

Jadranko Jug*

Reorganizacija hrvatskog pravosudnog sustava

Sadržaj

1. Uvod
2. Smanjenje broja općinskih i prekršajnih sudova
 - 2.1. Nedostaci smanjenja broja općinskih i prekršajnih sudova
 - 2.2. Prednosti smanjenja broja općinskih i prekršajnih sudova
3. Nova nadležnost županijskih sudova za odlučivanje u drugom stupnju
 - 3.1. Kazneni predmeti
 - 3.2. Radni, obiteljski i zemljišnoknjižni predmeti
 - 3.3. Ostali predmeti
4. Nadležnost trgovačkih i upravnih sudova
5. Stupanje na snagu ZPSS
6. Zaključak

1. Uvod

Hrvatski Sabor donio je 24. listopada 2014. godine Zakon o područjima i sjedištima sudova (dalje ZPSS)¹ kojim se nastavila reorganizacija i racionalizacija hrvatskog pravosudnog sustava u cjelini. Racionalizacija mreže sudova započela je još 2008. godine, te se do danas taj proces odvijao u nekoliko etapa, tako da su mijenjana područja nadležnosti sudova i njihov broj. Prema još uvijek važećem Zakonu o područjima i sjedištima sudova iz 2010. godine (dalje ZPSS/10)² koji ostaje na snazi do stupanja na snagu ZPSS, u Republici Hrvatskoj (dalje RH) ustanovljeno je 67 općinskih sudova, 15 županijskih sudova, 7 trgovačkih sudova i 4 upravna suda te je određeno njihovo sjedište i područje nadležnosti. Ujedno je temeljem Zakona o područjima i sjedištima prekršajnih sudova (dalje ZPSPS)³ trenutno ustanovljeno 63 prekršajna suda te je

* Autor je doktor pravnih znanosti i sudac Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

¹ ZPSS je objavljen u NN RH 128/14 od 31. 10. 2014. i stupa na snagu 01. 04. 2015. osim odredbi čl. 4 st. 1, 2, i 3, čl. 6 i čl. 14 koji stupaju na snagu 01. 07. 2015. i čl. 4 st. 4 koji stupa na snagu 01. 01. 2016.

² V. NN RH 144/10 i 84/11.

³ V. NN RH 137/09.

određeno njihovo sjedište i područje nadležnosti, s time da Prekršajni sudovi u Novalji i Novom Zagrebu nikada nisu niti započeli s radom.

ZPSS provodi daljnju reorganizaciju i racionalizaciju mreže sudova u RH na način da ustanovljuje 15 županijskih sudova, 24 općinska i 22 prekršajna suda te 8 trgovačkih sudova.⁴ Vidljivo je da dolazi do daljnjeg smanjenja broja općinskih i prekršajnih sudova te do osnivanja jednog trgovačkog suda više nego do sada. Osim reorganizacije i smanjenja broja sudova, ZPSS propisuje nadležnost svih županijskih sudova za odlučivanje o žalbama protiv odluka općinskih sudova, odnosno propisuje nadležnost određenih županijskih sudova za odlučivanje o žalbama protiv odluka općinskih sudova u sporovima iz radnih odnosa, u obiteljskim predmetima i zemljišnoknjižnim predmetima.⁵ Obzirom na novu nadležnost županijskih sudova ZPSS određuje da će se predmeti u rad županijskim sudovima dodjeljivati elektroničkom nasumičnom dodjelom, primjenom odgovarajućeg algoritma, sukladno odredbama Sudskog poslovnika.⁶

Prilikom izrade Konačnog prijedloga ZPSS, Vlada RH (Ministarstvo pravosuđa) kao predlagač zakona iznijela je kao razloge zbog kojih se zakon donosi neravnomjernu radnu opterećenost sudova i sudaca, dugotrajne sudske postupke i povećanje zaostataka u radu, neujednačenu sudsku praksu i slabu mogućnost specijalizacije sudaca, nedovoljnu pokretljivost sudskog osoblja i dugotrajne postupke premještanja sudaca i službenika te ukupnu neracionalnu iskorištenost postojećih resursa.⁷ Pored navedenih razloga istaknuti su i ostali razlozi koji se odnose na problem nemogućnosti objektivnog i pravednog ocjenjivanja sudaca i sudova obzirom na neravnomjernu radnu opterećenost, nemogućnost obavljanja godišnjeg neposrednog nadzora nad radom sudaca, predsjednika sudova i sudova zbog velikog broja sudova, te složeni postupci imenovanja velikog broja predsjednika sudova čime se opterećuje rad Državnog sudbenog vijeća i svih drugih koji sudjeluju u tom postupku.

Iako ZPSS nije još stupio na snagu, izazvao je određene dvojbe i polemike u stručnoj javnosti u svezi njegove buduće primjene i ostvarenja ciljeva i svrhe koja je bila *ratio* donošenja zakona. Cilj ovog rada je analiza odredbi ZPSS u svrhu utvrđenja prednosti i nedostataka koji se mogu pokazati u njegovoj primjeni *pro futuro*.

2. Smanjenje broja općinskih i prekršajnih sudova

ZPSS određuje novu organizaciju mreže općinskih i prekršajnih sudova. Ta organizacija područje RH dijeli na 15 pravosudnih područja, i to tako da se ustanovljava 15 županijskih sudova (kao i do sada), 24 općinska i 22 prekršajna suda te se određuju područja njihove nadležnosti.⁸ Također se predlaže nova organizacija mreže trgovačkih sudova na način da se uz 7 postojećih trgovačkih sudova ustanovljava Trgovački sud u Pazinu za područje Istarske županije.⁹ Sukladno tome utvrđuju se i sjedišta sudova.

