

## **REZULTATI PROVEDENOG ISTRAŽIVANJA O DODJELJIVANJU PREDMETA U RAD SUCIMA**

*Matija Ninić i Ivana Zeljko*

Tijekom lipnja i srpnja 2022. godine u sklopu šireg projekta kojem je bio cilj saznati kako se u Republici Hrvatskoj sucima dodjeljuju predmeti u rad provele smo istraživanje u vremenskom razdoblju od dva mjeseca primjenom metode intervjua. Naime, intervjuirale smo nekoliko ispitanika, odnosno sudaca i sutkinja s različitih sudova u Republici Hrvatskoj o normativnom uređenju i praksi dodjeljivanja predmeta u rad sucima, odnosno o tzv. sudskom algoritmu. Cilj je bio saznati i identificirati ključna stajališta i saznanja o navedenoj problematici kako bi se lakše raspoznali problemi koji se pojavljuju u praksi. Prije samog intervjua ispitanici su bili upoznati s ciljevima istraživanja te su im unaprijed poslana pitanja, a obaviješteni su i da se njihov identitet neće otkrivati prilikom objavljivanja rezultata. Intervjui su u trajali u prosjeku od 45 minuta do sat vremena. Ispitanici su nam pružili niz korisnih informacija za naše istraživanje te im ovim putem zahvaljujemo.

Prva skupina pitanja bila je vezana uz stajališta i saznanja ispitanika o normativnom uređenju dodjeljivanja predmeta u rad sucima. Dodjeljivanje predmeta u rad uređeno je u Republici Hrvatskoj nekolicinom propisima. Naime, isto je regulirano Zakonom u sudovima (*Narodne novine*, br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22), Sudskim poslovnikom (*Narodne novine*, br. 37/14, 49/14, 08/15, 35/15, 123/15, 45/16, 29/17, 33/17, 34/17, 57/17, 101/18, 119/18, 81/19, 128/19, 39/20, 47/20, 138/20, 147/20, 70/21, 99/21, 145/21, 23/22) i ponajviše Pravilnikom o radu u sustavu eSpis (*Narodne novine*, br. 23/22.). Osim toga, potrebno je napomenuti postojanje Okvirnih mjerila koja propisuje ministar pravosuđa i uprave, kojima se propisuje broj odluka koje je sudac dužan donijeti u redovitom radnom vremenu tijekom jedne kalendarske godine. Ova mjerila igraju ulogu kod dodjeljivanja te još više kod preraspodjele predmeta.

Glede normativnog uređenja, može se zaključiti kako je svaki od ispitanika bio upoznat s pravnim aktima koja uređuju dodjeljivanje predmeta u rad te su se svi složili da je uređenje, odnosno konkretno Pravilnik o radu u sustavu eSpis (dalje: Pravilnik) u određenim dijelovima nejasan. Nadalje su osobito važna Okvirna mjerila, sama dodjela spisa, godišnji raspored

poslova i mogućnost davanja prigovora na godišnji raspored poslova. Sudionicima nisu bili poznati neki daljnji interni akti koji bi detaljnije uređivali ova pitanja.

Pri vođenju intervju pojavilo se podosta nedoumica o načinu određivanja već spomenutih Okvirnih mjerila. Naime, Okvirnim mjerilima propisano je koliko bi odluka sudac trebao donijeti odnosno predmeta riješiti da se isključivo bavi jednom vrstom predmeta (npr. uređenje međa). Bitno je za istaknuti kako Okvirna mjerila ne uzimaju obzir parametre kao što su zakazivanje ročišta, proučavanje spisa i slično, zapravo sve one radnje na koje također odlazi dosta vremena svakog suca. Nova Okvirna mjerila su pooštrena što svakako nije *in favorem* sucima. No ispitanici su naveli i primjer slučaja Franak gdje je u mnogim predmetima došlo do prekida postupka, što se vrednovalo kao da je predmet u cijelosti riješen. Kao drugi primjer „slabosti“ Okvirnih mjerila istaknuti su primjerice sporovi naknade štete male vrijednosti, koji se vrednuju različito od sporova velikih vrijednosti, iako traže vrlo slične radnje. Dakle, razlika je samo u iznosu naknade štete, međutim i dalje se radi o naknadi štete te i dalje je potrebno utvrđivati iste činjenice (štetu, štetnika, oštećenika i slično).

