

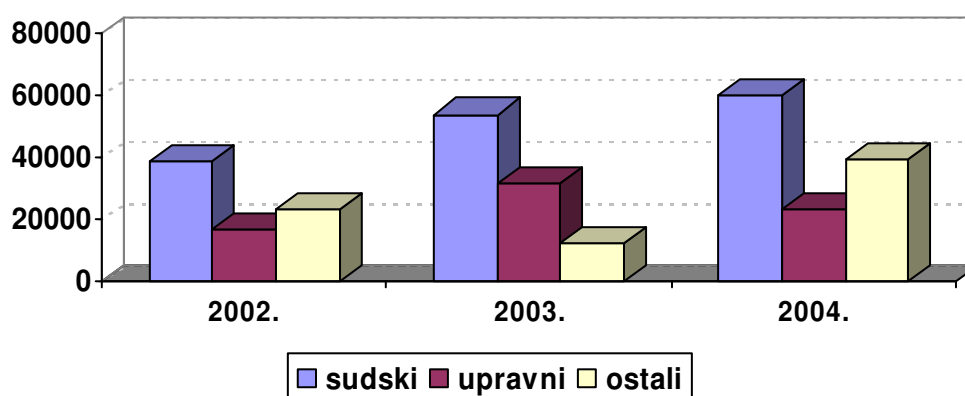
1.1. RAD NA GRAĐANSKIM I UPRAVNIM PREDMETIMA

2.2.1. Kretanje i struktura građansko-upravnih predmeta

2.2.1.1. Kretanje i struktura predmeta u radu (odnos 2001. – 2004.)

Tijekom 2004. godine u radu građansko-upravnih odjela državnih odvjetništava bilo je ukupno 220179 predmeta, od toga je u 2004. godini primljeno 122.657 novih predmeta, dok je iz ranijih godina preneseno u rad 97.522 predmeta.

Kretanje pojedinih vrsta predmeta po godinama.



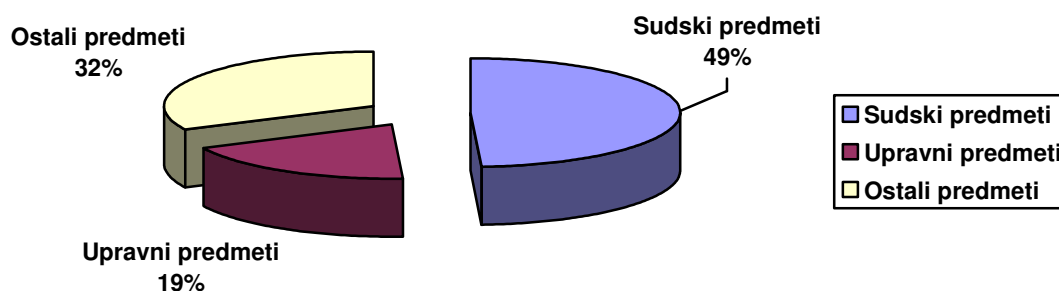
Porast broja novih predmeta odnosu na 2003 iznosi 9,9% (u 2003. primljeno je 111633 novih predmeta, a u 2004. primljeno 122.657 Predmeta). Tablica 24. na str. 98. u prilogu daje pregled primljenih novih predmeta i svih predmeta u radu, dok je u donjem grafikonu dan pregled primljenih predmeta po godinama.

Iz grafikona proizlazi da se i u 2004. nastavlja trend povećanja broja primljenih predmeta u građansko-upravnim odjelima. Pri tome najviše zabrinjava porast broja primljenih predmeta iz nadležnosti sudova. U 2002. bilo je zaprimljeno 38.493 sudskih predmeta, u 2003.g. 53 952 i u 2004. g. 60.222 predmeta! Ova činjenica potvrđuje nužnost razvijanja i jačanja alternativnih načina rješavanja sporova koji trebaju osigurati brži i učinkovitiji način ostvarenja imovinskih i drugih prava građana kao i pravnih osoba.

Struktura primljenih predmeta varira iz godine u godinu, ali ipak usporedbom podataka možemo zaključiti da su u stalnom porastu sudski predmeti, te ostali predmeti i to uglavnom mišljenja.

Od ukupno primljenih 122.657 novih predmeta u 2004. gotovo polovina se odnosi na sudsku nadležnost, kao što to pokazuje slijedeći grafikon.

Predmeti primljeni u 2004. godini



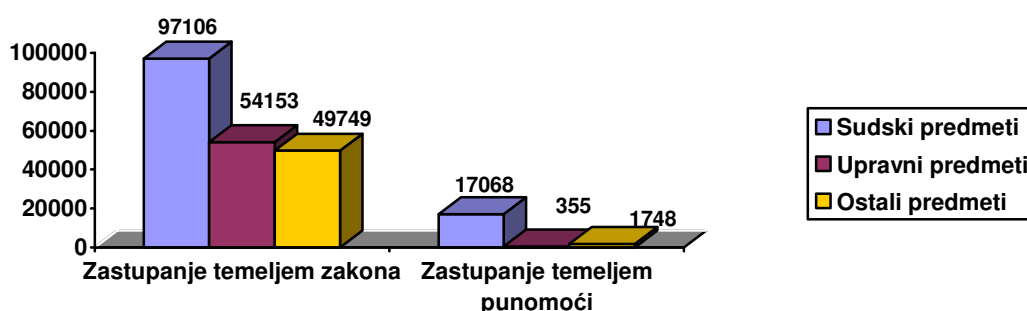
Na kraju 2004. ostalo je neriješeno 97.522 predmeta, što je 19,6% manje nego u 2003. godini. Ovako dobar rezultat posljedica je na prvom mjestu povećane ažurnosti u radu građansko-upravnih odjela ali i pojedinih sudova, s jedne strane - te uvođenja novog načina praćenja rada i evidentiranja spisa, s druge strane.

2.2.1.2. Struktura predmeta u odnosu na vrstu zastupanja

Od ukupno 220179 predmeta koliko ih je bilo u radu u 201008 ili u 91,3% predmeta državna odvjetništva su vršila zastupanje temeljem zakona, a u 19171 ili 8,7% temeljem punomoći. Kako su državna odvjetništva u 2002. temeljem punomoći zastupala u 59229 ili 31,6% predmeta, u 2003. u 54048 ili 23,2% predmeta to brojke pokazuju da se broj zastupanja temeljem punomoći iz godine u godinu osjetno smanjuje. Podaci o primljenim predmetima za 2004. godinu to potvrđuju, primljeno je 112657 novih predmeta, od toga se na zastupanje temeljem punomoći odnosi 9854 predmeta ili 8%.

Slijedeći grafikon daje odnos zastupanja temeljem zakona i temeljem punomoći u predmetima iz 2004. godine.

Prikaz predmeta prema osnovu zastupanja



Iz grafikona je vidljivo da je najviše zastupanja temeljem punomoći u sudskim predmetima, dok je zastupanje temeljem punomoći u upravnim stvarima zanemarivo.

Zastupanjem temeljem punomoći u 2004. godini ostvareno je 12.173.157,00 kn, od čega je naplaćeno 9.917.971,00 kn, a nenaplaćeno je ostalo 2.255.186,00 kn. Naplaćeni iznos za zastupanje je prihod Proračuna RH.

2.2.1.3. Pregled predmeta primljenih u 2004. godini prema državnom tijelu koje se zastupa

U 2004. državna odvjetništva zaprimila su 122.657 novih predmeta, od tog broja primljeno je 112.803 ili 92% novih predmeta u kojima su temeljem zakona dužna zastupati državna tijela. Osim ovih novih predmeta u radu je ostalo 88205 predmeta, tako da je bilo u radu 201008 predmeta u kojima se zastupa temeljem zakona.

Pregled koliko smo primili i imali u radu sudskih predmeta (parnice, ovrhe i stečajevi), upravnih predmeta i mišljenja prema ministarstvima i tijelima dan je u tablici 25. na stranici 99. Ostali predmeti (25%), kao na primjer izvanparnični predmeti, pojedine intervencije i drugo ne prate se zbog ograničenih mogućnosti pa zbog toga nisu iskazani u navedenoj tabeli. Tabela pokazuje da najviše predmeta u radu otpada na Ministarstvo unutarnjih poslova 21778 predmeta, slijedi Ministarstvo financija na koje se odnosi 15503 predmeta, Ministarstvo obrane sa 13488 i itd. Ukoliko razmatramo samo primljene predmete najviše je novih predmeta koji su proizašli iz rada ili djelokruga rada Ministarstva unutarnjih poslova 14.115 predmeta, Ministarstva pravosuđa 4569, Ministarstva financija 4468, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa 5.223 predmeta, Ministarstva obrane 5.047 predmeta i Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva 2883 predmeta itd.

Kao što je navedeno u 2004. državna odvjetništva zaprimila su ukupno 112.803 novih predmeta u kojima su temeljem zakona dužna zastupati državna tijela. Od navedenog broja 23.037 predmeta ili 21% odnosi se na parnične predmete, 20.503 predmeta ili 19% na ovršne predmete, 22.862 predmeta ili 20,% na upravne predmete, 6.654 predmeta ili 6% stečajeva i likvidacija, 9.706 predmeta ili 9% na mišljenja i 28.423 predmeta ili 25% na ostale predmete.

Pregled koliko smo primili i imali u radu predmeta, kao i prema tome da li je ministarstvo, odnosno državno tijelo tužitelj ili tuženi, odnosno ovršenik ili ovrhovoditelj dan je posebno za parnične predmete u tablici 26. str. 100. i tablici 27. str. 101., a za ovršne predmete u tablicama 28. str. 102. izvješća, te za stečajeve u tablici 29. na stranici 103.

Usporedbu porasta ili smanjenja broja predmeta nije moguće izvršiti po svim ministarstvima i drugim državnim tijelima kako zbog smanjenja njihova broja tako i zbog promjene nadležnosti.

