



# P.Z. br. 402

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Klasa: 022-03/18-12/85  
Urbroj: 50301-25/06-18-6

Zagreb, 23. kolovoza 2018.



Hs\*\*NP\*711-01/18-01/03\*50-18-04\*\*Hs

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

Primljeno: 23-08-2018		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
711-01/18-01/03	65	
Urudžbeni broj:	Prit.	Vrij.
50-18-04	-	-

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Predmet: Prijedlog zakona o sudovima (predlagatelj: Klub zastupnika Mosta nezavisnih lista u Hrvatskome saboru)  
- mišljenje Vlade

Veza: Pismo Hrvatskoga sabora, klase: 711-01/18-01/03, urbroja: 65-18-03, od 10. srpnja 2018. godine

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, br. 81/13, 113/16, 69/17), Vlada Republike Hrvatske o Prijedlogu zakona o sudovima (predlagatelj: Klub zastupnika Mosta nezavisnih lista u Hrvatskome saboru), daje sljedeće

## MIŠLJENJE

Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da ne prihvati Prijedlog zakona o sudovima (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona) koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnio Klub zastupnika Mosta nezavisnih lista u Hrvatskome saboru, aktom od 10. srpnja 2018. godine, iz sljedećih razloga:

Na 8. sjednici održanoj 6. srpnja 2018. godine Hrvatski sabor donio je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (Narodne novine, broj 67/18), predlagateljice Vlade Republike Hrvatske, koji će stupiti na snagu 1. siječnja 2019. godine.

Iako se zbog opsega potrebnih izmjena i dopuna Zakona o sudovima te ukupnog broja izmjena i dopuna Zakona o sudovima iz 2013. godine moglo predložiti donošenje cijelog novog Zakona, zbog potrebe sveobuhvatne pripreme predstojeće reorganizacije mreže prvostupanjskih sudova u Republici Hrvatskoj nužno je bilo osigurati odgovarajuće izmjene Zakona o sudovima u istom vremenskom okviru zajedno s izmjenama drugih propisa koji se odnose na organizaciju pravosuđa.

Glavni ciljevi donesenog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima su omogućavanje spajanja općinskih i prekršajnih sudova, unapređenje sustava upravljanja sudovima te obavljanja poslova sudske i pravosudne uprave, kao i ispunjenje preporuka Izvješća četvrtog evaluacijskog kruga Skupine zemalja protiv korupcije za Republiku Hrvatsku vezanih uz izbor predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske te ograničenje njegovog mandata.

Iz nenormativnog dijela Prijedloga zakona proizlazi djelomična podudarnost istaknutih ciljeva s ciljevima donesenog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, i to u dijelu koji se odnosi na provedbu spajanja općinskih i prekršajnih sudova, uvođenje stručnog usavršavanja predsjednika sudova za obavljanje poslova sudske uprave, ograničenje mandata te razradu postupaka imenovanja i prestanka dužnosti predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, uvođenje treće vrste radnog mjesta sudske savjetnika (višeg savjetnika-specijalista) te propisivanje kamata na sudske pologe namjenskim proračunskim prihodom koji se koristi za potrebe pravosudnih tijela. S obzirom da su navedeni ciljevi ispunjeni donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, unatoč pojedinim manjim razlikama u predloženim rješenjima, bespredmetno je iste ponovno predlagati ovim zakonskim prijedlogom, iz kojeg se razloga očitovanje daje samo u odnosu na prijedloge koji nisu sadržani odnosno koji nisu istovjetni rješenjima u donesenom Zakonu.

Prijedlogom zakona, u člancima 18. - 28. predložena je reorganizacija mreže prvostupanjskih i drugostupanjskih sudova, na način da je predloženo spajanje općinskih i prekršajnih sudova, pri čemu bi prekršajni sudovi prestali postojati kao samostalna vrsta suda te nastavili djelovati u okviru sadašnjih općinskih sudova, kojima se ovim Prijedlogom zakona predlaže izmijeniti naziv u osnovne sudove. Nadalje, Prijedlogom zakona se uvode viši sudovi kao nova vrsta sudova u čijoj bi nadležnosti bilo rješavanje u predmetima koji su trenutno u nadležnosti županijskih sudova u prvom stupnju te rješavanje o žalbama protiv rješenja osnovnih sudova u kaznenim predmetima. U odnosu na drugostupanjsko sudovanje Prijedlogom zakona se predlaže osnivanje žalbenih sudova, i to spajanjem postojećih županijskih i visokih sudova.

