

PARAGRAF

Časopis za pravna i društvena pitanja
Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

*Journal for legal and social issues of the Faculty of Law,
Josip Juraj Strossmayer University of Osijek*

God. 9, br. 1/2025.

PARAGRAF

Časopis za pravna i društvena pitanja

Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Journal for legal and social issues of the Faculty of Law,

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek

ISSN 2584-3621 (Online)

ISSN 2584-3613 (Tisak/Print)

Izdavač

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek

Stjepana Radića 13, Osijek

Publisher

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law Osijek

Stjepana Radića 13, Osijek

Adresa Uredništva

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek

Stjepana Radića 13, 31 000 Osijek, Republika Hrvatska

telefon: +385 (0)31 224 500, fax: +385 (0)31 224 540

URL: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/paragraf/>

E-pošta: paragraf@pravos.hr

Editorial Board address

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law Osijek

Stjepana Radića 13, 31 000 Osijek, Republic of Croatia

Telephone: +385 (0)31 224 500, Fax: +385 (0)31 224 540

URL: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/paragraf/>

E-mail: paragraf@pravos.hr

Glavna i odgovorna urednica

izv. prof. dr. sc. Biljana Činčurak Erceg

Editor in Chief

Biljana Činčurak Erceg, PhD, Associate Professor

Uredništvo

doc. dr. sc. Dragana Bjelić Gaćeša (Pravni fakultet Osijek), prof. dr. sc. Aleksandar Erceg (Ekonomski fakultet Osijek), prof. dr. sc. Sandra Fišer Šobot (Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet Novi Sad, Republika Srbija), izv. prof. dr. sc. Emina Jerković (Pravni fakultet Osijek), prof. dr. sc. Dubravka Klasiček (Pravni fakultet Osijek), izv. prof. dr. sc. Višnja Lachner (Pravni fakultet Osijek), doc. dr. sc. Mato Palić (Pravni fakultet Osijek), Željko Rišner, prof. (Pravni fakultet Osijek), prof. dr. sc. Aleksandra Vasilj (Pravni fakultet Osijek), prof. dr. sc. Neda Zdraveva (Sveučilište Sv. Ćirila i Metoda u Skopju, Pravni fakultet „Justinijan Prvi“, Sjeverna Makedonija)

Editorial Board

Dragana Bjelić Gaćeša PhD, Assistant Professor (Faculty of Law Osijek), Aleksandar Erceg, PhD, Full Professor (Faculty of Economics Osijek), Sandra Fišer Šobot, PhD, Full Professor (University of Novi Sad, Faculty of Law, Republic of Serbia), Emina Jerković, PhD, Associate Professor (Faculty of Law Osijek), Dubravka Klasiček, PhD, Full Professor (Faculty of Law Osijek), Višnja Lachner, PhD, Associate Professor (Faculty of Law Osijek), Mato Palić, PhD, Assistant Professor (Faculty of Law Osijek), Željko Rišner, prof. (Faculty of Law Osijek), Aleksandra Vasilj, PhD, Full Professor (Faculty of Law Osijek), Neda Zdraveva, PhD, Full Professor (Ss. Cyril and Methodius University in Skopje, Iustinianus Primus Faculty of Law, North Macedonia)

Lektorica za radove/sažetke na hrvatskom jeziku

prof. dr. sc. Marica Liović

Croatian Language Editor

Marica Liović, PhD, Full Professor

Prijevod sažetaka na engleskom jeziku

Željko Rišner, prof.

English Language Editor

Željko Rišner, prof.

Stručna potpora

Dražen Dujak, mag. informatol.

Professional Support

Dražen Dujak, Master of Informatics

Naklada

80 primjeraka

Circulation

Printed in 80 copies

Časopis izlazi jedanput na godinu.

This journal is published once a year.

Grafička obrada i tisak

Krešendo, Osijek

Graphics Processing/Prepress and Printing

Krešendo, Osijek

God. 9, br. 1/2025.

Vol. 9, No. 1/2025.