2.2.1.4. Parnični, ovršni i stečajni predmeti - zastupanje temeljem zakona

2.2.1.4.1. Kretanje i struktura parničnih, ovršnih i stečajnih predmeta

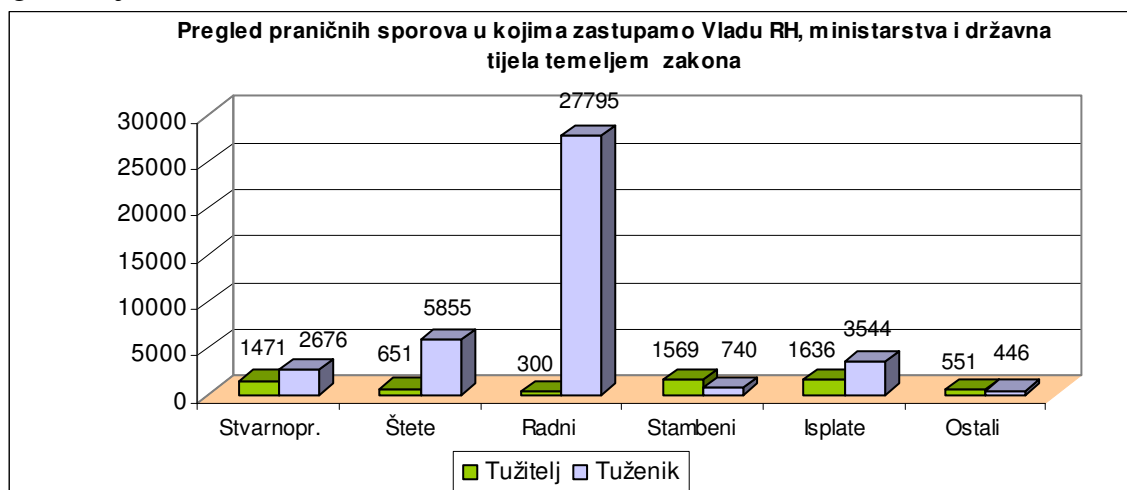
Obzirom na važnost parničnih, ovršnih predmeta i stečajnih predmeta, te potrebu jedinstvenog praćenja rada na tim predmetima Državno odvjetništvo Republike Hrvatske nastoji imati okvirne podatke o vrstama parničnih sporova, vrijednostima sporova i uspješnosti u postupku, te osnovne podatke o ovršnim predmetima i stečajnim predmetima¹.

¹ Osnovni podaci se prikupljaju mjesečno, a detaljniji jednom godišnje, na način da službenici u svim državnim odvjetništvima na osnovu uvida u knjige upisa popunjavaju tabele koje objedinjava ovo Državno odvjetništvo. Obzirom na način prikupljanja podataka uvijek postoji mogućnost pogreške koju nije moguće odmah uočiti, a također je teško pratiti sve promjene i zato su podaci dani u ovom dijelu izvješća, sve dok ne dobijemo programe za elektronsko vođenje upisa i stanja predmeta (baze podataka) osnovni i služe za uvid u kretanje i strukturu predmeta i približnu vrijednost tužbenih zahtjeva.

2.2.1.4.1.1. Parnični predmeti

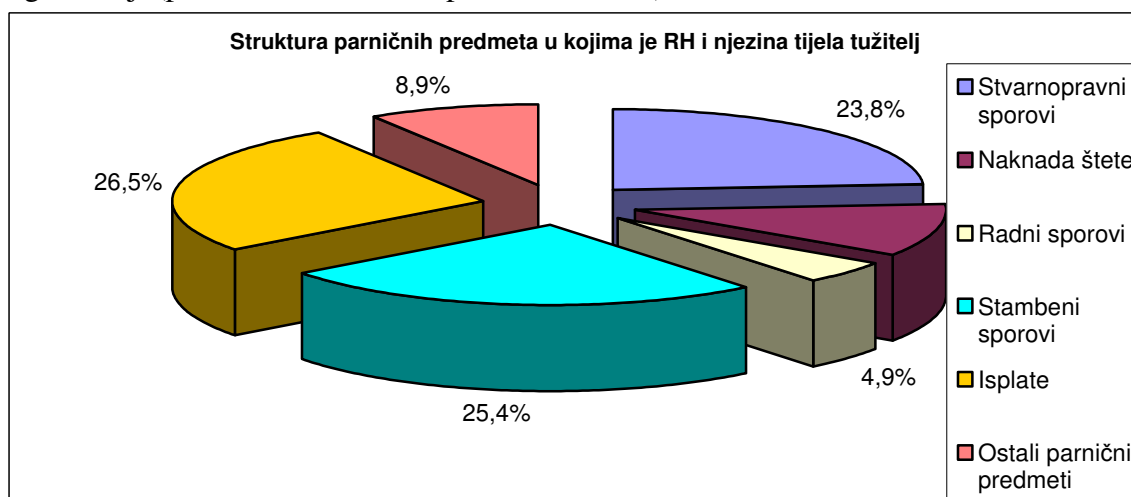
Na temelju podataka prikupljenih od državnih odvjetništava proizlazi da smo u 2004. imali u radu 47234 parnična predmeta u kojima zastupamo temeljem zakona. To je unatoč mogućim manjim netočnostima² značajno povećanje u odnosu na 2003. godinu kada je bilo u radu 38635 predmeta. Od toga je 6178 ili 13,1% parničnih predmeta u kojima su RH, ministarstva i državna tijela bili tužitelji, dok je sporova u kojima je REPUBLIKA HRVATSKA, bili tuženi bilo 41056 ili 86,9%.

Slijedeći grafikon daje pregled sporova prema vrsti i aktivnoj, odnosno pasivnoj legitimaciji.



Promatrajući ukupan broj sporova kao i 2003. godine najviše je radnih sporova u kojima je tužena Republika Hrvatska.

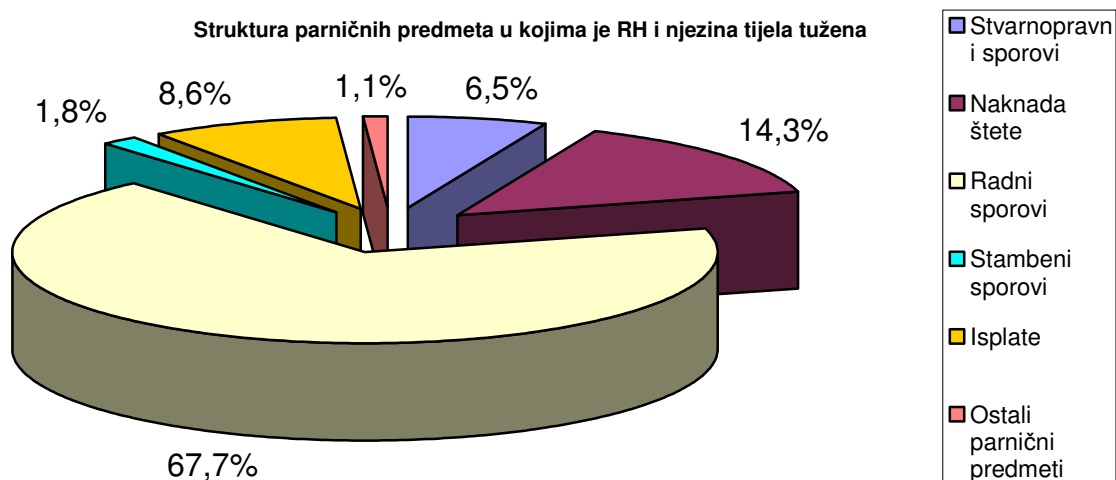
Slijedeća dva grafikona prikazuju učešće pojedine vrste parničnih sporova u predmetima u kojima zastupamo ministarstava i državnih tijela prema aktivnoj i pasivnoj legitimaciji (podaci su dani za sve predmete u radu).



Gornji grafikon pokazuje da smo na strani tužitelja imali najviše sporova radi naplate dugova (26,5% svih podnesenih tužbi), dok je na strani tuženika bilo najviše radnih sporova (27795 predmeta), koji učestvuju s 67,7% u ukupnom broju od 47234 parničnih predmeta u

² Vidi bilješku pod 6.

radu, zatim slijede naknade štete i isplate, dok su svi drugi sporovi zastupljeni u manjem broju.



Promatrajući u odnosu na prethodnu godinu najveći je priliv novih predmeta s područja radnih sporova, ali bez dublje analize teško je reći koliko su to nove tužbe, a koliko je bilo ranijih godina podnesenih tužbi koje su tek sada dostavljene državnom odvjetništvu na odgovor.

Ukupna vrijednost predmeta parničnih sporova bila je nešto preko četrnaest milijardi kuna (14.649.068.170,00 kn)³. Ukupna vrijednost predmeta spora u predmetima u kojima je Republika Hrvatska bila tužitelj bila je oko četiri i pol milijarde kuna (4.453.521.650,00 kn ili 30,4% od ukupne vrijednosti), a vrijednost sporova u kojima je Republika Hrvatska bila tužena bila je oko osam i pol milijardi kuna (10.195.546.520,00 kn ili 69,6,3% od ukupne vrijednosti).

Tabele redni broj 30 do 48 na stranicama 104. do 122. daju pregled parničnih sporova i njihove vrijednosti prema ministarstvima i tijelima i to posebno za sporove u kojima smo zastupali tužitelja i posebno za sporove u kojima smo zastupali tuženika. Vrijednost sporova iskazana je u tisućama kuna.