S obzirom da je u reformskom smislu trenutno prepoznata isključivo potreba provedbe spajanja općinskih i prekršajnih sudova jer je značajniji pad priliva prekršajnih predmeta nakon izmjena mjerodavnog prekršajnog zakonodavstva pokazao neperspektivnost daljnjeg zadržavanja posebnog ustroja prekršajnih sudova, donesenim Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima proširena je stvarna nadležnost općinskih sudova i na prekršajno sudovanje, a čime će se omogućiti racionalnije korištenje ukupnih, prvenstveno ljudskih potencijala (sudaca i službenika) ove dvije vrste suda. Uvažavajući tradicijske razloge, ali i potencijalne troškove koje bi izazvala promjena naziva pojedinih sudova, te potrebu izmjene brojnih propisa u kojima se navode nazivi sudova, nije se razmatrala mogućnost izmjene naziva općinskih i županijskih sudova, a ne nalazi se niti posebna opravdanost ustanovljavanja viših sudova kao nove vrste sudova budući da županijski sudovi redovno rješavaju prvostupanjske i drugostupanjske predmete koji su im trenutno povjereni u nadležnost. Prijedlog spajanja županijskih i specijaliziranih visokih sudova također se smatra neosnovanim s obzirom na, u našem sustavu, uobičajenu podjelu sudova na redovne i specijalizirane.

U Prijedlogu zakona je dalje u člancima 29. i 70. izvršeno redefiniranje poslova sudske i pravosudne uprave te je posljedično člankom 71. službeničko radno mjesto ravnatelja sudske uprave transformirano u radno mjesto ravnatelja pravosudne uprave. Na opisani je

način iz suda izostavljena jedna osoba koja predsjedniku suda pomaže u obavljanju poslova sudske uprave te je navedeno radno mjesto uvedeno u sustav samog Ministarstva pravosuđa radi obavljanja pojedinih poslova pravosudne uprave. Tako su poslovi upravljanja nekretninama dodijeljenim sudovima na korištenje, provedbe postupaka javne nabave, nadzora nad financijsko-materijalnim poslovanjem suda, izrade i provedbe projekata te suradnje s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u vezi s nabavom opreme te osiguranjem sredstava za rad sudova postali poslovi u isključivoj nadležnosti Ministarstva pravosuđa, a koja se centralizacija ne smatra dobrim rješenjem za osiguranje optimalne ispunjenosti uvjeta za rad sudova. Među poslove pravosudne uprave uvršteni su i poslovi analize upravljačkih izvješća sudova te poslovi podrške žrtvama i svjedocima u sudovima, dok se u odnosu na važeći tekst zakona i rješenje usvojenih izmjena iz Prijedloga zakona izostavlja skrb o stručnom usavršavanju sudaca te službenika i namještenika.

Posebno se napominje i da Prijedlog zakona u sudovima zadržava radno mjesto tajnika suda, dok se iz donesenog Zakona navedeno radno mjesto izostavlja upravo zbog jačanja uloge i ovlasti ravnatelja sudske uprave, u čiju se nadležnost stavljaju i poslovi koje trenutno obavljaju tajnici sudova.

U odnosu na Prijedlogom zakona predložene izmjene u obavljanju pojedinih poslova sudske uprave nepotrebnim se smatra razrada postupka ispitivanja predstavki na rad sudova u članku 10. jer takav postupak proizlazi iz same hijerarhije tijela sudske uprave, propisivanje postupka podnošenja prigovora na godišnji raspored poslova u članku 12. koji je trenutno uređen odredbama Sudskog poslovnika kao podzakonskog akta ovoga Zakona, te razdvajanje izvješća o obavljenim i planiranim poslovima sudske uprave na izvješće o obavljenim poslovima i plan rada za buduće razdoblje u člancima 34. i 35., a koji bi prijedlog predstavljao dodatno administrativno opterećenje predsjednika sudova.

Vezano uz obavljanje poslova sudske uprave ističe se i da je Prijedlogom zakona u članku 32. stavku 3. posebno propisana dužnost predsjednika suda da brine o učinkovitosti rada suda, a posebno o radu na predmetima u kojima postupak traje dulje od dvije godine. Nejasno je iz kojeg se razloga predlagatelj odlučio za navedeni dvogodišnji rok, s obzirom na, u praksi, prihvaćeno stajalište da se rješavanje sudskog predmeta u razdoblju do tri godine smatra rješavanjem u razumnom roku.