SADRŽAJ

ČLANCI

Matea Brkljačić	
OPOREZIVANJE TURIZMA U REPUBLICI HRVATSKOJ	9
Ante Elez	
VLADAVINA PRAVA I NEOVISNOST PRAVOSUĐA U REPUBLICI HRVATSKOJ U EUROPSKOJ PRAVNOJ PERSPEKTIVI: OSVRT NA PRESUDU U PREDMETU HANN-INVEST	31
Toni Meić	
Emina Jerković	
OBVEZNO MIROVINSKO OSIGURANJE NA TEMELJU GENERACIJSKE SOLIDARNOSTI	55
Matea Novak	
SMANJIVANJE ONEČIŠĆENJA OKOLIŠA KROZ ZELENI SOCIJALNI RAD I AKTIVAN ANGAŽMAN GRAĐANA I JAVNOPRAVNIH TIJELA	83
Marin Milevoj	
HRVATSKO GRAĐANSKOPRAVNO UREĐENJE KAO DIO KONTINENTALNOG PRAVNOG KRUGA	113

TABLE OF CONTENTS

ARTICLES

Matea Brkljačić

TAXATION OF TOURISM IN THE REPUBLIC OF CROATIA 9

Ante Elez

**THE RULE OF LAW AND INDEPENDENCE OF THE JUDICIARY IN THE
REPUBLIC OF CROATIA FROM EUROPEAN LEGAL PERSPECTIVE: REVIEW
OF THE HANN-INVEST CASE 31**

Toni Meić

Emina Jerković

MANDATORY PENSION INSURANCE BASED ON GENERATIONAL SOLIDARITY 55

Matea Novak

**REDUCTION OF ENVIRONMENTAL POLLUTION THROUGH GREEN SOCIAL
WORK AND ACTIVE ENGAGEMENT OF CITIZENS AND PUBLIC BODIES 83**

Marin Milevoj

CROATIAN CIVIL LAW SYSTEM AS PART OF THE CIVIL LAW LEGAL TRADITION 113

UVODNA RIJEČ UREDNICE

Poštovane čitateljice, poštovani čitatelji,

s osobitim zadovoljstvom u ime Pravnog fakulteta Osijek predstavljam deveti broj časopisa Paragraf: ako ste naš redoviti čitatelj, onda već znate da je riječ o godišnjaku najboljih studentskih radova koji se bave aktualnim pravnim i društvenim pitanjima te problemima u Republici Hrvatskoj i u svijetu. Ovaj broj, kao i svi prethodni, svjedoči o trudu, znanju i inovativnom promišljanju studentica i studenata Pravnog fakulteta u Osijeku kao i ostalih fakulteta u Republici Hrvatskoj te potvrđuje vrijednost poticanja mladih na znanstveno-istraživački rad.

U vremenu kada se razvoj umjetne inteligencije nezaustavljivo reflektira na znanost i obrazovanje, pisanje, istraživanje i objavljivanje autorskih radova u ovakvom kontekstu ne samo da je vrijedan oblik obrazovanja budućih akademskih građana, nego je i nužnost.

U ovom broju donosimo pet studentskih radova koji se bave aktualnim i važnim temama: od oporezivanja turizma u Republici Hrvatskoj, preko hrvatskog građanskopravnog uređenja, pitanja vladavine prava i neovisnosti pravosuđa do mirovinskog osiguranja te zaštite okoliša.

Veliku zahvalu dugujemo svim autoricama i autorima koji su marljivo radili na svojim tekstovima, ali i njihovim mentorima na stručnom vodstvu i savjetima. Hvala i recenzentima koji su stručnom procjenom i komentarima pridonijeli kvaliteti radova i samog časopisa. Zahvaljujem i Pravnom fakultetu Osijek koji kontinuirano podržava ovaj časopis i omogućava njegovo tiskano i elektroničko izdanje.