⁴ V. čl. 2, 6 i 7 ZPSS (bilj. 1).

⁵ V. čl. 3 i 4 ZPSS (bilj. 1).

⁶ V. čl. 5 ZPSS (bilj. 1) i čl. 26 Sudskog poslovnika, NN RH 37/14.

⁷ V. Konačni prijedlog zakona o područjima i sjedištima sudova Vlade RH, ss. 15-17, <http://www.sabor.hr> (očitanje 22. 11. 2014).

⁸ V. čl. 2 i čl. 6 ZPSS (bilj. 1).

⁹ V. čl. 7 ZPSS (bilj. 1).

Od 1. travnja 2015. godine s radom će prestati 43 općinska suda, a 1. srpnja 2015. godine 39 prekršajnih sudova.¹⁰ Sadašnji općinski i prekršajni sudovi koji prestaju s radom postat će stalne službe novoustanovljenih općinskih i prekršajnih sudova, a sadašnje stalne službe općinskih i prekršajnih sudova postat će stalne službe novoustanovljenih općinskih i prekršajnih sudova.¹¹ Na taj će se način i ubuduće građanima osiguravati pristup općinskim i prekršajnim sudovima istovjetan onome kakav imaju i danas. Predložena reorganizacija polazi od toga da se na području svake županije ustanovljuje u pravilu jedan općinski i jedan prekršajni sud, s time da je sjedište ovih sudova u sjedištu županijskih sudova, a u županijama koje nemaju županijski sud, sjedište općinskih i prekršajnih sudova je u sjedištu županije. Izuzetak od ovog kriterija je Krapinsko-zagorska županija u kojoj je umjesto Krapine kao sjedišta županije, sjedište općinskog i prekršajnog suda smješteno u Zlatar zbog osiguranih znatno kvalitetnijih prostornih i tehničkih uvjeta za rad suda od onih u gradu Krapini, te područje Zagrebačke županije na kojem su, zbog veličine područja, geografskog položaja i broja stanovnika, ustanovljena dva općinska i dva prekršajna suda, i to Općinski sud u Velikoj Gorici i Općinski sud u Novom Zagrebu, te Prekršajni sud u Velikoj Gorici i Prekršajni sud u Novom Zagrebu. Ovakva organizacija mreže općinskih i prekršajnih sudova kod nekih sudova utjecala je i na promjenu područja njihove nadležnosti. Zbog veličine područja, broja stanovnika i velikog priliva predmeta u Gradu Zagrebu se ustanovljuju Općinski građanski sud, Općinski kazneni sud i Općinski radni sud

2.1. Prednosti smanjenja broja općinskih i prekršajnih sudova

Smanjenjem broja općinskih i prekršajnih sudova na gotovo 1/3 postojećih, smanjuje se broj predsjednika sudova, a što znači da se smanjuje broj postupaka imenovanja predsjednika sudova.¹² Na taj način se smanjuje opterećenje Državnog sudbenog vijeća (dalje DSV) koje provodi postupak imenovanja predsjednika sudova.¹³ Također se manje opterećuju ostali sudionici u postupku imenovanja predsjednika sudova kao što su sudačka vijeća koja su dužna dostaviti DSV-u mišljenje o kandidatima u roku od 30 dana,¹⁴ te predsjednika neposredno višeg suda, predsjednika Vrhovnog suda RH i ministra pravosuđa koji su također dužni dati mišljenje o kandidatima i njihovim programima u roku 30 dana od kada je to od njih zatražilo DSV.¹⁵ Smanjenjem broja predsjednika sudova za više od 50% ukupnog broja, smanjuju se najmanje svake četiri godine složeni postupci njihovog imenovanja, što se ukupno može ocijeniti kao prednost i dobitak provedene racionalizacije.

Daljnja prednost novog ustroja mreže sudova u RH je ravnomjernija radna opterećenost sudaca i drugih sudskih službenika. Do sada je na području jedne županije i nadležnosti jednog

¹⁰ V. čl. 13 i 14 ZPSS (bilj. 1).

¹¹ *Ibid.*

¹² Postupak imenovanja predsjednika sudova propisuje Zakon o Državnom sudbenom vijeću NN RH 116/10, 130/11, 13/13 i 28/13 (dalje Zakon o DSV-u) u čl. 80-84.

¹³ Imenovanje i razrješenje predsjednika sudova spada u djelokrug nadležnosti DSV-a uz imenovanje i razrješenje sudaca, odlučivanje o imunitetu sudaca, premještanje sudaca, vođenje stegovnog postupka i odlučivanja o stegovnoj odgovornosti sudaca, sudjelovanja u stručnom usavršavanju sudaca i sudskih službenika, provođenje upisa kandidata u Državnu školu za pravosudne dužnosnike i postupka polaganja završnog ispita, donošenje Metodologije izrade ocjene sudaca, vođenje očevidnika sudaca i vođenje i kontrolu imovinskih kartica sudaca, v. čl. 42 st. 1 Zakona o DSV-u (bilj. 12).

¹⁴ V. čl. 83 st. 1, 2 i 3 Zakona o DSV-u (bilj. 12).

