



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNO ODVJETNIŠTVO REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: A-153/12-2
Zagreb, 8. svibnja 2012.
ZHŠ/MC

MINISTARSTVO PRAVOSUDA
n/r ministra Orsat Miljenić

Dežmanova 6 i 10
Z A G R E B

PREDMET: Informacija o sudskim postupcima u kojima je stranka Republika Hrvatska s prijedlogom mjera za smanjenje njihova broja

Na broj: Klasa: 701-01/12-01/278
Ur. broj: 514-02-01-12-1

Povodom vašeg traženja, broj gornji dostavljamo vam podatke o sudskim postupcima u kojima je stranka Republika Hrvatska.

I. Prema statističkim podacima iz 2010. godine državno odvjetništvo na svim razinama (općinska i županijska državna odvjetništva i Državno odvjetništvo Republike Hrvatske) imalo je u radu iz nadležnosti građansko-upravnih odjela ukupno 159.941 predmeta, od čega je bilo ukupno 90.844 sudskih predmeta.

Parničnih predmeta bilo je ukupno 19.922, a ovršnih 16.590. Kad se ovi predmeti analiziraju po procesnom položaju Republike Hrvatske, tada je ona bila pasivno legitimirana ili tužena u 14.478 predmeta, dok su protiv nje bila pokrenuta 3.064 ovršna postupka.

Na zahtjev Ministarstva financija ovo Državno odvjetništvo je u srpnju 2011. godine izradilo Informaciju i dostavilo podatke o sudskim postupcima koji se vode protiv Republike Hrvatske iz kojih mogu nastati financijske obveze za Republiku Hrvatsku. Ovi podaci su traženi kako bi se moglo osigurati pravodobno izvršavanje poslova iz djelokruga Ministarstva financija, a posebice osiguranja održivosti državnog proračuna. Zbog velikog broja predmeta i ručno vođenih evidencija, odlučeno je da se od nižih državnih odvjetništva zatraže podaci o:

- svim parničnim predmetima s područja obveznopravnih odnosa u kojima je postupak još uvijek u tijeku, a Republika Hrvatska je tuženik i tužba je podignuta prije 1. siječnja 1995.,
- svim ovršnim predmetima u kojima je postupak u tijeku odnosno u kojima je određena odgoda ovrhe, a Republika Hrvatska je ovršenik i ovršni postupak je pokrenut prije 1. siječnja 1995.,

- svim parničnim predmetima s područja obveznopравnih odnosa u kojim je postupak još uvijek u tijeku, Republika Hrvatska je tuženik, a tužba je podignuta nakon 1. siječnja 1995. i visina tužbenog zahtjeva prelazi 5.000,00 kuna,
- svim ovršnim predmetima u kojima je postupak u tijeku odnosno u kojima je određena odgoda ovrhe, Republika Hrvatska je ovršenik, a ovršni postupak je pokrenut nakon 1. siječnja 1995. i visina ovršne tražbine prelazi iznos od 500.000,00 kuna.

Prikupljeni podaci iz srpnja 2011. pokazuju da je bilo u tijeku:

- 130 parničnih postupaka u kojima je protiv Republike Hrvatske podignuta tužba prije 1. siječnja 1995. godine i
- 1.277 parnica u kojima je tužba protiv Republike Hrvatske podignuta nakon 1. siječnja 1995., a visina tužbenog zahtjeva je viša od 500.000,00 kuna.

Iako se radi o podacima iz 2011. godine smatramo da su isti dovoljno mjerodavni i mogu se koristiti kao osnova za analizu problematike i donošenje odluke koje mjere treba poduzeti radi smanjenja broja predmeta na sudovima u kojima je stranka Republika Hrvatska.

II. Državno odvjetništvo od 1. siječnja 2011. koristi nove upisnike i primjenjuje novi način iskazivanja predmeta u radu koji omogućuje praćenje ažurnosti u radu državnog odvjetništva. Prema tim evidencijama državnog odvjetništva u 8876 predmeta nije donesena prvostupanjska presuda, dok podatke o predmetima u drugom stupnju, odnosno o onima koji nisu pravomoćni posebno ne vodimo jer je to dio sudske statistike.

