



**Ovaj projekt sufinancira Europska unija iz Europskog socijalnog fonda**

Projekt provodi IBM HRVATSKA d.o.o

**Studija složenosti sudskih predmeta**

Preporuke za uvođenje težinskog faktora u provedbene propise

Ovaj projekt financira Europska unija

**Sadržaj:**

[1. Povijest dokumenta 3](#_Toc44668351)

[2. Distribucija 3](#_Toc44668352)

[3. UVod 4](#_Toc44668353)

[4. Rezultati analize složenosti sudskih predmeta i izmjerene vrijednosti 5](#_Toc44668354)

[4.1. Općinski sudovi 5](#_Toc44668355)

[4.1.1. Parnični postupak 5](#_Toc44668356)

[4.1.2. Općinski sudovi – ovrha 8](#_Toc44668357)

[4.1.3. Općinski sudovi – zemljišnoknjižni postupak 9](#_Toc44668358)

[4.1.4. Općinski sudovi – prekršajni postupak 11](#_Toc44668359)

[4.2. Trgovački sudovi - parnica 12](#_Toc44668360)

[4.3. Županijski sudovi – drugostupanjski postupak u građanskim stvarima 14](#_Toc44668361)

[4.4. Upravni sudovi 18](#_Toc44668362)

[4.5. Visoki upravni sud Republike Hrvatske 19](#_Toc44668363)

[4.6. Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske 21](#_Toc44668364)

[5. ZAKLJUČCI I PREPORUKE 24](#_Toc44668365)

# Povijest dokumenta

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Broj revizije** | **Datum revizije** | **Promjene** | **Autori** |
| v 1.0  v 2.0  v 3.0 | 2.6.2020. | Kreiranje dokumenta i inicijalnog sadržaja  Unos teksta, tablica, grafika  Kraj | Nenad Vukadinović  Lidia Rovan  Tihana Lulić |
| v 2.0 | 15.6.2020. | Unos teksta | Nenad Vukadinović  Lidia Rovan  Tihana Lulić |
| v 3.0 | 20.6.2020 | Unos teksta, tablica, grafika | Nenad Vukadinović  Lidia Rovan  Tihana Lulić |
| Konačna verzija | 29.6.2020. | Ispravci teksta | Nenad Vukadinović  Lidia Rovan  Tihana Lulić |

# Distribucija

|  |  |
| --- | --- |
| **Osoba** | **Organizacija** |
| Članovi projektnog tima | Ministarstvo pravosuđa |
| Članovi radne skupine | Ministarstvo pravosuđa |
| Stručnjaci na projektu | IBM |

# UVod

Preporuke za uvođenje težinskih faktora za utvrđivanje složenosti sudskih predmeta u Republici Hrvatskoj, pa onda i za njihovo inkorporiranje u odgovarajuće provedbene propise, jedna su od planiranih isporuka u sklopu projekta „Provedba studije složenosti sudskih predmeta“. Studiju je ugovorilo Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske u okviru širih napora na unaprjeđenju kapaciteta i funkcioniranja pravosuđa kroz poboljšavanje upravljanja i kompetencija te specifičnog projekta „Unaprjeđenje i modernizacija pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj“. Projekt je financiran sredstvima Europskog socijalnog fonda iz operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014-2020.

Projekt „Studija složenosti sudskih predmeta“ proveden je u razdoblju od 1. rujna 2019. do 30. lipnja 2020. godine.

U skladu s prihvaćenom Metodologijom za rad na projektu Radna je skupina postavila neke teze u odnosu na prepoznavanje složenosti, odnosno težine, sudskih predmeta. Tako prihvaćene teze trebalo je provjeriti i potvrditi njihovu valjanost putem empirijskog mjerenja trajanja unaprijed zadanih elemenata (aktivnosti) sudskih postupaka u praksi. Samo mjerenje u sudovima provedeno je u razdoblju od 2. siječnja do 30. travnja 2020. godine, a temeljilo se na sljedećim pretpostavkama:

1. Vrijeme koje sudac potroši za rješavanje pojedinog predmeta jedini je objektivan, mjerljiv i usporediv pokazatelj koji se može egzaktno utvrditi;
2. Što je predmet složeniji, potrebno je više sudačkog vremena za njegovo vođenje i rješavanje;
3. Postoje neke objektivne značajke u većini vrsta sudskih postupaka koje u pravilu rezultiraju većom složenošću takvih postupaka (npr. brojnost stranaka, brojnost tužbenih zahtjeva, starost predmeta, i dr.), pa time i potrebnih resursa za njegovo rješavanje – pitanje je samo mogu li se one uvijek objektivno prepoznati i utvrditi u pravom trenutku - npr. na početku postupka pri osnivanju predmeta i dodjele u rad; odnosno u trenutku vrednovanja riješenog predmeta; i
4. Povrh svega navedenog, postoji i subjektivna ocjena suca je li neki predmet bio teži ili lakši od usporedivih predmeta iste vrste – stvorena na temelju iskustva, znanja i očekivanja suca.

Mjerenjem se nastojala dokazati valjanost gornjih tvrdnji te mogućnost njihove objektivne potvrde u funkciji pravične dodjele predmeta u rad (na „ulazu“) i ocjenjivanja uspješnosti sudaca i sudova u njihovu rješavanju (na „izlazu“). Više detalja o elementima koji su izabrani za mjerenje, načinu mjerenja, metodološkim problemima te načinu na koji su ta pitanja bila riješena može se pronaći u dokumentu pod naslovom „Metodologija za izradu studije složenosti sudskih predmeta“.

Ovdje ćemo samo navesti podatak da je u navedenom razdoblju u mjerenju sudjelovalo ukupno **165 sudaca i sudskih savjetnika**, na ukupno **39 sudova,** amjerenjem je obuhvaćeno oko **25.000** **predmeta** za koje je uneseno preko **54.000** zapisa o trajanju pojedinačnih aktivnosti/radnji u sklopu tih postupaka**.**

**NAPOMENA:**

Također treba naglasiti da su u jeku mjerenja bile proglašene mjere za sprječavanje i suzbijanje epidemije COVID-19 (sredinom ožujka 2020.), a nekoliko dana kasnije (22.03.2020.) Zagreb i okolicu je pogodio razorni potres. Oba ova događaja više sile imala su izravan i snažan utjecaj na rad sudova i sudaca. Nemoguće je procijeniti na koji način i u kojoj mjeri su ove dvije okolnosti utjecale na količinu prikupljenih podataka ili na iskazane vrijednosti.

# Rezultati analize složenosti sudskih predmeta i izmjerene vrijednosti

Jedna od metodoloških odrednica u provedbi projekta je bila ta da će se, zbog kratkoće roka i ekonomičnosti postupanja, mjeriti samo one vrste i podvrste sudskih postupaka kojih na razini cijelog sudbenog sustava ima dovoljno da bi se mogao zahvatiti statistički reprezentativan uzorak. Pri tome su te vrste sudskih postupaka definirane uglavnom na način kako se one i danas razlikuju po „Okvirnim mjerilima za rad sudaca„, osim u onim slučajevima gdje su suci iz Radne skupine na samom početku predložili drugačije razlikovanje sudskih predmeta (primjerice u području upravnog sudovanja).

Stoga ćemo i ovdje rezultate i izmjerene vrijednosti predstaviti na isti način, odnosno po vrstama i podvrstama koje su bile mjerene.

## Općinski sudovi

## Parnični postupak

Iz ove kategorije mjerenjem su obuhvaćeni postupci koje se vode zbog sljedećih vrsta sporova:

* **Radno - naknada štete - 325 predmeta**
* **Radno – ostalo - 66 predmeta**
* **Stvarno pravni sporovi - 849 predmeta**
* **Ovrhe – spor - 121 predmet**
* **Naknada štete - 461 predmeta (+ 325 Radno – naknada štete)**
* **Mobbing - (isključen zbog nedovoljnog broja predmeta u radu)**
* **Obvezno – predaja povrat - 96 predmeta**
* **Obiteljsko – ostalo - 329 predmeta**
* **Obvezno – ništetnost - 848 predmeta**
* **Obiteljsko - bračna stečevina - 94 predmeta**
* **Obvezno – isplata i povrat - 708 predmeta**
* **Radno isplata - 2047 predmeta**
* **Povrv - 483 predmeta**

**REZULTATI MJERENJA:**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Minute** | **OM PRIJE** | **OM SAD** | **po rezultatima** |
| radno naknada štete | 796 | 165 | 200 | 133 |
| ovrhe-spor | 723 | 200 | 200 | 146 |
| radno ostalo | 711 | 150 | 200 | 149 |
| naknada štete | 695 | 165 | 200 | 152 |
| stvarno | 676 | 150 | 200 | 156 |
| ostali obiteljski | 672 | 150 | 220 | 157 |
| obvezno isplata | 646 | 150 | 200 | 163 |
| obvezno ništetnost | 594 | 150 | 200 | 178 |
| bračna stečevina | 556 | 130 | 220 | 190 |
| predaja povrat | 485 | 250 | 200 | 218 |
| radno isplata | 462 | 400 | 200 | 229 |
| povrv | 411 | 250 | 200 | 257 |

**Napomene:**

1. Kategorije predmeta poredane su po izmjerenim vremenima, od duljih prema kraćima.
2. Postupci vrste „Radno-naknada štete“ zapravo su podvrsta unutar svih postupaka zbog „Naknade štete“, no obzirom da su u mjerenju na dosta velikom uzorku (325 predmeta) izmjerene visoke vrijednosti vremena (796 minuta) potrebnog sucima za vođenje i rješavanje ove vrste sporova ovdje su izdvojeni u posebnu kategoriju.

**Ocjena složenosti:**

Osim po vremenu potrebnom za rad na pojedinoj kategoriji predmeta, suci su upisali i vlastitu ocjenu složenosti pojedinih predmeta u 10% svih parničnih predmeta obuhvaćenih mjerenjem. Pri tome su samo 3% predmeta od ukupnog broja ocijenili „složenima“. Kao razloge za veću složenost naveli su postojanje većeg broja stranaka/prostu stranaka, potrebu za višestrukim i složenim vještačenjem, ispitivanje velikog broja svjedoka, složenost pravnih pitanja, provođenje očevida, starost predmeta, postojanje tužbe/protutužbe, brojnost tužbenih zahtjeva i pravnih osnova te neujednačenost sudske prakse.