Prijedlogom zakona je iz Zakona o sudovima predloženo izdvojiti odredbe koje se odnose na stalne sudske vještace, stalne sudske procjenitelje i stalne sudske tumače te djelatnost službenika pravosudne policije odnosno osiguranje osoba, imovine i objekata sudova. Unatoč prepoznatoj posebnosti ove materije, utvrđenom problemu različite sudske prakse i predlagateljevoj namjeri povjeravanja obavljanja svih stručnih poslova vezanih uz stalne sudske vještace, stalne sudske procjenitelje i stalne sudske tumače u nadležnost Ministarstva pravosuđa sukladno članku 70. Prijedloga zakona, nisu jasne namjere predlagatelja u vezi s normativnim uređenjem ovog područja, iz kojeg se razloga Vlada Republike Hrvatske na navedene prijedloge nije u mogućnosti posebno očitovati.

Odredbe važećeg Zakona o sudovima o imunitetu sudaca u članku 8. stavku 3. predlažu se djelomično izmijeniti u odnosu na važeće zakonsko rješenje, ali predlagatelj nije dao posebno obrazloženje zbog čega smatra da zatečenost suca u počinjenju najtežih kaznenih djela te potreba žurnog postupanja ne opravdavaju mogućnost pritvaranja suca ili određivanja istražnog zatvora bez odobrenja Državnog sudbenog vijeća.

Ovlast delegacije predmeta drugom stvarno i mjesno nadležnom sudu zbog nemogućnosti postupanja suda koji je po zakonu stvarno i mjesno nadležan u razumnom roku, zbog uravnoteženja radne opterećenosti ili drugih promjena u nadležnosti sudova predlagatelj u članku 15. umjesto zajedničkom neposredno višem sudu predlaže povjeriti Vrhovnom sudu Republike Hrvatske. Bez posebnog obrazloženja ovog prijedloga, može se razumjeti namjera povjeravanja ove ovlasti najvišem sudu u Republici Hrvatskoj, ali se iz razloga svrsishodnosti smatra opravdanim zadržati postojeće zakonsko rješenje. Naime, visoki specijalizirani sudovi bolje su upoznati s problemima trgovačkog odnosno upravnog sudovanja općenito pa s raspoloživim informacijama mogu lakše odlučivati o potrebi delegacije unutar svojih sustava, a ujedno se na navedeni način rasterećuje Vrhovni sud Republike Hrvatske koji će, kao i do sada, ostati nadležan za donošenje odluka o delegaciji nadležnosti u odnosu na županijske sudove međusobno te županijske i visoke sudove.

Propisivanje mogućnosti audio-vizualnog snimanja sudskih rasprava u članku 8. stavku 2. ovoga Zakona također se smatra nepotrebnim, s obzirom da navedena materija spada u područje primjene postupovnih propisa, a ne Zakona o sudovima kao organizacijskog propisa.

Prijedlog sadržan u članku 36. Prijedloga zakona o davanju ovlasti sucima ovlaštenim za obavljanje poslova sudske uprave u slučajevima u kojima predsjednik suda prestane obnašati svoju dužnost istovjetan je važećem zakonskom rješenju, a u donesenom Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima ova je ovlast povjerena samoj sudbenoj vlasti odnosno predsjedniku neposredno višeg suda zbog daljnjeg jačanja njezine samostalnosti i neovisnosti u odnosu na izvršnu vlast te uvažavajući da ministar pravosuđa nema niti izvornu ovlast imenovanja predsjednika sudova. Prema donesenom Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, kao i prema važećem zakonskom rješenju, zadržana je ova ovlast ministra pravosuđa u odnosu na sudove u osnivanju.

U članku 40. Prijedloga zakona izostavljena je razrada osnivanja sudskih odjela za postupanje u predmetima kaznenih djela iz nadležnosti Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, koji je prijedlog bez propisane alternative neprihvatljiv s obzirom da navedena materija trenutno nije razrađena niti jednim drugim propisom.

