

Snježana Horvat–Paliska*

Novi ustroj sudova u Republici Hrvatskoj

Sadržaj

1. Uvod

2. Izmjene i dopune Zakona o sudovima

2.1. *Spajanje općinskih prekršajnih sudova*

2.2. *Visoki kazneni sud*

3. Zakon o područjima i sjedištima sudova

4. Zaključno

1. Uvod

Izmjenama i dopunama nekolicine temeljnih pravosudnih zakona, odnosno donošenjem cjelovito novih, u zakonodavni okvir u Republici Hrvatskoj unesene su promjene o dijelu kojih će riječ biti u ovom radu. Naime, između ostalih¹, doneseni su Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (u daljnjem tekstu ZIDZS) i Zakon o područjima i sjedištima sudova (u daljnjem tekstu ZPS). Razlozi za donošenje ovih propisa su uočeni pad priliva novih prekršajnih predmeta te neuravnotežena opterećenost sudaca prekršajnih sudova u odnosu na suce općinskih sudova (poglavito građanske grane suđenja), povećanje učinkovitosti, racionalnije korištenje sudaca i službeničkih potencijala te, posljedično, skraćivanje trajanja sudskih postupaka i smanjenje broja neriješenih predmeta², s jedne strane, te daljnje ujednačenje sudske prakse kroz jačanje funkcije Vrhovnog suda Republike Hrvatske kao ključnog čimbenika stvaranja ujednačene sudske prakse kao jednog od izvora prava, odnosno povjeravanje odlučivanja po redovnim pravnim lijekovima isključivo sudovima nižeg ranga od Vrhovnog suda. Namjera ovoga članka je prikazati novosti koje se tiču stvarne nadležnosti sudova prvog stupnja, reorganizaciju mreže sudova u Republici Hrvatskoj slijedom promjena u stvarnoj nadležnosti te ustanovljenje novog visokog specijaliziranog suda.

* Autorica je diplomirana pravnica, sutkinja Upravnog suda u Rijeci.

¹ Istovremeno sa zakonima koji su predmet zanimanja ovoga rada doneseni su i Zakon o državnom odvjetništvu, Zakon o državnodovjetničkom vijeću, Zakon o područjima i sjedištima državnih odvjetništava te Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom sudbenom vijeću, NN 67/18.

² Strateški plan Ministarstva pravosuđa 2017-2018, t. 1.2. Dostupno na <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije.%20planovi.%20izvješća/Planovi/-Strateški%20plan%20Ministarstva%20pravosuđa%202017-2019.pdf>, očitavanje: 30. 07. 2018.

2. Izmjene i dopune Zakona o sudovima

Do sada važeći Zakon o sudovima (u daljnjem tekstu ZS) stupio je na snagu 2013. godine³ nakon čega je izmijenjen i dopunjen ukupno tri puta.⁴ Njegovim stupanjem na snagu prestao je važiti Zakon o sudovima⁵ i članak 51 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku.⁶ Ovom posljednjom novelom iz 2018. godine, a spomenuti ću samo neke najvažnije koje su u spektru interesa ovoga prikaza, uvedene se značajne promjene u strukturu (vrstu i nadležnost) sudova. Dosadašnja strukturna shema sudova u Republici Hrvatskoj razlikovala je redovne i specijalizirane sudove, te Vrhovni sud, kao najviši. Redovne sudove predstavlja mreža prvostupanijskih općinskih i županijskih sudova, dijelom prvostupanijskih⁷, a dijelom drugostupanijskih – u odnosu na izjavljene redovne pravne lijekove. Posve simplicifirajući: redovni sudovi nadležni su za postupanje u građanskim predmetima koji nisu stavljeni u nadležnost specijaliziranog suda i u kaznenim predmetima. Specijalizirane sudove čine prvostupanijski specijalizirani sudovi: prekršajni, upravni i trgovački, te drugostupanijski specijalizirani sudovi: Visoki prekršajni sud, Visoki trgovački sud i Visoki upravni sud. Vrhovni sud Republike Hrvatske najviše je sudsko tijelo zadaća kojega je osiguravati jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni, odlučivanje o redovnim pravnim lijekovima kad je to propisano posebnim zakonom, odlučivanje o izvanrednim pravnim lijekovima protiv pravomoćnih odluka sudova u Republici Hrvatskoj, rješavanje o sukobu nadležnosti kad je to propisano posebnim zakonom, razmatranje aktualnih pitanja sudske prakse, analiziranje potrebe za stručnim usavršavanjem sudaca, sudskih savjetnika i sudačkih vježbenika te obavljanje drugih poslova određeneih zakonom te je često u poziciji rješavati kako u predmetima iz nadležnosti redovnih, tako i u pitanjima iz nadležnosti specijaliziranih sudova.⁸

