

mr.sc. Antun Šagovac

**TUŽBA PROTIV REPUBLIKE HRVATSKE
S OSVRTOM NA SLUČAJ SUPARNIČARSTVA**

Uvod

Pravo na tužbu proizlazi iz temeljnog prava na sudsku zaštitu u slučaju povrede subjektivnih građanskih prava.

Pravo na zahtijevanje i dobivanje zaštite prava pripada među osnovne ustavne slobode i temeljna ljudska prava i zbog toga država mora svima jamčiti pravo na jednak pristup sudovima, na pravičan postupak i pravičnu odluku.

Povodom podnesene tužbe nastaje pravna obveza države da putem sudbene vlasti odluči o postavljenom tužbenom zahtjevu.

Novela ZPP-a 2003.

Novelom Zakona o parničnom postupku (NN 117/03) određene su procesne pretpostavke za podnošenje tužbe protiv Republike Hrvatske. Propisana je obveza osobe koja namjerava podnijeti tužbu protiv Republike Hrvatske, da se prije podnošenja tužbe obrati nadležnom državnom odvjetništvu sa zahtjevom za mirno rješenje spora. Prethodno podnošenje zahtjeva je procesna pretpostavka koja mora biti ispunjena da bi tužba bila procesno dopustiva. Tužba se može podnijeti tek ako zahtjev ne bude prihvaćen ili ako o njemu ne bude odlučeno u roku od tri mjeseca od podnošenja zahtjeva. U protivnom ako bi tužba bila podnesena bez podnesenog zahtjeva ili prije donošenja odluke o zahtjevu ili prije isteka navedenog roka, sud će tužbu odbaciti.

Čl. 186.a ZPP-a propisao je obvezni postupak za mirno rješenje spora za sve subjekte buduće tužitelje i za sve vrste sporova u kojima se može voditi parnični postupak.

Iznimka od obvezne primjene čl.186.a ZPP-a je bila samo u slučajevima kada je postupak mirnog rješenja spora propisan nekim posebnim zakonom.

Ovo nije mirenje u smislu alternativnog načina rješavanja sporova, nego zakonska obveza potencijalnog tužitelja da se prije podnošenja tužbe obrati nadležnom državnom odvjetništvu kao zastupniku RH (protivnoj stranci) koja time dobiva mogućnost da razmisli i odluči da li će sklopiti nagodbu.

U navedenoj Noveli, osim prekida zastarijevanja prava iz podnesenog zahtjeva, nisu bile propisane druge uobičajene građansko-pravne posljedice podnošenja tužbe.

Opravdanje Novele

Državno odvjetništvo i pobornici ove Novele opravdavali su potrebu njenog donošenja osobito ovim razlozima:

- smanjenje broja sudskih postupaka,
- smanjenje troškova koje bi RH eventualno imala u sudskim postupcima, ako ne uspjela u postupku, a koji bi teretili državni proračun,
- brže rješavanje spornih pravnih situacija u vezi s pravima pravnih subjekata prema RH.¹

¹ Kaladić, I., odredba čl. 186.a ZPP-a, Hrvatska pravna revija, 10/2004, str. 102.

Osporavanje Novele

Posebno izdvajamo slijedeće prigovore na navedenu Novelu:

