

## REORGANIZACIJA OVRHE NA TEMELJU VJERODOSTOJNE ISPRAVE U SLOVENIJI\*

Marko Bratković, mag. iur., asistent  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

UDK: 347.736  
Ur.: 3. studenog 2015.  
Pr.: 27. studenog 2015.  
Pregledni znanstveni rad

### *Sažetak*

*Ovrha na temelju vjerodostojne isprave u Sloveniji je 2008. godine sustavno reorganizirana. Ispostavilo se, naime, da upravo ona generira velik dio zaostataka na slovenskim sudovima. Novoustrojeni Centralni oddelek za vjerodostojno listino (COVL) postao je isključivo nadležan za izdavanje rješenja o ovrsi. Sam je postupak elektronificiran i normativno revidiran, a u šestogodišnjoj se praksi pokazalo da je time postao brži i jednostavniji. Na marginama prikaza slovenskih iskustava i kvantitativne analize uspješnosti provedene reforme izneseni su i komparativni podatci za Hrvatsku kao poticaj promišljanjima hrvatskoga zakonodavca.*

**Ključne riječi:** *ovrha na temelju vjerodostojne isprave, certificiranje nesporne tražbine, elektronifikacija sudskog postupka, COVL, sudska statistika.*

### 1. UVOD

Ovrha na temelju vjerodostojne isprave osobitost je ovršnopравnih uređenja postjugoslavenskih država. U njima je taj institut u bitnom zadržao karakteristike svoga uređenja iz bivšega jugoslavenskog prava, ali je u organizacijskom pogledu u posljednjem desetljeću nemalo izmijenjen, i to različito u pojedinim državama sljednicama bivše Jugoslavije. Kako su ovrhe na temelju vjerodostojne isprave zbog svoje brojnosti postale generatorom sudskih zaostataka, izmjene su poglavito motivirane potrebom rasterećivanja sudova. U tom je kontekstu osobit slovenski pristup rješavanju toga problema. Od 2008. godine u Sloveniji je nadležnost za izdavanje rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave centralizirana, a postupak elektronificiran kako bi bio prilagođeniji potrebama efikasne masovne obrade zahtjeva. Na temelju slovenskih iskustava s provedbom reforme postupka i kvantitativne analize pokazatelja efikasnosti reorganizirana postupka u radu su izneseni opći zaključci ne bi li poslužili kao poticaj promišljanjima (i) hrvatskoga zakonodavca *de lege ferenda*.

1\* Rad je izrađen u okviru znanstvenoga projekta Hrvatski pravni sustav Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

## 2. OVRHA NA TEMELJU VJERODOSTOJNE ISPRAVE – INOVACIJA JUGOSLAVENSKOG PRAVA

Koncept ovrhe na temelju vjerodostojne isprave autohton je plod bivšega jugoslavenskog zakonodavstva. Nepreciznost njegova izvornog uređenja iz Zakona o izvršnom postupku iz 1978.<sup>2</sup> uglavnom je otklonjena novelom iz 1990.<sup>3</sup> godine. Njome je lista vjerodostojnih isprava znatno proširena<sup>4</sup>, a sam je postupak oblikovan kao hibrid – postupak izdavanja dokumentarnoga platnog naloga funkcionalno je povezan s postupkom izdavanja rješenja o ovrsi. Intencija zakonodavca bila je, naime, da se u pravno i činjenično nespornim slučajevima, koji u praksi nisu rijetki, izbjegne potreba vođenja (nerijetko dugotrajnog) parničnog postupka samo radi certificiranja nesporne tražbine i izdavanja ovršne isprave te da se vjerovniku koji o postojanju svoje tražbine ima (zakonom propisanu) ispravu omogućiti da već na temelju te isprave predloži ovrhu.

U razradi te ideje zakonodavcu je kao ishodište<sup>5</sup> poslužio postupak za izdavanje dokumentarnoga platnog naloga<sup>6</sup> u kojem sud na temelju kvalificiranih isprava, bez prethodnoga kontradiktornog raspravljanja, donosi rješenje kojim prihvaća tužiteljev zahtjev da se tuženiku naloži neko plaćanje. Platni nalog postaje pravomoćan i ovršan ne podnese li tuženik u zakonom predviđenom roku protiv njega prigovor. Pravodobnim pak podnošenjem prigovora tuženik inicira sudsko ispitivanje pravilnosti i zakonitosti donesenoga platnog naloga. Međutim, jugoslavenski je zakonodavac otišao i korak dalje. Novelom iz 1990. godine omogućeno je da sud, na vjerovnikov zahtjev, na temelju vjerodostojne isprave, a bez prethodnoga kontradiktornog raspravljanja, izda u okviru akta nazvanog rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave (u širem smislu) ne samo (uvjetni) platni nalog nego i (uvjetno – na temelju toga nepravomoćnog platnog naloga) i rješenje o ovrsi protiv dužnika (u užem, pravom smislu). Istekne li zakonom predviđen rok, a dužnik ne podnese prigovor ni protiv platnoga naloga ni protiv rješenja o ovrsi (u užem smislu), ta rješenja postaju bezuvjetna i pravomoćna. Izdano rješenje o ovrsi osnova je za provedbu ovrhe.

Sagleda li se izloženi koncept u cjelini ovršnoga prava i postupka, vjerodostojne su isprave postale, doduše uvjetno, osnove za određivanje ovrhe (*tituli executionis*).

2 Zakon o izvršnom postupku, *Službeni list SFRJ*, br. 20/78, 6/82, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91; *Narodne novine*, br. 26/91, 53/91, 91/92, 57/96 (dalje u bilješkama: ZIP).

3 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršnom postupku, *Službeni list SFRJ*, br. 27/90.

4 Prema izvornom uređenju iz 1978. vjerodostojne su isprave bile samo faktura, mjenica i ček (čl. 21.). Spomenutom novelom iz 1990. tom su popisu pridodani javna isprava, izvod iz ovjerenih poslovnih knjiga i po zakonu ovjereni privatna isprava. Specificirano je i da se fakturama smatra i obračun kamate te da ček, ako je to potrebno za zasnivanje tražbine, mora biti popraćen protestom i povratnim računom.

5 Dika, M., *Građansko ovršno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 253.; Triva, S.; Belajec, V.; Dika, M., *Sudsko izvršno pravo*, Informator, Zagreb, 1984., str. 155.

6 Zuglia i Triva navode da je dokumentarni platni nalog po svom povijesnom postanku prvi akt ovršnoga postupka. Nedokumentarne pak platne naloge smatraju zaostatom starog postupka opominjanja (monitornog postupka) – *Mahnverfahren* (koji u dosta izmijenjenju obliku i danas postoji u austrijskom i njemačkom pravu). Zuglia, S.; Triva, S., *Komentar Zakona o parničnom postupku*, II. svezak, Narodne novine, Zagreb, 1957., str. 397, 398 i 401.

Ipak, u jugoslavenskom je pravu njihova primjena kao osnove za određivanje ovrhe bila višestruko ograničena.<sup>7</sup> Naime, u izvornom uređenju iz 1978. godine ovrha se na temelju vjerodostojne isprave mogla odrediti tek za dospjele tražbine između organizacija udruženog rada koje obavljaju privrednu djelatnost (čl. 21.). Novela iz 1990. godine te je granice olabavila omogućivši da se ovrha na temelju vjerodostojne isprave može odrediti za tražbine svih pravnih osoba.<sup>8</sup> Dakle, svaka je pravna osoba mogla tražiti određenje ovrhe na temelju vjerodostojne isprave protiv dužnika koji je ili pravna ili fizička osoba.

### 3. SLOVENSKI OVRŠNI ZAKON

Nakon raspada SFRJ i proglašenja neovisnosti Republika Slovenija je, kao i Republika Hrvatska<sup>9</sup>, u bitnom nastavila primjenjivati bivše federalno ovršno pravo. Prvi slovenski zakon o ovrši i osiguranju (*Zakon o izvršbi in zavarovanju*<sup>10</sup>) donesen je tek 1998. godine te je uz mnogobrojne izmjene i dopune i danas na snazi.<sup>11</sup>

I jugoslavenska inovacija o ovrši na temelju vjerodostojne isprave integralni je dio toga zakona.<sup>12</sup> U pravosuđu opterećenom nerazumno dugotrajnim parničnim postupcima<sup>13</sup> i velikim brojem neriješenih predmeta zadržavanje toga koncepta činilo

7 Osim ograničenjima propisanim ZIP-om, mogućnost predlaganja ovrhe na temelju vjerodostojne isprave bila je dodatno ograničena Zakonom o osiguranju plaćanja između korisnika društvenih sredstava. Triva; Belajec; Dika, *op. cit.* u bilj. 4, str. 157 *sqq.*; Popović, B.; Ristić, V., *Zakon o izvršnom postupku sa komentarom, sudskom praksom i obrascima za praktičnu primenu*, Beograd, 1978., str. 22.

8 Dika, *op. cit.* u bilj. 4, str. 260.

9 Republika Hrvatska prvi je nacionalni zakon koji uređuje ovršnopravnu materiju donijela 1996. godine (*Narodne novine*, br. 57/96). Osnovni koncepti ovršnoga prava iz toga zakona zadržani su i u kasnijim izmjenama i dopunama te u novom zakonu iz 2012. godine (Ovršni zakon, *Narodne novine*, br. 112/12, 25/13, 93/14). U ovom je radu primarni interes usmjeren na analizu slovenskoga ovršnoga prava i pravosuđa, a podatci za Hrvatsku tek su nadopuna i služe kao orijentir za potpunije razumijevanje iznesenih slovenskih podataka i razvojnih smjernica ovršnih sustava u Hrvatskoj i Sloveniji.

10 *Zakon o izvršbi in zavarovanju*, *Uradni list RS*, br. 51/98.

11 *Zakon o izvršbi in zavarovanju*, *Uradni list RS*, br. 3/07 – pročišćen tekst, 93/07, 37/08 – ZST-1, 45/08 – ZArbit, 28/09, 51/10, 26/11, 17/13 – odl. US, 45/14 – odl. US, 53/14 i 58/14 – odl. US (dalje u bilješkama: ZIZ). Proklamirani cilj svih izmjena ZIZ-a bilo je postizanje što veće efikasnosti ovrhe i onemogućavanje dužnika da odugovlači postupak. Usp. Galič, A., Slovenia, u: Taelman, P. (ur.), *International Encyclopaedia of Laws: Civil Procedure*, Kluwer Law International, 2014., redni br. odlomka 421.

12 Rijavec, V., *Civilno izvršilno pravo*, GV Založba, Ljubljana, 2003., str. 135 *sqq.*

13 U tom su pogledu ilustrativni podatci za Republiku Sloveniju za 2000. godinu (kada su po prvi put statistički obrađeni i ti podatci) prema kojima je preko 63 % prvostupajskih parničnih postupaka pred *okrajnim* sudovima trajalo preko jedne godine (a više od 28 % i više od tri godine). Pred *okrožnim* sudovima više od 80% prvostupajskih trgovačkih sporova trajalo je dulje od jedne godine (a više od 36 % i dulje od tri godine). Pred tim su sudovima pokazatelji bili nešto bolji u pogledu ostalih (netrgovačkih) prvostupajskih parničnih postupaka jer je (tek) 44 % njih trajalo dulje od jedne godine (a preko 16 % dulje od tri godine). Valja napomenuti da su se reformama slovenskog pravosuđa ti podatci znatno popravili u idućem desetljeću tako da je u 2010. godini šezdesetak posto svih prvostupajskih parničnih postupaka trajalo kraće od

se opravdanim. Štoviše, u slovenskom su ovršnom zakonu, baš kao i u hrvatskom, otpala personalna ograničenja primjene toga instituta tako da je svaki vjerovnik, i fizička i pravna osoba, na temelju vjerodostojne isprave o postojanju svoje tražbine postao ovlašten zahtijevati izdavanje rješenja o ovrši protiv dužnika.

