

Pravnik

2013

Radovi



Različiti oblici rasterećenja pravosuđa u Republici Hrvatskoj - trebaju li Hrvatskoj *Rechtspflegeri*?

UDK: 347.964 (497.5)

Sažetak

U radu se prezentiraju različiti oblici rasterećenja hrvatskog pravosuđa - sudski savjetnici, javni bilježnici i zemljišnoknjižni referenti. Prikazuje se njihov povijesni razvoj i aktualno stanje u skladu s najnovijim zakonskim izmjenama i reformskim nastojanjima. Iznose se prednosti i nedostaci odabranih modela i upozorava na potrebu sustavnog pristupa u rješavanju prijenosa zadaća sudbenosti osobama koje nisu suci. Ozbiljna kritika upućuje se prijenosu zadaća sporne sudbenosti nesucima, osobito s obzirom na moguće rezultate kojima je takvo postupanje u komparativnim sustavima rezultiralo. Prezentiraju se osnovne značajke instituta *Rechtspfleger* u njemačkom i austrijskom pravu i ističu njegove prednosti. Predlažu se određene izmjene u rasterećenju pravosuđa u Hrvatskoj *de lege ferenda*.

Ključne riječi: rasterećenje pravosuđa, sudski savjetnici, javni bilježnici, zemljišnoknjižni referenti, institut Rechtspfleger

1. Uvod

Unatoč tome što su u Republici Hrvatskoj provedeni različiti oblici rasterećenja sudaca u svrhu smanjenja velikog broja neriješenih predmeta¹ i povećanja djelotvornosti pravosuđa, hrvatsko pravosuđe još uvijek je bremenito brojnim problemima. Broj neriješenih predmeta i nadalje je velik, a jedna od izrazitih poteškoća hrvatskog pravosudnog sustava jest ostvarivanje prava na suđenje u razumnom roku² kao jednog od najzahtjevnijih postulata pravičnog suđenja prema čl. 6. st. 1. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim

¹ Broj neriješenih predmeta u Hrvatskoj 2009. godine iznosio je 795 722 predmeta, 2010. 785 561 predmet, odnosno 1, 28 % manje predmeta u odnosu na 2009. Na dan 31. prosinca 2011. u Hrvatskoj je bilo 827 102 neriješena predmeta, što je 5,29 % više predmeta u odnosu na 2010. Statistički pregled o radu sudova za 2011., Zagreb, travanj 2012., str. 6., <http://www.mprh.hr/statisticki-pregled-2011g>, stanje od 21. travnja 2013.

² Vidi A. UZELAC, Pravo na pravično suđenje u građanskim stvarima: nova praksa Europskog suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 60:1/2010., A. MAGANIĆ, Pravno sredstvo protiv neučinkovitog suca, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 30:1/2009., str. 515.-550.

slobodama.³ Relativno solidni evaluacijski pokazatelji efikasnosti pravosuđa u Hrvatskoj^{4 5} kao da su obrnuto proporcionalni s uspjesima pravosudnog sustava, a konačne posljedice takve pravosudne slike odražavaju se u općem nezadovoljstvu i gubitku povjerenja građana u pravosudnu vlast.

U tom smislu bi se trenutno stanje pravosuđa u Hrvatskoj moglo povezati s nešto drugačijim vremenskim i mjesnim okvirom njemačke pravosudne povijesti,⁶ odnosno prvim pokušajima reformiranja⁷ i malom pravosudnom reformom kojom je nastavljen daljnji prijenos sudačkih zadaća.⁸ Istovremeno, navedena usporedba potiče na razmišljanje ne bi li ključ uspjeha hrvatskog pravosuđa ipak bio u uvođenju instituta *Rechtspfleger* u Republici Hrvatskoj?⁹ No pri tome nikako ne smijemo zanemariti činjenicu da su u Hrvatskoj već provedeni određeni oblici rasterećenja sudaca, od kojih su neki odraz posebnosti hrvatskog pravnog uređenja i prakse, a drugi uvedeni po uzoru na već postojeće modele rasterećenja sudaca nekih europskih zemalja. U skladu s tim, u radu ćemo prezentirati kratki povijesni pregled prijenosa sudačkih zadaća u Hrvatskoj sudskim savjetnicima, javnim bilježnicima i zemljišnoknjižnim referentima. Osim toga, prikazat ćemo osnovne ideje aktualnog zakono-

³ Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine, MU br. 18/97, 6/99, 8/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10), u daljnjem tekstu: EK.

⁴ Evaluacijski kriteriji prema Izvješću o učinkovitosti i kvaliteti pravosuđa Europske komisije za učinkovitost pravosuđa (European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ) iz 2012. (podaci za 2010) obuhvaćaju proračunska sredstva koja se odnose na sudove, državno odvjetništvo i pravnu pomoć, pristup sudu, korisnike sudova: prava i javno povjerenje, organizaciju i aktivnost sudova, suce i nesudsko osoblje, državne odvjetnike, odvjetnike, notare i ovru sudačkih odluka, sudske vještace i sudske tumače, sudske reforme, alternativno rješavanje sporova i pravičan postupak, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf, stanje od 21. travnja 2013., u daljnjem tekstu: Izvješće CEPEJ-a iz 2012.

⁵ Proračunska sredstva koja se izdvajaju za sudove, državno odvjetništvo i pravnu pomoć u Hrvatskoj iznose 47,9 EUR po stanovniku, pa se Hrvatska nalazi pri vrhu ljestvice koju sačinjava četrdesetak europskih zemalja. Stavljanjem u odnos izdvajanja za sudski proračun i prihoda stanovnika proizlazi da se u Hrvatskoj za pravosuđe izdvaja 0,55 % što Hrvatsku svrstava visoko na tabeli ostalih europskih zemalja., Izvješće CEPEJ-a iz 2012., str. 27. i 55.

Hrvatska se u odnosu na ostale europske pravosudne sustave ističe velikim brojem sudaca. Prema podacima za 2010. godinu ukupan broj sudaca u Hrvatskoj bio je 1887, a prema broju sudaca na 100.000 stanovnika ispred Hrvatske (43) nalazi se samo Slovenija (50), Izvješće CEPEJ-a iz 2012., str. 144. i 146.

U hrvatskim sudovima uposlono je 6944 službenika i namještenika te administrativnog i tehničkog osoblja. Njihov ukupan broj u odnosu na 100.000 stanovnika Hrvatsku smješta u sam vrh (157). Čini se da je praksa upošljavanja u sudovima velikog broja nesudskog osoblja naslijeđena iz bivšeg jugoslavenskog sustava jer se iza Hrvatske nalaze ostale zemlje bivše Jugoslavije: Srbija (151), Crna Gora (172), Slovenija (160) i Makedonija (112), za razliku od Bosne i Hercegovine u kojoj je taj broj znatno manji (78)., Izvješće CEPEJ-a iz 2012., str. 158. i 163.

⁶ 1906. u Njemačkoj je bilo 9000 sudaca, a u Engleskoj svega 500. Sve veći broj sudaca nije stizao obaviti ni primarne zadaće (donijeti odluke) što je dovelo do pada sudačkog ugleda i pogoršavanja pravne zaštite građana. Reformatorska nastojanja kretala su se u pravcu smanjenja ogromnog broja sudaca i rasterećenja sudaca od poslova koji nisu bili primjereni njihovoj izobrazbi., P. DALLMAYER; D. EICKMANN, *Rechtspflegergesetz*, Kommentar, C. H. Beck, München, 1996., str. 29.-30.

⁷ Reforma je izvršena Pruskim općom odredbom iz 1906. (Preußische Allgemeine Verfügung, Preuß. JMBL., S. 112) i Novelom Zakonika o građanskom procesnom redu (ZPO-Novelle 1909.). Prema Pruskoj općoj odredbi sudski pisar izrađivao je nacрте odluka u jednostavnim poslovima izvanparničnog, parničnog i kaznenog postupka, a sudac je i nadalje bio osoba odgovorna za odluku. Pisar je imao nesamostalnu ulogu jer je samo pripremao sudsku odluku. Novela ZPO iz 1909. je na sudskog pisara prenijela ovlast utvrđivanja sudačkih troškova postupka i donošenja rješenja o ovrsi. Značaj novele je u prijenosu nekih sudačkih poslova na tijelo koje nema svojstvo suca na samostalno obavljanje. To je trenutak rođenja *Rechtspflegera* i prvi pravi posao *Rechtspflegera*., Cf. *ibid.*, str. 31.

⁸ Zakon o rasterećenju Reicha (Reichsentlassungsgesetz, RGBI S. 229) iz 1921. poznat kao mala pravosudna reforma prenio je zemaljskim pravosudnim upravama ovlasti da na sudske pisare prenesu i druge sudačke zadaće. Tako su sve zemlje donijele odredbe o rasterećenju u oblasti izvanparničnog postupka. Pruski propis o rasterećenju iz 1923. (PreußJMBI. S 173) službenika koji preuzima poslove suca po prvi put naziva *Rechtspfleger*., Cf. *ibid.*, str. 33.

⁹ A. MAGANIĆ, Institut *Rechtspfleger* u njemačkom pravu i uvođenje odgovarajuće službe u Republici Hrvatskoj, magistrarski rad, Pravni fakultet Zagreb, 2005.

davstva kojim su proširene ovlasti sudskih savjetnika¹⁰ i tek predstojećeg, kojim se predviđaju izmjene pretpostavki nužnih za obavljanje poslova zemljišnoknjižnih referenata.¹¹ Na kraju trebati dati odgovor je li uvođenje instituta *Rechtspfleger* u Hrvatskoj nužno i bi li ono moglo unaprijediti djelotvornost hrvatskog pravosuđa.

2. Sudski savjetnici

2.1. Povijesni razvoj

Ideje o rasterećenju sudaca u Hrvatskoj postojale su i prije osamostaljenja Republike Hrvatske, pa je sudjelovanje stručnih suradnika na sudovima bilo uređeno Zakonom o redovnim sudovima iz 1977.¹² Stručni suradnici, kasnije sudski savjetnici morali su imati završen pravni fakultet i položen pravosudni ispit, a prema čl. 107. ZRS-a 77 pomagali su sucu u radu, izrađivali nacрте sudskih odluka, uzimali na zapisnik tužbe, prijedloge i druge podneske i izjave stranaka te obavljali samostalno ili pod nadzorom i uputama suca druge stručne poslove predviđene zakonom, sudskim poslovnikom ili samoupravnim općim aktom. Nakon osamostaljenja Hrvatske gotovo isto određenje zadržano je u Zakonu o sudovima iz 1994.,¹³ a zakonske izmjene uređenja sudskih savjetnika stupile su na snagu tek Novelom Zakona o parničnom postupku iz 2003.¹⁴ i Novelom ZS-a 94 iz 2004. godine.¹⁵ Naime, kako se na temelju zakonskih uređenja ZRS-a 77 i ZS-a 94 u sudovima vrlo brzo razvila praksa prema kojoj su tadašnji stručni suradnici, kasnije sudski savjetnici izrađivali sudske odluke koje su suci naknadno potpisivali, hrvatski zakonodavac trebao je iznaći rješenja prema kojima bi se takvi postupci legalizirali i u skladu s tim sudskim savjetnicima dale veće ovlasti u pojedinim postupcima.

Za razliku od Novele ZPP 03 kojom je bilo uređeno sudjelovanje sudskih savjetnika samo u parničnom postupku (čl. 13.), Novelom ZS-a 04 u zakonski tekst unesen je čl. 76. a prema kojem su sudski savjetnici bili ovlaštteni samostalno provoditi određene sudske postupke, ocjenjivati dokaze i utvrđivati činjenice. Na osnovu tako provedenog postupka sudski savjetnik podnosio je sucu, kojeg je na to ovlastio predsjednik suda, pisani prijedlog na temelju kojeg je sudac donosio odluku. U slučaju da nije prihvatio prijedlog kojeg mu je dao sudski savjetnik, nadležni sudac mogao je sam provesti postupak. Ovlast provođenja postupka i predlaganja odluka sudski savjetnici imali su 1. u parničnim postupcima u sporovima za isplatu novčane tražbine ili naknade štete ako vrijednost predmeta spore nije prelazila 50.000,00 kuna, odnosno u postupcima pred trgovačkim sudovima ako vrijednost predmeta spora nije prelazila 500.000,00 kuna, 2. u ovršnim postupcima, 3. u ostavinskim postupcima, 4. u zemljišnoknjižnim postupcima, 5. u izvanparničnim postupcima, osim po-

¹⁰ Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o parničnom postupku (Narodne novine, br. 25/13.), u daljnjem tekstu: Novela ZPP 13. Ovlasti sudskih savjetnika uređuje i novi Zakon o sudovima (Narodne novine, br. 28/13), u daljnjem tekstu: ZS 13.

¹¹ Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zemljišnim knjigama od ožujka 2013, P. Z. br. 239, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=53570>, u daljnjem tekstu: Konačni prijedlog ZID ZZK 13, stanje od 24. travnja 2013.

¹² Zakon o redovnim sudovima (Narodne novine br. 5/77, 17/87, 27/88, 16/90, 41/90 i 14/91), u daljnjem tekstu: ZRS 77.

¹³ 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), u daljnjem tekstu: ZS 94. Prema čl. 76. ZS-a 94 sudski savjetnici pomažu sucu u radu, izrađuju nacрте sudskih odluka, primaju na zapisnike tužbe, prijedloge i druge podneske, izjave stranaka te obavljaju samostalno ili pod nadzorom odnosno po uputama suca druge stručne poslove određene zakonom ili sudskim poslovnikom (čl. 76.).

¹⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2003. (Narodne novine br. 117/03), u nastavku: Novela ZPP 2003.

¹⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (Narodne novine br. 17/04), u nastavku: Novela ZS 04.

stupka oduzimanja poslovne sposobnosti, razvrgnuća suvlasništva i uređenja međa, 6. u prekršajnim postupcima, 7. u drugostupanjskom postupku i postupku po izvanrednim pravnim lijekovima sudski savjetnici izvještavali su o stanju spisa i pripremali nacрте odluke.

