mišljenja smo da će se kod državnih odvjetnika i zamjenika vrlo teško moći raditi o nezakonitom radu zbog pravnog stajališta ili mišljenja, a obzirom na položaj, ovlasti i

<sup>23</sup> V. čl. 199.-223. u svezi istrage, čl. 284.-230. u svezi optužnice i prigovora protiv optužnice, čl. 104.-124. u svezi pritvora Zakona o kaznenom postupku (NN 110/97, 27/98, 58/99, 112/99, 37/02, 193/02, 62/03 – proć. tekst – u daljnjem tekstu. ZKP)

<sup>24</sup> Primjerice kada odlučuje o odbačaju kaznene prijave

nadležnosti državnog odvjetništva u postupku. Njihovo postupanje kao stranaka u dvostranim postupcima ne može se tretirati kao nezakoniti rad. Ukoliko bi se prihvatilo da državni odvjetnici, zamjenici i suci moraju biti uvijek u pravu u svojim odlukama, narušilo bi se temeljno načelo neovisnosti i samostalnosti takvih pravosudnih tijela, a što bi nedvojbeno utjecalo na rad sudaca i državnih odvjetnika. Ako se radi o objektivnoj odgovornosti, onda se tumačenje nezakonitog rada ne može odnositi na pogrešnu primjenu materijalnog prava, na izraženo pravno mišljenje i stajalište u postupku. Stoga smo mišljenja da pogrešna primjena materijalnog prava i pogrešno pravno stajalište ne može biti nezakoniti rad u smislu članka 83. stavak 1. ZDO.

## 6. PRAVO REGRESA REPUBLIKE HRVATSKE

Odredbom članka 83. stavak 2. ZDO predviđeno je pravo regresa protiv državnog odvjetnika ili zamjenika, zavisno od stupnja krivnje. Vidljivo je da je subjektivni odnos štetnika prema takvim događajima odlučujući za pravo regresa. Namjera i krajnja nepažnja uvjet su da bi se mogao zatražiti povrat isplaćene naknade štete.

Moralo bi se stoga raditi o namjeri (*dolus*) kada je štetnik želio uzrok (štetna radnja, nezakoniti ili nepravilni rad), ali i posljedicu (šteta nanesena drugoj osobi). Smatramo da će to biti vrlo rijetko u praksi jer bi se u takvim slučajevima radilo i o kaznenom djelu. Štetnik bi u takvim slučajevima postupao znajući i hotimice.

Pravo regresa postojalo bi i u slučajevima krajnje nepažnje koja se često definira kao gruba nepažnja. Krajnja nepažnja (*culpa lata*) je onda kada je štetnik u svom postupanju zanemario i običnu pozornost koja se može i mora očekivati od svakog čovjeka prosječnih sposobnosti.<sup>25</sup> U praksi će vrlo rijetko biti situacija kada se radi o namjeri, a dvojba će biti samo da li se radi o krajnjoj nepažnji ili običnoj nepažnji. Obična nepažnja (*culpa levis*) je oblik krivnje te se primjenjuje u odnosu na naročito pažljivog čovjeka (pažnja dobrog gospodarstvenika, odnosno domaćina).<sup>26</sup>

Razlika između grube ili krajnje nepažnje te obične nepažnje je faktično pitanje koje će zavisiti od niza okolnosti.<sup>27</sup> Pravno mišljenje ili pravno stajalište izraženo u postupku ne može i ne smije biti ni u kojem slučaju tretirano kao bilo kakva radnja koja bi bila osnov za regres po članku 83. stavak 2. ZDO.

U slučaju regresnog zahtjeva državni odvjetnik, odnosno zamjenik može isticati sve prigovore materijalne i procesne naravi.<sup>28</sup> Kako bi Republika Hrvatska izbjegla takve prigovore, može obavijestiti štetnika o parnici i uspostaviti tzv. intervencijski efekt.<sup>29</sup> U smislu članka 83.