Upogledu zakonskih pretpostavaka za (prisilno) ostvarenje tražbine, za vjerovnika novčane tražbine osmišljeni je koncept vrlo atraktivan. Vjerovnik je, naime, ovlašten pribaviti pravomoćno rješenje o ovrši bez potrebe vođenja parničnog postupka i u (nastavnom) ovršnom postupku namiriti svoju tražbinu. Postupak izdavanja rješenja o ovrši jednostavan je i brz ili bi takav trebao biti. Naime, jednostavnost i brzina postupanja ovisne su ne samo o normativnom uređenju postupka nego i o kvaliteti organizacije rada i razdiobe poslova unutar tijela koje taj postupak provode. Važnu ulogu ima i stručnost te kvaliteta rada osoba koje te poslove obavljaju.

#### **4. OVRHE NA TEMELJU VJERODOSTOJNE ISPRAVE KAO GENERATOR SUDSKIH ZAOSTATAKA**

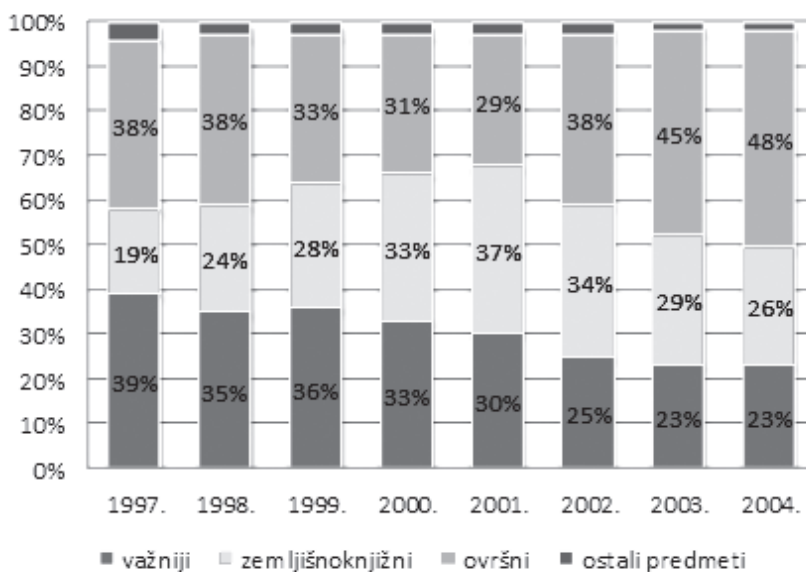
U Sloveniji je određivanje<sup>14</sup> ovrhe izdavanjem rješenja o ovrši na temelju vjerodostojne isprave u sudskoj nadležnosti kao što je bilo i u bivšem jugoslavenskom pravu.<sup>15</sup> Za izdavanje rješenja o ovrši na temelju vjerodostojne isprave sve do 1. siječnja 2008. bila su nadležna 44 prvostupanijska suda, i to mjesno nadležna *okrajna sodišča*, a oko njihova izdavanja bilo je angažirano (barem u dijelu njihova radnog vremena) oko 350 zaposlenika u pravosuđu.<sup>16</sup> Mogućnost *preskakanja* parničnog postupka i izdavanja rješenja o ovrši na temelju vjerodostojne isprave osiguravala je ponešto manji priljev novih parničnih predmeta, ali su zato suci koji su radili na ovršnim predmetima postali preopterećeni poslom, katkad onim više administrativnim negoli (pravim) sudačkim. Prijedlozi vjerovnika za izdavanje rješenja o ovrši na temelju vjerodostojne isprave svojom su brojnošću opterećivali slovenske sudove, a gdje gdje za njih predstavljali i nepremostiv problem. Neefikasnost ovršnog sustava bila je jedan od izvorišta neefikasnosti slovenskoga pravosuđa u cjelini.<sup>17</sup> Na to zorno

---

jedne godine. (*Poročilo o delu Vrhovnega sodišča RS v letu 2006*, str. 85, 88.; v letu 2010, str. 104).

- 14 Provedba ovrhe povjerena je, ovisno o predmetu ovrhe, sudovima i privatnim ovršiteljima. Potonja je mogućnost predviđena već u slovenskom ovršnom zakonu iz 1998. godine. Usp. Galič, *op. cit.* u bilj. 10, redni br. odlomka 132.
- 15 I u hrvatskom je pravu bilo tako sve do početka 2006. godine. Od tada je, naime, izdavanje rješenja o ovrši na temelju vjerodostojne isprave u nadležnosti javnih bilježnika. Predmeti se ustupaju sudu tek ako dužnik podnese prigovor protiv tog rješenja.
- 16 Strojini, G., The Central Department for Enforcement on the basis of Authentic Documents in Slovenia, u: Contini, F.; Lanzara, G. F. (ur.), *Building Interoperability for European Civil Proceedings Online*, Clueb, Bologna, 2013., str. 161.
- 17 Uzelac navodi generalnu ocjenu da je zajednička karakteristika ovršnih sustava država koje su pripadale socijalističkoj pravnoj tradiciji njihovo loše stanje – negativno su percipirani u javnosti, slabo financijski potpomognuti, suviše birokratizirani i iznimno formalizirani. (Uzelac, A., *Privatization of Enforcement Services - A Step forward for Countries in Transition?*, u: C.H. van Rhee, A. Uzelac (ur.), *Enforcement and Enforceability - Tradition and Reform*, Intersentia, Antwerp – Oxford – Portland, 2010., str. 84).

upućuje i *Grafikon 1.* iz kojega je vidljivo da se od 1997. do 2004. godine u ukupnom broju svih sudskih predmeta koji nisu riješeni na kraju pojedine godine (neovisno o tome kada su zaprimljeni) velik udio odnosio upravo na neriješene ovršne predmete. Svemu tomu valjalo je ispitati uzroke. Statistički pokazatelji pokazali su se dobrim polazištem za analizu.



*Grafikon 1. Struktura neriješenih predmeta na slovenskim sudovima u razdoblju od 1997. do 2004. godine<sup>18</sup>*

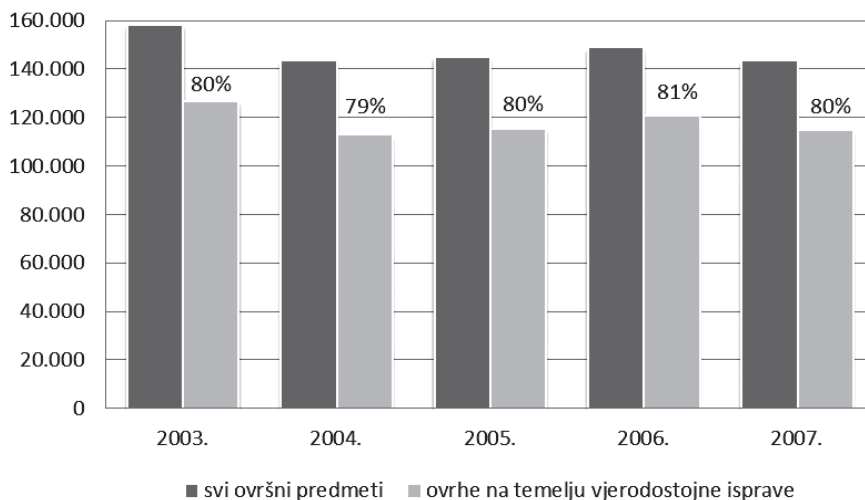
Zbog svoje atraktivnosti za vjerovnike logično je, a i iskustveno utvrđeno, da se velik dio ovršnih sudskih predmeta u Sloveniji odnosi upravo na ovrhe na temelju vjerodostojne isprave. Dostupni statistički pokazatelji upućuju da je u razdoblju od 2003. do 2007. na slovenskim sudovima svake godine evidentirano u prosjeku 148.000<sup>19</sup> novih ovršnih predmeta, a da je među njima bilo čak 118.000<sup>20</sup> ovrha na

18 Grafikon se temelji na grafikonu iz *Poročila o delu Vrhovnega sodišča RS v letu 2004*, str. 106. Važniji predmeti za potrebe slovenske statistike obuhvaćaju predmete na *okrajnim* i *okrožnim* sudovima u kojima ti sudovi meritorno odlučuju i predmete svih ostalih sudova.

19 Izračun se temelji na podatcima sudske statistike koju za svaku godinu objavljuje Ministarstvo pravosuđa Republike Slovenije. Publikacije *Sodna statistika* od 2001. do 2014. godine dostupne su na mrežnim stranicama Ministarstva. U izračun su uzeti u obzir novi predmeti zaprimljeni na sudu u godinama 2003. – 2007. i upisani u upisnike *I (izvršilne zadeve)*, *Ig (izvršilne gospodarske zadeve)* i *In (izvršilne nedarne in nepremičninske zadeve)*. Relevantni podatci dostupni su tek od 2003. godine otkada se statistički zasebno obrađuju podatci o broju ovršnih predmeta na temelju vjerodostojne i ovršne isprave.

20 U pogledu broja predmeta na temelju vjerodostojne isprave moguća su (manja) odstupanja jer se predmeti u kojima je predložena ovrha na nekretnini upisuju u poseban upisnik *In* u kojem predmeti nisu razdijeljeni ovisno o tome je li ovrha predložena na temelju ovršne ili

temelju vjerodostojne isprave.<sup>21</sup> Dakle, 80 % svih ovršnih predmeta zaprimljenih na slovenskim sudovima u tom razdoblju činili su predmeti ovrha na temelju vjerodostojne isprave. Precizniji podatci za svaku godinu prikazani su na *Grafikonu 2*. On prikazuje ukupan broj ovršnih predmeta na slovenskim sudovima u pojedinim godinama, a posebno je naznačen udio predmeta koji se odnose na ovrhe na temelju vjerodostojne isprave.



*Grafikon 2. Broj prijedloga za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave i njihov udio u ukupnom broju ovršnih predmeta u Sloveniji*

vjerodostojne isprave nego se prikazuju odvojeno ovisno o tome je li riječ o novčanoj ili nenovčanoj tražbini. Izneseni podatci prikazuju samo broj predmeta koji je evidentiran u upisniku *I* i *Ig*, a odnosi se na ovrhe na temelju vjerodostojne isprave. Međutim, pretpostavi li se, samo za potrebe statističkog izračuna, da su i svi predmeti iz upisnika *In* koji su pokrenuti radi naplate novčane tražbine pokrenuti upravo na temelju vjerodostojne isprave (što zasigurno nije slučaj), udio ovršnih predmeta na temelju vjerodostojne isprave u ukupnom zbiru ovršnih predmeta raste s 80 na 86 %. Preciznije, za 2003. i 2004. godinu iznosi 85 %, za 2005. 86 %, a za 2006. 87 %. Vjerojatno je i to razlog što se u izvješćima slovenskoga Vrhovnog suda za 2005. i 2006. godinu navodi da u strukturi ovršnih predmeta 85 % čine ovrhe na temelju vjerodostojne isprave. (*Poročilo o delu Vrhovnega sodišča RS v letu 2005* (str. 77), *v letu 2006* (str. 95)).

- 21 Za usporedbu s Hrvatskom moguće je kao relevantne uzeti u obzir samo 2004. i 2005. godinu jer podatci za ranije godine nisu dostupni, a od početka 2006. godine određivanje ovrhe na temelju vjerodostojne isprave u nadležnosti je javnih bilježnika. U godinama 2004. i 2005. hrvatski su sudovi zaprimili 475.703, odnosno 474.011 novih ovršnih predmeta, s time da su u njih uključeni i predmeti koji su ranijih godina bili zaprimljeni kao novi, a u kojima je donesena odluka koja je u žalbenom postupku ukinuta i vraćena prvostupanjskom sudu na ponovno odlučivanje. Usporede li se ti podatci sa slovenskima i dovedu li se u odnos s brojem stanovnika tih država, proizlazi da je u Hrvatskoj na 100.000 stanovnika bilo oko 10.700 ovršnih predmeta, a u Sloveniji 7.350. Koliki se dio tih predmeta odnosi na ovrhe na temelju vjerodostojne isprave za Hrvatsku nije moguće izračunati jer se zasebni podatci o tome statistički nisu iskazivali. (Ministarstvo pravosuđa, *Statistički pregled za 2006. godinu*).