¹⁵ V. čl. 83 st. 4 Zakona o DSV-u (bilj. 12).

Županijskog suda bilo više općinskih, a isto tako i prekršajnih sudova, koji su svi imali posebnu nadležnost za područja određenih općina. Svaki općinski i prekršajni sud predstavljali su cjelinu za sebe i nije moglo doći do preraspodjele spisa i kadrova. Sada, u skladu sa Sudskim poslovníkom u okviru odredbi o godišnjem rasporedu poslova i pravila o dodjeli predmeta,¹⁶ obzirom da je u pravilu po jedan općinski i prekršajni sud na području jedne županije, predsjednik općinskog suda i prekršajnog suda sukladno potrebama i u skladu s ravnomjernim opterećenjem sudaca i drugih službenika, određuje koji će spisi biti raspoređeni u rad pojedinoj stalnoj službi i koliko je potrebno sudaca i službenika u pojedinim ustrojstvenim jedinicama.

Na taj način moguće je uspostaviti ravnomjerniju radnu opterećenost i veću učinkovitost na području jednog općinskog ili prekršajnog suda. Novom organizacijom mreže sudova omogućena je znatno veća fleksibilnost u raspodjeli spisa i ljudskih resursa, a predsjednik suda u poziciji je odmah reagirati i izvršiti potrebne korekcije u svrhu ravnomjerne radne opterećenosti sudaca.¹⁷ Sve to trebalo bi dovesti do jednakosti u pružanju pravne zaštite građanima na jednom širem području i do smanjenja trajanja postupaka na sudovima gdje su do sada bili veliki zaostaci. Također je kod malih sudova do sada bilo problema u radu u svezi organizacije rada u vrijeme godišnjih odmora, u organizaciji dežurstva, u organizaciji sudskih vijeća, a što bi se sad lakše organiziralo obzirom da je više sudaca na području jednog suda.

Smanjenje broja općinskih i prekršajnih sudova trebalo bi doprinijeti ujednačenijoj sudskoj praksi i specijalizaciji. Naime, kod velikog broja malih sudova nije moguće provesti specijalizaciju zbog malog broja sudaca u sudu, dok nakon provedbe novog ustroja sudova u RH je takva mogućnost potpuno izvjesna. Sada će biti moguće vršiti specijalizaciju po pojedinim stalnim službama ili pojedinim sucima jer će biti znatno više ustrojstvenih jedinica (stalnih službi) i sudaca na području jednog suda. Do nove organizacije sudova u RH suci u malim sudovima sa dva ili tri suca morali su rješavati sve vrste sporova, a premještaj sudaca se mogao obaviti prema vrlo složenom postupku.¹⁸

Sljedeća prednost koja se može postići novim ustrojem sudova u RH je bolja iskorištenost materijalnih resursa kao što su učinkovitija dostava, materijalno-financijsko poslovanje, izvršenje sankcija i sudskih ovrha, iskorištenost voznog parka, informatičke opreme i sl. Za pretpostaviti je da će smanjenjem broja sudova, odnosno okrupnjavanjem sudova, doći do racionalnije i učinkovitije uporabe navedenih materijalnih resursa.¹⁹ Nakon smanjenja broja općinskih i prekršajnih sudova olakšati će se i nadzor nad radom sudova, predsjednika sudova i sudaca od strane viših sudova i Ministarstva pravosuđa. Veliki broj sudova onemogućavao je ili znatno otežavao obavljanje godišnjeg neposrednog nadzora.

¹⁶ V. čl. 22-29 Sudskog poslovníka (bilj. 6).

¹⁷ Do sada su se suci mogli premještati privremeno ili trajno sukladno odredbama čl. 61 i 61.a Zakona o DSV-u (bilj. 12). Privremeni premještaj sudaca u drugi sud bio je moguć jedino uz pristanak samog suca i uz prethodno mišljenje predsjednika suda u koji se sudac upućuje, predsjednika suda u kojem sudac obnaša sudačku dužnost te predsjednika Vrhovnog suda RH. Privremeni premještaj mogao je trajati najdulje dvije godine i mogao se još samo jednom produžiti. Za privremeni ili trajni premještaj sudaca formirala se svojevrsna lista reda prvenstva zainteresiranih sudaca, a DSV se kod odluke rukovodio time da li sudac koji traži ili pristaje na premještaj ispunjava Okvirna mjerila za rad sudaca, a cijenio je i broj ukidnih odluka.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Primjerice materijalno-financijsko poslovanje će se sada obavljati na jednom mjestu sa manjim brojem službenika, a ne u svakoj stalnoj službi (bivšem općinskom ili prekršajnom sudu).

2.2. Nedostaci smanjenja broja općinskih i prekršajnih sudova

Kritičari novog ustroja općinskih i prekršajnih sudova smatraju da se ništa suštinski nije promijenilo nakon donošenja ZPSS i da se uopće ne radi o smanjenju broja sudova jer se njihov broj zapravo ne mijenja. To iz razloga jer će svi dosadašnji sudovi koji prestaju postojati i dalje nastaviti s radom u istim zgradama i sa istim brojem sudaca i drugih sudskih službenika, samo ubuduće kao stalne službe na području određenog općinskog ili prekršajnog suda.²⁰ Stupanjem na snagu ZPSS niti jedan općinski ili prekršajni sud nije stvarno ukinut niti je prestao s radom, već je samo promijenio naziv u stalna služba. Stoga bi se moglo zaključiti da se zapravo ništa bitno nije promijenilo, osim da se smanjio broj predsjednika sudova.