2.2.1.4.1.2. Ovršni predmeti

Tablica 28. na strani 102. ovog izvješća daje pregled broja ovršnih predmeta i visinu ovršnih tražbina odnosno potraživanja prema Ministarstvima i tijelima. Podaci pokazuju da je država ta koja se teško naplaćuje kada je riječ o potraživanjima u ovršnom postupku. Republika Hrvatska je kao ovrhovoditelj vodila 8997 ovršnih postupaka s ukupnom vrijednošću potraživanja od oko milijardu i četrsto milijuna kuna (1.437.109.680,00 kn), dok se je od Republike Hrvatske kao ovršenika u 10737 ovršna predmeta potraživalo oko dvjestoidevedeset milijuna kuna (290.383.900,00 kn).

2.2.1.4.1.3. Stečajni predmeti

³ U ovom iznosu su sva pa i ona potraživanja za koja je već unaprijed očividno da su neosnovana, to treba imati u vidu jer je vrijednost iznosa koji se dosuđuju na teret države osjetno niža od tužbenih zahtjeva.

U stečajnim predmetima kao što je poznato pojavljujemo se samo kao stranka koja u stečajnom postupku nastoji napatiti dugovanja, prvenstveno države, ali i pojedinih državnih tijela ili upravnih organizacija. U tabeli 29. na strani 103. dan je pregled stečajnih predmeta.

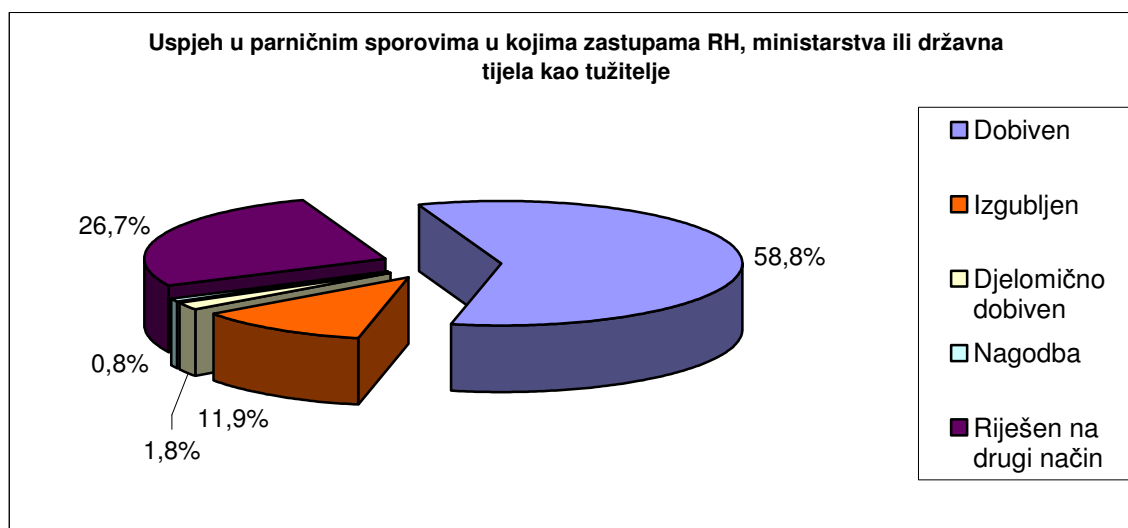
Iz tabele je vidljivo da smo zastupajući državu i pojedina ministarstva i upravna tijela imali u radu 14346 stečajnih predmeta. U novim predmetima iz 2004. godine predložili smo pokretanje 560 stečajnih postupka, dok smo u 2276 stečajnih postupaka prijavili potraživanja države. Također smo u 114 postupaka likvidacije prijavili potraživanja države. Ukupna vrijednost novih potraživanja koje smo prijavili u 2004. godini iznosi 686.514.670,00 kn.

2.2.1.4.2. Rad i uspješnost u parničnom i ovršnom postupku

2.2.1.4.2.1. Parnični predmeti

Iako se često čuju kritički tonovi u odnosu na kvalitetu i uspješnost državnog odvjetništva u zastupanju Republike Hrvatske, prikupljeni podaci o ishodu parničnih sporova ukazuju da te tvrdnje većinom nisu osnovane.

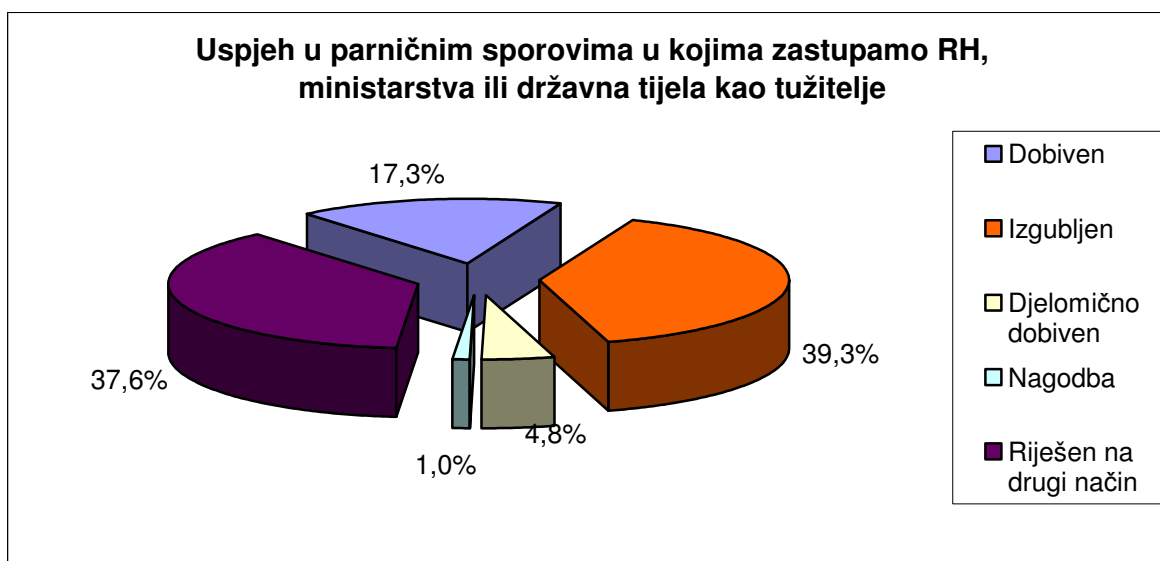
Slijedeći grafikon prikazuje uspješnost državnog odvjetništva na strani tužitelja.



U sporovima u kojima zastupamo Republiku Hrvatsku kao tužitelja, cijenimo da je uspješnost u postupku dobra, jer je od ukupno 3078 sporova koji su riješeni bilo donošenjem prvostupanjske presude ili na drugi način 1809 ili 58% u cijelosti dobiveno, 1365 ili 12% sporova je u potpunosti izgubljeno, djelomično je dobiveno ili riješeno nagodbom daljnjih 3% sporova, dok je 823 ili 27% sporova riješeno bilo povlačenjem tužbenog zahtjeva, bilo na druge načine (nenadležnost, vansudska nagodba, spajanje postupka i dr).

Nasuprot gore navedenim podacima u sporovima u kojima zastupamo Republiku Hrvatsku kao tuženika uspjeh je lošiji. Na uspješnost posebno utječu radni sporovi u kojima su obveze prema tužiteljima stvorene zakonom ili drugim propisom pa se tužba podnosi zbog neispunjenja zakonske obveze. U takvim slučajevima je vođenje sporova najlošija solucija, sporovi se gube, stvaraju se troškovi koje treba platiti tužiteljima i uputnije je nagodbom ili na drugi način riješiti sporno pitanje. Donji grafikon prikazuje uspješnost državnog odvjetništva

u sporovima u kojima zastupamo Republiku Hrvatsku kao tuženika, dakle u sporovima u kojima smo pasivno legitimirani.



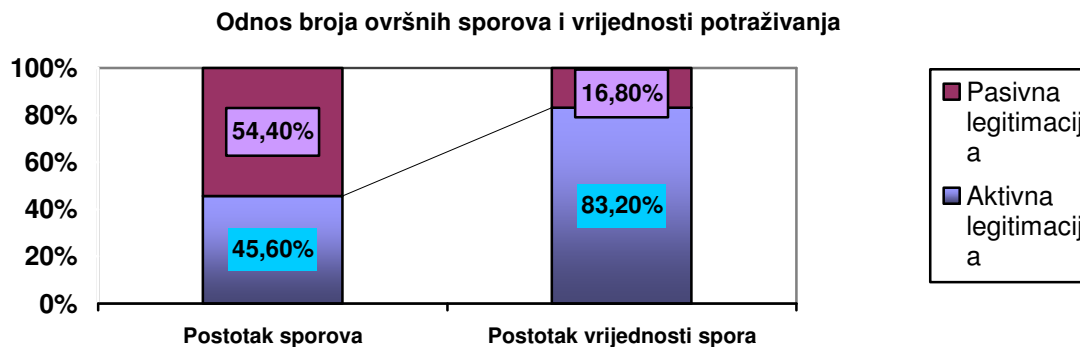
Podaci pokazuju da smo u parničnim sporovima u kojima zastupamo Republiku Hrvatsku kao tuženika od ukupno 29948 sporova koji su riješeni donošenjem prvostupanjske presude ili na drugi način u svega 5192 ili 17,3% sporova uspjeli u cijelosti osporiti tužbeni zahtjev.

Tužitelji su uspjeli u potpunosti u 11766 ili 39,3% sporova, dok je nagodba sklopljena u 286 sporova ili 1%. U 1434 ili 13,2 % sporova djelomično smo uspjeli s tužbenim zahtjevom. Posebno je značajno da je 11270 predmeta ili 37,6% od ukupnog broja predmeta riješeno bilo povlačenjem tužbe ili na drugi način (nenadležnost, vansudska nagodba, spajanje postupka i dr).

Cijeneći ukupan broj dobivenih sporova, ako i sporova u kojima smo djelomično uspjeli osporiti tužbene zahtjeve možemo zaključiti da je predodžba o neuspješnosti u parničnom postupku u predmetima u kojima je tužena država, njezina ministarstva i druga tijela samo djelomično točna. Uspješnost po pojedinim ministarstvima i tijelima dana je u tabelama 30 do 48 na stranicama 104. do 122. ovog izvješća.

