

ZAKON O SUDOVIMA – umjesto predgovora

Prof. dr. sc. Alan Uzelac

I. Uvod

U ovom izdanju sadržan je tekst temeljnog propisa organizacijskog sudbenog prava – Zakona o sudovima. Uz redakcijski pročišćeni tekst ovoga zakona objavljujemo i iscrpno stvarno kazalo, koje će – nadamo se – bitno olakšati čitateljima snalaženje u zakonskom tekstu. Uz Zakon o sudovima, objavljujemo i neke druge relevantne propise koji uređuju hrvatsko pravosudno pravo – Zakon o Državnom sudbenom vijeću te Zakon o područjima i sjedištima sudova, Zakon o područjima i sjedištima prekršajnih sudova. Namjera izdavača i priređivača ovoga izdanja bila je da omogući lakši pregled i orijentaciju u materiji svima onima koji su profesionalno, znanstveno ili osobno zainteresirani za područje organizacije pravosuđa, a posebno za propise koji uređuju organizaciju i djelovanje sudbene vlasti.

II. Zakon o sudovima – historijat donošenja i promjena teksta zakona

Redakcijski pročišćeni tekst Zakona o sudovima (u daljnjem tekstu: ZS) koji ovdje objavljujemo sastavljen je na temelju izvornog teksta ovoga zakona, donesenog 1993. godine, a objavljenog početkom 1994. godine te kasnijih akata koji su mijenjali njegov sadržaj. Kada je 22. siječnja 1994. stupio na snagu, ZS je zamijenio raniji Zakon o redovnim sudovima iz 1977. godine.¹ Donošenjem ovoga zakona trebalo se tada sudbeno pravo uskladiti s odredbama Ustava iz 1990. godine, koji je, napuštajući raniju doktrinu o jedinstvu vlasti u korist načela podjele vlasti, u odnosu na ranije pravo značio odlučan korak diskontinuiteta.

Iako je riječ o zakonu koji je donesen razmjerno nedavno, pred svega desetak godina, promjena ZS-a u tome je razdoblju bilo i više no što bi bilo očekivano, što je vidljivo i iz današnjeg službenog načina citiranja ovoga zakona, koji upućuje na jedanaest brojeva „Narodnih novina“.² Ako se promotri serija izmjena, vidljivo je da se prosječno najmanje jednom godišnje ZS mijenjao, pri čemu su se u nekim godinama (npr. u 2003.) promjene događale i višekратно. Ovako živahan tempo promjena, koji inače nije primjeren temeljnim aktima o djelovanju državne vlasti (a posebno ne sudbene vlasti), može se pripisati volatilnosti ovoga područja, koje se od državnopravnog osamostaljenja Hrvatske do danas još nije ustalilo te se i danas nalazi u razdoblju tranzicije, još uvijek tragajući za primjerenom ravnotežom između nezavisnosti i autonomije s jedne i odgovornosti nositelja sudbene vlasti s druge strane; između zahtjeva za kvalitetnim i temeljitim radom s jedne i zahtjeva za efikasnošću i primjerenom brzinom sudovanja s druge strane.

O pokušajima, ali i o promašajima u nastojanju da se zakonskim promjenama doprinese ovim ciljevima svjedoči i priroda akata koji su mijenjali odredbe ZS-a. Od deset promjena, izravnih je amandmana na zakonski tekst bilo tek u četiri navrata (tri izmjene i dopune - u 1996., 2000. i 2004. godini te jedna dopuna, u 1997. godine). Međutim, i takve promjene bile su u velikoj mjeri iznuđene vanjskim razlozima, najčešće intervencijama Ustavnog suda Republike Hrvatske, koji je u čak tri navrata ukidao pojedine odredbe ZS-a (odnosno njegovih izmjena i

¹ Zakon o redovnim sudovima, „Narodne novine“ br. 5/77, 17/87, 27/88, 16/90, 41/90 i 14/91.