U nastavku ove informacije koristiti ćemo podatke o kretanju broja novih predmeta u razdoblju 2009. – 2011. godine i na temelju analize ovih pokazatelja dati svoje mišljenje i sugestije o mjerama koje treba poduzeti kako bi se ovi predmeti brže i efikasnije rješavali.

Sudske postupke možemo podijeliti na: parnične predmete u nadležnosti općinskih i trgovačkih sudova, stečajne postupke, ovršne predmete, postupke radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku, zemljišnoknjižne i druge izvanparnične predmete.

Pregled sudskih predmeta po postupcima 2009. - 2011.

Sudski predmeti	2011.	2010.	2009.
1. parnice pred općinskim sudovima	6.944	6.508	7.182
2. parnice pred trgovačkim sudovima	421	401	240
3. stečajni postupci	1.075	438	314
4. ovršni predmeti	18.377	12.961	10.945
5. zaštita prava na suđenje u razumnom roku	4.763	5.790	5.346
6. zemljišnoknjižni i ostali izvanparnični predmeti	22.230	31.660	63.459
Ukupno:	53.810	57.758	87.486

1. PARNICE PRED OPĆINSKIM I TRGOVAČKIM SUDOVIMA

1.1. Vrijednost predmeta spora u parnicama i struktura prema vrsti spora

Podaci za 2011. godinu pokazuju da je vrijednost predmeta spora u 421 parnici na trgovačkim sudovima iznosila ukupno cca 2 milijarde kuna dok je vrijednost predmeta spora u 6.944 parnice na općinskim sudovima iznosila cca 1 milijardu kuna.

U slijedećoj tablici prikazana je struktura i kretanje primljenih parničnih predmeta u zadnjih pet godina.

Struktura i kretanje parničnih predmeta od 2007. do 2011. g.

Godina	Stvarnopravni	Štete	Radni	Stambeni	Isplate	Ostali
2007.	4891	4624	5177	1193	5903	736
2008.	1968	937	1323	181	1465	304
2009.	1969	758	2578	332	1462	323
2010.	1777	742	1804	234	2011	341
2011.	1773	770	2152	102	2246	322

Prikazani podaci pokazuju da na općinskom sudu od 6.944 parnice čak 1/3 ili 2.152 parnice čine radni sporovi u kojima je tužena Republika Hrvatska, time da se njihov broj u odnosu na 2010. godinu povećao za 18,6% dok je Republika Hrvatska najčešće tužitelj u sporovima radi isplate ili izvršenja obveze.

Potrebno je naglasiti kako su radni sporovi u najvećem broju posljedica ne donošenja podzakonskih propisa u oblasti nepoštivanja prava kao što su isplata prekovremenih sati, pogrešan izračun naknada za godišnji odmor i slično..

U strukturi parnica pred trgovačkim sudovima najveći se broj sporova vodi radi pobijanja dužnikovih pravnih radnji, naknada štete, vlasničkih sporova.

Mišljenja smo da bi Vlada Republike Hrvatske trebala posebnim zaključkom naložiti svim državnim tijelima da analiziraju postojeće sporove, pri čemu treba dati prioritet radnim sporovima te u suradnji s Ministarstvom financija, Ministarstvom pravosuđa i Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske ocijeniti ima li osnove za sklapanje nagodbe, kao i da se osiguraju potrebna sredstva u tu svrhu.

U zastupanju države u sudskim postupcima najveći problem s kojim se susreće državno odvjetništvo proizlazi iz činjenice da u velikom broju državnih tijela nisu određeni službenici koji odgovaraju na zahtjeve državnog odvjetništva za dostavom podataka, dokumenata i dr. što je nužno za vođenje konkretnog spora, nema potrebne stručne potpore pa se na zahtjev za davanjem očitovanja na vještački nalaz i mišljenje odgovara kako ministarstva za to nisu nadležna iako su u njemu zaposleni deseci stručnjaka potrebne struke. Ovo ima za posljedicu da ta državna tijela nemaju podatke o sporovima koji su tijekom, iako ti sporovi proizlaze iz njihovog djelokruga i stoga ne mogu planirati financijske obveze s te osnove, posebno što ih državno odvjetništvo redovito izvještava o tijeku svakog spora i dostavlja im sve bitne podneske i odluke sudova.