Međutim, analiza ovih predmeta po nekima od navedenih značajki nije nedvosmisleno utvrdila postojanje izravne veze između tih značajki i složenosti predmeta:

Analiza na primjeru postupaka vrste „Radno-isplata“ – 1034 predmeta, od toga 62 „složena“ (5,99%).

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Složenost** | **broj predmeta** | **VPS** | **dana od datuma početka postupka do datuma rješavanja** | **dana od datuma osnivanja do datuma rješavanja** | **broj stranica odluke kojom je predmet riješen** | **broj donesenih odluka** | **broj podnesaka** | **broj stranica podnesaka** |
| **Jednostavan** | 55 | 22877 | 417 | 351 | 6,87273 | 6,52727 | 8,12727 | 71,9636 |
| **Srednje složen** | 86 | 42671 | 495 | 460 | 9,4186 | 10,5465 | 14,4884 | 153,835 |
| **Složen** | 62 | 21170 | 656 | 441 | 7,29032 | 23,1935 | 15,4194 | 172,607 |
| **Nedefiniran** | 831 | 51703 | 496 | 376 | 6,66306 | 12,3574 | 12,5295 | 115,82 |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Složenost** | **broj sudionika** | **broj vještaka** | **broj sudskih radnji** | **broj vezanih predmeta** | **broj naredbi** |
| **Jednostavan** | 4,8 | 1 | 3,55556 | 1,04348 | 6,85455 |
| **srednje složen** | 6,04651 | 1,14286 | 4,32941 | 1,32 | 15,7326 |
| **Složen** | 5,37097 | 1,06977 | 3,95 | 1,55102 | 16,5161 |
| **Nedefiniran** | 4,70277 | 1,02848 | 3,56931 | 1,45017 | 14,1542 |

Zeleno su označene vrijednosti koje idu u prilog tezi da se kroz iste može prepoznati složenost predmeta, a crveno one koje ne pokazuju izravnu vezu. Npr. VPS je u postupcima koje su suci smatrali složenima imao najmanju vrijednost, dok je u istim predmetima zaista donesen najveći broj odluka. No, zbog malog uzorka predmeta označenih „složenima“ te činjenice da su u odnosu na vrijeme koje su suci potrošili na rješavanje takvih predmeta ti predmeti, jednako kao i drugi u ovom mjerenju, u biti „konstruirani“ ili „virtualni“ predmeti, nije moguće donositi konačne zaključke.

**OS - Parnični postupci - Zaključci i preporuke**

**Zaključak:**

1. Čini se kako je u primjeru parničnih postupaka na općinskim sudovima razlikovanje složenosti predmeta kroz „vrstu spora“ za sada jedini objektivan i nedvosmislen kriterij, jednako prepoznatljiv na „ulazu“ prilikom osnivanja predmeta (za potrebe ravnomjerne dodjele u rad, vodeći računa o specijalizaciji sudaca, priljevu, itd.) te na izlazu za potrebe ocjene rada suca.

Stoga, ukoliko bi se željelo izdvojiti neku kategoriju predmeta kao „posebno složenu“, pa je onda i adekvatno nagraditi po rješavanju, to se može učiniti:

1. samo u trenutku kada se to može utvrditi – ovo će najčešće biti u nekom trenutku nakon osnivanja spisa i dodjele predmeta u rad te će uključivati stručnu, sudačku procjenu da je riječ o predmetu složenijem od prosjeka; na način da se to prijavi nekom stručnom arbitru (predsjedniku suda, predsjedniku odjela, sjednici sudaca odjela, ili sl.) koji će to potvrditi i odobriti rješavatelju „dodatne bodove“ u slučaju meritornog rješavanja predmeta; ili
2. pažljivim mjerenjem, praćenjem i analizom predmeta koji imaju neke od značajki za koje se unaprijed pretpostavlja da rad na takvim predmetima čini složenijim i zahtjevnijim. Naravno, takvo praćenje mora pratiti statistički reprezentativan uzorak unaprijed dogovorenih predmeta za čitavo vrijeme njihova „životnog vijeka“, od početka do kraja.

Obzirom da je u ovom trenutku starost neriješenih (ali i riješenih) parničnih predmeta na općinskim sudovima u RH raspoređena na ca 75% predmeta starih od 0 – 3 godina, 20-tak% 3 – 7 god i par % više od 7 godina, takav napor trebalo bi održavati najmanje 2, a idealno 3 godine u kontinuitetu.

1. Iako nova Okvirna mjerila idu za ujednačavanjem ove vrste postupaka (na 200 riješenih tijekom godine, odnosno težinski faktor od 0.5% za svaki riješeni predmet), što smatramo pozitivnim smjerom iz više razloga, čini se da su tijekom mjerenja (siječanj – travanj 2020.) i na temelju izmjerenih vrijednosti suci još uvijek ostvarivali različitu efikasnost u njihovom rješavanju (potencijalno od 133 do 257 riješenih predmeta tijekom godine). Moguće je da, obzirom da su nova Okvirna mjerila tek stupila na snagu u siječnju 2020., suci još uvijek rade u radnom ritmu koji je bio prilagođen starim Okvirnim mjerilima.
2. Povrh toga, iako nova Okvirna mjerila naizgled povisuju zahtjeve u odnosu na broj riješenih predmeta (npr. 200 u odnosu na ranijih 165), valja naglasiti kako ona sada uključuju i jednako vrednuju predmete riješene procesnim rješenjima koja su ranije bila vrednovana bitno manje. Samim time, kad se ponderiraju raniji težinski faktori te dvije vrste predmeta i uzme u obzir prosječan broj predmeta riješenih „procesnim rješenjima“, ispada da je očekivani napor na rješavanju okvirnog broja predmeta ostao podjednak.

**Preporuke:**

1. **Zadržati razlikovanje predmeta prvenstveno na temelju „vrste spora“.**
2. **Pozorno pratiti mogućnost ostvarenja važećih OM s faktički izjednačenim težinskim faktorima za većinu vrsta parničnih postupaka. Ovo posebice imajući na umu specifične uvjete rada tijekom 2020. godine s jedne, te povećan priljev nekih vrsta predmeta tijekom 2019. godine s druge strane.**
3. **Izabrati potreban uzorak novih predmeta s nekim od značajki koje su suci naveli kao razloge za veću složenost – primjerice više tužitelja/tuženika, više tužbenih zahtjeva i po različitim pravnim osnovama i dr. – i takve predmete pratiti „u živo“, od početka do kraja u stvarnom vremenu, uz mjerenje utroška izabranih resursa (npr. vrijeme) u odnosu na ostale predmete iste vrste. Na taj način bi se možda potvrdilo postojanje prepoznatljive kategorije „složenog predmeta“ unutar svake vrste (sada skoro ujednačene) parničnih postupaka.**

## Općinski sudovi – ovrha

Od ovršnih postupaka koji se vode pred općinskim sudovima mjerenjem su obuhvaćena 6686 predmeta iz sljedećih vrsta postupaka:

* **Ovrv – Ovršni predmeti vraćeni od javnog bilježnika - 240 predmeta**
* **Ovrv – Ovrha radi naplate novčane tražbine - 12 1 predmet**
* **Ovr – Ovrha na novčanoj tražbini - 2491 predmet**
* **Ovr – Ovrha na pokretninama - 486 predmeta**
* **Ovr – Pravna sredstva ovršenika u postupku izravne naplate - 44 predmeta**
* **Ovr – Ovrha na motornim vozilima - 81 predmet**
* **Ovr – Mjere osiguranja po ovršnom zakonu - 227 predmeta**
* **Ovr – Ovrha na nekretninama, radi ispražnjenja i predaje nekr. - 1895 predmeta**
* **Ovr – Ovrha radi tražbine na radnju, trpljenje ili nečinjenje -64 predmeta**

**REZULTATI MJERENJA:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **vrijeme** | **OM** | **po rezultatima** |
| Ovrha na nekretninama i Ovrha radi ispražnjenja i predaje nekretnina | 432 | 250 | 244 |
| Ovrha radi ostvarenja tražbine na radnju, trpljenje ili nečinjenje | 407 | 250 | 259 |
| Pravna sredstva ovršenika u postupku izravne naplate | 387 | 1000 | 273 |
| Ovrha na pokretninama (Ovr) | 372 | 2000 | 284 |
| Ovrha na novčanoj tražbini | 322 | 2000 | 328 |
| Ovrha na motornim voziima (Ovr) | 276 | 750 | 383 |
| Mjere osiguranja po ovršnom zakonu (Ovr\_Osiguranje) | 228 | 400 | 463 |
| Ovrha radi naplate novčane tražbine | 188 | 2000 | 562 |
| Ovrv (ovršni predmeti vraćeni od javnog bilježnika) | 149 | 4000 | 709 |

**Napomene:**

1. Kategorije predmeta poredane su po izmjerenim vremenima, od duljih prema kraćima.
2. Okvirna mjerila za ovršne predmete nisu se mijenjala.

**Ocjena složenosti:**

Rješavatelji su dali svoju procjenu složenosti predmeta u 35% svih ovršnih predmeta zahvaćenih mjerenjem, od toga su samo 1% od ukupnog broja ocijenili složenima. Od značajki koje mogu usložiti rad na predmeta suci su navodili starost predmeta, promjenu sredstva i predmeta ovrhe, hitnost postupanja, veliku vrijednost, složenost pravnog pitanja, procesnu aktivnost stranaka, situacije gdje je riječ o više nekretnina, više predmeta ovrhe, više ovrhovoditelja. No, zbog vrlo malog broja predmeta ocijenjenih složenima i malog uzorka u nekim vrstama ovršnog postupka, detaljnija analiza nije niti napravljena.

###### **Općinski sudovi – Ovrha – Zaključci i preporuke**

**Zaključak:**

1. Na temelju rezultata mjerenja moglo bi se zaključit kako rješavatelji imaju manje problema s rješavanjem očekivanog broja težih predmeta na godišnjoj razini (tj. vrsta ovršnog postupka za koje se očekuje 250, odnosno 400 riješenih predmeta godišnje), dok su „lakši“ predmeti (1000, 2000, 4000 po OM) ipak podcijenjeni i za njihovo rješavanje treba više vremena. Primjerice, da bi se riješilo 4000 predmeta godišnje (ovrv predmeti vraćeni od javnog bilježnika), potrebno je svaki takav predmet dovršiti u roku od 26 minuta, no izmjereno vrijeme sugerira da je sucima za to potrebno 149 minuta (2,5 sati).
2. No, isto tako je moguće da je na rezultate kod „lakših“ predmeta utjecao mali broj takvih predmeta zahvaćenih mjerenjem; a možda i posljedice događaja više sile koji su obilježili prvi dio 2020. godine.