<sup>25</sup> To bi značilo da se postupanje i ponašanje državnih odvjetnika ili zamjenika mora usporediti s ponašanjem prosječnog državnog odvjetnika ili zamjenika u takvoj ili sličnoj situaciji

<sup>26</sup> U kontekstu čl. 83. st. 2. ZDO to bi se odnosilo na naročito pažljivog zamjenika, odnosno državnog odvjetnika

<sup>27</sup> Može se raditi o dvije istovjetne radnje, ali u drugim okolnostima. Nije isto da li je zbog izvanredne situacije netko morao izvršiti neku radnju u zamjeni gdje nije imao vremena i mogućnosti izvršiti sve potrebne provjere i pripreme ili ako je bio u postupku već od ranije i imao mogućnost temeljito proučiti spis

<sup>28</sup> Tako se mogu isticati prigovori da nedostaje neka od pretpostavki iz čl. 83 st. 1. ZDO, da troškovi i kamate nisu opravdani je RH nije imala osnove za vođenje postupka i neopravdano se protivila isplati štete. Također bi se moglo isticati prigovor za troškove ovrhe koje je uzrokovala RH odbijanjem postupiti po ovršnoj ispravi, itd.

<sup>29</sup> V. čl. 211. Zakona o parničnom postupku (NN 33/91, 91/92, 58/93, 112/99, 117/03 – u daljnjem tekstu ZPP)

stavak 3. ZDO regresni zahtjev zastarijeva za šest mjeseci od dana isplaćene naknade oštećeniku. Radi se o zastari, a ne o prekluzivnom roku za tužbu pa bi državni odvjetnik, odnosno zamjenik u regresnoj parnici protiv njega trebao staviti prigovor zastare kako je tužba podnesena protekom roka od šest mjeseci od dana isplaćene naknade štete.

## **7. POSEBNO O ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU PRIČINJENU DIREKTNO REPUBLICI HRVATSKOJ**

Državni odvjetnici ili zamjenici u obnašanju svoje dužnosti mogu nepravilnim ili nezakonitim radom počiniti štetu direktno Republici Hrvatskoj. U takvim slučajevima ne radi se o primjeni članka 83. ZDO jer se taj propis odnosi na štetu počinjenu trećim osobama, a ne Republici Hrvatskoj, kao svojevrsnom poslodavcu, odnosno pravnoj osobi koja se ex lege zastupa temeljem odredbi ZDO u građanskim i upravnim postupcima.

Tada bi se radilo o primjeni općih pravila i odredbi ZOO, odnosno o analognoj primjeni članka 55. stavak 1. ZDS, gdje je predviđena odgovornost za štetu državnih službenika počinjenu u službi ili u vezi sa službom državnim tijelima namjerno ili iz krajnje nepažnje.<sup>30</sup> Naime, odredbom članka 83. ZDO kao odgovorna osoba je navedena Republika Hrvatska pa je potpuno razvidno da taj propis ne dolazi u obzir kada je oštećenik Republika Hrvatska.

Osim svih općih i posebnih pretpostavki iz članka 83. stavak 1. ZDO ovdje je potrebna i daljnja pretpostavka koja se sastoji od određenog stupnja krivnje (namjera ili krajnja nepažnja). Radilo bi se primjerice o svim onim situacijama kada je zbog nepravilnog ili nezakonitog rada došlo do oštećenja imovine Republike Hrvatske.<sup>31</sup> Kod toga ističemo da u takvom slučaju vrijede sve one pretpostavke koje su navedene u svezi primjene članka 83. ZDO, osim što je oštećenik Republika Hrvatska i osim što se nedvojbeno primjenjuje subjektivna odgovornost ili, preciznije, potrebna je namjera ili krajnja nepažnja štetnika koji odgovaraju direktno.

## **8. ZAKLJUČAK**

Odgovornost za štetu koju državni odvjetnik ili zamjenik u obnašanju dužnosti nanese nezakonitim ili nepravilnim radom je posebna vrsta odgovornosti regulirana u ZDO ukoliko su oštećenici treće pravne ili fizičke osobe. Te odredbe su lex specialis u odnosu na opće pretpostavke odgovornosti za štetu i zakonodavac se očigledno rukovodio s jedne strane zaštitom interesa trećih osoba, a s druge strane zaštitom interesa nesmetanog obnašanja dužnosti državnih odvjetnika i zamjenika.