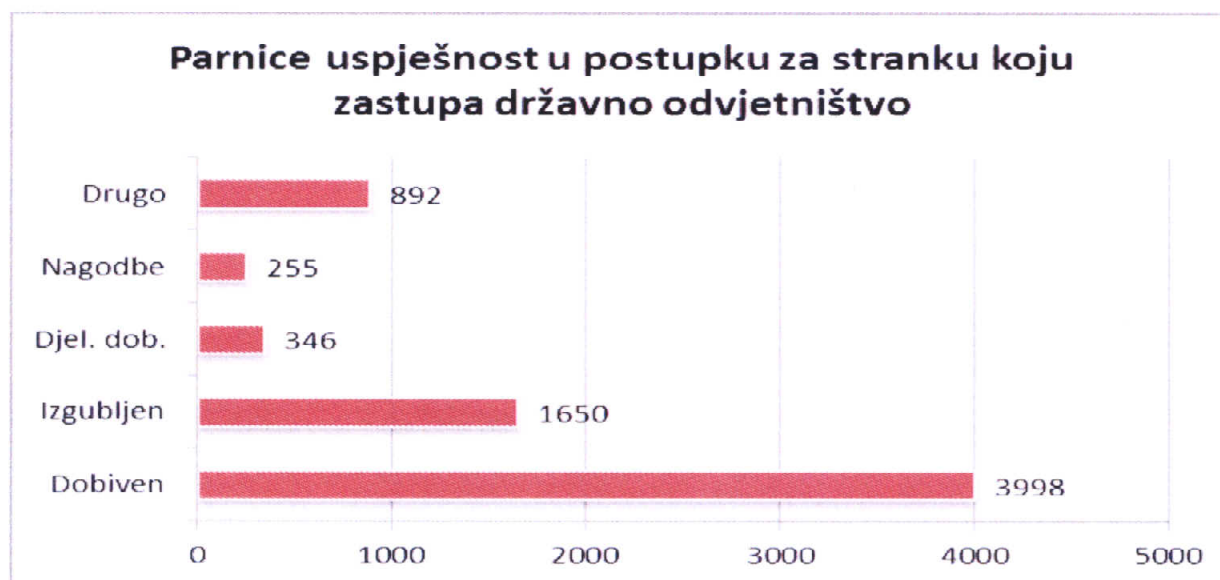
Smatramo da bi bilo svrhovito da Vlada Republike Hrvatske naloži svim državnim tijelima da odrede i zaduže potreban broj službenika koji će pratiti sve sudske sporove iz djelokruga tog tijela.

Također, predlažemo da se budućom novelom Zakona o parničnom postupku izmjeni i dopuni članka 186.a kako bi se omogućilo državnom odvjetništvu provođenje određenih dokaza čime bi se omogućilo sklapanje većeg broja nagodbi i smanjio broj parnica na sudu.

1.2. Uspješnost državnog odvjetništva u zastupanju u parnicama

Statistički podaci pokazuju da je uspješnost u zastupanju Republike Hrvatske u sudskim sporovima na visokoj razini.

U parnicama u kojima je jedna od stranaka bila Republika Hrvatska sudovi su 2011. godine donijeli ukupno 5.994 meritorne prvostupanjske odluke, sklopljene su 255 nagodbe, a na drugi način (povlačenje tužbe, izvansudske nagodbe, spajanje postupaka i dr.) je riješeno 892 parnica.



Ako promatramo uspjeh u zastupanju Republike Hrvatske kroz vrijednost predmeta spora, tada smo dobili 993.546.000,00 kuna, a izgubili 24.711.000,00 kn, odnosno 86,2% sporova je dobiveno, a 12,8% sporova izgubljeno.

Pred trgovačkim sudovima Republika Hrvatska je podigla 226 tužbi čija je vrijednost ukupno 334.685.400,00 kuna, dok je protiv nje podignuto 195 tužbi u vrijednosti 1.802.579.000,00 kuna. Trgovački sudovi su donijeli u 2011. godini ukupno 105 meritornih prvostupanjskih odluka prema kojima smo u 76 parnica uspjeli u cijelosti, izgubili smo 26 parnica u cijelosti, a djelomično uspjeli u 3 parnice. Sklopljeno je 9 sudskih nagodbi. Analizirajući uspjeh u parnicama prema vrijednosti predmeta spora rezultati zastupanja su još bolji jer smo dobili ukupno 540.250.000,00 kuna (97%), a izgubili 14.173.000,00 kuna (3%).