Kao najznačajniju promjenu koju donosi ZIDZS, valja izdvojiti “nestanak” prekršajnih sudova odnosno spajanje prekršajnih i općinskih sudova uz proširenje stvarne nadležnosti općinskih sudova i na prekršajne postupke⁹, te uvođenje Visokog kaznenog suda, kao novog specijaliziranog suda, u pravosudni sustav Republike Hrvatske¹⁰.

2.1. Spajanje prekršajnih i općinskih sudova

Prekršajni sudovi, kao dio (specijaliziranog) pravosuđa uvedeni su u hrvatski pravosudni sustav 1995. godine (do tada su prekršajni postupci vođeni u okviru upravnog postupka), te je od tada ustaljeno prekršajno sudovanje u dva stupnja: prekršajni sudovi u prvom stupnju i Visoki prekršajni sud u drugom stupnju odlučivanja. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz 2000. godine prekršajni su sudovi navedeni među sudove koji obavljaju sudbenu

³ Zakon o sudovima (ZS), NN 28/13.

⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (ZIDZS) NN 33/15, 82/15 te Uredba o dopuni Zakona o sudovima NN 82/16.

⁵ Zakon o sudovima NN 50/05, 16/07, 113/08, 153/09, 116/10, 27/11 i 130/11.

⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku NN 57/11.

⁷ Primjerice čl. 19(c) Zakona o kaznenom postupku, NN 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14 i 70/17 ili čl. 219 st. 1 Zakona o radu, NN 93/14 i 127/17.

⁸ Čl. 20 ZS-a (bilj. 3).

⁹ Čl. 10 ZIDZS-a (bilj. 4) određuje da općinski sudovi rješavaju prekršajne predmete, osim onih za koje je zakonom propisana stvarna nadležnost drugog tijela.

¹⁰ Čl. 7 st. 1 ZIDZS-a (bilj. 4).

vlast u Republici Hrvatskoj. Time je na legislativnoj razini prekršajnopравни sustav integriran u hrvatsko pravosuđe.¹¹ Nakon toga, mijenjao se jedino broj prekršajnih sudova u smislu spajanja pojedinih prvostupanjskih prekršajnih sudova, te nastavak djelovanja kroz stalne službe. Novela iz 2018. predviđa u prvom stupnju stvarnu nadležnost za suđenje u prekršajnim postupcima mjesno nadležnog općinskog suda, dok za odlučivanje po žalbi ostaje nadležan Visoki prekršajni sud.¹² Stvarna nadležnost Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, u odnosu na stvarnu nadležnost ovog suda propisanu ranije važećim Zakonom o sudovima, osim opće nadležnosti za odlučivanje po redovnim pravnim lijekovima protiv prvostupanjskih odluka stvarno nadležnih općinskih sudova, proširena je i na nadležnost za rješavanje sukoba nadležnosti između općinskih sudova te odlučivanje o žalbama u postupcima međunarodne pravosudne suradnje i provedbu nadzora nad radom sudaca, sve u odnosu na prekršajno sudovanje. Zanimljivo je primjetiti da je ovakvim zakonskim rješenjem jedna grana sudovanja u prvom stupnju svrstana u redovni sud, dok je viši stupanj odlučivanja – odlučivanje po redovnim pravnim lijekovima, u nadležnosti specijaliziranog suda.¹³