**Preporuke:**

1. **U biti, suci/sudski savjetnici nisu imali primjedbi na način kako OM dijeli ovršne predmete po složenosti. A po rezultatima se može zaključiti kako one najzahtjevnije predmete rješavatelji mogu riješiti u količini i vremenu postavljenom po Okvirnim mjerilima. Predlažemo detaljnije ispitivanje razloga za nerazmjer između izmjerenog vremena potrebnog za rješavanje onih „lakših“ ovršnih predmeta i broja istih koji se očekuju po Okvirnim mjerilima.**
2. **Obzirom na novi Ovršni zakon koji je već dulje vrijeme u najavi i pripremi, a koji će uvesti bitne novote u ovršni postupak (i procijenjeno veliki broj novih predmeta na sudove) predlažemo izvođenje i mjerenje, na sličan način, par desetaka ili stotina „simuliranih“ postupaka po istom, kako bi se sustav pripremio za očekivane promjene.**

## Općinski sudovi – zemljišnoknjižni postupak

Suci u Radnoj skupini specijalizirani za zemljišnoknjižne postupke pred općinskim sudovima predložili su ponešto drugačije praćenje predmeta u odnosu na važeća Okvirna mjerila. Temeljem takvih preporuka mjereni su predmeti iz sljedećih vrsta postupaka unutar ove kategorije (737 ukupno):

* **Pojedinačni ispravni z.k. postupak - 400 predmeta**
* **Postupak povezivanja zemljišne knjige i KPU - 111 predmeta**
* **Prigovori u z.k. ispravnom postupku nakon obnove - 226 predmeta**

**Ocjena složenosti:**

Pri tome su i procijenili nešto veći broj predmeta, ukupno 39% od svih obuhvaćenih predmeta, od kojih su ukupno 9% ocijenili složenijima u odnosu na ostale.

**REZULTATI MJERENJA:**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **vrsta predmeta** | **Složenost** | **minute** | **OM** | **po rezultatima** |
| **Ispravni postupak** | **neovisno o složenosti** | **573** | **350** | **184** |
| jednostavan | 499 | 350 | 212 |
| srednje složen | 684 | 350 | 154 |
| složen | 696 | 350 | 152 |
| nedefinirano | 556 | 350 | 190 |
| **Povezivanje** | **neovisno o složenosti** | 688 | **350** | **153** |
| jednostavan | 463 | 350 | 228 |
| srednje složen | 515 | 350 | 205 |
| složen | 807 | 350 | 131 |
| nedefinirano | 860 | 350 | 123 |
| **Prigovori** | **neovisno o složenosti** | **215** | **350** | **491** |
| jednostavan | 138 | 350 | 766 |
| srednje složen | 201 | 350 | 525 |
| složen | 309 | 350 | 341 |
| nedefinirano | 214 | 350 | 494 |

Napomene:

1. Obzirom na veći udio procijenjenih predmeta, u tablici su prikazane prosječne izmjerene vrijednosti (neovisno o složenosti) te gradacija izmjerenog trajanja u odnosu na složenost predmeta (jednostavan – srednje složen – složen) koja pokazuje dosta velik raspon u vremenu potrebom za rješavanje „jednostavnog“ i „složenog“ predmeta unutar svake kategorije.

1. Okvirna mjerila za ovu vrstu postupaka nisu se mijenjala.

Pri tome su suci kao obrazloženje veće složenosti predmeta u **ispravnom postupku** naveli razloge poput: velik broj isprava, vještačenja i ispitivanja svjedoka, veći broj stranaka i kat. čestica. U **postupku povezivanja ZK i KPU** predmete komplicira velik broj posebnih dijelova zgrade, potreba izlaska na očevid, održavanje rasprava, opsežna dokumentacija, dok na veći angažman sudaca u **postupku po prigovorima** najviše utječu potreba održavanja ročišta, prijedlog većeg broja z.k. promjena i opsežnost dokumentacije.

Općinski sudovi – z.k. postupak – zaključci i preporuke

**Zaključak:**

1. Sve tri ovdje obrađene vrste postupaka u Okvirnim mjerilima vode se kao jedna kategorija – „Zemljišnoknjižni predmeti – složeni“ i za njih se očekuje rješavanje 350 predmeta godišnje.
2. Gledano na taj način, pod uvjetom da sudac u rad dobije odgovarajući mix sve tri kategorije predmeta, moguće je ostvariti taj broj – dakle, uz nešto više riješenih postupaka po prigovorima i nešto manje ispravnih i postupaka povezivanja. Međutim, teško se oteti dojmu da bi svaka racionalna osoba, u mjeri u kojoj to može, potencirala rješavanje predmeta po prigovorima, a na štetu ispravnog postupka i postupka povezivanja.

**Preporuke:**

1. **Stoga predlažemo dodatno praćenje ove vrste predmeta razdvojene na ovakav način kroz neko vrijeme, kako bi se provjerila i osigurala ravnomjerna dodjela sucima u rad, ali i rješavanje istih. Alternativno, kako bi se adekvatno uredilo razlikovanje složenosti između prve dvije kategorije postupaka (teži predmeti) i postupka po prigovorima (lakši predmeti), predlažemo razmatranje drugačijeg vrednovanja lakših predmeta (postupaka po prigovorima).**

## Općinski sudovi – prekršajni postupak

U domeni prekršajnih postupaka ukupno je izmjerena najmanje jedna aktivnost u 3792 predmeta. Predmeti su promatrani kroz sljedeće kategorije:

* **Prometni prekršaji - 192 predmeta**
* **Gospodarski prekršaji - 890 predmeta**
* **Financijski prekršaji - 583 predmeta (izdvojeno iz gospodarstva)**
* **Predmeti po optužnim prijedlozima**

**pravnih osoba s javnim ovlastima - 5 predmeta (tzv. Regulatori)**

* **Prekršaji protiv javnog reda, mira sigurnosti - 1924 predmeta**
* **Zaštita od nasilja u obitelji - 198 predmeta**

Suci iz Radne skupine su odmah na početku projekta predložili odvojeno praćenje financijskih, prekršaja, tzv. „regulatora“ i predmete zaštite od nasilja u obitelji („ZZNO“) kao posebne grupa prekršaja smatrajući da je riječ o pravno i sadržajno zahtjevnijim postupcima.

**Ocjena složenosti:**

Ukupno je ponuđena ocjena sudaca za 32% predmeta, od čega je 6% od svih predmeta ocijenjeno složenima (pri čemu kod financijskih 10%, ZZNO 20%, a regulatora čak 80% (ali samo 4 predmeta od 5 ukupno.)).

Kao značajke koje utječu na složenost ponuđene su: više okrivljenika, situacije kada je okrivljenik uhićen, složeni odnosi unutar obitelji, dežurstva sudaca, žurnost postupanja (sve ZZNO), složenost dokaznog postupka, više djela, ispitivanje svjedoka (kod PpP), svladavanje i proučavanje specijaliziranih znanja te složenost utvrđivanja protupravne imovinske koristi (gospodarstvo) te broj okrivljenika (PpF).

**REZULTATI:**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **vrsta predmeta** | **minute** | **OM prije** | **OM sad** | **po rezultatima** |
| regulator | 1525 | 650 | 80 | 69 |
| ZZNO | 307 | 650 | 300 | 344 |
| financije | 281 | 650 | 600 | 376 |
| gospodarstvo | 272 | 650 | 600 | 388 |
| javni red i mir | 247 | 650 | 650 | 428 |
| promet | 209 | 800 | 700 | 505 |

Napomena:

1. Rezultati poredani od najduljeg izmjerenog postupka prema najkraćem.

**Općinski sudovi – prekršajni postupak – zaključci i preporuke**

**Zaključci:**

1. Nova Okvirna mjerila očito su dobro prepoznala bitno složeniju narav postupaka koji se vode po optužnom prijedlogu pravnih osoba s javnim ovlastima („regulatori“), što je mjerenje i potvrdilo. Isto tako, nova OM s očekivanim brojem rješavanja po pojedinim upisnicima puno bolje odražavaju „težinske“ odnose između ovih vrsta prekršajnih postupaka kakvi očigledno postoje u praksi.

1. Čini se da se potreba za izdvajanjem financijskih prekršaja iz gospodarskih nije dokazala kroz mjerenje, jer su u obje grupe postupaka zabilježena podjednaka vremena trajanja.
2. Obzirom da su prekršajni sudovi pripojeni općinskim 2019. godine te da su u nekim segmentima u proteklom razdoblju imali bitno smanjen priljev predmeta, može se reći da su prekršajni sudovi tek trebali krenuti u neku fazu stabilizacije i uravnoteženog poslovanja. No, epidemija i potres u prvom dijelu 2020. godine sigurno su i u ovom dijelu sudbene vlasti ostavili posljedice koje će se tek moći sagledati u vremenima koja slijede.

**Preporuke:**

1. **Pratiti ostvarivanje Okvirnih mjerila u praksi u post-pandemijsko vrijeme, kako ne bi došlo do gomilanja neriješenih predmeta** (posebice u uvjetima kad je spajanje s OS dijelom obrazlagano nedovoljnim priljevom prekršajnih predmeta)**.**

## Trgovački sudovi - parnica

Na trgovačkim sudovima mjerenje je provedeno u parničnim postupcima koji se vode po sljedećim vrstama sporova:

* **Statusni – ostalo**
* **Naknada štete od 500.000,01 kn i više**
* **Sporovi vezani uz stečaj (samo po uputi stečajnog suca)**
* **Isplata od 500.000,01 kn i više**
* **Intelektualno vlasništvo - autorsko pravo (individualna zaštita)**
* **Predmeti proslijeđeni od JB po prigovoru na rj. o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave od 500.000,01 kn**
* **Stvarnopravni zahtjevi**
* **Parnica – ostalo**
* **Pomorski sporovi**
* **Naknada štete do 500.000,00 kn**
* **Sporovi proistekli iz ugovora o građenju**
* **Intelektualno vlasništvo - autorsko pravo (kolektivna zaštita)**
* **Isplata do 500.000,00 kn**
* **Predmeti proslijeđeni od JB po prigovoru na rj. o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave do 500.000,00 kn**
* **Pobijanje pravnih radnji stečajnih dužnika**

Mjerenjem je obuhvaćeno 3495 predmeta.

