



**VLADA REPUBLIKE HRVATSKE**

KLASA: 022-03/22-12/41  
URBROJ: 50301-21/32-23-17

Zagreb, 8. veljače 2023.



Hs\*\*NP\*021-03/22-09/36\*50-23-04\*\*Hs

REPUBLIKA HRVATSKA  
65 - HRVATSKI SABOR  
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno: 08-02-2023		
Klasifikacijski oznaka	Org. jed.	
021-03/21-09/36	65	
Godišnji broj	Sl.	Vi.
50-23-04	-	-

**PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA**

**PREDMET:** Izvješće Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2021. godini – mišljenje Vlade

**Veza:** Pismo Hrvatskoga sabora, KLASA: 021-03/22-09/36, URBROJ: 65-22-03, od 2. svibnja 2022.

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora („Narodne novine“, br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 123/20.), Vlada Republike Hrvatske o Izvješću Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2021. godini, daje sljedeće:

**MIŠLJENJE**

Sukladno članku 72. Zakona o državnom odvjetništvu („Narodne novine“, br. 67/18. i 21/22. - u daljnjem tekstu: ZDO) Glavni državni odvjetnik Republike Hrvatske dužan je Hrvatskome saboru podnijeti izvješće o radu na kaznenim i prekršajnim predmetima, predmetima u vezi sa zaštitom imovinskih interesa Republike Hrvatske, Ustava Republike Hrvatske i zakona, o organizaciji, materijalnim i financijskim uvjetima za rad državnog odvjetništva te stanju i opterećenosti ljudskih potencijala državnog odvjetništva.

Izvješće Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2021. (u daljnjem tekstu: Izvješće) sadrži prikaz pokazatelja učinkovitosti i kvalitete rada državnog odvjetništva za kazneni odjel i građansko-upravni odjel na razini cijelog sustava te posebno na razini Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, županijskih državnih odvjetništava, općinskih državnih odvjetništava i posebnih državnih odvjetništava, po svakom pojedinom državnom odvjetništvu te po posebnim tematskim područjima.

Radi usklađenja sa ZDO-om ministar pravosuđa donio je u prosincu 2019. Poslovník državnog odvjetništva („Narodne novine“, broj 128/19. – u daljnjem tekstu: Poslovník), a koji je 1. siječnja 2020. stupio na snagu. Novim Poslovníkom uvedene su formalno nove vrste predmeta kako bi se mogli primijeniti indikatori učinkovitosti i kvalitete koje primjenjuje Komisija Vijeća Europe za ocjenu učinkovitosti pravosuđa kroz prikaz stope ažurnosti (Clearance rate - CR) i vremena potrebnog za rješavanje svih neriješenih predmeta (Disposition time - DT) u državnom odvjetništvu, i to zbirno kao i na svim razinama.

Stupanjem na snagu novog Poslovníka 1. siječnja 2020. u sva državna odvjetništva, uključujući i Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (u daljnjem tekstu: USKOK), uvedena je obveza korištenja jedinstvenog informacijskog sustava za upravljanje i rad na državnoodvjetničkim predmetima CTS (case tracking system - CTS) te je ukinuta obveza vođenja pisanih upisnika i ručno vođenih evidencija.

Podatci o kretanju predmeta USKOK-a za razdoblje od 2017. do 2019. temeljili su se isključivo na ručno vođenim evidencijama u pisanim upisnicima. USKOK je tek u travnju 2020. uključen u informatički sustav CTS, što je zajedno s činjenicom novog statističkog praćenja rada i primjenom novog Poslovníka kojim su uvedene nove vrste predmeta znatno otežalo komparaciju podataka kroz petogodišnje razdoblje.

Izvješće obuhvaća i prikaz stanja ljudskih potencijala i materijalno-financijskih uvjeta za rad, pri čemu se daju i prijedlozi u svrhu daljnjeg unaprjeđenja rada na pojedinim područjima djelovanja državnih odvjetništava.

U Republici Hrvatskoj su na dan 31. prosinca 2021. bila ustanovljena 42 državna odvjetništva, i to 25 općinskih, 15 županijskih, USKOK te Državno odvjetništvo Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: DORH). Na kraju 2021. u svim državnim odvjetništvima bile su zaposlene ukupno 1.854 osobe (što je 30 zaposlenika ili 1,61 % više nego 2020.), od čega 634 državnih odvjetnika i njihovih zamjenika, što je za 4 državnoodvjetnička dužnosnika manje nego u 2020.

U Izvješću su prikazani zbirni podatci o radu državnih odvjetništava u razdoblju od 2017. do 2021., i to podatci o kretanju svih kaznenih, građanskih i upravnih predmeta u državnim odvjetništvima.

Iz navedenih zbirnih podataka o radu državnih odvjetništava u 2021. razvidno je da je priljev novih predmeta 227.008, što je za 6,5 % više u odnosu na 2020. kada je bilo zaprimljeno 213.252 predmeta. U 2021. riješeno je 227.750 predmeta, a što je za 6,5 % više riješenih predmeta u odnosu na 2020. Na kraju 2021. ostala su neriješena 41.004 predmeta, čime se broj neriješenih predmeta kontinuirano smanjuje uzevši u obzir da je na kraju 2020. ostalo neriješeno 41.065 predmeta.

Indikatori uspješnosti koje primjenjuje Komisija Vijeća Europe za ocjenu učinkovitosti pravosuđa, a koji su ključni pokazatelji uspješnosti rada državnih odvjetništava, pokazuju da se u razdoblju od 2017. do 2021. stopa ažurnosti (CR) povećava s 99 % u 2017. na 100 % u 2021., dok se vrijeme rješavanja predmeta (DT) skraćuje, i to sa 141 dana u 2017. na 65 dana u 2021. Navedeno rezultira i povećanjem riješenih predmeta po rješavatelju s 258 u 2017. na 326 u 2021., a posljedično i smanjivanju broja neriješenih predmeta po rješavatelju, i to sa 100 u 2017. na 58 u 2021.

