

Amara Trgo, sudac
Županijski sud u Splitu

ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU I KONVENCIJA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA

UDK: 347.9 : 341.24 (4)

Primljeno: 3. 12. 2004.

Izlaganje sa znanstvenog skupa

Zakon o parničnom postupku (u daljnjem tekstu: ZPP) koji je važio na području cijele SFRJ preuzet je kao zakon Republike Hrvatske, Zakonom o preuzimanju ZPP-a ("Narodne novine" 53/91) koji je stupio na snagu dana 8. listopada 1991. godine od kada se i primjenjuje. Noveliran je Zakonom o izmjenama ZPP-a ("Narodne novine" 91/92) koji je stupio na snagu 8. siječnja 1993. godine od kada se primjenjuje, te Zakonom o izmjenama i dopunama ZPP-a ("Narodne novine" 112/99) koji je stupio na snagu 6. studenog 1999. godine od kada se primjenjuje.

Pravni sustav Republike Hrvatske je u sadržajnom i terminološkom smislu doživio velike promjene nakon preuzimanja ZPP-a. Hrvatski Sabor je stoga dana 14. srpnja 2003. godine donio Zakon o izmjenama i dopunama ZPP-a ("Narodne novine" 117/03) koji je stupio na snagu 1. prosinca 2003. godine. Ova posljednja novela ZPP-a unosi bitne promjene i novote u parnični postupak. O kojem je obujmu promjena riječ vidljivo je već iz podatka da važeći zakon 512 članaka, a Zakon o izmjenama i dopunama iz 2003. godine sadrži 287 članaka kojima se mijenja i dopunjuje važeći zakon. Dakle, promjene su obuhvatile više od polovici odredaba postojećeg propisa. Ove bitna promjene imaju posebnu težinu ako se ima u vidu da je ZPP opći i osnovni izvor građanskog procesnog prava. Svi zakoni koji uređuju specifične građansko sudske postupke (ovršni, stečajni, obiteljski...) upućuju na odgovarajuću primjenu odredaba ZPP-a. Ovim izlaganjem autorica ograničila se na one promjene na koje je direktno utjecala Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Dana 5. studenog 1997. godine stupio je na snagu Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola broj 1, 4, 6, 7 i 11 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine – međunarodni ugovori" broj 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst i 8/99 – ispravak, u daljnjem tekstu: Zakon o potvrđivanju Konvencije).

Dan 5. studenog 1997. godine je od izuzetnog značaja, jer od tog dana Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe (u daljnjem tekstu: Europska konvencija) čini dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske temeljem članka 140 Ustava Republike Hrvatske.

Prema članku 140. Ustava Republike Hrvatske međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona.

Za potrebe ovog izlaganja za nas je najinteresantnija odredba članka 6. stavak 1. Europske konvencije koja glasi:

“Radi utvrđenja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom

ustanovljeni neovisni i nepristran sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kada interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna po interes pravde.”

Pravo na donošenje sudske odluke u razumnom roku od dana stupanja na snagu Zakona o potvrđivanju Konvencije čini sastavni dio unutarnjega pravnog poretka RH.

Ovo pravo proglašavanjem promjena Ustava od 9. studenog 2000. godine postaje i ustavno pravo u Republici Hrvatskoj.

Članak 29. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske (pročišćeni tekst “Narodne novine” 41/01) glasi:

“Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela.”

Obveza suda da parnični postupak provede u razumnom roku provedena je prvi put Zakonom o izmjenama i dopunama ZPP-a iz 2003. godine.

Članak 4. glasi:

“Sud je dužan postupak provesti bez odugovlačenja, u razumnom roku i sa što manje troškova, te onemogućiti svaku zlouporabu prava u postupku.”

Odlučivanje u razumnom roku znači uvođenje novog pravnog standarda u parnični postupak.

No, što znači taj pravni standard?

Svaki sudac ne samo u Republici Hrvatskoj teži da u predmetu koji mu je povjeren što prije donese odluku, da bude što učinkovitiji. Međutim, čini se da je pitanje postoje li uvijek objektivne okolnosti koje sucu omogućuju ispuniti taj pravni standard. Naime, postupanje u razumnom roku nesumnjivo ovisi o subjektivnom radu svakog pojedinog suca, ali ovisi i o ukupnim okolnostima u kojima sudbena vlast djeluje: složenost predmeta, broj predmeta s kojim je svaki sudac opterećen, izobrazba sudaca, zakonodavno okruženje, oprema kojom sudovi raspolazu i slično.