2.2.1.4.2.2. Ovršni predmeti

U grafikonu je dan omjer broja ovršnih predmeta u kojima je država ovršenik i u kojima je ovrhovoditelj i vrijednosti potraživanja, dok je u tablici 27. na strani 102. dan pregled ovršnih predmeta po ministarstvima i tijelima.



Za razliku od parničnih predmeta kod kojih je oko 70% vrijednosti predmeta spora na strani onih koji tuže državu u ovršnom postupku je suprotno. Grafikon pokazuje da je broj ovršnih predmeta nešto manji na aktivnoj strani, ali je zato vrijednost potraživanja države i njezinih tijela u tim ovršnim predmetima 83,2% sveukupne vrijednosti potraživanja.

2.2.1.4.2.3. Stečajni predmeti

Kao što je navedeno ukupna vrijednost novih potraživanja koje smo prijavili u 2004. godini iznosi 686.514.670,00 kn. Obzirom da trgovačka društva koja zapadnu u teškoće često najprije prestaju plaćati poreze ne čudi da se na Ministarstva financija odnosi 88,8% svih potraživanja koja smo prijavili, jer su to mahom nenaplaćeni porezi i doprinosi. Iz ranijih godina u stečajnim postupcima je ostalo nenaplaćeno 2.372.130.490,00 kn. Upravo podatak da je iz ranijih godina ostao ovako veliki iznos nenaplaćenih potraživanja pokazuje da su točne konstatacije dano pod točkom 2.2.2.3.2. da u stečajnom postupku država svoja potraživanja teško naplaćuje (tablica 29. na stranici 103.).

2.2.2. Poslovi zastupanja, drugi poslovi i pravna problematika

2.2.2.1. Poslovi zastupanja

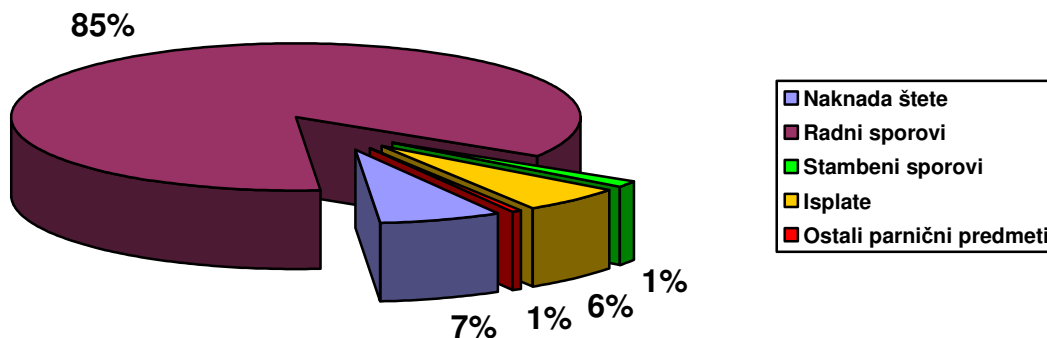
U 2004.g. u radu državnih odvjetništava bilo je ukupno 114.174 sudska predmeta (11.777 ili 24,31% predmeta više nego 2003. godine) i 54.508 upravna predmeta (3.470 ili 12% predmeta manje nego 2003.). Sveukupno, u radu 2004. godine bilo je 187.096 sudske i upravne predmeta ili 76,61% ukupnog broja predmeta koje su građansko-upravni odjeli državnih odvjetništava imali u radu.

U postupcima pred sudovima održano je 48.696 ročišta na kojima su zastupanje vršila nadležna državna odvjetništva, što je 7.792 ročišta više nego u prethodnom izvještajnom razdoblju. Podaci o uspješnosti u zastupanju državnih tijela u parničnom postupku iznijeti su naprijed u dijelu pod 2.2.1.4.1.1., dok su podaci o radu na ovršnim i stečajnim predmetima dani pod točkama 2.2.1.4.1.2. i 2.2.1.4.2.3.

Zastupanjem temeljem punomoći 2004.g. ostvareno je 12.173.157,16 kn, od čega je naplaćen je iznos od 9.917.970,90 kn kao prihod državnog proračuna. Troškovi zastupanja jedinica lokalne ili područne samouprave regulirani su najčešće ugovorima o zastupanju

kojima je ugovoren godišnji paušalni trošak zastupanja. Primjerice ugovorom o zastupanju Grada Zagreba ugovoren je godišnji iznos naknade troška od 6.900.000,00 kn.

Gore navedeni podaci pokazuju da je povećan broj primljenih parničnih predmeta. Osnovni razlog je primitak velikog broja tužbi u radnim sporovima. Donji grafikon pokazuje da radni sporovi su zastupljeni s 85% u ukupnom broju primljenih parničnih predmeta u 2004. u kojima zastupamo državu, ministarstva i druga državna tijela kao tuženika.



Radi se o tužbama državnih službenika radi isplate božićnica i dara za djecu za 2000. godinu, tužbama djelatnika MUP-a radi isplate prekovremenih sati, tužbama djelatnika srednjih škola radi isplate regresa za 2000. g. naknade za rad u smjenama, itd.

Osim pred domaćim sudovima temeljem Zakona o državnom odvjetništvu, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske zastupa Republiku Hrvatsku u imovinskim sporovima pred inozemnim sudovima. U 2004. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske vodilo je u inozemstvu samostalno ili putem odvjetnika 35 postupaka pred sudovima ili drugim tijelima. U Bosni i Hercegovini vođeno je 19 postupaka. U Republici Srbiji i Crnoj Gori u tijeku je 6 parničnih postupaka i svi se u pravilu odnose na obveze bivše države SFRJ ili su povezani s bivšom državom SFRJ i gdje smo u svim postupcima tuženi zajedno s drugim državama slijednicama bivše SFRJ. Među tim predmetima ističemo parnični postupak R.J. Maylam and Others protiv Republike Hrvatske i drugih republika bivše SFRJ, radi isplate 14.901.257,09 \$ s kamatom tekućom od 28.6.1991. U Republici Sloveniji u 2004. u tijeku su 3 spora radi naknade štete. U SAD se vode tri postupka, a u Saveznoj Republici Njemačkoj i Republici Italiji po jedan postupak.

Najveću teškoću u zastupanju Republike Hrvatske u inozemstvu predstavlja nedostatak sredstava za vođenje takvih postupaka, iz razloga jer se ista ne planiraju u unaprijed u proračunu. U slučajevima vođenja sporova pred stranim sudovima ili arbitražama, ukazuje se potrebnim unaprijed osigurati sredstva za pristojbe sudu, troškove odvjetnika, predujmove za vođenje postupka, posebno zbog toga što se često se radi o vrlo visokim iznosima.

Smatramo da bi Republika Hrvatska, Ministarstvo financija, trebalo za postupke u inozemstvu, kako one u tijeku tako i za eventualno nove postupke osigurati sredstva za troškove koje će trebati podmiriti iz proračuna Republike Hrvatske. Obzirom na zakonsku nadležnost državnog odvjetništva i broj sporova u inozemstvu, smatramo također potrebnim da se osiguraju potrebna sredstva za nužnu edukaciju određenog broja zamjenika glavnog državnog odvjetnika (strani jezik i postupci pred međunarodnim sudovima i arbitražama) jer bi se time smanjila potreba za angažiranjem stranih stručnjaka čiji su troškovi izuzetno visoki.

2.2.2.2. Pravna mišljenja i postupci određeni drugim zakonima

2.2.2.2.1. Pravna mišljenja

U prošloj godini Državno odvjetništvo Republike Hrvatske primilo je ukupno 2.495 zahtjeva za davanje pravnih mišljenja, što je 22,6% manje nego u 2003. godini kada je primljeno 3.222 predmeta). Mišljenje je dato u 2.640 predmeta dok je 300 predmeta prenijeto u 2004. godinu kao neriješeno. Broj predmeta u kojima se traži mišljenje je smanjen jer je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zakupu poslovnog prostora brisan članak 6. stavak 6. tog Zakona tako da više nema obveze pribavljanja mišljenja državnog odvjetništva na nacrtu ugovora o zakupu poslovnog prostora. Od ukupnog broja ovih predmeta 744 se odnosi na mišljenja dana na zahtjev Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti na ugovore o prodaji stanova hrvatskim braniteljima.

Druga državna odvjetništva zaprimila su ukupno 7.211 zahtjeva. Riješeno je 6.957 predmeta, a u 2005. godinu prenijeto je 865 predmeta.

2.2.2.2.1.1. Pravna mišljenja po Zakonu o poljoprivrednom zemljištu

Zakon o poljoprivrednom zemljištu („Narodne novine“, broj 66/01) onemogućio je raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske, sve dok jedinice lokalne samouprave ne donesu programe o raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske. Niti do kraja 2004. godine nisu sve jedinice lokalne samouprave izvršile ovu svoju obvezu, a Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva nije dalo suglasnost na velik broj izrađenih programa. Zbog toga je i tijekom 2004. godine bilo malo raspolaganja poljoprivrednim zemljištem.

Izradu Programa raspolaganja, prema našem mišljenju, otežava nesređeno vlasničko stanje u zemljišnim knjigama i posjedovno stanje u katastru te nemogućnost identifikacije nekretnina na terenu. Istodobno, veliki problem predstavlja i činjenica što jedinice lokalne samouprave, osobito manje, nemaju stručne ljude koji bi radili i bavili se ovim postupcima.