**Procjena složenosti:**

Suci su dali svoju procjenu složenosti konkretnih postupaka u 18% od ukupnog broja promatranih predmeta, od čega su samo 2% predmeta ocijenili složenima (iako, u nekim vrstama sporova taj je postotak nešto viši – npr. parnica-ostalo 3%, stvarnopravni zahtjevi 6%, naknada štete od 500.000 i više 7%, sporovi iz ugovora o građenju 5%, autorsko pravo-individualna zaštita 6%).

Kao značajke koje povećavaju razinu složenosti predmeta suci su isticali dugotrajnost postupka, složenost temeljnog pravnog pitanja, građevinske sporove, više tuženika, VPS, postojanje vezanih predmeta te potrebu provođenja vještačenja.

U predmetima u kojima je izvršena procjena, vrijeme potrebno za rješavanje složenog predmeta u pravilu je bilo otprilike dvostruko dulje od onog za jednostavan predmet. No, kao što je već rečeno, na malom uzorku koji je zahvaćen po nekim kategorijama ovih predmeta te uz svega 2% - 6% predmeta označenih složenim, nemoguće je izvlačit neke čvrste zaključke bez provedbe mjerenja u stvarnom vremenu.

**REZULTATI:**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **vrsta spora** | **minute** | **OM prije** | **OM sad** | **rezultat** |
| Naknada štete od 500.000,01 kn i više | 981 | 165 | 200 | 108 |
| Isplata od 500.000,01 kn i više | 936 | 200 | 200 | 113 |
| Sporovi vezani uz stečaj (samo po uputi stečajnog suca) | 877 | 165 | 200 | 120 |
| Stvarnopravni zahtjevi | 863 | 180 | 200 | 122 |
| Statusni – ostalo | 862 | 180 | 200 | 123 |
| Parnica – ostalo | 857 | 180 | 200 | 123 |
| Naknada štete do 500.000,00 kn | 846 | 165 | 200 | 125 |
| Predmeti proslijeđeni od JB po prigovoru na rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave od 500.000,01 kn | 755 | 180 | 200 | 140 |
| Isplata do 500.000,00 kn | 707 | 200 | 200 | 149 |
| Predmeti proslijeđeni od JB po prigovoru na rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave do 500.000,00 kn | 621 | 180 | 200 | 170 |

Napomene:

1. U izmjerenim predmetima u nekim vrstama spora nije postojao dovoljno velik uzorak, pa u nekima nije uopće zahvaćen podatak i o nekoliko aktivnosti (tj. kao da ih nema) što je nerealno skratilo vrijeme potrebno za rješavanje takvog predmeta. Stoga te vrste predmeta nisu prikazane u tablici.
2. Nova Okvirna mjerila većinu ovih vrsta sporova grupiraju u jednu kategoriju – Parnični predmeti s očekivanim rješavanjem 200 predmeta godišnje. Podjela na podvrste predmeta kakve su postojale po ranijim Okvirnim mjerilima ovdje je zadržana zbog mogućnosti usporedbe s prethodnim stanjem.
3. Iako nova Okvirna mjerila naizgled povisuju zahtjeve u odnosu na broj riješenih predmeta, valja napomenuti kako ona sada uključuju i jednako vrednuju predmete riješene procesnim rješenjima koji su ranije bila vrednovana bitno manje (tj. 600 riješenih godišnje), što se onda u stvarnosti odražava kao otprilike podjednaki napor koji se očekuje od sudaca u rješavanju.

**Trgovački sudovi – parnični postupci – zaključak i preporuke**

**Zaključak:**

1. **Iako je na trgovačkim sudovima koji su sudjelovali u mjerenju zahvaćen zadovoljavajući broj predmeta (gotovo 3500 predmeta, u usporedbi s primjerice 17.000 predmeta riješenih na TS u 2019.), a izmjerene aktivnosti su općenito gledano bile adekvatno raspoređene po svim fazama postupka, nekih vrsta postupaka, odnosno aktivnosti u takvim postupcima, u promatranom razdoblju nije bilo dovoljno (ili uopće) da bi prikupili relevantne podatke.**
2. **Povrh toga, čini se da je epidemija korona virusa u kombinaciji s potresom u Zagrebu i okolici bitno utjecala na izmjerena vremena. Naime, u stvarnosti trgovački sudovi su sigurno znatno brži i efikasniji u rješavanju ove vrste predmeta nego što to pokazuju rezultati mjerenja. Tako su 2019. godine postigli omjer riješenih predmeta (parničnih) u odnosu na priljev (CR) od 121,5%, a suci trgovačkih sudova na razini RH imali prosječno ostvarenje OM od oko 120% (podatak za 2018.) - što bi po izmjerenim podacima bilo jako teško ostvariti.**

**Preporuke:**

1. **Nastaviti pratiti učinke trgovačkih sudova po novim Okvirnim mjerilima, uz žurno saniranje posljedica potresa i pandemije.**
2. **Pozorno pratiti omjer priljev/riješeni predmeti i nastojati održavati CR na ili blizu 100% (kao minimum), kako bi se spriječilo akumuliranje neriješenih predmeta na kraju godine.**
3. **Razmisliti o ponavljanju mjerenja po istoj ili neznatno modificiranoj metodologiji u povoljnijim uvjetima, pri čemu bi se mjerenje provelo kroz dulje vremensko razdoblje (i time zahvatilo što više „živih“ predmeta, od početka do kraja) i više pozornosti posvetilo prepoznavanju i analizi „složenih“ predmeta kao nove kategorije unutar, sada gotovo izjednačenih, parničnih predmeta.**

## Županijski sudovi – drugostupanjski postupak u građanskim stvarima

Na županijskim sudovima mjerenjem je obuhvaćeno 883 predmeta u sljedećim vrstama drugostupanjskih predmeta:

* **povodom žalbe na prvostupanjsku presudu – 519 predmeta; te**
* **povodom žalbe na prvostupanjsko rješenje – 294 predmeta.**

Rezultati su dodatno razrađeni i po „vrsti spora“ koja se koristi za dodjelu predmeta u rad no, obzirom da je riječ o preko 40 kategorija, ovdje ih nećemo ponavljati.

Obzirom da je na ovim sudovima postojao veliki udio predmeta koji su započeti i dovršeni u promatrano vrijeme (722 predmeta), suci su i u daleko većoj mjeri ocijenili predmete u odnosu na složenost. Tako je 70% predmeta bilo procijenjeno, pri čemu je 26% od ukupnog broja predmeta bilo ocijenjeno kao „složeni“.

Nažalost, kao razlog za višu složenost predmeta suci su naveli čitavo mnoštvo značajki predmeta – od opisa predmeta spora, ponašanja stranaka, do tijeka postupka (ili loše vođenog prvostupanjskog postupka) – no „starost predmeta“ može se izdvojiti kao jedan od često i jednoznačno navedenih razloga. U ostalim detaljima, navedeni razlozi dočaravaju svu ljepotu i zanimljivost sudačkog poziva, ali ne mogu poslužiti za pokušaj objektivnog grupiranja odnosnih predmeta.

Nekoliko zanimljivih prikaza:

1. **Predmeti povodom žalbe na 1st presudu i predmeti povodom žalbe na 1st rješenje, po složenosti – s dodatnim značajkama predmeta**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **procjena složenosti** | **broj predmeta** | **prosječno izmjereno  trajanje** | **trajanje (dani)  od poč. procesa  do rješavanja** | **trajanje (dani)  od osnivanja  do rješavanja** | **broj stranica odluke kojom je predmet riješen** | **VPS** | **broj odluka** | **broj podnesaka** |
| Povodom žalbe na prvostupanjske presude | **neovisno o složenosti** | **424** | **480** | **1913** | **302** | **5** | **102174** | **1,17** | **1,48** |
| Jednostavan | 69 | 196 | 1046 | 248 | 4 | 32030 | 1,09 | 1,3 |
| srednje složen | 131 | 425 | 1686 | 276 | 4 | 45227 | 1,11 | 1,45 |
| Složen | 116 | 783 | 2980 | 363 | 6 | 248956 | 1,27 | 1,54 |
| nije procjenjeno | 108 | 403 | 1597 | 302 | 4 | 58409 | 1,19 | 1,56 |
| Povodom žalbe na rješenja | **neovisno o složenosti** | **232** | **247** | **1522** | **144** | **3** | **1068624** | **1,12** | **1,25** |
| Jednostavan | 98 | 175 | 1503 | 153 | 3 | 392418 | 1,08 | 1,33 |
| srednje složen | 60 | 317 | 1593 | 155 | 3 | 78608 | 1,17 | 1,17 |
| Složen | 9 | 534 | 1900 | 133 | 3 | 8117417 | 1,33 | 1,56 |
| nije procjenjeno | 65 | 253 | 1434 | 121 | 2 | 2026009 | 1,09 | 1,15 |

U gornjoj tablici vidi se prilično velika razlika (i na značajnom broju predmeta) u vremenu potrebnom za rješavanje jednostavnog postupka povodom žalbe na 1st presudu (196 min/69 predmeta naspram 783 min/116 predmeta). Slična situacija je i s žalbama na 1st rješenje, ali uz znatno manji broj složenih predmeta – 175 min/98 predmeta naspram 534 min/9 predmeta). Istovremeno i neke druge značajke predmeta prate ovako procijenjenu složenost – označene zelenom bojom.