Iako nose naziv „Okvirna“, mjerila to su zapravo precizne norme kojima upravlja Ministarstvo, a Predsjednik suda može samo iznimno reagirati prema stvarnom stanju stvari (izuzeće suca, preopterećenost nekog od sudaca, itd.). Kada bismo gledali sve crno-bijelo i kako nam kaže narodna izreka „tražili dlaku u jajetu“, mogla bi se pojaviti sumnja oko činjenice što Ministarstvo kao dio izvršne vlasti ima mogućnost ulaziti u rad druge grane vlasti (sudstva) dok sam sudac ne može ući u predmet kojeg rješava drugi sudac, sve dok taj predmet ne bude riješen. Naravno, uzimajući u obzir suradnju sve tri grane vlasti koja slijedi jasno postavljene granice između istih, ne možemo umanjiti važnost ovih Okvirnih mjerila pa ovdje navodimo par propisanih primjera koliko je predmeta potrebno riješiti za pojedine sporove. Tako npr. za obiteljske sporove potrebno je riješiti 220 predmeta, stečaj potrošača (redovni) 250 predmeta, ovrha na novčanoj tražbini 2100 predmeta, upravni spor dovršen presudom 250 predmeta...

Kako je Okvirnim mjerilima propisana sudačka norma, prilikom istraživanja zanimalo nas je postoji li negdje obveza sudaca da izvještavaju o vremenu koje su uložili u rješavanje predmeta i kakva je funkcija tzv. Šifranika. Od svih ispitanika smo dobili isti odgovor, a taj je kako suci ne izvještavaju koliko su utrošili za rad na pojedinim predmetima. Rečeno nam je kako je samo jednom proveden jednomjesečni program Ministarstva pravosuđa i uprave gdje

su suci kroz tih mjesec dana Ministarstvu dostavljali podatke koliko im je vremena trebalo za rješavanje pojedinog predmeta. Iz provedenog se dalo zaključiti da kada bi se i izvještavalo o uloženom vremenu za pojedini predmet, podaci možda ne bi odražavali pravo stanje jer problem može biti u sucu koji ne zna upravljati postupkom pa spor male vrijednosti zna trajati i 10 godina. No, treba istaknuti da bi se uvidom u e-spis moglo otkriti koliko je vremena ukupno proteklo do donošenja odluke jer sam sustav bilježi vrijeme (dan i sat) kad je predmet dodijeljen sucu i kad je postupak završen. Također može se iščitati i kad je primjerice održana rasprava, izveden neki dokaz jer sve to se upisuje u sam sustav.

Šifarnik je bitan za informatički sustav i predstavlja oznaku u upisniku. Vrsta upisnika je primjerice građanski, parnični, a ispod vrste upisnika navodi se vrsta spora i to tako da obuhvaća težinu spisa, vrsta spisa, broj, okvirna mjerila. Što se tiče broja (uređenje međe, naknada štete i slično) svaki predmet ima svoju težinu te ta težina znači kad se neki predmet dobije u rad on nosi određen broj, odnosno kako to suci nazivaju postotak. Tako primjerice, za uređenje međa je predviđeno 200 predmeta u Okvirnim mjerilima i taj svaki predmet može nositi 0,50. Pretpostavlja da je to težina podijeljena s 200 da bi se dobilo 0,50. Kad bi riješili uređenje međe, dobili bi 0,50 i to se zbraja. Svaki predmet nosi određenu težinu i postotak i kad se to zbraja na kraju se dobije postotak svog rada, dakle, 100%. Ako bi sudac rješavao samo jednu vrste predmeta, u konkretnom primjeru sporovi uređenja međa, onda bi godišnje trebao imati 200 riješenih predmeta međa. Postotci su unaprijed određeni. Ako ima manje od 100%, sudac mora napisati razloge zašto ima manje od 100%. Jasno je da se u praksi izdvoje vrste sporova koji su „teži“ od drugih što se vjerojatno uzima u obzir, npr. stečaj kod trgovačkih sudova.

Stoga se zaključuje kako su Okvirna mjerila po broju pretočena u težinu, odnosno postotak. U Šifarnik je unesena i odsutnost s posla, odnosno za toliko se smanjuje broj radnih dana. Uz to možemo vezati i korektivne faktore koji predstavljaju oslobođenja (primjerice u iznosu 10%, a može se raditi o mentoriranju sudskog vježbenika, obavljanju funkcije predsjednika suda i drugim razlozima). Dakle, suci imaju broj od 220 radnih dana koji se onda smanjuje zbog bolovanja ili primjerice edukacije koja traje 5 dana. Tada umanjujemo 220 - 5 dana (pet dana edukacija) i dobivamo 215 dana.