Tako velik broj predmeta opterećivao je slovensko pravosuđe i nepovoljno utjecao na statističke pokazatelje o efikasnosti pravosuđa. Sve to otegotno je djelovalo i na slovenske pristupne pregovore s Europskom unijom.<sup>22</sup> Slovenski Vrhovni sud u svom je izvješću za 2004. godinu jasno naznačio da je područje ovrhe potrebno temeljito analizirati i provesti radikalne zahvate kako bi se stanje popravilo. U tom je pogledu slovensko Ministarstvo pravosuđa u suradnji sa sudovima provelo sustavnu analizu i ustanovilo da čak 42 % neriješenih sudskih predmeta čine upravo ovršni predmeti.<sup>23</sup> Jedan od glavnih zaključaka analize bio je da sudovi među ovršnim predmetima pretežito rješavaju ovrhe na temelju vjerodostojne isprave i da se te ovrhe nerijetko odnose na tražbine malih iznosa. Upravo velik broj takvih ovršnih predmeta bio je, ispostavilo se kasnije, među najvećim generatorom sudskih zaostataka. Međutim, razlog za to, navodi se u izvješću, ne krije se u složenosti tih predmeta nego u administriranju kojim je taj postupak opterećen, a na koje zaposlenici u pravosuđu gube velik dio svog radnog vremena. Sudovi su, dakle, smatrali da su preopterećeni administrativnim aktivnostima koje su daleko od njihove osnovne funkcije – suđenja. U izvješću se navodi i paradoks da su neki slovenski sudovi brže rješavali pravno i činjenično složenije ovrhe na nekretninama nego pravno jednostavne ovrhe na temelju vjerodostojne isprave.<sup>24</sup> Izdavanje rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave valjalo je, dakle, sveobuhvatno reformirati.

## 5. PROJEKT SUSTAVNE REORGANIZACIJE POSTUPKA IZDAVANJA RJEŠENJA O OVRSI

Dok se hrvatski zakonodavac, suočen sa sličnim poteškoćama u pravosuđu, od početka 2006. godine odlučio izdavanje rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave prebaciti iz sudske u nadležnost javnih bilježnika i time<sup>25</sup> rasteretiti sudove, slovenski se zakonodavac, doduše nešto kasnije, orijentirao na elektronifikaciju postupka izdavanja rješenja o ovrsi. Procijenjeno je, naime, da je struktura vjerodostojnih isprava prikladna za elektroničku obradu podataka jer su u zakonu taksativno pobrojani tipovi tih isprava kao i njihov obvezan sadržaj.<sup>26</sup> Međutim, tu je

22 Strojín, *op. cit.* u bilj. 15, str. 170.

23 *Ibid.* U analizi se navodi da su od ukupnog broja od 569.871 neriješenih sudskih predmeta na kraju prve polovice 2003. godine njih čak 239.265 bili ovršni predmeti. V. i *Grafikon 1.*

24 *Poročilo o delu Vrhovnega sodišča RS v letu 2004*, str. 126.

25 Broj ovršnih predmeta na hrvatskim je sudovima nakon toga znatno smanjen, posebice u 2006. i 2007. godini. U kasnijim godinama (do 2013.) broj je opet rastao jer su se na sudove počeli vraćati ovršni predmeti u kojima je protiv rješenja javnoga bilježnika izjavljen prigovor. Uzelac (*op. cit.* u bilj. 16, str. 89), međutim, dvoji o tome je li prebacivanje određenja ovrhe na temelju vjerodostojne isprave u nadležnost javnih bilježnika doista doprinijelo efikasnosti ovrhe u Hrvatskoj. Potpuniji podatci o broju ovršnih predmeta na hrvatskim sudovima vidljivi su u sljedećoj tablici (Ministarstvo pravosuđa, *Statistički pregled za 2014. godinu*, str. 21).

	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
novi ovršni predmeti	475.703	474.011	271.357	162.632	183.100	198.718	177.083	189.900	191.514	146.309	122.107

26 Strojín, *op. cit.* u bilj. 15, str. 161.

ideju valjalo razraditi na organizacijskoj, tehničkoj i normativnoj razini.

U tu je svrhu Odjel za evidenciju sudske prakse slovenskoga Vrhovnog suda od 2004. do 2008. godine predvodio projekt sustavne reorganizacije postupka izdavanja rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave primjenom suvremene informacijske tehnologije. Taj je odjel i inače, među ostalim, bio zadužen za razvoj primjene informacijske i komunikacijske tehnologije u slovenskom pravosuđu sve do kraja 2014. godine kada je tu ulogu preuzela novoustrojena samostalna *Služba za upravljanje projektov* (SUP). U okrilju Odjela za evidenciju razvio se i Centar za informatiku (CIF), posebna ustrojbeno jedinica slovenskoga Vrhovnog suda u djelokrugu koje je pružanje tehničke podrške slovenskim sudovima i razvoj centraliziranih sudskih informacijskih sustava. U strateškom razvoju projekata informatizacije slovenskog pravosuđa uz Centar za informatiku djeluje i posebno Vijeće korisnika sastavljeno od predstavnika pojedinih sudova koje se sastaje najmanje jednom godišnje kako bi utvrdilo rezultate projekata u provedbi i odlučilo o budućim projektima aktivnostima.

Projekt sustavne reorganizacije postupka izdavanja rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave osmišljen je kao rezultat već izložene analize stanja u području sudske ovrhe i kao poticaj povećanju njezine efikasnosti. Elektrifikacijom toga postupka htjelo se postići da pravosudni sustav uslugu izdavanja rješenja o ovrsi svojim korisnicima može pružiti brzo i jednostavno. Proklamirani cilj projekta bio je, da nakon njegove implementacije vjerovnik može primjenom suvremene informacijske tehnologije, brzo pribaviti rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave i svakodobno ostvariti uvid u tijek postupka jednostavnim pristupom za to namijenjenom mrežnom portalu. Cijeli je projekt proveden u okviru šireg europskog projekta u kojem su slovenski predstavnici radili zajedno s njemačkim stručnjacima na smanjenju sudskih zaostataka na slovenskim sudovima (*EU Twinning project Reduction of Judicial Backlog*).<sup>27</sup>

Projekt reorganizacije postupka izdavanja rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave urodio je djelomičnom promjenom sudske nadležnosti, razvojem novoga informacijskog sustava i mnogobrojnim normativnim izmjenama. Njegova realizacija ipak nije uvijek protjecala bez problema. Nerijetko je izostala, kažu njegovi sudionici, odgovarajuća podrška resornoga ministarstva, zbog čega se od nekih prvotnih zamisli i odustalo.<sup>28</sup> I gospodarski je sektor katkad bio trom u potpori projektu za čije bi ciljeve trebao biti izravno zainteresiran.<sup>29</sup> Tomu usprkos, cilj je na posljetku postignut osobitim angažmanom proaktivnih pojedinaca.<sup>30</sup>

27 *Ibid.*, str. 168.

28 Ministarstvo pravosuđa tako, primjerice, nije prihvatilo sugestije vodstva projekta da se ustroji posebna evidencija dužnika ili da se odredi minimalan iznos tražbine radi čije bi se naplate mogla predlagati ovrha na nekretnini.

29 O problemima u timskom radu u provedbenoj fazi projekta zorno govori sljedeći citat: “*Twinning* znači zajednički rad, postizanje zajedničkih rezultata, a to znači i čitanje dokumenata, iznošenje vlastitih ideja, prijedloga i dokumenata za plodonosnu raspravu. To je katkad bio problem u svim segmentima projekta.” (Strojin, *op. cit.* u bilj. 15, str. 180, prijevod s engleskog M. B.).

30 Strojin, *op. cit.* u bilj. 15, str. 179.



## 6. CENTRALNI ODDELEK ZA VERODOSTOJNO LISTINO (COVL)

Od 1. siječnja 2008. godine izdavanje rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave u isključivoj je nadležnosti samo jednog suda – *Okrajnog sodišča* u Ljubljani, i to njegova posebnog odjela čiji je naziv *Centralni oddelek za verodostojno listino*, a akronim COVL. Prvi član naziva upućuje na to da su u nadležnosti toga odjela svi postupci izdavanja rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave u cijeloj Sloveniji. Ustrojavanje jednog isključivo nadležnog suda radi poboljšanja organizacijske strukture postupka izvorno su predlagali njemački stručnjaci. Svojim su slovenskim kolegama prenijeli pozitivna iskustva s centraliziranom organizacijom provođenja *Mahnverfahren*, postupka po svojim obilježjima donekle srodna našem platnom nalogu, a funkcionalno, barem dijelom, ovrsi na temelju vjerodostojne isprave.<sup>31</sup> COVL je tako nadomjestio raniju nadležnost 44 *okrajna* suda, mjesna nadležnost koja je u pravilu ovisila o dužnikovu prebivalištu, odnosno sjedištu. Mjesno nadležni *okrajni* sudovi i nadalje su, međutim, nakon što rješenje o ovrsi postane pravomoćno, nadležni za provođenje ovršnog postupka i odlučivanje u njemu.<sup>32</sup>

Jedinstveno tijelo nadležno za izdavanje svih rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave ustrojeno je s namjerom prevladavanja problema proizašlih iz različitih stručnih i tehničkih kapaciteta pojedinih sudova. Utvrdilo se, naime, da su na mnogim sudovima, posebice manjim, ovršne predmete u svim segmentima, čak i onim administrativno-tehničke prirode, rješavali suci bez pomoći administrativnog osoblja. Istini na volju, suci se tomu nisu opirali jer su i tim aktivnostima uspješno izvršavali obujam posla predviđen sudačkom normom. Štoviše, nerijetko je jedan sudac rješavao sve ovršne predmete zaprimljene na sudu na kojem je radio, što je, razumije se, dovodilo do znatnog povećanja broja neriješenih drugih predmeta i sudskih zaostataka uopće. Na većim je sudovima postojala posve drukčija praksa. Pojedine je radnje u svim postupcima obavljala točno određena osoba koja se *specijalizirala* za taj dio posla.<sup>33</sup> I ta je praksa, dakako, zbog međusobne nekoordiniranosti osoblja i različite složenosti pojedinih postupaka urodila velikim zaostacima, ali i potrebom zapošljavanja velikoga broja ljudi. Njih preko 350 (od čega oko 50 sudaca) u cijeloj Sloveniji radilo je na ovršnim predmetima barem u dijelu svoga radnog vremena.<sup>34</sup>

U COVL-u, naprotiv, ukupan broj zaposlenih od njegova ustrojavanja nije prešao broju 68. Broj zaposlenih na izdavanju rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave u razdoblju od 2007. do 2014. godine prikazan je u *Tablici 1*. Od 2008. godine na COVL-u su uz administrativno osoblje bila zaposlena samo četiri suca kojima su 2011., kada je primijećen rast broja podnesenih prijedloga za ovrhu, pridodana još dvojica. Od 2012. godine broj sudaca ustalio se na pet. Među ostalim zaposlenicima najveći udio (oko dvije trećine) čine sudački pomoćnici (*sodniški pomoćniki*) i zapisničari, a nešto je manji broj zaposlenih upisničara i stručnih suradnika pravnika (*strokovni sodelavci*).

31 Riječ je zapravo o, kako naziv i upućuje, specifičnu postupku sudske opomene koji poznaje njemačko, ali, u nešto drukčijem obliku, i austrijsko pravo. Usp. i bilj. 5.

32 ZIZ, čl. 40.c i 45.

33 Strojín, *op. cit.* u bilj. 15, str. 172.

34 *Ibid.*, str. 204.