Daljnji mogući nedostatak i suprotan učinak od željenog je da će povećanje broja stalnih službi u okviru jednog općinskog ili prekršajnog suda samo otežati rad i komunikaciju na području jednog suda. Pri tome se smatra da će trebati više vremena za raspodjelu spisa, da će se gubiti više vremena na komunikaciju između stalnih službi i sjedišta suda, te da fluktuacija ljudskih resursa može imati negativan učinak na učinkovitost rada.

Posebno se ističu mogući problemi rasporeda sudaca u pojedine stalne službe godišnjim rasporedom poslova koji donosi predsjednik suda.²¹ Naime, na područjima nekih općinskih i prekršajnih sudova pojedina stalna služba može biti znatno udaljena od sjedišta suda.²² Stoga je sad moguće da zbog potrebe obavljanja poslova ili ravnomjerne opterećenosti sudaca dođe do raspoređivanja suca iz sjedišta suda u stalnu službu i obrnuto, pri čemu sudac ne mora biti suglasan s takvim rasporedom. Ako se to dogodi bez suglasnosti suca, i ako se radi o svojevrsnom šikaniranju određenih sudaca, to može znatno utjecati na učinkovitost suđenja i pružanje pravne zaštite građanima. Udruga hrvatskih sudaca u tom smislu je već upozorila na moguću zlouporabu takvih ovlasti jer se time narušava ustavna i zakonska pozicija neovisnosti sudaca.²³

U odnosu na navedene moguće nedostatke novog ustroja sudova u RH, mišljenja sam da su prednosti daleko više zastupljenije, iako se slažem sa stajalištem da samim donošenjem ZPSS

²⁰ Tako primjerice dosadašnji Općinski sud u Krapini i Općinski sud u Zaboku nastavljaju s radom kao stalne službe Općinskog suda u Zlataru, čl. 13 toč. 24 ZPSS (bilj. 1).

²¹ Godišnjim rasporedom poslova predsjednik suda između ostalog utvrđuje ustroj suda i podjelu poslova koji se obavljaju u sudu, pa se tako utvrđuju stalne službe, sudski odjeli i druge ustrojstvene jedinice suda, utvrđuje se zamjenik predsjednika suda, ravnatelj sudske uprave, tajnik suda, glasnogovornik suda, predsjednici sudskih odjela i njihovi zamjenici, članovi sudskih odjela, članovi vijeća, suci pojedinci, suci istrage, predsjednik, zamjenik predsjednika i članovi optužnog vijeća, predsjednik, zamjenik predsjednika i članovi izvanraspravnog vijeća, suci za praćenje sudske prakse i suci mentori, čl. 22 i 23 Sudskog poslovnika (bilj. 6). Utvrđeni godišnji raspored poslova mora se u tijeku godine mijenjati zbog znatnijeg povećanja ili smanjenja broja predmeta određene vrste, zbog neujednačenosti dodjele u prethodnom razdoblju, zbog potrebe da se pojedinim vrstama predmeta, odnosno pravnih stvari, odredi prvenstvo rješavanja, zbog dulje odsutnosti suca, sudskog savjetnika ili drugog zaposlenika kao i iz drugih opravdanih razloga, čl. 24 st. 1 Sudskog poslovnika (bilj. 6).

²² Tako će primjerice Općinski sud u Korčuli nastaviti s radom kao stalna služba Općinskog suda u Dubrovniku, a njihova međusobna udaljenost je gotovo 100 kilometara uz obvezatno korištenje trajekta. Udaljenost bivšeg Općinskog suda u Malom Lošinj u koji će nastaviti rad kao stalna služba Općinskog suda u Rijeci, od sjedišta suda u Rijeci je gotovo 130 kilometara.

²³ Ustav RH, NN RH 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14, u čl. 123 st. 5 određuje da sudac ne može biti premješten protivno njegovoj volji osim u slučaju ukidanja suda ili preustroja u skladu sa zakonom. Smatram da se u slučaju ukidanja suda i prelaska u stalnu službu radi upravo o preustroju u skladu sa zakonom.

nije došlo do smanjenja sudova u naravi, jer svi ukinuti sudovi nastavljaju kao stalne službe. U smislu čl. 11 st. 1 ZPSS odluku o osnivanju i prestanku rada stalnih službi ili odjela izvan sjedišta suda donosi ministar pravosuđa. Stoga je za očekivati da će s vremenom neke od stalnih službi prestati s radom (ali je moguće da se osnuju po potrebi i nove) te će tada doći i do smanjenja broja sudova u naravi. Određeni problem može predstavljati činjenica da ministar pravosuđa takvu odluku donosi sam bez prethodnog mišljenja čelnika sudbene vlasti i/ili predsjednika suda na čijem području se ukida ili osniva stalna služba. Nadam se da odluke o prestanku ili osnivanju stalnih službi neće biti motivirane političkim razlozima, već potrebama učinkovitijeg suđenja i pružanja pravne zaštite građanima. U odnosu na osnivanje i prestanak rada stalnih službi potrebno je prije svega voditi računa da se svim građanima omogući jednak pristup sudu u svrhu ostvarenja brze i učinkovite pravne zaštite.²⁴ Ne bi bilo prihvatljivo da većina građana na području jedne županije ima pristup sudu (stalnoj službi) na velikoj udaljenosti od mjesta svog prebivališta.