Prateći pregled pokazatelja uspješnosti rada po razinama državnih odvjetništava uočava se da su državna odvjetništva na svim razinama, usprkos izvanrednim okolnostima i uvjetima u kojima se radilo zbog pandemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom CoV-2, potresima u Zagrebu te na području Sisačko-moslavačke i okolnih županija, zadržala učinkovitost. Prosječna stopa ažurnosti je 100 %, s time da se vrijeme rješavanja skraćuje.

Postupak i način rada na kaznenim predmetima bitno se razlikuje od postupanja i načina rada na građanskim i upravnim predmetima zbog čega su na svim razinama ustanovljeni kazneni i građansko-upravni odjeli.

Pregled kretanja predmeta po vrsti predmeta u referentnom razdoblju pokazuje da je u kaznenim odjelima državnih odvjetništava zaprimljeno 135.389 predmeta u 2021. naspram 118.450 predmeta koliko ih je zaprimljeno u 2017. U građansko-upravnim odjelima državnih odvjetništava zaprimljeno je 91.619 predmeta u 2021., dok je u 2017. zaprimljen 74.171 predmet.

Značajno je porastao broj novih predmeta u građansko-upravnim odjelima. Građansko-upravni odjeli su u 2021. zaprimili čak 15.638 predmeta ili 20,6 % predmeta više nego tijekom 2020.

Opći pregled kretanja predmeta općinskih državnih odvjetništava pokazuje da je na općinskoj razini broj primljenih predmeta u 2020. iznosio 172.348, a u 2021. 182.350. Broj riješenih predmeta je u 2020. iznosio 172.904, a u 2021. taj je broj 182.943. Broj riješenih predmeta po rješavatelju iznosi 391,6 predmeta. Ujedno se skratilo i vrijeme potrebno za rješavanje predmeta, a broj neriješenih predmeta pao je po rješavatelju s 84,7 predmeta u 2020. na 74,4 predmeta u 2021.

Opći pregled kretanja predmeta županijskih državnih odvjetništava pokazuje da je na županijskoj razini broj primljenih predmeta 34.806, a što je više predmeta nego 2020. kada ih je zaprimljeno 31.995. Županijska državna odvjetništva kontinuirano u proteklih pet godina zaprimaju sve veći broj predmeta, a najviše predmeta u proteklom petogodišnjem razdoblju primljeno je upravo 2021. kada je zaprimljeno 2.811 predmeta više nego prethodne godine. Broj riješenih predmeta se također kontinuirano povećava, tako da su županijska državna odvjetništva u izvještajnom razdoblju riješila 3.167 predmeta više nego tijekom 2020., te je smanjen i broj neriješenih predmeta.

Opći pregled kretanja predmeta USKOK-a pokazuje da je u 2021. zaprimljeno 3.454 predmeta, dok je u 2020. bilo zaprimljeno njih 3.338. Kako je USKOK tek 2020. počeo koristiti i raditi u informatičkom sustavu CTS kada je stupanjem na snagu novog Poslovnika uveden novi način praćenja rada na predmetima, nije moguće dati precizan petogodišnji komparativni prikaz. Međutim, za sagledavanje stvarne opterećenosti zamjenika ravnatelja USKOK-a, treba uzeti u obzir podatak o 4.611 predmeta u kojima se postupak vodi pred sudom, što je više od jednogodišnjeg priljeva novih predmeta Ureda. Zastupanje optužbe pred sudom u ovim predmetima iziskuje veliki angažman i vrijeme. Usprkos navedenom stopa ažurnosti ostaje na visokih 96 %.

Opći pregled kretanja predmeta DORH-a pokazuje kontinuiran povećan priljev novih predmeta. Broj primljenih predmeta s 5.571 u 2020. povećao se na 6.398 predmeta u 2021., a također se povećao broj riješenih predmeta s 5.584 na 6.574, te se smanjio broj neriješenih predmeta s 1.293 u 2020. na 1.061 u 2021. Broj riješenih predmeta po rješavatelju povećan je sa 166,7 na 221,3 predmeta, a broj neriješenih predmeta pao je s 38,6 u 2020. na 35,7 u 2021.

### **Rad u kaznenim predmetima**

Prema podacima iz izvješća za 2021. državna odvjetništva zaprimila su 41.100 kaznenih prijava protiv poznatih počinitelja (sve fizičke i pravne osobe), što su 1.174 prijavljene osobe više nego 2020., kada je prijavljeno 39.926 osoba, i predstavlja porast od 2,94 %.

Najveći broj kaznenih prijava odnosi se na poznate fizičke osobe, njih 39.817, što uključuje kaznene prijave protiv odraslih osoba, mladih punoljetnika i maloljetnika, a što je 3,2 % više u odnosu na prethodnu. Po dobnim skupinama najzastupljenije su kaznene prijave protiv odraslih osoba odnosno 35.666 prijava (86,8 %), protiv mlađih punoljetnika 2.294 prijave (5,6 %), maloljetnih osoba s 1.857 prijava (4,5 %) te pravne osobe s 1.283 prijave (3,1 %).

U 2021. prijavljene su 1.283 pravne osobe što je za 62 prijavljene pravne osobe manje nego u 2020., i predstavlja pad od 4,6 %.