² Zakon o sudovima, „Narodne novine“ br. 3/94, 75/95, 100/96, 115/97, 131/97, 129/00, 67/01, 5/02, 101/03, 117/03, 17/04.

dopuna) kao protuustavne (u 1997., 2001. i 2002. godini).³ Uz to, velika je novela iz 2000. godine bila uvjetovana i ustavnim promjenama, dva puta promjene su bile uzrokovane izmjenama drugih akata (Zakona o plaćama sudaca iz 1995. godine te Zakona o parničnom postupku iz 2003. godine), a jednom je Hrvatski sabor donosio vjerodostojno tumačenje nekih odredbi ZS-a (u 2003. godini). Obje velike novele ZS-a, iz 2000. i 2004. godine, donesene su po hitnom postupku. Čini se da su okolnost da su mnoge promjene bile iznuđene vanjskim razlozima, njihova stihijska priroda te hitnost postupka barem djelomično uzrokovale i mjestimično slabu nomotehničku kvalitetu teksta. Na mnogobrojne redakcijske propuste i omaške upozorava se i u pročišćenom tekstu ZS-a objavljenom u ovoj zbirci.

Radi lakšeg pregleda promjena ZS-a, u narednoj tablici dajemo sažeti pregled promjena teksta Zakona o sudovima:

<i>Naziv</i>	<i>Broj NN i datum objavljivanja</i>	<i>Sadržaj</i>
Zakon o sudovima	3/1994 od 14.01.1004	Izvorni tekst zakona
Zakon o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika	75/1995 od 29.09.1995.	Prestao važiti čl. 94. izvornog teksta zakona (odredba o povišenju staža i uvećanju plaće sudaca)
Zakon o izmjenama i dopunama ZS-a	100/1996 od 28.11.1996.	Više izmjena i dopuna u čl. 2, 13, 14, 15, 16, 17, 18 (brisan), 19, 22, 27, 28, 32, 37, 42, 50, 55, 61, 76, 80, 94, 100, 101, 102, 103 (brisan), 106, 107, terminološke izmjene, odredbe o preuzimanju predmeta vojnih sudova
Odluka USRH u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom	115/97 od 30.10.1997.	Ukinut čl. 16. st. 1. i 2. ZID ZS iz 1996. (čl. 55. st. 1. i 2. – odredbe o mogućnosti produžetka sudačke dužnosti nakon stjecanja uvjeta za mirovinu na prijedlog ministra pravosuđa)
Zakon o dopunama ZS-a	131/97 od 05.12.1997.	Dopuna čl. 55. (obnašanje sudačke funkcije do kraja godine u kojoj sudac navršava 70 godina života)
Zakon o izmjenama i dopunama ZS-a	129/2000 od 22.12.2000.	Usklađivanje s odlukama USRH i promjenama Ustava. Promijenjeni čl. 1, 3, 4, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 15a (novi čl. o prekršajnim sudovima), 16, 19, 19a (novi čl. o Visokom prekršajnom sudu), 22, 27, 28, 29, 30, 31a-31n (četnaest novih čl. o sudačkim vijećima), 32a (novi čl. o predsjedniku VSRH), 34, 35, 37, 38, 39, 48, 50, 52, 53, 54, 55, 62, 65, 66, 67a (novi čl. o prestanku sudačke dužnosti), 73a-73j (deset novih čl. o predsjednicima sudova), 75, 76, 79, 79a-79c (tri nova čl. o zaštiti osoba, imovine i objekata sudova), 92, terminološke promjene
Odluka USRH u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom	67/01 od 24.07.2001.	Ukidanje novih odredaba čl. 73c. st. 2 (djelomično) i 73c st. 3 (u cijelosti) i mogućnosti da se za predsjednika VSRH imenuje osoba koja ne obnaša sudačku dužnost
Odluka USRH u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom	5/2002 od 18.01.2002.	Ukidanje čl. 67a. st. 2. al. 2. (odredba o prestanku sudačke dužnosti po sili zakona kada sudac navršši 70 godina života)
Vjerodostojno tumačenje zakona Hrvatskog sabora	101/2003 od 18.06.2003.	Tumačenje čl. 50. st. 3. (radni staž suca za prekršaje ostvaren prije no što su prekršajni sudovi postali dio sudbene vlasti priznaje se kao staž dužnosnika u sudu)
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku	117/2003 od 23.07.2003.	Čl. 286. ZID ZPP brisao je riječi „pravni osoba“ u čl. 19. t. 2. ZS-a
Zakon o izmjenama i dopunama ZS-a	17/2004 od 9.2.2004.	Više izmjena i dopuna u čl. 10, 15a (novi čl. koji upućuje prijenos dijela materije nadležnosti u ZPP), 16, 17, 19, 20