Kod premještaja sudaca u stalne službe unutar jednog suda zbog potreba obavljanja poslova utvrđenih godišnjim rasporedom poslova, a posebno zbog ravnomjerne opterećenosti sudaca, trebalo bi premještati suce prvenstveno uz njihov pristanak, a tek nakon toga prema jasno utvrđenim kriterijima koji ne bi dovodili u pitanje neovisnost i samostalnost sudaca koju im garantira Ustav RH.

3. Nova nadležnost županijskih sudova za odlučivanje u drugom stupnju

ZPSS propisuje novu mjesnu nadležnost županijskih sudova za odlučivanje o žalbama protiv odluka općinskih sudova.²⁵ Nova mjesna nadležnost županijskih sudova za odlučivanje u drugom stupnju očituje se u tri pravca: u odnosu na kaznene predmete, u odnosu na određene građanske predmete (sporove iz radnih odnosa, obiteljske sporove i zemljišnoknjižne predmete) te u odnosu na ostale građanske predmete.

3.1. Kazneni predmeti

ZPSS propisuje se da je svaki županijski sud nadležan za odlučivanje u drugom stupnju po žalbama protiv presuda svih općinskih sudova u kaznenim postupcima, osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.²⁶ Tako se Zakonom o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (dalje ZUSKOK)²⁷ propisuje da su za kaznena djela iz nadležnosti Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta nadležna samo četiri županijska i četiri općinska suda.²⁸ Radi ujednačavanja sudske prakse i ravnomjernije radne opterećenosti sudaca županijskih sudova u RH, a umjesto dosadašnjeg sustava mjesne nadležnosti pojedinog županijskog suda za određene općinske sudove, propisuje se da će svaki od 15 županijskih sudova u RH moći odlučivati o žalbi protiv presude bilo kojeg općinskog suda. U tom bi slučaju

²⁴ To je u skladu s odredbom čl. 29 Ustava RH (bilj. 23) i čl. 6 st. 1 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Međunarodni ugovori NN RH 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06 i 2/10 (dalje Konvencija).

²⁵ V. čl. 3, 4 i 5 ZPSS (bilj. 1).

²⁶ V. čl. 3 ZPSS (bilj. 1).

²⁷ NN RH 76/09, 116/10, 145/10, 57/11, 136/12 i 148/13.

²⁸ V. čl. 31 st. 2 ZUSKOK (bilj. 27) prema kojem su za djela iz nadležnosti Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta nadležni županijski sudovi u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu.

u kaznenom predmetu npr. o žalbi protiv presude Općinskog suda u Varaždinu mogao odlučivati Županijski sud u Zagrebu ili Županijski sud u Osijeku temeljem nasumične algoritamske dodjele predmeta temeljene na procjeni jednake radne opterećenosti kaznenih županijskih sudaca. Smatram da se propisivanjem takve mjesne nadležnosti županijskih sudova za odlučivanje u drugom stupnju po žalbama protiv presuda općinskih sudova u kaznenim predmetima radi o dobrom rješenju koje će prije svega dovesti do jednake radne opterećenosti županijskih sudova i sudaca u drugostupanjskim kaznenim odjelima i vijećima, a zatim do ukupno učinkovitijeg rješavanja spisa iz te grane sudovanja.

3.2. Radni, obiteljski i zemljišnoknjižni predmeti

Daljnja velika novina koju propisuje ZPSS odnosi se na nadležnost određenih županijskih sudova za odlučivanje o žalbama protiv odluka svih općinskih sudova u radnim predmetima,²⁹ zatim u obiteljskim predmetima³⁰ te u zemljišnoknjižnim predmetima, kao i o žalbama protiv odluka svih općinskih sudova u postupcima brisovne tužbe, tužbe za ispravak, tužbe za ispravak pogrešnog upisa i tužbe za opravdanje predbilježbe.³¹ Očigledno je intencija zakonodavca bila provođenje specijalizacije i time ujednačavanje sudske prakse drugostupanjskih sudova u određenim vrstama građanskih predmeta za koje se procjenjuje da su od interesa za građane i državu u cjelini.

Smatram da je specijalizacija drugostupanjskih sudova i sudaca u određenim vrstama predmeta nužnost, posebno nakon što je RH postala punopravna članica Europske unije. Naime, danas suci uz nacionalne propise, koji se vrlo često mijenjaju, moraju poznavati i opsežnu pravnu stečevinu Europske unije, odnosno europsko pravo. Specijalizacija olakšava sucima praćenje zakonodavnoga okvira u predmetima u kojima sude te im omogućava brže i kvalitetnije postupanje. Specijalizacija pojedinih drugostupanjskih sudova za suđenje u određenim vrstama predmeta osigurava ujednačeno postupanje sudaca prilikom suđenja u istoj vrsti predmeta i time osigurava veću pravnu sigurnost građana. U Konačnom prijedlogu ZPSS predlagatelj je kao razloge upravo ovakve specijalizacije naveo da se kod radnih i obiteljskih sporova radi o posebno socijalno osjetljivim predmetima, a u odnosu na zemljišnoknjižne predmete da će specijalizacija drugostupanjskog sudovanja značiti učinkovitije rješavanje što je preduvjet za gospodarski razvitak i poticanje investicijske aktivnosti.³²

Može se postaviti pitanje da li je zakonodavac pravilno odabrao vrstu predmeta i sporova koji zaslužuju specijalizaciju u drugostupanjskom sudovanju. Neki smatraju da se mogla isto tako izvršiti specijalizacija drugostupanjskog sudovanja u odnosu na ovršne predmete ili neku drugu vrstu parničnih predmeta. Mišljenja sam da je odabir u ZPSS prihvatljiv jer je općepoznato da u nekim pravosudnim sustavima postoji podjela pored općih sudova i na obiteljske i radne sudove.