U izvještajnom razdoblju USKOK, županijska državna odvjetništva i općinska državna odvjetništva (bez kaznenih prijava protiv maloljetnih osoba) zaprimili su ukupno 39.243 kaznene prijave, a kada se navedenom dodaju neriješene prijave iz 2020., u radu su imali ukupno 50.775 prijava.

Od ukupnog broja kaznenih prijava u radu riješene su 37.972 prijave ili 74,8 %, čime je došlo do blagog pada broja riješenih prijava u odnosu na prethodnu izvještajnu godinu pri čemu je zadržana visoka razina ažurnosti u radu državnih odvjetništava. Na kraju izvještajnog razdoblja ostale su neriješene 12.803 (25,2 %) prijave u kojima je u najvećem broju slučajeva u tijeku provođenje izvida koje je državni odvjetnik naložio drugim tijelima. Od ukupnog broja riješenih prijava, (37.972 prijave bez kaznenih prijava protiv maloljetnih osoba), njih 26.054 riješeno je donošenjem meritorne državnoodvjetničke odluke (rješenje o odbačaju, optužnica te rješenje o provođenju istrage), broj je otvorenih istraživanja 8.768, dok je 1.725 prijava riješeno ustupom predmeta drugom državnom odvjetništvu, a 1.425 prijava riješeno je na drugi način (spajanjem predmeta i sl.)

Po zastupljenosti u strukturi meritornih odluka povodom kaznenih prijava protiv poznatih osoba (bez maloljetnih osoba) najzastupljenija su rješenja o odbačaju kaznenih prijava, i to 13.391 odbačaj kaznenih prijava, zatim 8.562 optužnice (4.773 neposredne optužnice i 3.789 optužnica s kaznenim nalogom) te 4.101 rješenje o provođenju istrage. Kada se navedenom broju rješenja o odbačaju kaznenih prijava donesenih povodom kaznene prijave pribroje rješenja o odbačaju kaznenih prijava donesenih nakon dovršenog istraživanja (1.932) može se zaključiti da je tijekom 2021. doneseno sveukupno 15.323 rješenja o odbačaju. Također, kada se broju optužnica podignutih povodom kaznene prijave, (8.562) dakle bez provođenja istraživanja, pribroje optužnice podignute nakon dovršenog istraživanja (6.420) proizlazi da je tijekom 2021. podignuto ukupno 14.982 optužnice.

U odnosu na duljinu trajanja istrage ističe se da je tijekom 2021. njih 2.896 (76,3 %) dovršeno u roku od 6 mjeseci, do 12 mjeseci trajalo je vođenje 504 istrage (13,3 %), 213 istraga do 18 mjeseci (5,6 %) te 182 istrage u trajanju duljem od 18 mjeseci (4,8 %), što ukazuje na ažurno postupanje državnih odvjetništava. U odnosu na strukturu odluka po dovršenoj istrazi u 2021. podignute su 3.744 optužnice, što je za 398 optužnica ili 11,9 % više nego u 2020. kada je podignuto 3.346 optužnica. Broj podignutih optužnica participira u svim odlukama po dovršenoj istrazi s 84,2 % što ukazuje na osnovanost odluke državnog odvjetnika o provođenju istrage.

Državna odvjetništva u 2021. podigla su optužnice protiv 18.691 osobe (sve fizičke i pravne osobe bez maloljetnika), što je 527 optuženih osoba više ili 2,82 % osoba više nego u 2020.

Tijekom 2021. optužna vijeća nadležnih sudova donijela su odluke o ukupno 12.382 optužene osobe. Kvaliteta podignutih optužnica zadržana je na visokoj razini budući da je potvrđeno 12.066 (97,45 %) optužnica, dok je 268 ili 2,16 % vraćeno državnim odvjetništvima radi boljeg razjašnjenja stvari. Postupak je obustavljen po optužnom vijeću protiv ukupno 48 osoba (0,39 %)

Tijekom izvještajne godine na temelju optužnica državnih odvjetništava sudovi su donijeli ukupno 18.924 odluke. Razmatrajući strukturu donesenih sudskih odluka uočava se da su u odnosu na 16.236 osoba donesene osuđujuće presude, odnosno 85,80 % osuđujućih presuda u odnosu na ukupan broj sudskih odluka, čime je i u ovom izvještajnom razdoblju zadržana visoka razina uspješnosti. Donesene su oslobađajuće presude u odnosu na 1.386 osoba (7,32 %), a u odnosu na 538 osoba donesena je odbijajuća presuda (2,85 %), dok je nakon potvrđivanja optužnice postupak obustavljen u odnosu na 561 osobu ili 2,96 %.

U 2021. u odnosu na 16.236 osoba donesene su osuđujuće presude, što je za 930 osoba ili 5,72 % više u odnosu na prethodno razdoblje.

Od izrečenih kaznenih sankcija na kazne zatvora osuđeno je ukupno 4.154 osobe ili 25,59 %, od čega je ova kazna u odnosu na 785 osoba ili 18,90 % zamijenjena radom za opće dobro, što predstavlja porast u odnosu na prethodno razdoblje od 13,25 %, na što državno odvjetništvo nastoji utjecati pojačanom aktivnošću ulaganja žalbi zbog odluke o kazni.

S tim u vezi skreće se pozornost na počinitelje kaznenih djela koji kontinuirano krše propise (tzv. recidivisti) posebice propise o sigurnosti prometa, a kojima se ponekad izriču preblage kazne, na što je upozorio i Europski sud za ljudska prava.

Nadalje, 13 osoba osuđeno je na kaznu dugotrajnog zatvora. Na uvjetnu osudu u izvještajnom razdoblju osuđeno je 11.631 osoba (71,63 %), a novčana kazna izrečena je u odnosu na 399 osoba (2,45 %).