1. **Struktura predmeta po načinu rješavanja i procijenjenoj složenosti**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **način rješavanja** | **jednostavan** | **srednje složen** | **složen** | **nije procjenjeno** | **ukupno** |
| **Povodom žalbe na prvostupanjske presude** | **Ukupno** | **69** | **131** | **116** | **108** | **424** |
| na ini način | 1 |  |  | 5 | 6 |
| Odbačeno | 1 |  |  |  | 1 |
| Odbijeno | 44 | 80 | 51 | 64 | 239 |
| prihvaćeno – preinačeno | 17 | 24 | 33 | 21 | 95 |
| prihvaćeno – ukinuto | 6 | 27 | 32 | 18 | 83 |
| **Povodom žalbe na rješenja** | **Ukupno** | **98** | **60** | **9** | **65** | **232** |
| na ini način | 2 | 2 |  | 4 | 8 |
| Odbačeno | 1 |  |  | 2 | 3 |
| Odbijeno | 69 | 28 | 4 | 43 | 144 |
| prihvaćeno – preinačeno | 4 | 5 |  | 2 | 11 |
| prihvaćeno – ukinuto | 22 | 25 | 5 | 14 | 66 |

1. **Rezultati - Predmeti povodom žalbe na prvostupanjsku presudu**

(Razvrstane po vrsti spora iz prvostupanjskog postupka)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **vrsta spora** | **minute** | **OM prije** | **OM sad** | **rezultat** |
| Stvarno - Pravo vlasništva nekretnine | 771 | 180 | 220 | 137 |
| Naknada štete | 532 | 240 | 220 | 198 |
| Radno - (prestanak, otkaz, utvrđenje radnog odnosa) | 760 | 200 | 220 | 139 |
| Obvezno – isplata | 583 | 180 | 220 | 181 |
| Obvezno – ništetnost | 516 | 180 | 220 | 205 |
| Radno - naknada štete | 397 | 180 | 220 | 266 |
| Obvezno isplata do 100.000,00 kn | 388 | 180 | 220 | 272 |
| Uzdržavanje djeteta | 372 | 280 | 220 | 284 |
| Radno - materijalna davanja (isplata) | 345 | 450 | 220 | 306 |
| Predmeti proslijeđeni od JB po prigovoru na rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave do 100.000,00 kn | 255 | 350 | 220 | 414 |

Napomena: Iskazano vrijeme potrebno za rješavanje izračunato je samo na temelju predmeta koji su u mjerenju imali unesene sve aktivnosti, od početka do kraja rada na predmetu. Drugim riječima, ovo su stvarna vremena koja su sucima bila potrebna za rješavanje stvarnih predmeta (u minutama)!

**Županijski sudovi – građanski II stupanj - zaključci i preporuke**

**Zaključak:**

1. Podaci o prosječnom vremenu potrebnom za rješavanje pojedine vrste predmeta u drugostupanjskom građanskom postupku na županijskim sudovima dobiveni su stvarnim mjerenjem, stvarnih predmeta, kroz sve aktivnosti i faze postupka kakve su se u stvarnosti i dogodile (ili nisu) u 722 predmeta.

Iako je ovo relativno mali uzorak u odnosu na „ukupno“ – naime, svi ŽS su tijekom 2019. godine riješili oko 55.000 građanskih predmeta u drugom stupnju (uz CR od 112,80%) – ovi podaci spadaju među najkvalitetnije podatke dobivene ovim mjerenjem. Rad s takvim podacima daleko je zahvalniji, a zaključci bolje utemeljeni.

1. I na ovoj razini sudovanja primjetna je intencija Okvirnih mjerila za ujednačavanjem težinskih faktora svih vrsta Gž postupaka, a s druge strane i dalje postoje razlike u vremenima koja su sucima potrebna za rješavanje predmeta u tim istim vrstama postupaka. Moguće je da je to posljedica činjenice da suci još uvijek rade u ritmu prethodnih Okvirnih mjerila.

Ipak, već i površni pogled na okvirno očekivanje od 220 riješenih predmeta (sada svih vrsta, objedinjeno) i stvarno izmjerena vremena u kojima su suci rješavali te predmete (po vrstama) ukazuje na uravnoteženost tih očekivanja. Odnosno, suci neke vrste predmeta rješavaju znatno brže no što OM traže, a druge nešto sporije (npr. Stvarno-nekretnine i Radno - status) te unutar istih postoje i „lakši“ i „teži“ predmeti; drugim riječima, na temelju izmjerenih rezultata suci koji rješavaju ovu kategoriju sudskih predmeta ne bi trebali imati većih problema ostvariti očekivane brojke po novim OM).

1. Obzirom na kvalitetu podataka i relativno visok postotak ocijenjenih predmeta, i ovdje je pokušano prepoznavanje predmeta po složenosti na temelju nekih drugih atributa predmeta, osim vrste spora (vidi Tablicu 1, iznad) i, za razliku od sličnog pokušaja za parnične postupke na OS (str. 5), ovdje su svi parametri u „zelenom“ - tj. potvrđuju da predmeti koje su suci ocijenili „složenima“ imaju i mnoge druge značajke izražene u višim vrijednostima u odnosu na ostale predmete.

Usprkos tome, promatrani uzorak, kao i detektirane razlike, tako su mali i neznatni da je zaista teško izvlačit ikakve čvrste zaključke. Ali, moguće je prepoznati neke znakovite karakteristike, koje se onda mogu ciljano provjeriti i potvrditi.

**Preporuke:**

1. **Na temelju provedenog mjerenja na dva županijska suda (ŽS Zg i ŽS VG), izjednačavanje okvirnog broja očekivanog broja riješenih predmeta na 220 godišnje (odnosno 300, za žalbe protiv rješenja) po novim OM čini se sasvim opravdano, povrh toga što je racionalnije i praktičnije, samo treba voditi računa koja struktura predmeta čini taj broj i da moguće promjene u strukturi priljeva mijenjanju i vrijednost očekivanog broja riješenih predmeta.**

**Kao i na nekim drugim mjestima u ovom dokumentu, preporuča se aktivnije praćenje performansi županijskih sudova po novim OM tijekom ove, po mnogo čemu atipične godine, s ciljem održavanja omjera riješeno/priljev na zadovoljavajućoj razini i provjere je li situacija podjednaka na svim županijskim sudovima.**

1. **Broj i udio predmeta označenih „složenim“ u ovom istraživanju opravdava dodatne napore na praćenju i analizi većeg i geografski raširenijeg uzorka Gž predmeta na županijskim sudovima. Naime, ako se gore opisano izjednačavanje težinskog faktora po „vrsti spora“, kako je uređeno novim OM pokaže dobrim, moguće je da bi izdvajanje jedne kategorije „složenih“ ili „posebno složenih“ predmeta dugoročno omogućilo finiju i ravnomjerniju raspodjelu predmeta u rad, kao i bolje razumijevanje napora koje je sudac morao uložiti u rješavanje takvih predmeta.**

## Upravni sudovi

U ovoj domeni sudovanja u promatranom vremenu izmjerena je najmanje po jedna aktivnost u 1.504 postupaka upravnog spora, a mjerenje je provelo 9 sudaca na US u Osijeku i US u Rijeci.

Pri tome su predstavnici upravnih sudova u Radnoj skupini također od početka iskazali zanimanje za neke specifične situacije te su u skladu s time predložili metodologiju mjerenja koja je različita od načina na koji ove postupke uređuju Okvirna mjerila, pa su ovi predmeti bili promatrani kroz sljedeće kategorije:

* **azil i međunarodna zaštita - 31 predmet**
* **financijski - 269 predmeta**
* **graditeljski i komunalni - 205 predmeta**
* **imovinska prava - 96 predmeta**
* **mirovinski/socijalni - 416 predmeta**
* **opća uprava - 166 predmeta**
* **ostalo - 321 predmeta**

Pri tome su suci imali snažan dojam – i očekivanja - da će se postupanje u predmetima azila i međunarodne zaštite potvrditi kao vrsta postupka koja troši puno vremena, energije i drugih resursa sudaca.

Procjena složenosti:

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Vrsta spora** | **jedno stavan** | **srednje složen** | **složen** | **nije procijenjeno** | **UKUPNO** | **ukupno  procijenjeno** | **postotak procijenjenih  u ukupno** | **postotak složenih  u ukupno procijenjenima** | **postotak složenih  u svim predmetima** |
| **UKUPNO** | **88** | **394** | **134** | **888** | **1504** | **616** | **41%** | **22%** | **9%** |
| azil i međunarodna zaštita | 2 | 18 | 1 | 10 | 31 | 21 | 68% | 5% | 3% |
| financijski | 6 | 53 | 32 | 178 | 269 | 91 | 34% | 35% | 12% |
| graditeljski i komunalni | 13 | 31 | 20 | 141 | 205 | 64 | 31% | 31% | 10% |
| imovinska prava | 17 | 16 | 10 | 53 | 96 | 43 | 45% | 23% | 10% |
| mirovinsko socijalno | 24 | 160 | 22 | 210 | 416 | 206 | 50% | 11% | 5% |
| opća uprava | 11 | 42 | 24 | 89 | 166 | 77 | 46% | 31% | 14% |
| ostalo | 15 | 74 | 25 | 207 | 321 | 114 | 36% | 22% | 8% |

Međutim, mjerenje to nije potvrdilo – moguće i zbog malog broja te vrste predmeta zahvaćenih mjerenjem (31 predmet, od kojih je samo 1 bio ocijenjen složenim).

**REZULTATI:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **vrsta predmeta** | **minute** | **OM** | **po rezultatima** |
| azil | 727 | 250 | 145 |
| mirovinsko-socijalno | 843 | 250 | 125 |
| graditeljski i komunalni | 979 | 250 | 108 |
| ostalo | 954 | 250 | 111 |
| opća uprava | 1015 | 250 | 104 |
| financijski | 1133 | 250 | 93 |
| imovinska prava | 1217 | 250 | 87 |

Napomena:

1. Podaci u tablici su poredani od najkraćeg prema najduljem (prema izmjerenim vrijednostima).

**Upravni sudovi – upravni sporovi - zaključci i preporuke**

**Zaključak**

1. Okvirna mjerila sve ove vrste upravnih sporova vrednuju jednako, kroz broj presuda koje se od suca očekuju na razini jedne godine – 250 presuda. U početku ovo nije bilo adekvatno priopćeno sucima, pa su suci bili uvjereni da se navedeno zaista odnosi isključivo na postupke dovršene presudom. Međutim, naknadna tumačenja pojasnila su da to uključuje i predmete dovršene procesnim rješenjima, što bitno mijenja situaciju. Stoga i brojke mogućih ostvarenja sudaca po izmjerenim vremenima u prethodnoj tablici nisu tako loše kako na prvi pogled izgledaju.