²⁹ V. čl. 4 st. 1 ZPSS (bilj. 1) kojim se propisuje nadležnost županijskih sudova u Zagrebu, Osijeku, Rijeci, Splitu i Bjelovaru za odlučivanje o žalbama protiv odluka svih općinskih sudova u sporovima iz radnih odnosa.

³⁰ V. čl. 4 st. 2 ZPSS (bilj. 1) kojim se propisuje nadležnost županijskih sudova u Zagrebu, Splitu i Puli-Pola za odlučivanje o žalbama protiv odluka svih općinskih sudova u obiteljskim predmetima.

³¹ V. čl. 4 st. 3 ZPSS (bilj. 1) kojim se propisuje nadležnost županijskih sudova u Splitu, Varaždinu i Velikoj Gorici za odlučivanje o žalbama protiv odluka svih općinskih sudova u zemljišnoknjižnim predmetima, u postupcima brisovne tužbe, tužbe za ispravak, tužbe za ispravak pogrešnog upisa i tužbe za opravdanje predbilježbe.

³² V. Konačni prijedlog zakona o područjima i sjedištima sudova Vlade RH (bilj. 7), s. 24.

Radi se o posebnim vrstama sporova koji osim materijalnopравnih normi imaju i posebne postupovnopравne norme i specifičnosti u odnosu na ostale parnične predmete. S druge strane nesređeno zemljišnoknjižno stanje je i dalje veliki problem u RH, a sređenosť zemljišnoknjižnog stanja je zaista nužnosť i interes gospodarskog razvoja, poticanja investicijske aktivnosťi, stranih ulaganja i uopće pravne sigurnosťi kod prometa nekretninama.

Kao sudove koji će rješavati navedene vrste predmeta, pored četiri najveća županijska suda (sudovi u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku) koji su i do sada zaprimali najveći broj tih predmeta, određeni su, u sporovima iz radnih odnosa, Županijski sud u Bjelovaru, za obiteljske predmete, Županijski sud u Puli-Pola, a za zemljišno knjižne predmete, Županijski sud u Varaždinu i Velikoj Gorici. Naime, pored županijskih sudova u Zagrebu, Splitu, Osijeku i Rijeci, županijski sudovi u Bjelovaru, Puli-Pola, Varaždinu i Velikoj Gorici su sudovi s najvećim brojem sudaca zbog čega imaju mogućnosť osnivanja specijaliziranih vijeća, a da se pritom ne ugrozi učinkovitost u rješavanju ostalih vrsta predmeta. Stoga je kod određivanja ove posebne nadležnosťi drugostupanijskih sudova za određene vrste predmeta trebalo voditi računa o kadrovskim i organizacijskim pitanjima, jer očigledno nije moguće provoditi specijalizaciju na svim drugostupanijskim sudovima.

Određeni problem može predstavljati određivanje posebne vrste predmeta koje će povodom žalbi na odluke prvostupanijskih sudova općinski sudovi trebati dostaviti točno određenom mjesno nadležnom županijskom sudu. Naime, ponekad će biti teško razlučiti da li se primjerice radi o parnici koja se odnosi na brisovnu tužbu, ili se radi o parnici u kojoj se odlučuje o stvarnopравnom zahtjevu. Nadalje, nije do kraja jasno na koji način će sudovi postupati ako se predmet spora odnosi na više zahtjeva od kojih su neki stvarnopравne, a drugi zemljišnoknjižne naravi. To se isto može odnositi na razlikovanje radnih sporova i sporova radi naknade štetе. Stoga sam mišljenja da će trebati izvjesno vrijeme prilagodbe nakon početka primjene novog ustroja drugostupanijskog odlučivanja županijskih sudova.

U svakom slučaju nova koncepcija specijalizacije drugostupanijskog odlučivanja u radnim, obiteljskim i zemljišnoknjižnim predmetima može se ocijeniti kao pozitivna i u skladu s općim trendovima ustroja sudbene vlasti i pravosudnog sustava u drugim državama članicama Europske unije. Pri tome smatram da RH nikada neće moći provesti u potpunosti specijalizaciju sudaca i sudova kao što su to provele velike europske države jer je u tome ograničena svojom veličinom i brojem stanovnika, slijedom čega svoj pravosudni sustav mora prilagoditi specifičnostima svih malih država članica Europske unije.

3.3. Ostali predmeti

U svim ostalim građanskim predmetima ZPSS propisuje nadležnosť svih županijskih sudova za odlučivanje u drugom stupnju o žalbama protiv odluka svih općinskih sudova.³³ To je velika novina u odnosu na dosadašnju mjesnu nadležnosť županijskih sudova za odlučivanje u drugom stupnju u građanskim predmetima, a isto se odnosi i na kaznene predmete.³⁴ Time se postiže ravnomjerna radna opterećenost sudova i sudaca, a što bi ujedno trebalo dovesti do bržeg i učinkovitijeg rješavanja žalbi u odnosu na odluke općinskih sudova. Do donošenja ZPSS

³³ V. čl. 4 st. 4 ZPSS (bilj. 1).