- da je u pitanju protuustavno zakonsko pogodovanje RH, jer krši pravo na jednakost svih pred zakonom (čl. 14 st. 2 Ustava RH) i pred sudovima (čl. 26. Ustava RH);
- negira pravo na pravičan postupak iz čl. 6. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda;²
- zbog neravnopravnosti stranaka, krši se pravo pristupa sudu (č. 29. st. 1. Ustava RH i čl. 6. EK);
- u pitanju je nepravična odredba koja narušava predprocesnu i procesnu ravnotežu stranaka i može u određenim konkretnim pravnim životnim situacijama pravnim subjektima uzrokovati povredu njihovih subjektivnih prava zbog ograničenja u pravovremenom podnošenju tužbe, jer do isteka roka od tri mjeseca može nastati nepopravljiva šteta;
- osobama koje namjeravaju tužiti RH ograničava se pravo na zakonske zatezne kamate, koje teku od podnošenja tužbe sudu;
- problematičnost Novele u predmetima u kojima su zakonskim propisima određeni prekluzivni rokovi za podnošenje tužbe, radi zaštite nekog subjektivnog prava, kao npr. rok za podnošenje tužbe radi smetanja posjeda, rok za podnošenje tužbe u radnim sporovima, rok za poništenje ugovora što ga je sklopila ograničeno poslovno sposobna osoba bez prethodnog odobrenja, rok za poništenje pobojnog ugovora i sl.;
- pitanje primjenjivosti Novele i na podnošenje prijedloga protiv RH u izvanparničnom postupku u kojem se na odgovarajući način primjenjuju odredbe ZPP-a;
- nepostojanje obveze Republike Hrvatske da podnosi zahtjev za mirno rješenje spora u slučaju kada ona namjerava tužiti neku osobu.

Državno odvjetništvo bilo je mišljenja da je Novela donesena na brzinu i da je nepotpuna, s obzirom da nije propisano kako mora biti sastavljen i što mora sadržavati zahtjev za mirno rješenje spora, pa su većina zahtjeva bili samo dopisi bez navođenja razloga i dokaza, koji bi potvrđivali da li postoji ili ne postoji određena obveza RH. Zbog svega toga nije bilo moguće provjeriti istinitost iznesenih navoda u dopisima, pa se državno odvjetništvo na njih niti nije moglo očitovati.³

Ne može se prigovarati namjeri zakonodavca da se Republici Hrvatskoj kao potencijalnoj tuženoj strani prije podnošenja tužbe omogući mirno rješenje spora, ali ova dobra namjera nije smjela biti normirana davanjem RH privilegiranog položaja prema subjektima kojima pripada pravo na ostvarivanje pravne zaštite protiv RH u privatnopravnim odnosima.

Novela ZPP-a iz 2008. (NN 84/08)

Dio navedenih nedostataka Novele ZPP-a iz 2003. godine popravljen su Novelom ZPP-a iz 2008. (NN 84/08).

Ovom Novelom dopunjen je članak 186.a ZPP-a.

Dopunom je izjednačen položaj RH, koja namjerava tužiti određenu osobu, sa položajem osobe koja namjerava tužiti RH. Nadležno državno odvjetništvo dužno je prije podnošenja tužbe, obratiti se osobi s prebivalištem i sjedištem u Republici Hrvatskoj protiv koje namjerava pokrenuti postupak sa zahtjevom za mirno rješenje spora, jer će u protivnom sud takvu tužbu odbaciti.

² Triva, S., Dika, M., Građansko parnično procesno pravo, Zagreb, 2004., str. 237.

³ Hrvoj-Sipek, Z., Pravo u gospodarstvu, 4/2012, str. 1072. i 1073.

Osoba koja namjerava podići tužbu protiv RH dužna se sa zahtjevom za mirno rješenje spora obratiti državnom odvjetništvu koje je stvarno i mjesno nadležno za zastupanje na sudu pred kojim namjerava podnijeti tužbu protiv RH.

Podnositelj zahtjeva može podnijeti tužbu protiv Republike Hrvatske nadležnom sudu, ako zahtjev od strane nadležnog državnog odvjetništva ne bude prihvaćen ili o njemu ne bude odlučeno u roku tri mjeseca od njegovog podnošenja.

Novelom je i određeno da zahtjev za mirno rješenje spora mora sadržavati sve ono što mora sadržavati tužba.

Podnošenjem zahtjeva zastarijevanje zastaje. Nagodba postignuta između podnositelja zahtjeva i državnog odvjetništva ima svojstvo ovršnosti.

Odredbe iz čl. 186.a ZPP-a, koje se odnose na obveze podnositelja zahtjeva, na odgovarajući način se primjenjuju u slučajevima u kojima RH namjerava tužiti neku osobu s prebivalištem ili sjedištem u Republici Hrvatskoj.