U odnosu na općinski sud, županijski je sud neposredno viši sud. Međutim, za rješavanje po žalbama na odluke suda donesene u prekršajnim postupcima nadležan je Visoki prekršajni sud (kao neposredno viši sud). Slijedom ovakve „podijeljene“ nadležnosti to je i nadzor nad urednim obavljanjem poslova sudaca općinskog suda¹⁴ podijeljen između županijskih sudova te Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske kao žalbenog suda.

Novim zakonskim rješenjem, dakle, napušten je dosadašnji sustav prekršajnih postupaka kao odvojenih sudskih postupaka u nadležnosti specijaliziranih sudova, u kojem neposredno viši sud cjelovito kontrolira i zakonitost rada i ispravnost odluka prvoga stupnja u smislu odlučivanja po žalbama protiv prvostupanjskih odluka i zakonitost i urednost rada sudaca u smislu obaveza provedenja nadzora¹⁵. Sada se rad općinskih sudova podvrgava kontroli u jednom dijelu nadležnog redovnog, a u drugom dijelu specijaliziranog višeg suda, koji, moguće je, nemaju suglasne stavove u odnosu na pitanja/pojave na koja usmjeravaju postupke kontrole. Pri tome, valja naglasiti da se spomenuta kontrola ne odnosi na pitanja suđenja, ocjene činjenica te provedenih dokaza, odnosno zauzimanja pravnog stava prilikom donošenja odluke, te zakonitosti donesene odluke (u smislu opsega kontrole po pravnim lijekovima), već zakonitosti i urednosti rada suda kao cjeline: sudaca i sudske uprave u obavljanju svoje zadaće, a koje se temelje na organizacijskim propisima, između ostalih, Sudskom poslovniku¹⁶.

¹¹ M. Bonačić/M. Rašo, Obilježja prekršajnog prava i sudovanja, aktualna pitanja i prioriteta, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb 2/2012, s. 446.

¹² Čl. 15 ZIDZS-a (bilj. 4) kojim se mijenja čl. 26 ZS-a (bilj. 3) sada određuje da Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske: odlučuje o redovnim pravnim lijekovima protiv odluka općinskih sudova u prekršajnim predmetima i odluka javnopravnih tijela koja vode prvostupanjski prekršajni postupak kada je to propisano posebnim zakonom, rješava sukob nadležnosti između općinskih sudova u prekršajnim predmetima, odlučuje o izvanrednim pravnim lijekovima protiv pravomoćnih odluka o prekršaju kada je to propisano posebnim zakonom, odlučuje o žalbama u predmetima međunarodne pravosudne suradnje s državama članicama Europske unije iz prekršajne nadležnosti, provodi nadzor nad urednim obavljanjem poslova sudaca koji rade na prekršajnim predmetima.

¹³ Čl. 7 st. 1 ZIDZS-a (bilj. 4) (kojim se mijenja čl. 14 st. 3 ZS-a (bilj. 3)) određuje da su specijalizirani sudovi trgovački sudovi, upravni sudovi, Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske i Visoki kazneni sud Republike Hrvatske.

¹⁴ Čl. 17 st. 1 ZIDZS-a (bilj. 4) kojim se dopunjuje čl. 28 st. 2 ZS-a (bilj. 3).

¹⁵ Čl. 28 ZS-a (bilj. 3).

¹⁶ NN 37/14, 49/14, 08/15, 35/15, 123/15, 45/16, 29/17, 33/17, 34/17 i 57/17.

