

*Dr Dejan Bodul**

ŠTA (NI)SMO NAUČILI IZ PANDEMIJSKOG RAZDOBLJA RIMSKOG CARSTVA: ORGANIZACIJA CIVILNOG PRAVOSUĐENJA U VRIJEME COVID 19 PANDEMIJE

Postklasično doba antičkog Rima smatra se razdobljem opadanja rimskog prava, svojevrsnom krizom rimskog prava izazvanom pobjedom načela da je car jedini i isključivi zakonodavac, vrhovni sudac i upravljač, zbog čega su svi ostali izvori prava ustupili mjesto carskim konstitucijama koje su donošene čak i bez njihova proglašavanja od strane Senata. Ipak jedan od značajnijih događaja u kasnijoj rimskoj povijesti, koji bi se mogli okarakterizirati kao pandemijski događaj, jest pošast koja je izbila za vrijeme Justinijan (527–565) koji je bio poznat ne samo kao bizantski imperator već kao i kodifikator rimskog prava. Mogućnosti pravne norme za borbu protiv tadašnje pandemije ostaju predmet rasprava. Ipak vrijeme u kojem jesmo, a pogotovo ono koje nadolazi, će pitanja i probleme u tom pravcu sve više potencirati. Naime, trenutni problem implementacije / recepcije pravnih rješenja za organizaciju rada sudova u vrijeme krize postaje pitanje od prvorazredne pravne i pravno – političke važnosti u svim zemljama svijeta uključujući i Hrvatsku. U tom smislu, autor će analizirati de lege lata zakonodavne intervencije, koji bi, s obzirom na relevantno europsko i usporedno pravo, potencijalno poboljšale normativno uređenje pravne zaštite u doba krize.

Ključne reči: *Sudovi. – Organizacija rada. – „Krizno“ zakonodavstvo.*

1. CRTICE IZ POVIJESTI

Izazovi s kojima se suočavaju stranke u postupcima u ovom razdoblju pandemijske krize nisu bez presedana. Naime, epidemija koja je sredinom 6. stoljeća zadesila Konstantinopol bila je prva dokumentirana pandemija u povijesti. Procjenjuje se da je tijekom pandemije umr-

* Autor je docent na Katedra za građansko postupovno pravo, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, dbodul@pravri.hr (Republika Hrvatska)

la jedna trećina populacije. U Konstantinopolu je epidemija trajala oko četiri mjeseca, od kojih su tri bila ekstremno ozbiljna te je obolio i sam Justinijan, iako za njega ova pandemija nije imala smrtnu posljedicu. Nakon 541. bitno se smanjuje zakonodavna djelatnost cara Justinijana, za što je možda uzrok i smrt Tribonijana 542. godine. Pandemija je kobno djelovala na ekonomiju, posebice na trgovinu, a zbog kolapsa poljoprivredne djelatnosti došlo do nedostatka žita i vina.¹ Izvori pokazuju da je Justinijan osigurao brzo donošenje novog zakonodavstva kako bi se učinkovitije moglo baviti ogromnim brojem ostavinskih postupaka uslijed smrti od kuge, a kuga ga je prisilila i da reformira sustav zdravstvene zaštite i da posveti više pažnje zdravlju zajednice.² Međutim, u pokušaju suzbijanja epidemije donesen je i niz zakona koji su stvorili svojevrsnu karantenu oko grada.³ Ipak, ne bi to bio prvi put da kodifikator nije predvidio učinke i posljedice koje će zakonske izmjene proizvesti te uslijed toga nije niti pripremio (pravosudni) sustav da ih spremno dočeka što je rezultiralo činjenicom da je odsustvo opće strategije uzrok da oko reforme (kroz primjenu zakona) nije bilo moguće djelovati.⁴

2. POSLJEDICE PANDEMIJE VIRUSA COVID-19 NA PRAVOSUĐE ODNOSNO JESU LI NAUČENE LEKCIJE IZ PANDEMIJSKE POVIJESTI?

Opseg mjera koje se poduzimaju u odgovoru na trenutnu prijetnju COVID-a 19 i način na koji se (s)provode, u značajnoj mjeri se razlikuju od jedne države do druge u različitim vremenskim periodi-