Novelom čl. 186.a ZPP-a određeno je da se navedeni članak ne primjenjuje u slučajevima u kojima je:

- posebnim propisima određen rok za podnošenje tužbe, primjerice kod tužbe radi smetanja posjeda,
- kada je posebnim zakonom propisan postupak podnošenja zahtjeva za mirno rješenje spora nadležnom državnom odvjetništvu ili nekom drugom tijelu. Takav rok je propisan npr. Zakonom o odgovornosti za štetu nastale uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija (NN 117/03).

Državno odvjetništvo je i dalo naputke za postupanje povodom zahtjeva za mirno rješenje spora.

Ovom Novelom je samo ublažena navedena neravnopravnost u odnosu na privilegirani položaj Republike Hrvatske, pa osnovni prigovori protiv navedene odredbe ovom Novelom nisu otklonjeni.

Privilegirani položaj Republike Hrvatske

Nakon Novele, citiranoj zakonskoj odredbi mogu se uputiti svi već navedeni prigovori u odnosu na privilegirani položaj Republike Hrvatske, poglavito kršenje prava jednakosti pred zakonom i pred sudovima, a osobito kršenje prava pristupa sudu.

Ne može se isključiti da i povećan broj nagodbi sklopljen nakon Novele nije posljedica popuštanja pod pritiskom privilegiranog položaja RH.

Obvezno postupanje po navedenoj zakonskoj odredbi predstavlja proboj privatnopravnog odnosa RH kao osobe privatnog prava (*iure gestionis*) u javnopravni, iskorištavanjem činjenice da je RH istovremeno i osoba javnog prava (*iure imperii*), izmijenivši zakon kao osoba javnog prava omogućujući RH kao osobi privatnog prava da se protiv nje ne može podnijeti tužba bez prethodno podnesenog zahtjeva za mirno rješenje spora u cilju povoljnijeg statusa u isključivo privatnopravnom odnosu prema drugim subjektima privatnog prava.

Obvezno postupanje po navedenoj odredbi narušava i predprocesnu ravnotežu i ravnopravnost stranaka, jer imajući u vidu da se RH na zahtjev ne mora ni očitovati, pa informaciju iz sadržaja prijedloga tužbe koja se dostavlja može, koristeći i položaj koji proizlazi iz ovlasti osobe javnog prava, prikupiti potreban procesan materijal za uspješno vođenje buduće parnice, a u kojim aktivnostima potencijalni tužitelj ne mora imati nikakvih informacija, niti saznanja, te je u

pasivnom položaju u odnosu na moguću aktivizam RH. Smatramo da na osnovi ustavnih i konvencijskih odredbi nije prihvatljivo da pravna osoba mora svome procesnom protivniku unaprijed dati sve informacije, a da istovremeno od svog protivnika nema pravo na nikakve protuinformacije, a poglavito na zahtijevanje uvida u dokazni materijal na koje se RH poziva ili namjerava pozvati u postupku povodom dostavljenog prijedloga tužbe.

Povodom tužbe Republike Hrvatske tuženik nije u mogućnosti podnijeti protutužbu, a da prethodno ne postupi po odredbama iz čl. 186.a ZPP-a, pa može nastupiti prekluzija u odnosu na mogućnost podnošenja protutužbe.

Tužitelji u pojedinim parnicama protiv Republike Hrvatske imaju problema i s objektivnom preinakom tužbe, jer državno odvjetništvo smatra da nema mogućnosti za preinaku tužbe koja je dostavljena nadležnom državnom odvjetništvu prije pokretanja parnice.

Stoga smatramo da je Novelom iz 2008. godine ojačan privilegirani položaj Republike Hrvatske, koja sada ima mogućnost potpunog uvida u pravni položaj podnositelja zahtjeva sa prijedlogom tužbe prije njenog podnošenja, koju mora svom protivniku dati na svestranu činjeničnu i pravnu ocjenu čime je nesumnjivo potencijalni tužitelj u neravnopravnom položaju, s obzirom da iz njegovih obveza ne proizlaze identična prava prema procesnom protivniku. Sve to omogućuje RH, kao protivnoj stranci sa suprotnim interesima, da koristeći sve pogodnosti ove zakonske odredbe, iz svojstva osobe javnog prava u odnosu na dostupnost informacija, koje mogu poslužiti kao dokaz u parničnom postupku povodom dostavljene tužbe, stekne ne samo početnu prednost, nego da, s obzirom na nejednak položaj, potencijalni tužitelj neće moći ili će mu biti otežano prikupiti protudokaze, jer neće imati faktično jednak pristup informacijama o dokaznim sredstvima.