Tijekom 2004. godine Državno odvjetništvo Republike Hrvatske zaprimilo je samo 2 ugovora o koncesiji poljoprivrednog zemljišta, kojima je obuhvaćeno ukupno 696 ha poljoprivrednog zemljišta. Na ove ugovore dali smo pozitivno mišljenje o njihovoj pravnoj valjanosti. Ukupno je sklopljeno 1.759 ugovora o zakupu i ugovora o prodaji poljoprivrednog zemljišta ili 863 više nego u 2003., što je prema našoj ocjeni vrlo malo imajući u vidu površine poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu. Na području Županijskih državnih odvjetništava u Dubrovniku, Gospiću, Šibeniku, Zadru i Zlataru uopće nije bilo raspolaganja poljoprivrednim zemljištem, na području Pule sklopljena su 2 ugovora, Varaždina i Rijeke po 3 ugovora, Siska 5, Čakovca 8, dok je najviše ugovora o zakupu i prodaji sklopljeno na području ŽDO u Osijeku 567, Vukovaru 346 i Slavonskom Brodu 301.

Radeći na ovim predmetima uočeno je da su česta postupanja protivno Zakonu pa i usprkos upozorenjima državnog odvjetništva. Najveće teškoće javljaju se u primjeni čl. 26. i 33. Zakona u vezi s Mjerilima i uvjetima za privatizaciju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske koja je donio Sabor. Ovim je odredbama regulirano pravo određenih osoba da zbog određenih činjenica propisanih zakonom i u slučaju kad su ponudili nižu cijenu mogu kupiti to zemljište ako prihvate najvišu ponuđenu cijenu. Uočeno je da Općinska ili Gradska vijeća koja donose odluku o izboru najpovoljnijeg ponuditelja nisu

dosljedna u primjeni zakonskih kriterija. Stoga je u dosta slučajeva dano negativno mišljenje na nacрте ugovora jer su odluke često arbitrarne i vođene nekim drugim interesima, a ne zakonskim kriterijima.

Uočeno je, također, da propisani maksimum površine poljoprivrednog zemljišta koji se može kupiti stvara u praksi velike pravne, a moguće i gospodarske probleme. Ovime su poništena višegodišnja nastojanja i uloženi novac da se u postupcima komasacije i arondacije okrupnjavaju poljoprivredne površine. Tako stvorene velike čestice ili table ne mogu se prodati jednom kupcu jer bi premašio maksimum. Stoga se javlja više kupaca sa zajedničkom ponudom, zasniva se suvlasnički odnos, a stvarno dolazi do usitnjavanja posjeda. Kasnije se javljaju i zahtjevi za izmjenom ugovora radi izmjene suvlasničkih omjera, a sve radi bolje, lakše i kvalitetnije obrade poljoprivrednog zemljišta.

Kako se Zakonom o poljoprivrednom zemljištu vrši privatizacija poljoprivrednog zemljišta, uočeni su pokušaji manipulacije zainteresiranim poljoprivrednicima i građanima, kao i pokušaji da se pogoduje određenoj grupi građana. Smatramo potrebnim da se, osim nadzora nad provedbom ovoga Zakona, provodi i nadzor nad zakonitošću rada tijela i načelnika, gradonačelnika jedinica lokalne samouprave sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj samoupravi. Time bi se sprečavale zlouporabe i nezakonito raspolaganje zemljištem, s jedne strane i istodobno jačalo povjerenje građana u zakonitost i funkcioniranje pravne države u cjelini.

2.2.2.2.1.2. Pravna mišljenja na ugovore o prodaji stanova u vlasništvu RH

Državno odvjetništvo Republike Hrvatske daje pravna mišljenja o pravnoj valjanosti ugovora o prodaji stanova u vlasništvu Republike Hrvatske. U izvještajnom razdoblju Državno odvjetništvo Republike Hrvatske zaprimilo je ukupno 908 ugovora o prodaji stanova u vlasništvu Republike Hrvatske i na njih je dalo pozitivno mišljenje. Najveći broj ugovora odnosi se na prodaju stanova temeljem odredbi Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji i Uredbe o dodjeli stambenih kredita članovima obitelji hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i HRVI iz Domovinskog rata. Najveći broj ugovora zaprimljen je od Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, znatno manji broj odnosi se na Ministarstvo obrane, a ostatak na sva druga tijela.

2.2.2.2.2. Postupci određeni posebnim zakonima

2.2.2.2.2.1. Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija

Prema odredbama Zakona o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih čina Republika Hrvatska odgovara za štetu počinjenu aktima terora i drugim aktima nasilja poduzetim s ciljem teškog narušavanja javnog reda zastrašivanjem i izazivanjem osjećaja nesigurnosti građana te uslijed demonstracija i drugih oblika masovnih izražavanja neraspoloženja na javnim mjestima, na načelima društvene solidarnosti, ravnopravnosti nošenja javnog tereta te pravičnog i brzog obeštećenja.

Za neposrednu provedbu tog Zakona zaduženo je Državno odvjetništvo Republike Hrvatske. Oštećenik svoj zahtjev za naknadu štete podnosi Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske koje, ako zahtjev smatra utemeljenim, može s oštećenikom sklopiti izvansudsku nagodbu. Ako, pak, na temelju prikupljenih podataka i utvrđenih činjenica bude donesen

zaključak da nema osnove za sklapanje izvansudske nagodbe ili se u roku od 60 dana ne odluči o zahtjevu oštećenika, on može svoje pravo ostvarivati pred nadležnim sudom. O osnovanosti zahtjeva odlučuje novoosnovano radno tijelo koje čine zamjenici iz Građansko-upravnog i Kaznenog odjela Državnog odvjetništva Republike Hrvatske.

Prema odredbi čl. 8. Zakona materijalne štete, pri čemu je zakonodavac mislio na štete nastale na materijalnim dobrima i stvarima, nastale uslijed uzroka navedenih u ovom Zakonu nadoknađuju se na teritoriju cijele Republike Hrvatske u obliku obnove oštećenih ili uništenih materijalnih dobara sukladno odredbama Zakona o obnovi. Obzirom na ovu odredbu, Državno odvjetništvo nije ovlašteno postupati po ovim zahtjevima pa ih prosljeđuje resornom ministarstvu, koje ih rješava u upravnom postupku.

Tijekom 2004. godine Državno odvjetništvo Republike Hrvatske zaprimilo je ukupno 934 zahtjeva, od čega se 392 zahtjev odnosi na naknadu tzv. materijalne štete i svi su prosljeđeni resornom ministarstvu na rješavanje, dok se 542 zahtjeva odnosilo na naknadu štete koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske odbilo je 225 zahtjeva za naknadu neimovinske štete, jer se radilo najčešće o ratnoj šteti, za koju država ne odgovara ili, pak o šteti za koju se prema prikupljenoj dokumentaciji i dokazima ne moglo zaključiti da je posljedica terorističkog akta i javnih demonstracija. U 14 predmeta zahtjevi su ocijenjeni osnovanim ali su sklopljene samo 4 nagodbe jer su u ostalim slučajevima podnositelji zahtjeva odbili sklopiti nagodbu smatrajući ponuđeni iznos naknade preniskim. Obzirom da niz objektivnih problema usporava ili pak onemogućava državnom odvjetništvu sklapanje nagodbi u ovim predmetima (prije svega nedostatak dokaza i kratkoća roka) za očekivati je povećanje broja parnica s ove osnove.

2.2.2.2.2. Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine

Državno odvjetništvo Republike Hrvatske u postupcima koji se vode po Zakonu o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine („Narodne novine“, broj 92/96, 39/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 65/01, 80/02 i 81/02) ima položaj stranke u postupku (dakle, postupa kao stranka „sui generis“) s osnovnom zadaćom zaštite zakonitosti. U izvještajnom razdoblju bilo je ukupno u radu 31.380 predmeta, od čega je iz ranijih godina bilo 28.771 predmet te 2.609 novih predmeta. tijekom 2004. Kako su doneseni svi podzakonski akti to je dovršeno je 4.648 predmeta, što je osjetno više od priliva novih predmeta. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu omogućio je sklapanje nagodbi kojima je prijašnjim vlasnicima umjesto oduzetog poljoprivrednog zemljišta koje se nalazi u kompleksu velikih komasiranih površina i koje zbog toga nije moguće vratiti u vlasništvo, dano u vlasništvo drugo odgovarajuće poljoprivredno zemljište. Također je u većem broju predmeta prijašnjim vlasnicima određena naknada u obliku naturalne restitucije i za oduzetu šumu, odnosno šumsko zemljište.

2.2.2.2.3. Zakon o područjima posebne državne skrbi

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi državno odvjetništvo je kao stranka „sui generis“ dobilo je ovlasti za podnošenje tužbi radi iseljenja osoba koje bez pravne osnove drže u posjedu objekte koji se nalaze na području posebne državne skrbi, a koji su tim osobama bili dodjeljivani privremeno u posjed i na korištenje temeljem Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom.

U tijeku izvještajnog razdoblja bilo je u radu 596 predmeta, od čega je dovršeno 469 predmeta. Najveći broj predmeta dovršen je dobrovoljnim iseljenjem korisnika posredovanjem Povjerenstva za povratak prognanika i izbjeglica i povratak imovine, kojeg je osnovala Vlada Republike Hrvatske i to stambenim zbrinjavanjem korisnika putem Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka, a sukladno Zakonu o područjima posebne državne skrbi. Napominjemo da je državno odvjetništvo ovim predmetima pridavalo posebnu pozornost te hitnost u postupanju.

2.2.2.2.2.4. Supotpis ugovora i izdavanje tabularne isprave

U slučaju kada na određenoj ispravi kojom je pravna osoba koja više ne postoji raspolagala nekretninom ne postoji ovjera potpisa njezinog predstavnika niti njenih pravnih slijednika, ovjeru potpisa na ispravi koja nedostaje može zamijeniti supotpis Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske, a isto se odnosi i na slučaj ukoliko nedostaje tabularna izjava ili ukoliko je ista manjkava i nije podobna za uknjižbu prava vlasništva u zemljišne knjige. Identična odredba postoji u čl. 364. st. 4. i 5. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, a koja vrijedi za pretvorbu društvenog vlasništva, odnosno upis neuknjiženih prava na nekretninama.