³ Osim odluka Ustavnog suda koje se izravno odnose na tekst Zakona o sudovima, valja istaknuti i odluku Ustavnog suda o ukidanju mnogih odredaba Zakona o Državnom sudbenom vijeću donesenu 15. ožujka 2000. godine („Narodne novine“ br. 31/2000), a koja je potakla i usmjerila promjene Zakona o sudovima iz iste godine.

		(brisan), 22, 24, 28, 30, 31h, 31i, 31o-31p (dva nova čl. o kodeksu sudačke etike), 32, 39, 50, 51a (novi čl. o praćenju rada suca), 52, 52a-52f (šest novih čl. o uvećanju rezultata zbog posebne složenosti posla), 53, 53a-53i (o ocjenjivanju sudaca), 54, 60, 61, 64, 65, 65a (novi čl. o upućivanju suca na rad u sud višeg stupnja), 66, 67, 75, 76, 76a (novi čl. o sudskim savjetnicima), 78, 80, 80a-80b (novi čl. o postupku za teške povrede službene dužnosti sudskih službenika i namještenika), 81, 96
--	--	---

III. Novela iz 2004. i neka otvorena pitanja

Područje primjene Zakona o sudovima obuhvaća širok krug pitanja, od ustrojstva i nadležnosti sudova do temeljnih pitanja koja se odnose na osobe koje sudjeluju u djelovanju sudova - sudaca, sudskih savjetnika i vježbenika, stalnih sudskih vještaka, tumača i procjenitelja. U odnosu na djelovanje sudbene vlasti, ZS uređuje s jedne strane osnove sudske i pravosudne uprave, kao i ulogu pojedinih tijela zaduženih za njeno obavljanje (ministarstvo pravosuđa, predsjednici sudova, sudski službenici i namještenici), ali postavlja i temelje za nezavisno djelovanje sudbene vlasti kroz uređenje djelovanja tijela pravosudne autonomije (sudačka vijeća). U uređivanju ovih područja, ZS nadopunjuje više drugih zakona, npr. Zakon o Državnom sudbenom vijeću ili Zakon o područjima i sjedištima sudova, a temeljem izričitih ovlaštenja sadržanih u njemu na podzakonskoj se razini donosi više raznih akata.⁴ Od donošenja izvorne verzije ZS-a 1994. godine dijelovi materije mijenjali su svoj smještaj, ulazeći ili izlazeći iz ZS-a. Tako su npr. pitanja imenovanja i razrješenja predsjednika sudova iz ZDSV-a ušla u ZS, dok su pojedine odredbe o stvarnoj nadležnosti sudova iz ZS-a ušle u posebne procesne zakone (ZPP, ZKP). Mnogobrojne zakonske promjene nisu uvijek bile izvedene sasvim harmonično, niti su bile u cijelosti usklađene s izmjenama drugih akata. U ovom uvodnom tekstu upozorit ćemo samo na neka otvorena pitanja koja su izazvana posljednjom zakonskom novelom s početka 2004. godine, koja je najavljena kao tek ograničen hitni zahvat, no koja je u konačnici zahvatila veći dio materije.

a) Stvarna nadležnost

Jedan od glavnih razloga za donošenje izmjena i dopuna ZS-a po hitnom postupku bio je ispravljanje redakcijske omaške u čl. 10. koji je trebao omogućiti da predsjednik Vrhovnog suda svojom odlukom delegira mjesnu nadležnost u pojedinim predmetima s opterećenih sudova na one manje opterećene, radi veće efikasnosti sudovanja i rasterećenja pojedinih sudova s velikim brojem predmeta. Uz ispravljanje pogrešne formulacije⁵ novela iz 2004. je proširila diskrecijsko pravo predsjednika Vrhovnog suda, omogućujući mu da nadležnost delegira ne samo u „pojedinoj vrsti predmeta“, nego i u „pojedinoj pravnoj stvari“. Ova je formulacija svakako fleksibilnija, no može otvoriti pitanje ne bi li delegacija individualno određenih predmeta (pogotovo s obzirom na to da može uslijediti u predmetima u kojima su već poduzete neke radnje) mogla narušiti pravo stranaka na tzv. prirodnog ili zakonskog suca, pa i otvoriti prostor za zlouporabe. Dodatna novost je i pravo stranaka (odnosno njihovih odvjetnika) na naknadu troškova uzrokovanih ovom *ad hoc* delegacijom nadležnosti – troškova javnog prijevoza odnosno troškova izbjivanja iz odvjetničke pisarnice. Premda valja