Ukratko, neravnopravnost subjekata koji namjeravaju podnijeti tužbu protiv Republike Hrvatske zbog navedene zakonske odredbe daje Republici Hrvatskoj u budućoj parnici prednost, šahovskim rječnikom rečeno, topa prednosti u šahovskoj igri.

Nepodcjenjujući broj sporova koji je riješen nagodbama, uvjereni smo na osnovi iskustva, da je sigurno veći broj sporova u kojima je država trebala priznati osnovanost zahtjeva i sklopiti nagodbu, ali se, ipak, upustila u parnicu ne prihvaćajući zahtjev za mirno rješenje spora, pa čak i u situacijama bez ikakvog realnog izgleda za uspjeh.⁴

Ova odredba se ne uklapa u pravni poredak koji prihvaća pravne stečevine Europske unije i po svom sadržaju je bitno bliža socijalističkom kolektivističkom pristupu s naglašenom javnopravnom ulogom države i u čisto privatno pravnim odnosima. Ovdje smo samo naznačili, ali ne i, naravno, pobrojali sve prigovore koji bi se ovoj odredbi mogli uputiti.

Primjena čl. 186.a ZPP-a u slučaju suparničarstva

Pitanje je da li RH može biti tužena bez prethodno podnesenog zahtjeva za mirno rješenje spora, ako je u stranačkoj ulozi suparničara, tj. kada se pojavljuje kao tužena s jedim ili više procesnih subjekata.

⁴ Tako se npr. RH upisala kao vlasnik zemljišta koje je u zemljišnim knjigama bilo upisano na zemljišnu zajednicu, koja je pravomoćno razvrgnuta prije donošenja Zakona o proglašenju imovine zemljišnih i njima sličnih zajednica krajiških imovnih općina općenarodnom imovinom (NN br. 36/47) i zemljište nikada nije bilo općenarodna imovina, odnosno društveno vlasništvo, pa iako je očito da RH nema nikakvih stvarnopravnih ovlaštenja na nekretninama, nadležno državno odvjetništvo ne pristaje na sklapanje nagodbe, zbog čega su svi vlasnici prisiljeni voditi dugotrajne parnične postupke, iako su već pojedini parnični postupci pravomoćno dovršeni usvajanjem tužbenog zahtjeva.

Naime, suparničarstvo s drugim tuženim osobama nije navedeno kao iznimka od primjene čl. 186.a ZPP-a.

Odgovor na pitanje dopustivosti tužbe protiv Republike Hrvatske kao suparničara, slijedi iz pravilne primjene materijalnog prava i ZPP-a.

Primjena procesnog prava u nizu slučajeva je uvjetovana primjenom materijalnog prava.

Sud dolazi u situaciju i da primjenom procesnih pretpostavki primjenjuje i norme materijalnog prava. U biti kvalitetna materijalno-pravna rješenja su preduvjet za učinkovitu i kvalitetnu primjenu procesnog prava.

Suparničarstvo se zasniva podnošenjem tužbe po volji tužitelja, ali postoje i slučajevi kada se sudska zaštita ne može ostvariti bez suparničarstva (nužno suparničarstvo).

Opće uvjete za zasnivanje suparničarstva određuje Zakon o parničnom postupku.

Više osoba mogu jednom tužbom tužiti odnosno biti tužene:

1. ako su u pogledu predmeta spora u pravnoj zajednici ili ako njihova prava odnosno obveze proizlaze iz istog činjeničnog i pravnog osnova,
2. ako su predmet spora zahtjevi odnosno obveze iste vrste koji se osnivaju na bitno istovrsnom činjeničnom i pravnom osnovu i ako postoji stvarna i mjesna nadležnost istoga suda za svaki zahtjev i za svakog tuženog (čl. 126. st. 1. toč. 1. i 2. ZPP-a),
3. ako je to drugim zakonom određeno.