U 2021. oduzeta je imovinska korist od 866 osoba, i to u ukupnom iznosu od 123.844.082,40 kuna. U 51 predmetu tijekom 2021. izrečene su mjere osiguranja oduzimanja imovinske koristi te je na taj način ukupno zamrznuto 70.971.127,42 kune, što je veći iznos nego u 2020.

Iako su u Izvješću izneseni brojučani podatci o strukturi kriminaliteta koji obuhvaćaju kaznena djela povrede djetetovih prava i teških kaznenih djela spolnog zlostavljanja i iskorištavanja djece, Vlada Republike Hrvatske smatra da je bilo potrebno dati analizu područja kazneno-pravne zaštite djece, odnosno izvještavati o efikasnosti u postupanju državnih odvjetništava u vezi počinjenja kaznenih djela na štetu djece, kao najranjivije skupine žrtava kaznenih djela.

### **Prikaz rada i odluka Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK)**

U izvještajnom razdoblju zaprimljeno je kaznenih prijava protiv 1.912 osoba od čega 1.884 protiv fizičkih osoba te 28 protiv pravnih osoba, što predstavlja porast od 11,22 % u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje. U strukturi podnesenih kaznenih prijava, najveći broj prijava odnosi se na kazneno djelo zlouporabe položaja i ovlasti te je samo zbog navedenog kaznenog djela podneseno 1.170 kaznenih prijava, što predstavlja 61,19 % od ukupnog broja zaprimljenih prijava. U pretežitom dijelu radi se o kaznenim prijavama podnesenim od strane građana.

Od ukupnog broja odluka donesenih tijekom 2021., rješenje o odbačaju kaznene prijave doneseno je u odnosu na 1.473 prijave ili 76,99 %, što predstavlja kontinuitet u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje u kojem je rješenje o odbačaju kaznene prijave participiralo s 80,27 % u ukupnom broju donesenih odluka povodom kaznene prijave.

Podignuta je jedna neposredna optužnica, što značajnije ne odstupa od ranijih izvještajnih godina, a u suglasju je s prirodom i strukturom kaznenih djela koja su u nadležnosti USKOK-a.

U odnosu na ukupan broj donesenih odluka tijekom 2021., sedam prijava je ustupljeno u rad drugom državnom odvjetništvu, dok je u odnosu na 404 osobe doneseno rješenje o provođenju istrage. Obzirom da su u prethodnom izvještajnom razdoblju bile otvorene istrage protiv 334 osobe, navedeno predstavlja povećanje od 20,95 %.

Iz prošlog izvještajnog razdoblja u radu je ostala svega jedna neriješena prijava koja je bila riješena već u siječnju 2021., dok na kraju ovog izvještajnog razdoblja u radu nije ostala ni jedna neriješena prijava što ukazuje na visok stupanj ažurnosti u radu USKOK-a.

Po dovršenoj istrazi donesene su odluke u odnosu na 339 osoba, od čega je u odnosu na 311 osoba podignuta optužnica (91,74 %), dok je u odnosu na 10 osoba doneseno rješenje o obustavi istrage (2,94 %).

U ovom izvještajnom razdoblju optuženo je 312 osoba, što je 4,29 % manje u odnosu na prošlo izvještajno razdoblje u kojem je optuženo 326 osoba.

Optužno je vijeće u 2021. odlučivalo o 390 optužnica, što je za 178,57 % više u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje u kojem je odlučivalo o 140 optužnica.

Od ukupnog broja optužnica o kojima je odlučivalo optužno vijeće potvrđene su 364 optužnice, što predstavlja 93,33 %, a što je na razini prošlogodišnjeg izvještajnog razdoblja. U izvještajnom razdoblju bile su tri obustave postupka po optužnom vijeću, dok povučenih optužnica nije bilo. Optužno vijeće vratilo je na dopunu 23 optužnice što je 5,90 % svih optužnica o kojima je odlučivalo.

U 2021. donesene su 352 odluke suda, od čega 288 osuđujućih presuda i 47 odluka o obustavi nakon potvrđivanja optužnice. Osuđujućih presuda je 288 ili 81,8 % od ukupnog broja donesenih presuda, oslobađajućih je 11 ili 3,12 % te 6 odbijajućih, iz čega se da zaključiti da je broj osuđujućih presuda kontinuirano visok. Od ukupno 352 presude njih 221 ili 62,78 % doneseno je na temelju sporazuma stranaka.

### **Rad u građanskim i upravnim predmetima**

Prema podacima iz izvješća u 2021. županijska i općinska državna odvjetništva zaprimila su 92.229 predmeta, odnosno 15.620 predmeta ili 20,38 % više nego u 2020. kada je primljeno 76.609 predmeta. Od ukupnog se broja tih predmeta, 66,80 % odnosi na sudske, 4,12 % na upravne, a 29,07 % na državnoodvjetničke predmete. Broj sudskih predmeta u odnosu na 2020. povećan je za 7.272 predmeta odnosno 13,40 %. Broj upravnih predmeta bilježi rast u odnosu na 2020., za 292 predmeta, odnosno 8,3 %.

Iz prikazanih podataka o strukturi i kretanju predmeta u odnosu na vrstu zastupanja, proizlazi da se u 98,70 % sudskih i upravnih predmeta obavlja zastupanje na temelju zakona, dok se zastupanje po punomoći odnosi samo na 1,30 % predmeta. Najveći broj zastupanja na temelju punomoći odnosio se na upravne sporove u kojima su tuženici ministarstva i druga javnopravna tijela.

Ukupan broj sudskih predmeta u 2021. veći je za 7.272 predmeta u odnosu na prethodnu godinu. Broj parničnih predmeta neznatno se u odnosu na 2020. smanjio, i to za 172 parnice odnosno 2,07 %.