Statistički podaci za 2004. godinu za Županijski sud u Splitu, parnična grana sudovanja, govore sljedeće:

U 2004. godini zaprimljeno je 6019 novih predmeta. Te godine riješeno je 4429 predmeta. Ostalo je neriješeno 9145 predmeta.

Po redovnom tijeku rad na predmetu koji po svojoj naravi nije hitan počeo bi za četiri godine od dana zaprimanja predmeta na Županijski sud u Splitu.

Što u tim uvjetima znači pravni standard odlučivanja u razumnom roku?

Europski sud za ljudska prava u više svojih presuda izrijekom je utvrdio da su države ugovornice obvezne organizirati svoje pravne poretke na način koji

omogućava sudovima da ispune zahtjeve propisane člankom 6. st. 1. Europske konvencije (presuda Europskog suda u predmetima Bucholz protiv Njemačke od 6. svibnja 1981. godine, Guincho protiv Portugala od 10. srpnja 1984. godine, Union Alimentaria Sanders SA od 7. srpnja 1989. godine, Brigandi protiv Italije od 19. veljače 1991. godine i dr.).

Stoga se pozivanje na organizacijske i kadrovske probleme suda ne bi mogao smatrati opravdanim razlogom za nerazumno dugo trajanje sudskog postupka, jer država je dužna organizirati svoj pravni sustav da sud može postupati sukladno Ustavu i zakonu i odluku donijeti u razumnom roku.

Sukladno preporuci Odbora ministara Vijeća Europe No. R (94) 12 “O neovisnosti, učinkovitosti i ulozi sudaca koja sadrži načela: “ I. Opća načela neovisnosti sudaca”, “II. Ovlasti sudaca”, “III. Prikladnost radnih uvjeta”, “IV. Udruge”, “V. Odgovornosti sudaca” i “VI. Neizvršavanje dužnosti i disciplinski prekršaji”, a sve u primjeni članka 6. st. 1. Europske konvencije, izvršene su intervencije u Glavi III. Posljednje novele ZPP, u pravilima o izuzeću sudaca, vještaka, tumača i sudskih savjetnika (članak 39. Zakona o izmjenama i dopunama ZPP-a) kako u razlozima za izuzeće (apsolutni razlozi, kada sudac mora biti isključen od obavljanja sudačke dužnosti po samom zakonu, kada je odluka o izuzeću tek deklaracija kojom se samo utvrđuje postojanje razloga i relativni razlozi kada se u svakom konkretnom slučaju utvrđuje mogućnost utjecaja na nepristranost suda) tako i u postupku povodom zahtjeva za izuzeće.

Bitna je novina da sudac čije se izuzeće traži može pod određenim pretpostavkama odbaciti zahtjev za izuzeće (članak 36. st. 1. Zakona o izmjenama i dopunama ZPP-a) protiv kojeg nije dopuštena posebna žalba.

Novina je i u tome što je predsjednik suda dužan primjerak izvješća suca čije se izuzeće traži, odnosno izvješće o obavljenim izviđajima, dostaviti strankama koje mogu u roku od tri dana dati svoje očitovanje.

Protiv svih odluka o izuzeću nije dozvoljena posebna žalba.

Objava presude (članak 184. Zakona o izmjenama i dopunama ZPP-a) je obvezna radnja u svim parničnim predmetima odmah nakon zaključenja glavne rasprave koju objavljuje sudac pojedinac, odnosno predsjednik vijeća.

U složenijim predmetima dana je mogućnost odgode objave za petnaest dana od zaključenja glavne rasprave, time da se na ročištu na kojem je zaključena glavna rasprava zakazuje ročište za objavu. I ako stranke na to ročište ne pristupe, ročište za objavu presude će se održati. Nije dopuštena odgoda ročišta za objavu presude. Nakon objave presude ne postoji mogućnost preotvaranja glavne rasprave.