Posebno uređenje položaja i zadaća sudskog savjetnika čl. 76.a ZS-a 04 i čl. 13. Novele ZPP 03 rezultiralo je određenim razlikama. Osim onih koje su terminološkog karaktera,¹⁶ čl. 13. Novele ZPP-a 03 izrijekom propisuje da je sudac u parničnom postupku dužan u uvodu odluke navesti da je odluka donesena temeljem prijedloga sudskog savjetnika (čl. 13. st. 1. reč. 3.). Novela ZS-a 04 i kasniji ZS 05 nisu propisivali takvu obvezu za suca.

Zakon o sudovima iz 2005.¹⁷ propisivao je pretpostavke za sudskog savjetnika ili višeg sudskog savjetnika (čl. 119.) te njihove ovlasti (čl. 120.), a u odnosu na pravni režim koji je postojao prema Noveli ZS-a 04 ovlaštenja sudskih savjetnika ostala su ista.

2.2. Ustavnopravne dvojbe

Relativno širok djelokrug poslova sudskih savjetnika u pojedinim postupcima i ovlast utvrđivanje činjenica, izvođenje dokaza i izrada prijedloga odluke, u redovima hrvatske procesnopravne doktrine izazvao je skepsu o ustavnopravnosti zakonskih rješenja. Smatralo se da se povjeravanjem vođenja postupka, izvođenja dokaza te pripreme nacрта judikata koji sudac samo donosi (potpisuje) dovelo u pitanje ostvarivanje ustavnog prava građana da o njihovim pravima i obvezama građanske naravi zakonom ustanovljeni i nepristrani suda pravično, javno i u razumnom roku ispita (raspravi) njegov slučaj (čl. 6. st. 1. EK, čl. 29. st. 1. Ustava Republike Hrvatske iz 2001.¹⁸), odnosno da je ono dovelo u pitanje ostvarivanje i ustavnih načela da u Republici Hrvatskoj sudbenu vlast obavljaju sudovi (čl. 117. st. 1. URH 2001.) te da u suđenju sudjeluju suci i suci porotnici, u skladu sa zakonom (čl. 120. URH 2001.).¹⁹

Zanimljivo je da od stupanja na snagu zakonskih izmjena kojima su sudskim savjetnicima u pojedinim postupcima dane ovako ozbiljne ovlasti formalnog suđenja prošao period od gotovo šest godina, a da u Ustavnom sudu nije bila zabilježen niti jedna ustavna tužba kojom bi se podnositelj pozivao na neustavnost sudjelovanja sudskog savjetnika u postupku. Idiličnu situaciju ipak je narušila odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske kojom je odbijena ustavna tužba²⁰ u kojoj se podnositeljica pozvala da su joj osporenim rješenjima ovršnih sudova povrijeđena ustavna prava zajamčena odredbama čl. 14. st. 2., 26., 29. st. 1. i čl. 19. st. 1. URH²¹ ističući da je ovršni postupak vodio sudski savjetnik, a ne sudac i da su osporena rješenja prvostupanjskog suda donijeta protivno odredbi čl. 10. Ovršnog

¹⁶ Upozorava se da Novela ZPP-a 2003 u čl. 13. upotrebljava izraz „trgovački sporovi“ (umjesto izraza „postupci pred trgovačkim sudovima“ koje koristi Novela ZS-a 04 i ZS 05), što može stvoriti određene poteškoće u praksi. Naime, ZPP više ne poznaje postupak u trgovačkim sporovima, već postupak pred trgovačkim sudovima, pa može biti nejasno koje sporove treba smatrati u tom kontekstu trgovačkim sporovima, vidi M. DIKA, O načelu neposrednosti u parničnom postupku *de lege lata* uz neke projekcije *de lege ferenda*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 58:4/2008., str. 914.

¹⁷ Zakon o sudovima (Narodne novine br. 150/05, 16/07, 113/08, 153/09, 116/10, 27/11, 130/11), u nastavku: ZS 05.

¹⁸ Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine br. 41/00-pročišćeni tekst, 55/01- ispravak), u nastavku: URH 2001.

¹⁹ S. TRIVA; M. DIKA, Građansko parnično procesno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 188., u nastavku: GPPP.

²⁰ Odluka Ustavnog suda U-III/998/2009 od 19. ožujka 2009., <http://www.iusinfo.hr>, stanje od 27. travnja 2013.

²¹ Navedenim odredbama URH osigurava jednakost svih pred zakonom (čl. 14. st. 2.), jednakost državljana Republike Hrvatske i stranaca pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti (čl. 26.), pravično suđenje (čl. 29. st. 1.) i utemeljenost pojedinačnih akata državne uprave i tijela koje imaju javne ovlasti na zakonu (čl. 19. st. 1.).

zakona²² te da ih se treba smatrati nepostojećim (*judgement inexistant*).²³ Podnositeljica je predložila usvajanje ustavne tužbe i ukidanje osporenih rješenja.

U obrazloženju odluke Ustavni sud istakao je da «Ovršni postupak ima svoje specifičnosti, uz ostalo jer pripada vidu izvanparničnog postupka, takvog – u kojem niz radnji mora i može provoditi sudski ovršitelj, sudski službenik – i to po nalogu suca, u okviru čega, po tome nalogu tim više te radnje ima ovlasti provoditi i sudski savjetnik.» te da «Pritom, to što je neke od tih radnji neposredno izveo sudski savjetnik ne «znači» da sam postupak ovrhe nije vodio sudac, da sudac nije (a u tom se jedino i iscrpljuje značaj izraza «voditi» postupak, «održavati» radnje...) pazio na valjanost i zakonitost tih radnji, da ih nije nadzirao, odnosno ne znači da nisu održavane (suštinski...) po odluci suca, uz njegovo sudjelovanje – i to u takvoj funkciji (suca).» Konačno, Ustavni sud naveo je da «povratno (a posljedično sa time...), sve odluke suda prvog stupnja, one kojima ovršenica prigovara tvrdnjom da su nepostojeće, provjeravane samo u okviru spomenutih žalbenih razloga – na koje se ovršenica pozvala, imaju vrijednost valjanih i zakonitih.»²⁴

Osim toga, Ustavni sud pozivao se na čl. 120. ZS-a 05 i ovlaštenja sudskog savjetnika u ovršnom postupku ističući da «ukoliko je, eventualno, sudski savjetnik i u ovršnom postupku podnositeljice postupao u provođenju određenih faza ovršnog postupka i predlaganju donošenja određenih odluka, kako to suprotno utvrđenju iz osporenog drugostupanjskog rješenja tvrdi podnositeljica, za takvo postupanje postojalo je i zakonsko uporište.», odnosno da je «postupak bio vođen na način koji je podnositelju osiguravao pravično suđenje jer su u konkretnoj pravnoj stvari odlučivali zakonom ustanovljeni sudovi unutar svoje nadležnosti utvrđene zakonom...»²⁵

Naravno, bilo je za očekivati da će Ustavni sud donijeti odluku kojom se ustavna tužba odbija, jer bi u protivnom bila otvorena Pandorina kutija ustavnopravnosti svih odluka donesenih u postupcima koje su provodili i prijedloge odluka izrađivali sudski savjetnici. No ono što u konkretnom slučaju iznenađuje je prilična «površnost» obrazloženja odluke Ustavnog suda. Prije svega, sudjelovanje sudskog savjetnika Ustavni sud obrazlaže vrstom postupka o kojem se u konkretnom slučaju radi, pozivajući se na to da je riječ o ovršnom postupku koji je, prije nego što se osamostalio, pripadao vidu izvanparničnog postupka te da je za tu vrstu postupka karakteristično sudjelovanje drugih sudskih službenika prije svega sudskih ovršitelja. Čini se da je ova argumentacija prilično ograničena te u odnosu na sudjelovanje

²² Ovršni zakon (Narodne novine br. 57/96, 29/99, 42/00, 173/03, 194/03, 151/04, 88/05, 121/05, 67/08), u nastavku: OZ 08. Prema čl. 10. st. 1. OZ 08 ovršni postupak i postupak osiguranja u prvom i drugom stupnju vodi i odluke donosi sudac pojedinac.

²³ Žalba protiv rješenja o ovrsi može se izjaviti zbog bitnih povreda odredaba ovršnog postupka koje će se u osnovi podudarati s bitnim povredama parničnog postupka (čl. 354. Zakona o parničnom postupku, Narodne novine br. 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 84/08, 96/08, u daljnjem tekstu ZPP 08; čl. 19. st. OZ 08). Jedna od bitnih povreda odredaba parničnog (ovršnog) postupka jest ako je u donošenju presude sudjelovao sudac koji se po zakonu mora izuzeti (čl. 71. st. 1. t. 1.-6. OZ 08), odnosno koji je rješenjem suda bio izuzet ili ako je u donošenju presude sudjelovala osoba koja nema svojstvo suca (čl. 354. st. 2. t. 1. ZPP 08). Na ovu apsolutno bitnu povredu drugostupanjski sud u povodu žalbe ne pazi po službenoj dužnosti (365. st. 2. ZPP 08) već samo u povodu zahtjeva stranke. U hrvatskoj procesnoj doktrini zauzet je stav da bi u slučaju da je u donošenju odluke sudjelovala osoba koja nije ovlašten sudac (npr. sudski savjetnik, sudački vježbenik, razriješeni sudac itd.) – donesena odluka zapravo bila nepostojeća. Vrhovni sud Hrvatske je i prije Novele ZPP 03 zauzeo stav da hrvatski procesni sustav ne prihvaća teorijske konstrukcije nepostojeće presude te je sudjelovanje u postupku osobe koja nema svojstvo suca imalo značenje apsolutno bitne povrede (VsH Gž 1738/79 – PSP 16/197 u slučaju u kojem je raspravu proveo stručni suradnik). Neprihvatanje konstrukcije nepostojeće odluke i propust stranke prema postojećem zakonskom uređenju da se pozove na ovu apsolutno bitnu povredu odredaba parničnog (ovršnog) postupka imalo bi za posljedicu stjecanje pravomoćnosti odluke i pridavanje pravne djelotvornosti odluci koju je donijela ili u čijem je donošenju sudjelovala osoba koja nema svojstvo suca te bi se toj osobi, protivno Ustavu i zakonima, u konkretnom slučaju priznalo to svojstvo., TRIVA/DIKA, GPPP, str. 690.-691.

²⁴ Obrazloženje odluke Ustavnog suda U-III/998/2009 od 19. ožujka 2009.

²⁵ Ibid.

sudskih savjetnika u ostalim sudskim postupcima prilično neprimjerena, jer bi se mogli zapitati na koje bi se razloge Ustavni sud pozvao u slučaju da se podnositelj ustavne tužbe poziva na sudjelovanje sudskog savjetnika u parničnom postupku u kojem nije riječ o vidu izvanparničnog postupka i u kojem nije uobičajeno sudjelovanje drugih sudskih službenika poput sudskih ovršitelja.

Nadalje, Ustavni sud se u obrazloženju pozivao da time što je neke od radnji izveo neposredno sudski savjetnik ne znači da kontrolu radnji nije izvršio sudac, odnosno da su one izvršavane po odluci suca, uz njegovo sudjelovanje u funkciji suca. Kako je moguće da sudski savjetnik samostalno provede neke od radnji (ili cijeli postupak) i nakon toga izradi prijedlog odluke, a da se takvo postupanje tumači kao radnje koje su izvršene po odluci suca i uz njegovo sudjelovanje?

Već u slijedećem segmentu obrazloženja Ustavni sud ponešto odstupa od gore navedenog stava da je sudski savjetnik izvršavao samo neke radnje i poziva se na čl. 120. ZS-a 05 kako bi istaknuo da čak ako je eventualno sudski savjetnik u ovršnom predmetu podnositeljice sudjelovao u provođenju određenih faza ovršnog postupka i predlaganju donošenja određenih odluka, da za takvo postupanje postoji zakonsko uporište.

Na kraju u obrazloženju je utvrđeno da je zahtjevu pravičnog suđenja (čl. 29. st. 1. URH) udovoljeno time što su odluke donijeli zakonom ustanovljeni sudovi unutar svoje nadležnosti, pri čemu je izostalo daljnje obrazloženje o tome da osoba koja je donijela odluku nema svojstvo suca. Ustavni sud se pozvao na ostale elemente pravičnog suđenja koji su u konkretnom slučaju poštovani, da bi zaključio da sagledavajući ovršni postupak kao jedinstvenu cjelinu nije povrijeđeno pravo na pravično suđenje.

Smatramo da ovakvo šturo i kontradiktorno obrazloženje ne može biti osnova za donošenje odluke o odbijanju ustavne tužbe jer ono polazi od vrste postupka zanemarujući činjenicu da je postupanje sudskih savjetnika dopušteno i u drugim postupcima u kojima tih obilježja nema. Nakon toga, obrazloženje za sudjelovanje sudskog savjetnika nastoji se pronaći u tome da je on sudjelovao u obavljanju samo pojedinih radnji, kako bi se na kraju ustanovilo da sudjelovanje sudskog savjetnika u provođenju cijelog ovršnog postupka i izradi prijedloga odluke ima zakonsko uporište. U obrazloženju povrede prava na pravično suđenje, osobito prava da u postupku odluku donese neovisni i nepristrani sud, Ustavni sud nije se osvrnuo na činjenicu da je odluku donijela osoba koja nema svojstvo suca, odnosno da odluku nije donio sudac, već sudski službenik. U usporedbi s nekim drugim komparativnim rješenjima, odluka Ustavnog suda RH trebala je imati sasvim drugačiji sadržaj.²⁶ Međutim, iz prezentiranog proizlazi da je pragmatičnost imala prednost u odnosu na pravičnost građanske sudske procedure.

Čini se da je ustavnopravna dvojbenost sudjelovanja sudskog savjetnika u suđenju izazvala potrebu da se to pitanje riješi odgovarajućim ustavnim odredbama. Tako je promjenom Ustava 2010²⁷ izmijenjena odredba čl. 120. URH kojom je određeno da se sudačka dužnost povjerava osobno sucima. Novina je proširenje kruga osoba koje sudjeluju u suđenju. Tako je u određeno da u suđenju osim sudaca porotnika, sudjeluju i sudski savjetnici u skladu sa zakonom.²⁸ Iako je ovom odredbom osiguran ustavnopravni položaj

²⁶ Tako je Vrhovni sud Islanda ispitujući suglasnost sudjelovanja islandskih sudskih zamjenika, koji su po pravu angažirani da surađuju sa sucima radi vježbe i pripreme za buduću sudačku karijeru, u praksi počeli obavljati jednak rad kao i redovni suci, unatoč tome što ne uživaju jednaku nezavisnosti i nalaze se pod nadležnošću Ministarstva pravosuđa koje na njihovo djelovanje može posredno ili neposredno utjecati, ocijenio neustavnim i protivnim EK. Takva praksa – čak i u detaljima veoma slična sadašnjoj hrvatskoj praksi – ocijenjena je kao protivna jamstvu na suđenje pred nezavisnim i nepristranim tribunalom., UZELAC, op. cit. (bilj. 2), str. 24.