U 2004. godini u Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske zaprimljen je 281 zahtjev za supotpis isprava, odnosno izdavanje tabularnih izjava. Riješeni je su svi ovi predmeti, time da je u 270 predmeta udovoljeno zahtjevu stranaka, te su izdane tabularne isprave i supotpisani ugovori, dok je u 11 slučajeva zahtjev odbijen. Radi se u pravilu o ugovorima o prodaji stanova bivših stambenih zadruga i građevinskih poduzeća, koje stambene zadruge i poduzeća su brisani iz sudskog registra. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske ovime doprinosi sređivanju zemljišno-knjižnog stanja nekretnina, ali istodobno i smanjenju sudskih postupaka radi utvrđenja vlasništva i olakšava građanima ostvarivanje njihovih legitimnih prava.

2.2.2.3. Pravna problematika

2.2.2.3.1. Postupanje po izvješćima Državnog ureda za reviziju i po Zakonu o privatizaciji

Zakon o reviziji pretvorbe i privatizacije («Narodne novine» broj 44/01 i 143/02) donesen je s ciljem da se izvrši revizija pretvorbe i privatizacije bivšeg društvenog i državnog kapitala u pravnim osobama, a radi zaštite Ustavom zaštićenih vrednota, ukupnog pravnog poretka i javnog morala. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske je u 2004. kao i u prethodnim godinama postupalo sukladno dogovorenom načinu suradnje s Državnim uredom za reviziju na način da su analizirana izvješća Državnog ureda i na osnovu toga poduzimane radnje u skladu sa zakonskim ovlastima. Do kraja 2004. godine Državni ured za reviziju je dostavio ukupno 242 izvješća o obavljenim revizijama pretvorbe društvenih poduzeća. Analiza navedenih izvješća koju je provelo Državno odvjetništvo pokazuje da se ponavljaju već uočene nepravilnosti, od kojih su najčešće: neunošenje imovine u vrijednost društvenog kapitala pravne osobe u postupku pretvorbe, pretvaranje neegzistentnih potraživanja u udjele društava stjecanje dionica suprotno odredbama Zakona o izdavanju i prometu vrijednosnim papirima te Zakona o preuzimanju dioničkih društava i dr.

Također je uočeno da trgovačka društva nastala pretvorbom društvenih poduzeća podnose prijedloge za uknjižbu prava vlasništva na svim nekretninama na kojima je njihov pravni prednik – nekadašnje društveno poduzeće imalo pravo korištenja (neovisno od činjenice jesu li te nekretnine stvarno i procijenjene u vrijednosti društvenog kapitala) i to pozivom na prijelazne odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima („Narodne novine“, broj 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00 i 114/01). Zemljišnoknjižni sudovi su često ove prijedloge usvajali te su umjesto dotadašnjeg prava korištenja društvenih poduzeća knjižili pravo vlasništva trgovačkih društava kao njihovih pravnih slijednika.

Navedenim nepravilnostima oštećeni su dioničari određenog trgovačkog i Hrvatski fond za privatizaciju, tako da državno odvjetništvo nije imalo osnove za poduzimanje pravnih radnji u ime Republike Hrvatske, ali je traženo od Hrvatskog fonda za privatizaciju izvješće o poduzetim radnjama radi zaštite njegovog interesa. Nadalje, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske od 2003. godine zajedno sa Hrvatskim fondom za privatizaciju radi zaštite zakonitosti, te radi zaštite imovine Hrvatskog fonda za privatizaciju, a time posredno i imovine Republike Hrvatske, vrši provjere podataka u zemljišnim knjigama i katastru zemljišta o nekretninama koje su turistička trgovačka društva uknjižila kao svoje vlasništvo. O utvrđenim nezakonitim uknjižbama obavještava se Hrvatski fond za privatizaciju radi brisanja nezakonite uknjižbe prava vlasništva ili prava tereta (u slučajevima gdje su trgovačka društva opterećivala te nekretnine hipotekama ili fiducijarnim vlasništvom najčešće u korist banaka). Osim navedenog, nadležna državna odvjetništva su na temelju punomoći u 11 predmeta zastupala Hrvatski fond za privatizaciju u ovim postupcima.

2.2.2.3.2. Stečajni postupci

Zakonom o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona („Narodne novine“, broj 123/03) značajno je proširena nadležnost Državnog odvjetništva. Državno odvjetništvo ovlašteno je ex lege podnositi prijedloge za pokretanje stečajnih postupaka, ne samo za Republiku Hrvatsku kao vjerovnika, nego i za pravne osobe koje inače po zakonu ne zastupa, a to su Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje te proračunski fondovi. Proširenje ovlasti Državnog odvjetništva za zastupanje i ovih pravnih osoba po našem mišljenju dobro je rješenje jer one svoje manjkove namiruju iz državnog proračuna, a kako su ove pravne osobe uz Republiku Hrvatsku redovito vjerovnici u svim stečajnim postupcima, razumljivo je da Republika Hrvatska, koja odgovara za njihove obveze, zajedno sa svojom tražbinom odlučuje i o njihovim tražbinama. Državno odvjetništvo ovlašteno je da sve osobe koje zastupa u stečajnim postupcima predstavlja i na skupštini vjerovnika te tako u cijelosti upravlja njihovim tražbinama prijavljenim u stečajnim postupcima.

Uočeno je da se stečajni postupci pokreću prekasno i to nakon dugotrajne (često i višegodišnje) blokade žiro-računa stečajnog dužnika, što najčešće ima posljedicu da je imovina stečajnog dužnika bitno umanjena ili je uopće nema, a ako i postoji tada je opterećena različitim pravima (najčešće hipotekama banaka) koja se odvojeno namiruju te ta imovina i ne ulazi u stečajnu masu, tako da se u značajnom dijelu predmeta stečaj samo otvori i potom zatvori zbog nedostatka stečajne mase za pokriće stečajnog postupka, a troškove ovakvog postupka snosi predlagatelj pokretanja stečajnog postupka.

U stečajnim postupcima se uz vrlo rijetke iznimke, priznaju tražbine Republike Hrvatske (u najvećem dijelu radi se o tražbinama s osnove poreza) ali zbog činjenice da gotovo u pravilu stečajni dužnici nemaju imovine ili je ona neznatne vrijednosti, tražbine Republike Hrvatske ostaju nenaplaćene ili se naplaćuju u beznačajnim iznosima. Naime,

tražbine Republike Hrvatske spadaju u tzv. opći ispladni red i namiruju se nakon podmirenja troškova stečajnog postupka, tražbina zaposlenika i ranijih zaposlenika, Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje i Hrvatskog zavoda za zapošljavanje te nakon namirenja ovih tražbina ne ostaje gotovo nikakvih sredstava za namirenje tražbine Republike Hrvatske.

Stoga smo mišljenja da bi Ministarstvo financija trebalo ranije predlagati pokretanje stečajnih postupaka, a u slučaju odobravanja odgode poreza, svoju tražbinu osiguravati valjanim sredstvima osiguranja (hipotekom).

Nadalje napominjemo da resorna ministarstva (Ministarstvo financija, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva) uglavnom nemaju organizirane stručne službe koje mogu dati Državnom odvjetništvu potporu u donošenju valjanih gospodarskih odluka u skupštinama stečajnih vjerovnika koje se tiču stečajnog dužnika, a posebno u slučajevima kad treba donijeti odluku o načinu nastavka poslovanja, unovčenju imovine stečajnog dužnika, preuzimanju radnika i sl.. Kako Državno odvjetništvo zbog propisanih rokova i hitnosti stečajnog postupka gospodarske odluke mora donijeti brzo, za što nije stručno osposobljeno, pa kad od resornih ministarstava ne dobije stručnu podlogu za donošenje tih odluka često je prisiljeno obraćati se Vladi Republike Hrvatske, osobito kad je riječ o velikim stečajnim dužnicima s velikim brojem zaposlenika.

Stoga smatramo da bi Vlada Republike Hrvatske trebala poduzeti mjere da se na nivou Republike Hrvatske (u okviru određenog ministarstva ili Vlade Republike Hrvatske) osnuje stručno tijelo za donošenje strateških gospodarskih odluka glede stečajnih dužnika, a radi što djelotvornijeg zastupanja Republike Hrvatske kao stečajnog vjerovnika u skupštini vjerovnika, kao i u određivanju sudbine stečajnog dužnika (mogućnosti reorganizacije stečajnog dužnika i sl.).

2.2.2.3.3. Radni sporovi

U strukturi sudskih predmeta u kojima je državno odvjetništvo zastupalo Republiku Hrvatsku, najbrojniji su radni sporovi. Tijekom 2004. godine u državnim odvjetništvima je evidentirano 28.838 radnih sporova, dok je u 2003. godini bilo u evidenciji 17.531 predmeta, što znači da je primitak tužbi za radne sporove veći za oko 60,79%. Od navedenog broja radnih sporova Republika Hrvatska, ministarstva i druga državna tijela su tuženi u 27.795 predmeta (98,9 %), a tužitelji su u 300 predmeta (1,1 %). Najveći broj tužbi odnosi se na zahtjeve državnih službenika i namještenika, te javnih službenika za isplatu materijalnih prava koja su priznata kolektivnim ugovorom (prekovremeni rad, rad subotom i nedjeljom, regres i dr.), te na isplatu dodatka na plaću za zaposlenike s područja posebne državne skrbi.

U strukturi podnositelja tužbi protiv Ministarstva obrane i dalje su najzastupljeniji pripadnici tzv. «66. pukovnije», zatim pripadnici gardijskih brigada koji traže isplatu plaća po ugovoru o službi. U sporovima koje su pokrenuli pripadnici gardijskih brigada, tužbeni zahtjevi za isplatu manje isplaćenog iznosa plaće po sklopljenim ugovorima su odbijeni, te su Republici Hrvatskoj dosuđeni visoki parnički troškovi, za koje stranke mole odgodu, odnosno oprost duga.