Posebne uvjete određuje ili Zakon o parničnom postupku ili drugi zakoni. ZPP to propisuje kod supsidijarnog suparničarstva (čl. 197.), suparničarstvo uslijed glavnog miješanja (čl. 198.) i suparničarstva glavnog dužnika jamca (čl. 199.).

Za obične suparničare je karakteristično da se protiv svakog od njih može donijeti sadržajno različita presuda.⁵ Običan suparničar u parnici je samostalna stranka i njegove radnje ili popuštanja niti koriste, niti štete drugim suparničarima (čl. 200. ZPP-a).

Za jedinstvene suparničare karakteristično je da se ili po zakonu ili zbog prirode spornog odnosa spor u kojemu sudjeluje, može riješiti samo na jednak način prema svim suparničarima (čl. 201. ZPP-a).

Nužno suparničarstvo postoji kad je uvjet za dopuštenost tužbe sudjelovanje svih sudionika pravnog odnosa u parnici.

Suparničarstvo, kao procesna zajednica, povezano je sa određenim pravnim zajednicama materijalnog prava, kao npr. suvlasnici, suposjednici, sunasljednici, bračni drugovi i sl. Određene pravne zajednice iz materijalnog prava stvaraju zajednicu jedinstvenih suparničara. Ovi suparničari smatraju se kao jedna parnična stranka, pa ako neki od njih propuste neku parničnu radnju, učinak parničnih radnji koje su izvršili drugi suparničari proteže se i na one koji su te radnje propustili. Takvu procesnu zajednicu čine subjekti koji su u takvom materijalno-pravnom odnosu da se spor u kojem učestvuju može riješiti samo na jednak način prema svima. Dakle, materijalno pravo konkretno i precizno utječe na zasnivanje i oblik suparničarstva.

Povreda pravila o suparničarstvu može u određenim slučajevima činiti donesenu pravomoćnu presudu bez pravnog učinka. To će biti u slučaju ako su suparničari u položaju nužnih suparničara, pa svi nužni suparničari moraju činiti jednu stranku u sporu, bilo da je bilo u pitanju

⁵ Triva, S., Dika, M., op.cit., str. 443.

aktivno ili pasivno suparničarstvo, kao npr. slučaj utvrđivanja služnosti prolaza, a nisu bili tuženi svi suvlasnici poslužnog dobra.

Suparničarstvo nastaje zavisno od prirode spornog materijalno-pravnog odnosa, ali kada se zasniva i samo utječe na takav odnos i omogućuje ekonomičnije, racionalnije i efikasnije rješavanje nastalog spora.⁶

Postojanje pretpostavki za zasnivanje suparničarstva utječe i na pretpostavke za podnošenje tužbe i na vrstu postupka. Da bi se postigao pravni učinak ostvarivanja prava u kojem na tuženoj strani mora biti više osoba, te osobe već u tužbi moraju biti zajednički tužene. Kod nužnog suparničarstva, ako se tužbom ne obuhvate sve osobe, tužba će biti odbijena zbog nedostatka pasivne legitimacije, ako je u pitanju pasivno suparničarstvo. Tuženi ne mogu spriječiti nastanak pasivnog suparničarstva, kada su ispunjene pretpostavke za zasnivanje suparničarstva, a pretpostavke za njegovu dopuštenost ispituje sud po službenoj dužnosti. Zakon ne čini razliku između aktivnog i pasivnog suparničarstva u pogledu načina njihovog zasnivanja (više osoba može jednom tužbom tužiti, odnosno biti tuženi). Suparničarstvo podnošenjem tužbe (prvobitno) može se zasnovati svakom tužbom koja se podnosi u skladu sa odredbama parničnog postupka.