²⁷ Promjena Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 76/10).

²⁸ U obrazloženju Prijedloga promjene ustava od lipnja 2010. u čl. 19. navodi se da je sukladno preporukama i europskim standardima potrebno dodatno učvrstiti i razraditi ustavno načelo neovisnosti sudbene vlasti te odrediti visoke kriterije i odgovornost za nositelje te vlasti. Objektivni kriteriji imenovanja su ključni za postizavanje

sudskih savjetnika, obrazloženje kojom se ova ustavna promjena pojašnjava je prilično zbunjujuće. Naime, ono uopće ne upućuje na prave razloge kojima se rukovodilo pri ovoj ustavnoj promjeni, već prema obrazloženju samo proklamira potrebu neovisnosti, transparentnosti i određene kvalitete osobe koja sudi. Time ništa nije rečeno o statusu sudskog savjetnika, time nije pokušano čak ni površno obrazloženje zašto je sudski savjetnik osoba koja sudjeluje u suđenju. Osim toga, nije jasno zašto se sudski savjetnici i suci porotnici nalaze u istoj odredbi, kada je riječ o osobama koje imaju potpuno različit položaj u postupku, obavljaju različite zadaće koje su određene potpuno različitim ciljevima. Jasno je samo jedno – ustavnopravna odredba o sudjelovanju sudskih savjetnika u postupku plod je brzog i nedovoljno promišljenog „ubacivanja“ sudskih savjetnika u Ustav, bez prave volje i želje da se tome dade neki dublji smisao.

2.3. Aktualno stanje prema ZS-u 13

Novelom ZPP-a 2013²⁹ proširene su ovlasti sudskih savjetnika s obrazloženjem da se predloženom izmjenom odredba o ovlaštenjima sudskih savjetnika pred prvostupanj-skim sudovima opće nadležnosti usklađuje novim pravilima temeljnog propisa koji uređuje ustrojstvo, djelokrug i nadležnost sudova u Republici Hrvatskoj. Smatra se da će se navedenom izmjenom osigurati učinkovitije korištenje sudačkog potencijala, dok je pravilnost tako provedenog postupka zajamčena, u postupcima kao i prema dosadašnjem uređenju, kontrolom od strane nadležnog suca.³⁰

Čl. 109. i 110. ZS-a 13 uređuje položaj i zadaće sudskih savjetnika uređuje. Prema novom uređenju ovlasti sudskih savjetnika proširene su. U skladu s tim, radi povećanja učinkovitosti u radu sudova prošireni su broj i vrsta predmeta u kojima sudski savjetnici mogu samostalno provoditi postupke i predlagati nacрте odluka, na način da je u parničnim predmetima najviša vrijednost predmeta spora u predmetima u kojima su ovlašteni postupati povećana s 50.000,00 kuna na 100.000,00 kuna, te su ima dane ovlasti za postupanje u radnim sporovima proizašlim iz kolektivnih ugovora, u upravnim sporovima u kojima se odlučuje o tužbama u predmetima koji se rješavaju na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu, o tužbama protiv postupanja ili zbog propuštanja postupanja javnopravnog tijela i u upravnim sporovima u kojima vrijednost predmeta spora ne prelazi 100.000,00 kuna te u prekršajnim postupcima.^{31 32}

transparentnog, učinkovitog i stručnog pravosuđa, pa izmijenjene odredbe daju okvirne smjernice o tome kakva osoba može vršiti tu, iznimno važnu, ustavnu dužnost., str. 19., <http://www.sabor.hr>, stanje od 26. travnja 2013.

²⁹ Čl. 13. st. 3. ZPP izmijenjen je u dijelu kojim je određena vrijednost predmeta spora do koje su sudski savjetnici ovlašteni provoditi postupak i predlagati nacрт odluke u općoj parničnoj proceduri. U skladu s tim, sudski savjetnici ovlašteni su provoditi postupak i predlagati nacрт odluke u sporovima za isplatu novčane tražbine, ako vrijednost predmeta spora ne prelazi 100.000,00 kuna. Osim toga, u čl. 186.a st. 10. ZPP-a kojim se propisuje postupanje u svezi s tužbom protiv Republike Hrvatske određeno je da Republika Hrvatska i podnositelj zahtjeva iz stavka 1. ovog članka mogu nakon podnošenja zahtjeva za mirno rješenje spora zatražiti od suda da, primjenjujući na odgovarajući način odredbe ovog Zakona za osiguranje dokaza, izvede dokaze koje smatra da su nužni radi utvrđivanja činjenica o kojima će ovisiti zauzimanje stava o osnovanosti zahtjeva protivne stranke za mirno rješenje spora. Te dokaze može izvesti i sudski savjetnik, ako imaju isto značenje kao dokazi izvedeni u postupku osiguranja dokaza.

³⁰ Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, veljača 2013., <http://www.sabor.hr>, PZ_216.pdf, stanje od 26. travnja 2013., str. 24.

³¹ I. CRNČEC, Novi Zakon o sudovima – suđenje u razumnom roku, Zbornik radova Novela Zakona o parničnom postupku i novi Zakon o sudovima, inženjerski biro, Zagreb, 2013., str. 9.

³² Prema čl. 110. st. 4. ZS sudski savjetnici i viši sudski savjetnici ovlašteni su na provođenje postupka i predlaganje nacрта odluka 1. u parničnim postupcima u sporovima za isplatu novčane tražbine ili naknadu štete u kojima vrijednost predmeta spora ne prelazi 100.000,00 kuna te u trgovačkim sporovima u kojima vrijednost predmeta spora ne prelazi 500.000,00 kuna 2. u radnim sporovima proizašlim iz kolektivnih ugovora, 3. u upravnim sporovima u kojima se odlučuje o tužbama u predmetima koji se rješavaju na temelju pravomoćne presude donesene

Osim toga, propisano je da su sudski savjetnici, odnosno viši sudski savjetnici ovlašteni na postupanje i donošenje odluka u pojedinim postupcima kada je to propisano posebnim zakonima (čl. 110. st. 5. ZS 13). Zadaće sudskih savjetnika promijenjene su prema nekoliko kriterija. Najprije, čl. 110. st. 4. ZS 13 proširena je nadležnost postupanja sudskih savjetnika u parničnoj proceduri – već izloženim povećanjem vrijednosti predmeta spora (t. 1), sudjelovanjem u radnim sporovima proizašlim iz kolektivnih ugovora (t. 2) i mogućnošću donošenja odluke o troškovima postupka (t. 11.). Riječ o vrijednosno-kauzalnom proširenju, ali i proširenju ovlasti u donošenju meritornih odluka iz sporne parnične jurisdikcije donošenjem odluka o troškovima postupka. Izriječno je određena mogućnost sudjelovanja sudskih savjetnika u upravnim sporovima, registarskim postupcima i skraćenim stečajnim postupcima (t. 3., 9., 10.) i o troškovima (svih) sudskih postupaka (t. 11). U izvanparničnoj jurisdikciji sužena je nadležnost sudskih savjetnika, tako da oni više nisu ovlašteni donositi odluke u izvanparničnim postupcima prema Obiteljskom zakonu (čl. 110. st. 4. t. 8. ZS 13).³³

Za razliku od ZS 05 koji i nakon ustavnih promjena iz 2010. odredbu o sudjelovanju sudskih savjetnika nije unio u zakonski tekst, ta je nesuglasnost otklonjena ZS-om 13. Tako je u čl. 7. st. 3. ponovljena odredba čl. 120. Ustava RH kojom je propisano da u suđenju sudjeluju i sudski savjetnici te suci porotnici sukladno zakonu. Zaključno, izmjene koje donosi ZS 13 koje se tiču sudskih savjetnika u skladu su s dosadašnjim tendencijama položaja koji sudski savjetnik zauzima na hrvatskoj pravosudnoj sceni, s tim da je njihov položaj naknadno osnažen širenjem dosadašnjih ovlasti.

3. Javni bilježnici

3.1. Javni bilježnik u ostavinskom postupku

Stupanjem na snagu Zakona o nasljeđivanju³⁴ u Hrvatskoj učinjen je još jedan značajan korak u cilju rasterećenja pravosuđa kojim je otvorena mogućnost da se javnim bilježnicima povjeri provedba ostavinskog postupka ili izvođenje pojedinih radnji u tom postupku. Zakonodavac je odabrao model tradicionalnog latinskog notarijata po kojemu javnobiljež-

u ogleđnom sporu, o tužbama protiv postupanja ili zbog propuštanja postupanja javnopravnog tijela i u upravnim sporovima u kojima vrijednost predmeta spora ne prelazi 100.000,00 kuna, 4. u ovršnim postupcima, 5. u ostavinskim postupcima, 6. u zemljišnoknjižnim postupcima, 7. u prekršajnim postupcima, 8. u izvanparničnim postupcima, osim u postupcima oduzimanja poslovne sposobnosti, razvrgnuća suvlasničke zajednice, uređenja međa i postupcima prema Obiteljskom zakonu, 9. u registarskim postupcima, 10. u skraćenim stečajnim postupcima, 11. o troškovima sudskih postupaka. U terminološkom smislu je zanimljiv korak unazad ZS-a 12 jer u čl. 110. st. 4. t. 1. propisujući ovlasti sudskih savjetnika umjesto izraza „postupak pred trgovačkim sudovima,“ poput čl. 13. st. 3. ZPP pogrešno koristi izraz „trgovački spor.“

³³ Sudski savjetnici u izvanparničnom postupku nisu ovlašteni donositi odluke o lišenju poslovne sposobnosti, razvrgnuću suvlasništva i uređenju međa. Novina je isključenje njihove nadležnosti i u izvanparničnim postupcima prema Obiteljskom zakonu. Čini se da se zakonodavac u ograničenju njihove nadležnosti u izvanparničnoj jurisdikciji rukovodio različitim kriterijima. Prije svega, njihovo nesudjelovanje u postupcima oduzimanja poslovne sposobnosti inspirirano je vjerojatno time da je riječ o važnim statusnim odlukama. S druge strane, isključenje nadležnosti sudskih savjetnika u postupcima razvrgnuća suvlasništva i uređenja međa rukovodi se kriterijem spornosti tih izvanparničnih postupaka. Treće ograničenje prema ZS 13 tiče se isključenja uloge sudskih savjetnika u svim izvanparničnim postupcima prema Obiteljskom zakonu. Ipak, takvo razgraničenje ukazuje na niz nedosljednosti. Kao prvo, sustavno promatrano postupci radi lišenja poslovne sposobnosti također su izvanparnični postupci koji su uređeni Obiteljskim zakonom (Narodne novine, br. 116/03, 17/04, 136/04, 107/07, 57/11, 61/11), u daljnjem tekstu: ObZ. Stoga ih nije potrebno posebno izdvajati, osobito ne prema novom ZS-u 13 koji isključuje nadležnost sudskih savjetnika u svim izvanparničnim postupcima prema Obiteljskom zakonu. S druge strane, nije jasno zašto sudski savjetnici ne bi mogli sudjelovati u postupku razvrgnuća suvlasništva ili uređenja međa, ako su inače ovlašteni sudjelovati u parničnom postupku, dakle u spornim stvarima.

³⁴ Zakon o nasljeđivanju (Narodne novine br. 48/03, 163/03, 35/05).

ničku službu obavljaju slobodni profesionalisti s javnim ovlastima bez prava da uz tu djelatnost obavljaju i neku drugu.³⁵ Kao povjerenik suda u ostavinskom postupku javni bilježnik na temelju odluke suda o povjeravanju provodi radnje i donosi odluke propisane zakonom (čl. 244. st. 1. ZN). Međutim, u slučaju spora između stranaka (čl. 222., 223., 224. ZN) javni bilježnik dužan je vratiti spis nadležnom sudu (čl. 244. st. 2. ZN), jer je samo sud ovlašten stranke upućivati na parnicu. Odluke o odvajanju ostavine (čl. 140. ZN), o pravu nasljednika koji su živjeli ili privređivali u zajednici s ostaviteljem (čl. 143. ZN) i diobi kućanskih predmeta javni bilježnik može donijeti samo uz suglasnost svih stranaka u postupku ili će u protivnom vratiti spis nadležnom sudu (čl. 244. st. 3. ZN). Protiv rješenja koje je kao povjerenik suda u ostavinskom postupku donio javni bilježnik dopušten je prigovor u roku od osam dana od dana dostave rješenja strankama. Prigovor se dostavlja javnom bilježniku koji ga je dužan bez odgode zajedno sa spisom dostaviti nadležnom općinskom sudu (čl. 185., 186. ZN).