Pred nama je jubilarni deseti broj časopisa Paragraf, kojem se posebno veselimo. Pozivamo sve studentice i studente da već sada počnu razmišljati o temama koje ih zanimaju i da nam se pridruže svojim radovima koji će, vjerujemo, drukčijim pristupima i svježim idejama obogatiti znanstvenu zajednicu. Također, pozivamo i mentorice i mentore da potiču studente na istraživanje te da zajedno s njima sudjeluju u oblikovanju budućih brojeva.

Drage čitateljice i dragi čitatelji, vjerujemo da će vas i ovaj broj potaknuti na razmišljanje, istraživanje i stvaranje. Čitajte, istražujte, analizirajte, promišljajte, pišite – jer znanje je moć.

Scientia potentia est!

Urednica
izv. prof. dr. sc. Biljana Činčurak Erceg

OPOREZIVANJE TURIZMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Matea Brkljačić

studentica 5. godine Sveučilišnog integriranog
prijeđiplomskog i diplomskog studija Pravo,
Pravnog fakulteta Osijek
E-adresa: matea2109@gmail.com

Pregledni rad

UDK 336.226.4:338.48(497.5)
Rad primljen 21. svibnja 2025.

Sažetak

Ovaj rad analizira sustav oporezivanja turizma u Republici Hrvatskoj, pri čemu se posebna pozornost posvećuje porezu na dodanu vrijednost (PDV), porezu na dohodak i porezu na dobit. Turistički sektor, kao jedna od najvažnijih gospodarskih grana Republike Hrvatske, predstavlja važan izvor fiskalnih prihoda, zbog čega porezni tretman turističkih aktivnosti ima ključnu ulogu u oblikovanju održive i konkurentne porezne politike. U radu se razmatraju temeljna načela oporezivanja i prikazuje njihova primjena kroz aktualni zakonodavni okvir, s naglaskom na posebnom postupku oporezivanja turističkih agencija, koji se temelji na oporezivanju razlike između nabavne i prodajne cijene turističkih paketa (tzv. marže). Uz to, obrađuje se i sustav paušalnog oporezivanja dohotka kod građana koji iznajmljuju smještajne kapacitete, čime se dodatno pojednostavnjuje porezna administracija i potiče legalno poslovanje. Metodološki pristup temelji se na analizi zakonskih propisa, stručne literature i prakse, a cilj je rada utvrditi fiskalne učinke različitih oblika oporezivanja na razvoj turizma u Hrvatskoj. Zaključno, rad ukazuje na važnost jasno definiranih poreznih pravila i usklađenosti s europskim standardima kao preduvjeta za održiv rast turističke industrije i učinkovit fiskalni sustav.

Ključne riječi: porezi, Republika Hrvatska, turističke agencije, turizam

1. UVOD

Oporezivanje turizma predstavlja ključnu komponentu fiskalnog sustava mnogih zemalja, uključujući i Republiku Hrvatsku, gdje turizam čini znatan udio BDP-a. Turistički sektor podložan je različitim oblicima poreza, od kojih su najvažniji porez na dodanu vrijednost (PDV), porez na dohodak i porez na dobit. PDV, sa stopom od 25 % na opće turističke usluge i smanjenom stopom od 13 % na usluge smještaja, ima središnju ulogu

u oporezivanju turizma. Specifični postupci oporezivanja, kao što je poseban postupak za turističke agencije, prilagođeni su složenosti njihova poslovanja, omogućujući oporezivanje samo razlike primitaka i izdataka kako bi se izbjeglo dvostruko oporezivanje i olakšala administracija. Porez na dohodak obuhvaća prihode fizičkih osoba iz turističkih djelatnosti, dok se porez na dobit, primjenjuje na prihode pravnih osoba. Ovi porezni oblici osiguravaju stabilne prihode za financiranje javnih usluga, potiču gospodarski rast te podržavaju održivost i konkurentnost turističke industrije.