⁴ Između ostalih: Sudski poslovnik, pravilnici o sudskim službenicima i namještenicima, sudskim vještacima, tumačima i procjeniteljima, o vježbenicima i pravosudnom ispitu, o naknadama i nagradama u parničnom i kaznenom postupku, o službenoj iskaznici i odori sudaca, o postupanju s pritvorenim osobama i sl.

⁵ Tj. delegiranje na „drugi stvarno nadležni sud“ umjesto „drugog mjesno i stvarno nadležnog suda“.

pozdraviti spremnost i dobru volju države da solidarno snosi dio tereta povećanih troškova iz državnoga proračuna, ova je odredba izravno protivna obrazloženju nacarta zakona, prema kojem za provedbu zakona ne treba u proračunu osigurati dodatna sredstva.⁶

Jedna od promjena najavljenih kao čisto pravno-tehničko usklađivanje sastojala se u brisanju odredaba o stvarnoj nadležnosti sudova u parničnom postupku, uz obrazloženje da je ta materija nakon novele Zakona o parničnom postupku⁷ sada uređena tim zakonom. Premda bi se ovo obrazloženje i dobra namjera načelno mogli prihvatiti, njihova operacionalizacija izaziva mnoge dvojbe. Prije svega, čini se da su autori novele ZS-a iz 2004. godine previdjeli najmanje dvije okolnosti. Jedna se sastoji u tome da nije samo Zakon o parničnom postupku uredio pravila o stvarnoj nadležnosti, već da je još mnogo ranije to bio učinio i Zakon o kaznenom postupku.⁸ Zato, brisanje dijela normi o stvarnoj nadležnosti je nepotpuno, jer se isto valjalo učiniti i za odredbe o kaznenoj nadležnosti. Drugo, još gore, autori novele previdjeli su da ZPP uređuje samo stvarnu nadležnost u parničnom postupku, a ne cjelokupnu nadležnost u građanskim stvarima. Uz to, čak su i neki dijelovi stvarne nadležnosti u parničnim stvarima bili ostali izvan ZPP-a, tako da se novim čl. 15.a. otvorila značajna praznina. Ona je posebno akutna u odnosu na žalbenu nadležnost županijskih sudova te, još više, na žalbenu nadležnost Vrhovnog suda, gdje je problem intenziviran ispuštanjem opće klauzule o mogućnosti propisivanja da najviši sud u državi druge poslove obavlja temeljem posebnog zakona. Pokušaj normativnog poliranja odredbi o stvarnoj nadležnosti tako je rezultirao u odredbama koje izazivaju više problema od onih koji bi se pojavili da promjena nije bilo.