Broj ovršnih predmeta porastao je za 3.195 predmeta, odnosno 17,60 %, u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje, stečajni i predstečajni predmeti bilježe rast od 45 % (1.681 predmet), dok spisi stečaja potrošača u izvještajnom razdoblju evidentiraju pad od 56 % (1.357 predmeta manje nego u 2020.), upravni sporovi bilježe povećanje za 1.107 predmeta, odnosno porast broja predmeta od gotovo tristo posto (288,88 %).

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju potrošača („Narodne novine“, broj 67/18.) Vlada Republike Hrvatske je uvela mjere za otpis dugova do 20.000,00 kuna svim građanima koji su neprekidno u blokadi tri i više godina kroz provedbu jednostavnog postupka stečaja potrošača. Za razliku od prethodnog izvještajnog razdoblja kada je došlo do povećanja broja postupaka jednostavnog stečaja potrošača, te su dužnici oslobođeni tražbina u odnosu na potraživanja Republike Hrvatske za 11.476.000,00 kuna, u ovom izvještajnom razdoblju smanjen je rad na ovim predmetima jer su ti postupci po navedenom Zakonu, a nakon prethodno provedenog postupka pred Financijskom agencijom, došli u stadij postupka pred sudom te je većina predmeta riješena na sudovima tijekom 2020., dok daljnjeg masovnog priljeva takve vrste nije bilo.

Ostali sudski predmeti (izvanparnični, zemljišnoknjižni te adhezijski i parnični postupci pred drugostupanjskim sudom) u odnosu na 2020. porasli su za 13,6 % odnosno

zaprimito je 2.818 predmeta više. Gledajući pojedinačno vrstu predmeta uočava se porast broja zemljišnoknjižnih predmeta, i to onih koji se odnose na uknjižbu javnih i općih dobara, povezivanje zemljišnih knjiga i knjige položenih ugovora kao i postupke obnove i osnivanja zemljišnih knjiga te pojedinačne ispravne postupke.

U odnosu na izvansudsko rješavanje sporova važno mjesto zauzima mirno rješavanje spora temeljem članka 186.a Zakona o parničnom postupku („Narodne novine“, br. 53/91., 91/92., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 84/08., 96/08. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 123/08. - ispravak, 57/11., 148/11 - pročišćeni tekst, 25/13., 89/14. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 70/19.). Od 2017. do 2021. primljena su ukupno 48.014 predmeta za mirno rješenje spora vrijednosti 45.164.655.000,00 kuna u kojima su sklopljene 8.402 nagodbe ukupne vrijednosti 561.177.000,00 kuna. Sklapanjem izvansudskih nagodbi smanjuju se izravni troškovi (kamate, troškovi odvjetnika i dr.) te neizravni troškovi (rad sudova i samih državnih odvjetništava).

U izvještajnom razdoblju zaprimljeno je 7.762 predmeta više nego u 2020., što predstavlja povećanje predmeta za 90 %. Razlog povećanja su prvenstveno istovrsni zahtjevi za mirno rješenje spora podneseni od strane državnih službenika kojima se potražuje isplata naknade s osnova razlike obračuna plaće po osnovici u iznosu od 5.108,84 kune koju su službenici primili i plaće po osnovici u iznosu od 5.415,37 kuna koju su prema navodima iz zahtjeva trebali primiti za razdoblje 2016. (tzv. ugovoreno povećanje osnovice za 6 %).

Državna odvjetništva su ocijenila da su neosnovani zahtjevi za mirno rješenje spora, a što je potvrdio i Vrhovni sud Republike Hrvatske Rješenjem broj Gop-1/2021-4, od 3. studenoga 2021. u ogleđnom postupku radi rješavanja pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava. Od ukupnog broja zahtjeva za mirno rješenje spora 12 % se odnosi na zahtjeve Republike Hrvatske, dok se 88 % odnosi na zahtjeve drugih osoba.

Broj zahtjeva za mirno rješenje spora koje podnosi Republika Hrvatska u razdoblju od 2017. do 2021. u blagom je padu, te je u prosjeku 27 % zahtjeva Republike Hrvatske riješeno sklapanjem nagodbe. U 2021. od 1.627 zahtjeva Republike Hrvatske sklapanjem nagodbe riješeno je njih 554, odnosno visokih 34 %, što se u danim okolnostima rada državnih odvjetništava može smatrati optimalnim. Broj zahtjeva za mirnim rješenjem spora podnesenih od strane drugih fizičkih i pravnih osoba u izvještajnom je razdoblju u 5 % slučajeva riješen nagodbom, upravo iz gore navedenih razloga, odnosno neosnovanosti samih zahtjeva.

Povećanju broja zaključenih nagodbi značajno bi pridonijelo kada bi se osigurala dodatna sredstava za provođenje vještačenja radi utvrđivanja visine obveze, kao i ujednačavanje sudske prakse.

Iz podataka o odlukama i postupanju državnog odvjetništva u parnicama navodimo da je u 2021. primljeno 2,07 % manje novih predmeta, dok je doneseno ukupno 8.448 državnoodvjetničkih odluka, zastupano je na 11.349 rasprava, izjavljeno je 2.028 žalbi na odluke prvostupajnskih sudova i 565 revizija protiv pravomoćnih odluka. Pred prvostupajnskim sudovima odluka nije donesena u 11.880 parničnih predmeta, a kad tome pridodamo novih 8.115 predmeta razvidno je da nadležna općinska i županijska državna odvjetništva postupaju pred prvostupajnskim sudovima u 19.995 predmeta.