2.2. Visoki kazneni sud

Velika novost u hrvatskom pravosuđu, slijedom donesenih zakona koji su predmet ovog prikaza je i ustanovljenje Visokog kaznenog suda Republike Hrvatske, kao specijaliziranog visokog suda (uz do sada postojeći Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, Visoki upravni sud Republike Hrvatske i Visoki trgovački sud Republike Hrvatske). Namjera i cilj ustanovljenja novog suda je ujednačavanje prakse županijskih sudova u kaznenim predmetima, brže rješavanje drugostupanjskih predmeta, rasterećenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske, te omogućavanje izvršenja njegove osnovne zadaće – ujednačavanja sudske prakse kroz odlučivanje o izvanrednim pravnim lijekovima i rješavanje proturječja u sudskoj praksi. Osnivanje Visokog kaznenog suda bilo je predviđeno još 2011. godine u Izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku¹⁷. Višekratno odgađano, po novoobjavljenim izmjenama od 01. siječnja 2020. godine, u nadležnosti Visokog kaznenog suda bit će odlučivanje u drugom stupnju o žalbama protiv odluka županijskih sudova u kaznenim predmetima¹⁸, što je do sada bilo u nadležnosti Vrhovnog suda. Iz odredbe ovog članka za zaključiti je da će za odlučivanje o žalbama protiv presuda u kaznenim predmetima općinskih sudova i dalje biti nadležni županijski sudovi, pa će i u kaznenom sudovanju, iznimno, protiv odluka redovnih sudova (županijski sudovi u predmetima u kojima odlučuju u prvom stupnju – vidi bilj. 3) odlučivati specijalizirani sud (Visoki kazneni sud Republike Hrvatske), što predstavlja novost u odnosu na dosadašnji ustroj i hijerarhiju sudova.

3. Zakon o područjima i sjedištima sudova

Reorganizacija mreže sudova u Republici Hrvatskoj započela je 2008. i 2009. a nastavljena je 2010. te 2011. i 2015. godine.¹⁹ Dosadašnjim zakonodavnim inicijativama smanjen je broj općinskih sudova sa 108 na 24, broj prekršajnih sudova sa 114 na 22, broj županijskih sudova sa 21 na 15, a broj trgovačkih sa 13 na 8 sudova. Stupanjem na snagu Zakona o upravnim sporovima²⁰ s danom 01. siječnja 2012. godine s radom su započela i četiri prvostupanjska upravna suda (sa sjedištem u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku). Do donošenja novog zakona, mreža županijskih, općinskih, prekršajnih, trgovačkih i upravnih sudova u Republici Hrvatskoj bila je propisana Zakonom o područjima i sjedištima sudova²¹. Novi zakon stupa na snagu 01. siječnja 2019²², a nastavlja se na promjene zadane u ZIDZS u pogledu spajanja prekršajnih i općinskih sudova.

Značajnije izmjene u odnosu na dosadašnju strukturu sudova, polazeći od novosti uvedene ZIDZS-om o spajanju općinskih i prekršajnih sudova (preciznije bi bilo reći pripajanju prekršajnih sudova općinskima), jesu da se spajaju sudovi sa sjedištem u istom gradu te se ustanovljuju, uz postojeća 24, ukupno 10 novih općinskih sudova. U stručnoj javnosti vodila se rasprava o kriterijima odlučivanja u kojim će gradovima postojati i službovati općinski sudovi²³,

¹⁷ Čl. 3 ZID ZKP-a kojim je dodan čl. 19e, NN 80/11.

¹⁸ Čl. 16 ZIDZS-a (bilj. 4) kojim se dodaje čl. 26a ZS-a (bilj. 3).

¹⁹ ZPS NN 85/08; ZPS NN 144/10 i 84/11 te ZPS NN 128/14; Zakon o područjima i sjedištima prekršajnih sudova NN 137/09.

²⁰ NN 20/10.

²¹ NN 128/14.

²² Čl. 17 ZPS-a (bilj. 19).

