

Odluka Vlade Republike Hrvatske o poticanju izvensudskog rješavanja građanskih i trgovačkih sporova

Gordana Muraja, magistra prava

Nova Odluka o poticanju izvensudskog rješavanja građanskih i trgovačkih sporova u kojima je stranka Republika Hrvatska odnosno pravna osoba kojoj je jedini osnivač ili član odnosno imatelj udjela u pretežitom dijelu Republika Hrvatska, a koju je Vlada RH donijela na sjednici održanoj 6. srpnja 2016., daljnji je korak u promociji izvensudskog načina rješavanja sporova kojem je cilj promicanje i pridonošenje učinkovitom upravljanju sporovima u kojima izravno ili posredno sudjeluje i Republika Hrvatska.

1. Uvod

U različitim materijalima državnih tijela koje su se bavila temom izvensudskog načina rješavanja sporova¹ možemo pročitati da je Republika Hrvatska "*među prvim europskim zemljama koje su usvojile zakonski okvir koji omogućuje mirenje*" jer je Hrvatski sabor još 2003. donio Zakon o mirenju koji je stupio na snagu 24. listopada 2003. godine. U međuvremenu je donesen i novi zakon te je važeći Zakon o mirenju objavljen u Narodnim novinama br. 18. iz 2011., a stupio je na snagu 17. veljače 2011.

No u tim istim materijalima, pa i u materijalu koji možemo pronaći na stranicama Vlade RH, a odnosi se na donošenje upravo odluke o kojoj govori ovaj članak, pronaći ćemo i podatak da izvensudsko rješavanje sporova i mirenje kao način rješavanja sporova u Hrvatskoj još nije dovoljno razvijeno. Iz Nacionalnog programa reformi 2016. saznajemo da je Republika Hrvatska ujedno i "*jedan od najvećih parničara na sudovima*" pa vjerojatno i u tome treba tražiti motive Vlade RH da novom inačicom Odluke pokuša ojačati promicanje izvensudskog rješavanja sporova te na njega potaknuti one subjekte na koje svojim odlukama izravno može utjecati.

¹ Primjerice, u Prijedlogu strateške studije razvoja sustava mirenja u građanskim i trgovačkim postupcima u Republici Hrvatskoj koju je Ministarstvo pravosuđa predložilo Vladi RH i koju je Vlada razmatrala na svojoj 82. sjednici održanoj 14. svibnja 2009. godine

2. Stupanje na snagu

Odluka o poticanju izvansudskog rješavanja građanskih i trgovačkih sporova u kojima je stranka Republika Hrvatska odnosno pravna osoba kojoj je jedini osnivač ili član odnosno imatelj udjela u pretežitom dijelu Republika Hrvatska (dalje u ovom članku: Odluka) donesena je na 30. sjednici Vlade RH održanoj 6. srpnja 2016. godine, a objavljena u Narodnim novinama broj 62. od 8.7.2016. godine.

Prema odredbi stavka 2. članka XVII. Odluka stupa na snagu danom donošenja, što znači od dana održavanja sjednice Vlade RH².

3. Obveznici primjene

U svim sporovima u kojima na jednoj strani sudjeluju tijela javne vlasti Republika Hrvatska je izravno stranka u postupku. U sporovima u kojima sudjeluje organizacija kojoj je Republika Hrvatska jedini osnivač ili član, odnosno imatelj udjela u pretežitom dijelu, sudjelovanje države nije tako očigledno, a radi se najviše o javnim službama ali i o drugim, javnim i privatnim, pravnim osobama koje je osnovala Republika Hrvatska.

Uvjetu o vlasništvu RH udovoljavaju sve pravne osobe obveznici primjene propisa o javnoj nabavi. Kad znamo da se javna nabava odnosi na isporuke komercijalnih roba i usluga te da je ovim poslovanjem obuhvaćena nabava od strane državnih tijela i pravnih osoba koje osniva država, tek tada možemo sagledati ambiciozni cilj koji ova Odluka treba ostvariti. Pri tome treba imati na umu da je RH vlasnica udjela u pravnim osobama te da je Vlada RH i te pravne osobe obvezala na primjenu ove Odluke.