U odnosu na sporove sa zahtjevom za isplatu materijalnih prava priznatih kolektivnim ugovorom, koje su pokrenuli državni službenici i namještenici zaposleni u tijelima državne uprave, tijelima sudbene vlasti i javnim službama koja se financiraju iz proračuna, već smo

ranije, pred više godina upozorili resorna ministarstva da su ovakvi sudski postupci nepotrebni, jer su sudovi zauzeli jedinstveni stav i usvajali tužbene zahtjeve. S obzirom na jasan stav sudske prakse, smatramo da ova vrsta sporova predstavlja nepotrebno opterećenje za sudove, državna odvjetništva i resorna ministarstva. Potrebno je osigurati u proračunu potrebna sredstva i opravdane zahtjeve rješavati u mirnom, izvansudskom postupku. Vođenjem, ovakvih nepotrebnih sudskih postupaka i izravni troškovi na teret državnog proračuna se višestruko uvećavaju zbog zatezne kamate, troškova odvjetnika, vještačenja i dr. U nespornim predmetima državna odvjetništva sklapaju sudske i izvansudske nagodbe u smislu odredbe čl. 186.a. ZPP-a, međutim, nadležna državna tijela zbog nedostatnih sredstava ne vrše dobrovoljnu isplatu u paricijskom roku, pa se temeljem sklopljenih nagodbi pokreću nepotrebni ovršni postupci.

2.2.2.3.4. Mirno rješavanje sporova

U 2004. godini u zastupanju državnih tijela kao tužitelja, nagodbom je dovršeno 37 parničnih predmeta ili 0,8 % ukupno dovršenih parničnih predmeta (4.756 predmeta). U zastupanju državnih tijela kao tuženika, nagodbom je pravomoćno dovršeno 303 parnična predmeta ili 0,9 % ukupno dovršenih parničnih predmeta (32.174 predmeta).

Člankom 186.a. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku ("Narodne novine", broj 117/03), određeno je da se je osoba koja namjerava podignuti tužbu protiv Republike Hrvatske dužna obratiti državnom odvjetništvu radi mirnog rješavanja spora. Ako zahtjev ne bude prihvaćen u roku 3 mjeseca od njegovog podnošenja, podnositelj zahtjeva tek tada može podnijeti tužbu nadležnom sudu. Intencija ove izmjene Zakona o parničnom postupku je omogućavanje eventualnog sklapanja nagodbi i mirnog rješavanja sporova u svim onim slučajevima gdje je potencijalno Republika Hrvatska tužena strana, a u svrhu izbjegavanja većih troškova na teret državnog proračuna, opterećivanja sudova, te s druge strane omogućavanje strankama koje imaju opravdane zahtjeve protiv Republike Hrvatske da brzo i efikasno ostvaruju svoja potraživanja.

Dosadašnja iskustva državnog odvjetništva pokazuju da je za poticanje mirnog rješavanja sporova, što je i sastavni dio reforme pravosuđa, nužno ispuniti dvije temeljne pretpostavke:

- osigurati punu suradnju između državnog odvjetništva i tijela državne uprave i
- osigurati potrebna financijska sredstva.

Temeljem navedene odredbe sklopljena je 651 izvansudska nagodba i to povodom zahtjeva za isplatu različitih naknada temeljem kolektivnih ugovora. Nažalost, predviđena sredstva u proračunu su daleko, daleko manja od potreba, zbog čega se ni u ovoj godini ne može očekivati značajno povećanje broja sklopljenih nagodbi. Stoga, smatramo da bi u proračunu Republike Hrvatske za svaku godinu trebala biti osigurati sredstva za isplatu kako po sklopljenim nagodbama, tako i po pravomoćnim i ovršim sudskim odlukama u visini prosječnog iznosa koji se za ovu svrhu isplaćivan iz državnog proračuna proteklih godina.

2.2.2.3.5. Uknjižba stvarnih prava na Republiku Hrvatsku i općih dobara

U smislu čl. 224. st. 3. Zakona o zemljišnim knjigama nadležna državna odvjetništva dužna su do 1. siječnja 2007. izvršiti u zemljišne knjige uknjižbu prava vlasništva kao i svih drugih stvarnih prava kojih je nositelj Republika Hrvatska. Također je u istom roku potrebno izvršiti uknjižbu općih dobara o kojima skrbi Republika Hrvatska, a što se odnosi na javne ceste i pomorsko dobro. Radi se o prioritetnim i zasigurno jednom od najzahtjevnijih poslova iz nadležnosti građansko-upravnih odjela državnih odvjetništava.

Tijekom 2004. godine nastavljen je ovaj posao u kojem je osnovna teškoća prikupljanje pravno relevantnih isprava i podataka od strane državnih i drugih tijela koja koriste i imaju u posjedu navedene nekretnine ili vode evidenciju o njima.

Cijenimo da je prvenstveno potrebno izvršiti uknjižbu poljoprivrednog zemljišta, jer bez sređenih vlasničkih odnosa nije moguće raspolaganje poljoprivrednim zemljištem kroz prodaju, koncesiju i zakup. Također je nužno provesti uknjižbu pomorskog dobra kao općeg dobra zbog velikih devastacija te daljnjeg raspolaganja pomorskim dobrom putem koncesija.

Radi što učinkovitije provedbe upisa stvarnih prava na Republiku Hrvatsku u zemljišne knjige kao i evidencije i upisa općih dobara o kojima skrbi Republika Hrvatska, tijekom 2004. godine intenzivirana je suradnja sa Središnjim državnim uredom za upravljanje državnom imovinom, Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, Hrvatskim šumama d.o.o., Hrvatskim cestama d.o.o. i Hrvatskim autocestama d.o.o., Hrvatskim vodama d.o.o. kao i svim državnim tijelima koja imaju u posjedu nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske, s ciljem da se do 1. siječnja 2007. godine uskladi faktično i zemljišnoknjižno stanje.

2.2.2.3.6. Eksploatacija mineralnih sirovina i razrješavanje imovinsko-pravnih odnosa u vezi s tim

Prema odredbi čl. 1. Zakona o rudarstvu rudno blago je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i u njenom je vlasništvu, pa je stoga državno odvjetništvo dužno poduzimati sve potrebne pravne radnje radi zaštite imovine u vlasništvu Republike Hrvatske. Da bi se ujednačilo postupanje državnih odvjetništava u lipnju 2004. Glavni državni odvjetnik izdao je naputak za rad i postupanje u svezi eksploatacije mineralnih sirovina svim nižim državnim odvjetništvima, koja su bila dužna poduzimati različite vrste pravnih radnji u odnosu na više od 500 eksploatacijskih polja.

Pored poduzimanja pravnih radnji radi utvrđivanja vlasništva i naknade štete Državno odvjetništvo Republike Hrvatske davalo je pravna mišljenja Povjerenstvu Vlade Republike Hrvatske u postupcima osnivanja prava služnosti radi eksploatacije mineralnih sirovina, a sve u skladu s odlukama Vlade RH od 20. lipnja 2002., kojima su propisani kriteriji za raspolaganje poljoprivrednim i šumskim zemljištem radi eksploatacije mineralnih sirovina. Navedene odluke bile su temelj za mirno rješavanje svih spornih odnosa s pravnim i fizičkim osobama koje se bave eksploatacijom mineralnih sirovina, prvenstveno u rješavanju imovinsko-pravnih odnosa na zemljištu gdje je vršena eksploatacija, te u odnosu na naplatu potraživanja koja je država imala prema tim osobama po osnovu nezakonite eksploatacije.

S osobama s kojima sporni odnosi nisu riješeni u mirnom postupku, nadležna općinska i županijska državna odvjetništva podnosila su tužbe radi naknade štete, odnosno stjecanja bez osnove i to u smislu čl. 210. Zakona o obveznim odnosima. U takvim slučajevima radi

utvrđivanja svih odlučnih činjenica koje se odnose na količinu i vrijednost sirovine, ostvarivana je dobra suradnja sa svim državnim tijelima, a posebice sa Središnjim državnim uredom za upravljanje državnom imovinom, Državnim inspektoratom, te Ministarstvom za zaštitu okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva i Ministarstvom gospodarstva, rada i poduzetništva.

2.2.2.3.7. Pomorsko dobro

Pomorsko dobro uređeno je Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama („Narodne novine“, broj 158/03) te cijelim nizom podzakonskih akata, a plovidbeno pravo je uređeno novim Pomorskim zakonikom („Narodne novine“, broj 181/04). U praksi postoje mnoge dvojbe i problemi u provođenju propisa koje nije razriješio niti aktualni Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, što umanjuje stupanj pravne sigurnosti te stvara brojne konfliktne situacije i blokade u provedbi zakona, što s jedne strane ugrožava institut pomorskog dobra i smanjuje pravnu zaštitu, a s druge i gospodarske interese subjekata koji tamo imaju imovinu.

Pomorsko dobro na prostorima Hrvatske u stoljetnoj pravnoj tradiciji je opće dobro i temeljeno na načelima zabrane stjecanja prava vlasništva i jedinstva zemljišta i zgrade. Pomorsko dobro je sada uređeno Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama („Narodne novine“, broj 158/03) te cijelim nizom podzakonskih akata, a plovidbeno pravo je uređeno novim Pomorskim zakonikom („Narodne novine“, broj 181/04). U praksi su se pojavile mnoge dvojbe i problemi u provođenju propisa iz ove oblasti. Izazvao ih je Pomorski zakonik iz 1994.g. zbog podnormiranosti i kontroverzi jer nije uređio bitna pitanja, a također i aktualni Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama nije riješio neka sporna pitanja, što umanjuje stupanj pravne sigurnosti te stvara brojne konfliktne situacije i blokade u provedbi zakona, što s jedne strane ugrožava institut pomorskog dobra i smanjuje pravnu zaštitu, a s druge i gospodarske interese subjekata koji tamo imaju imovinu.