U članku 57. Prijedloga zakona skraćen je rok za podnošenje izvješća predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske Hrvatskome saboru o stanju sudbene vlasti s 30. travnja na 31. ožujka, također bez posebno obrazložene potrebe pomicanja ovog roka. Zbog potrebe razmatranja i konsolidacije brojnih statističkih i upravljačkih izvješća pojedinih sudova, ne smatra se opravdanim mijenjati navedeno vremensko ograničenje, a nejasno je i iz kojeg se razloga u navedenom članku izostavlja ovlast Hrvatskoga sabora da zauzima stajališta u vezi sa stanjem sudbene vlasti, pri čemu se podsjeća da predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske imenuje upravo Hrvatski sabor te da i Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 85/10 - pročišćeni tekst i 5/14 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) u članku 4. propisuje suradnju i uzajamnu provjeru nositelja pojedinih vlasti.

Prijedlog zakona ne sadrži odredbe o sudačkim vijećima. Prema obrazloženju predlagatelja iz nenormativnog dijela Prijedloga zakona ovlasti sudačkih vijeća povjerile bi se Državnom sudbenom vijeću, ali nije dano nikakvo obrazloženje za ukidanje ovih tijela sudačke samouprave. Naprotiv, Vlada Republike Hrvatske mišljenja je da ovlasti ovih tijela treba dalje jačati, iz kojeg je razloga u donesenom Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o

sudovima ovim tijelima dana i dodatna ovlast davanja mišljenja Državnom sudbenom vijeću o kandidatima za suce.

U Prijedlogu zakona je u članku 77. izostavljena sudačka odora, što predlagatelj također posebno ne obrazlaže, a pored opće uvriježenog stajališta o potrebi jačanja autoriteta sudaca sasvim su nejasni razlozi za takav prijedlog.

U članku 79. Prijedloga zakona umjesto Okvirnih mjerila za rad sudaca uvodi se kriterij prosjeka broja predmeta određene vrste koje su u prethodnoj godini riješili suci sudova istog stupnja, koji se uzima kao osnova za utvrđivanje ispunjenosti obveza sudaca. S obzirom na sličnost ovog koncepta s konceptom Okvirnih mjerila, a koja se utvrđuju upravo s obzirom na prosječnu mogućnost rješavanja sudskih predmeta, ne nalazi se opravdana potreba prihvaćanja ovako predloženog kriterija.

U članku 88. Prijedloga zakona kao posebno materijalno pravo sudaca priznaje se pravo na dodatak na plaću u slučaju da dva odnosno tri puta budu ocijenjeni najvišom mogućom ocjenom. Namjera predlagatelja je prihvatljiva, ali iz ovog Prijedloga zakona nije sasvim jasno pod kojim bi se uvjetima i u kojoj mjeri nagrađivao rad takvih sudaca, a s obzirom da je navedena materija predmet Zakona o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika (Narodne novine, br. 10/99, 25/00, 30/01, 59/01, 114/01, 116/01, 64/02, 153/02, 154/02, 17/04, 34/07, 146/08, 39/09, 14/11, 12/12, 143/12, 100/14, 147/14 i 120/16). Istim se člankom također šire priznaje pravo sudaca na naknadu troškova prijevoza na posao i s posla (ne samo ako ne prebivaju u sjedištu suda kao prema važećem Zakonu), ali predlagatelj nije posebno razradio niti obrazložio financijske učinke ovog prijedloga. Pravo na naknadu za odvojen život od obitelji prema Prijedlogu zakona se sucima priznaje i ako budu izabrani za predsjednika odnosno zamjenika predsjednika Državnog sudbenog vijeća, u skladu s prijedlogom predlagatelja o profesionalizaciji ovih mjesta iznesenim u Prijedlogu zakona o Državnom sudbenom vijeću.

Pravo sudaca na sudjelovanje u izvođenju nastavnih sadržaja te znanstvenim i stručnim skupovima i povjerenstvima u članku 89. Prijedloga zakona ograničava se ocjenom predsjednika suda o utjecaju takvog rada na uredno obnašanje sudačke dužnosti. Predlagateljeva namjera je opravdana, ali odredba nije dovoljno razrađena i ne precizira prema kojim bi kriterijima predsjednici sudova donosili takve odluke, a što je naročito neprihvatljivo po jednakost i ravnopravnost sudaca u situaciji u kojoj o mogućnosti ostvarenja ovog prava ne odlučuje isto tijelo.

U članku 90. Prijedloga zakona propisuje se mirovanje sudačke dužnosti u slučaju izbora za predsjednika odnosno zamjenika predsjednika Državnog sudbenog vijeća, u skladu s prijedlogom predlagatelja o profesionalizaciji ovih mjesta iznesenim u Prijedlogu zakona o Državnom sudbenom vijeću, a o čijoj se neosnovanosti Vlada Republike Hrvatske već očitovala u odnosu na predlagateljev Prijedlog zakona o Državnom sudbenom vijeću.