Početne ideje o sudjelovanju javnog bilježnika u ostavinskom postupku bile su inspirirane dotadašnjim sudjelovanjem sudskih savjetnika. Tome u prilog govori i činjenica da se pri izradi ZN-a razmišljalo o rješenju prema kojem javni bilježnik nije bio ovlašten samostalno donositi rješenje o nasljeđivanju, već je nacrt odluke trebao proslijediti sudu. Ipak, smatralo se da se time ne bi mogla istinski ostvariti svrha prijenosa nadležnosti u ostavinskim predmetima (rasterećenje suda i pružanje adekvatne pravne zaštite građanima ubrzavanjem ostavinskog postupka) jer bi se sudac nakon dostave nacrta rješenja o nasljeđivanju morao upoznati s čitavim spisom i time dodatno opteretiti. Zbog toga je donošenje rješenja o nasljeđivanju ipak povjereno javnom bilježniku «jer je javni bilježnik osoba čije povjerenje na radu u ostavinskom predmetu (a i inače) nije upitno u svim nespornim stvarima.»³⁶

Ocjene o sudjelovanju javnih bilježnika u ostavinskim predmetima uglavnom su pozitivne, a poteškoće u njihovom radu vezuju se uz podnormiranost nekih zakonskih rješenja koje je sudska i javnobilježnička praksa uspješno riješila. Neki sudovi uspjeli su kroz ovo vrijeme ishoditi i pozitivno stajalište nadležnog ministarstva te javnim bilježnicima povjeravaju i predmete u povodu zahtjeva za raspored naknadno pronađene imovine.³⁷

Naravno da ovakva raspodjela zadaća javnih bilježnika doprinosi daljnjem rasterećenju sudova te da je kao takva razlog više za zadovoljstvo građana s uspješnim funkcioniranjem službe javnih bilježnika kao servisa građana. Tako je primjerice u općinskom sudu u Varaždinu od početka primjene ZN-a do sredine siječnja 2005. javnim bilježnicima preneseno ukupno 1382 ostavinska predmeta pri čemu je 58,67% predmeta bilo riješeno u roku od 30 dana, a u daljnjih 30 dana još 30,53 % , odnosno ukupno u roku od 60 dana od dana povjeravanja 89,20 %. Prosječno vrijeme trajanja predmeta koji su pravomoćno okončani kod javnih bilježnika iznosilo je u tom periodu 34,39 dana. U svega 16 predmeta došlo je do spora, zbog kojeg je javni bilježnik vratio predmet sudu, time da je u tom periodu prigovor bio izjavljen u svega 4 predmeta, što zapravo potvrđuje tezu da su ostavinski postupci u pravilu nesporne naravi. No ono što je najvažnije u promatranom periodu statistički su se oslobodila 2,09 suca, koji više nisu morali raditi te predmete, te je rasterećenje imalo direktnog utjecaja na broj riješenih parničnih, ovršnih i drugih predmeta koji su ostali na sudu. Stoga je prema mišljenju pojedinih autora prenošenjem nadležnosti u ostavinskim postupcima sa sudova na javne bilježnike došlo do stvarnog rasterećenja prvostupanjskih općinskih sudova.³⁸

³⁵ M. DIKA, Javnobilježnička služba u Republici Hrvatskoj (I.), Pravo i porezi 12/2001., str. 3.

³⁶ J. CRNIĆ, Nadležnost javnih bilježnika u Zakonu o nasljeđivanju *de lege ferenda*, Odvjetnik, 7-8/2001., str. 43.

³⁷ J. M. RUŽDJAK, Novo nasljednopravno uređenje i javni bilježnik kao povjerenik suda u ostavinskom postupku, Liber amicorum Nikola Gavella, Zbornik radova, Zagreb, 2007., str. 769.-770.

³⁸ D. KONTREC, Javni bilježnik u Republici Hrvatskoj kao povjerenici sudova u ostavinskom postupku, Javni bilježnik, 32/2010, str. 35.

Eventualne dvojbe o tome tko je javni bilježnik kao povjerenik suda u ostavinskom postupku rješava ZN prema kojem «Kada javni bilježnik provodi radnje u ostavinskom postupku kao povjerenik suda ovlašten je, kao i sudac i sudski savjetnik općinskog suda, poduzimati sve radnje u postupku i donositi sve odluke osim odluka za koje je ovim Zakonom drukčije propisano (čl. 176. st. 4.). U tom smislu odluke javnih bilježnika smatraju se odlukama suda, odnosno javni bilježnik je sud, osim ako dođe do spora, kada će se ostavinski predmet uputiti na rješavanje nadležnom sudu.³⁹

3.2. Javni bilježnik u ovršnom postupku

Zakonom o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona iz 2003.⁴⁰ u hrvatski ovršnopravni sustav uvedena je javnobilježnička ovrha na temelju vjerodostojne isprave, slijedeći nastojanje (uvedeno prenošenjem ovlasti javnim bilježnicima voditi ostavinski postupak) da se iz sudskog sustava izdvoje i oni predmeti koje, s obzirom na njihov nesporni karakter mogu rješavati druga tijela.⁴¹ Ipak, do primjene odredbi čl. 307.a do 307.s Novele OZ-a 03 koje su propisivale da javni bilježnici donose rješenja na temelju vjerodostojne isprave i done-sena rješenja o ovrsi provode, osim ako se radi o ovrsi na pokretninama, nije došlo zbog brojnih prigovora ustavnopravne naravi i protivnosti čl. 6. st. 1. EK, zatim stoga što se niz odluka koje je javni bilježnici morali donositi smatrao suđenjem i odlučivanjem o pravima i obvezama pojedinca i pravnih osoba građanske naravi, o kojima su mogli odlučivati samo nepristrani, samostalni i neovisni sudovi⁴² pa su one Zakonom o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona iz 2004.⁴³ brisane. Osim toga, smatralo se da bi takav mješoviti (sudsko-javnobilježnički sustav) mogao samo dovesti do zbrke u postupanju te da nije jamčio veću učinkovitost u provedbi ovrhe što je bila svrha koja se željela postići prebacivanjem dijela poslova iz nadležnosti sudova javnim bilježnicima.⁴⁴

Međutim, i unatoč iznesenim problemima u realizaciji ideje o sudjelovanju javnih bilježnika u ovrsi, hrvatski zakonodavac ostao je ustrajan u namjeri da javni bilježnici angažiraju u ovrsi na temelju vjerodostojne isprave. Zbog toga je Zakonom o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona iz 2005.⁴⁵ na novim osnovama i bitno drugačijim odredbama (čl. 252.a-252.l OZ) propisao sudjelovanje javnih bilježnika u ovrsi na temelju vjerodostojne isprave. Ove odredbe stupile su na snagu tek šest mjeseci nakon stupanja na snagu Novele OZ-a 05 točnije 28. siječnja 2006. (čl. 124. st. 2. Novele OZ 05).

Prijedlog za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave morao se podnijeti javnom bilježniku po svom izboru radi donošenja rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave, a u slučaju da je bio podnesen sudu, umjesto javnom bilježniku, sud je prijedlog odbacivao (čl. 252.b OZ 05). Ako je javni bilježnik ocijenio da je prijedlog za ovrhu dopušten i osnovan, donosio je rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave. U protivnom, dakle ako je prijedlog ocijenio nedopuštenim i neosnovanim, prosljeđivao ga je nadležnom sudu radi donošenja odluke (čl. 252.d st. 1. i 2. OZ 05). Specifičnost rješenja kojim se određuje ovrha na temelju vjerodostojne isprave je da je ono nije moralo biti obrazloženo, već se moglo izdati i otiskivanjem štampilja na prijedlogu za ovrhu (čl. 37. st. 3. OZ 05). Do intervencije

³⁹ J. CRNIĆ, Tko je javni bilježnik kao povjerenik suda u ostavinskom postupku?, *Odvjetnik*, 1-2/2008., str. 31.

⁴⁰ Zakon o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona (Narodne novine br. 173/03), u nastavku Novela OZ 03.

⁴¹ B. HRVATIN, Ovrha na temelju vjerodostojne isprave – sudjelovanje javnih bilježnika u ovrsi i sudska i izvansudska ovrha, *Pravo u gospodarstvu*, 6/2006, str. 307.

⁴² Đ. SESSA, Predmet ovrhe u ovrsi kod javnog bilježnika u: *Galić, Ante et al.*, Ovrha i stečaj – aktualnosti zakonodavstva i sudske prakse, Zagreb, Inženjerski biro, 2008., str. 4.

⁴³ Zakon o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona (Narodne novine br. 151/04.), u nastavku: Novela OZ 04.

⁴⁴ A. ERAKOVIĆ, Novele Ovršnog zakona s naglaskom na javnobilježničku ovrhu, *Pravo i porezi* 9/2005., str. 5.

⁴⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona (Narodne novine br. 88/05), u nastavku: Novela OZ 05.

suda dolazilo je u povodu prigovora protiv rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave jer ih je javni bilježnik dužan proslijediti nadležnom sudu na odluku (čl. 252.e OZ 05). Podnošenjem prigovora rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave gubilo je pravnu snagu i djelotvornost, a dostavom čitavog spisa sudu koji treba odlučiti o prigovoru, strankama se osiguravalo pravo na sudsku zaštitu. Ako ovršenik ne bi iskoristio svoje pravo na podnošenje prigovora, prešutno je pristao na nadležnost javnog bilježnika i priznao potraživanje zbog kojeg je doneseno rješenje o ovrsi koje proizlazi iz vjerodostojne isprave.⁴⁶ Javni bilježnik je mogao na otpripravak rješenja o ovrsi koje je donio staviti potvrdu pravomoćnosti i ovršnosti (čl. 252.f OZ 05).

Prvotnu skepsu o tome da odredbe o sudjelovanju javnih bilježnika u ovrsi neće povećati učinkovitost u prisilnom ostvarenju tražbina vjerovnika,⁴⁷ zamijenili su vrlo dobri rezultati trogodišnje javnobilježničke prakse u donošenju rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave prema kojima je prenošenje dijela sudske nadležnosti na javne bilježnike ubrzalo ovrhu (rješenja se donose u vrlo kratkom roku; najčešće u bitno kraćem od zakonom propisanih 30 dana), a sudovi su se znatno rasteretili u odnosu na ranije stanje. Isto tako smatra se da je pri tom sačuvano ustavno pravo na sudsku zaštitu. U 2008. godini 94,4% donesenih rješenja postalo je pravomoćno bez podnošenja prigovora ili žalbe.⁴⁸

Novi Ovršni zakon iz 2012.⁴⁹ sudjelovanje javnih bilježnika u ovrsi uređuje Razdjelom četvrtim, Glavom 26. (čl. 278.-289.). Osnovne razlike u odnosu na prethodna rješenja tiču se nadležnosti javnog bilježnika za postupanje u povodu prijedloga za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave, postupanja javnog bilježnika u povodu prijedloga i izvansudske ovrhe.

Različito od rješenja prema čl. 252.b OZ 05 kojem je ovrhovoditelj prijedlog za donošenje rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave mogao podnijeti javnom bilježniku prema svom izboru, čl. 279. st. 1. OZ 12 određuje da se prijedlog za donošenje rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave može podnijeti javnom bilježniku čije je sjedište u jedinici područne (regionalne) samouprave prebivališta ili sjedišta ovršenika. U slučaju da je jednim prijedlogom za ovrhu zatražena ovrha protiv više ovršenika, a za njih ne postoji mjesna nadležnost istog javnog bilježnika, nadležan je javni bilježnik koji je mjesno nadležan za jednog od ovršenika (čl. 279. st. 2. OZ 12). Ovom je odredbom predviđena atrakcija mjesne nadležnosti za javnog bilježnika za suparničare. Nedostatak je te odredbe u tome što njome mogućnost atrakcije nadležnosti nije ograničena samo na materijalne suparničare (čl. 196. st. 1. t. 1. ZPP), čime se otvara mogućnost njezine primjene i na formalne suparničare i izigravanje smisla i čl. 279. st. 1. OZ 12. Stoga bi tu odredbu trebalo vrlo usko tumačiti pozivajući se na primjenu odgovarajućih odredbi ZPP-a (čl. 50. i 196.).⁵⁰

Daljnja novina u postupanju javnog bilježnika je odredba prema kojoj u slučaju da je nakon donošenja rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave ovrhovoditelj u cijelosti ili dijelu povukao prijedlog za ovrhu, javni bilježnik rješenjem obustavlja postupak (čl. 281. st. 11. OZ 12.). Na isti će način javni bilježnik postupiti i ako tijekom postupka utvrdi da je ovršenik umro prije pokretanja postupka ili da je ovršenik pravna osoba koja je prestala postojati (čl. 281. st. 12. OZ 12). Ako stranka podnosi žalbu protiv rješenja javnog bilježnika kojim se ovrha obustavlja, javni bilježnik će spis proslijediti nadležnom sudu u roku radi provedbe postupka u povodu žalbe (čl. 281. st. 13. OZ 12).

⁴⁶ SESSA, op. cit. (bilj. 42), str. 5.

⁴⁷ ERAKOVIĆ, op. cit. (bilj. 44), str. 5.

⁴⁸ J. BORČIĆ; R. BENC, Javni bilježnici u ovršnom postupku – aktualna pitanja u : Ovrha i stečaj, Radni materijali Savjetovanja održanog u Zagrebu 8. lipnja 2009., Narodne novine, str. 99.

⁴⁹ Ovršni zakon (Narodne novine, br. 112/12), u daljnjem tekstu: OZ 12.

⁵⁰ M. DIKA, Ovršni zakon od 28. rujna 2012., NN br 112/12 – osnovna obilježja, Zbirka radova Savjetovanja Novi ovršni zakon održanog u Zagrebu 25. listopada 2012., Narodne novine, str. 16.

U skladu s izmjenama OZ-a 12 koje se odnose na novu ulogu Agencije u izvansudskoj ovrši propisana je mogućnost da ovrhovoditelj na temelju pravomoćnog i ovršnog rješenja o ovrši kojim je ovrha određena na novčanoj tražbini po računu kod banke ili općenito na imovini ovršenika može izravno zatražiti od Agencije da banci izda nalog, da iznos za koji je ovrha određena, prenese sa svih ovršenikovih računa koji se vode pode njegovim osobnim identifikacijskim brojem na račun ovrhovoditelja (čl. 284. st. 1. OZ 12). Isto tako, ovrhovoditelj može na temelju pravomoćnog i ovršnog rješenja o ovrši kojim je ovrha određena na stalnom novčanom primanju ili općenito na imovini ovršenika izravno zatražiti od poslodavca ili drugog isplatelja stalnog novčenog primanja da mu isplati iznos kojim će se namiriti njegova tražbina radi čijeg je ostvarivanja ovrha određena (čl. 284. st. 2. OZ 12). Predajom rješenja o ovrši isplatelju stalnog novčanog primanja, odnosno dostavom naloga Agencije banci ovrhovoditelj stječe založno pravo na novčanoj tražbini ovršenika prema banci za isplatu novčanih sredstava na računu, odnosno na novčanoj tražbini ovršenika prema isplatelju stalnog novčanog primanja (čl. 284. st. 3. OZ 12).