**Preporuke:**

1. **Iako OM sada ove postupke vrednuju jednako (bez obzira jesu li riješeni meritornom odlukom ili procesnim rješenjem), ipak je zamjetna razlika u prosječnom vremenu koje sudac potroši za rješavanje npr. nekog spora koji uključuje porezna pitanja (imovinska prava) u odnosu na prava iz npr. mirovinskog osiguranja. Stoga predlažemo pažljivo praćenje rješavanja ovih predmeta i po ovim kategorijama, kao i vođenje računa o ovim razlikama prilikom (ravnomjerne) dodjele predmeta u rad.**

1. **U odnosu na postupke azila i međunarodne zaštite, neovisno o rezultatima koji su zabilježeni u ovom mjerenju (koje je provedeno u vrijeme i uvjetima koji su možda bitno utjecali na ovu vrstu predmeta), možda bi bilo oportuno pozornije pratiti tu vrstu upravnih sporova u vremenima koja dolaze. Naime, već iz samih opisa sudaca što sve takvi postupci uključuju i kako oni izgledaju u praksi čini se da oni zaslužuju poseban tretman, a možda i drugačije vrednovanje rada sudaca u takvim postupcima.**

## Visoki upravni sud Republike Hrvatske

Na Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske (VUS) mjerenjem je obuhvaćeno ukupno 283 predmeta iz sljedećih upisnika:

* **Usž (drugostupanjski predmeti povodom žalbe)**
* **Usoz (ocjena zakonitosti općih akata)**
* **UsII (ocjena zakonitosti odluka javnopravnih tijela kad VUS odlučuje u prvom stupnju)**

Usporedbe radi, VUS je u 2019. godini riješio 5.770 predmeta. Dakle, riječ je o rezultatima dobivenim na prilično malom uzorku (4,9%). Ipak:

**Broj predmeta obuhvaćenih mjerenjem i procjena složenosti:**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **upisnik** | **jednostavan** | **srednje složen** | **složen** | **nije procijenjeno** | **ukupno** | **ukupno  procijenjeno** | **postotak procijenjenih  u ukupno** | **postotak složenih  u ukupno  procijenjenima** | **postotak složenih  u ukupno** |
| Žalbeni postupak | 16 | 60 | 19 | 98 | 193 | 95 | 49% | 20% | 10% |
| Ocjena zakonitosti općih akata | 2 | 1 | 3 | 23 | 29 | 6 | 21% | 50% | 10% |
| Suđenje u prvom stupnju | 9 | 8 | 9 | 35 | 61 | 26 | 43% | 35% | 15% |
| **ukupno** | **27** | **69** | **31** | **156** | **283** | **127** | **45%** | **24%** | **11%** |

Pri tome valja naglasiti kako je tijekom mjerenja 120 predmeta vođenih povodom žalbe (Usž) obuhvaćeno od početka postupka do rješavanja predmeta. Prosječan vremenski angažman sudaca na tim predmetima, kako je izmjeren, izgledao je kako slijedi:

**VUS – Izmjereno prosječno trajanje predmeta Usž upisnik:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Faza** | **Aktivnost** | **Prosječno trajanje** | **Prosječno trajanje (predmeti koji imaju unesene aktivnosti od početka do dovršavanja predmeta)** |
| Faza1 Priprema za rad na spisu | Proučavanje spisa | 60 | 50 |
| Proučavanja sudske prakse i materijalnog prava | 34 | 31 |
| Remisorno vraćanje | 37 | 45 |
| Faza2 Vijećanje | Vijećanje | 13 | 13 |
| Ponovno vijećanje | 6 |  |
| Faza2 Rasprava | Određivanje ročišta | 30 | 30 |
| Ročište za raspravu |  |  |
| Faza3 Odluka | Izrada odluke | 80 | 78 |
| Pregled teksta odluke nakon prijepisa | 29 | 29 |
| Ispravak teksta odluke po primjedbama predsjednika vijeća |  |  |
| Aktivnosti nakon donošenja odluke (ispravak) | 35 | 60 |
| Ostale radnje povodom odluke (naredbe,...) |  |  |
| Izrada referata zbog usuglašavanja pravnog shvaćanja |  |  |
| **UKUPNO** |  | **324** | **336** |

**REZULTATI:**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **vrsta predmeta** | **minute** | **OM prije** | **OM sad** | **po rezultatima** |
| Žalbeni postupak | 324 | 200 | 220 | 196 |
| Ocjena zakonitosti općih akata | 599 | 80 | 100 | 106 |
| Suđenje u prvom stupnju | 455 | 150 | 130 | 139 |

Napomena:

1. Zbog malog uzorka predmeta, u rezultatima rada na predmetima iz Usž upisnika korišteno je vrijeme izmjereno na svim predmetima, a ne samo na onima započetima i dovršenim tijekom razdoblja mjerenja (324 min., umjesto 336 min.).

2. U rezultatima je sucima Visokog upravnog suda RH uzeto u obzir da 2 dana u tjednu utroše na radnje kao što su: sudjelovanje u radu svog vijeća i još jednog vijeća te da suci koji su raspoređeni u vijeća za ocjenu zakonitosti općih akata imaju radne sastanke i sjednice izvan redovnog sastava svog vijeća, kao i da svaki sudac mentorira kao sudac izvjestitelj barem jednog sudskog savjetnika te je ujedno predsjednik vijeća u odlukama još jednog suca i njegovog savjetnika.

**Visoki upravni sud RH - zaključci i preporuke**

**Zaključak:**

Na temelju rezultata mjerenja (iako na vrlo malom uzorku te uz raspoloživo vrijeme suca umanjeno za rad u vijećima kako je navedeno pod Napomena) čini se da suci Visokog upravnog suda Republike Hrvatske ne bi trebali imati problema ostvarivati rezultate preporučene novim Okvirnim mjerilima za rad sudaca.

**Preporuka:**

**No, obzirom da Sud još uvijek nije postigao optimalne performanse nakon izmjena relevantnog zakonodavstva 2015. godine (2019. godinu Sud je završio s omjerom riješeno/priljev od 91,14%, a slični rezultati ponavljaju se od 2016. godine), predlažemo aktivno praćenje rada i učinaka Suda kako bi se spriječilo (ili kontroliralo) daljnje gomilanje neriješenih predmeta.**

## Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske

Kao i na prethodnom primjeru VUS-a, mjerenje na Visokom prekršajnom sudu Republike Hrvatske (VPS) samo je djelomice uspjelo zbog malog broja predmeta koji su ušli u mjerenje - 210 , u usporedbi s 11.743 predmeta koje je Sud riješio tijekom 2019. godine (1,73%).

Kao i na prvom stupnju, suci koji su predstavljali VPS u Radnoj skupini predložili su da se prekršaji iz područja „financija“ izdvoje iz „gospodarstva“. Naime, Okvirna mjerila za rad sudaca te dvije kategorije predmeta promatraju kao jednu - „prekršaji iz područja gospodarstva“, a suci su smatrali da su financijski predmeti ipak većeg stupnja složenosti. Također, bilo je predloženo da se prate predmeti prema različitim kategorijama (npr. žalbe na presude u predmetima iz Zakona o sigurnosti prometa na cestama, žalbe na prekršajne naloge, i sl.), što je i učinjeno, no prikupljen uzorak nije bio dovoljan za analizu po tim vrstama predmeta.

Tako su postupci mjereni u sljedećim kategorijama:

* **Financije - 54 predmeta**
* **Gospodarstvo - 70 predmeta**
* **Promet - 83 predmeta**
* **Regulator - 3 predmeta** (Predmeti riješeni po optužnim prijedlozima pravnih osoba

s javnim ovlastima i neovisnih regulatora)

**Ocjena složenosti:**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **vrsta predmeta** | **jednostavan** | **srednje složen** | **složen** | **nije procjenjeno** | **ukupno** | **ukupno  procjenjeno** | **postotak procijenjenih  u ukupno** | **postotak složenih  u ukupno procijenjenima** | **postotak složenih  u ukupno procijenjenima** |
| Financije | 32 | 14 | 1 | 7 | 54 | 47 | 87% | 2% | 2% |
| Gospodarstvo | 10 | 18 | 15 | 27 | 70 | 43 | 61% | 35% | 21% |
| Promet | 45 | 30 | 8 |  | 83 | 83 | 100% | 10% | 10% |
| Regulator |  |  | 2 | 1 | 3 | 2 | 67% | 100% | 67% |
| **ukupno** | **87** | **62** | **26** | **35** | **210** | **175** | **83%** | **15%** | **12%** |

REZULTATI:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **vrsta predmeta** | **minute** | **OM prije** | **OM sad** | **po rezultatima (uz 1 dan tjedno rada u vijeću na predmetima drugih)** |
| Regulator | 1573 | 280/340 | 70 | 54 |
| Gospodarstvo | 305 | 340 | 320 | 277 |
| Financije | 245 | 280 | 280 | 345 |
| Promet | 230 | 400 | 400 | 367 |

Napomena:

1. Podaci u tablicu su poredani od najduljih izmjerenih vremena prema kraćima.
2. U uzorku zahvaćenom mjerenjem samo je 1 predmet iz područja financija ocijenjen složenim, a 12 jednostavnima, dok je u predmetima gospodarstva obuhvaćeno 15 složenih i 10 jednostavnih.
3. Na VPS-u nije sudjelovao dovoljan broj sudaca da bi rezultati bili pouzdani, naime samo je 1 sudac unosio podatke za predmete financija i 1 sudac za predmete gospodarstva. U takvom slučaju rezultati značajno ovise o uzorku predmeta koji su se zatekli u radu kod samo jednog suca te također načinu rada samo jednog suca.

**Visoki prekršajni sud RH - zaključci i preporuke**

**Zaključak**:

1. Tijekom 2019. godine čitavo je područje prekršajnog sudovanja doživjelo velike promjene – promjene nadležnosti, teritorijalnog ustroja, postupka. Evidentno je da se sustav još nije sasvim prilagodio, pa su tako i rezultati VPS-a, nakon niza godina pozitivnih rezultata, u 2019. godini osjetno slabiji (CR 86,64%, u usporedbi s 158,35% iz 2018.)

1. Iako temeljeno na ovako malom broju predmeta, čini se da se u novim Okvirnim mjerilima ispravno prepoznala bitno veća složenost predmeta riješenih po optužnim prijedlozima pravnih osoba s javnim ovlastima (regulatora).

**Preporuke:**

1. **Pažljivo pratiti indikatore učinkovitosti VPS-a, kao i ostalih prekršajnih sudova, te pomoći u prijelazu na novo uređenje uvjetovano promjenama u relevantnom zakonodavstvu, sve u cilju sprječavanja akumulacije neriješenih predmeta (zaostataka) u 2020. godini koji će se onda morati rješavati godinama.**

# ZAKLJUČCI I PREPORUKE

**Zaključak A:**

1. Sudbeni sustav u Republici Hrvatskoj u praksi već ima postavljen vrlo sofisticiran i detaljno razrađen sustav razlikovanja složenosti sudskih predmeta – sustav temeljen na Okvirnim mjerilima za rad sudaca.