U članku 93. Prijedloga zakona predlagatelj apsolutnu zabranu političkog djelovanja sudaca iz važećeg zakona ograničava na zabranu kandidature na izborima za predsjednika Republike Hrvatske, zastupnike u Hrvatskome saboru i na lokalnim izborima, iz čega proizlazi njegov stav o dopustivosti drugih oblika političkog djelovanja sudaca, a što Vlada Republike Hrvatske smatra potpuno neprihvatljivim po zaštitu samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti.

U članku 97. Prijedloga zakona predlagatelj kao iznimku od rješavanja predmeta redosljedom njihovog zaprimanja u sud navodi i predmete od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, ali iste ne definira, a što se, nastavno na primjedbu uz članak 93. Prijedloga zakona, također može smatrati potencijalno problematičnim zbog mogućnosti utjecaja političkih struktura na nepristranost i neovisnost u suđenju.

U članku 99. Prijedloga zakona sažet je postupak utvrđivanja ispunjenja sudačke obveze, pri čemu koncept iz važećeg Zakona o sudovima nije mijenjan, ali se postavlja pitanje nužnosti razrade navedenog postupka, dok se u članku 100. Prijedloga zakona samo navodi da se rad sudaca ocjenjuje sukladno posebnom zakonu, a prema predlagateljevim prijedlozima ukidanja sudačkih vijeća te prebacivanja njihove nadležnosti u nadležnost Državnog sudbenog vijeća. S obzirom na navedeno, predlagatelj ovu materiju dalje razrađuje Prijedlogom zakona o Državnom sudbenom vijeću.

U postupak donošenja Kodeksa sudačke etike u člancima 103. i 104. predlagatelj uvodi Etičko povjerenstvo kao posebno tijelo čije članove imenuje Proširena opća sjednica Vrhovnog suda Republike Hrvatske, ali mu povjerava tek izradu nacрта Kodeksa. S obzirom na njegovu zadaću odlučivanja o usklađenosti ponašanja sudaca s Kodeksom, kako je predloženo u članku 104., boljim rješenjem se smatra rješenje donesenog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima prema kojem Kodeks donosi Povjerenstvo.

U odnosu na sudske savjetnike predlagatelj uvodi treći stupanj savjetništva odnosno više sudske savjetnike-specijaliste, ali istovremeno ograničava postojanje viših sudskih savjetnika i viših sudskih savjetnika-specijalista samo na više sudove. Navedeno onemogućuje sustav profesionalizacije i napredovanja savjetnika u prvostupanjskim sudovima, a što je protivno i samom cilju kojeg je predlagatelj iznio i kojeg razrađuje kroz odredbe članaka 106. - 111. Prijedloga zakona.

Sustav savjetništva u sudovima ovim se Prijedlogom zakona dodatno zatvara s obzirom da na mjesta viših sudskih savjetnika i viših sudskih savjetnika-specijalista mogu biti raspoređene samo osobe koje su prethodno obavljale poslove sudskog odnosno državnoodvjetničkog savjetnika. U tom je smislu nejasno zašto se prednost daje tim osobama pred osobama koje su bile pravosudni dužnosnici, odvjetnici, javni bilježnici ili koje imaju duže radno iskustvo na drugim pravnim poslovima.

Za svaku kategoriju savjetnika posebno se propisuju ovlasti, a što u odnosu na postojeći sustav znači nužno smanjivanje ovlasti savjetnika i viših sudskih savjetnika. Navedeno bi se negativno odrazilo po učinkovitost sustava jer bi podrazumijevalo nužnu preraspodjelu predmeta u radu na nove rješavatelje. Pritom se posebno ukazuje i da odredbe članaka 109. i 110. Prijedloga zakona koje propisuju ovlasti viših sudskih savjetnika i viših sudskih savjetnika-specijalista nisu usklađene s predlagateljevom namjerom da ove kategorije savjetnika rasporedi samo na više sudove, a s obzirom na ovu namjeru u članku 111. predlagatelj je propustio navesti više sudske savjetnike-specijaliste.