4. Zemljišnoknjižni referenti

4.1. Ovlasti zemljišnoknjižnih referenata

U Hrvatskoj se preopterećenost sudova velikim brojem neriješenih zemljišnoknjižnih predmeta pokušala razriješiti odgovarajućim zakonodavnim intervencijama. Stoga su Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zemljišnim knjigama⁵¹ u hrvatski pravni sustav uvedeni zemljišnoknjižni referenti, kao nova vrsta zemljišnoknjižnih službenika kojima su prenesene određene sudačke ovlasti u rješavanju zemljišnoknjižnih predmeta. Ovakvo zakonsko rješenje bilo je u izvjesnom smislu «ozakonjenje» dugogodišnje prakse prema kojoj su zemljišnoknjižni službenici izrađivali nacрте rješenja koje su nakon toga zemljišnoknjižni suci potpisivali, ali istovremeno i pokušaj uvođenja u hrvatsko pravo instituta *Rechtspfleger* po uzoru na austrijsko pravo. Nažalost, Noveli ZZK 04 moraju se uputiti brojni prigovori nomotehničke i sadržajne naravi⁵² o kojima će više riječi biti u okviru dijela rada u kojem će se problematizirati potreba uvođenja instituta *Rechtspfleger* u Republici Hrvatskoj.⁵³ Zbog toga ćemo najprije iznijeti osnovne postavke toga rješenja.

Prema Zakonu o zemljišnim knjigama⁵⁴ svi zemljišnoknjižni službenici dijele se u tri skupine - ovlaštene zemljišnoknjižne referente (čl. 109.a, 109.b, 109.c ZZK), zemljišnoknjižne referente s privremenim ovlastima (čl. 8. st. 2.-4. Novele ZZK 04) i zemljišnoknjižne referente koji nisu dobili privremenu ovlast za obavljanje poslova ovlaštenih zemljišnoknjižnih referenata (čl. 8. st. 5.).

Ovlašteni zemljišnoknjižni referenti samostalno donose rješenja u zemljišnoknjižnom postupku i provode druge radnje u zemljišnoknjižnom postupku koje prethode donošenju rješenja (čl. 109.a st. 1. i 2. ZZK). Da bi zemljišnoknjižni službenik bio imenovan za ovlaštenog zemljišnoknjižnog referenta on mora položiti poseban stručan ispit za ovlaštenog zemljišnoknjižnog referenta i imati višu stručnu spremu društvenog ili geodetskog smjera i 5 godina radnog iskustva na poslovima zemljišnoknjižnog službenika ili srednju stručnu spremu društvenog ili geodetskog smjera i 10 godina radnog iskustva na poslovima ze-

⁵¹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zemljišnim knjigama (Narodne novine br. 104/04), u daljnjem tekstu: Novela ZZK 04.

⁵² A. MAGANIĆ, Zemljišnoknjižni službenici prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o zemljišnim knjigama, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 26:2/2005., str. 795-828.

⁵³ Vidi Ad. 5.

⁵⁴ Zakon o zemljišnim knjigama (Narodne novine br. 91/96., 114/01., 100/04., 107/07., 152/08., 126/10), u daljnjem tekstu: ZZK.

mljišnoknjižnog referenta (čl. 109.b st. 1. ZZK). Pored ispunjenih uvjeta potreban je i prijedlog predsjednika zemljišnoknjižnog suda u kojem je zemljišnoknjižni službenik zaposlen predsjedniku neposredno višeg suda koji o imenovanju odlučuje (čl. 109.a ZZK).

Novela ZZK 04 propisivala je da zemljišnoknjižnim referentima koji su ispunjavali uvjete propisane zakonom, a koji još nisu položili ispit, predsjednik neposredno višeg suda može na prijedlog predsjednika zemljišnoknjižnog suda izdati ovlast za postupanje i donošenje rješenja u zemljišnoknjižnom postupku na vrijeme od dvije godine (čl. 8. st. 2.), pod uvjetom da se ispit položi u roku od dvije godine. Takva privremena ovlast za samostalno obavljanje povjerenih mu poslova prestajala je ako ispit nije položen u zadanom roku. Ako je pak ispit položen, moglo se izdati ovlaštenje za obavljanje poslova na daljnji period od pet godina (čl. 8. st. 3. Novele ZZK 04). Samostalno obavljanje poslova u zemljišnoknjižnom postupku se zemljišnoknjižnom službeniku protokom roka od pet godina povjeravalo trajno (čl. 8. st. 4. Novele ZZK 04).

4.2. Ostvareni rezultati

Konačno, zemljišnoknjižni referenti koji nisu dobili privremenu ovlast za obavljanje poslova ovlaštenih zemljišnoknjižnih referenata nastavili su raditi u zemljišnoknjižnom odjelu na dosadašnji način (čl. 8. st. 5. Novele ZZK 04).

Procjena rezultata provedene zemljišnoknjižne reforme praćena kroz prizmu statističkih podataka pokazuje da su se od početka kolovoza 2004. do veljače 2013 zemljišnoknjižni predmeti u radu smanjili za 86,91 % odnosno za 312.425 zemljišnoknjižna predmeta. U istom vremenskom periodu ukupno je riješeno 4.606.026, zaprimljeno 4.279.078 zemljišnoknjižnih predmeta te izdano 13.691.408 zemljišnoknjižnih izvadaka. Prosječno potrebno vrijeme za rješavanje zemljišnoknjižnih predmeta je 29 dana (Zagreb – 21 dan). Pri tom su prilično problematični neki zemljišnoknjižni odjeli u kojim je prosječno potrebno vrijeme za rješavanje zemljišnoknjižnih predmeta iznimno dugo (npr. Buzet- 160, Gračac – 255, Krk - 141, Mali Lošinj – 168, Omiš -155, Pag – 134, Solin – 110, Stari Grad - 480, Supetar - 203 dana). Općinski sud u Zagrebu verificirao je 100 % zemljišnoknjižnih izvadaka prenesenih u digitalni oblik, dok je preostao neznatan broj zemljišnoknjižnih uložaka s problemima oštećenosti, velikim brojem čestica i velikim brojem posebnih dijelova (više od 1000), a koji su u rješavanju istih i naknadno u procesu digitalizacije.⁵⁵

Hrvatsku je nedavno potresla korupcijska afera u kojoj su bile uhićene 22 osobe među kojima su bili odvjetnici, zemljišnoknjižni referenti, službenici Općinskog suda u Zagrebu i građani, a za koje se sumnja da su počinili više kažnjivih djela zlorabe položaja i ovlasti te davanja i primanja mita. Radilo se o tome da su odvjetnici i zemljišnoknjižni referenti pojedinim strankama za određene iznose (od nekoliko stotina kuna do 5000 Eura) preko reda sređivali uknjižbu nekretnina, a provedena istraga trebala je pokazati jesu li u radu postojale i druge nezakonitosti.⁵⁶ Optužene su 22 osobe koje se teretilo da su sudjelovale u davanju i primanju mita te u krivotvorenju rješenja, izdavanju zemljišnoknjižnih izvadaka, omogućavanju uvida i davanju podataka iz spisa te njihovom preslikavanju. Svih 22 optuženih iz afere „gruntovčani“ proglašeno je krivim za primanje i davanje mita te ih je šestoro osuđeno na bezuvjetne zatvorske kazne.⁵⁷

⁵⁵ Mjesečno izvješće o stanju zemljišnoknjižnih predmeta u općinskim sudovima Republike Hrvatske za veljaču 2013., http://e-izvadak.pravosudje.hr/MJESECNO_veljaca_13.doc, stanje od 27. travnja 2013.

⁵⁶ Zagreb: Zbog korupcije u zemljišniku, uhićeni odvjetnici i službenici, Slobodna Dalmacija od 12. 12. 2007. <http://arhiv.slobodnadalmacija.hr/20071212/novosti03.asp>.

⁵⁷ Svih 22 „gruntovčana“ proglašeno krivima, <http://www.tportal.hr/vijesti/crnakronika/103779/Svih-22-gruntovcana-proglasno-krivima.html>, stanje od 27. travnja 2013.

4.3. Konačni prijedlog ZID ZZK 13

U obrazloženju razloga zbog kojih se Konačni prijedlog ZID ZZK 13 donosi istaknuto je da je posebna zahtjev usmjeren na oblikovanje potrebnog profila zemljišnoknjižnih referenata kako bi oni mogli u potpunosti preuzet rješavanje prvostupanijskih zemljišnoknjižnih predmeta. Navodi se da nije bio dovoljno precizno uređen ni položaj sudskih savjetnika koji su raspoređeni na radu u zemljišnoknjižnim odjelima, kao ni položaj sudaca kako u prvostupanijskom tako i u žalbenom postupku.⁵⁸ U skladu s tim čl. 11. Konačnog prijedloga ZID ZZK mijenja se čl. 109.a st. 1. prema kojem rješenje u zemljišnoknjižnom postupku donosi ovlašteni zemljišnoknjižni referent, sudski savjetnik i zemljišnoknjižni sudac kada je to određeno Zakonom. Nadalje, istim člankom propisano je da rješenje iz čl. 109. (rješenje koje se donosi u povodu prijedloga za upis) donosi ovlašteni zemljišnoknjižni referent ili sudski savjetnik te da oni mogu provoditi sve radnje u posebnim zemljišnoknjižnim postupcima, do donošenja odluke, ako Zakonom nije drugačije određeno (čl. 109. a. st. 2. i 3.). Konačno propisane su posebne ovlasti i za zemljišnoknjižne referente koji nemaju posebne ovlasti. Tako je određeno da nacrte zemljišnoknjižnih rješenja u redovnom postupku kao i pojedine radnje potrebne u pripremi rasprave u posebnim zemljišnoknjižnim postupcima iz nadležnosti ovlaštenog zemljišnoknjižnog referenta i sudskog savjetnika, može pripremati, odnosno provoditi i zemljišnoknjižni referent koji nema posebne ovlasti, ali pod nadzorom ovlaštenog zemljišnoknjižnog referenta, sudskog savjetnika ili zemljišnoknjižnog suca (čl. 109.a st. 4.).

Prezentiranim se izmjenama nastojalo osigurati jasno i precizno razgraničenje poslova ovlaštenih zemljišnoknjižnih referenata, sudskih savjetnika i zemljišnoknjižnih sudaca. Naglašeno je da je ovlast samostalnog rješavanja svih zemljišnoknjižnih predmeta dana ovlaštenim zemljišnoknjižnim referentima i sudskim savjetnicima. Time je otklonjena pogreška nastala neskladom između Novele ZZK-a 04 kojom je ovlast za samostalno donošenje odluka u zemljišnoknjižnim predmetima dana samo ovlaštenim zemljišnoknjižnim referentima, ne i sudskim savjetnicima, čija je stručna sprema u pravilu bila viša od ovlaštenih zemljišnoknjižnih referenata (završen diplomski sveučilišni studij prava i položen pravosudni ispit). Potreba za proširenjem ovlasti za samostalno odlučivanje u zemljišnoknjižnim predmetima postoji osobito u zemljišnoknjižnim odjelima s povećanim opsegom poslova, što se redovito odnosi na broj zaprimljenih predmeta. Ovakva preraspodjela ovlasti trebala bi dovesti i do rasterećenja sudaca koji su do sada nadzirali rad sudskih savjetnika, a koji bi prema novom rješenju trebali samostalno donositi odluke. Do sada je mogućnost samostalnog postupanja za sudskog savjetnika u zemljišnoknjižnim predmetima bila propisana samo za osnivanje zemljišnih knjiga prema čl. 179. st. 4. ZZK.⁵⁹

Čl. 12. konačnog Prijedloga ZID ZZK 13 mijenja se čl. 109.b kojim su propisane pretpostavke koje mora ispunjavati službenik da bi mogao biti imenovan za ovlaštenog zemljišnoknjižnog referenta. Zahtjev iz st. 1. toč. 1. koji se tiče obveze polaganja posebnog stručnog ispita za zemljišnoknjižnog referenta ostaje nepromijenjen. Mijenjaju se pretpostavke koje se odnose na stručnu spremu budućih ovlaštenih zemljišnoknjižnih referenata. On mora imati najmanje naziv stručni prvostupnik ili sveučilišni prvostupnik struke prava ili uprave i najmanje 3 godine radnog iskustva na poslovima zemljišnoknjižnog referenta (čl. 109.b st. 1. točka 2.). Prijedlogom ovih zakonskih izmjena u zemljišnoknjižnim odjelima nastoji se osigurati odgovarajuća kvalifikacijska struktura ovlaštenih zemljišnoknjižnih referenata što je nužno s obzirom na njihovu samostalnost u donošenju tako važnih odluka kao što su upisi u zemljišne knjige. To znači da će se zemljišnoknjižni odjeli u buduće popunjavati samo službenicima visoke dodiplomske ili više stručne spreme isključivo pravnog ili upravnog

⁵⁸ Obrazloženje Konačnog prijedloga ZID ZZK 13, str. 29.

⁵⁹ Obrazloženje Konačnog prijedloga ZID ZZK 13, str. 31.

smjera. Time otpada mogućnost da se pod vrlo neodređeni pojam društvenog smjera podvedu budući zaposlenici zemljišnoknjižnog odjela koji nemaju odgovarajuće obrazovanje.

Ipak, u prijelaznim i završnim odredbama Konačnog prijedloga ZID ZZK 13 propisan je prijelazni režim za one zemljišnoknjižne referente koji su zaposleni u zemljišnoknjižnim odjelima u skladu s pretpostavkama koje je propisivao tadašnji ZZK. Tako se smatra da zemljišnoknjižni referenti koji imaju višu stručnu spremu upravno pravnog ili društvenog smjera i 3 godine radnog iskustva na poslovima zemljišnoknjižnog referenta ili srednju stručnu spremu upravno pravnog ili društvenog smjera i 5 godina iskustva na poslovima zemljišnoknjižnog referenta, a na dan stupanja na snagu ovog Zakona rade u zemljišnoknjižnom sudu, ispunjavaju uvjete i mogu pristupiti polaganju ispita za ovlaštenog zemljišnoknjižnog referenta, odnosno biti imenovani za ovlaštenog zemljišnoknjižnog referenta u postupku utvrđenom u čl. 109.a st. 6., neovisno o uvjetima utvrđenim u čl. 109.b st. 1. točki 2. Zakona (čl. 80. Konačnog prijedloga ZID ZZK 13).