³⁴ V. *supra* pogl. 3.1.

predsjednik Vrhovnog suda RH donosio je odluke o delegaciji spisa drugom stvarno i mjesno nadležnom sudu sukladno čl. 11 st. 1 Zakona o sudovima (dalje ZS)³⁵ i na taj način je intervenirao kod slučajeva nejednake opterećenosti sudova, pa tako i drugostupanjskih sudova.

U čl. 5 ZPSS je određeno da će se kazneni i građanski predmeti županijskim sudovima dodjeljivati u rad elektroničkom nasumičnom dodjelom, primjenom odgovarajućeg algoritma, sukladno odredbama Sudskog poslovnika. Jednaka opterećenost županijskih sudova postići će se tek onda kada se postojeće razlike u broju spisa (zaostaci) anuliraju. Naime, teško je očekivati da će najopterećeniji županijski sudovi kao što su oni u Zagrebu i Splitu imati jednaku startnu poziciju u trenutku početka primjene te odredbe ZPSS. Iznimka od nasumične dodjele spisa predviđena je u ZPSS za one predmete gdje je povodom žalbe odluka već bila ukinuta, jer se u slučaju ponovne žalbe predmet dodjeljuje u rad istom županijskom sudu koji je već odlučivao povodom žalbe.

Jedan od najvećih prigovora u odnosu na nadležnost svih županijskih sudova za odlučivanje o žalbama protiv odluka svih općinskih sudova u građanskoj grani sudovanja odnosi se na odredbe Zakona o parničnom postupku (dalje ZPP)³⁶ kojom se prvostupanjska odluka može samo jednom ukinuti, a u slučaju potrebe za ponovnim ukidanjem povodom nove žalbe, drugostupanjski sud mora provesti sam postupak.³⁷ To bi značilo da bi županijski sud koji je nasumičnom podjelom prvi puta odlučivao o žalbi, sada morao sam provesti postupak (glavnu raspravu), pa bi tako primjerice Županijski sud u Dubrovniku provodio glavnu raspravu iako je u prvom stupnju odlučivao primjerice Općinski sud u Varaždinu. Punomoćnici stranaka i eventualno same stranke, a moguće i svjedoci i ostali sudionici postupka, u takvom slučaju bi morali putovati na drugi kraj RH, što bi predstavljalo velike troškove, a znatno bi utjecalo i na prava stranaka na pristup sudu.

U odnosu na taj problem predlagač zakona je u obrazloženju Konačnog prijedloga ZPSS naveo: *„S tim u vezi potrebno je istaknuti da predložene promjene područja nadležnosti županijskih sudova kada se radi o odlučivanju o žalbama protiv odluka općinskih sudova, ne otežavaju pristup građana sudu niti dovode do povećanja troškova stranaka. Naime, odredbe važećeg Zakona o parničnom postupku propisuju mogućnost da vijeće drugostupanjskog suda provođenje određenih dokaza povjeri sucu prvostupanjskog suda, odnosno da odredi provođenje dokaza u sudskoj zgradi prvostupanjskog suda pred sućem izvjestiteljem drugostupanjskog suda. Također, u pripremi je izrada novoga normativnog okvira i osiguranja tehničkih sredstava za održavanje sjednica vijeća i rasprava (izvođenje dokaza) putem video-konferencije i drugih sredstava komunikacijske tehnologije, čime neće nastati novi troškovi zbog prisustvovanja sjednici vijeća ili raspravi u zgradi drugostupanjskog suda. „³⁸*

Mišljenja sam da će u svezi održavanja rasprava pred drugostupanjskim sudom doći do situacije u kojoj će drugostupanjski sudovi na sve moguće načine pokušati izbjeći provođenje postupka pred drugostupanjskim sudom, jer se ta mogućnost i sada maksimalno izbjegava kada je nadležnost za odlučivanje o žalbama protiv odluka općinskih sudova samo u odnosu na one sudove koji su na području tog županijskog suda. Također je teško očekivati da će se do početka

³⁵ NN RH 28/13.

³⁶ NN RH 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14.

³⁷ V. čl. 366.a ZPP (bilj. 36).

³⁸ V. Konačni prijedlog zakona o područjima i sjedištima sudova Vlade RH (bilj. 7), s. 25.

primjene ZPSS u odnosu na novu nadležnost županijskih sudova osigurati tehnički preduvjeti koje spominje predlagač zakona u Konačnom prijedlogu ZPSS. U svakom slučaju uvođenje nove nadležnosti županijskih sudova kod odlučivanja o žalbama na odluke svih općinskih sudova je velika novina i promjena koja se može ocijeniti pozitivno iz razloga što će se time postići ravnomjerna opterećenost svih županijskih sudova, a što do sada nije bio slučaj.