Tablica 1. Broj zaposlenih na izdavanju rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave u Sloveniji u razdoblju od 2007. do 2014. godine<sup>35</sup>

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
ukupan broj zaposlenika	oko 350	66	66	66	68	67	68	64
od čega sudaca	oko 50	4	4	4	6	5	5	5

Dakle, u cijeloj Sloveniji samo pet sudaca uz pomoć šezdesetak ostalih zaposlenika radi na izdavanju preko 200.000 rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave godišnje i odlučuje godišnje o oko 20.000 prigovora protiv izdanih rješenja.<sup>36</sup> Sudac u COVL-u je, naime, ovlašten odbaciti prigovore koji nisu dopušteni, potpuni, pravodobni ili obrazloženi.<sup>37</sup> Suci su, doduše, tu svoju ovlast ovlašteni *odredbom* prenijeti i na stručne suradnike i sudačke pomoćnike<sup>38</sup>, a dio njih na to je ovlašten i *ex lege*<sup>39</sup>, tako da primarno sudački posao ipak može obavljati veći broj osoba. Isto tako, uspoređuju li se podatci iz prethodnoga razdoblja, valja uzeti u obzir da je velik dio poslova koje je ranije obavljalo osoblje na sudu nakon ustrojavanja COVL-a ugovorom eksternaliziran (*outsourcing*).<sup>40</sup>

Naime, svu poštu iz COVL-a priprema i otprema privatni poduzetnik s odgovarajućom informatičkom opremom kojemu je to ugovorna obveza. On sve dokumente iz COVL-a prima u elektroničkom *.pdf* obliku, ispisuje ih, razvrstava i slaže u omotnice. Na omotnice ispisuje adrese na koje se pošta šalje, upisuje u poseban upisnik i predaje poštanskom uredu radi dostave adresatima. Na taj je način

35 Strojín, *op. cit.* u bilj. 15, str. 204 za podatke do 2011., a preostali su podatci pribavljeni sa slovenskog Vrhovnog suda (iz Sustava poslovne inteligencije Vrhovnog suda – *Skladišče podatkov in poslovno obveščanje*).

36 Precizniji su podatci izneseni *infra*. U Hrvatskoj je izdavanje rješenja na temelju vjerodostojne isprave u nadležnosti tristotinjak javnih bilježnika. Njihov se broj kretao od 203 u 2006. godini do 311 u 2013. i 2014. godini. U hrvatskom je javnom bilježništvu u 2014. godini bilo zaposleno i 252 javnobilježničkih prisjednika, 81 javnobilježnički savjetnik i 111 javnobilježničkih vježbenika te nemali broj administrativnog osoblja. (Izneseni su podatci pribavljeni iz Hrvatske javnobilježničke komore. Broj zaposlenog administrativnog osoblja nije posebno evidentiran.) Izneseni se brojevi ipak ne mogu uspoređivati sa slovenskim podatcima o broju osoblja angažiranog na izdavanju rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave jer javnim bilježnicima određivanje ovrhe nije jedina povjerena djelatnost.

37 ZIZ, čl. 62., st. 5. U slovenskom je pravu od novele ovršnog zakona iz 2002. godine izričito propisano da dužnik u prigovoru mora navesti činjenice i predložiti dokaze kojima se te činjenice mogu utvrditi. (*Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ-A)*, *Uradni list*, br. 75/05.) *V. amplius* (i o ranijem (još strožem, ali potencijalno neustavnom) uređenju da dužnik svoj prigovor mora dokazati podnesenim ispravama) Wedam Lukić, D., *Ustavnopравни vidiki izvajanja dokazov v pravdnem postopku, Podjetje in delo*, br. 6-7, 2012., str. 1387.

38 ZIZ, čl. 6., st. 2. I to je rješenje inspirirano njemačkim.

39 *Zakon o sodiščih, Uradni list RS*, br. 94/07 – pročišćeni tekst, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11, 75/12 – ZSPDLS-A, 63/13 i 17/15 (dalje u bilješkama: ZS); čl. 53.a.

40 Strojín, *op. cit.* u bilj. 15, str. 179.

ujedno spriječeno da COVL bude zatrpan papirima. Na potrebu eksternalizacije već u vrijeme razrade projekta upozorili su suci svjesni da bi upravo priprema i otprema pošte mogle biti usko grlo čitavog postupka izdavanja rješenja o ovrsi, a u iznalaženju pravog rješenja uvelike je pripomoglo slično njemačko iskustvo. Samo u 2010. godini za potrebe COVL-a otpremljeno je više od milijun poštanskih pošiljaka s preko 9 milijuna stranica, za što bi, da nije provedena eksternalizacija, bilo potrebno angažirati godišnje između 60 i 70 ljudi.<sup>41</sup> Eksternalizacija pripreme i otpreme pošte pokazala se iznimno učinkovitom pa se kasnije primijenila i u zemljišnoknjižnim i stečajnim stvarima.<sup>42</sup>

U COVL-u je od 2011. godine eksternalizirana i digitalizacija povratnica. Privatni poduzetnik sve povratnice zaprimljene u COVL-u skenira te datum dostave unosi u odgovarajuće polje elektronički kreiranog spisa. I ta se eksternalizacija kasnije primijenila u zemljišnoknjižnim i stečajnim postupcima<sup>43</sup>, a od 2014. i u svim ovršnim postupcima.<sup>44</sup> Sve to smanjilo je poštanske troškove za sudstvo u cjelini za oko milijun eura.<sup>45</sup> Poštanski troškovi, naime, predstavljaju gotovo četvrtinu ukupnog proračuna za materijalne troškove pravosuđa (ako se iz njih izuzmu troškovi plaća). COVL za poštanske troškove godišnje izdvaja oko 3,5 milijuna eura (što je 50 % za materijalne troškove predviđenih sredstava)<sup>46</sup>, a za eksternalizaciju dodatnih 0,5 milijuna eura godišnje. Osim financijskih ušteda, pozitivni se učinci eksternalizacije ogledaju i u tome što su sudovi lišeni dosta administrativnog posla koji im je ranije oduzimao podosta vremena. Ne treba, međutim, podcjenjivati ni potencijalne probleme koji se uz eksternalizaciju mogu pojaviti (potreba provođenja postupka javne nabave, pitanje cijene usluge i vremena na koje se obavljanje usluge ugovara te pitanje povjerenja u privatnog poduzetnika koji, skrenirajući povratnice koje su javne isprave, zapravo kreira elektroničke javne isprave).

Postupak u COVL-u ograničen je na izdavanje rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave i odlučivanje o dopuštenosti, potpunosti, pravodobnosti i dostatnoj obrazloženosti prigovora protiv izdanih rješenja.<sup>47</sup> Preko 90 % izdanih rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave postaje pravomoćno odmah nakon

41 U 2010. godini otpremljeno je 1.109.649 pošiljaka ili oko 9.444.600 stranica (*Poročilo o delu Vrhovnega sodišča RS v letu 2010*, str. 75).

42 Strojín, *op. cit.* u bilj. 15, str. 190.

43 *Ibid.*, str. 190.

44 *Poročilo o delu Vrhovnega sodišča RS v letu 2014*, str. 70.

45 *Ibid.*, str. 71. U izvješću se navodi da su ranije poštanski troškovi iznosili 11.606.483 eura, a nakon provedene eksternalizacije 10.588.115 eura.

46 Strojín, *op. cit.* u bilj. 15, str. 209. Poštanski troškovi cijelog pravosuđa prelaze iznos od 12 milijuna eura, dok je za materijalne troškove (bez troškova plaća) predviđeno 50 milijuna eura. U COVL-u se za pokriće poštanskih troškova potroši oko 3,5 milijuna eura. Zanimljiv je podatak o troškovima dostave na Trgovačkom sudu u Zagrebu na konferenciji održanoj u Zagrebu u travnju 2014. pod nazivom *Elektronička komunikacija i moderne tehnologije u parničnom postupku: dostava, dokazivanje, zapisivanje* iznijela njegova predsjednica Nada Nekić Plevko. Na tom sudu u 2013. godini otpremljeno je 172.544 pošiljaka, za što je utrošeno 2.077.471,73 kn. Isto tako, na taj se sud godišnje vrati oko 3.000 neuručenih pošiljaka, što predstavlja trošak od oko 33.300 kn.

47 V. bilj. 36.

isteka roka za podnošenje prigovora jer je učestalost prigovora protiv rješenja stalno oko 10 %. Precizniji podatci po godinama izneseni su u *Tablici 2*. Zanimljivo, tijekom osmišljavanja projekta predviđalo se da će se učestalost prigovora kretati između 20 i 30 %.<sup>48 49</sup> Niska učestalost prigovora protiv rješenja može biti pokazatelj efikasnosti postupka. Ako je postupak efikasan, dužnici su, naime, destimirani u isticanju neopravdanih prigovora jer su svjesni da bi ih to izložilo samo dodatnim financijskim izdacima (u vidu dodatnih sudskih pristojbi i troškova eventualnog odvjetničkog zastupanja te zateznih kamata) koje će biti prisiljeni podmiriti u vrlo kratkom roku. O učestalosti opravdanih prigovora govori i podatak da je od svih u 2010. godini podnesenih prigovora njih 42 % odbačeno.<sup>50</sup>

*Tablica 2. Učestalost prigovora i žalbi protiv rješenja o ovrshi na temelju vjerodostojne isprave izdanih u COVL-u u razdoblju od 2008. do 2014. godine<sup>51</sup>*

	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
prigovori	8.9%	11%	12.6%	10.6%	10.7%	10%	10%
žalbe	1%	1.5%	3%	1.6%	1.4%	1%	1.8%

Protiv odluke ovlaštene osobe u COVL-u o odbačaju prigovora zbog njegove nedopuštenosti, nepotpunosti, nepravodobnosti i nedostatne obrazloženosti stranka ima pravo i na žalbu o kojoj odlučuje drugostupanjski sud.<sup>52</sup> U *Tablici 2*. prikazana je i učestalost podnošenja žalbi u pojedinim godinama. Razlozi za njihov nevelik broj slični su onima već iznesenima kod prigovora, s time da su kod žalbe dodatni troškovi još i veći negoli kod prigovora. Statistički gledano, odluke suda povodom žalbe uglavnom su negativne za njihova podnositelja. Od rješenja ožaljenih u 2010. godini njih 20 % bilo je drugostupanjskom odlukom ukinuto, a 16 % preinačeno dok je u svim ostalim slučajevima žalba bila neuspješno izjavljena.<sup>53</sup> Prevenirajući neujednačenost sudske prakse različitih drugostupanjskih sudova zakonodavac je odredio da je i u žalbenom postupku nadležan samo jedan od ukupno četiri drugostupanjska suda,

48 *Ibid.*, str. 203.

49 I hrvatski je zakonodavac u obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona iz 2005. godine (str. 81) naveo da se očekuje da će do 80 % rješenja javnih bilježnika postati pravomoćno bez podnošenja prigovora, dakle bez potrebe angažiranja suda. Ako je vjerovati statističkim podatcima pribavljenima iz Hrvatske javnobilježničke komore (usprkos tomu što ne postoji službena metodologija njihova prikupljanja i obrade), prigovori se u Hrvatskoj podnose još i rjeđe nego što se očekivalo i rjeđe nego u Sloveniji. U nastavku je tablica s prikazom učestalosti prigovora protiv rješenja o ovrshi na temelju vjerodostojne isprave koje je izdao javni bilježnik.

učestalost prigovora	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
	6.5%	4.9%	5.6%	6.4%	6.7%	6.5%	9.5%	6.9%	6.2%

50 Strojín, *op. cit.* u bilj. 15, str. 203.

51 Podatci su preuzeti iz godišnjih izvješća slovenskoga Vrhovnog suda za odnosne godine.

52 Postoji, međutim, i žalba protiv rješenja o ovrshi na temelju vjerodostojne isprave koju je ovlašten podnijeti podnositelj prijedloga za ovrhu.