Važeća Okvirna mjerila za rad sudaca stupila su na snagu 1. siječnja 2020. godine i zamijenila su ona koja su na snazi bila proteklih 7 godina (od 1. siječnja 2013.).

Okvirnim mjerilima za rad sudaca nastoje se obuhvatiti i postaviti količinski standardi za sav rad i sve vrste poslova koje suci obavljaju tijekom redovnog radnog vremena u jednoj kalendarskoj godini (220 radnih dana), pri čemu se polazi od zakonitog, pravilnog i pravodobnog rješavanja predmeta (Čl. 1).

Osim rada na predmetima, Okvirna mjerila prepoznaju i činjenicu da suci u sklopu svojih dužnosti obavljaju i druge poslove u sudu ili izvan njega, a koji nisu izravno vezani za rad na pojedinom predmetu. Ovakav rad vrednuje se postotnim umanjenjem očekivanog okvirnog broja riješenih predmeta za godinu u kojoj je sudac obavljao takve dužnosti.

Člankom 1 Okvirnih mjerila propisuje se okvirni broj predmeta koje bi sudac trebao riješiti u tijeku jedne kalendarske godine i to za sve razine i sve vrste sudova posebno, kao i za sva područja suđenja (kazneno, građansko, upravno…), vrste postupaka (npr. kazneni, postupci pred sudovima za mladež, skraćeni, redoviti, parnični, zemljišnoknjižni, ovršni, itd.…), ovisno o vrstama i podvrstama spora (npr. radni sporovi, naknada štete, obiteljski, sporovi iz ugovora o građenju, itd.…), načinu rješavanja (meritorno ili procesnim odlukama ili sporazumno), suđenje u vijeću ili po sucu pojedincu, sudskoj instanci (I stupanj, II stupanj), i drugim značajkama.

Na temelju spomenutih kriterija Okvirna mjerila za rad sudaca (2020.) trenutačno **razlikuju 130 kategorija predmeta**, kojoj je svakoj pridodan određeni okvirni broj predmeta takve vrste za koji se od suca očekuje da ih riješi tijekom jedne godine na određeni način (npr. meritornom odlukom ili procesnim rješenjem).

Raspon vrijednosti (odnosno, očekivanog broja riješenih predmeta) kreće se **od 15** **takvih predmeta** godišnje (stečaj banke ili druge kreditne institucije; trgovački sudovi) **pa čak do 4.000** (npr. ostali zemljišnoknjižni predmeti ili ovršni predmeti vraćeni od javnog bilježnika; općinski sudovi i trgovački sudovi).

Ukupan broj (ili skala) tako određenih **vrijednosti je 34.** Povrh toga, sucima se dodatno vrednuje rješavanje starih predmeta (a koji nisu bili izvorno njihovi predmeti od početka) - konkretno kaznenih starijih od 3 godine te građanskih i upravnih starijih od 5 godina (množenjem „vrijednosti“ riješenog predmeta s koeficijentom 1,5).

Prethodna Okvirna mjerila imala su u kaznenoj domeni suđenja još jedan dodatni težinski faktor – rješavanje kaznenih predmeta dodatno se vrednovalo u odnosu na veći broj optuženika i/ili kaznenih djela (uz koeficijente 1,2, 1,5 i 1,7), no u novim Okvirnim mjerilima to je izostavljeno. (Ovo je vrlo bitan podatak za naš Zaključak B, u nastavku teksta!)

Drugim riječima, u trenutku rješavanja svaki sudski predmet na hrvatskim sudovima ima **jedan od 34 težinskih faktora.** Naime, ako očekivani broj predmeta koje treba riješiti u radnoj godini postavimo kao 100% ostvarenje Okvirnih mjerila, onda je lako izračunati koliko „vrijedi“ jedan predmet – i to je težinski faktor tog predmeta.

Npr. sudac općinskog suda trebao bi godišnje riješiti 200 radnih sporova, što znači da radni spor ima težinski faktor od 0,5% (tj. 200 x 0,5% = 100%).

Ili, umjesto toga, može riješiti 500 platnih naloga, što znači da ova vrsta predmeta ima težinski faktor od 0,2% (tj. 500 x 0,2% = 100%). Ili bilo koju kombinaciju ovih ili drugih vrsta predmeta – sucu je uvijek prilično jednostavno izračunati kakva mu je „statistika“.

Sustav u praksi djeluje vrlo dobro, dovoljno je fleksibilan, nije pretjerano kompliciran te na adekvatan način ispunjava sve funkcije koje takav sustav treba ispunjavati, i to na svim razinama:

1. Okvirna mjerila pružaju objektivne i transparentne raspone težinskih faktora na „ulazu“ te se na temelju njih vrši dodjela predmeta sucima u rad (nasumična, a opet ravnomjerna, pravična, u skladu sa specijalizacijama, pojedinačnim opterećenjem, iznimkama, procesnim pravilima, itd.);
2. Okvirna mjerila omogućuju svakom sucu u svakom trenutku vrlo jednostavan uvid u to gdje se nalaze u odnosu na ispunjenje Okvirnih mjerila do konca godine – jednostavnim zbrajanjem težinskih faktora svih predmeta koje je sudac riješio do tog trenutka; i
3. Okvirna mjerila predstavljaju vrlo koristan alat sudskoj upravi, kao i vodstvu sudbene vlasti na najvišim razinama, za praćenje performansi suda/sustava, za fino podešavanje postojećih resursa u odnosu na fluktuacije u priljevu predmeta (npr. kroz godišnji raspored rada u sudu), pa čak i za značajnije reagiranje na eventualne neravnoteže u sustavu koje bi se mogle pojaviti.

Okvirna mjerila razvijaju se već dugi niz godina (desetljećima), ona se stalno prate, mijenjaju, unaprjeđuju – npr. kod novih OM primjetna je težnja određenom smanjivanju broja različito vrednovanih kategorija predmeta, grupiranju više vrsta predmeta oko istih vrijednosti i time pojednostavnjivanju čitavog sustava – i ona su u načelu sasvim dobro prihvaćena od svih sudionika sustava.

1. Jedan od zadataka ovog projekta bio je provjeriti – tj. izmjeriti – koliko su Okvirna mjerila precizna i prikladna za svrhe u koje se koriste u praksi.

Naime, do sada su Okvirna mjerila uvijek bila rađena/mijenjana na temelju procjena „odozgo“ – vrlo informiranih, matematički vrlo naprednih, procjena koje su uzimale čitav niz faktora u kalkulaciju – ali uvijek procjena na temelju zbirnih, ukupnih i *post factum* podataka.

Ovo je prvi puta da se sustav provjere spustio na razinu pojedinog suca i pojedinog predmeta i zaista pokušao izmjeriti koliko vremena sudac mora potrošiti za vođenje, rješavanje i dovršetak takvog predmeta, u minutama (na zadovoljavajućem uzorku predmeta), *ergo* koliko takvih predmeta zaista može riješiti u radnoj godini (220 radnih dana, odnosno 105.600 minuta).

Rezultati provedenog mjerenja i detaljna ocjena trenutačnog odnosa „OM - Izmjereno stanje“ ponuđena je uz svaku vrstu postupka /suda u prethodnim dijelovima teksta.

Ali ukupna je ocjena da su Okvirna mjerila dobro pogođena, kako sa stajališta objektivnih mogućnosti sudaca da ih osobno dostignu (a da se time ne narušavaju sve one bitne značajke i načela sudačkog poziva), tako i sa stajališta potrebe ukupnog sustava za učinkovitošću, smanjivanjem broja neriješenih predmeta, reagiranjem na promjene u priljevu predmeta, kao i ostvarivanjem nekih postavljenih strateških ciljeva u srednjoročnom razdoblju.

**Zaključak B:**

S druge strane, jedan od zadataka ovog projekta bio je pokušati pronaći neke druge kriterije – objektivne i transparentne – kojima bi se moglo dodatno razlikovati i prepoznavati relativnu složenost sudskih predmeta unutar iste vrste ili kategorije predmeta.

**Polazna teza u analizi** bila je da bi se veća ili manja „složenost“ predmeta morala odraziti na više ili manje vremena i drugih resursa koje sudac mora potrošiti da bi postupak vodio i u konačnici odlučio o meritumu.

**Podredna teza** je bila da „složeniji“ predmeti već u startu imaju neke značajke na temelju kojih se može s visokom vjerojatnošću pretpostaviti – objektivno i nedvosmisleno - da će takav predmet zaista biti „teži“ za riješiti i time zahtijevati više sudačkog vremena.

**Otegotna okolnost** je bila da se analiza morala provesti po metodologiji koja je „omogućavala nemoguće“ – tj. u 3-4 mjeseca mjerenja izmjeriti sve što sudac radi (na što troši svoje ograničeno vrijeme) na predmetima koji u stvarnosti traju 12, 24, pa i 36 i više mjeseci (a vrlo rijetko 3 mjeseca).

I tako razvijena metodologija zaista je vrlo dobro poslužila za mjerenje i dokazivanje polazne teze – tj. da u gotovo svakoj kategoriji/podkategoriji sudskih predmeta zaista postoje oni „jednostavniji“ i oni „složeniji“ predmeti, kao i da je razlika u vremenu koje sudac na njih mora potrošiti vrlo često drastična – dvostruka, a ponekad i trostruka.

Analiza je usput potvrdila i prilično visoku preciznost Okvirnih mjerila i čitavog sustava vrednovanja sudskih predmeta koji na njima počiva.

Međutim, preliminarna analiza pokazala je da su razlozi koji utječu na tu moguću veću složenost nekih sudskih predmeta previše brojni, previše različiti, previše fluidni, previše opisni – jednostavno previše životni, a premalo pravni ili matematički. Šarenilo i nepostojanost jasnih obrazaca kod tih uzroka (značajki predmeta) je jednostavno prevelika da bi se oni mogli uhvatiti, analizirati i – objektivno i nedvosmisleno – razvrstati i utvrditi u vremenu koje je bilo na raspolaganju i na uzorku predmeta koji je uhvaćen u analizi.

Naime, u ovom istraživanju utvrđenje da se radi o složenijem predmetu dobilo se u biti *post faktum* kroz subjektivnu ocjenu suca u trenutku kad je predmet na kojem radi već bio u završnim fazama postupka. I zaista, izmjerena (konstruirana i uprosječena) vremena su u pravilu potvrdila da su tako označeni predmeti zaista tražili veći angažman sudaca.