Dok je rok od 15 dana za objavu presude instruktivne prirode, objava presude je obvezna. To proizlazi iz vrlo jasne odredbe iz članka 6. st. 1. Europske konvencije: “Presuda se mora izreći javno” i ne trpi bilo kakve iznimke izvan slučajeva navedenih u članku 6. stavak 1.

Republika Hrvatska kao strana koja je potpisala i ratificirala Europsku konvenciju obvezala se da će se podvrgnuti konačnoj presudi Europskog suda za

ljudska prava u svakom sporu u kojem su stranke, s tim da se konačna presuda suda dostavlja Odboru ministara Vijeća Europe, koji nadzire njezino izvršenje (članak 46. Europske konvencije).

Odbor ministara je ovlašten temeljem članka 25. b. Statuta Vijeća Europe davati preporuke vladama članicama i pozivati ih da ga izvješćuju o tome što su poduzele radi provedbe takvih preporuka.

Odbor ministara Vijeća Europe donio je Preporuku broj R (2000.) 2 od 19. siječnja 2000. godine kojom se sugerira zemljama članicama da osiguraju svojim propisima mogućnost preispitivanja slučaja ili ponavljanja postupka u predmetima u kojima je prema utvrđenju suda povrijeđeno pravo stranke zajamčeno Konvencijom, osobito u slučajevima u kojima povrijeđena stranka još uvijek trpi ozbiljne negativne posljedice odluke domaćeg suda, a restitucija se može postići jedino ponavljanjem postupka.

Stoga je člankom 247. Zakona o izmjenama i dopunama ZPP-a (novi članak 428. a.) uveden novi institut ponavljanja postupka u povodu konačne presude Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu o povredi temeljnog ljudskog prava i slobode.

Prema ovoj zakonskoj odredbi kad Sud utvrdi povredu kojega ljudskog prava ili temeljne slobode zajamčene Konvencijom i dodatnih protokola uz tu Konvenciju koje je Republika Hrvatska ratificirala, stranka može u roku 30 dana od konačne presude Europskog suda za ljudska prava, podnijeti zahtjev sudu u Republici Hrvatskoj, koji je sudio u prvom stupnju u postupku u kojemu je donesena odluka kojom je povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda, za izmjenu odluke kojom je to pravo ili temeljna sloboda povrijeđeno. Postupak se provodi uz odgovarajuću primjenu odredaba o ponavljanju postupka.

Sama činjenica da je presudom Suda utvrđeno da je određenoj stranci povrijeđeno pravo ili temeljna sloboda zajamčena Konvencijom i dodatnim Protokolima odlukom domaćeg suda predstavlja razlog za ponavljanje postupka, pa je nevažno jesu li prigovori o povredi tih prava razmatrani u prijašnjem postupku.

Prvostupanjski sud ne može odbiti prijedlog za ponavljanje postupka, ako je presudom Suda utvrđena povreda ljudskog prava i temeljne slobode stranke, već naprotiv, u ponovljenom postupku dužan je poštivati pravna stajališta izražena u konačnoj presudi Suda (članak 428. a. st. 3. ZPP-a).

Iskustva sa primjenom navedenih odredaba Zakona o izmjenama i dopunama ZPP-a su u parničnim postupcima na području Županijskog suda u Splitu neznatna te ih ovdje nije potrebno posebno pominjati.

Sudska praksa nije zauzela stav što u situaciji kada se ne objavi presuda:

Ima li izostanak objave presude kakav utjecaj na donesenu odluku?

Radi li se o relativnoj povredi parničnog postupka iz članka 354. st. 1. ZPP-a, a u vezi s člankom 184. ZPP-a, jer među apsolutnim povredama parničnog postupka iz članka 354. st. 2. ZPP-a ova povreda postupka nije izrijekom navedena?

Ili možda izostanak objave presude znači direktno kršenje međunarodne konvencije koja je iznad zakona u našem pravnom sustavu, pa s tim u vezi ima i direktan utjecaj na zakonitost donesene odluke.

Praksa sudova o tome će zauzeti svoj stav.

Iako je znatan broj konačnih presuda Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu, na području Županijskog suda u Splitu nemamo zabilježenih prijedloga za ponavljanje postupka u povodu konačne presude Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu o povredi temeljnog ljudskog prava ili slobode.