Smatramo da se bez primjene čl. 186.a ZPP-a Republika Hrvatska može naći i u položaju naknadnog suparničarstva, a to su slučajevi kada do suparničarstva dolazi poslije pokretanja parničnog postupka i može nastati na različite načine i ne zavise uvijek od volje tužitelja, jer na njegov nastanak može utjecati i tužena stranka, pa i sud. U ovom radu ne možemo analizirati sve takve, ali moguće slučajeve.

Sva pitanja koja se odnose na podnošenje tužbe protiv RH u primjeni čl. 186.a ZPP-a, kada se radi o suparničarstvu vrijede i za podnošenje protutužbe.

Pitanje je da li Republika Hrvatska može biti tužena kao suparničar s drugim strankama s kojima se nalazi u pravnoj zajednici bez nužne primjene čl.186a. ZPP.

Ovo tumačenje proizlazi iz cilja i smisla propisa da se omogući pristup sudu, učinkovita pravna zaštita, a suparničarstvo je i u funkciji ekonomičnosti postupka.

Postojanje suparničarstva u pravilu valja ocijeniti iz prirode pravnog odnosa, jer su doista rijetki propisi koji bi unaprijed sadržavali određene subjekte buduće procesne zajednice u okviru parničnog postupka.

Ono što nikako ne može biti sporno je to da u slučaju nužnog jedinstvenog suparničarstva, koji zahtijeva da svi učesnici materijalno-pravnog odnosa budu suparničari, jer samo zajedno mogu biti pasivno legitimirani, isključuje potrebu potencijalnog tužitelja da se obraća državnom odvjetništvu sa zahtjevom za mirno rješenje spora. Međutim, razlozi ekonomičnosti zahtijevaju da sud dopusti u slučaju prigovora RH i raspravljanje po tužbi protiv RH u slučaju jedinstvenog suparničarstva kada je priroda pravnog odnosa između tuženih suparničara i RH takva da se predmet spora može samo zajednički valjano raspraviti, poglavito imajući u vidu situacije kada se spor može riješiti samo na jednak način prema svima, kada su svi subjekti nedjeljivog materijalno-pravnog odnosa ili svi subjekti koji u okviru spornog materijalno-pravnog odnosa imaju nedjeljiv pravni interes u odnosu na protivnu stranku u postupku.⁷ U praksi postoje slučajevi da tužba koja ne bi obuhvatila sve nužne suparničare, mora biti odbačena zbog nepostojanja procesne pretpostavke, dok će u drugim slučajevima biti eventualno moguće raspravljati, ali bez obuhvata svih subjekata materijalno-pravnog odnosa, a tužbeni zahtjev će biti odbijen zbog pomanjkanja pasivne legitimacije. Dakle, tužba bi se mogla podnijeti i bez utuženja RH, ali bi takav zahtjev bio odbijen kao neosnovan na osnovi odredbi materijalnog prava.

⁶ Ivošević, Z., Suparničarstvo, Beograd, 1979., str. 18. i 19.

⁷ Ivošević, Z., ibid, str. 103.

U imovinsko-pravnim odnosima u kojima se u pravilu pojavljuje RH, ista se može pojaviti kao suparničar npr. kod poništenja kupoprodajnog ugovora u kojem je jedna od ugovornih stranaka, kao suvlasnik određene nekretnine, a povodom suvlasništva mogu nastati različite vrste sporova, kao suparničar povodom izlučne tužbe koju podnosi treća osoba (ovrhovoditelj protiv ovšenika), a jedna od stranaka može biti Republika Hrvatska, suparničarstvo mjeničnih dužnika, kao vlasnik vozila može biti suparničar s osiguravateljem, a pasivno suparničarstvo može nastati u postupcima radi popravljivanja štete kada više osoba uzrokuje štetu zajedno, odnosno kada temeljem zakona nastaje suparničarstvo po osnovi vlasništva nekretnine i sl. Republika Hrvatska se pojavljuje i kao poslodavac, pa se može pojaviti i kao suparničar u sporovima koji imaju osnovu u ugovoru o radu. U svim tim situacijama uloga suda je, u biti, samo da ispita postojanje suparničarske zajednice i postojanja zakonskih pretpostavki za njeno zasnivanje, te da dopusti tužbu protiv RH i bez prethodno pokrenutog postupka mirenja, ako su za to ispunjene pretpostavke.