Predmet je ovog rada analiza sustava oporezivanja turizma u Republici Hrvatskoj s posebnim naglaskom na porez na dodanu vrijednost (PDV) i specifične postupke oporezivanja turističkih agencija i građana kao iznajmljivača. Cilj je rada istražiti kako različiti porezni oblici utječu na turističku industriju te prepoznati prilike koje doprinose oporezivanju i poboljšanju gospodarske slike u Hrvatskoj.

Izvori podataka korišteni u ovom radu uključuju sekundarne izvore. Sekundarni izvori obuhvaćaju stručne članke, knjige, znanstvene radove te publikacije relevantnih domaćih i međunarodnih organizacija koje se bave temom oporezivanja i turizma, kao i zakonske i podzakonske akte. Metode prikupljanja podataka uključuju analizu dostupne literature, pregled zakonskih propisa te analizu statističkih podataka.

Rad se sastoji od pet cjelina. U prvom dijelu definiraju se osnovni pojmovi i načela oporezivanja. Slijedi prikaz različitih poreznih oblika u turizmu, s naglaskom na PDV-u i posebni postupak za agencije. Završni dijelovi rada donose kritički osvrt te zaključna razmatranja o fiskalnim učincima.

2. TEORIJSKO ODREĐENJE POREZA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Teorijsko određenje poreza u Republici Hrvatskoj temelji se na zakonodavnom okviru i fiskalnim politikama koje reguliraju prikupljanje i raspodjelu javnih prihoda. Porezni sustav Republike Hrvatske obuhvaća različite vrste poreza, uključujući porez na dodanu vrijednost (PDV), porez na dohodak, porez na dobit, posebne poreze te druge oblike oporezivanja. Cilj je poreznog sustava osigurati stabilan izvor prihoda za financiranje javnih potreba, poticanje gospodarskog rasta i razvoja te pravednu raspodjelu poreznog tereta među građanima i poslovnim subjektima, a sve u skladu s načelom ravnoteže kao jednim od najvažnijih načela javnih rashoda.

2.1. UVODNO O POREZIMA

Porezi predstavljaju prisilna davanja državi od strane pojedinaca i poslovnih subjekata. Počeci oporezivanja sežu u daleku prošlost s prvim zapisima o oporezivanju od prije pet

tisuća godina u drevnom Egiptu (3000. – 300. godina pr. n. e.), gdje je faraon prikupljao porez u obliku 20 % žetve žita. Egipat u to vrijeme nije imao kovani novac te je upravo žito predstavljalo opipljivo skladište vrijednosti koje se lako moglo prikupiti, kojim se lako moglo trgovati te koje se s lakoćom moglo preraspodijeliti u cijelom društvu. Oporezivano žito bilo je pohranjeno za distribuciju u teškim vremenima te se koristilo za prehranu javnih radnika i siromašnijih klasa.¹

Nekoć u Egiptu porez je bio percipiran kao pomoć, a takva percepcija zadržala se dulje vrijeme i bila je prisutna i u drugim dijelovima svijeta. Tako su primjerice u drevnoj Grčkoj (1600. – 146. godine pr. n. e.) oporezivani bili samo najbogatiji pripadnici društva, i to radi pomoći financiranja rata i javnih projekata poput izgradnje škola. Mnogo poslije, u srednjovjekovnoj Europi (5. – 15. stoljeće) porez se također plaćao u proizvodima (najčešće usjevima) gdje ne samo da je bio percipiran kao pomoć, već se tako doslovno i zvao. Tek u kapitalističkom sustavu (19. stoljeće) porezi doživljavaju brz razvoj te se počinju tretirati kao redoviti i osnovni prihodi za državu.²