²³ Portal e-Savjetovanja, poziv zainteresiranoj javnosti trajao je od 04. 05. do 25. 05. 2018.

te su iznošeni argumenti vezani uz broj stanovnika određenog područja, geografskih specifičnosti, opreme te ekipiranosti pojedinih stalnih službi, od kojih su neki i prihvaćeni. Iznimno, u Zagrebu i Splitu, zbog specifičnih okolnosti rada (napose broja predmeta koje imaju u rješavanju), ne postoji jedan, već više općinskih sudova i to u Zagrebu: Općinski građanski sud, Općinski kazneni sud, Općinski radni sud i Općinski prekršajni sud (Zagreb), a u Splitu Općinski građanski sud i Općinski prekršajni sud. Broj županijskih sudova ostao je isti (15). Isključiva nadležnost za pojedine vrste predmeta vezana je uz sedam županijskih sudova (tako npr. za odlučivanja o žalbama protiv prvostupanjskih odluka u radnim sporovima određuje se Županijski sud u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu, za odlučivanja o žalbama protiv prvostupanjskih odluka u predmetima kojima se uređuju obiteljski odnosi Županijski sud u Puli, Splitu i Zagrebu, za odlučivanja o žalbama protiv prvostupanjskih odluka u zemljišnoknjižnim i srodnim predmetima Županijski sud u Varaždinu i Velikoj Gorici, te za odlučivanja o žalbama protiv prvostupanjskih odluka u predmetima stečaja potrošača Županijski sud u Osijeku i Rijeci)²⁴.

Stvarna nadležnost trgovačkih sudova je odlučivanje u parničnim i izvanparničnim stvarima kada je to propisano posebnim zakonom, postupanje u registarskim stvarima i vođenje sudskih registara, odlučivanje o prijedlozima u svezi s osnivanjem, radom i prestankom trgovačkog društva, odlučivanje o prijedlozima za otvaranje stečajnog postupka i provode predstečajne i stečajne postupke, odlučivanje o upisima u upisnik brodova i jahti u onim stvarima koje su Pomorskim zakonikom stavljene u nadležnost trgovačkog suda, ograničenju odgovornosti brodarara, prigovorima protiv konačne diobene osnove za likvidaciju zajedničke havarije, ako zakonom za pojedinu vrstu predmeta nije drukčije određeno, provođenje postupka priznanja inozemnih sudskih odluka, kao i arbitražnih odluka u trgovačkim sporovima, provođenje osiguranja dokaza za postupke za koje su inače nadležni, određivanje mjera osiguranja u postupcima i povodom postupaka u kojima su inače nadležni, obavljanje poslova međunarodne pravne pomoći u izvođenju dokaza u trgovačkim stvarima te obavljanje i drugih poslova određenih zakonom.²⁵ Novi ZPS predviđa devet prvostupanjskih trgovačkih sudova (u odnosu na ranije zakonsko rješenje ustanovljuje se i Trgovački sud u Dubrovniku), mjesno nadležnih za područja jedne ili više županija (u odnosu na ranije zakonsko rješenje uvodi se izmjena područja nadležnosti Trgovačkog suda u Bjelovaru i Trgovačkog suda u Varaždinu na način da Trgovački sud u Bjelovaru umjesto Trgovačkog suda u Varaždinu postaje nadležan za područje Koprivničko-križevačke županije). Posebice se propisuje isključiva mjesna nadležnost za rješavanje sporova koji se odnose na brodove i plovidbu na moru i unutarnjim vodama i na sporove na koje se primjenjuje plovidbeno pravo; zrakoplove i na sporove na koje se primjenjuje zračno plovidbeno pravo; zaštitu i uporabu industrijskog vlasništva, autorskog prava i srodnih prava i drugih prava intelektualnog vlasništva, na zaštitu i uporabu izuma i tehničkih unapređenja te tvrtke.²⁶

U odnosu na upravne sudove, koji u hrvatskom pravosudnom sustavu, kako je već navedeno, u postojećem ustrojstvu postoje i djeluju od 2012. godine, novodoneseni ZSP ne predviđa promjene. Upravni sudovi djeluju i nadalje u dva stupnja, i to četiri prvostupanjska suda mjesna nadležnost kojih se proteže na nekoliko županija teritorijalno najbližih sjedištu suda²⁷, te Visoki

²⁴ Čl. 4 ZPS-a (bilj. 19).