Međutim, kada bi se eksperiment pokušao dokazati s druge strane – tj. potvrditi da će se predmeti koji unaprijed imaju značajke (objektivne, nedvosmislene i mjerljive) koje su suci naveli kao razloge složenosti (npr. 3 ili više protustranke, visoku VPS, više tužbenih zahtjeva, i sl.) u visokom postotku slučajeva zaista pokazati „složenima“ – to nije uspijevalo.

Prvi razlog za to je vrlo jednostavan – tijekom takve analize niti jedan predmet označen kao složeni predmet nije mogao biti analiziran kao „stvarni, živi“ predmet - sa stvarnim aktivnostima, provedenima i izmjerenima, dokazanima od početka do kraja – već su i to ogromnom većinom bili konstruirani i virtualni predmeti sazdani od djelića uprosječenih vrijednosti sa svih drugih predmeta. (Jer stvarno „složen“ sudski predmet na 1 stupnju sudovanja sigurno ne traje samo 3 mjeseca.)

Drugi razlog upućuje na nešto veći problem. Naime, brojnost i raznovrsnost značajki predmeta koje su suci navodili kao razloge koji su usložili rad na predmetu s jedne, i relativno mali broj „složenih“ predmeta s druge strane, nužno upućuju na zaključak da će svaka značajka imati utjecaja na vrlo mali broj predmeta i s vrlo niskim postotkom vjerojatnosti da će ti predmeti zaista biti „složeni“ predmeti.

Jednostavnije rečeno, već i ova preliminarna analiza pokazala je da je mogućnost PREDVIĐANJA (objektivnog i nedvosmislenog) da će neki predmet na koncu zaista ispasti složen za rješavanje zato jer u startu ima visoki VPS, ili 7 tuženika, vrlo mala. Vjerojatno je i to razlog zašto su kreatori Okvirnih mjerila u novom izdanju odustali od automatskog većeg vrednovanja kaznenih predmeta s više optuženika, više kaznenih djela, itd.

**PREPORUKE ZA UVOĐENJE TEŽINSKIH FAKTORA U PROVEDBENE PROPISE:**

1. **Kao što je već argumentirano iznad, težinski faktori već su vrlo uspješno implementirani u hrvatski sudbeni sustav i na zadovoljavajući način su uređeni provedbenim propisima (prvenstveno kroz Okvirna mjerila za rad sudaca, ali i Metodologiju izrade ocjene rada sudaca, Zakon o sudovima, Sudski poslovnik).**

1. **Specifične preporuke uz svaku vrstu promatranih sudskih postupaka nalaze se na kraju svakog odgovarajućeg poglavlja u ovom izvješću. Uglavnom je riječ o pažljivom praćenju učinaka novih Okvirnih mjerila, posebice u svjetlu ove 2020. godine koja je donijela neke sasvim nove i neuobičajene izazove svima, pa tako i sudovima.**
2. **Povrh toga, nova Okvirna mjerila teže za brisanjem nekih ranijih razlika u vrednovanju određenih vrsta predmeta – primjerice, gotovo sve vrste parničnih predmeta sada su grupirane oko istog broja očekivanog broja riješenih predmeta godišnje – 200 ili 220, a po starim OM ti isti predmeti bili su razvrstani u 6 i više težinskih kategorija.**

**U sklopu ovog istraživanja dokazano je da u toj grupi (na uzorku od 7.000 predmeta) postoji najmanje 3%, odnosno 210 predmeta koji su se pokazali bitno složeniji i zahtjevniji od ostalih (Na trgovačkim sudovima to je 2% od ca. 6.000 predmeta, odnosno 120 predmeta. Brojke za ostale vrste postupaka nalaze se u odgovarajućim poglavljima ovog izvješća.).**

**Stoga se postavlja i pitanje isplati li se za tako mali broj predmeta uopće provoditi silna istraživanja kako bi se rano u inicijalnoj fazi sudskog postupka (po mogućnosti već u pisarnici prilikom osnivanja spisa i dodjele predmeta u rad) objektivno i nedvosmisleno prepoznale značajke koje će takve predmete eventualno zakomplicirati; i s kojim postotkom vjerojatnosti će se to moći učiniti?**

1. **Možda bi u svjetlu pitanja pod točkom 3 iznad bilo praktičnije razmisliti o uvođenju mogućnosti da se rad na „složenom“ predmetu valorizira u trenutku kad je sasvim jasno i nedvojbeno da se predmet pretvorio u složeni predmet (ili u „posebno složen predmet“).**

**U takvom bi primjeru sudac zadužen predmetom npr. „prijavio“ nekome svoj dojam da je riječ o predmetu na koji će morati potrošiti puno više svog radnog vremena no što to OM predviđaju.**

**To bi mogao biti predsjednik suda, predsjednik odjela ili neko kolegijalno tijelo na razini odjela ili suda koje bi se sastalo jednom tjedno ili jednom mjesečno upravo zato da ocijeni takve zahtjeve unutar suda/odjela. A iz rezultata ovog istraživanja razvidno je da takvih situacija ne bi smjelo biti jako puno.**

**Članovi takvog tijela mogli bi se mijenjati godišnjim rasporedom poslova (ili čak rotirati po unaprijed zadanom ključu unutar godine), a za takav njihov rad moglo bi se razmisliti o nekom neznatnom postotku umanjenja njihove sudačke dužnosti (npr. 5%).**

**U slučaju da se takav prijedlog ocijeni opravdanim, tom sucu bi se rješavanje tog predmeta meritornom odlukom računalo nekim većim koeficijentom (primjerice 1.5, 2.0 ili 3.0), dok bi se rješavanje postupka procesnim rješenjem vrednovalo u skladu s OM.**

**Nomotehnički bi se takav postupak mogao riješiti kombinacijom Članka 3 sadašnjih Okvirnih mjerila (dodatno vrednovanje rješavanja starih predmeta) te odredbi Članka 1 starih Okvirnih mjerila – konkretno u dijelu Županijski sudovi; područje kaznenog suđenja; I stupanj; i II stupanj (množenje s koeficijentom za predmete s više optuženika ili više kaznenih djela), a tu je i Čl. 7, st. 13 i Čl. 9, st. 10 Metodologije izrade ocjene rada sudaca.**

**Ovakvim rješenjem se:**

1. **ne bi mogao prepoznati takav potencijalno složen predmet na „ulazu“ (ali preliminarno istraživanje upućuje da bi to ionako moglo biti jako teško, ako ne i nemoguće), niti ga shodno tome „ravnomjerno“ rasporediti u rad;**
2. **isto tako, ocjena je li neki predmet složen ili ne ovisila bi o ljudskom faktoru (no i sudačke odluke u konačnici bitno ovise o ljudskom faktoru);**
3. **ali se zato sudac kojeg bi dopao takav složen (ili „posebno složen“) predmet ne bi osjećao zakinut, a njegov rad na rješavanju takvog predmeta bio bi adekvatno prepoznat i valoriziran.**
4. **U slučaju da se odabere pristup opisan pod toč. 4 iznad, svakako bi trebalo provesti neko ciljano istraživanje koje bi u stvarnom vremenu, na stvarnim predmetima ipak pokušalo utvrditi neke zajedničke značajke takvih predmeta, unutar pojedinih vrsta postupaka, koje bi poslužile kao referentni okvir osobi ili tijelu koje bi odlučivalo o takvim zahtjevima i stupnju dodatnog vrednovanja.**

**Međutim, valja se zapitati i što ako sudski postupak koji je bio posebno složen na početku, ili se zakomplicirao tijekom postupka, odjednom izgubi atribute posebno složenog predmeta (npr. tijekom postupka većina tužitelja povuče svoje zahtjeve i ostane samo jedan tužitelj s jednim, uobičajenim tužbenim zahtjevom)? I sudac takav predmet riješi meritornom odlukom? Ima li i dalje pravo na uvećano vrednovanje? Ili ono tijelo iz toč. 4 opet mora reagirati?**

1. **Ukratko, smatramo da niti broj (potencijalno) posebno složenih predmeta unutar već dobro definiranih kategorija predmeta, niti raznolikost i fluidnost značajki koje ih takvima čine, ne opravdavaju ovakva rješenja. Bojimo se da bi to bilo nepraktično, skupo, a uvijek jednim dijelom utemeljeno na arbitrarnim odlukama podložnima kritikama.**

**Mišljenja smo da predsjednici sudova i/ili predsjednici odjela u svom redovnom praćenju rada suda/odjela i unutar ovlasti koje i sada imaju (ravnomjerna raspodjela, posebno težak i složen predmet, obrazloženje ukoliko određeni sudac zbog toga ne ispuni prosjeke, itd.) mogu na zadovoljavajući način držati ovakve situacije pod kontrolom.**

**Uostalom, čar sudačkog posla trebao bi biti u rješavanju teških i složenih životnih situacija, a ne rad po zadanim šprancama.**

**Zaključno, ostajemo kod svoje preporuke da se Okvirna mjerila nastave koristiti u svrhe u koje se koriste, uključivo s određivanjem težinskih faktora za sve vrste sudskih postupaka za koje se tako odluči.**

**Smatramo da su sud, vrsta postupka, upisnik, vrsta spora/vrsta predmeta, pod-vrsta spora/predmeta te način rješavanja dovoljni atributi za razlikovanje i vrednovanje velike većine sudskih predmeta te da što se ide dalje u tom razlikovanju ono postaje nepraktičnije i manje precizno (tj. bit će potrebno sve više iznimaka).**

**Istovremeno predajemo vodstvu hrvatskog sudbenog sustava metodologiju razvijenu za potrebe ovog istraživanja za svako korištenje u budućnosti.**

**Nakon svega naučenog i viđenog tijekom provedbe ove analize, čvrsto vjerujemo da sustav utemeljen na Okvirnim mjerilima, pojačan i podržan ovakvim periodičnim istraživanjima i provjerama, predstavlja optimalan spoj svih alata i instrumenata potrebnih za sve svrhe u koje se oni i inače koriste:**

* **za upravljanje performansama sudova i cjelokupnog sudbenog sustava,**
* **za utvrđivanje potrebnih resursa (ljudskih, financijskih, materijalnih, infrastrukturnih, itd.),**
* **za praćenje i ocjenjivanje rezultata svih sastavnih dijelova sustava – od sudaca do sudova i područja sudovanja, te**
* **za aktivno reagiranje i prilagodbu sudbenog sustava, ili dijelova sustava, na značajnije, nepredvidive promjene.**