Porezi danas nesumnjivo imaju status najizdašnjeg i najvažnijeg prihoda za države diljem svijeta, a njima se ispunjavaju različiti ciljevi. Primarni cilj je financiranje javnih dobara, i to prvenstveno tzv. čistih javnih dobara koje karakterizira nedostatak konkurentnosti u njihovu korištenju i neisključivost. Ove karakteristike javnih dobara se odnose na to da korištenje javnog dobra od strane jednog pojedinca ne umanjuje mogućnost korištenja tog istog dobra od strane drugog pojedinca (karakteristika nekonkurentnosti) te da se pojedinci ne mogu isključiti iz njegova korištenja (karakteristika neisključivosti). Primjeri javnih dobara uključuju svjetionike, nacionalnu obranu, zapravo sve otvorene površine, pa čak i kvalitetu vode te bioraznolikost. Da država ne pruža odnosno ne financira ova javna dobra, ne bi ih financirao nitko, upravo zbog njihovih karakteristika koje dovode do tržišnog neuspjeha i to u obliku *slobodnih jahača*.³

Financiranje onih dobara i usluga koja su svima potrebna i kojima se svi koriste te koja privatni poslovni subjekti nisu spremni nuditi zbog karakteristika nekonkurentnosti i neisključivosti, nije jedini cilj ubiranja poreza. Naime, ubiranjem poreza ostvaruju se i drugi ciljevi poput političkih, ekonomskih, socijalnih, pedagoških i ekoloških ciljeva. Spomenuti ciljevi se razlikuju od zemlje do zemlje. Tako će primjerice, jedna zemlja novcem prikupljenim oporezivanjem pokušati stimulirati poljoprivredu, dok će u nekoj drugoj zemlji politički cilj oporezivanja biti stimulacija neke druge gospodarske grane

¹ Adams, C., For good and evil: The impact of taxes on the course of civilization, Madison Books, Seattle, 2001., str. 31.

² Zeqiraj, V.; Nimani, A., Taxes and their effects on the business environment, Academic Journal of Interdisciplinary Studies, 4(2015)1, str. 93.

³ Kotchen, M., Public Goods, Environmental and Natural Resource Economics, Greenwood, Westport CO, 2012., str. 88.

koja je od njezina strateškog značaja.⁴ Tako se primjerice u Republici Hrvatskoj turizam smatra jednom od najvažnijih gospodarskih grana budući da na nju otpada gotovo 20 % hrvatskog BDP-a. Sukladno tome potpora za razvoj turizma ne nedostaje, i to kako na razini države, tako i na razini pojedinih županija.

Država porezima može promijeniti i socijalnu i demografsku strukturu stanovništva, a što spada pod socijalne i demografske ciljeve oporezivanja. Ispunjenje ovih ciljeva naročito je važno u zemljama s negativnim demografskim trendovima i problemom starenja stanovništva, a među koje se ubraja i Hrvatska.⁵ Tako se primjerice u Hrvatskoj ovi problemi pokušavaju riješiti porezima na dohodak, gdje se oporezivi dohodak umanjuje za osobni odbitak koji se pak može znatno uvećati sa svakim djetetom i gdje u situaciji većeg broja djece dolazi do većeg (posebnog) odbitka koji uvelike utječe na poreznu osnovicu obitelji što se može prikazati i kroz porezne razrede koji progresivno utječu na poreznu osnovicu. Na taj bi način smanjena upotreba u konačnici značila i smanjeno korištenje zdravstvenog sustava.

Zanimljivi su i pedagoški ciljevi odnosno ciljevi gdje se porezima nastoje promijeniti navike stanovništva. Pritom, uvijek je riječ o navikama štetnim za zdravlje poput primjerice konzumacije duhana i alkohola čija pretjerana konzumacija uzrokuje veći broj zdravstvenih problema, a koji u konačnici dovode do većih javnih izdataka, naročito u socijalnim državama poput Hrvatske gdje je zdravstvo javno financirano. Većim porezima u ovim slučajevima nastoji se (znatno) povećati cijena proizvoda u želji da se kupca demotivira za kupnju. Konačno, ekološki ciljevi podrazumijevaju upotrebu poreza radi zaštite čovjekove okoline. Samo u Republici Hrvatskoj za te se svrhe koriste tzv. porezi na okoliš kojima se oporezuje svaka fizička jedinica koja ima dokazan negativan učinak na okoliš, ali i porezi na energente, transport, onečišćenja te porezi na prirodne resurse.