Međutim, Ustavni sud Republike Hrvatske ima brojne odluke donesene glede poštivanja pravnog standarda odlučivanja u razumnom roku, o čemu će dalje biti riječi.

Najprije člankom 59. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu ("Narodne novine" 99/99), a zatim člankom 63. Ustavnog zakona propisane su pretpostavke pod kojim je dopušteno podnošenje ustavne tužbe i pokretanja postupka po ustavnoj tužbi i prije nego što je iscrpljen pravni put.

To je uvijek u slučaju kada o pravima i obvezama stranke ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela nije u razumnom roku odlučio sud.

Ispitivanje razumnog roka u trajanju sudskih postupaka prije 5. studenog 1997. godine, u pravilu, ne bi moglo biti predmetom ustavno sudskih postupaka temeljem članka 63. Ustavnog zakona, jer u dotadašnjem pravnom poretku Republike Hrvatske takvo pravo nije postojalo.

Tek prilikom određivanja primjerene naknade koja nije ovisna o vrsti postupka i imovinskom interesu stranaka, već je to prema stajalištu Ustavnog suda satisfakcija strankama koja se dosuđuje zbog dužine postupka i neefikasnosti pravosudnog sustava Republike Hrvatske, Ustavni sud respektira i trajanje postupka prije 5. studenog 1997. godine, što ovisi o osobitim okolnostima svakog pojedinog slučaja.

Kada je već donesena presuda u postupku kojom je meritorno odlučeno, više ne postoje pretpostavke za postupanje Ustavnog suda u smislu članka 63. Ustavnog zakona.

Ustavni sud koristeći stajališta Europskog suda za ljudska prava, za ocjenu je li je u konkretnom slučaju povrijeđen pravni standard - razumni rok, zasniva na utvrđenju:

- ukupno trajanje postupka
- složenost predmeta kako u postupovnom smislu tako i s obzirom na bit i meritum spora
- način na koji su nadležni sudovi postupali s predmetom,
- ponašanje stranaka posebno podnositelja zahtjeva,
- važnost predmeta za podnositelja zahtjeva, te
- posebne okolnosti koje mogu opravdati produžetak postupka.

Europski sud u predmetu Kutić protiv Hrvatske-presuda od 1. ožujka 2002. godine (Zahtjev broj 48778/99) u prosudbi navedenih kriterija prije svega ističe da pravo pristupa sudu iz članka 6. stavak 1. Europske konvencije “ne obuhvaća samo pravo pokretanja postupka, već i pravo na rješavanje spora od strane suda. Bilo bi iluzorno kad bi pravni sustav države ugovornice pojedincu omogućavao podnošenje građanske tužbe sudu, a da mu pritom ne jamči rješavanje predmeta donošenjem konačne odluke u sudskom postupku. Isto tako, bilo bi nezamislivo da članak 6. stavak 1. Europske konvencije sadrži detaljan opis postupovnih jamstava koje se pružaju strankama u parnici tj. jamstva pravičnog, javnog i brzog postupka, a da im ne jamči i konačno rješavanje njihovih građanskih sporova.”

Prema stajalištu Ustavnog suda kojim je akceptirano stajalište Europskog suda izraženo u nizu odluka tog suda, rješenje o prekidu postupka ne može imati utjecaja na dužnost suda da odluči o pravima i obvezama podnositelja u razumnom roku, odnosno da u razumnom roku okonča predmetni postupak.

Primjerice se navodi:

Zakon o obveznim odnosima (u daljnjem tekstu: ZOO) koji je bio jedinstven za područje cijele SFRJ prihvaćen je u pravni sustav Republike Hrvatske Zakonom o preuzimanju ZOO (“Narodne novine” 53/91, 73/91, 3/94).

Članak 180. ZOO je glasio:

“Za štetu nastalu smrću, tjelesnom povredom ili oštećenjem, odnosno uništenjem imovine fizičke osobe uslijed akata nasilja ili terora te prilikom javnih demonstracija i manifestacija odgovara društveno-politička zajednica čiji su organi po važećim propisima bili dužni spriječiti takvu štetu.”