² Članak 90. Ustava RH (pročišćeni tekst, Ustavni sud Republike Hrvatske, 15. siječnja 2014.) propisuje da se prije nego što stupe na snagu zakoni i drugi propisi državnih tijela objavljuju u "Narodnim novinama", službenom listu Republike Hrvatske. Za odluke Vlade RH svakako možemo reći da spadaju u "druge propise državnih tijela". Ustavni sud Republike Hrvatske u više se navrata bavio temom stupanja na snagu propisa, a u odluci donesenoj 29.5.2012. u predmetu U-I-396/2008. u kojem je ocjenjivao ustavnost zakona koji je stupio na snagu "danom donošenja" utvrdio je da takva odredba u suprotnosti s člankom 90. stavkom 4. Ustava Republike Hrvatske. No dok donositelj spomenutu odluku ne zamijeni novom, odnosno dok na neki način ne bude ukinuta, ona se primjenjuje onako kako glasi.

4. Područje primjene

Odluka Vlade RH primjenjuje se u svim građanskim i trgovačkim sporovima. Građanski sporovi obuhvaćaju sporove iz obveznih odnosa koji nastaju između građana i subjekata primjene Odluke, a izrazom trgovačko pravo označavaju se obvezni odnosi koji nastaju između subjekata primjene Odluke i fizičkih, odnosno pravnih osoba koje obavljaju registriranu djelatnost.

To će biti slučaj u svim onim sporovima koji nastanu zbog izvršenja ugovora koje građani katkada zaključuju za obavljanje pojedinih poslova za subjekte primjene, kao i za sve isporuke dobara.

5. Ciljevi koje Odluka treba ispuniti

Podugački naziv u prvom redu naglašava rješavanje sporova, a zakonske definicije utvrđuju brzo, učinkovito i odgovorno rješavanje sporova kao glavni cilj Odluke. Nastavlja se s deklariranjem cilja rasterećenja raznih vrsta, od rasterećenja od rizika sporenja, rasterećenja proračuna od troškova spora, rasterećenja tijela državne uprave od utroška vremena i resursa, a završava rasterećenjem pravosuđa. Na kraju ove deklaracije o ciljevima utvrđuje se da sudski postupak u svim sporovima treba biti posljednja mogućnost.

Odluka se dalje nastavlja utvrđenjem da su subjekti primjene dužni preuzeti odgovornost za rješavanje vlastitih sporova, poduzeti sve mjere potrebne za sprječavanje njihovog nastanka te njima učinkovito upravljati uz primjenu odgovarajućih izvansudskih načina rješavanja sporova.

6. Mjere za izbjegavanje spora

Dobra priprema i preventivno djelovanje uvijek su bolji od gašenja požara. Osnovna mjera za izvansudsko rješavanje sporova su kvalitetno pripremljeni ugovori u kojima su obveze ugovornih strana jasno izražene. Budući da se Odluka prvo bavi upravo tim temama, možemo reći da je Vlada RH zaista krenula od onog kraja od kojeg je i trebalo.

Tako članak IV., Odluke upućuje njene obveznike da ugovori koje zaključuju trebaju posebno sadržavati odredbe koje upućuju na:

– jasnu zajedničku namjeru ugovornih strana

- način praćenja ispunjenja ugovornih obveza
- obvezu pravovremenog upozorenja na nesporazum oko tumačenja ugovora i spor
- postupak, tijela i/ili osobe zadužene za sporazumno razrješavanje nesporazuma i spora
- način prestanka ugovora
- primarno rješavanje sporova izvansudskim putem.

No sporovi se pojavljuju i kad je ugovor kvalitetno napravljen. Upravljanje sporovima podrazumijeva da se rješavanje spora ne odgađa jer svako odgađanje uzrokuje zaoštavanje odnosa između strana u sporu te Odluka obavezuje subjekte primjene na pravovremeno i aktivno rješavanje sporova kojem treba pristupiti na pozitivan način i uz podršku odgovornih osoba.

Upozorenje u raznim fazama nesporazuma i primjena odgovarajućih mjera sprječava sporove u nastajanju, a među obvezama subjekata primjene je i određivanje osobe koja je zadužena za praćenje upravljanja sporovima, edukacija i motivacija zaposlenika i upravljačkih struktura usmjerena na primarno izvansudsko rješavanje sporova te podrška i suradnja između upravljačkih struktura i osoba koje prate provedbu.