1.3. Trajanje parnica

Ako se analiziraju parnice pred općinskim sudovima njihovo trajanje se razlikuje od suda do suda. Notorna je činjenica da se protiv većine prvostupanjskih presuda ulažu žalbe, a također je velik broj uloženi izvanrednih pravnih lijekova. Više čimbenika utječe na velik broj pravnih lijekova, ukidne odluke sudova i dugo trajanje sudskih postupaka ali prema našem mišljenju, treba izdvojiti dva i to: pravna neizvjesnost i zloraba prava.

Kad se analiziraju parnice u kojima je stranka Republika Hrvatska možemo konstatirati da one traju dulje od drugih parnica. To potvrđuju naprijed navedeni podaci iz izvješća dostavljenog Ministarstvu financija. Jedan od razloga je i taj što su različitim zakonima određene vrste sporova proglašene žurnim pa imaju prednost kod rješavanja. Istodobno, druge stranke se mogu koristiti institutom zaštite prava na suđenje u razumnom roku, što Republika Hrvatska ne može jer prema shvaćanju Ustavnog suda Republici Hrvatskoj se ne mogu povrijediti ljudska prava (nema ljudskih prava) i nema pravo na zaštitu ove vrste, pa zbog toga drugi predmeti opet imaju prednost.

Neujednačena praksa županijskih sudova dovodi do pravne nesigurnosti i jedan je od razloga velikog broja pravnih lijekova koji se ulažu protiv sudskih odluka. Ustavom i Zakonom o sudovima definirana je uloga i položaj Vrhovnog suda Republike Hrvatske kao najvišeg suda u državi koji ujednačava sudsku praksu i osigurava jedinstvenu primjenu zakona te jednakost svih pred zakonom na cijelom teritoriju Republike Hrvatske. Sadašnji sustav izvanrednih pravnih lijekova u parničnom postupku (revizije i izvanredne revizije) ne daje očekivane učinke jer da bi Vrhovni sud Republike Hrvatske došao u procesnu situaciju donošenja odluka, u pravilu prođe pet i više godina od podnošenja tužbe. Stoga smo mišljenja kako nemamo učinkovito pravno sredstvo kojim bi se to trebalo urediti te time osigurati ujednačenost sudske prakse i ravnopravnost građana u primjerenom vremenskom roku.

Izmjenama Zakona o sudovima kojima bi se propisalo da Vrhovni sud Republike Hrvatske na sjednici zauzima pravna shvaćanja o pojedinim pravnim pitanjima koja su obvezujuća za niže sudove, kao što je slučaj u drugim državama, omogućilo bi se jednako postupanje sudova. Izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku i uvođenjem instituta ogledne presude kao što je to propisano Zakonom o upravnim sporovima, i preskačuće revizije omogućilo bi se da određeni sporovi brže dođu do Vrhovnog suda Republike Hrvatske koji će izraziti svoje pravno shvaćanje i omogućiti nižim sudovima da na isti način riješe sporove iste vrste. Istodobno, time bi se omogućilo državnom odvjetništvu sklapanje većeg broj nagodbi.

Zlouporabu prava koja je nažalost, često prisutna pa se ulažu pravni lijekovi samo da bi se protivna stranka onemogućila u ostvarivanju svojih legitimnih prava, moglo bi se riješiti podizanjem sudske pristojbe na pravne lijekove i to na način da se onoj stranci koja je uspjela sa svojim pravnim lijekom vrati dio (50%) uplaćene pristojbe.

1.4. Stečajni postupci

Broj ovih postupaka je u porastu i s obzirom na složenu gospodarsku situaciju za očekivati je kako će njihov broj i dalje rasti. Očekujemo da će izmjene i dopune Stečajnog zakona olakšati i ubrzati vođenje ovih postupaka.

1.5. Ovršni predmeti

U 2011. godini primljeno je 18.377 novih ovršnih predmeta, što je 42% više nego u 2010. godini (12.940), te je u radu bilo ukupno 19.819 predmeta. Ovakvo povećanje broja ovršnih predmeta nije samo rezultat povećane aktivnosti države radi naplate njenih potraživanja, već i posljedica izmjene zakona kojima je nadležnost za pokretanje postupka naplate troškova kaznenog postupka i oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom prenesena na državno odvjetništvo, a što su do sada radili sudovi po službenoj dužnosti.