53 Strojín, *op. cit.* u bilj. 15, str. 203.

i to *Višje sodišče* u Ljubljani. Međutim, to je tako tek od 1. siječnja 2011. godine Ministarstvo pravosuđa, naime, isprva nije prihvatilo prijedloge o jedinstvenom drugostupanjskom forumu za ovrhe na temelju vjerodostojne isprave, ali je na to, nakon uočenog kontinuiranog rasta broja predmeta (a time i žalbenih predmeta), ipak pristalo.

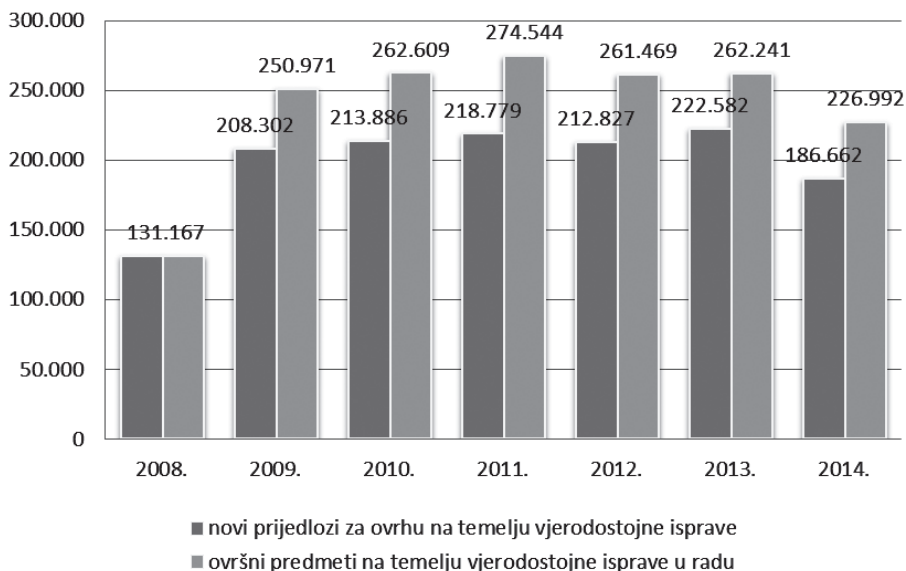
Ukupan broj prijedloga za ovrhu podnesenih COVL-u kontinuirano je rastao do 2011. godine, a onda se počeo smanjivati. Izuzetak je 2013. godina u kojoj je zabilježen najveći priljev novih predmeta u dosadašnjem radu COVL-a. U *Grafikonu 3.* usporedno je po pojedinim godinama od 2008. do 2014. prikazan broj novih prijedloga za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave zaprimljenih u COVL-u i ukupan broj ovršnih predmeta na temelju vjerodostojne isprave koji su u toj godini u COVL-u bili u radu. Broj predmeta u radu obuhvaća, osim novih prijedloga za ovrhu zaprimljenih u rad u tekućoj godini, i predmete zaprimljene u prethodnom razdoblju, a koji nisu riješeni u godini zaprimanja. Usporede li se podaci iz *Grafikona 3.* s podacima iz *Grafikona 2.* jasno je da je uspostavom COVL-a znatno (za 60-70 %) povećan godišnji broj novih prijedloga za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave. Dio toga povećanja valja vjerojatno pripisati financijskoj krizi koja je upravo u to vrijeme uzela maha u (ne samo) ovom dijelu Europe.<sup>54</sup> Međutim, uzme li se u obzir i podatak da je rok između datuma dospijea tražbine i podnošenja prijedloga skraćen u odnosu na ranije (u 2009. godini on je u prosjeku iznosio 69 dana<sup>55</sup>), povećanje broja novih prijedloga za ovrhu pokazatelj je da i korisnici novi sustav smatraju efikasnim. Povećanje broja predmeta raslo je, čini se, proporcionalno sa sviješću vjerovnika o postojanju elektronicirana postupka koji im omogućava bržu i jednostavniju naplatu tražbina.

54 Zanimljivi su i podaci o broju novih prijedloga za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave podnesenih javnim bilježnicima u Hrvatskoj prikazani u sljedećoj tablici. Podatci su pribavljeni iz Hrvatske javnobilježničke komore.

novi prijedlozi za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
	271.205	404.891	431.129	474.315	558.124	701.786	639.476	722.672	660.599

Usporede li se ti podaci sa slovenskima i dovedu li se u odnos s brojem stanovnika tih država, proizlazi da je u Hrvatskoj na 100.000 stanovnika bilo godišnje i do 40 % više novih prijedloga za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave nego u Sloveniji. U 2014. godini takvih je predmeta u Hrvatskoj bilo čak 60 % više nego u Sloveniji. Tomu bi valjalo temeljitije ispitati uzroke. Dio bi se povećanog broja prijedloga za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave vjerojatno mogao objasniti okolnošću da Hrvati u prosjeku loše upravljaju svojim financijama. Trebalo bi, međutim, provjeriti i u kojoj je mjeri povećan broj prijedloga za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave posljedica mogućnosti (koja, doduše, postoji i u Sloveniji, ali su troškovi drukčiji nego u Hrvatskoj) da vjerovnik podnošenjem više sukcesivnih prijedloga za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave (umjesto jednog) *razdijeli* cjelokupnu tražbinu koju ima prema dužniku na više manjih tražbina za koje ima posebne vjerodostojne isprave (npr. račune) povećavajući tako troškove postupka koje u konačnici mora snositi dužnik (a pogodujući time odvjetnicima vjerovnika i javnim bilježnicima).

55 Strojini, *op. cit.* u bilj. 15, str. 202.



Grafikon 3. Broj novih prijedloga za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave i broj predmeta ovrha na temelju vjerodostojne isprave u radu u COVL-u od 2008. do 2014. godine<sup>56</sup>

Nov se elektronicirani sustav bez većih problema nosio s povećanim priljevom novih predmeta. Proklamirani cilj projekta da rješenje o ovrši bude izdano u roku od dva radna dana od dana podnošenja prijedloga ostvaren je u dosadašnjem radu COVL-a kod otprilike 60 % izdanih rješenja, a preko 80 % rješenja izdano je u roku od pet radnih dana od dana podnošenja.<sup>57</sup> Reorganizacija postupka znatno je, naime, skratila postupak izdavanja rješenja o ovrši na temelju vjerodostojne isprave. Dok su prije 2008. ti postupci u prosjeku trajali više od šest mjeseci<sup>58</sup>, u COVL-u je u prosjeku nešto manje od dva mjeseca potrebno da bi predmet u COVL-u bio u potpunosti riješen.<sup>59</sup> To je čak i nešto bolje nego što bi se s obzirom na priljev novih predmeta očekivalo prema formuli Clark-Capelettijeva indeksa<sup>60</sup> koji u prosjeku iznosi dva

56 U grafikonu su prikazani podaci iz *Sodne statistike* slovenskog Ministarstva pravosuđa, a podatke za 2008. i 2009. godinu navodi Strojín, *op. cit.* u bilj. 15, str. 204. Valja napomenuti da izneseni podatci u apsolutnim iznosima nisu posve identični s onima koje se navode u godišnjim izvješćima slovenskoga Vrhovnog suda. Ipak, riječ je tek o manjim odstupanjima.

57 Izračun se temelji na podacima iz godišnjih izvješća slovenskoga Vrhovnog suda.

58 Strojín, *op. cit.* u bilj. 15, str. 161.

59 Stvarno prosječno trajanje postupka izračunava se u slovenskoj sudskoj statistici Ministarstva pravosuđa od 2012. godine prema formuli kojom se stvarno trajanje postupka (broj dana od dana zaprimanja na sudu do dana označavanja spisa kao riješenog) dijeli s brojem riješenih predmeta.

60 Clark-Capelettijev indeks izračunava se prema formuli kojom se broj neriješenih predmeta u jednoj godini dijeli s brojem riješenih predmeta u toj godini, a dobiveni se količnik pomnoži s 12 kako bi se dobilo prosječno očekivano trajanje postupka izraženo u mjesecima. Indeks najčešće služi kao mjera zagušenosti sudova predmetima. Podatak o visini Clark-Capelettijeva

mjeseca.

Dugotrajnim su postupanjem, osobito ako se uzme u obzir da su ovrhe nakon izdavanja rješenja o ovrshi trajale i po nekoliko godina<sup>61</sup>, sudovi često kršili ustavno i konvencijsko pravo stranaka na suđenje u razumnom roku. Dugotrajni su postupci pogodovali jedino dužnicima koji, svjesni loše organizacije ovršnog aparata, nerijetko hotimično nisu pravodobno podmirivali svoje obveze. Reorganiziran je sustav izdavanja rješenja o ovrshi pozitivno djelovao i na disciplinu plaćanja obveza.<sup>62</sup> Utvrđeno je, naime, da dužnici čak u 30 % predmeta u cijelosti ili djelomično podmire svoju obvezu i prije nego što ovrha bude provedena.<sup>63</sup> Tomu u prilog govore i podatci da je otprilike 10 % prijedloga povučeno prije pravomoćnosti rješenja, a dodatnih 20 % prije nego što provedba ovrhe započne.<sup>64</sup> Dakle, vjerojatno su u tim slučajevima dužnici podmirili svoju obvezu svjesni da bi ih daljnje otezanje s plaćanjem izložilo dodatnim troškovima. Ipak, pozitivni bi se učinci u discipliniranju dužnika trebali uočiti tek u dugoročnom smanjenju broja podnesenih prijedloga za ovrhu.<sup>65</sup> Tom trendu pripisati već smanjenje priljeva novih predmeta u 2014. godini, bilo bi ipak paušalno.

## **7. ELEKTRONIFIKACIJA IZDAVANJA RJEŠENJA O OVRSHI NA TEMELJU VJERODOSTOJNE ISPRAVE**

Elektronifikacija izdavanja rješenja o ovrshi na temelju vjerodostojne isprave bila je jedan od osnovnih ciljeva slovenskoga projekta sustavne reorganizacije toga postupka. Struktura je vjerodostojnih isprava, naime, prikladna za efikasnu elektroničku obradu velikoga broja prijedloga za ovrhu jer su, kako je već rečeno,<sup>66</sup> u zakonu taksativno pobrojani tipovi tih isprava kao i njihov obvezan sadržaj. To je omogućilo jednoobrazno kreiranje obrazaca za elektroničko podnošenje prijedloga za ovrhu.

Od 1. siječnja 2008. prijedlozi za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave u Sloveniji se mogu podnijeti i elektronički.<sup>67</sup> Za podnošenje tih prijedloga i kasnije

---

indeksa preuzet je iz sudske statistike slovenskoga Ministarstva pravosuđa.

61 Prema podacima iz godišnjih izvješća slovenskoga Vrhovnog suda i nadalje preko 80 % svih ovršnih predmeta zaprimljenih na *okrajnim* sudovima radi provedbe ovrhe čine upravo predmeti u kojima je rješenje o ovrshi izdano na temelju vjerodostojne isprave. Usprkos brzu izdavanju rješenja o ovrshi ovršni predmeti i dalje imaju najveći udio među neriješenim predmetima na slovenskim sudovima od 2008. do 2014. godine. Taj se udio čak i povećao u odnosu na razdoblje prikazano u *Grafikonu 1.*, tako da je u 2014. iznosio 61 % (*Poročilo o delu Vrhovnega sodišča RS v letu 2014*, str. 17). Pritom pri usporedbi treba uzeti u obzir da su ovdje izneseni tek relativni odnosi, a da se ukupan broj neriješenih predmeta na slovenskim sudovima ipak postupno smanjuje. Ipak, među neriješenim predmetima najveći je udio ovršnih predmeta pa je očito da provedba ovrhe u Sloveniji tek čeka učinke sveobuhvatnije reforme.

62 Strojín, *op. cit.* u bilj. 15, str. 161.

63 *Poročilo o delu Vrhovnega sodišča RS v letu 2009*, str. 77.

64 Strojín, *op. cit.* u bilj. 15, str. 202.

65 *Ibid.*, str. 203.