- 1 Kyle Harper, *The Fate of Rome: Climate, Disease, and the End of an Empire*, Princeton University Press 2017, 102 i dalje; Jose A. Valtuena *et al.*, „The Stone Age Plague and Its Persistence in Eurasia“, *Current Biology* 27/2017, 3688.
- 2 Što se tiče samog toka istraživanja, potrebno je naznačiti da će bilo tko zainteresiran u temu antoninske kuge (tako i autor u početku istraživačkog procesa) lako naći niz doprinosa i rasprava o temi ponajprije iz dva naslova koji predstavljaju kapitalan doprinos rasvjetljavanju važnosti i uloge antoninske kuge u rimskoj povijesti – monografiji koja se fokusira na ulogu okoliša u procesu „propasti“ Rimskog Carstva: K. Harper, *op. cit.* i zborniku C. Jones, „Recruitment in Time of Plague: the Case of The spiae“, *L'impatto della peste antonina. Elio Lo Cascio Ur*, Bari, Edipuglia 2012, 79–85.
- 3 Joshua North, „The Death Toll of Justinian's Plague and Its Effect on the Byzantine Empire“, *Armstrong Undergraduate Journal of History* 1/2013.
- 4 Herodian of Antioch, *History of the Roman Empire from the death of Marcus Aurelius to the accession of Gordian III*. Preveo s grčkog Edward Echols, http://www.tertullian.org/fathers/herodian_00_intro.htm, 2. svibanj 2020.

ma. Iako određene restriktivne mjere koje države članice EU usvajaju mogu biti opravdane na osnovu uobičajenih odredbi Europske konvencije o ljudskim pravima (Konvencija)⁵ u vezi sa zaštitom zdravlja (čl. 5, st. 1e i st. 2, članci 8 do 11 Konvencije, i čl. 2, st. 3, Protokola br. 4 Konvencije), mjere izvanredne prirode mogu zahtijevati odstupanje od obveza država po Konvenciji. Mogućnost država da to učine predstavlja važnu karakteristiku ovog sistema, čime se omogućava neprekidna primjena Konvencije i nadzornih mehanizama po Konvenciji čak i u vremenima pandemije odnosno posebnih okolnosti.⁶

Ministarstvo pravosuđa RH je 13. ožujka 2020. dalo Preporuke za prevenciju prenošenja i suzbijanje epidemije novim koronavirusom (SARS-CoV-2) bolesti (COVID-19). Ubrzo su uslijedile i odluke Vrhovnog suda o preventivnim mjerama i procedurama za rad sudova. No, već je tada bilo vidljivo, da će razdoblje potrebno za suzbijanja epidemije, zbog kojeg se rasprave ne mogu održavati, potrajati i dulje.

Ovdje ukazujemo da je Hrvatska odvjetnička komora (dalje: HOK) izradila Nacrt prijedloga Zakona o interventnim mjerama na području sudskih i upravnih postupaka zbog epidemije bolesti COVID-19⁷ po uzoru na slovensko rješenje.⁸ U konačnici Vlada RH je zbog posebnih okolnosti uzrokovanih pojavom epidemije bolesti COVID-19 predložila interventne mjere isključivo u ovršnim i stečajnim postupcima kroz odredbe Zakona o interventnim mjerama u ovršnim i stečajnim postupcima za vrijeme trajanja posebnih okolnosti.⁹

5 Europska konvencija o ljudskim pravima, *Narodne Novine – MU*, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, dalje: Konvencija.

6 Poštovanje demokratije, vladavine zakona i ljudskih prava u kontekstu zdravstvene krize izazvane COVID-om 19 Alati za države članice, Informativni dokumenti SG/Inf 1/2020, 1–12.

7 Podrobnije, Aleksandra Maganić, „Utjecaj epidemije bolesti COVID-19 na sudske postupke“, *Novi informator* 6622/2020, 1–4.

8 Zakon o začasnim ukrepim v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljiv ebolenzi SARS-CoV-2 (COVID-19), *Ur. list RS*, št. 36/20 in 61/20.

9 Zakon o interventnim mjerama u ovršnim i stečajnim postupcima za vrijeme trajanja posebnih okolnosti, *Narodne Novine*, br. 53/20, dalje: Zakon.