Ovršne predmete u kojima je Republika Hrvatska ovrhovoditelj možemo podijeliti u tri osnovne grupe. Prva, u kojima država prisilno naplaćuje svoja potraživanja, zatim druga grupa u kojima se osniva prisilno založno pravo na nekretninama poreznih dužnika i treća grupa u kojima državno odvjetništvo nastupa kao ovrhovoditelj radi

oduzimanja imovinske koristi, naplate troškova kaznenog postupka i parničnih troškova. U ovršnim postupcima radi naplate država je bila ovrhovoditelj u 9.888 predmeta, a ovršenik u 2.985 predmeta. Radi osiguranja svoje tražbine država je vodila 5.484 postupka, a protiv nje je vođeno samo 20 postupaka.

Na broj ovršnih postupaka je teško utjecati. Prije svega, država ne bi smjela dozvoliti da se protiv nje vode ovršni postupci zbog toga što nije izvršila obvezu koja joj je utvrđena pravomoćnom sudskom odlukom ili nagodbom. To znači da ne poštuje vlastite sudove i njihove odluke, a istovremeno time nastaju novi nepotrebni troškovi (kamate, trošak odvjetnika, opterećenje državnog odvjetništva i dr.).

Broj ovršnih postupaka radi naplate potraživanja države (velik broj potraživanja države nije se kontrolirao i naplaćivao npr. otkup stanova) i radi osiguranja ubuduće će se još povećavati, a što je sa stajališta zaštite imovine države pozitivan trend.

Međutim, državno odvjetništvo ima velik broj predmeta u kojima se treba pokrenuti ovršni postupak ili se on već vodi protiv osoba koje nemaju imovinu, nepoznatog su prebivališta i boravišta, ili su strani državljani radi naplate, troškova parničnog odnosno kaznenog postupka, oduzimanja imovinske koristi stečene izvršenjem kaznenog djela, povrate isplaćenog uzdržavanja po Obiteljskom zakonu i dr., gdje je vođenje ovih postupaka zbog visokih troškova i neizvjesnosti naplate nesvršishodno i trebalo bi ih otpisati.

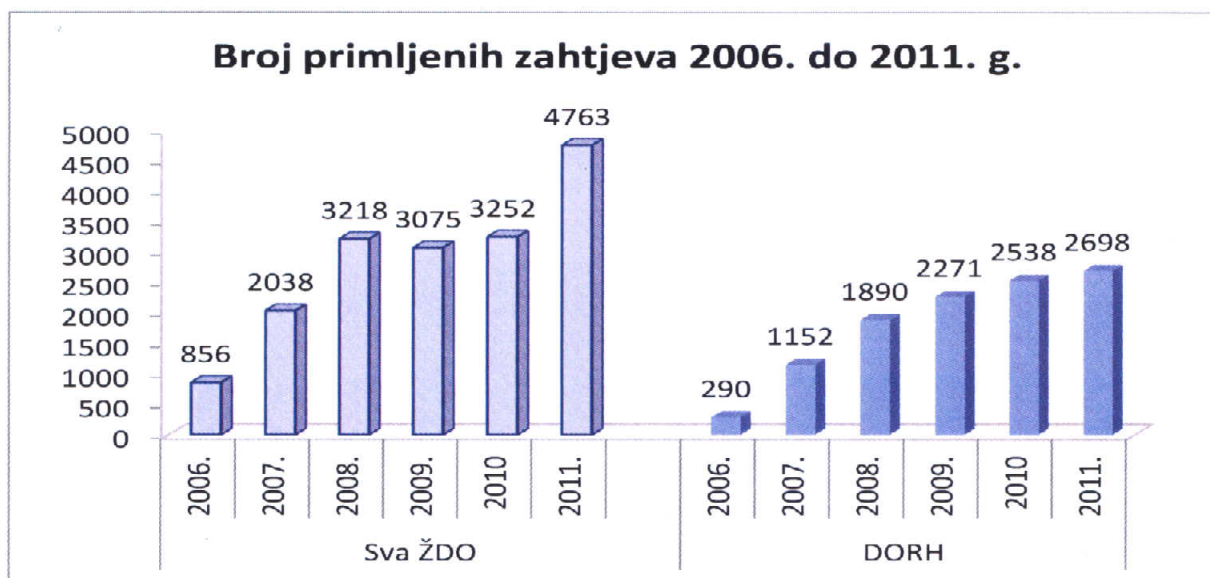
Prema članku 68. stavku 4. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08) Vlada može na prijedlog Ministra financija prodati, otpisati ili djelomično otpisati tražbinu, a temeljem stavka 7. istog članka Vlada uredbom propisuje kriterije, mjerila za odgodu plaćanja te otpis ili djelomičan otpis duga. Kako državno odvjetništvo nije ovlašteno samostalno otpisati dug, a pokretanje postupaka u većini slučajeva nije svršishodno jer može rezultirati samo troškom, predlažemo da Vlada Republike Hrvatske i uredbom propiše kriterije za otpis dugova i otpiše navedene tražbine.