66 *V. supra* 4. dio rada.

67 Podnošenje prijedloga moguće je i na strogo propisanom papirnatom obrascu koji vjerovnik

praćenje daljnjeg tijeka postupka u početku je postojao zaseban mrežni portal koji je od 1. ožujka 2012. nadomješten potportalom *e-Izvršba* (e-ovrha) unutar portala *e-Sodstvo*.<sup>68</sup> Novi portal omogućio je elektroničko podnošenje podnesaka ne samo u ovršnim nego i u zemljišnoknjižnim i stečajnim postupcima.

Prijedlog za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave u elektroničkom obliku može podnijeti svatko tko ima pristup internetu i valjanu e-adresu, neovisno o svom državljanstvu. Novi se korisnik u sustav na portalu *e-Sodstvo* jednostavno može prijaviti navođenjem samo svog imena i prezimena te e-adrese na koju će primiti svoju osobnu zaporku za prijavu. Tako jednostavna prijava pravnicima naviklima na pedantno predviđanje svih mogućih zlouporaba vjerojatno je predstavljala revolucionarno novi pristup uređivanju postupka. Slovenski se zakonodavac na to ipak odlučio inspiriran engleskim sustavom *Money Claims Online* iza kojeg stoji jednostavno pragmatičko pravilo da, ako je korisnik spreman platiti pristojbu i snositi pravne posljedice svoje prijave, njegovo je pravo izbora hoće li se i s kojom namjerom prijaviti. Jednostavno podnošenje e-podnesaka bez posebne registracije moguće je i u Finskoj, čija su iskustva s elektrifikacijom sudskih postupaka Slovenci provjerili u stručnom boravku u toj državi tijekom provedbe projekta.<sup>69</sup>

Na mrežnom portalu *e-Sodstvo* predviđena je i mogućnost prijave kvalificiranog korisnika koji se mora identificirati svojom kvalificiranom potvrdom koju su mu ovlaštenu izdati samo izdavatelji upisani u poseban registar. Kvalificirani su korisnici ovlaštenu istodobno podnijeti više prijedloga za ovrhu. Valja istaknuti da je cijeli postupak prijave u sustav vrlo jednostavan i pristupačan svim korisnicima i onima s temeljnim informatičkim znanjima. Portal je, naime, opremljen detaljnim uputama za korisnike, odgovorima na često postavljena pitanja i posebnom e-adresom na koju se korisnici mogu obratiti za tehničku pomoć. Prijedlozi se mogu podnijeti od ponedjeljka do petka u vremenu od osam sati ujutro do osam sati navečer.<sup>70</sup> Korisnici su prepoznali prednosti elektroničkog načina podnošenja prijedloga za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave te ga obilato koriste, o čemu svjedoče i podatci iz *Tablice 3.* da je u 2014. godini 99,7 % prijedloga za ovrhu bilo podneseno u elektroničkom obliku. Među elektronički podnesenim prijedlozima postupno raste i broj prijedloga koje podnose kvalificirani korisnici. Dok je njihov udio u ukupno podnesenim prijedlozima 2008. iznosio svega 20 %, on je 2014. godine dostigao udio od oko 50 % svih podnesenih prijedloga.<sup>71</sup>

---

može besplatno podići na *okrajnim* sudovima. Svaki obrazac ima svoj jedinstveni identifikacijski broj na koji se podnositelj prijedloga mora pozvati pri uplati sudske pristojbe. Strojín, *op. cit.* u bilj. 15, str. 192.

68 V. <http://evlozisce.sodisce.si/esodstvo/index.html>. *Ibid.*

69 *Ibid.*, str. 184.

70 Usp. Sajković, J., *Novi način vlaganja izvršbe na podlagi verodostojne listine*, *Ovjetnik*, br. 38, 2008., str. 4-6.

71 Strojín, *op. cit.* u bilj. 15, str. 204 za podatak za 2008. godinu, a podatak za 2014. godinu pribavljen je sa slovenskoga Vrhovnog suda (iz Sustava poslovne inteligencije Vrhovnog suda – *Skladišče podatkov in poslovno obveščanje*).



Tablica 3. Učestalost podnošenja prijedloga za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave u elektroničkom, odnosno papirnatom obliku po godinama<sup>72</sup>

prijedlozi	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
u elektroničkom obliku	73%	94%	96.4%	97.4%	99.2%	99.5%	99.7%
na papirnatom obrascu	27%	6%	3.6%	2.6%	0.8%	0.5%	0.3%

Iako se sustav tradicionalno naziva ovrhom na temelju vjerodostojne isprave, valja istaknuti da se u reorganiziranu postupku izdavanja, rješenja o ovrsi vjerodostojne isprave<sup>73</sup> sudu uopće ne podnose nego ih vjerovnik mora samo naznačiti u prijedlogu te unijeti datum njihova izdavanja.<sup>74</sup> Sustav se zapravo temelji na sustavu afirmativne litiskontestacije prema kojemu se pasivnost dužnika da u propisanom roku podnese prigovor tumači kao usuglašavanje s navodima vjerovnika iz prijedloga za ovrhu.<sup>75</sup> To presumirano usuglašavanje s činjeničnim navodima vjerovnika osnova je da uvjetni platni nalog i uvjetno rješenje o ovrsi postanu bezuvjetni i pravomoćni. Isto tako, podnese li dužnik pravodoban, potpun i obrazložen prigovor protiv rješenja o ovrsi, rješenje neće postati pravomoćno ni biti odgovarajuća osnova za daljnje provođenje ovršnog postupka nego će se prijedlog za ovrhu smatrati tužbom o kojoj će odlučivati nadležni parnični sud. Ishod postupka izdavanja rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave ovisi, dakle, u potpunosti o dužnikovoj (ne)aktivnosti.

Iako je izostanak obveze podnošenja vjerodostojnih isprava bitno olakšalo elektrifikaciju i rasteretilo sudove dodatnoga angažmana oko uvida i spremanja priloženih isprava, dužnik je zbog toga izgubio jedan od mehanizama zaštite od mogućih vjerovnikovih zlorupaba postupka.<sup>76</sup> Uz priložene je dokaze (a vjerodostojna je isprava formalni dokaz analogno kao i javna isprava, ali slabije dokazne snage) nadležnom tijelu ipak (barem u povećanoj mjeri) omogućeno da odluči o osnovanosti vjerovnikova zahtjeva. Osim toga, kada ti dokazi budu uz (uvjetni) platni nalog dostavljeni dužniku, omogućit će i njemu samom lakšu kontrolu je li uopće dužan i koliko. U načelu se, dakle, valja složiti s tvrdnjom da postojanje vjerodostojne isprave upućuje na povećanu razinu vjerojatnosti da tražbina postoji.<sup>77</sup> Međutim, treba se zapitati koliko su sve vjerodostojne isprave iz liste doista *vjerodostojne*. Neke od njih, poput računa ili izvotka iz poslovnih knjiga, mogu se, naime, vrlo lako fabricirati.<sup>78</sup> Zato se odlučivanje o osnovanosti prijedloga (čak i kad se vjerodostojna isprava

72 Podatci se temelje na podacima iz godišnjih izvješća slovenskoga Vrhovnog suda.

73 O vjerodostojnim ispravama u slovenskom pravu v. *amplius* Rijavec, *op. cit.* u bilj. 11, str. 136 *sqq.*

74 ZIZ, čl. 41.

75 U tom se kontekstu o platnom nalogu govori i kao o anticipativnom kontumacijskom sustavu. Usp. Čalija, B.; Omanović, S., *Građansko procesno pravo*, Sarajevo, 2000., str. 311.

76 *Green Paper on a European order for payment procedure and on measures to simplify and speed up small claims litigation*, COM/2002/0746 final, t. 3.1.1.

77 Dika, *op. cit.* u bilj. 4, str. 254. Triva; Belajec; Dika, *op. cit.* u bilj. 4, str. 132. Poznić, B.; Rakić-Vodinić, V. *Građansko procesno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2010., str. 447.

78 Izrada lažnih ili neistinitih vjerodostojnih isprava sankcionirana je, doduše, i kazneno (Kazneni zakon, *Narodne novine*, br. 125/11, (...), 61/15; čl. 278.).

podnosi uz prijedlog za ovrhu kao u Hrvatskoj) doima ipak više simboličnom negoli stvarnom aktivnosti.

U novom je uređenju primjenom moderne informacijske tehnologije otklonjena još jedna Ahilova peta ranijega uređenja koja je znatno utjecala na dugotrajnost postupka, a to je prikupljanje podataka potrebnih za donošenje odluke u ovršnom postupku iz drugih (javnih) registara i evidencija. Podatke o, primjerice, dužnikovu poslodavcu, dužnikovim bankovnim računima, nekretninama i dionicama bio je obavezan prikupiti vjerovnik posebnim pisanim podneskom. To je katkad dugo trajalo i nerijetko rezultiralo nedostatnim odgovorima, stoga se provoditeljima projekta finiski model sudskog pristupa drugim registrima činio optimalnim rješenjem. Prema tom se modelu, koji je zaživio i u Sloveniji, podatci potrebni sudu za donošenje odluke iz vanjskih registara i evidencija prikupljaju elektronički. Povezivanje sudskog informacijskog sustava s vanjskim registrima iziskivalo je ne samo kvalitetno tehničko rješenje nego i usklađenje mnogobrojnih posebnih propisa s propisima o zaštiti osobnih podataka. Sud je tako sada ovlašten elektronički pribaviti podatke iz, primjerice, registra porezne uprave, knjige državljana Republike Slovenije, jedinstvenog registra bankovnih računa, zemljišnih knjiga, trgovačkog registra i sl.<sup>79</sup> Štoviše, ako iz elektronički dostupnih evidencija proizlazi da će se na predmetima ovrhe koje je predložio vjerovnik ovrha moći provesti, *Okrajno sodišče* u Ljubljani nadležno je ne samo za izdavanje rješenja o ovrsi nego i za dostavu toga rješenja određenim adresatima ovisno o tome o kojem je predmetu ovrhe riječ. Tako će se rješenje, primjerice, dostaviti dužnikovu dužniku, središnjem klirinškom depozitarnom društvu, zemljišnoknjižnom sudu (radi zabilježbe rješenja u zemljišne knjige), ovršitelju ako je određen ili organizaciji za platni promet ako je riječ o ovrsi na novčanoj tražbini po računu dužnika.

Podatci iz vanjskih registara služe i kao korektiv vjerovniku kada u elektroničkom obliku podnosi prijedlog za ovrhu ispunjavajući podatke predviđene u obrascu e-prijedloga. Naime, podatci koje korisnik unosi u polja predviđena u obrascu uspoređuju se s podacima iz odgovarajućih evidencija te je korisnik odmah upozoren na potencijalne pogreške, nepodudarnosti ili nelogičnosti svoga unosa. Tako se, primjerice, ime i prezime dužnika elektronički uspoređuje s popisom slovenskih državljana i upućuje podnositelja prijedloga na potencijalne poteškoće u identifikaciji dužnika. Ipak, ako je riječ o manjoj nepodudarnosti za koju vjerovnik smatra da nije ključna za njegov prijedlog, on će usprkos upozorenju moći podnijeti prijedlog. Automatsko upućivanje na pogreške doprinijelo je ubrzanju cijeloga postupka jer je smanjen udio onih prijedloga koje sud zbog njihove nepotpunosti ili nerazumljivosti mora slati na ispravak i dopunu. Od svih elektronički podnesenih prijedloga u 2011. godini samo njih 1,5 % bilo je nepotpuno dok je među prijedlozima podnesenim u papiru njih preko 16 % bilo nepotpuno.<sup>80</sup>

U reorganiziranu postupku izdavanja rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave nije elektronificirano samo podnošenje prijedloga. I sudske se odluke (odluka o potrebi ispravka nepotpunog prijedloga i rješenje o ovrsi) kreiraju elektronički.