3. ZAKONSKE MOGUĆNOSTI DO DONOŠENJA ZAKONA

Zakona o parničnom postupku¹⁰ se supsidijarno primjenjuje u ovršnom postupku (čl. 19. OZ)¹¹ i u stečajnom postupku (čl. 10 SZ).¹² Djelovanje posebnih okolnosti na tijek parničnog postupka razvidno je iz odredbi čl. 212 ZPP-a kojim su propisani razlozi prekida postupka. Tako se postupak prekida kad se stranka nađe na području koje je zbog izvanrednih događaja odsječeno od suda (t. 6) te kad zbog rata ili drugih uzroka prestane rad u sudu (t. 7). Glavni praktični problem se odnosi na donošenje deklaratornog rješenja o prekidu i nastavku postupka, jer se sada uočava da opća pravila nisu sukladna životnim potrebama. Naime, sutkinja Jelena Čuveljak navodi kako zbog prekida rada suda, primjerice uslijed potresa, nitko ne može donijeti rješenje kojim se utvrđuje prekid postupka pa se postavlja pitanje koji je smisao da se predmetno rješenje posebno donosi nakon što sud započne sa radom. Takvo rješenje bi se trebalo donositi u svakom sudskom predmetu (dakle više tisuća rješenja), a protiv tog rješenja stranke imaju pravo žalbe koja žalba ne zadržava nastupanje pravnih učinaka rješenja. Nakon toga bi se opet u svim tim predmetima trebalo donositi rješenje o nastavku postupka, protiv kojeg opet stranke imaju pravo žalbe. Doduše, s obzirom na specifične okolnosti moglo bi se istovremeno donijeti rješenje kojim se utvrđuje da je sa danom prekida rada suda nastupio razlog za prekid postupka te da je s određenim danom (kada bude opet omogućen rad suda) nastavljen postupak, no i takvo pojedinačno rješenje u svakom predmetu koji se vodi na sudu je krajnje neekonomično.

4. *RATIO* ZAKONA

Kao što znamo, Vlada RH nije proglasila niti stanje prirodne nepogode, niti stanje katastrofe, već je novelirala Zakon o sustavu civilne

10 Zakon o parničnom postupku, *Narodne Novine*, br. 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14. i 70/19, dalje: ZPP.

11 Ovršni zakon, *Narodne Novine*, br. 112/12, 25/13, 93/14, 55/16 i 73/17, dalje: OZ.

12 Stečajni zakon, *Narodne Novine*, br. 71/15 i 104/17, dalje: SZ.

zaštite¹³ na način da je uvela stanje „nastupanja posebnih okolnosti...“. To je rezultiralo pitanjima zakonitosti i ustavnosti nametnutih, odnosno, namjeravanih ograničenja koja su sve glasnija u stručnoj javnosti. Ipak odstupanje po čl. 15 Konvencije nije uvjetovano formalnim donošenjem odluke o proglašenju izvanrednog stanja ili nekog drugog sličnog režima na nacionalnoj razini. Iako je Europski sud za ljudska prava (ECHR) prihvaćao odstupanja kao obrazloženje za određene izuzetke u pogledu standarda iz Konvencije, ta odstupanja nikada ne mogu opravdati bilo koju radnju koja je u suprotnosti sa najvišim zahtjevima Konvencije, a to su zakonitost i proporcionalnost. Štoviše, svaki novi akt takve vrste treba biti usuglašen sa Ustavom, međunarodnim standardima i, kada je to moguće, potpadati pod preispitivanje Ustavnog suda.¹⁴

4.1. *Ratione materiae* Zakona

Mnogi europski ustavi omogućavaju izvanredan pravni režim (ili režime) kojima se izvršnoj vlasti daju šira ovlaštenja u slučaju rata ili značajne prirodne katastrofe ili druge nepogode.¹⁵ Stoga Zakonom se propisuju posebne interventne mjere u ovršnim i stečajnim postupcima za vrijeme trajanja posebnih okolnosti uslijed proglašenja epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 (čl. 1). Definicija posebnih okolnosti iz čl. 2 Zakona usklađena je s odredbama ZSCZ-a i one uključuju niže navedene mjere.

4.1.1. Interventne mjere u ovršnim postupcima

Dana 19. srpnja 2019. Vlada RH podnijela je Hrvatskom saboru na prvo čitanje Nacrt prijedloga Ovršnog zakona. Ipak radi posebnih okolnosti poštovano je opće pravilo koje nalaže da se tijekom trajanja izvanrednog stanja trebaju odgoditi fundamentalne zakonske reforme, što je svakako reforma jednog sistemskog zakona kao što je Ovršni zakon.