Državna odvjetništva temeljem Ustava i ZDO ustrojena su kao samostalna i neovisna pravosudna tijela, a djelokrug ovlasti, nadležnosti i postupanja vezan je za čitav niz građanskih, upravnih, prekršajnih, kaznenih i drugih postupaka. Ova vrsta odgovornosti po svojim je karakteristikama isključiva i primarna odgovornost za drugog i nema mogućnosti tužbe protiv samog državnog odvjetnika ili zamjenika.

<sup>30</sup> Identična je odredba čl. 105. st. 1. Zakona o radu (NN 38/95, 54/95, 65/95, 102/98, 17/01, 82/01, 114/03, 123/03, 142/03, 30/04, 137/04 – pročišćeni tekst i 68/05 – u daljnjem tekstu: ZR)

<sup>31</sup> Ako zamjenik koji zastupa RH u parničnom postupku propusti podnijeti žalbu, propusti podnijeti tužbu u ime RH u prekluzivnom roku, ne zatraži trošak parničnog postupka i sl.

Dosadašnja je sudska praksa uz sve opće i posebne pretpostavke za odgovornost tražila i postojanje krivnje, ali je nedavno Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo stajalište da se radi o odgovornosti po objektivnom kriteriju.

U dosadašnjoj sudskoj praksi nema odluka sudova koje bi se odnosile upravo na nezakonit i nepravilan rad državnih odvjetnika i zamjenika, već su se odluke odnosile na primjenu članka 13. ZSDU i nešto manje na primjenu članka 106. ZS. Za ovu vrstu odgovornosti, osim općih pretpostavki, potrebno je da je štetna radnja počinjena od zamjenika ili državnog odvjetnika u obnašanju dužnosti te da se radi o nezakonitom ili nepravilnom radu, odnosno obnašanju dužnosti.

Nepravilan rad je daleko lakše definirati i utvrditi te je, u pravilu, povezan s određenim stupnjem krivnje štetnika. Kod nezakonitog rada smatramo da će u obnašanju dužnosti državnih odvjetnika i zamjenika se moći takav rad utvrditi kao nezakonit opet ako se radi o određenom stupnju krivnje štetnika, a samo iznimno bi se moglo raditi o objektivnoj odgovornosti. To iz razloga što je narav ovlasti i postupanja državnih odvjetnika i zamjenika takva da su, u pravilu, stranke u postupku i nisu u poziciji nezakonitim radom pričiniti štetu trećim osobama.

Za pravno mišljenje, primjenu materijalnog prava i zauzeto pravno stajalište smatramo da se općenito ne smije odgovarati pa također državni odvjetnici ili zamjenici ne smiju odgovarati za navedeno i to se ne može tretirati kao nezakoniti rad koji bi bio osnova odgovornosti Republike Hrvatske za štetu.

Pravo regresa Republike Hrvatske vezano je isključivo za subjektivnu odgovornost štetnika i to isključivo namjeru ili krajnju nepažnju. Ukoliko bi se radilo o svim pretpostavkama iz članka 83. ZDO, osim da je šteta pričinjena trećim osobama, već je počinjena Republici Hrvatskoj, tada se ne radi o primjeni tog propisa, već općih propisa o odgovornosti, odnosno analogne primjene članka 55. stavak 1. ZDS i članka 105. stavak 1. ZR, s time da je odgovoran isključivo i direktno štetnik samo u slučaju namjere ili krajnje nepažnje.

Zaključno smatramo nužnim iznijeti kako se radi o posebnoj primarnoj i isključivoj odgovornosti za drugog, kod koje će posebno važno biti zauzeti stajalište što čini nezakonit ili nepravilan rad, pri čemu smo mišljenja da nezakoniti rad ne može biti kad se radi o primjeni materijalnog prava, zauzetom pravnom stajalištu ili pravnom mišljenju u predmetu ili postupku.