Ovu pravnu oblast karakteriziraju dvije bitne značajke: konstantni nedostatak evidencije pomorskog dobra u katastru i zemljišnim knjigama (ili u nekoj drugoj evidenciji), te ogromna podnormiranost u najbitnijim pitanjima. Posljedica toga su tisuće nezakonitih upisa prava vlasništva na nespornom pomorskom dobru, a najveći val tih upisa dogodio se upravo tijekom pretvorbe. Tako na nespornom pomorskom dobru pa čak i u lukama egzistiraju nezakoniti upisi prava vlasništva koji se sporo uklanjaju u parnicama, a u vanparničnim postupcima gotovo nikako. Podnormiranost se uočava i u drugim propisima koji su se reflektirali na pomorsko dobro pa je tako Hrvatski fond za privatizaciju, u nedostatku pravnih normi, u vrijednosti kapitala prilikom pretvorbe društvenih poduzeća unosi ulaganja u objekte na pomorskom dobru. Nakon provedene pretvorbe, iz razloga što u zemljišnim knjigama uz niz nekretnina nije bilo oznake pomorskog dobra, mnoga trgovačka društva uknjižila su se kao vlasnici nekretnina jednostavnim pozivanjem na pravno sljedništvo iza upisanog društvenog poduzeća. To isto su učinili gradovi i općine na morskoj obali. U praksi je, naime, često sporno dokle seže to dobro u dubinu, a radi se o pojasu od minimalno 6,00 m. Tako je Upravni sud RH, pa i neki prekršajni i parnični sudovi, inzistirao na formalnom upisu utvrđivanja granice, a nije se upuštao u ocjenu da je neka nekretnina po svojoj kulturi i položaju nesporno pomorsko dobro.

Analizom sudske prakse uočili smo razna postupanja sudova pa čak i situacije da sudovi dopuštaju upise prava vlasništva tamo gdje je po kulturi i položaju čestice evidentno

da je ona nesporno pomorsko dobro (mul, lukobran, plaža, luka, gat, morska obala, brodogradilište, itd.). Na razini DORH-a otvoren je i obrađen 181 predmet u tekućoj godini koji se odnose na pomorsko dobro, od čega 97 predmeta otpada na pravna mišljenja o razrješavanju imovinskopravnih odnosa u lukama i vanlučkom području, o granicama pomorskog dobra, o koncesijama, itd., time da je u obradi bio i niz predmeta iz 2003. godine, po svim osnovama. Općinska državna odvjetništva na obali, građansko-upravni odjeli, imali su u obradi, tijekom 2004. godine, ukupno i po svim osnovama 495 predmeta koji se odnose na pomorsko dobro. Od toga su 94 nova parnična predmeta, od čega se veliki dio odnosi na parnice radi utvrđenja pomorskog dobra, naknade štete, naknade koristi, isplate koncesijske naknade i sl.. Proizlazi, dakle, da su uključujući i DORH, državna odvjetništva protekle godine obrađivala 677 novih predmeta iz oblasti pomorskog dobra.

Tijekom 2004.g. podnijeto ukupno 112 novih prijedloga radi upisa oznake pomorskog dobra, po raznim osnovama, kojima je obuhvaćeno ukupno 721.906 m² pomorskog dobra, dok su općinski sudovi u zemljišnim knjigama proveli upis pomorskog dobra na površini obale od 384.026 m², dio prijedloga je odbijen, a o dijelu još nije odlučeno.

Posebnu poteškoću predstavljali su prijedlozi za upis po čl. 118. st. 2. cit. Zakona, koje odvjetništva podnose radi brisanja nezakonitih upisa u situaciji kad upisani vlasnik ne može dokazati valjan način stjecanja. Kako se vlasnici u pravilu žale, a zemljišnoknjižni postupak je formalan i u njemu se ne raspravlja o spornim pitanjima, sudovi nas često odbijaju pa smo prisiljeni pokrenuti parnice koje dugo traju. Razlog tome je da uzastopno, kroz nekoliko zakona, zakonodavac nije odredio pravni sadržaj izraza „valjan način stjecanja“ i u kojim se situacijama i do koje vremenske granice moglo steći vlasništvo na pomorskom dobru. To bitno usporava pravnu zaštitu, jer se kolebaju i odvjetništva i sudovi u zauzimanju stava po ovom bitnom pitanju. Ova situacija neće se razriješiti bez dobre intervencije zakonodavca i ugrađivanja jasnih zakonskih odredbi. Umjesto da se kroz parnice gubi vrijeme i uzrokuju troškovi za državu, a gubi se vrijeme i u iščekivanju odluka sudova u vanparničnom postupku, potrebno je kroz preciznije i sadržajnije norme sustavno omogućiti upise pomorskog dobra i efikasno otklanjanje brojnih nezakonitih upisa prava vlasništva.

Smatramo da je radi zaštite pomorskog dobra, sprečavanja njegove daljnje devastacije, potrebno hitno osigurati sredstva za sustavno određivanje granice i provođenje evidencije, osnovati efikasnu i brojnu pomorsku inspekciju. Također, smatramo nužnim u što je moguće kraćem roku izmijeniti Zakon o pomorskom dobru kako bi se jasnim odredbama razriješila i uredila sporna pitanja i time značajno povećao stupanj pravne zaštite pomorskog dobra.

2.2.2.3.8. Naplata potraživanja od stranih državljana po sudskim odlukama i rješenjima Ministarstva financija, Carinske uprave i Vijeća za carinske prekršaje

U radu Državnog odvjetništva Republike Hrvatske pojavila se nova grupa predmeta proizašlih iz carinskih prekršajnih postupaka koji su vođeni protiv stranih državljana. Strani državljanin je prekršajno kažnjen novčanom kaznom koja nije naplaćena pa se od Državnog odvjetništva zahtijeva se naplata novčane kazne. Kažnjene osobe su državljani različitih evropskih zemalja koje nemaju niti prebivalište niti boravište u našoj zemlji, a ukupan dug po tim rješenjima iznosi 14.373.914,00 kn. Od toga manji dio od 114.142,57 kn odnosi se na iznose dosuđene odlukom suda, odnosno na troškove postupka pred sudovima.

Radi razrješavanja nastalih problema, održan je sastanak u prostorijama Državnog odvjetništva Republike Hrvatske na kojem je utvrđeno da okrivljenici u carinskom, prekršajnom i hitnom postupku, gdje im se oduzima putovnica, odmah priznaju počinjeni prekršaj, rješenje je postaje odmah pravomoćno i tada im se odmah mora vratiti putovnica. Kako redovito kod sebe nemaju (ili to nije moguće ustanoviti) novaca, to odlaze iz RH bez da im je naplaćena kazna. U određenim predmetima oduzima im se roba ili prijevozno sredstvo kojim je počinjen prekršaj, pa se time šteta zbog nenaplaćene kazne umanjuje ali to ne mijenja činjenicu da novčane kazne ostaju nenaplaćene. Iz dopisa Ministarstva europskih integracija vidljivo je da se sa sličnim problemima susreće i cijela Europska unija i da je Vijeće EU tek u travnju 2004. godine donijelo Okvirnu odluku o primjeni načela međusobnog priznavanja na novčane kazne i da se taj propis primjenjuje isključivo između država članica Europske unije.

Kako je naplata ovih kazni vrlo upitna jer je potrebno voditi duge i skupe postupke u inozemstvu a također je neizvjesna sama naplata, smatramo neophodnim da se na izmjeni Zakon o prekršajima kako bi se omogućilo zadržavanje strane osobe u Hrvatskoj do naplate kazne.

1.2. RAD NA ZAŠTITI ZAKONITOSTI U GRAĐANSKIM I UPRAVNIM PREDMETIMA

U 2004. godini u svim državnim odvjetništvima, na sve tri razine primljeno je ukupno 2298 građanskih predmeta iz nadležnosti bivšeg državnog odvjetništva, što je 1401 predmeta ili 37,9% manje nego u 2003. godini. Od toga broja Državno odvjetništvo Republike Hrvatske primilo je 1946 predmeta ili 84,7% ukupnog broja. Ostala državna odvjetništva imala su u radu 352 predmeta.

U Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, 792 ili 40,7% zaprimljenih predmeta odnosilo se na predmete u kojima su stranke predlagale podizanje zahtjeva za zaštitu zakonitosti protiv pravomoćnih odluka općinskih i trgovačkih sudova donesenih u parničnom, izvanparničnom: stečajnom, ostavinskom i zemljišno-knjižnom, ovršnom i postupku radi upisa u registar trgovačkih sudova. U 258 slučajeva, što predstavlja ili u 32,7% riješenih predmeta podignut je zahtjev za zaštitu zakonitosti. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (NN-117/2003) ovaj institut je ukinut u parničnom i izvanparničnim postupcima. Prijelaznim i završnim odredbama Zakona zadržan je samo u postupcima u kojima je glavna rasprava pred prvostupanjskim sudom zaključena prije stupanja na snagu ovih izmjena.

U 2004. godini u svim državnim odvjetništvima zaprimljen je u rad 431 upravni predmet iz nadležnosti bivših državnih odvjetništava. Od toga je 61 predmet bio u radu u Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske. U ovim predmetima su većinom stranke predložile podizanje zahtjeva za zaštitu zakonitosti protiv odluka Upravnog suda Republike Hrvatske. U 15 predmeta ocijenjeno je da postoje uvjeti za podizanje zahtjeva za zaštitu zakonitosti. Upravni predmeti brojnije su zastupljeni kod Općinskih i Županijskih državnih odvjetništava – ukupno 370 predmeta, od ovog broja 182 ili 49,2% predmeta se odnosi na predmete u kojima su državna odvjetništva po odredbama Zakona o prekršajima podnijela zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.