79 Stojin, *op. cit.* u bilj. 15, str. 190.

80 *Ibid.*, str. 207.

U COVL-u se digitaliziraju i svi u papiru zaprimljeni podnesci i ostali dokumenti. Administrativno osoblje zaduženo je sve te dokumente, čim budu zaprimljeni, skenirati, optički očitati (OCR) i provjeriti ispravnost očitavanja<sup>81</sup>, stoga će se i na temelju prijedloga podnesena u papiru, nakon što je digitaliziran, u informacijskom sustavu sudska odluka generirati elektronički.

Već je spomenuto kako bi samo pravilno vođena statistika trebala biti podlogom za promišljanja o eventualnim promjenama i unapređenjima pojedinih pravosudnih modela i rješenja, ali i ocjene postignutoga.<sup>82</sup> Toga su bili svjesni i sudionici projekta tako da su posebnu pažnju posvetili da podatci o radu COVL-a budu i adekvatno statistički popraćeni i obrađeni. U pripremi projekta već su njemački stručnjaci upozorili da su slovenski statistički prikazi s jedne strane prekomplikirani, a s druge neprimjenjivi za sustavniju analizu.<sup>83</sup> Prije ustrojavanja COVL-a, izuzev *supra*<sup>84</sup> iznesenih, nije bilo pouzdanih statističkih podataka o broju ovrha na temelju vjerodostojnih isprava, učestalosti prigovora i žalbi te o trajanju postupka izdavanja rješenja. Upravo stoga je za potrebe statističke obrade podataka COVL, iako formalno samo odjel *Okrajnega sodišča* u Ljubljani, zasebna jedinica kako bi svi prikupljeni podatci mogli vjerno odražavati stvarno stanje i rezultate provedene sustavne reorganizacije postupka.

U novom su sustavu ovrhe na temelju vjerodostojne isprave primijenjena i neka pozitivna iskustva iz drugih slovenskih projekata modernizacije pravosuđa. Tako je i ovdje prihvaćena njemačka sugestija da se za svaki sudski predmet uvede jedinstvena identifikacijska oznaka koju on zadržava dokle god je u postupku sudskoga rješavanja.<sup>85</sup> Na taj je način postignuta veća statistička preciznost u analizi priljeva novih i evidentiranju riješenih sudskih predmeta jer je spriječeno da, primjerice, predmet koji je ustupljen drugom sudu zbog nenadležnosti bude kao priljev brojen dvaput, jednom kod nenadležnog, a drugi put kod nadležnog suda iako je u biti riječ o istom predmetu. To rješenje valja pozitivno ocijeniti i s aspekta mogućnosti kasnijega praćenja konačna ishoda pojedinog predmeta.

Da bi elektroničko podnošenje prijedloga za ovrhu bilo što jednostavnije, omogućeno je i e-plaćanje sudske pristojbe prema modelu koje je već ranije za svoje potrebe razvilo Ministarstvo za javnu upravu. Taj sustav omogućava plaćanje sudske pristojbe kreditnom karticom, a svako se plaćanje evidentira na sudskom informacijskom sustavu eOBVEZ tako da se podatci o uplati uparaju s identifikacijskim brojem prijedloga koji je podnesen COVL-u.<sup>86</sup>

81 Stojin (*op. cit.* u bilj. 15, str. 198) navodi da 30 % prijedloga podnesenih u papiru zahtijeva nakon digitaliziranja verifikaciju ljudi.

82 O važnosti statističkoga prikupljanja podataka, usp. i *CEPEJ Guidelines on Judicial Statistics (GOJUST)* iz 2008. godine. Dokument je dostupan na mrežnim stranicama CEPEJ-a <https://wcd.coe.int/cepej>.

83 Borchert, H. U., *Še enkrat: Izvršba - kam z verodostojno listino?*, *Pravna praksa*, br. 39-40, str. 10.

84 V. 3. dio rada.

85 *Ibid.*

86 Stojin, *op. cit.* u bilj. 15, str. 190.

## 8. **NORMATIVNA OSNOVA REORGANIZIRANA POSTUPKA**

Izložene izmjene na organizacijskoj i tehničkoj razini ne bi bile moguće da ih sustavno tijekom realizacije projekta nije pratila zakonodavna aktivnost. Vrijedi, dakako, i obratno. Samo normativne izmjene bez odgovarajućih tehnički i organizacijski primjenjivih rješenja ne bi dovele do željenih učinaka. Čak ni samo fragmentarne izmjene pojedinih zakona nisu dostatne. Radi međusobna usklađenja i izbjegavanja kolizija izmijenjeni su ne samo zakoni i podzakonski akti koji uređuju ovršni i parnični postupak, pravila koje se supsidijarno primjenjuju i u ovršnom postupku, nego i brojni drugi organizacijski propisi poput zakona o sudovima, sudskog poslovnika, zakona o sudskim pristojbama i odvjetničkim tarifama. Izmijenio se čak i kazneni zakon. Zlouporaba ovršnog postupka postala je, naime, kazneno djelo za koje je predviđena novčana kazna i kazna zatvora do dvije godine.<sup>87</sup> Sveobuhvatne su izmjene doprinijele većoj efikasnosti postupka i još jednom potvrdile da se pozitivni rezultati mogu očekivati tek ako se dobro promisli način na koji se oni žele postići. Pokazalo se mudrim najprije osmisliti praktična tehnička rješenja, a tek ih onda, kada su se u probnoj fazi pokazala primjenjivima, i normativno regulirati.<sup>88</sup>

Elektronifikacija postupka iziskivala je temeljitu reviziju dotadašnjih propisa. Do ustrojavanja COVL-a, naime, u slovenskom pravosuđu podnošenje podnesaka u elektroničkom obliku *de facto* nije bilo moguće iako su za to postojali odgovarajući propisi o parničnom postupku, elektroničkom poslovanju i potpisu. Naime, ti su propisi međusobno bili neusklađeni, a katkad i proturječni. Na primjer, sudovi su tužbu podnesenu u elektroničkom obliku bili ovlaštene (barem se tako smatralo) odbaciti jer nije bila podnesena u dovoljnom broju primjeraka za sud i stranke.<sup>89</sup>

Novelom Zakona o parničnom (*pravdnem*) postupku iz 2007. godine<sup>90</sup> napokon je previđena realno ostvariva elektronifikacija sudskoga postupka. Podnesak u elektroničkom obliku načelno je izjednačen s podnescima u pisanom obliku, a potpis sigurnim elektroničkim potpisom ovjeren kvalificiranom potvrdom, izjednačen je s vlastoručnim potpisom podnositelja (čl. 105., 105.b). Sudovi su postali ovlaštene elektronički izdati i potpisati odluku koju suci više ne moraju i vlastoručno potpisivati. Jasno je da je time osigurana i normativna podloga za elektroničko generiranje rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave. E-dostava je, nadalje, izjednačena s tradicionalnom dostavom pismena. Zakon je predvidio i niz (katkad suviše detaljnih) tehničkih detalja kojima je nastojao prevenirati da realizacija osmišljena projekta ne bude otežana zbog strogog formalizma u primjeni zakona (čl. 16.a). Tako je, primjerice, izričito određeno da se podnesak u elektroničkom obliku podnosi samo u jednom primjerku kako sudovi ne bi (više) odbacivali e-podneske jer nisu podneseni u dovoljnom broju primjeraka za sud i stranku. Isto tako, određeno je da stranka ne treba podnositi pisani dokaz o uplaćenju pristojbi ako je pristojba plaćena elektronički. O kolikim je pojedinostima, očito poučen ranijim iskustvima, vodio računa donosilac

87 Kazenski zakonik, *Uradni list RS*, br. 50/12; čl. 216.

88 Strojini, *op. cit.* u bilj. 15, str. 206.

89 *Ibid.*, str. 171.

90 *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravdnem postopku (ZPP-C)*, *Uradni list RS*, br. 52/07.

propisa zorno svjedoči i podatak da je posebnim pravilnikom jednoobrazno određena boja, veličina, način ispisa i izgled oмотnice u kojima se dostavljaju sudska pismena u parničnom postupku.<sup>91</sup>

Zakonom ipak izravno nije dopušteno da se podnesci mogu podnositi elektronički bez sigurnoga elektroničkoga potpisa. Međutim, zakon ovlašćuje ministra pravosuđa da propiše koji se podnesci, i pod kojim uvjetima, mogu podnijeti i na taj način. Stoga je posebnim pravilnikom propisano da se podnositelj prijedloga za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave identificira samo navođenjem svog imena i prezimena te valjane e-adrese. Izostanak bilo kakva dodatna formalizma kompenziran je obvezom plaćanja sudske pristojbe. Određeno je, naime, da će se, ne bude li za podneseni prijedlog za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave podmirena sudska pristojba u roku od osam dana<sup>92</sup> od njegova podnošenja, smatrati da je prijedlog povučen.<sup>93</sup>

Potonja je presumpcija predviđena u zakonu koji je *sedes materiae* ovršnoga prava, *Zakonu o izvršbi in zavarovanju*, odnosno njegovoj noveli iz 2007. godine.<sup>94</sup> I taj je propis, naime, zahvaćen zakonodavčevom aktivnošću radi provedbe projekta sustavne reorganizacije ovrhe na temelju vjerodostojne isprave. Njime je i uklonjena obveza podnošenja vjerodostojne isprave sudu radi izdavanja rješenja o ovrsi. Sada je dovoljno da se vjerovnik u prijedlogu na nju pozove te unese datum izdavanja isprave i datum dospijeca tražbine (čl. 41.). Osim glavnice podnositelj je ovlašten u prijedlogu zahtijevati i naplatu kamata te troškova postupka (poštarina, sudska pristojba, odvjetnički troškovi i sl.).<sup>95</sup> U pogledu plaćanja sudske pristojbe taj je zakon uredio i da se, neovisno o općem propisu o plaćanju sudske pristojbe, podnositelj prijedloga za ovrhu mora pri plaćanju pozvati na jedinstveni identifikacijski broj prijedloga za ovrhu kako bi uplata bila elektronički evidentirana. U istom je propisu (čl. 40.c, st. 2.) predviđena i obveza COVL-a da ispita mogućnost provedbe ovrhe na predloženim predmetima ovrhe uvidom u odgovarajuće elektroničke registre.

Posebnim pravilnikom<sup>96</sup> predviđen je izgled obrazaca podnesaka koji se podnose u pisanom obliku. Osim standardnoga prijedloga za ovrhu, predviđene su i posebne varijante obrazaca kada prijedlog podnosi više vjerovnika, kada se on podnosi protiv

91 *Pravilnik o ovojnicama za vraćanje po pošti u pravdnem postupku*, Uradni list RS, br. 93/08 i 25/09. Stojin, *op. cit.* u bilj. 15, str. 186.

92 Taj je rok prije 2012. godini iznosio 10 dana. Usp. Guzej, N., *Uspešnost e-izvršbe na podlagi vjerodostojne listine*, Pravna praksa, br. 47, str. 23.

93 Podnositelji mogu unaprijed ili najkasnije s podnošenjem prijedloga za ovrhu tražiti i oslobođenje od plaćanja sudske pristojbe, o čemu odlučuje sud. U COVL-u se vodi i poseban popis osoba koje su *ex lege* oslobođene od plaćanja sudske pristojbe. Njih informacijski sustav prepoznaje prema njihovu identifikacijskom broju.

94 *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ-F)*, Uradni list RS, br. 93/07.

95 O troškovima postupka izdavanja rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave autor je ovoga rada proveo zasebno komparativno istraživanje, rezultate kojega je iznio u izlaganju pod naslovom *The Costs of Privatization of Public Justice: a Comparison of Croatian, Slovenian and Austrian Systems of Enforcing Uncontested Debt* na konferenciji *Private and Public Justice* održanoj u Dubrovniku u lipnju 2015. godine.