Koju će vrstu predmeta sudac dobiti na rješavanje rezultat je godišnjeg rasporeda poslova po kojima se sucima dodjeljuju predmeti. Predsjednik suda čini to na sjednici te suci

na istoj mogu iskazati svoje želje. Jedan od ispitanika naveo je kako nitko ne dobiva predmet protiv svoje volje, a postoji i mehanizam kontrole. Odnosno, na sam se rezultat sjednice može podnijeti prigovor predsjedniku suda, predsjedniku višeg suda i najvišeg suda. Iako je to teško procijeniti, može se reći da je prosjek predmeta koji sudac u godini dana dobije na rješavanje oko 100. Sam Pravilnik definira automatsku dodjelu predmeta koju dijeli na automatsku nasumičnu te automatsku kružnu dodjelu predmeta. U članku 3. Pravilnika propisano je kako automatska dodjela predmeta obuhvaća automatsku nasumičnu dodjelu i automatsku kružnu dodjelu. Kao što se iz odredbi Pravilnika može zaključiti, automatska kružna dodjela primjenjuje se u propisanim slučajevima, osobito radi hitnosti, kako bi na taj način suci ravnomjerno dobivali te predmete. Zaključak je kako je nužna istovremena upotreba automatske kružne i nasumične dodjele radi izjednačavanja opterećenosti u hitnim predmetima. Kružna je kao korektiva nasumičnoj. Ručne dodjele više nema, tu je prije važnu ulogu imala pisarnica koja je po određenim parametrima ručno dodjeljivala predmete.

Valja istaknuti da se u nasumičnu dodjelu uzima u obzir broj riješenih predmeta. Ovdje Pravilnik pravi jasnu razliku između stvarne i radne opterećenosti (članak 3. Pravilnika). Kod stvarne opterećenosti javljaju se pojmovi težina predmeta te oslobođenja rješavatelja. Težinu predmeta već smo spomenuli, ali samo ponavljamo da prema navodima ispitanika ona predstavlja broj predmeta u razmjeru prema normi. 100 je norma. Dakle, 100 (norma) podijeljeno s (primjerice broj predmeta je 200) 200 daje 0,5. Oslobođenja rješavatelja su također već prethodno spomenuti korektivni faktori. Smisao ove odredbe jest taj što se uzimanje broja riješenih predmeta u nasumičnu dodjelu uračunava u potreban broj da se zadovolji sudačka norma, ali to svakako povlači za sobom činjenicu da sudac koji riješi više predmeta dobije i nove predmete na rješavanje. Iako djeluje da se time pogoduje onima koji sporije rješavaju, to s druge strane daje bolju ocjenu onom sucu koji brže rješava i predstavlja plus u daljnjem napredovanju.

„Predsjednik suda dužan je svaka tri mjeseca utvrđivati ravnomjernu radnu opterećenost rješavatelja“ (članak 40. stavak 9. Pravilnika). Ukratko rečeno, radna opterećenost gleda opterećenost svim predmetima neovisno o kalendarskoj godini, dok stvarna počinje od 0 unutar prve kalendarske godine.

Uz sve navedeno, postoje naravno i iznimke u automatskoj dodjeli spisa. Naime, „Predsjednik suda može pisanom obrazloženom naredbom odrediti ponovljenu automatsku dodjelu predmeta samo u iznimnim slučajevima“ (članak 39. stavak 2. Pravilnika).

U članku 40. Pravilnika propisane su iznimke kao što su:

- 1) „Predmet u kojem je odluka ukinuta vraća se u rad rješavatelju koji je odluku donio.
- 2) Ako predmet u kojem je odluka ukinuta odlukom višeg suda ne može biti vraćen u rad rješavatelju koji je odluku donio, obaviti će se ponovljena automatska dodjela spisa pri čemu će algoritam za dodjelu predmeta sustava eSpis nasumice dodijeliti spis u rad novom rješavatelju.
- 3) U slučaju da je opravdano očekivati izbivanje rješavatelja u trajanju dužem od dva mjeseca, predsjednik suda će pisanom obrazloženom naredbom u odnosu na tog rješavatelja odrediti gašenje automatske dodjele te u odnosu na sve ili dio predmeta dodijeljen tom rješavatelju, ovisno o vremenu njegova povratka na rad i hitnosti predmeta, odrediti ponovljenu automatsku dodjelu. U slučaju da je opravdano očekivati neprekidno izbivanje rješavatelja šest mjeseci ili dulje predsjednik suda može pisanom obrazloženom naredbom u odnosu na tog rješavatelja odrediti gašenje automatske dodjele četiri mjeseca prije očekivanog početka izbivanja.
- 4) U slučaju da je opravdano očekivati da rješavatelj prestane s radom u sudu zbog odlaska u mirovinu predsjednik suda može pisanom obrazloženom naredbom u odnosu na tog rješavatelja odrediti gašenje automatske dodjele šest mjeseci prije očekivanog odlaska u mirovinu.
- 5) Nakon što rješavatelj prestane s radom u sudu, po izmjeni godišnjeg rasporeda poslova, predsjednik suda će pisanom obrazloženom naredbom u odnosu na tog rješavatelja odrediti gašenje automatske dodjele te u odnosu na sve predmete dodijeljene tom rješavatelju odrediti ponovljenu automatsku dodjelu.
- 6) U slučaju da rješavatelj u radu ima više od 15% predmeta u kojima postupak traje više od sedam godina automatska dodjela se automatski gasi dok udio navedenih predmeta padne ispod 15 %“.

Svatko tko dobiva novi spis ima pravo prigovora na dobivanje istog. Dakle, osigurana je kontrola jer navedena dodjela mora biti obrazložena te se može podnijeti prigovor. Potrebno je da se Predsjedniku suda da ovlast da odlučuje o iznimnim slučajevima, ali da svoju odluku

obrazloži te istu unese u e-spis jer on svakako mora stati iza svoje odluke. Problem su slučajevi kad Predsjednik suda ne obrazloži i ne objavi navedenu odluku. O tome koji su to iznimni slučajevi kad se ova ovlast daje sucu, postoje razlike u mišljenju, no pitanje je ima li i više situacija koje možda zahtijevaju intervenciju samog Predsjednika suda jer kao i u životu svakoj situaciji treba pristupiti individualno i vidjeti je li ispunjava uvjete da bude iznimka.

U navedene odluke Predsjednika suda, pravo uvida ima Viši sud ili pravosudna inspekcija kad se obavlja kontrola, ali i sam sudac kojem je predmet došao na rješavanje. Kontrola odluka Predsjednika suda u spomenutu mogućnost podnošenja prigovora od strane suca, prolazi kroz nadzor pravosudne inspekcije koja može biti:

1. *redovna* - u skladu s godišnjim planom nadzora kojeg donosi ministar pravosuđa do kraja kalendarske godine za iduću godinu,
2. *kontrolna* - koji se provodi kako bi se utvrdilo je li predsjednik suda poduzeo mjere i aktivnosti u cilju otklanjanja nepravilnosti u obavljanju poslova sudske uprave utvrđenih redovnim nadzorom,
3. *izvanredna* - koji se provodi povodom pritužbi i predstavki na rada suda, saznanja o nezakonitom ili nepravilnom obavljanju poslova sudske uprave. Tu je svakako kontrola Višeg suda jednom godišnje uz prethodnu najavu.

Od iznimki u automatskoj dodjeli spisa osobito nas je zainteresirao stavak 7. koji navodi kako „*U slučaju da rješavatelj u radu ima više od 15% predmeta u kojima postupak traje više od sedam godina automatska dodjela se automatski gasi dok udio navedenih predmeta padne ispod 15 %*“. Odredba na prvu zvuči kao kazna sucima i to kazna nedodjeljivanja novih predmeta kako bi navedeni suci došli pod udar odredbi o minimalnom učinku. Iz intervjua s ispitanicima moglo se zaključiti kako je njihovo stajalište da navedena odredba nema kao cilj „kazniti“ suce već se ista treba gledati iz perspektive stranke i interesa da se postupak dovrši što prije jer ako se sudac već „bori“ sa starim predmetima bolje da isti dovrši i ga se ne opterećuje s novima. Sve ovo vodeći računa o tome da sudac odgovorno i zakonito obavlja svoju dužnost jer je rad sudaca podložan kontroli. Jednako tako, činjenica je i da se rad na starim predmetima dodatno vrednuje, ali da predmet star nije više od 2 godine. Dakle, cilj je potaknuti suce na rješavanje ovakvih predmeta.