Nije rijetkost da su stranke spremne dobrovoljno izvršiti svoju novčanu obvezu pa se obraćaju državnom odvjetništvu sa zahtjevom da im izračuna iznos zakonske zatezne kamate koju su dužni platiti. Državna odvjetništva nemaju računalne programe kojima bi mogli izračunati iznos dužne kamate, a FINA naplaćuje ovu uslugu za što državna odvjetništva nemaju u svojim proračunima osigurana sredstva. Stoga smo se obratili Ministarstvu financija, Poreznoj upravi da nam omogući korištenje njihovog računalnog programa.

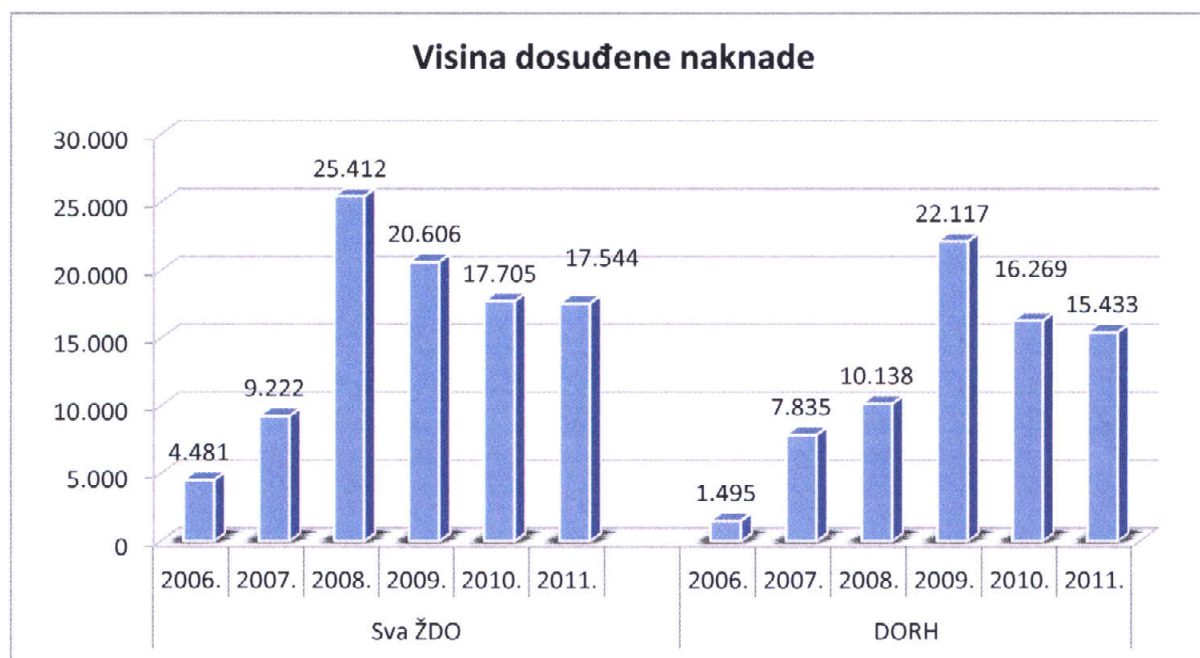
U radu na ovršnim predmetima u kojima je država ovrhovoditelj velik problem je prikupljanje podataka o zaposlenju i imovini dužnika na kojoj bi se mogla provesti ovrha i naplatiti potraživanje države. Kad bi se državnom odvjetništvu omogućio pristup podacima Ministarstva financija, Porezne uprave i pretraživanje zemljišnih knjiga po imenu ili OIB dužnika ovi bi se problemi u najvećoj mjeri otklonili.