Odredbama čl. 65 Ovršnog zakona¹⁶ propisane su pretpostavke i razlozi odgode ovrhe na prijedlog ovršenika. Tako sud može odgodi-

13 Zakon o sustavu civilne zaštite, *Narodne Novine*, br. 82/15, 118/18 i 31/20, dalje: ZSCZ.

14 Poštovanje demokratije, vladavine zakona..., 1–12.

15 *Loc. cit.*

16 Ovršni zakon, *Narodne Novine*, br. 112/12, 25/13, 93/14, 55/16, 73/17.

ti ovrhu ako ovršenik učini vjerojatnim da bi provedbom ovrhe trpio nenadoknadivu ili teško nadoknadivu štetu ako je Vlada RH proglasila katastrofu u skladu s propisom kojim se uređuje sustav zaštite i spašavanja građana... (st. 1 t. 9). Imajući u vidu postojeće događaje, opravdano se može smatrati da epidemija izazvana koronavirusom u RH ima obilježja katastrofe u smislu navedene zakonske odredbe zbog koje se objektivno može tražiti od suda odgoda ovrhe.

Stupanjem na snagu Zakona o dopuni Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima¹⁷ Vlada RH predlaže, a Sabor izglasava mjere kojima se nastoji olakšati položaj fizičkih osoba kojima dio primanja odlazi na ovrhe kako bi lakše podnijeli negativne ekonomske posljedice nastale zbog posebnih okolnosti kojima trenutno svjedočimo. Finansijska agencija (FINA) provodi ovrhu na novčanim sredstvima, ali za vrijeme trajanja posebnih okolnosti zastati će s provedbom ovrhe na novčanim sredstvima u odnosu na ovršenike fizičke osobe, naravno osim u zakonom propisanim iznimnim situacijama. Za poslodavce koji posredno provode ovrhu na novčanim sredstvima kao dužnici dužnika (radnika), se zapravo ništa nije promijenilo. Zaštićeni i redovni računi i nadalje postoje i poslodavac na njih uplaćuje sredstva u skladu sa čl. 172 i 173 Ovršnog zakona, samo što će za vrijeme posebnih okolnosti i redovan račun radnika biti deblokiran, odnosno fizičkim osobama je omogućeno raspolaganje svim primanjima koja primaju na račune u bankama, kako bi lakše prebrodili razdoblje posebnih okolnosti koje znatno utječe na njihovu financijsku situaciju. Kako je spomenutim rješenjem bio riješen samo dio problema ovršenih, Vlada RH je uputila Saboru Prijedlog Zakona, a da bi u konačnici stupio na snagu Zakon.

Ipak zakonodavac smatra kako navedeno nije dovoljno, pa propisuje da Zakon nalaže da se za vrijeme trajanja posebnih okolnosti, u smislu Zakona, zastaje se s postupanjem u svim ovršnim postupcima. Iznimno će se provoditi ovršni postupci radi namirenja tražbine zakonskog uzdržavanja djeteta, druge tražbine kada se ovrha provodi radi namirenja budućih obroka po dospijeću, tražbine po osnovi dospjele, a neisplaćene plaće, naknade plaće ili otpremnine i ako se radi o mjerama osiguranja iz kaznenog postupka. Štoviše, za vrijeme trajanja posebnih okolnosti mogu se provoditi ovršni postupci i izvan prethodno navedenih slučajeva pod pretpostavkom da sudac s obzirom na okol-

17 Zakon o dopuni Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima, *Narodne Novine*, br. 47/20.

nosti svakog pojedinog slučaja ocijeni da je navedene postupke nužno hitno provesti, unatoč posebnim okolnostima. Takvu će odluku sudac morati posebno obrazložiti (čl. 3).