Zaključan komentar na predviđeni Konačni prijedlog ZID ZZK 13 u odnosu na izmjene čl. 109.a i 109.b kojima se određuje status i zadaće osoba koje su ovlaštene samostalno donositi odluke u zemljišnoknjižnom postupku je 1. da se prema prezentiranim izmjenama u raspodjelu ovlasti između sudaca, sudskih savjetnika i ovlaštenih i neovlaštenih zemljišnoknjižnih referenta unosi više jasnoće i preciznosti u pogledu njihovih zadaća i ovlasti. 2. Poštovan je kriterij odgovarajućeg stupnja obrazovanja i stručnosti osoba praćen s određenim stupnjem samostalnosti u njihovom radu. 3. Propisane su i odgovarajuće izmjene u pravcu osiguranja buduće kadrovske strukture službenika u zemljišnoknjižnim odjelima.

5. Postoji li u Hrvatskoj još uvijek potreba za uvođenjem instituta *Rechtspfleger*?

Nakon što smo prezentirali osnovne oblike rasterećenja pravosuđa koji se primjenjuju u Hrvatskoj, trebali bi pokušati odgovoriti na pitanje postoji li unatoč prezentiranim modelima ipak potreba za uvođenjem instituta *Rechtspfleger*.

Usporedba različitih modela rasterećenja pravosuđa u Hrvatskoj pokazuje, da je njihovo zajedničko izvorište u praktičnom (sudski savjetnici, zemljišnoknjižni referenti) i idejnom smislu (javni bilježnici) počivalo na razdiobi ovlasti provođenja postupka i izrade nacrtu odluke, s jedne strane i donošenja odluke na temelju pregleda prijedloga nacrtu i njegovom potpisivanju, s druge strane. Ipak, prvotni idejni koncept prema kojem su javni bilježnici u ostavinskom postupku trebali samo izrađivati nacrt rješenja o nasljeđivanju napušten je zbog brzine postupanja i izbjegavanja dodatnog opterećenja sudaca,⁶⁰ pa je takva podjela ovlasti zadržana samo u okviru postupanja sudskih savjetnika. Oni su pak ovlaštene sudjelovati u pojedinim, zakonom propisanim vrstama građanskih postupaka na način da provedu postupak i izrade prijedlog nacrtu odluke, dok je pregled i potpisivanje nacrtu odluke pridržano sucima (čl. 110. st. 1. i 2. ZS 13). Istovremeno, ovakva razdioba ovlasti napuštena je i u zemljišnoknjižnom postupku uvođenjem ovlaštenih zemljišnoknjižnih referenata, kao zemljišnoknjižnih službenika ovlaštenih na samostalno donošenje odluka (čl. 109.a ZZK).

Proces dejudicijalizacije u Hrvatskoj razvijao se postupno, kao rezultat ozakonjenja dugogodišnje prakse sudjelovanja sudskih savjetnika, nekadašnjih stručnih suradnika i zemljišnoknjižnih službenika u obavljanju sudačkih zadaća, s tim da je do pretakanja prakse u zakon došlo znatno kasnije. Čini se da ta tema nije bila osobito zanimljiva dok nije dobila svoje zakonsko uporište, a način na koji je dejudicijalizacija u Hrvatskoj izvršena bio je više odraz oportunističkih, a manje promišljenih legalističkih zahvata. Zbog toga je nužno upo-

⁶⁰ Vidi bilj. 36.

zoriti da bi takva raspodjela ovlasti, dugoročno gledano, mogla rezultirati nizom neželjenih posljedica.

U odnosu na sudjelovanje sudskih savjetnika najprije treba istaći da je ovaj koncept, kao što je već prije istaknuto bio dvojbena ustavnopravan.⁶¹ Naime, prema čl. 29. URH svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani **sud** pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama. Sudski savjetnik je sudski službenik i osoba je koja nema svojstvo suca. Ono što je vrlo zanimljivo, čak pomalo i simptomatično je da se nakon niza godina postojanja zakonskih pravila o ovlastima sudskih savjetnika tek 2009. pred Ustavnim sudom pojavila ustavna tužba u kojoj se podnositelj poziva da je u donošenju niza odluka u ovršnom postupku sudjelovao sudski savjetnika, kao osoba koja nema svojstvo suca. Iako je moguće da je u skladu sa zakonskim konceptom sudski savjetnik «samo» provodio postupak i izrađivao nacrt odluke, vrlo je tanka crta razgraničenja između formalnog i materijalnog suđenja, tim više što se u praksi gotovo nikada ne događa da sudac nezadovoljan odlukom sudskog savjetnika sam provede postupak i donese drugačiju odluku, već je vrlo često nekritički potpisuje. Ovakvo rješenje u ustavnopravnom smislu nema nikakvog opravdanja i definitivno nije u skladu s austrijskim i njemačkim institutom *Rechtspfleger*. Ipak, unatoč tome ono je prihvaćeno ustavnom promjenom iz 2010. čl. 120 URH kojim je propisano sudjelovanje sudskih savjetnika u suđenju u skladu sa zakonom.

Ne postoji jasan kriterij kojim se zakonodavac rukovodio prilikom određivanja u kojim postupcima sudski savjetnici mogu provoditi postupak i izrađivati prijedlog nacrta odluke. Tako se ovlast sudskih savjetnika proteže ne samo na ovršni, ostavinski, zemljišnoknjižni, stečajni, registarski i izvanparnični postupak nego i na parnični postupak, ovisno o visini vrijednosti spora. Primjedbe bi se mogle uputiti i sistematici koju ZS 13 upotrebljava, razlikujući ostavinski postupak od izvanparničnog postupka, iako je ostavinski postupak izvanparnični postupak. Zemljišnoknjižni, ovršni i stečajni postupak također su izvanparnični postupci, ali su vremenom postali osamostaljeni postupci, pa je njihova samostalna sistematizacija opravdana. Nadalje, nije jasno zašto sudskim savjetnicima u izvanparničnom postupku nije dopušteno sudjelovati u postupku oduzimanja poslovne sposobnosti, razvrgnuća suvlasništva i uređenja međa. Ako je kriterij za razlikovanja bio hoće li se u izvanparničnom postupku raditi o spornoj izvanparničnoj stvari (razvrgnuće suvlasništva, uređenje međa), toj skupini ne pripada oduzimanje poslovne sposobnosti jer se u tim postupcima ne radi o spornoj izvanparničnoj stvari.⁶² Neovisno o tome radi li se ili ne o spornim stvarima, kriterij spora nije relevantan, s obzirom da sudski savjetnici sudjeluju u parničnom postupku. Ako bi zajedničko obilježje izvanparničnih postupaka u kojima sudski savjetnici ne bi mogli sudjelovati bila „osjetljivost“ statusnih stvari, prigovoriti bi se moglo da postoje i druge osjetljive izvanparnične stvari, osobito u domeni obiteljskog prava. Stoga je ZS 13 proširio zabranu sudjelovanja sudskih savjetnika u svim izvanparničnim postupcima prema ObZ-u, čime je bespredmetno postalo posebno izdvajanje postupka lišenja poslovne sposobnosti s obzirom na to da je i ono uređeno ObZ-om.⁶³

Poseban prigovor treba uputiti ovlasti sudskih savjetnika da provode parnični postupak i izrađuju prijedlog nacrta odluke (čl. 13. ZPP. čl. 110. st. 4. t. 1. ZS 13). Smatra se da je to sudjelovanje u suđenju,⁶⁴ odnosno formalnom suđenju koje uključuje izradu nacrta

⁶¹ Vidi Ad. 2. 2.

⁶² Ipak, u tim postupcima sporni karakter mogao bi proizaći iz položaja stranaka u postupku, odnosno različitih osoba ovlaštenih pokrenuti postupak protiv određene osobe koju bi trebalo djelomično ili potpuno lišiti poslovne sposobnosti.

⁶³ Vidi bilj. 33.

⁶⁴ Prema FRISENHAHNU «Suđenje je svaka izreka nadležnog državnog tijela, kao nepristranog trećeg, utemeljeno na primjeni opće pravne norme na konkretno činjenično stanje što je pravo u sporu između dviju stranaka.», DALLMAYER; EICKMANN, op. cit. (bilj. 6), str. 66.

odluke o sporu te bi kao takvo trebalo biti rezervirano samo za suce. Pored toga, primjere za ovakvo «rasterećenje sudaca» u parničnom postupku ne pronalazimo u komparativnoj praksi.⁶⁵

Izneseni prigovori upućuju nas da sudski savjetnici u izvršavanju svojih ovlasti nisu samostalni, odnosno da u tom smislu ne bi trebali biti ni osobe odgovorne za donesenu odluku.⁶⁶ Odgovornost je na sucima, kao osobama koje svojim potpisom jamče kvalitetu provedenog postupka i donesene odluke. Sve je to čini se obrnuto proporcionalno u odnosu na (pre)kvalificiranost i stručnost sudskog savjetnika te visok stupanj neizvjesnosti koji ih očekuje na tako odabranom putu karijere u pravosuđu. Ponajprije, da bi neka osoba mogla biti imenovana za sudskog savjetnika, ona mora osim završenog sveučilišnog studija prava imati i položeni pravosudni ispit (čl. 109. st. 2. ZS 13). Sudski savjetnici najčešće se regrutiraju iz redova sudačkih (rjeđe državnoodvjetničkih) vježbenika, a do imenovanja neke osobe za sudskog savjetnika može, nakon završene srednje škole ili gimnazije proći najmanje 7 godina. Radi se o mladim pravnicima koji očekuju da će u dogleđno vrijeme biti imenovani sucima (najčešće čim se objavi natječaj za imenovanje suca u sudu u kojem su uposleni kao sudski savjetnici ili eventualno nekom drugom sudu), ali koje s obzirom na realne potrebe hrvatskog pravosuđa ne očekuje sigurno radno mjesto. Pri tom smo naravno dužni podsjetiti da se u Hrvatskoj najavljuje smanjenje sudova i njihovo okrupnjavanje⁶⁷ te da se Hrvatska ističe po velikom broju sudaca koji u odnosu na broj stanovnika koji ona ima, Hrvatsku pozicionira u sam europski vrh.⁶⁸

Iako dugotrajni proces izobrazbe i stjecanja kvalifikacije, nesamostalnost u odlučivanju, niska plaća i opća neizvjesnost o razvoju buduće karijere ne čine posao sudskog savjetnika objektivno i realno poželjnim, njihov broj u odnosu na broj sudaca relativno je visok.⁶⁹ Odnos broja sudaca (1499) i sudskih savjetnika (518) može se izraziti brojčanim omjerom 3:1. Međutim, broju sudskih savjetnika treba pribrojiti i 232 ovlaštena zemljišnoknjižna referenta, što mijenja brojčani odnos sudaca i sudskih službenika ovlaštenih na obavljanje sudačkih zadaća u omjer gotovo 2:1.⁷⁰

Prema BETTERMANNU «Donošenje pravomoćne odluke o sporu od strane nepristrane treće osobe», L. ROSE-NBERG; K. H. SCHWAB; P. GOTTWALD, *Zivilprozessrecht*, C. H. Beck, München, 1993., str. 44.

⁶⁵ U njemačkoj pokrajini Baden-Württemberg u razdoblju od 1949. do 1959. *Rechtspflegeri* su bili uposleni kao mirovni suci. Ipak, praktična realizacija ideja o mirovnim sucima kao sucima koji su sudili u sporovima male vrijednosti (*Friedensrichter, Bagatellrichter*) okončana je 1959. odlukom Saveznog ustavnog suda (BVerfGE 10, 200 ff) kojom je Zakon o mirovnoj sudbenosti (Gesetz über die Friedensgerichtsbarkeit v 29. März 1949, RegBl S 47) proglašen ništavnim zbog kršenja odredbi čl. 101. st. 1. reč. 2. njemačkog Ustava (Grundgesetz v 23. Mai 1949, BGBl S 1) prema kojem se nikome ne smije uskratiti pravo na suđenje pred zakonom određenim sucem. Niti kasniji pokušaji primjene mirovnih sudaca u praksi nisu realizirani jer se isticalo pravo građana da o njihovim sporovima (neovisno o vrijednosti spora) odlučuju pravnici te da su odluke *Rechtspflegera* u bagatelnim sporovima protivne principima pravne države, D. DUMKE, *Vom Gerichtsschreiber zum Rechtspfleger*, Heymann, Köln, 1993., str. 174.-175.

⁶⁶ Iznimno, sudski savjetnik prema čl. 179. st. 4. ZZK provodi osnivanje zemljišne knjige. Konačni prijedlog ZID ZZK 13 u čl. 109.a predviđa veću samostalnost sudskog savjetnika u zemljišnoknjižnom postupku po uzoru na ovlaštenog zemljišnoknjižnog referenta.

⁶⁷ Tako je ministar pravosuđa Orsat Miljenić najavio smanjenje broja sudova i njihovo okrupnjavanje kako bi se u sudovima mogla provesti nužna specijalizacija. <http://www.ezadar.hr/clanak/miljenic-najavio-smanjenje-broja-sudova>, od 31. 10 2012., stanje od 27. travnja 2013.

⁶⁸ Izvješće CEPEJ-a iz 2012., vidi bilj. 5.

⁶⁹ Tako je na dan 31. prosinca 2011. u Hrvatskoj bilo zaposleno ukupno 518 sudskih savjetnika, ali je u odnosu na isto vrijeme 2010. taj broj smanjen za 6 savjetnika. Broj sudskih savjetnika smanjen je u Upravnom sudu RH i Vrhovnom sudu RH, a povećan u trgovačkim sudovima i Visokom trgovačkom sudu, Statistički pregled o radu sudova za 2011. godinu od travnja 2011., str. 8.

⁷⁰ U Njemačkoj je brojčani omjer sudaca i *Rechtspflegera* 20 138:11 821, a u Austriji 1674:718. To znači da se i u ovim zemljama odnos broja sudaca i *Rechtspflegera* okvirno kreće oko 2:1, odnosno da dvojici sudaca u obavljanju sudskih zadaća pomaže jedan *Rechtspfleger*., Izvješće CEPEJ-a za 2008., str. 106 i 116.