1.6. Zaštita prava na suđenje u razumnom roku

Prema sadašnjem zakonskom uređenju nije moguće smanjiti broj ovih postupaka, a mala je vjerojatnost s obzirom na sadašnji način rješavanja ovih predmeta da će se nešto bitno promijeniti.



Zahtjevi za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u nadležnosti Državnog odvjetništva Republike Hrvatske se u 76% slučajeva odnose na trajanje postupaka pred županijskim sudovima, 15% pred Visokim trgovačkim sudom Republike Hrvatske, 8% pred Upravnim sudom Republike Hrvatske i u 1% na postupke pred Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske. Visina dosuđene naknade vidljiva je iz slijedeće tablice.



Državno odvjetništvo je dostavilo Ministarstvu pravosuđa posebnu informaciju o zakonskom rješenju susjednih zemalja. Mišljenja smo kako bi se koristeći njihove modele pojačala odgovornost predsjednika sudova za učinkovito funkcioniranje sudske uprave i organizaciju rada na sudu, ali i odgovornost samih sudaca.

1.7. Zemljišnoknjižni i ostali izvanparnični predmeti

Za očekivati je da će se broj zemljišnoknjižnih predmeta s vremenom smanjivati, a što prije svega ovisi o sređivanju stanja u zemljišnim knjigama, tijekom brisanja društvenog vlasništva, upisu zgrada, javnih dobara i pomorskog dobra i financijskim sredstvima koje treba za to osigurati.

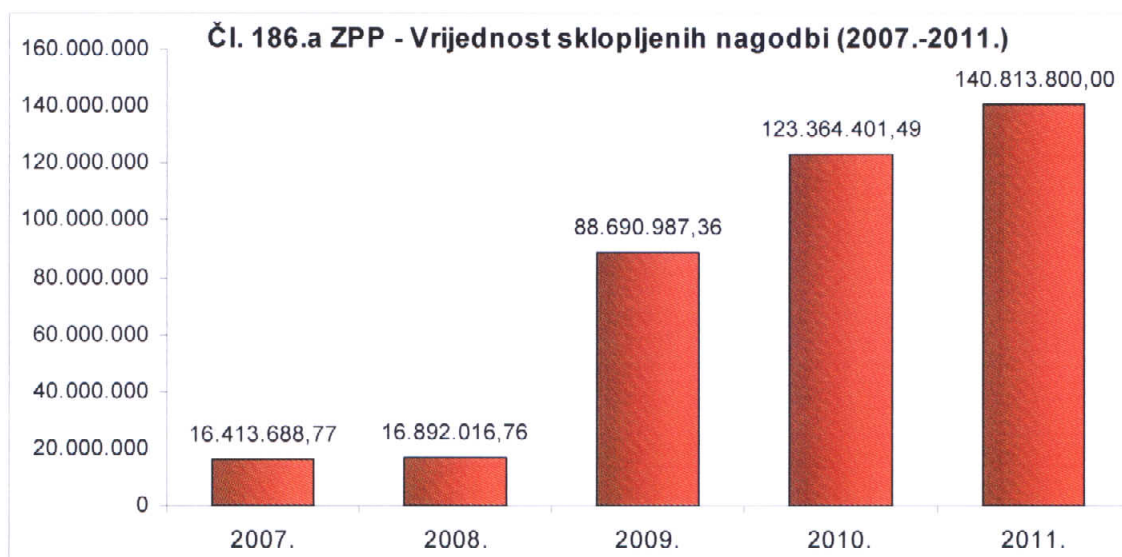
2. IZVANSUDSKO RJEŠAVANJE SPOROVA

Člankom 186.a Zakona o parničkom postupku propisana je obveza svih osoba koje namjeravaju tužiti Republiku Hrvatsku da prije podnošenja tužbe nadležnom državnom odvjetništvu podnesu zahtjev za mirno rješavanje spora. Istu obvezu ima i državno odvjetništvo kada u ime Republike Hrvatske namjerava tužiti neku osobu. Ova je odredba vrlo često osporavana iako je u praksi dala jako dobre rezultate, koji su vidljivi iz slijedeće tablice.