Zbog poznatih događaja u Republici Hrvatskoj 90-tih godina prošlog stoljeća, pred sudovima u Republici Hrvatskoj pokrenuti su brojni postupci radi naknade štete pozivom na odredbu iz članka 180. ZOO.

Međutim, Zakonom o izmjeni ZOO (“Narodne novine” 7/96) koji je stupio na snagu 3. veljače 1996. godine bilo je propisano:

- člankom 1. da se u ZOO briše članak 180.

- člankom 2. da se postupci za naknadu štete pokrenuti po odredbama članka 180. ZOO, prekidaju, a da će se nastaviti nakon što se donese poseban propis kojim će se urediti odgovornost za štetu nastalu uslijed terorističkih akata.

Vrijeme je prolazilo, taj poseban propis nije donesen i pod utjecajem odluka Europskog suda za ljudska prava i Odbor ministara Vijeća Europe donesen je Zakon o dopunama ZOO (“Narodne novine” 112/99) koji je stupio na snagu dana 6. studenog 1999. godine, a kojim je bilo propisano (članak 2.) da se Vlada Republike Hrvatske obvezuje da posebne zakone iz članka 2. stavak 2. Zakona o izmjeni ZOO iz 1996. godine podnese radi donošenja najkasnije u roku od 6 mjeseci od dana stupanja na snagu tog zakona.

Prošlo je znatno duže vrijeme i Hrvatski sabor tek na sjednici održanoj dana 14. srpnja 2003. godine donosi Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija (“Narodne novine” 117/03) koji je stupio na snagu 31. srpnja 2003. godine.

Tim zakonom (članak 10.) je propisano da postupci radi naknade štete prekinuti stupanjem na snagu Zakona o izmjeni ZOO iz 1996. godine će se nastaviti po odredbama novog zakona.

Svi postupci u tim predmetima po sili zakona (*ex lege*) bili su prekinuti 7 godina, 5 mjeseci i 25 dana.

Zakonom određeni prekid postupka do donošenja novog propisa onemogućio je nadležni sud da tijekom prekida poduzima radnje usmjerene na odlučivanje o osnovanosti tužbenog zahtjeva.

Ustavni sud u nizu svojih odluka iznosi ocjenu da je takvim zakonom određenim prekidom postupka povrijeđeno člankom 29. stavak 1. Ustava zajamčeno pravo podnositelja da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama. Takvim zakonom određenim prekidom postupka podnositelju je povrijeđeno pravo na pristup sudu, koji je dio prava na sud, također zajamčenog odredbom članka 29. stavak 1. Ustava o temeljnom ljudskom pravu na pravično suđenje (Broj: U-III A-948/2002 od 19. listopada 2004.).

LEGAL AMENDMENTS OF THE CIVIL PROCEDURE ACT AND THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS

Summary

The Civil Procedure Act, which was in force throughout the entire SFRY, was adopted by the Republic of Croatia, by the Adoption of Legal Procedural Law ('Narodne Novine' 53/91) which came into effect on October 8, 1991. It was amended by the law relating to the amendments to the Civil Procedure Act Amendments ('Narodne Novine' 91/92) which came into effect January 8, 1993 and the Legal Procedural Law Amendments to the Civil Procedure Act ('Narodne Novine' 112/99) which came into effect November 6, 1999.

The Republic of Croatia's legal system has changed greatly both in content and in terminology since the adoption of Civil Procedure Act. The Croatian Parliament therefore on July 14, 2003 brought in Legal Procedural Law Amendments (Narodne Novine 117/03) which came into effect December 1, 2003. This final amendment to the Civil Procedure Act brought in important changes and novelties to legal procedure. The extent of the changes is evident from the fact that the former law contained 512 articles whereas the law of 2003 contains 287 articles which amend the existing law. Therefore, the changes have encompassed more than half the provisions of the existing regulations. These important changes are particularly important if one considers that the Civil Procedure Act is the general and fundamental source of civil procedural law. All acts which determine specific civil court proceedings such as seizure of chattels, liquidation and family legal actions refer to the relevant application of the Civil Procedure Act provisions. The author's discussion is limited to those changes directly influenced by the European convention on the protection of human rights and fundamental freedoms.

Key words: ECHR, human rights protection