4. Nadležnost trgovačkih i upravnih sudova

Sjedišta i područje nadležnosti upravnih i trgovačkih sudova ostali su neizmijenjeni u odnosu na odredbe ZPSS/10³⁹, osim što je pored već postojećih sedam trgovačkih sudova osnovan i Trgovački sud u Pazinu.⁴⁰ Razlozi osnivanja Trgovačkog suda u Pazinu za područje Istarske županije leže u činjenici velikog broja poslovnih subjekata⁴¹ i razvijenosti pravnog prometa na području Istarske županije, kao i obzirom na priliv predmeta Trgovačkog suda u Rijeci koji je do donošenja ZPSS bio nadležan za područje Istarske županije. I dalje su trgovački sudovi u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu nadležni za rješavanje sporova koji se odnose na brodove i plovidbu na moru i unutarnjim vodama i za sporove na koje se primjenjuje zračno plovidbeno pravo kao i za sve sporove iz područja zaštite intelektualnog vlasništva, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.⁴²

5. Stupanje na snagu ZPSS

Iako je Hrvatski Sabor 24. listopada 2014. godine donio ZPSS, te je isti objavljen u *Narodnim novinama*, broj 128/14 od 31. listopada 2014, zakon stupa na snagu tek 1. travnja 2014. godine.⁴³ Do tada će biti na snazi i primjenjivati će se ZPSS/10, a 1. srpnja 2015. prestaje važiti ZPSPS.⁴⁴ To znači da će se nova organizacija općinskih sudova provesti 1. travnja 2014. godine, a nova organizacija prekršajnih sudova 3 mjeseca kasnije ili 1. srpnja 2015. godine. Očigledno je da je zakonodavac svjestan da treba izvjesno vrijeme za pripremu reorganizacije mreže prekršajnih i općinskih sudova.

Nadalje, stupanjem na snagu ZPSS 1. travnja 2015. godine neće se početi primjenjivati odredbe ZPSS o novoj nadležnosti županijskih sudova, osim u odnosu na kaznene predmete.⁴⁵ Stupanjem na snagu ZPSS 1. travnja 2015. godine svaki županijski sud će biti nadležan za odlučivanje o žalbama na presude svih općinskih sudova u kaznenim predmetima, dok će za odlučivanje o žalbama na odluke svih općinskih sudova u sporovima iz radnih odnosa, obiteljskih odnosa i u zemljišnoknjižnim predmetima županijski sudovi postati nadležni 1. srpnja 2015. godine. Tek 1. siječnja 2016. godine početi će se primjenjivati odredba čl. 4 st. 4 ZPSS o nadležnosti svakog županijskog suda za odlučivanje o žalbama protiv odluka svih općinskih sudova u ostalim građanskim predmetima.

³⁹ V. čl. 4 i 6 ZPSS/10 (bilj. 2).

⁴⁰ V. čl. 7 ZPSS (bilj. 1).

⁴¹ V. Konačni prijedlog zakona o područjima i sjedištima sudova Vlade RH (bilj. 7), s. 25.

⁴² V. čl. 8 ZPSS (bilj. 1).

⁴³ V. čl. 23 st. 1 ZPSS (bilj. 1).

⁴⁴ V. čl. 22 ZPSS (bilj. 1).

⁴⁵ V. čl. 23 ZPSS (bilj. 1).

Vidljivo je da će se ZPSS u punom opsegu početi primjenjivati tek protekom više od godinu dana od njegovog donošenja. Treba se nadati da neće biti novih odgoda u primjeni samog zakona ili njegovih pojedinih odredbi, jer bi u tom slučaju reorganizacija mreže sudova u RH i nova mjesna nadležnost županijskih sudova ostalo samo „*mrtvo slovo na papiru*“.

6. Zaključak

Donošenjem ZPSS izvršene su značajne promjene u odnosu na dosadašnji ustroj i nadležnost sudova u RH. Osnovna značajka novog uređenja mreže sudova u RH je smanjenje broja općinskih i prekršajnih sudova na gotovo 1/3 dosadašnjih, pri čemu ukinuti sudovi nastavljaju s radom kao stalne službe unutar smanjenog broja te vrste sudova. Iako nije došlo do smanjenja sudova u naravi, radi se o novoj organizaciji mreže sudova uslijed koje će biti manje predsjednika sudova, moći će se lakše provesti ravnomjernija raspodjela spisa, a time i ravnomjernija radna opterećenost sudaca i drugih službenika, te izvršiti njihova specijalizacija. Sljedeća prednost nove organizacije sudova je u tome što se smanjenjem broja općinskih i prekršajnih sudova može ostvariti bolja iskorištenost ljudskih i materijalnih resursa unutar jednog suda.

Eventualni nedostatak novog ustroja mogao bi se ogledati u tome što se suci i drugi službenici sada mogu godišnjim rasporedom poslova koji donosi predsjednik suda nekritički raspoređivati u stalne službe i samo sjedište suda, odnosno može doći do premještanja na relativno veće udaljenosti bez pristanka sudaca i drugih službenika. Stoga će bit potrebno takve rasporede vršiti uz suglasnost ili temeljem jasnih kriterija, kako ne bi došlo do utjecaja na neovisnost sudaca koja im je zagantirana u Ustavu RH.

Uvođenje nove nadležnosti županijskih sudova na način da su svi županijski sudovi nadležni za odlučivanje o žalbama protiv odluka svih općinskih sudova, a neki samo za određene vrste predmeta, dobro je rješenje koje dovodi do ravnomjernije opterećenosti sudaca i sudova drugog stupnja, a time do učinkovitijeg rada i bolje pravne zaštite građanima. Ukupno se uvođenje nove organizacije sudova u RH i nove nadležnosti županijskih sudova može ocijeniti pozitivnim, jer se uvodi ravnomjernija opterećenost sudova i sudaca, provodi njihova djelomična specijalizacija, te se uvodi mogućnost veće fleksibilnosti upravljanja i korištenja ljudskih i materijalnih resursa, a što dovodi do veće učinkovitosti sudova i u konačnici bolje pravne zaštite građana.