Ne bi smjelo biti dvojbe da nužno suparničarstvo isključuje primjenu čl. 186.a ZPP-a, a jedinstveno suparničarstvo nije nužno, pa se postupak može voditi bez pojedinih suparničara, koji bi inače mogli biti jedinstveni suparničari, ali u svim slučajevima kod identičnog predmeta spora valjalo bi dopustiti tužbu, poglavito kada su u pitanju slučajevi proširenja pravomoćno izrečene presude prema jednom suparničaru koja ima učinak i prema strankama koje ne bi bile tužene, a što se pojavljuje kad građansko-pravni odnos dopusti da se prema pojedinim subjektima podnose pojedinačne tužbe i zasnivaju sukcesivne parnice, ali ne i da se te parnice završavaju proturječnim presudama.⁸ Kad kod se prema suparničarstvu može donijeti jedinstvena presuda, samo jedinstvena presuda uvijek je opravdana, a to su sve slučajevi kada su interesi tuženih nedjeljivi u spornom pravnom odnosu.

Pravila o jedinstvenosti suparničara kao parnične stranke izraz su pravne fikcije da se jedinstven suparničari smatraju kao jedna parnična stranka. Domašaj ove fikcije ograničen je osnovnim smislom jedinstvenog suparničarstva: stvaranje uvjete za jednako rješavanje spora prema svim suparničarima, a jedinstvenost se ispoljava u pravilima koja se odnose na: litispendenciju, računanje i učinak rokova, prekida mirovanja postupka, učinka parničnih radnji.

Postavlja se pitanje kako se ovi slučajevi rješavaju u sudskoj praksi, osobito u slučajevima kada to hitnost postupanja i zaštite prava zahtijeva.

Nije nam poznata objavljena sudska praksa u odnosu na postavljena pitanja.

Poznat nam je slučaj iz sudske prakse gdje je tužitelj podnio tužbu protiv I.-tužene pravne osobe i II.-tužene Republike Hrvatske kao jedinstvenih suparničara, bez da je tužitelj prethodno podnio zahtjev nadležnom državnom odvjetništvu za mirno rješenje spora.

Sud je razdvojio postupak protiv RH i nakon toga rješenjem odbacio tužbu uz obrazloženje da je tužitelj bio u obvezi provesti prethodno postupak u smislu čl. 186.a ZPP-a upućivanjem zahtjeva nadležnom državnom odvjetništvu.

Navedeno rješenje prvostupanjskog suda je ukinuto i nakon toga je prvostupanjski sud donio novo rješenje o odbacivanju tužbe bez prethodno održanog ročišta.

Povodom žalbe drugostupanjski sud je ponovno ukinuo prvostupanjsko rješenje zbog više bitnih povreda odredaba parničnog postupka. U ponovljenom postupku I.-stupanjski sud ponovno je odbacio tužbu.

II-stupanjski sud u ukidnom rješenju ukazuje na pogrešku u primjeni čl. 313. st. 3. ZPP-a, jer se nije radilo o razdvajanju, što je slučaj kada su prije spojena dva predmeta, nego se radilo o

⁸ Ivošević, Z., *ibid*, str. 206.

odvajanju i odvojenom raspravljanju po istoj tužbi i da sud nije pravilno primijenio odredbe ZPP-a, jer se po tužbenom zahtjevu može donijeti samo jedinstvena presuda u odnosu na I i II-tuženika.

II-stupanjnski sud pravilno upućuje na tumačenje čl. 186.a ZPP-a i navodi da je svrha ove odredbe obvezatni pokušaj mirnog rješenja spora, ako je to moguće, kako država ne bi došla u položaj tužene stranke u parnici, a iz čega slijedi zaključak da je ratio odredbe nepostojanje navedene obveze u slučajevima kada pravno zaštitna potreba tužitelja je takve prirode da je zakonski nužno podnijeti jedinstvenu tužbu protiv RH kao suparničara sa drugim suparničarem bez prethodnog obraćanja nadležnom državnom odvjetništvu.