Za vrijeme trajanja posebnih okolnosti u smislu ovoga Zakona poslodavac odnosno drugi isplatitelj stalnog novčanog primanja zastat će s provedbom ovrhe na plaći odnosno stalnom novčanom primanju te neće plijeniti daljnje tražbine ovršenika niti isplaćivati ovrhovoditelju novčane iznose za koje je određena ovrha, već će cijelu plaću odnosno stalno novčano primanje isplatiti radniku odnosno primatelju stalnog novčanog primanja (čl. 4, st. 1). Tu su propisane dvije iznimke. Naime, ako za vrijeme trajanja posebnih okolnosti u smislu ovoga Zakona nastupi uvjet za prijenos sredstava koja su zaplijenjena prije nastupa posebnih okolnosti, poslodavac odnosno drugi isplatitelj stalnog novčanog primanja prenijet će zaplijenjeni iznos ovrhovoditelju (čl. 4, st. 3). Nadalje, poslodavac odnosno drugi isplatitelj stalnog novčanog primanja neće zastati s provedbom ovrhe na plaći odnosno stalnom novčanom primanju ako se ovrha provodi radi namirenja tražbine zakonskog uzdržavanja djeteta, druge tražbine kada se ovrha provodi radi namirenja budućih obroka po dospijeću, tražbine po osnovi dospjele, a neisplaćene plaće, naknade plaće ili otpremnine i ako se radi o mjerama osiguranja iz kaznenog postupka (čl. 4, st. 2). Povodom učestalih upita smije li isplatitelj stalnih novčanih primanja, odnosno poslodavac, za vrijeme trajanja posebnih okolnosti propisanih Zakonom nastaviti s ustezanjem rata kredita na plaći odnosno stalnom novčanom primanju zaposlenika temeljem odredbe čl. 202 Ovršnog zakona, Ministarstvo pravosuđa je naznačilo kako poslodavac odnosno drugi isplatitelj stalnog novčanog primanja neće zastati s provedbom ovrhe na plaći odnosno stalnom novčanom primanju ako se ovrha provodi radi namirenja budućih obroka po dospijeću (čl. 4 st. 2 Zakona o interventnim mjerama u ovršnim i stečajnim postupcima za vrijeme trajanja posebnih okolnosti). Navedeni izuzetak od zastoja ovrhe znači da poslodavac nastavlja i za vrijeme trajanja posebnih okolnosti sa zapljenom plaće radnika, odnosno, drugog stalnog novčanog primanja, osim u dijelu u kojem je to primanje izuzeto od ovrhe ako se zapljena provodi dobrovoljno na temelju privatne isprave iz čl. 202 Ovršnog zakona.¹⁸ Nadalje, za vrijeme trajanja posebnih okolnosti u smislu ovoga Zakona poslodavac odnosno drugi isplatitelj stalnog novčanog prima-

18 Vid. <https://pravosudje.gov.hr/vijesti/priopcenje-21951/21951>, 7. svibanj 2020.

nja zaprimat će nove ovršne isprave radi stjecanja prava prvenstvenog reda pri namirenju, ali neće plijeniti niti prenositi dio primanja ovrhovoditelju, osim ako se radi o provedbi ovrhe radi namirenja prethodno navedenih tražbina (čl. 4, st. 4).

Za vrijeme trajanja posebnih okolnosti izuzeta su od ovrhe sredstva koja se uplaćuju namjenski, u svrhu provedbe projekata dodjelom bespovratnih sredstava odnosno potpore ili financijskih instrumenata koji se financiraju iz nacionalnih sredstava i/ili proračuna Europske unije. Također izuzeta su od ovrhe sredstva koja se isplaćuju kao mjera pomoći pravnim i fizičkim osobama uslijed posebnih okolnosti (čl. 5).

Ovaj Zakon ne primjenjuje se na ovrhe koje se provode sukladno odredbama Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima (čl. 9).¹⁹

Smatramo korisnim ukazati da postoje dvije vrste ovrhe na novčanjoj tražbini dužnika, a to su: ovrha po računu, koju provodi FINA²⁰ i ovrha na plaći, koju provodi poslodavac.²¹

Donošenjem Zakona i nastupanjem zastoja s provedbom ovrhe na plaći za vrijeme trajanja posebnih okolnosti znači da će za vrijeme trajanja tih okolnosti poslodavac (tj. drugi isplatelj stalnog novčanog primanja): zastati s provedbom ovrhe na plaći u slučajevima u kojima poslodavac provodi ovrhu na plaći, neće plijeniti daljnje tražbine radnika (ovršenika), neće isplaćivati ovrhovoditelju novčane svote za koje je određena ovrha, cijelu plaću (tj. stalno novčano primanje) će isplatiti radniku (tj. primatelju stalnog novčanog primanja) i to na radnikov redovan račun, koji je u međuvremenu, za vrijeme trajanja moratorija, deblokiran.

4.1.2. Interventne mjere u stečajnim postupcima

Stečaj, kao i ovrha, je poseban postupak, *in extremis*, u kojem je vrijeme jedan od najznačajnijih elemenata. Vrijeme umanjuje vrijednost i što više vremena protekne u stečajnom postupku, vjerovnicima će na kraju biti dostupna manja količina novca. Shodno tomu, SZ propisuje veliki broj strogih rokova kako bi se postupak razvijao odgovara-

19 Zakon o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima, *Narodne Novine*, br. 68/18, 2/20, 46/20 i 47/20, dalje: ZPONS.