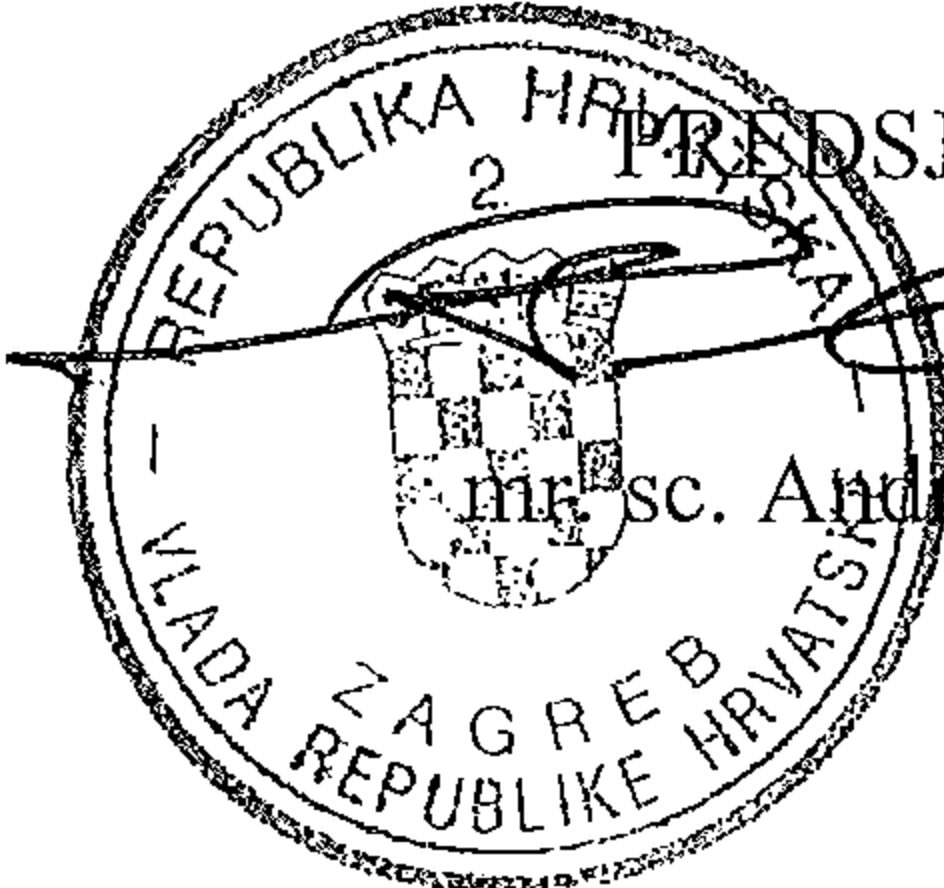
Člankom 106. stavkom 5. Prijedloga zakona propisana je završena Državna škola za pravosudne dužnosnike kao uvjet za raspored viših sudskih savjetnika-specijalista, a koji prijedlog nije prihvatljiv s obzirom da je ovaj uvjet u našem sustavu rezerviran za pravosudne dužnosnike u pravosudnim tijelima prvog stupnja. Državna škola za pravosudne dužnosnike sukladno članku 22. Zakona o Pravosudnoj akademiji (Narodne novine, br. 153/09, 127/10 i 82/15) djeluje kao ustrojstvena jedinica u sastavu Akademije, u kojoj

kandidati stječu znanje i vještinu za samostalno, odgovorno, neovisno i nepristrano obnašanje dužnosti suca općinskog, trgovačkog, upravnog i prekršajnog suda odnosno zamjenika općinskog državnog odvjetnika, iz kojeg je razloga neprihvatljivo ovaj uvjet propisivati kao uvjet za raspored na službenička radna mjesta.

U članku 117. stavku 3. Prijedloga zakona predlagatelj je propustio izostaviti postupak davanja prisege za suce porotnike Vrhovnog suda Republike Hrvatske, a kojih više u našem sustavu nema, što je prethodno ispravno utvrdio u članku 116.

Slijedom navedenoga, Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da ne prihvati predmetni Prijedlog zakona.

Za svoje predstavnike, koji će u vezi s iznesenim mišljenjem biti nazočni na sjednicama Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila Dražena Bošnjakovića, ministra pravosuđa, dr. sc. Kristiana Turkalja, mr. sc. Josipa Salapića i Juru Martinovića, državne tajnike u Ministarstvu pravosuđa, te Sandu Kulić, pomoćnicu ministra pravosuđa.

  
PREDSJEDNIK  
mr. sc. Andrej Plenković