S druge strane, vrlo visok stupanj učinkovitosti u rješavanju ostavinskih i ovršnih predmeta pokazali su javni bilježnici. Tako se smatra da je glavni razlog za smanjenje priliva predmeta u sudove Novelom OZ-a 05 izvršen prijenos nadležnosti u donošenju rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave sa sudova na javne bilježnike.⁷¹ Javnobilježnička služba ima dosta sličnosti sa sudačkim statusom, javni bilježnici su nepristrani povjerenici stranaka, za njih vrijede pravila o izuzeću kao i za suce, oni su samostalni i neovisni nositelji javnobilježničke službe, jamči im se stvarna i osobna neovisnost.⁷² Osnovu postupanja javnih bilježnika čini mogućnost da se izvršavanje nekih zadaća sudbenosti prenese na obavljanje nepristranim i samostalnim tijelima. U tom smislu javni bilježnici su kao povjerenici sudova u ostavinskom i ovršnom postupku ovlašteni odlučivati o nespornim stvarima, a u slučaju spora ili prigovora stranaka predmet upućuju sudu. S obzirom na to da se ovakva podjela ovlasti pridržavala uobičajenih, mogućih granica rasterećenja pravosuđa, pri čemu je donošenje odluke o sporu zadržano isključivo u nadležnosti sudova, te da su se javni bilježnici uistinu iskazali visokim stupnjem učinkovitosti u zadaćama koje su im prenesene, u doktrini procesnog prava se postavilo pitanje o mogućnostima daljnjeg prijenosa zadaća nesporne sudbenosti javnim bilježnicima.⁷³

Noveli ZZK-a 04 kojom je samostalno rješavanje zemljišnoknjižnih stvari u Hrvatskoj povjereno samostalnim zemljišnoknjižnim referentima mogu se uputiti brojni prigovori počevši od terminoloških nedosljednosti Novele do konačnih efekata koje tako odabran model rasterećenja imao i ima.⁷⁴ Vrlo oštru kritiku zaslužuje navodna primjena austrijskog modela instituta *Rechtspfleger* u zemljišnoknjižnim postupcima pred hrvatskim sudovima koja nije bila popraćena odgovarajućim promjenama Ustava i ispunjenjem drugih neophodnih pretpostavka koje su bile nužne da bi tako izabran model rasterećenja bio ne samo kratkoročno, već i dugoročno gledano učinkovit.

Tako ZZK propisuje da ovlašteni zemljišnoknjižni referenti mogu postati samo zemljišnoknjižni službenici koji uz srednju stručnu spremu društvenog ili geodetskog smjera moraju imati desetogodišnje praktično iskustvo zemljišnoknjižnog službenika ili uz višu stručnu spremu petogodišnje praktično iskustvo na poslovima zemljišnoknjižnog službenika te položen stručni ispit (čl. 109.b st. 1. ZZK). Postupak imenovanja provodi predsjednik višeg suda na prijedlog predsjednika zemljišnoknjižnog suda u kojem zemljišnoknjižni službenik radi (109.a st. 3. ZZK). Zakonska formulacija bila je zapravo rezultat stanja koje je postojalo u zemljišnoknjižnim odjelima diljem Hrvatske te se u tim uvjetima trebalo pobrinuti da zemljišnoknjižni službenici, koji su dugi niz godina radili na zemljišnoknjižnim poslovima i izrađivali nacрте odluka koje su zemljišnoknjižni suci naknadno potpisivali ne ostanu bez posla, odnosno da se u tim novim okolnostima zadrže ljudi čija su praktična znanja zasigurno bila dragocjena, ali s aspekta stručne naobrazbe često nedovoljna. U usporedbi s austrijskim modelom instituta *Rechtspfleger* koji nakon okončanog trogodišnjeg obrazovanja za *Rechtspflegera* i položenog stručnog ispita (§ 25. Zakona o *Rechtspflegerima* Republike Austrije⁷⁵) mora biti osposobljen za samostalan rad sa strankama i pouzdano obavljanje poslova područja kojem je dodijeljen radi obavljanja poslova sudbenosti (§ 3. austr. RpfllG) razlika je više nego očita. Naime, stručno obrazovanje zemljišnoknjižnih referenata u Au-

⁷¹ U 2007. godini javni bilježnici zaprimili su 404 891 ovršni predmet na temelju vjerodostojne isprave, od kojih je riješeno 399.553 predmeta (98%). U 2006. godini javni bilježnici zaprimili su 57 573 ostavinska predmeta od kojih je riješeno 49 408 predmeta (85%) a u 2007. godini zaprimili su 59 789 ostavinskih predmeta od kojih je riješeno 47 262 predmeta (79%).; Akcijski plan uz strategiju pravosuđa, Revizija 2008., Zagreb, 25. lipnja 2008., str. 19.

⁷² DIKA, op. cit. (bilj. 35), str. 3.-4.

⁷³ M. DIKA, „Izvanparnična“ i koncilijacijska funkcija javnih bilježnika – *de lege lata* i *de lege ferenda*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 59:6/2009.

⁷⁴ Vidi MAGANIĆ, op. cit. (bilj. 52).

⁷⁵ Rechtspflegergesetz (BGBl 1985/160), u nastavku: austr. RpfllG.

strijii ne temelji se samo na dugogodišnjoj praksi, već prije svega na stjecanju odgovarajućih i za obavljanje sudačkih (zemljišnoknjižnih) poslova potrebnih znanja.

Ograničena samostalnost u postupanju ovlaštenih zemljišnoknjižnih referenata odražava se i u izboru pravnih sredstava, pa pravni lijek protiv odluke samostalnog ovlaštenog zemljišnoknjižnog referenta, za razliku od pravnog lijeka protiv odluke austrijskog *Rechtspflegera* nije remonstrativan u punom smislu (jer prema čl. 123. st. 2. ZZK o pobijanoj odluci ne može ponovno odlučivati ovlašteni zemljišnoknjižni referent, već samo zemljišnoknjižni sudac suda). Riječ je dakle o nepotpunoj ili kvazi-remonstrativnosti, jer unatoč tome što će o tom pravnom lijeku rješavati onaj isti sud koji je donio odluku protiv kojeg se pravni lijek podnosi (*judex a quo*)⁷⁶ neće odlučivati isto tijelo koje je odluku donijelo, odnosno umjesto ovlaštenog zemljišnoknjižnog referenta odlučivat će zemljišnoknjižni sudac.

Odabirom austrijskog modela instituta *Rechtspfleger* kao osnove za rasterećenje hrvatskog pravosuđa u domeni zemljišnoknjižnih predmeta zakonodavac u Hrvatskoj propustio je urediti nekoliko vrlo značajnih pitanja. Kao prvo, u Ustav RH nije po uzoru na austrijski Ustav⁷⁷ unesena odredba kojom se nesudačkim službenicima mogu povjeriti točno određeni poslovi sudbenosti u građanskopravnim stvarima⁷⁸ čime je dovedena u pitanje ustavnopravna utemeljenost odluka ovlaštenih zemljišnoknjižnih referenata. Osim toga, zakonom propisani uvjeti za ovlaštenog zemljišnoknjižnog referenta pogodovali su zemljišnoknjižnim službenicima s dugotrajnim praktičnim iskustvom, pri čemu je stručno obrazovanje stavljeno tek u drugi plan. Argumentacija za ovakav stav proizlazi i iz komparativne usporedbe uvjeta koje mora ispuniti ovlašteni zemljišnoknjižni referent u Hrvatskoj s *Rechtspfleger* modelima Austrije i Njemačke koji počivaju na trogodišnjoj stručnoj naobrazbi i jednogodišnjoj praksi. Za razliku od toga poslove zemljišnoknjižnih referenata u Estoniji i Bosni i Hercegovini mogu obavljati samo diplomirani pravnici.⁷⁹ Konačno, neispunjenje prethodnih uvjeta utjecalo je i na karakter pravnog sredstva koje se može izjaviti protiv odluke koju je donio ovlašteni zemljišnoknjižni referent, a koji u povodu izjavljenog pravnog lijeka nije ovlašten ponovno raspravljati o odluci koju je donio, već će o njoj može raspravljati samo zemljišnoknjižni sudac.

Čini se da je kritika pozitivnih rješenja ZZK-a u odnosu na zemljišnoknjižne referente potaknula određena reformska nastojanja u pravcu osiguranja odgovarajuće stručne naobrazbe koju zemljišnoknjižni referent mora imati (čl. 109.b st. 1. točka 2. prema Konačnom prijedlogu ZID ZZK 13), kao nužan preduvjet za osiguranje njegove pune samostalnosti u postupanju i određene kvalitete odluka koje donosi. Osim toga, predviđa se otklanjanje nesklada između položaja sudskog savjetnika u zemljišnoknjižnom postupku i ovlaštenog zemljišnoknjižnog referenta u pravcu osiguranja pune samostalnosti sudskog savjetnika u donošenju odluka u zemljišnoknjižnim predmetima (čl. 109. a st. 1. 2. i 3. Konačnog prijedloga ZID ZZK 13).

Prezentirani kritički osvrt postojećih modela prijenosa poslova sudbenosti u Hrvatskoj poticaj je za davanje odgovora na pitanje trebaju li Hrvatskoj još uvijek *Rechtspflegeri*. Promatrajući pravosudnu scenu u ukupnosti, ne možemo konstatirati da u rasterećenju hrvatskog pravosuđa i rješavanja određenih vrsta predmeta nisu učinjeni značajni koraci. Međutim, nakon početnog zadovoljstva modelima rasterećenja biranim u skladu s rješenjima preuzetim uglavnom iz prakse i stavljanjem u odnos kriterija korisnosti i legaliteta te

⁷⁶ TRIVA; DIKA, GPPP, str. 661.

⁷⁷ Österreichische Bundes-Verfassungsgesetz (BGBl 1930/1), u nastavku: B-VG.

⁷⁸ Durch Bundesgesetz kann die Besorgung einzelner, genau zu bezeichnender Arten von Geschäften der Gerichtsbarkeit erster Instanz in Zivilrechtssachen besonderes ausgebildeten nichtrichterlichen Bundesangestellten übertragen werden (čl. 87.a st. 1. BV-G).

⁷⁹ Vidi MAGANIĆ, op. cit. (bilj. 52).

dugotrajnih posljedica kojima izabrana rješenja mogu rezultirati, Hrvatska bi ipak trebala razmisliti o drugačijem ustroju prijenosa zadaća sudbenosti jer postojeći oblici pokazuju teške manjkavosti.

U uvjetima u kojima bi s prijenosom nespornih stvari trebalo krenuti na novim osnovama nude se različiti modeli rasterećenja pravosuđa provjereni u europskim pravnim sustavima,⁸⁰ pa je teško sa sigurnošću utvrditi koji bi od aktualnih oblika bio najučinkovitiji. Ipak, izgleda da bi Hrvatska trebala nastaviti odabranim putem rasterećenja s primjenom instituta *Rechtspfleger*. Razloga tome je više - jedan od njih je da smo s navodnom primjenom austrijskog modela započeli u zemljišnoknjižnim stvarima, a potom i da se Hrvatska u odabiru svojih rješenja, osobito onih koje se tiču građanskopravne domene oslanjala i još uvijek oslanja na germanska (austrijska i njemačka) rješenja, odnosno da su hrvatska građanskopravna rješenja dio šireg europskog kontinentalnog pravnog kruga. Zagovarati primjenu instituta *Rechtspfleger* u Hrvatskoj treba i s obzirom na vrlo dobre rezultate koji su njegovom primjenom polučeni,⁸¹ pa se nakon uvođenja u Poljskoj, Češkoj i Estoniji institut *Rechtspfleger* smatra «izvoznim hitom njemačkog pravosuđa».⁸²

U izboru mogućih *Rechtspfleger* modela na raspolaganju su austrijski model, navodno primijenjen u zemljišnoknjižnom postupku u Hrvatskoj, kojeg obilježava i potreba dopune Ustava radi osiguranja ustavnopravne utemeljenosti odluka donesenih u predmetima prenesenih u njihovu nadležnost (čl. 87.a st. 1. B-VG), trogodišnje stručno obrazovanje uz polaganje stručnog ispita (§ 25. austr. RpfLG), visok stupanj samostalnosti ograničen pravom suca da *Rechtspflegere* u zakonom propisanim slučajevima daje upute (§ 8. austr. RpfLG) i puna remonstrativnost pravnog lijeka izjavljenog protiv odluke koju je donio (§ 11. st. 2. austr. RpfLG).

S druge strane, moguća bi bila i primjena njemačkog modela instituta *Rechtspfleger*, koji se u usporednim rješenjima s pravosudnim službenicima kojima su prenesene pojedine zadaće sudbenosti ističe najširim djelokrugom, ali i najvišim stupnjem neovisnosti i samostalnosti koji *Rechtspfleger* može imati. Najmarkantnije obilježje njemačkog modela instituta *Rechtspfleger* njegova je stvarna neovisnost (§ 9. Zakona o *Rechtspflegere*ima Savezne Republike Njemačke),⁸³ odnosno vezanost *Rechtspflegera* samo uz pravo i zakon. S obzirom da su *Rechtspflegere* u Njemačkoj u pravilu oslobođeni dužnosti slijediti upute suca,⁸⁴ stvarna neovisnost je crta razgraničenja *Rechtspflegera* od drugih pravosudnih službenika koji ne uživaju ovakav stupanj samostalnosti u obavljanju svojih poslova, pa se oni od ostalih pravosudnih službenika ne razlikuju samo djelokrugom poslova koje obavljaju (pojedine, zakonom određene zadaće sudbenosti) već i svojim osobnim statusom. Odredba o stvarnoj neovisnosti *Rechtspflegere* u Njemačkoj još više je približila položaju i statusu koji uživaju suci, pa se oni osim u pravnoj naobrazbi, djelokrugu poslova koje obavljaju i postupku imenovanja razlikuju i po personalnoj neovisnosti koju *Rechtspflegere* nemaju. U prilog

⁸⁰ Rechtsstellung und Aufgaben der Rechtspfleger/Greffiers, Vergleichstudie, 3. Auflage 2001., E.U.R.