96 *Pravilnik o obrazacima, vrstama izvršbe in poteku avtomatiziranega izvršilnega postupka*, Uradni list RS, br. 121/07, 71/10, 35/11 i 104/11 i Uradni list RS, br. 104/11 i 88/14.

više dužnika ili se ovrha predlaže na temelju više vjerodostojnih isprava.<sup>97</sup> Slično je uređen i obrazac za podnošenje prijedloga u elektroničkom obliku.

Isključiva nadležnost *Okrajnog sodišča* u Ljubljani za izdavanje rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave propisana je i u *Zakonu o sodiščih*<sup>98</sup>, a istim su zakonom obvezani voditelji zbirki osobnih podataka potrebnih sudu za utvrđivanje činjenica i donošenje odluke u postupku da ih sudovima daju bez odgode i besplatno. Tim je zakonom dana i pravna osnova za rad na tehničkoj interoperabilnosti različitih elektroničkih registara kako bi se sudski informacijski sustav s njima mogao povezati.

I visina sudske pristojbe, važan aspekt organizacijske reforme pravosuđa, određena je posebnim zakonom koji je 2013. izmijenjen i u dijelu u kojem se odnosi na ovrhe na temelju vjerodostojne isprave.<sup>99</sup> Neovisno o visini tražbine čija se ovrha predlaže sudska pristojba iznosi 44 eura ako je prijedlog podnesen elektronički. Kako bi podnositelje dodatno motivirao na podnošenje prijedloga u elektroničkom obliku, zakonodavac je predvidio nešto višu pristojbu ako je prijedlog podnesen na papirnatom obrascu (55 eura).<sup>100</sup> Budući da visina pristojbe nije ovisna o visini tražbine čija se ovrha predlaže, čini se da je intencija zakonodavca bila da se destimuliraju prijedlozi za ovrhu malih tražbina. U 2010. godini podneseni prijedlozi odnosili su se na tražbine ukupne vrijednosti preko 1,2 milijardi eura. Prosječna tražbina iznosila je oko 5.700 eura, a tražbina iz pojedine vjerodostojne isprave oko 1.400 eura.<sup>101</sup> Vjerovnici su, naime, stimulirani na podnošenje prijedloga na temelju više vjerodostojnih isprava time što se sudska pristojba plaća samo jednom neovisno o broju vjerodostojnih isprava na temelju kojih se izdavanje rješenja za ovrhu predlaže.

Učestalost podnošenja neopravdanih prigovora protiv izdanog rješenja donekle je smanjena i time što je za podneseni prigovor dužnik dužan platiti pristojbu u visini od 55 eura, odnosno 44 eura ako ga podnese u elektroničkom obliku. Sličnom je logikom motivirana i visina pristojbe za žalbu koja se podnosi *Višjem sodišču* u Ljubljani. Za žalbu je potrebno podmiriti pristojbu u iznosu od 125 eura, odnosno 100 eura ako je podnesena u elektroničkom obliku.<sup>102</sup>

Naplat sudskih pristojbi u COVL-u izdašan je prihod državnoga proračuna. U 2010. godini od sudskih se pristojbi ubralo oko 10 milijuna eura,<sup>103</sup> dok je sljedećih godina taj iznos ponešto smanjen tako da je u 2013. iznosio oko 8.300.000 eura.<sup>104</sup>

97 Zanimljivi su podatci koje za 2010. godinu navodi Strojín (*op. cit.* u bilj. 15, str. 202) da je u 2010. godini u prosjeku svaki vjerovnik podnosio prijedlog za ovrhu na temelju četiriju vjerodostojnih isprava. Nije, doduše, navedeno protiv koliko dužnika. Strojín navodi da je razlogu tomu vjerojatno i to što se sudska pristojba plaća samo jednom neovisno o broju vjerodostojnih isprava na temelju kojih se izdavanje rješenja za ovrhu predlaže.

98 ZS, čl. 99.a.

99 Zakon o sodnih taksah, *Uradni list RS*, br. 37/08, 97/10, 63/13, 58/14 – odl. US i 19/15 – odl. US (dalje u bilješkama: ZST).

100 ZST, tarifni brojevi 4011 i 4041. I kad je prijedlog povučen ili odbačen, treba platiti trećinu propisanog iznosa.

101 Strojín, *op. cit.* u bilj. 15, str. 202.

102 ZST, tarifni brojevi 4031 i 4041. Visokom se pristojbom, međutim, šikaniraju mali, siromašni dužnici koji nisu oslobođeni plaćanja pristojbi.

103 *Poročilo o delu Vrhovnega sodišča RS v letu 2010*, str. 75.

104 *Poročilo o delu Vrhovnega sodišča RS v letu 2012*, str. 37.

Tako prikupljena sredstva nadilaze operativne troškove COVL-a koji se kreću između 5,5 i 6 milijuna eura godišnje, od čega većina otpada na poštanske troškove (3,5 milijuna eura) i plaćanje eksternaliziranih usluga ispisivanja i skeniranja (0,5 milijuna eura).<sup>105</sup> Uzme li se u obzir da su troškovi razvoja novoga sustava do 2008. godine bili oko 3,2 milijuna eura, razvidno je da je država naplatom sudskih pristojbi vrlo brzo vratila novac uložen u reorganizaciju postupka izdavanja rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave.

## **9. SLOVENSKA LEKCIJA O OVRSI NA TEMELJU VJERODOSTOJNE ISPRAVE**

Slovenci su, iako ni među njima (na početku) nije nedostajalo oponenta novoj organizaciji postupka<sup>106</sup>, ponosni na svoj novi sustav izdavanja rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave. Kako se čini, opravdano. Izneseni statistički podatci potkrepljuju tvrdnju da je cilj projekta – brz i efikasan sustav izdavanja rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave – postignut. Europska komisija i Vijeće Europe taj su sustav 2010. godine nagradili Kristalnom vagon pravosuđa kojom se nagrađuju inovativni doprinosi efikasnosti i kvaliteti građanskoga pravosuđa. I korisnici su sustava, kako pokazuje prosječna ocjena 4,13 iz ankete kojom je ispitivano njihovo zadovoljstvo novim sustavom<sup>107</sup>, njime vrlo zadovoljni. Međutim, i Slovencima tek predstoji intenzivan rad na reformama kojima bi cjelokupni pravosudni sustav postupno postajao efikasniji i vrijedan povjerenja svojih građana. Ipak, projekt reorganizacije postupka izdavanja rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave pokazao je da se sustavnim, interdisciplinarnim radom, usprkos poteškoćama, željeni rezultati mogu postići. Samo normativne izmjene bez odgovarajućih tehnički i organizacijski primjenjivih rješenja najčešće nisu dostatne.

Slovenska lekcija o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave mogla bi se sažeti u nekoliko teza. Pouzdani empirijski podatci pretpostavka su ozbiljne kvantitativne i kvalitativne analize postojećega stanja. Bez takve analize i jasno definiranih, a realno ostvarivih ciljeva smisljena i sustavna reforma u pravosuđu nije moguća. Utvrđivanje nespornih tražbina zahtijeva specifičan i autonoman sustav prilagođen potrebama efikasne masovne i elektroničke obrade zahtjeva. Centralizacija takva sustava doprinosi njegovoj efikasnosti i ujednačenosti pravne prakse. Elektronifikacija postupka može bitno doprinijeti njegovu ubrzanju i omogućiti statističko praćenje svih relevantnih parametara radi eventualnih daljnjih poboljšanja i analitičkog praćenja postignutoga. Elektronifikacija postupka olakšana je ako se uz prijedlog ne moraju podnositi i (vjerodostojne) isprave o postojanju tražbine. Administrativni se poslovi, zagušuju li postupanje nadležnoga tijela, mogu i eksternalizirati. Kvalitetno uređenje pravila o dostavi i razumljiva postupovna pravila preduvjet su efikasnosti svih sudskih postupaka. Jedinstvena identifikacijska oznaka svakoga sudskog predmeta doprinosi transparentnosti pravosuđa i pouzdanosti statističkih evidencija, a povezivanje

105 Strojín, *op. cit.* u bilj. 15, str. 203.

106 Usp., primjerice, Volk, D., *Izvršba: kam z verodostojno listino, Pravna praksa*, br. 6, 2007.

107 Strojín, *op. cit.* u bilj. 15, str. 203.

sudskoga informacijskog sustava s drugim registrima ekonomično je rješenje i za sud i za stranke. Ako se predvide odgovarajuća rješenja za oslobođenja od plaćanja pristojbe za one koji ih doista ne mogu platiti, podnošenje neopravdanih prigovora moguće je djelomično spriječiti propisivanjem obveze plaćanja pristojbe za podneseni prigovor. Reforma u pravosuđu treba biti pažljivo i stručno osmišljena te ne smije biti oruđem dnevne politike.



Summary

## REORGANISATION OF ENFORCEMENT ON THE BASIS OF A TRUSTWORTHY DOCUMENT IN SLOVENIA

Enforcement on the basis of a trustworthy document in Slovenia underwent a systematic reorganisation in 2008. The reason for this was the fact that it had been responsible for a vast amount of backlog in Slovenian courts. The newly established Central Department for Trustworthy Document (COVL) was given exclusive competence for issuing enforcement orders. The procedure was digitalised and revised in terms of regulation, and has proved to be quicker and simpler in the six years since its implementation. Alongside the presentation of the Slovenian experience and quantitative analysis of the reform, the paper features comparative data for Croatia with a view to proffering new ideas to the Croatian legislator.

**Keywords:** *enforcement on the basis of a trustworthy document, certification of uncontested debt, digitalisation of court procedures, COVL, court statistics.*

Zusammenfassung

## REORGANISATION DES ABSCHLUSSES EINER ZWANGSVOLLSTRECKUNG AUFGRUND EINES AUTHENTISCHEN DOKUMENTS IN SLOVENIEN

Der Abschluss einer Zwangsvollstreckung wurde im Jahre 2008 in Slowenien systematisch reorganisiert. Es stellte sich heraus, dass genau sie einen großen Teil des Rückstands in den slowenischen Gerichten verursacht. Die neu gegründete Zentralabteilung für authentische Dokumente (Centralni oddelek za verodostojno listino, COVL) wurde dadurch für die Ausstellung eines Vollstreckungsbescheids verantwortlich. Das Verfahren selbst wurde elektronifiziert und normativ überarbeitet. In der sechsjährigen Praxis wurde festgestellt, dass es somit schneller und einfacher wurde. Am Rande des Überblicks der slowenischen Erfahrungen und der quantitativen Analyse des Erfolgs der Reformen wurden Vergleichsdaten für Kroatien dargestellt als ein Anreiz für die Überlegungen des kroatischen Gesetzgebers.

**Schlüsselwörter:** *Zwangsvollstreckung aufgrund eines authentischen Dokuments, Zertifizierung einer unbestrittenen Forderung, Elektronifizierung in Gerichtsverfahren, COVL, Gerichtsstatistiken.*

Riassunto

## **LA RIORGANIZZAZIONE DELL'ESECUZIONE FORZATA IN BASE ALL'IDONEITÀ DEL TITOLO IN SLOVENIA**

L'esecuzione forzata basata su di un titolo idoneo è stata riorganizzata in maniera sistematica in Slovenia nell'anno 2008. Precisamente, s'è constatato che proprio il processo esecutivo costituisce gran parte degli arretrati nelle corti slovene. Il nuovo Centralni oddelek za verodostojno listino (COVL) è divenuto competente esclusivamente per il rilascio di provvedimenti esecutivi. Il procedimento è informatizzato e riformato da un punto di vista normativo; inoltre, nel corso di sei anni d'esperienza s'è evinto che la procedura è divenuta più veloce e snella. Ai margini dell'esposizione delle esperienze slovene e dell'analisi quantitativa circa il successo della riforma, vengono altresì illustrati alcuni dati comparati per la Croazia, quale invito alla riflessione rivolto al legislatore.

**Parole chiave:** *esecuzione sulla base di un titolo idoneo, certificazione di un credito non contestato, informatizzazione del procedimento giudiziario, COVL, statistica giudiziale.*