Odluka ide i tako daleko da je njen sastavni dio okvirni obrazac³ o izvansudskim načinima rješavanja sporova, koji, kao Prilog I. Odluke kojom se bavimo, sadrži i predložak teksta za ugovaranje sporazuma o mirenju te predložak teksta kojim se ugovara rješavanje sporova pred arbitražom.

Iako se ovi sporazumi mogu zaključiti i naknadno, nakon ugovaranja posla, i u ovom je slučaju poželjno da oni već u fazi pregovora budu predloženi kao sastavni dio ugovora koji se priprema.

7. Pregovori

Rječnik pregovore definira kao iznošenje oprečnih ili različitih stavova radi usklađivanja i nalaženja onoga što je u zajedničkom interesu⁴.

Svaki pokušaj mirnog tj. sporazumnog rješavanja spora nužno počinje pregovorima. U svim slučajevima u kojima je takva odredba sastavni dio ugovora, tužitelj treba kod podnošenja tužbe sudu predložiti i dokaze da je drugoj strani u sporu predložio mirno rješenje spora. No i ako pokušaj mirnog rješenja spora nije posebno ugovoren, na temelju ove Odluke subjekti primjene imaju takvu obvezu.

³ Članak X.

⁴ <http://hjp.znanje.hr/>

Iako ne daje i definiciju pregovora, Odluka obvezuje⁵ subjekte njene primjene da uvijek prvo pokušaju spor riješiti pregovorima, da ih trebaju započeti što je ranije moguće i da ih trebaju voditi neovisno o tome vodi li se o istom predmetu bilo kakva vrsta postupka.

Odluka se dalje bavi utvrđenjem da kod pregovaranja treba postojati fleksibilnost u izboru metoda i načina rješavanja spora te da pri tome treba imati u vidu korist obje strane, ali i da posebno pri tome treba uvažavati interese RH.

Interes RH definiran je kroz izbjegavanje uvećanja troškova i obveza kroz dugotrajno sporenje i sudski postupak u kojem se, kako kaže Odluka, unaprijed procjenjuje da subjekt nema ozbiljnijih izgleda za uspjeh. Ako znamo da sudovi postoje upravo zato da donesu pravorijek u sporovima u kojima ugovorne strane nisu u stanju procijeniti tko je u pravu, pa onda ni hoće li uspjeti u sporu, ova formulacija nas ostavlja s brojnim pitanjima. Jer, ako je moguće procijeniti da u sporu nema uspjeha, zašto bi ga bilo tko vodio?

8. Mirenje

Ako rješavanje spora u pregovorima ne uspije, ako ocijene prikladnim, subjekti primjene dužni su pokušati spor riješiti mirenjem⁶, pa i kad ugovor ne sadrži ugovornu odredbu o obaveznom pokušaju mirnog rješenja spora. Mirenje se može provoditi bez obzira vodi li se o istom predmetu sudski ili arbitražni postupak.

9. Arbiraža

Ako rješavanje spora pregovorima, odnosno mirenjem, ne uspije preporučuje se spor pokušati riješiti pri Stalnom arbitražnom sudištu Hrvatske gospodarske komore⁷. Odluka ovdje posebno upozorava da se očekuje da subjekti njene primjene kod ugovaranja i provedbe arbitraže neće svojim raspolaganjem isključiti primjenu posebnih pravila o ubrzanom arbitražnom postupku.

⁵ Članak VII.

⁶ Članak VIII.

⁷ Članak IX.

10. Osobe koje provode Odluku

Odluka nekoliko osoba zadužuje za njenu primjenu.

U prvom redu se, kako vidimo i iz naslova, bavi ustrojavanjem Povjerenstva za izvansudsko rješavanje sporova (dalje: Povjerenstvo) u čijem su sastavu po jedan predstavnik Ministarstva pravosuđa i Ministarstva financija te predstavnik subjekta primjene koji je u sporu. U radu Povjerenstva po potrebi sudjeluje i predstavnik Državnog odvjetništva.

Za suradnju s Povjerenstvom subjekt primjene imenuje koordinatora koji je dužan Povjerenstvu bez odgode pružiti svu moguću podršku te se brinuti da su Povjerenstvu na raspolaganju očitovanja o sporu i dokumentaciju koja je na raspolaganju.