b) Pravna shvaćanja sjednica sudskih odjela

Uz veoma lakonsko obrazloženje koje se poziva na potrebu ujednačavanja sudske prakse, novela iz 2004. je ukinula promjene učinjene novelom iz 2000. godine, vraćajući obvezatnost pravnih shvaćanja sjednica drugostupanskih sudova – županijskih sudova, Visokog prekršajnog suda i Visokog trgovačkog suda. Formalna obveza sudaca ovih sudova možda će svojom prisilom djelovati ujednačavajuće na dio sudaca, premda se u vrijeme u koje je postojala nije pokazala odviše efikasnom. Mnogo važnije je da su u novoj noveli gotovo posve ignorirani argumenti koji su upozoravali na nespojivost tako regulirane obvezatnosti s ustavnim položajem sudbene vlasti i načelom supstancijalne nezavisnosti sudaca u odlučivanju. Donošenje općih, obvezujućih shvaćanja na sjednicama odjela, kako su tvrdili pojedini autori, iskače iz ustavne funkcije sudbene vlasti kao vlasti koja propise provodi, a ne donosi. K tome, obveza individualnih sudaca da primjenjuju shvaćanja sjednice odjela na kojima je njihov stav ostao u manjini može narušavati odredbe o samostalnosti i neovisnosti sudbene vlasti, koja smije suditi samo na temelju Ustava i zakona (a ne na temelju pravnih shvaćanja odjela, protivno savjesti i shvaćanju suca kojem je predmet dan u rješavanje). U ustrojstvu sudbene vlasti, jedino je Vrhovni sud izričito Ustavom ovlašten i obvezan skrbiti se za jedinstvenu primjenu prava i jednakost građana, dok bi u drugim sudovima sudačka nezavisnost imala prioritet pred harmonizacijskim nastojanjima, koja bi se smjela provoditi

⁶ Nedostatak predviđenih sredstava za naknadu troškova strankama mogao bi utoliko gotovo sasvim onemogućiti primjenu ovoga instituta, koji se i do sada načelno mogao koristiti, uz smislenu interpretaciju dosadašnje odredbe. Inače, slična proturječnost s navodima o nepotrebnosti sredstava postoji i kod čl. 25. Zakona o izmjenama i dopunama, koji predviđa dodatak na sudačku plaću u slučaju upućivanja na rad u drugi sud, pa čak i donošenje posebne uredbe Vlade o visini dodatka u roku od 30 dana od stupanja na snagu novele. V. slično i kod čl. 27. ZID ZS 2004.

⁷ Usp. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, „Narodne novine“ br. 117/03 (novi članci 34. do 34.d.).

⁸ Usp. Zakon o kaznenom postupku, pročišćeni tekst, „Narodne novine“ br. 62/2003 (članci 18. do 21.).

jedino uvjeravanjem, ili kroz mehanizme pravnih lijekova. ZS također nije predvidio niti posljedice eventualnog nepoštivanja odredbi o obvezatnosti pravnih shvaćanja; kako se suđenje protivno pravnom shvaćanju sjednice odjela ne bi moglo samo po sebi smatrati razlogom za pravne lijekove, postavlja se pitanje bi li sudac koji odlučuje suprotno zauzetom shvaćanju mogao biti disciplinski ili na drugi način sankcioniran (a što također ne bi bila primjerena posljedica). Iz ovih i drugih razloga, odredba čl. 30. ZS-a mogla bi uskoro ponovo biti predmet raspravljanja, a možda i zakonskih promjena.

c) *Ocjenjivanje sudaca*

Valorizacija obavljanja sudačkih obveza, kako se navodi u obrazloženju nacrtu novele ZS-a iz 2004. godine, uređena je na bitno drugačiji način nego dosadašnjim zakonskim rješenjima. Iz promijenjenih odredbi najjasnije su vidljive, međutim, dvije tendencije. S jedne strane, uloga sudačkih vijeća kao dosadašnjih temeljnih tijela sudačke samouprave bitno je reducirana u korist predsjednika sudova, kao tijela sudske uprave. S druge strane, i sam je postupak ocjenjivanja sudaca dodatno ublažen i omekšan, dodavanjem mogućih iznimaka kod neispunjavanja postavljenih okvirnih mjerila, kao i rjeđim ocjenjivanjem sudaca (ili čak njegovim potpunim izostankom).