U strukturi predmeta analizirano prema državnom tijelu iz čijeg djelokruga proizlazi, najveći je broj predmeta vezan uz nadležnost Ministarstva unutarnjih poslova, 27 % (najviše radnopravni sporovi), slijedi Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine s 18,2 % (najviše stvarnopravni zahtjevi), Ministarstvo pravosuđa i uprave zastupljeno je u ukupnom broju predmeta s 9 %, a u odnosu na predmete naknade štete s 13 %. Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja najčešće je tuženo tijelo u predmetima naknade štete s 52,6 %.

Analiza podataka o dobivenim odnosno izgubljenim parnicama prema vrijednosti predmeta spora pokazuje da je Republika Hrvatska uspjela u visokih 89 %, što iznosi 4.189.179.000,00 kuna, dok nije uspjela u svega 11 %.

Što se tiče upravnih sporova u 2021. zaprimljen je ukupno 1.491 predmet, što predstavlja povećanje od 288,28 % u odnosu na 2020., kada ih je primljeno 384. Od ukupnog broja ovih predmeta državno odvjetništvo zastupa po zakonu u 314 predmeta (21,06 %), a po punomoći zastupa u 1.175 predmeta. U odnosu na 2020. povećan je broj zastupanja po punomoći u ovim predmetima, i to za 552,78 %. Razlog tome je 1.060 predmeta u kojima je Ministarstvo hrvatskih branitelja dalo generalnu punomoć Županijskom državnom odvjetništvu u Splitu u predmetima u kojima su tužitelji pripadnici postrojbi Hrvatskog vijeća obrane u odnosu na koje su oglašena ništavim rješenja o stjecanju statusa ratnog vojnog invalida iz Domovinskog rata.

Od 884 odluke suda u 776 predmeta spor je dobiven, a radi se o sporovima pred Upravnim sudom u Splitu u kojima je odbijen tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Ministarstva hrvatskih branitelja, i to nakon što je u oglednom sporu odbijen tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Ministarstva hrvatskih branitelja.

Državna odvjetništva postupaju i u adhezijskim postupcima (podnošenje imovinskopravnog zahtjeva u kaznenom postupku), kao i u izvanparničnim i zemljišnoknjižnim predmetima te predmetima davanja pravnih mišljenja koja državna odvjetništva daju po općim i posebnim propisima.

Broj novih predmeta u kojima se vode adhezijski postupci u povećanju su za 61 % u odnosu na raniju godinu. U 2021. sudovi su Republici Hrvatskoj dosudili 35 imovinskopravnih zahtjeva u ukupnoj vrijednosti 24.363.000,00 kuna, dok je 26 zahtjeva upućeno u parnicu.

Od ostalih predmeta u izvještajnoj godini primljena su 1.430 izvanparnična predmeta, a riješen 1.541 predmet te je primljeno 21.777 zemljišnoknjižnih predmeta, a riješeno 22.137 zemljišnoknjižnih predmeta koji se u ovom izvještajnom razdoblju iskazuju kao zasebna kategorija predmeta, a ne kao potkategorija izvanparničnih predmeta. Također, u 2021. dana su 3.643 pravna mišljenja.

U 2021. primljeno je ukupno 33.618 predmeta, (izvanparničnih, zemljišnoknjižnih i pravnih mišljenja te predmeta razno), a riješeno ukupno 34.389 predmeta, zbog čega je ažurnost na visokih 102 %.

## Rad u pojedinim vrstama predmeta

U godišnjem izvješću sadržano je i izvješće o radu po posebnim tematskim područjima i aktualnoj problematici za koje je ocijenjeno da su od osobitog značaja za Republiku Hrvatsku.

Od toga se izdvaja rad na progonu počinitelja kaznenih djela ratnih zločina. Tijekom 2021. u nadležnim županijskim državnim odvjetništvima zaprimljeno je 35 kaznenih prijava zbog kaznenih djela ratnih zločina pa su s obzirom na kaznene prijave iz ranijeg razdoblja u radu nadležnih županijskih državnih odvjetništava bile ukupno 54 kaznene prijave. 27 prijava riješeno je donošenjem rješenja o provođenju istrage, dok su prijave protiv četiri osobe odbačene, bilo zbog smrti potencijalnih osumnjičenika, bilo zbog nepostojanja osnovane sumnje na počinjenje djela, a šest prijava riješeno je na drugi način bilo ustupom drugom državnom odvjetništvu ili na drugi način.

U odnosu na 17 osoba protiv kojih prijave još nisu meritorno riješene u tijeku je provođenje izvida i dokaznih radnji kako bi se moglo odlučiti o eventualnom pokretanju kaznenog postupka. U ovom izvještajnom razdoblju optuženo je 25 osoba, a nadležni županijski sudovi donijeli su presude u odnosu na 28 osoba pri čemu su 24 osobe osuđene, a četiri oslobođene. Protiv oslobađajućih presuda su nadležna državna odvjetništva podnijela žalbe.

Uspoređujući broj prijavljenih osoba u ovom izvještajnom razdoblju i broj prijavljenih osoba tijekom ranijih godina vidljivo je da je ove godine prijavljen nešto veći broj osoba nego tijekom 2020. kada je bilo prijavljeno 18 osoba. Rezultat je to zajedničkog i koordiniranog rada nadležnih županijskih državnih odvjetništava i policije. Ističemo nekoliko važnijih predmeta u kojima su donesene državnoodvjetničke odluke. Naime, tijekom 2021. podignuta je optužnica protiv šest osoba zbog ratnih zločina počinjenih na području mjesta Lasinje i okolnih mjesta na desnoj obali Kupe, općina Jastrebarsko i Topusko, počinjenih krajem prosinca 1991. godine. Podignuta je i optužnica protiv jedne osobe zbog ubojstva civila u mjestu Đurin Potok, općina Cetingrad, u siječnju 1995. Nadalje, optužnica protiv tri osobe zbog ratnih zločina počinjenih od sredine studenog 1991. do 17. svibnja 1992. u mjestu Dalj te optužnice zbog zlostavljanja i nečovječnog postupanja prema civilima na području Vukovara kao i ratnih zločina protiv ratnih zarobljenika počinjenih na poljoprivrednom dobru Ovčara te kazneni postupci zbog premlaćivanja civila i zlostavljanja civilnog stanovništva u mjestu Petrovci i logoru Velepromet te širem području Vukovara.