Primjena odredbe čl. 186.a ZPP-a

Godina	UKUPAN BROJ N-DO SPISA			BROJ SKLOPLJENIH NAGODBI PO ČL. 186.a ZPP-a			VRIJEDNOST SKLOPLJENIH NAGODBI		
	Zahtjev RH	Zahtjev – ostali	Ukupno	Zahtjev RH	Zahtjev – ostali	Ukupno	Zahtjev RH	Zahtjev – ostali	Ukupno
	1	2	3 (1+2)	4	5	6 (4+5)	7	8	9 (7+8)
2007.	904	10.061	10.965	138	1.385	1.523	2.875.269,70	13.538.419,07	16.413.688,77
2008.	1.183	8.777	9.960	234	581	815	7.630.119,59	9.261.897,17	16.892.016,76
2009.	3.127	7.861	10.988	377	1.029	1.406	49.117.780,00	39.573.207,36	88.690.987,36
2010.	3.727	7.923	11.650	468	897	1.365	65.108.981,54	58.255.419,95	123.364.401,49
2011.	2.433	6.769	9.202	515	984	1.499	54.809.800,00	86.004.000,00	140.813.800,00
Ukupno	11.374	41.391	52.765	1.732	4.876	6.608	179.541.950,83	206.632.943,55	386.174.894,38

U 2011. godini sklopljeno je ukupno 1.499 izvansudskih nagodbi. U ime Republike Hrvatske podnesena su 2.433 zahtjeva za mirno rješenje spora i sklopljeno je 515 nagodbi čija je ukupna vrijednost 54.809.800,00 kuna. Zaprimito je ukupno 6.769 zahtjeva protustranke za mirno rješenje spora što je 14,57% manje nego 2010. godine (7.923) i sklopljeno je 984 izvansudskih nagodbi ili 8,84% više nego 2010. godine (897), u vrijednosti od 86.004.000,00 kuna, što je 28 milijuna viši iznos nego ranije godine (58.255.419,95 kuna). Ukupna vrijednost svih sklopljenih nagodbi je 140.813.800,00 kuna ili 12,39% više nego 2010. godine (123.364.401,49 kuna).



Od 2007. od kraja 2011. godine sklopljene su ukupno 6.608 izvansudske nagodbe, čija je ukupna vrijednost 386.174.894,38 kuna.

Kod ocjene rezultata koje je postiglo državno odvjetništvo u primjeni ove odredbe, treba imati u vidu rezultate koji su postignuti u primjeni drugih oblika alternativnog rješavanja sporova, s jedne strane i sredstva uložena u njihov razvoj, edukaciju, medijsku prezentaciju i dr., s druge strane. Radi praktične primjene članka 186.a ZPP nije uložena niti kuna proračunskih sredstava, nije povećan broj zamjenika niti savjetnika, nije ulagano u stručnu edukaciju iako se radi o zahtjevnom poslu koji traži visoku razinu stručnosti.

Državno odvjetništvo je kadrovski i stručno u potpunosti sposobno i spremno sklapati nagodbe temeljem članka 186.a ZPP i u znatno većem broju. Međutim, da bi broj ovih nagodbi bio veći, a slijedom toga broj sporova manji potrebno je osigurati dodatna financijska sredstva radi isplate u državnom proračunu. Jedna je od mogućnosti stvaranje posebnog fonda koji bi se mogao, između ostalog puniti sredstvima ostvarenim naplatom sudskih pristojbi i troškova koje ostvari državno odvjetništvo zastupanjem Republike Hrvatske.

3. OSTALE MJERE I AKTIVNOSTI

Jedan od uzroka određenog broja sporova su sami propisi koji zbog svog izričaja izazivaju dvojbe u primjeni ili nisu doneseni podzakonski propisi nužni za provedbu. Nije rijetkost da se određeni propisi ne mogu provesti jer nisu usklađeni s drugim propisima, a ima slučajeva da su dva propisa u koliziji i međusobno se isključuju. Zbog toga je potrebno da u izradi propisa sudjeluju i budu uključeni i kompetentni stručnjaci iz drugih tijela i da se poštuju zakonski rokovi u kojima se mora donijeti određena uredba, pravilnik i sl.

S poštovanjem,

GLAVNI DRŽAVNI ODVJETNIK
REPUBLIKE HRVATSKE

Mladen Bajić