Operativno ocjenjivanje sudaca tako je po sadašnjem ZS-u razdvojeno na „utvrđivanje ispunjavanja sudačkih obveza“ i na „ocjenjivanje sudaca“. Prvi dio, koji su do sada obavljala sudačka vijeća, sada je u cijelosti prepušten predsjednicima sudova. Sudačka vijeća, s druge strane, obavljaju ocjenu sudaca još samo iznimno: umjesto dosadašnje ocjene svake godine (za prvi puta imenovane suce) odnosno svake tri godine (za suce imenovane na trajni rok), sudačka će vijeća ubuduće suce ocjenjivati samo kada to bude potrebno radi trajnog imenovanja (nakon isteka roka od četiri godine od prvog imenovanja) ili kada se sudac natječe za imenovanje u drugi (najčešće: viši) sud. Ovakva je podjela rada između predsjednika suda i sudačkih vijeća svakako učinkovitija i jednostavnija. Istodobno, ipak, ona u priličnoj mjeri razvlašćuje sudačka vijeća kao tijela sudačke samouprave u korist predsjednika sudova kao voditelja sudske uprave u sudu. Ujedno, na ovaj se način praktički onemogućuje kontinuirano sintetičko ocjenjivanje sudaca, jer se obveze predsjednika suda svode na prikupljanje statističkih podataka o broju riješenih predmeta, ispunjavanju „norme“ i eventualnim drugim aktivnostima suca i stegovnim mjerama protiv njega.⁹ Ujedno, u slučaju neispunjavanja postavljenih kvantifikacijskih mjerila, omogućeno je da se na ime „opterećenosti izrazito teškim i složenim predmetima“ sucu prizna dodatak od 10% na normu¹⁰, što – u nedostatku suprotnih, povećanih kriterija u slučaj bavljenja izrazito laganim i rutinskim stvarima – predstavlja unilateralnu olakšicu koja može dodatno dovesti u pitanje nastojanja da se osigura veća efikasnost djelovanja sudbene vlasti.

Što se tiče postupka ocjenjivanja, on je pojednostavljen, uz neke nove institute (npr. osnivanje posebnog peteročlanog vijeća Vrhovnog suda za žalbe na ocjene obnašanja sudačke dužnost umjesto dosadašnje žalbe proširenoj općoj sjednici Vrhovnog suda). Neke od promjena i ovdje se čine nedovoljno promišljenima, pa i procesno upitnima (npr. mogućnost da protiv odluke posebnog vijeća o ocjeni obnašanja sudačke dužnosti bude dopuštena ustavna tužba, za koju je aktivno legitimirano čak i sudačko vijeće koje je ocjenu donijelo – unatoč nedostatku pravne sposobnosti, pa i pitanja može li ono samo biti žrtvom povrede ustavnih prava).

⁹ Usp. novi tekst čl. 52. ZS.

¹⁰ Usp. čl. 52.a ZS.

d) Sudski savjetnici

Još jedna naizgled tehnička promjena u Zakonu o sudovima odnosi se na odredbe o sudskim savjetnicima.¹¹ Novelom ZS iz 2004. samo je poopćena nova odredba u Zakonu o parničnom postupku.¹² Ipak, ni ovaj korak nije sasvim nekontroverzan, jer dikcija prema kojoj je u ZPP-u (a sada i u ZS-u) sudskim savjetnicima dana izričita ovlast da u postupku „ocjenjuju dokaze“ i „utvrđuju činjenice“ može biti ustavnopravno sporna jer su ocjena dokaza i utvrđivanje činjenica bitni konceptualni dijelovi „odlučivanja o pravima i obvezama građanske naravi“ odnosno o „sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela“, o čemu prema čl. 29. Ustava i čl. 6. Europske konvencije za zaštitu temeljnih ljudskih prava može odlučivati samo nezavisan i nepristran sud – dakle sudbena vlast, u kojoj suđenje u postupku pune jurisdikcije mogu obavljati samo suci. Zato bi se ove izmjene ZS-a mogle u perspektivi također pokazati upitnima.

IV. Zaključak

Zakon o sudovima, kao središnji akt pravosudnog prava, dijeli sudbinu reforme pravosuđa – on je predmet mnogih pokušaja i traganja na nedovršenom putu prema kvalitetnom i efikasnom sudovanju. Ovaj put je još daleko od svoga kraja, kako u odnosu na Zakon o sudovima, tako i u odnosu na mnoge druge akte organizacijskog sudbenog prava. U međuvremenu, nadamo se da će ovo izdanje olakšati svima razumijevanje aktualnog teksta tih propisa, kao i problema koji se njima žele riješiti.

Alan Uzelac

¹¹ Vidi čl. 76.a ZS.

¹² Usp. novi čl. 13. ZPP-a nakon izmjena iz 2003. („Narodne novine“ br. 117/03).