Navedeni predmet nije pravomoćno okončan, pa zbog toga ne želimo opširnije elaborirati o sadržaju predmeta spora.

Smatramo da prethodno obraćanje nadležnom državnom odvjetništvu kao procesna pretpostavka za dopustivost utuženja Republike Hrvatske ne smije biti isključiva i apsolutna, ne smije dovesti pravne subjekte u neravnopravni položaj, jer svim pravnim subjektima treba omogućiti ostvarenje kvalitetne pravne zaštite u što kraćem vremenu i uz što manje troškove.

Pravo pristupa suda nije apsolutno, ali ograničenja ne smiju biti takva da dovedu u pitanje učinkovitu zaštitu povrijeđenih subjektivnih građanskih prava i da ne treba prisiljavati tužitelja da podnosi zahtjev za mirno rješenje spora protiv Republike Hrvatske kao nužnog ili jedinstvenog suparničara. Naime, tužiteljevo pravo može biti tako ugroženo da je nezamislivo i neprihvatljivo čekanje tri mjeseca, pa u takvom slučaju nema opravdavanja za odbacivanje tužbe protiv Republike Hrvatske, kada je zbog prirode spornog pravnog odnosa ili na osnovi zakona nužno raspraviti predmet protiv istovremeno tuženih svih suparničara, a što je u pravilu posljedica njihovog materijalnopravnog odnosa izvan parnice, poglavito kada je raspravljanje protiv svih suparničara u funkciji pravno zaštitne potrebe tužitelja.

Valja uzeti u obzir specifičnost svakog konkretnog pravnog odnosa u kojem se pojavljuje suparničarstvo.

Ponekad je nemoguće individualizirati predmet spora bez utuženja svih suparničara.

Zaključak

Smatramo da bi u pravilnom tumačenju odredbe čl. 186.a ZPP-a u slučajevima postojanja jedinstvenog i nužnog suparničara na tuženoj strani od kojih je jedan od suparničara RH, valjalo omogućiti podnošenje tužbe protiv RH bez obveze prethodnog podnošenja zahtjeva za mirno rješenja spora nadležnom državnom odvjetništvu.

Podnošenje tužbe protiv tužene Republike Hrvatske kao suparničara, zajedno sa tužbom protiv ostalih suparničara, nije nedopušteno, jer nije izrijeckom zabranjeno i uvjetovano prethodno provedenim postupkom mirenja, osobito kada je to nužno radi jedinstvenog postupka protiv svih suparničara radi pravilne primjene materijalnog prava. Bez zasnivanja suparničarstva bila bi upitna valjanost parničnog postupka, zbog nemogućnosti valjanog presuđenja.

Pravna praznina u ZPP-u za ovakve slučajeve, kada nedvojbeno nije potrebno provoditi postupak mirenja, nije moguće tumačiti u cilju onemogućavanja pravne zaštite, već tumačenjem valja na osnovi Ustava i općih pravila ZPP-a dozvoliti protivno podnošenje tužbe protiv svih suparničara, kada za pokretanje postupka protiv jednog od suparničara nije uvjet prethodni postupak mirenja.

Radi otklanjanja nejasnoća kod novih izmjena i dopuna ZPP-a, ako se zakonodavac ne bi odlučio za brisanje navedene odredbe, valjalo bi istu dopuniti i precizirati u odnosu na pravo tužitelja da

u slučaju jedinstvenog i nužnog suparničarstva može protiv RH podnijeti tužbu i bez prethodno pokrenutog postupka mirenja.

Noveliranom odredbom čl. 288.a ZPP-a u stavku 1. određeno je da će sud tijekom pripremnog ročišta strankama predložiti da spor riješe u postupku mirenja, odnosno upozoriti stranke na mogućnost sudske nagodbe, pa izvan ovog zakonskog poticanja svih stranaka da spor riješe mirnim putem, nema valjanog opravdanja za izdvajanje Republike Hrvatske u poseban privilegirani status u odnosu na mirno rješavanje sporova.

mr.sc. Antun Šagovac