20 Uređena je odredbama čl. 204 do 213 OZ-a te ZOPONS-om.

21 Uređena je odredbama čl. 196 do 203 te čl. 284 OZ-a, temeljem valjane dokumentacije koju je poslodavac zaprimio. Kada se radi ovrsi na plaći, valja upozoriti da se na nju odnosi Zakon.

jućim tempom. Ipak stečajni razlozi nastali za vrijeme trajanja posebnih okolnosti u smislu Zakona nisu pretpostavka za podnošenje prijedloga za otvaranje stečajnoga postupka (čl. 6). Na koje stečajne postupke se odnosi ova odredba nije precizirano, pa bi se na temelju samog teksta zakona moglo pretpostaviti da se ona odnosi na sve vrste stečajnih postupaka, i na stečajne trgovačkih društava prema SZ i na stečajne potrošača propisane Zakonom o stečaju potrošača.²² Iznimno, prijedlog za otvaranje stečajnoga postupka može podnijeti dužnik, a Financijska agencija i vjerovnik samo radi zaštite interesa i sigurnosti RH, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi (čl. 6). Problem se javio u započetim predmetima jednostavnog postupka stečaja potrošača. Naime, budući da je za vrijeme trajanja posebnih okolnosti na snazi zastoj ovrha i deblokada računa, formalnopravno ne postoje pretpostavke ni za podnošenje prijedloga za pokretanja jednostavnog postupka stečaja potrošača, niti za otvaranje stečaja od strane suda jer trenutačno uopće ne postoji blokada. Vezano za postupanje suda u odnosu na već pokrenute postupke (u kojima je u trenutku podnošenja prijedloga od strane FINA-e postojala blokada u trajanju od najmanje 3 godine) mjerodavna je odredba čl. 79 prema kojoj će sud, ako nisu ispunjeni uvjeti za otvaranje jednostavnog postupka stečaja potrošača iz čl. 79.a, st. 2 ovoga Zakona, rješenjem odbiti prijedlog za otvaranje jednostavnog postupka stečaja potrošača. Naime, u ranije započetim predmetima jednostavnog postupka stečaja potrošača do sada je od strane sudova već donesen određeni broj takvih rješenja, i to upravo stoga što u izvješćima koja su sudovi primili od FINA-e stoji podatak (koji je posljedica zastoja i deblokade) da je u odnosu na osnove za plaćanje evidentirane u očevidniku trajanje blokade 0 dana (napomena: pritom nema sumnje da se ne radi o npr. naplaćenim tražbinama i brisanju osnova iz očevidnika, jer su one i dalje evidentirane, ali više nema blokade). Ipak doktrina navodi kako je dvojbeno je li ovakav formalistički pristup tumačenju i primjeni odredbe čl. 79.a, st. 2 ZSP-a ispravan. Naime, zastoj u provedbi ovrha na novčanim sredstvima ovršenika fizičkih osoba ima za cilj pomoći dužnicima, međutim, učinci zastoja ovrha i deblokade novčanih sredstava na jednostavne postupke stečaja potrošača potpuno su suprotni tom cilju. Dakle ispravnije bi bilo odustati od gramatičkog tumačenja odredbe čl. 79.a, st. 2 ZSP-a u opisanim situacijama, da-

22 Zakonom o stečaju potrošača, *Narodne Novine*, br. 100/15 i 67/18, dalje: ZSP.

kle, ne odbijati prijedloge za otvaranje jednostavnih postupaka stečaja potrošača, već zastati s postupanjem dok traju posebne okolnosti.²³

4.1.3. Druge posljedice Zakona

Kamate su općenito vječna tema sukoba stajališta, ali i interesa, bilo da je riječ o takozvanim redovnim bilo zateznim. Za vrijeme trajanja posebnih okolnosti u smislu ovoga Zakona ne teku zatezne kamate (čl. 7). Ponajprije treba konstatirati da je ovom odredbom (ovim odredbama), u funkciji *legis specialis*, derogirano pravilo iz ZOO-a o obvezi i tijeku zateznih kamata – Dužnik koji zakasni s ispunjenjem novčane obveze duguje, osim glavnice, i zatezne kamate – čl. 29 st. 1 ZOO-a. Zakon je, dakle, dao dužniku jedno pravo na teret vjerovnika.²⁴