Državni odvjetnici uspješno surađuju s tužiteljstvima susjednih zemalja na temelju potpisanih Protokola i Sporazuma o suradnji u progonu počinitelja kaznenih djela ratnih zločina, zločina protiv čovječnosti i genocida te na temelju redovne međunarodne pravne pomoći putem Ministarstva pravosuđa i uprave.

Zbog društvene važnosti zločina iz mržnje i kaznenog djela govora mržnje, državna odvjetništva doprinose učinkovitijoj borbi protiv ovih kaznenih djela i sudjelujući na edukativnim aktivnostima organiziranim na ovu temu.

Također, potrebno je nastaviti s edukacijom državnog odvjetništva, policije i sudova s ciljem još snažnijeg sprječavanja kaznenih djela počinjenih iz mržnje.

Predstavnik Državnog odvjetništva Republike Hrvatske sudjelovao je i u radu radne skupine za izradu nacрта Protokola o postupanju u slučaju zločina iz mržnje. Vlada Republike Hrvatske donijela je Protokol o postupanju u slučaju zločina iz mržnje („Narodne novine“, broj 43/21.), čija je svrha osigurati uvjete za djelotvoran i cjelovit rad nadležnih tijela koja sudjeluju u otkrivanju, postupanju i praćenju rezultata postupaka vođenih zbog zločina iz mržnje poradi unaprjeđenja suzbijanja zločina iz mržnje.

Osim navedenog, u ovom poglavlju izvješća obrađena su i druga područja ocijenjena osobito važnima za Republiku Hrvatsku, primjerice kaznena djela vezana uz zlouporabu droga, kazneno djelo nasilja u obitelji, kaznena djela organiziranog kriminaliteta, koruptivna kaznena djela te zastupanje od strane državnog odvjetništva u imovinskim sporovima pred inozemnim sudovima i tijelima, rad na predmetima davanja pravnih mišljenja itd.

### **Materijalni i financijski uvjeti za rad državnog odvjetništva**

Tijekom 2021. Ministarstvo pravosuđa i uprave nastavilo je s opremanjem državnih odvjetništava računalnom opremom i to ponajprije opremom za snimanja te računalima i prijenosnim računalima.

U prethodnom izvještajnom razdoblju osiguran je odgovarajući prostor za rad USKOK-a, a na temelju Zakona o provedbi Uredbe Vijeća Europe (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda Europskog javnog tužitelja (EPPO) („Narodne novine“, broj 146/20.) u sastavu USKOK-a ustrojen je novi Odjel delegiranih europskih tužitelja koji je započeo sa radom u lipnju 2021.. Ured europskog javnog tužitelja smješten je na lokaciji Ilica 207a, u nekretnini u državnom vlasništvu, koja je obnovljena i opremljena sredstvima Ministarstva pravosuđa i uprave.

Ministarstvo pravosuđa i uprave također poduzima sve potrebne radnje kako bi se osigurao adekvatan prostor za rad Odsjeka USKOK-a u Rijeci i Županijskog državnog odvjetništva u Rijeci.

Osim navedenog potrebno je osigurati adekvatniji prostor i za Općinska državna odvjetništva u Dubrovniku, Bjelovaru, Sisku, Vukovaru, Zadru i Čakovcu te Županijska državna odvjetništva u Dubrovniku i Bjelovaru.

U Izvješću je ukazano na potrebu nabave adekvatnih službenih vozila, kao i osiguranja stimulirajućih uvjeta zapošljavanja državnih službenika i namještenika na svim razinama, gdje zbog izrazito niskih plaća iskusni i za rad u državnim odvjetništvima educirani službenici odlaze iz državnog odvjetništva. Predlaže se povećanje koeficijenata za obračun plaće državnim službenicima i namještenicima u državnom odvjetništvu.

Što se tiče financijskih sredstava, za rad svih državnih odvjetništava odobrena su sredstva u iznosu od 419.259.592,00 kuna, od čega je 65.790.615,00 kuna odobreno za rad Državnog odvjetništva Republike Hrvatske koje 67 % tih sredstva odnosno 44.102.000,00 kuna izdvaja za troškove zastupanja u međunarodnim arbitražama.

## ZAKLJUČAK

U Izvješću su izneseni podaci temeljem kojih se može stvoriti cjelovita slika o radu državnih odvjetništava na svim razinama. Usprkos teškim okolnostima koje je izazvala pandemija bolesti COVID-19 i potresi, što je bitno utjecalo na organizaciju rada i funkcioniranje državnog odvjetništva, ali i oblike suradnje s drugim državnim tijelima, državna odvjetništva zadržala su visok stupanj ažurnosti, kvalitete i uspješnosti u postupanju.