Kako smo vidjeli u ranijem dijelu teksta, tu je i osoba zadužena za praćenje upravljanjem sporovima iz članka III. Odluke.

11. Izvješća

Članak XIII. nabraja sve podatke koje godišnja Izvješća, koja subjekti primjene dostavljaju Povjerenstvu najkasnije do 31. siječnja za prethodnu godinu, treba sadržavati. To su popis sporazuma o mirenju i ugovorenih arbitraža te popis sporova u postupku mirenja, arbitražnom ili sudskom postupku.

Zanimljivo je uočiti da popis provedenih pregovora nije obuhvaćen odredbom, a to je, do određene mjere čak i logično. Naime, ako nesporazum završi pregovorima, znači da spora nije ni bilo. No, ako je cilj promocija mirenja, cjelina u koju bi bio uključen i podatak o broju sporova koji su riješeni pregovaranjem bolje bi govorila o dosezima koje je Odluka kod subjekata njene primjene i drugih ugovornih strana ostavila u poslovnom životu. Također bi kod procjene učinaka bilo moguće bolje sagledati njenu učinkovitost.

12. Završne odredbe

Odluka sadrži i odredbe kojima se uređuje osnivanje Povjerenstva te način njegova rada⁸, a i obvezu tijela s ovlaštenjem za zastupanje subjekta primjene da u propisanom roku predloži predstavnika u Povjerenstvu te zamjenika člana Povjerenstva⁹.

Odluka sadrži i odredbu da će se sredstva za provedbu mjera iz Odluke osigurati u državnom proračunu RH, na poziciji subjekta u okviru čijeg djelokruga je nastao spor, odnosno u proračunu pravne osobe u okviru čijeg djelokruga je nastao spor¹⁰.

13. Zaključak

Europska komisija pravosudni sustav smatra jednim od pokretača ekonomskog razvoja. Državna tijela već desetljećima ponavljaju tvrdnje o preopterećenosti pravosuđa i njegovoj nemogućnosti da u prikladnim rokovima riješi sporove, a izvansudsko rješavanje sporova nudi se već duže vrijeme kao jedno od mogućih (pomoćnih) rješenja.

No čitajući tekst Odluke ne možemo se ne zapitati o ulozi Vlade RH kao predlagača propisa i ovlastima koje bi trebala iskoristiti da predloži rješenja koja će sustav državne uprave i pravosuđa učiniti učinkovitijima.

Samo bi pomno istraživanje uzroka problema moglo dati odgovor na pitanje zašto su stranke i dalje spremnije godinama čekati rješenje spora od poslovično sporog pravosuđa, nego da pokrenu postupak mirenja. Budući da nema naznaka da je problem prvo detaljno analiziran, da su pronađeni ključni problemi i da je upravo izvansudsko rješavanje sporova uočeno kao način koji može dovesti do njihova rješavanja, a osobito budući da ova odluka donosi male razlike u odnosu na rješenja koja su prije nje bila u primjeni, budućnost tek treba pokazati hoće li donošenje ove Odluke zaista i unaprijediti mirno i izvansudsko rješavanje sporova.

Treba naglasiti i to da, iako naša državna tijela u materijalima pišu o "*zakonskom okviru koji omogućava mirenje*", za rješavanje sporova izvan suda u građanskim i trgovačkim stvarima zakonski okvir uopće nije neophodan. Za rješavanje spora potrebna je u prvom redu dobra volja - jer gdje postoji volja, moguće je pronaći i način.

⁸ Članak XIV.

⁹ Članak XVI.

¹⁰ Članak XV.

No u pravnom sustavu kojem je glavno obilježje hiperprodukcija propisa koju neki nazivaju i zakonodavnim stampedom, susrećemo se s paradoksom. S jedne strane se često čuju pitanja može li itko valjano pratiti tolike propise i ispunjavati obveze koje su njima nametnute, a s druge strane (pre)normiranost ima učinak da ono što nije normirano - kao i da ne postoji. Zbog tog krajnjeg razloga dobro je da ova Odluka postoji. No pitanje glasi: može li donošenje nove inačice odluke kojom je isto područje već bilo uređeno suštinski promijeniti odnos prema mirnom i izvansudskom rješavanju sporova.

Copyright © Gordana Muraja 2016