4.2. *Ratione temporis* Zakona

Zakon stupa na snagu prvoga dana od dana objave u Narodnim novinama (čl. 11). Kako je *vacatio legis* skraćén, pa će Zakona stupiti na snagu prvoga dana od dana objave u službenom glasilu, a mislimo da postoje osobito opravdani razlozi za ovakvo iznimno postupanje zakonodavca, skraćivanje vakacijskog razdoblja nije ustavnopravno sporno. Ipak osnovna svrha režima izvanrednog stanja (ili sličnog režima) jeste spriječiti nastanak krize i vratiti se, što je prije moguće, u redovno stanje. Stoga se i trajanje posebnih okolnosti u smislu ovoga Zakona utvrđuje se od dana stupanja na snagu ovoga Zakona do isteka roka od tri mjeseca nakon njegova stupanja na snagu. Ipak svaka je kriza događaj *per se*, jedinstven i neponovljiv, nepredvidiv i neplaniran pa postoji mogućnost i produžena što će odlučiti Vlada RH novim propisom. Naime, navedeni rok se može odlukom Vlade RH produžiti za tri mjeseca (čl. 8). Naravno, neograničeno produžavanje izvanrednih ovlaštenja izvršne vlasti nije dozvoljeno.

Ministarstvo pravosuđa će u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovoga Zakona provesti naknadnu procjenu učinaka ovoga Zakona (čl. 10) što je u skladu s odredbom čl. 17 Zakona o procjeni učinaka propisa.²⁵

23 Tako i detaljnije, M. Stokić, „Neki (neželjeni) učinci interventnih mjera na jednostavne postupke stečaja potrošača“, *Pravni portal IUS INFO*, svibanj 2020.

24 Detaljnije, Miljenko G. Giunio, „Zakonske intervencije zbog posebnih okolnosti u ovršnim i stečajnim postupcima“, *Novi informator* 6626/2020.

25 Zakon o procjeni učinaka propisa, *Narodne Novine*, br. 44/17.

4.3. *Ratione personae* Zakona

Izuzetne mjere koje se danas poduzimaju u okviru borbe protiv širenja virusa će vjerojatno pokrenuti pitanja o njihovim potencijalno diskriminatornim posljedicama. Pri procjenjivanju jesu li mjere odstupanja bile „striktno neophodne“ prema čl. 15 Konvencije, ESLJP razmatra vrše li mjere neopravdanu diskriminaciju među različitim kategorijama osoba. U konkretnom slučaju smatramo kako ne postoje diskriminatorski učinci Zakona.

5. UMJESTO ZAKLJUČKA

Ukoliko elaboracija korelacije pošasti koja pogađa Rimsko Carstvo u vrijeme Justinijan i sadašnje Covid 19 pandemijedoista vrijedi biti razmotrena, tada se vrijedi zapitati je li i u tom pogledu najznačajnija predmoderna državna tvorevina, riječ je dakle o Rimskom Carstvu, mogla imati dovoljno razvijenu, da ne kažemo, proto-globaliziranu, „infrastrukturu“ za opstojnost pandemijskih zaraza. Možda je to najbolje rekao Jeronim, tvrdeći da je „Rim bio u nevolji od tada“, odnosno da se začeci propasti rimske države mogu početi trasirati već od tog trenutka.²⁶

Štoviše, stoljećima poslije nemogućnosti da se ekonomske posljedice pandemije učinkovito obuzdaju do sada korištenim mjerama rezultirali su novim pristupima, pa i u domeni organizacije pravosuđa.

Širok spektar pravnih instrumenata je implementiran u borbi sa posljedicama pandemije. Analizirane konkretne mjere imaju za cilj prilagođavanje načina pristupa sudu te su osmišljene na način koji bi trebao biti kompatibilan sa čl. 6 Konvencije. Naime, pravo na pristup sudu mora biti „praktično i učinkovito“.²⁷ Da bi pravo na pristup sudu bilo učinkovito pojedinac mora „imati jasnu, praktičnu priliku osporiti čin koji predstavlja miješanje u njegova prava“²⁸ u vezi s pravilima koja uređuju njegovo pojavljivanje pred sudom. Ipak pravo na pristup sudu nije apsolutno već može biti podvrgnuto legitimnim ograničenjima kao

26 Vid. http://www.tertullian.org/fathers/jerome_chronicle_03_part2.htm, 7. svibanj 2020.

27 Bellet protiv Francuske, zahtjev br. 23805/94, presuda od 4. prosinca 1995.

28 Nunes Dias protiv Portugala, zahtjev 2672/03 i zahtjev br. 69829/01, odluka od 10. travnja 2003, ((odl.) u vezi s pravilima koja uređuju nalog za pojavljivanje pred sudom).