Iako izneseni podaci i pokazatelji općenito ukazuju na povećanje ažurnosti u radu i postupanju državnog odvjetništva, za primijetiti je kako u određenom broju predmeta iz nadležnosti općinskih i županijskih državnih odvjetništava istrage traju dulje od 18 mjeseci te da je u predmetima iz nadležnosti USKOK-a broj istraga koje traju do 12 i do 18 mjeseci povećan u odnosu na prethodnu godinu. Stoga smatramo potrebnim u narednom razdoblju poduzimati dodatne mjere i aktivnosti za daljnje povećanje učinkovitosti u radu i skraćivanje vremena donošenja državnoodvjetničkih odluka u kaznenim predmetima, a posebno u predmetima iz nadležnosti USKOK-a te osigurati najvišu razinu učinkovitosti u postupanju u predmetima ratnih zločina.

Vežano za kaznena djela počinjena iz mržnje i kazneno djelo javnog poticanja na nasilje i mržnju iz članka 325. Kaznenog zakona (tzv. govor mržnje) u Izvješću je navedeno da ova kaznena djela u ukupnom broju prijavljenih osoba tijekom 2021., kao i ranijih godina, participiraju s manje od 0,5 %. Iz navedenog podatka proizlazi da se ne radi o značajnom broju prijava, dok smo s druge strane svjedoci rasta govora mržnje koji je posebno prisutan na društvenim mrežama i internetu, ali i u pojedinim tiskanim i elektroničkim medijima. Na rast govora mržnje dodatno je utjecala i pandemija COVID-19. Iako je u odnosu na prošlu godinu od strane policije zabilježeno blago povećanje broja prijava za kaznena djela počinjena iz mržnje, broj prijava koje se odnose na govor mržnje, odnosno članak 325. Kaznenog zakona ostaje na razini 2020. Doneseno je više rješenja o odbačaju nego što je podignuto optužnica. Uvažavajući objašnjenje koje je u Izvješću dano za broj odbačenih prijava smatramo da je i na ovom području potrebno proaktivnije i učinkovitije djelovanje DORH-a pri otkrivanju i procesuiranju ovih kaznenih djela, a posebno kaznenog djelo javnog poticanja na nasilje i mržnju iz članka 325. Kaznenog zakona.

S obzirom na postojanje velikog interesa javnosti za rad državnog odvjetništva, posebno u predmetima koji se pokreću zbog sumnje na korupciju i organizirani kriminal na visokoj razini, ponavljamo potrebu aktivnijeg komuniciranja rada državnog odvjetništva. Navedena komunikacija je nužna radi razumijevanja nadležnosti i ovlasti državnih tijela i jačanja povjerenja u pravosudne institucije, te se treba provoditi u granicama propisanim zakonodavnim okvirom. Situacije u kojima je došlo do povrede zakonskih odredbi o tajnosti izvida i nejavnosti istraga treba temeljito ispitati.

ZDO-om i Poslovníkom državnog odvjetništva koji je stupio na snagu 1. siječnja 2020. uvedene su značajne promjene, od kojih se ističu nove vrste predmeta ustanovljene kako bi se mogla pratiti učinkovitost i kvaliteta, uvedeni su elektronički upisnici te je napušteno vođenje pisanih upisnika i ručno vođenje evidencija, propisan je način rada i korištenje jedinstvenog informacijskog sustava za upravljanje i rad na državnoodvjetničkim predmetima.

U suradnji s Ministarstvom pravosuđa i uprave uložen je veliki trud kako bi se unaprijedio informacijski sustav državnog odvjetništva. Činjenica da razvoj i dogradnja novog sustava statističkog praćenja rada državnoodvjetničkih dužnosnika, ali i državnog odvjetništva u cjelini nisu dovršeni znatno je utjecala na rad i otežala provođenje nadzora nad radom. U idućem referentnom razdoblju očekuje se finaliziranje razvoja i dogradnje sustava uz potrebnu edukaciju državnoodvjetničkih dužnosnika i službenika.

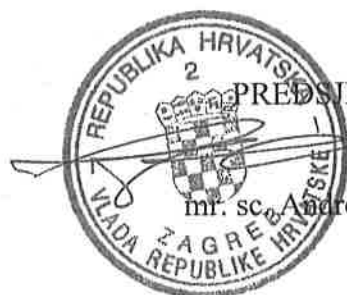
S ciljem zadržavanja postojeće kvalitete rada u državnom odvjetništvu, potrebno je osigurati odgovarajuće materijalno financijske uvjete za rad vodeći računa da broj zamjenika državnih odvjetnika bude usklađen s važećim Okvirnim mjerilima za rad zamjenika državnih odvjetnika.

Kako bi se adekvatno vrednovala složenost poslova radnog mjesta financijskog istražitelja u državnom odvjetništvu, Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 2. lipnja 2021. donijela Uredbu o izmjenama i dopunama Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi („Narodne novine“, broj 13/22.), čime je povećan koeficijent složenosti poslova radnog mjesta financijskog istražitelja u državnom odvjetništvu.

Krajem izvještajnog razdoblja, nakon višegodišnje nemogućnosti popunjavanja radnih mjesta financijskih istražitelja zbog odvrćajućih uvjeta (niskih primanja), a nakon povećanja koeficijenta za to radno mjesto, u USKOK-u su zaposlena tri financijska istražitelja, od kojih jedan radi isključivo za potrebe Ureda europskog javnog tužitelja i raspoređen je u Odjelu delegiranih europskih tužitelja, a dva u Odjelu za istraživanje imovinske koristi stečene kaznenim djelom.

Vlada Republike Hrvatske daje pozitivno mišljenje na Izvješće i predlaže Hrvatskome saboru da prihvati Izvješće.

Za svoje predstavnike, koji će u vezi s iznesenim mišljenjem biti nazočni na sjednicama Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila ministra pravosuđa i uprave dr. sc. Ivana Malenicu i državne tajnike mr. sc. Josipa Salapića, Juru Martinovića i Sanjina Rukavinu.

 **PREDSJEDNIK**  
mr. sc. Andrej Plenković