O tome koliko su česti ovi iznimni slučajevi, svi su zaključili da nisu učestali.

Uz već spomenutu obvezu Predsjednika suda koji je dužan svaka tri mjeseca utvrđivati ravnomjernu radnu opterećenost rješavatelja, postavlja se pitanje je li doista nužno da se svakog kvartala provodi preraspodjela predmeta s ciljem ujednačavanja opterećenja i ne vodi li to gubitku resursa te ne slabi li to nasumičnu dodjelu predmeta? Naime, svaka tri mjeseca predsjednik suda pogleda kako suci stoje sa svojim predmetima i njihovu opterećenost te shodno tome radi ponovljenu automatsku raspodjelu, naravno isto se može napraviti i prije ta tri mjeseca ako to zahtijevaju izvanredne prilike. Jedna od ispitanica je istaknula da se ova preraspodjela i ne događa svaka tri mjeseca.

Iako se na postavljeno pitanje može potvrdno odgovoriti, iz perspektive ispitanika potrebno je sagledati širu sliku. Svaka preraspodjela objektivno izaziva gubitak resursa, ali kako je djelovanje suda usmjereno na stranke i njihov interes da se predmet što prije riješi onda je svaka preraspodjela koja opravdava svoje razloge nužna (primjerice odlazak suca u mirovinu).

Prilikom intervjua, htjeli smo saznati jesu li ispitanici upoznati s pojmom “**konačna vjerojatnost**”. Naime, neki od pojmova koji se koriste kod uređenja dodjeljivanja predmeta u rad su informatički pojmovi. Tri od četiri ispitanika su bili upoznati s pojmom u smislu da su znali da je dio informatičkog sustava, postavljen od strane Ministarstva.

Naposljetku je ispitanicima dana mogućnost da sami dodaju svoje komentare na istraživanje ili ukažu na ono što smatraju da je bitno. Jedan od ispitanika na kraju je naveo kako je nužna istovremena uporaba automatske kružne i nasumične dodjele radi izjednačavanja opterećenosti u hitnim predmetima. Kružna je kao korektiva nasumičnoj. Ono što je ispitanik smatrao izuzetno važnim je obrazloženost.

Jedno od problematičnih područja predstavlja pitanje kako i na temelju čega Ministarstvo dolazi do parametara u Okvirnim mjerilima i zašto ne uzima u obzir sve druge radnje koje se poduzimaju u postupku kao što su zakazivanje ročišta, proučavanje spisa i slično). Jedna ispitanica je smatrala da bi bilo važno saznati kako je Ministarstvo došlo do parametara u Okvirnim mjerilima i zašto se ne uzimaju u obzir sve druge radnje (zakazivanje ročišta, proučavanje spisa i slično). Neuzimanjem u obzir svih ostalih radnji, sudac se svodi na to kao da samo donosi odluke kao stroj.

Dok je jedan ispitanik smatrao kako je modernizacijom dodjela predmeta ona objektivizirana i da gotovo ne postoji mogućnost da Predsjednik suda “kažnjava” suca dodjelom određenog predmeta u rad, drugi je ispitanik izrazio bojazan navedenim te je i sam naveo situacije u kojima se navedeno dogodilo.

Naposljetku, općeniti zaključci koji se mogu izvući su sljedeći:

- **Pravilnik** je svim ispitanicima na određenim mjestima **bio nejasan ili proturječan**,
- **Postoji nezadovoljstvo Okvirnim mjerilima** u smislu da nije sasvim jasno koji su parametri Ministarstva kada ih donosi te zašto se ne uzima u obzir rad suca na jednom predmetu, poput zakazivanja ročišta i proučavanja spisa.
- U pogledu odredbe da se rješavatelju koji ima u radu ima više od 15% predmeta u kojima postupak traje više od sedam godina automatska dodjela automatski gasi dok udio navedenih predmeta padne ispod 15 %, neki ispitanici gledaju to iz perspektive stranaka i cilja da se postupak što prije završi, a jedan je ispitanik naveo i dodatne razloge koji mogu otežavati postupke koji dugo traju (primjerice nema više isprava, svjedoci se više ne sjećaju i slično).
- Dio ispitanika smatra **važnom mogućnost ručne dodjele**, dok drugi izražavaju **bojazan** zbog mogućih zlouporaba.
- jednako tako dio smatra kako su pravni lijekovi koji stoje na raspolaganje sucu **dovoljni, dok drugi smatraju da su nedostatni**.