što je u slučaju predmetnih posebnih okolnosti.²⁹ Pri tomu načelo proporcionalnosti zahtjeva da izvanredne mjere moraju biti u stanju ostvariti svoju svrhu uz minimalne izmjene uobičajenih pravila i procedura u postupku demokratskog odlučivanja. Ipak nakon okončanja ovih posebnih okolnosti, možda će biti opravdano nastaviti sa primjenom određenih specifičnih, ciljanih mjera, ali takvi izuzeci će i dalje potpadati pod nadležnost Sabora u redovnom postupku. U svakom slučaju, nakon što se trenutna kriza dovoljno povuče da pravosudni sustav može započeti s radom u povećanom ili punom kapacitetu, sudovi će se suočiti sa znatnim, eventualno velikim, zaostatkom odgođenih postupaka, ročišta i suđenja. S obzirom da država ugovornica Konvencije mora organizirati svoj pravosudni sustav na način koji osigurava pravo na sudsku odluku u razumnom roku, treba imati na umu da se prekomjerno radno opterećenje ne može uzeti u obzir kao razlog.³⁰

Dejan Bodul, PhD

Assistant Professor at the Faculty of Law University of Rijeka

WHAT WE (DIDN'T) LEARN FROM THE PANDEMIC PERIOD OF THE ROMAN EMPIRE: THE ORGANIZATION OF CIVIL JUSTICE AT THE TIME OF THE COVID 19

Summary

The postclassical period of ancient Rome is considered a period of decline of Roman law, a type of Roman law crisis caused by the prevalence of the principle that the emperor is the sole and exclusive legislator, supreme judge and ruler, which is why all other sources of law gave primacy to imperial constitutions instead to the Senate. Moreover, one of the more significant events in later Roman history, which could be characterized as a pandemic event, is the plague that erupted during the time of Justinian (527–565) who was known not only as a Byzantine

29 Golder protiv Ujedinjene Kraljevine, zahtjev br. 4451/70, presuda od 21. veljače 1975, Stanev protiv Bugarske, zahtjev br. 36760/06, presuda od 17. siječnja 2012.

30 Vocaturo protiv Italije, 24. svibnja 1991, Serija A br. 206-C, st. 17; Cappello protiv Italije, 27. veljače 1992, Serija A br. 230-F, st. 17.

emperor but also as a codifier of Roman law. The possibilities of a legal norm to combat the then pandemic remain a matter of debate. However, at the time we are present, and especially the future, will increasingly emphasize the issues and problems in that direction. Namely, the current problem of implementation / reception of legal solutions for the organization of the work of courts in times of crisis is becoming an issue of first-class legal and legal-political importance in all countries in the world, including Croatia. In this sense, the author will analyse de lege lata legislative interventions, which, given the relevant European and comparative law, would potentially improve the normative regulation of legal protection during the pandemic crisis.

Key words: *Courts. – Work organization. – “Crisis” legislation.*

LITERATURA

- Giunio G. M., „Zakonske intervencije zbog posebnih okolnosti u ovršnim i stečajnim postupcima“, *Novi informator*, 6626/2020.
- Harper K., *The Fate of Rome: Climate, Disease, and the End of an Empire*, Princeton University Press 2017.
- Herodian of Antioch, *History of the Roman Empire from the death of Marcus Aurelius to the accession of Gordian III*.
- Maganić A., „Utjecaj epidemije bolesti COVID-19 na sudske postupke“, *Novi informator* 6622/ 2020.
- North J., „The Death Toll of Justinian’s Plague and Its Effect on the Byzantine Empire“, *Armstrong Undergraduate Journal of History* 1/2013.
- Stokić, M., „Neki (neželjeni) učinci interventnih mjera na jednostavne postupke stečaja potrošača“, *Pravni portal IUS INFO*, svibanj 2020.
- Valtuna A. J., et al., „The Stone Age Plague and Its Persistence in Eurasia“, *Current Biology* 27/2017.