⁸¹ U Austriji 686 aktivna *Rechtspflegere* obave 85% svih aktivnosti pri prvostupanjskim okružnim sudovima, *Rechtspfleger, das unbekannte Wesen- Neuer Vereinsvorstand, Blaulicht und Graulich – Das online Magazin*, <http://justizkultur.wordpress.com/2008/12/01/rechtspfleger-das-unbekannte-wesen-neuer-vereinsvorstand/>, stanje od 27. travnja 2013.

⁸² «Exportschlager der deutschen Justiz», <http://bw.bdr-online.de>, stanje od 27. travnja 2013.

⁸³ *Rechtspflegergesetz* v. 5. November 1969 (BGBl I 2065), u nastavku: njem. RpfLG.

⁸⁴ Stvarna neovisnost *Rechtspflegera* ograničena je u zakonom propisanim slučajevima obveze *Rechtspflegera* da predmet prosljedi sucu (§ 5. st. 1. njem. RpfLG), zatim u slučajevima vezanosti uz pravno shvaćanje suca (§ 5. st. 3. njem. RpfLG) i evokacijskog prava suca u stečajnom postupku i postupku diobe u pomorskim stvarima (§§ 18. st. 2. t. 3., 19.b. st. 2. t. 3.), P. BASSENGE; G. HERBST; H. ROTH, *Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit*, C. F. Müller, Heidelberg, 2004., str. 713.

uspješnosti njemačkog modela je i Zelena knjiga o europskom *Rechtspflegere*⁸⁵ koja ideje o europskom *Rechtspflegere* temelji na njemačkom modelu, osobito na odredbi o stvarnoj neovisnosti. U tom smislu europskom *Rechtspflegere* trebaju se prenijeti određene sudačke zadaće i zadaće pravne skrbi, koje su povjerene nekim drugim institucijama osim sudova na samostalno i samoodgovorno obavljanje. On je stvarno neovisno tijelo pravne skrbi. U svojim odlukama vezan je samo uz pravo i zakon.⁸⁶

Svaki od kratko skiciranih i prezentiranih modela ima svoje prednosti i nedostatke, pa bi izbor između austrijskog i njemačkog modela mogao značiti i izbor između sigurne ustavnopravne utemeljenosti i nešto nižeg stupnja samostalnosti koji austrijski *Rechtspflegere* zbog dužnosti slijeđenja uputa ima i pragmatičnijeg njemačkog rješenja koje unatoč izostanku ustavnopravnog uređenja nikada nije bio ustavnopravno dvojben, jer se odluke *Rechtspflegera* smatraju odlukama suda te izuzetno visokog stupnja samostalnosti i neovisnosti *Rechtspflegera* u Njemačkoj, zahvaljujući odredbi o stvarnoj neovisnosti. Naravno da neke nove kombinacije prezentiranih značajki nisu isključene, no čini se da nije realno očekivati novu promjenu URH kojom bi se trebala unijeti odredba o prijenosu zadaća sudbenosti na sudske službenike, jer se smatra da je to već učinjeno promjenom čl. 120 URH kojim se, upozoravamo, ipak formalno osigurao samo ustavnopravni položaj sudskih savjetnika, ali ne i drugih službenika. Osim toga, u eventualnoj primjeni *Rechtspflegera* u Hrvatskoj trebalo bi se težiti postizanju djelokruga koju *Rechtspflegere* ima u Njemačkoj, sve uz primjenu pravila o stvarnoj neovisnosti. Taj izbor bio bi i u skladu s primjenom harmoniziranih europskih rješenja.

Uvođenje instituta *Rechtspflegere* u Hrvatskoj ne bi bio lak i brz zadatak jer bi buduće *Rechtspflegere* tek trebalo obrazovati primjenom posebnih stručnih programa. Pri tom bi svakako trebalo konzultirati planove i programe stručnih škola za *Rechtspflegere*⁸⁷ te primijeniti europska harmonizirana rješenja o potrebnoj razini stručne naobrazbe.⁸⁸ Smatramo da bi se ti zahvati mogli izvoditi i u okvirima postojećih pravnih fakulteta u Hrvatskoj s promjenama u programima koji su inače namijenjeni za potrebe upravnih pravnikâ. Naime, gotovo da je općepoznato da upravni pravnici (trogodišnja viša stručna sprema) u Hrvatskoj nemaju svoje opravdanje na tržištu rada pa bi se njihova buduća izobrazba mogla znatno korisnije usmjeriti.

Što se djelokruga poslova eventualnih budućih *Rechtspflegera* u Hrvatskoj tiče, on bi svakako trebao obuhvatiti tipične poslove prenesene sudbenosti (zemljišnoknjižne, izvanparnične, registarske predmete) te bi, u slučaju uspješnosti primjene *Rechtspflegera* u hrvatskom pravosuđnom sustavu, njegovu primjenu trebalo proširiti na neke ovršne i stečajne predmete. Međutim, u slučaju primjene kvalitetnih programa izobrazbe i u skladu s tim stjecanja odgovarajućih teoretskih i praktičnih znanja, trebalo bi razmisliti i o eventualno istovremenom uvođenju instituta *Rechtspflegere* u različita područja nesporne sudbenosti.

⁸⁵ Grünbuch für einen Europäischen Rechtspflegere, Europäische Union der Rechtspflegere, München, 2008., <http://www.eu-rechtspflegere.eu>.

⁸⁶ Cf. *ibid.*, str. 4.

⁸⁷ Fachhochschule Schwetzingen, <http://www.fh-schwetzingen.de/>, Fachhochschule für Rechtspflege Nordrhein-Westfalen, <http://www.fhr.nrw.de>, Hochschule für Wirtschaft und Rechts Berlin koja je nastala spanjem Fachhochschule für Wirtschaft (FHW) Berlin i Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege (FHVR) Berlin, <http://www.hwr-berlin.de>, stanje od 27. travnja 2013.

⁸⁸ Prema rješenjima Zelene knjige o europskom *Rechtspflegere* smatra se da bi stručna naobrazba trebala trajati 3 godine, a stručna praksa godinu dana, op. cit. (bilj. 85), str. 22.

6. Zaključak

Uvažavajući Preporuku Odbora ministara br. R (86) 12 o mjerama za prevenciju i smanjenje preopterećenosti sudova⁸⁹ koja polazi od činjenice da se broj nespornih predmeta u sudovima neprestano povećava i preporučuje državama članicama provedbu rasterećenja sudaca na način da se nesporni predmeti prenesu na obavljanje drugim osobama ili tijelima koje nemaju svojstvo suca, moramo istaći da je i Hrvatska izvršila prijenos određenih vrsta predmeta osobama ili tijelima koja nemaju svojstvo suca. Međutim, u prijenosu zadaća sudbenosti Hrvatska je otišla korak dalje, pa su sudski savjetnici odluke ovlašteni donositi ne samo u nespornim, nego i u spornim predmetima određenim visinom vrijednosti spora.⁹⁰ Prisjetimo li se da je sudjelovanje *Rechtspflegera* u sporovima male vrijednosti rezultiralo ustavnopravnim krahom,⁹¹ moramo upozoriti da se Hrvatska, neovisno o ustavnopravnom položaju sudskih savjetnika, postojećim rješenjima rasterećenja pravosuđa opasno izlaže sličnoj pravnoj sudbini.

Želimo li ukratko rekapitulirati prezentirane modele rasterećenja pravosuđa u Hrvatskoj, pored problema dvojbene ustavnopravne utemeljenosti svih oblika rasterećenja sudaca i nedovoljne promišljenosti zakonskih rješenja, posebno treba naglasiti višestruku različitost tijela kojima su zadaće sudbenosti prenesene. Naime, razlike između nositelja prenesene sudbenosti u Hrvatskoj proizlaze ne samo iz razlika djelokruga poslova koji su im povjereni, već i iz stupnja samostalnosti koji pri obavljanju tih poslova oni imaju. Najširi djelokrug poslova ne samo nesporne nego i sporne sudbenosti prenesen je sudskim savjetnicima (čl. 110. st. 4. ZS 13), rješavanje ostavinskih i ovršnih predmeta na temelju vjerodostojne isprave javnim bilježnicima (čl. 244. st. 1. ZN; čl. 252.a.-252.l OZ), a zemljišnoknjižni predmeti ovlaštenim zemljišnoknjižnim referentima (čl. 119.a st. 1. i 2. ZZK). Međutim, čini se kao da je širina djelokruga poslova koju nositelji nekih zadaća sudbenosti imaju obrnuto proporcionalna sa stupnjem njihove samostalnosti, pa sudski savjetnici kao nositelji najšireg djelokruga prenesenih zadaća imaju najniži stupanj samostalnosti jer sudjeluju samo u formalnom suđenju (izradi prijedloga nacrta odluke) i odluke ne donose samostalno. S tim u vezi je i problem fleksibiliteta crte razgraničenja formalnog i materijalnog suđenja koja je u hrvatskim okvirima vrlo elastična, jer se u praksi često događa da suci nekritično potpisuju nacrte odluka kako bi zadovoljili zahtjevu «ispunjene norme». S druge strane, javni bilježnici se na pravosudnoj sceni pojavljuju u svojstvu sudaca za nesporne ostavinske i ovršne predmete na temelju vjerodostojne isprave, a u slučaju spora, predmeti se upućuju sudu. Ovlašteni zemljišnoknjižni referenti također uživaju visok stupanj samostalnosti jer samostalno donose rješenja u zemljišnoknjižnom postupku, ali je njihova samostalnost donekle ublažena pravom suca da im daje upute te nepotpunom remonstrativnošću pravnog lijeka koji se protiv njihovih odluka podnosi. Ovakav raspored ovlasti rezultat je nedosljednosti i propusta u uvođenju austrijskog modela *Rechtspflegera* (izostavljena ustavnopravna odredba, stručna izobrazba, puna remonstrativnost) i davanja prednosti dugogodišnjoj praksi u radu zemljišnoknjižnog službenika.

Kratak opis nedostataka postojećih modela rasterećenja pravosuđa u Hrvatskoj treba nam poslužiti kao argumentacija prilikom davanja odgovora na pitanje o potrebi uvođenja instituta *Rechtspflegera* u Republici Hrvatskoj. Naime, komparirajući hrvatska rješenja s austrijskim i njemačkim modelom instituta *Rechtspflegera* uviđamo da su ona, unatoč njihovoj trenutnoj korisnosti nedovoljna, odnosno da Hrvatska treba sustavno osmišljen

⁸⁹ Recommendation No. R (86) 12 of the Committee of Ministers to member states concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts.

⁹⁰ U redovnom postupku 100. 000 kuna, u postupku pred trgovačkim sudovima 500. 000 kuna (čl. 13. st. 3. ZPP.; čl. 110. st. 4. t. 1. ZS 13.).

⁹¹ Vidi bilj. 48.

cjelovit i učinkovit sustav rasterećenja koji bi trebao imati ustavnopravnu osnovu (unošenjem u Ustav odredbe o osobama ili tijelima kojima se mogu prenijeti pojedine zadaće građanskopravne sudbenosti) i kojeg bi trebalo izgraditi po uzoru na austrijski ili njemački model *Rechtspflegera*, odnosno po uzoru na europski harmonizirani *Rechtspfleger* model. Smatramo da bi zadaće sudbenosti trebale obavljati samo stručne teorijski i praktično obrazovane osobe ili tijela koja u pogledu izobrazbe ne bi trebale biti ni prekvalificirane (sudski savjetnici, javni bilježnici) ni podkvalificirane, odnosno nedovoljno stručno obrazovane (zemljišnoknjižni referenti), već bi razina njihovog obrazovanja trebala biti usmjerena na obavljanje točno određenih nespornih sudačkih zadaća. Pri tom bi donošenje odluke o sporu, neovisno o tome kolika je njegova vrijednost, trebalo ostati u isključivoj nadležnosti suca. Iako u Hrvatskoj trenutno nemamo obrazovne programe koje bi stjecaju takvih vrsta znanja mogli poslužiti, smatramo da bi se oni vrlo brzo i učinkovito mogli organizirati i pri postojećim pravnim fakultetima. Samo stvarno stručne osobe mogu obavljati povjerene im poslove na odgovarajućoj kvalitativnoj razini, a njihova bi stručnost trebala biti i pretpostavka njihove samostalnosti. Stoga bi eventualno uređenje položaja i zadaća *Rechtspflegera* trebao sadržavati i odredbu o njihovoj stvarnoj neovisnosti, odnosno o vezanosti samo uz pravo i zakon i slobode u odnosu na upute suca. Smatramo da su izmjene u toj domeni hrvatskog pravosuđa uistinu neophodne, jer Hrvatska i unatoč smanjenju broja neriješenih predmeta⁹² još nije dostigla potrebnu razinu učinkovitosti. Osim toga, učinkovito rješavanje nespornih predmeta od strane kvalificiranih osoba ili tijela pretpostavka je za nesmetano suđenje i uspješno rješavanje spornih predmeta. Ta su nastojanja u skladu s Strategijom razvoja pravosuđa za razdoblje od 2013. do 2018. godine⁹³, točnije smjernicom 2.13. kojom je propisano da je rad pravosudnih službenika u određenoj mjeri opterećen obavljanjem poslova koje bi moglo obaviti i drugo kvalificirano osoblje. Ova mjera podrazumijeva iznalaženje zakonskih rješenja kojima bi se obavljanje ovakvih poslova povjerilo takvom osoblju.

Summary

In the paper are presented various forms of unloading of the Croatian judiciary - court advisers, public notaries and land registry officers. Their historical development and recent situation according to the latest amendments and the reform efforts are presented. Advantages and failures of the chosen forms are analysed and attention is given to the need of system approach in resolving the assignment of judiciary tasks to the persons who are not judges. Serious critic is given to the assignment of litigation tasks to persons who are not judges, particularly taking into account possible consequences of this practice as it is shown in the comparative legal systems. The main characteristics of the institute *Rechtspfleger* in German and Austrian law are presented and the accent is given to their advantages. *De lege ferenda*, certain amendments to unloading of the judiciary in Croatia are recommended.

Keywords: unloading of judiciary, court advisers, public notaries, land registry officers, institute Rechtspfleger

⁹² Vidi bilj. 1.

⁹³ Strategija razvoja pravosuđa za razdoblje od 2013. do 2018. godine (Narodne novine, br. 144/12).