²⁵ Čl. 13 ZIDZS-a (bilj. 4) kojim je izmijenjen čl. 21 ZS-a (bilj. 3).

²⁶ Čl. 7 ZPS-a (bilj. 19) i to su Trgovački sud u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu.

²⁷ Čl. 8 ZPS-a (bilj. 19) i nadalje su to Upravni sud u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku.

upravni sud Republike Hrvatske u Zagrebu. Ovi specijalizirani sudovi odlučuju o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela, o tužbama zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku, o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora te u drugim zakonom propisanim slučajevima.²⁸

4. Zaključno

Prestanak postojanja prekršajnih sudova kao prvostupajskih specijaliziranih sudova, velika je novost u ustroju hrvatskih sudova. Ovime se tijelima ovlaštenim za vođenje prekršajnih postupaka i izricanje prekršajnih sankcija, drugi put od osamostaljenja Republike Hrvatske, mijenja organizacijski i strukturni oblik: prvi put su iz upravnog postupka uvedeni u pravosudni sustav kao specijalizirani sudovi, a sada su pripojeni općinskom sudu i time postaju dio redovnog suda. Pri tome, nadležnost za odlučivanje o pravnim lijekovima izjavljenim u odnosu na odluke koje donose ostaje i nadalje Visokom prekršajnom sudu Republike Hrvatske.

Uvođenje i osnivanje Visokog kaznenog suda Republike Hrvatske predstavlja oživotvorenje stava Europskog suda za ljudska prava da Vrhovni sud mora osigurati jedinstvenost sudske prakse kako bi se otklonile nedosljednosti i tako očuvalo povjerenje javnosti u pravosuđe. Pitanje je hoće li ova namjera doista u svojoj praksi do kraja ostvariti nastojanja za ujednačenom i jedinstvenom primjenom prava u situaciji kada, u odnosu na redovne pravne lijekove izjavljene protiv odluka općinskih sudova donesenih u kaznenim postupcima, i dalje odlučuju županijski sudovi, kao neposredno viši sudovi koji također imaju važnu ulogu u osiguranju jedinstvene primjene zakona. Naravno, protekom vremena i praćenjem sudske prakse biti će moguće odgovoriti na ovo pitanje.

Skraćivanje trajanja sudskih postupaka, smanjivanje broja neriješenih predmeta te jačanje učinkovitosti i ujednačenje sudske prakse kao cilj ove reorganizacije uz ravnomjerniju opterećenost sudaca brojem predmeta u radu, govoreći iz položaja suca, ali i postavljajući se u položaj stranke koja inicira sudski postupak ili u odnosu na koju se sudski postupak vodi, imaju pozitivni predznak i jedan su od putova ka daljnjem razvoju pravnog sustava. Također, optimističkom oku otvaraju pogled na mogućnost oslobađanja vremena i energije za nadogradnju unapređenja suca kao profesionalca i osobe koja je svakodnevno u svom poslu suočena sa četiri osnovna postulata svoga djelovanja: neovisnost, nepristranost, stručnost i učinkovitost.

²⁸ Čl. 22 ZS-a (bilj. 3).

Summary

New organization of courts in the Republic of Croatia

The paper considers some of the recent amendments to some of the basic judicial acts which are bringing significant changes into the Croatian legal system. Misdemeanour courts have been merged with the municipal courts; The High Criminal Court – new specialised court has been established and the regional court network has been partially reorganized.

The goal of these changes is to increase efficiency of judicial system, to speed the court proceedings and, consequently, to achieve consistent and established case law respect to the uniform application of the law. Time and practice will show whether this will be completely accomplished.