Postojeća literatura koja se bavila ovom temom prepoznala je nekoliko osnovnih karakteristika svih poreza, neovisno o njihovim pojavnim oblicima. To su:⁶

- ubiranje u novcu s ciljem financiranja javne potrošnje
- nedestiniranost (bez unaprijed određene svrhe)
- derivativnost (izvedenost)
- prisilnost i obvezatnost
- izostanak trenutačne i izravne protunaknade te
- nepovezanost s državljanstvom.

⁴ Klier, D., Aktualna problematika otkrivanja, prijavljivanja i procesuiranja utaja poreza – državno odvjetnički aspekt. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 14(2007), 2, str. 789.

⁵ Malnar, A.; Malnar, D., Demografska problematika u strateškim političkim dokumentima Republike Hrvatske. Forum za sigurnosne studije, 3(2019), 3, str. 55.

⁶ Zeqiraj, V.; Nimani, A., *op. cit.* (bilj. 2), str. 94.

Kao što se pojasnilo u prošlom potpoglavlju, porezi predstavljaju osnovni prihod države, a ubiru se u novcu kako bi se financirala javna potrošnja. Porezi se uvijek ubiru u novcu, bez unaprijed određene svrhe u trenutku njihova ubiranja. Ova nedestiniranost druga je važna karakteristika poreza. Naime, svi ubrani porezi polažu se u državni proračun iz kojeg se podmiruju zajedničke potrebe odnosno rashodi države. Nedestiniranost poreza vrijedi i na nižim razinama državne uprave. Tako primjerice u Hrvatskoj, jedinice lokalne i regionalne samouprave imaju svoje poreze (i druge izvore prihoda) kojima se financiraju javne usluge pružene korisnicima s njihova područja.

Sljedeća važna karakteristika poreza njihova je derivativnost odnosno izvedenost. Naime, država poreze, kao svoj osnovni izvor prihoda, izvodi iz bogatstva drugih (pojedina ili poslovnih subjekata) čime automatski smanjuje njihovo bogatstvo za iznos ubranog poreza. Ovo je moguće zahvaljujući fiskalnom (državnom) suverenitetu koje podrazumijeva autonomno pravo države ili političko-teritorijalne jedinice da uvede i naplati porez,⁷ a čime se dolazi do sljedeće važne karakteristike poreza – prisilnosti i obvezatnosti. Plaćeni porez će se, među ostalim, koristiti za financiranje javnih dobara kojim se koriste svi. Konačno, porezi u jednoj državi *nisu povezani s državljanstvom*. Drugim riječima, porezi su obvezni za sve osobe na državnom području, bez obzira na to jesu li državljani te zemlje ili ne. Važno je napomenuti kako u današnjem modernom vremenu ova karakteristika ne vrijedi za sve poreze, a naročito ne za poreze vezane uz oporezivanje dohotka.⁸

2.2. NAČELA OPOREZIVANJA

S obzirom na to da porezi ipak predstavljaju prisilna davanja, koja za posljedicu imaju smanjenje blagostanja pojedinaca od kojih se porezi i ubiru, od izuzetne je važnosti izbor pojedinih poreznih oblika te način njihova ubiranja. S ovim u vezi su tzv. načela oporezivanja koje je krajem 19. stoljeća formulirao njemački ekonomist Adolph Wagner. Wagner je formulirao devet poreznih načela koje je klasificirao u četiri skupine; financijska načela, ekonomska načela, socijalna načela te porezno tehnička načela.⁹

Financijska načela oporezivanja imaju prioritet pred drugim načelima jer su u izravnoj vezi s osiguranjem potrebnih prihoda za državu odnosno proračunskih prihoda. U tom smislu prvenstveno se govori o načelu izdašnosti prema kojem ubrani porezi moraju biti dostatni za podmirenje javnih potreba. Ono ne smije biti narušeno. Ako su prihodi

⁷ Mihalj, P., Fiskalni odnosi između središnje i lokalne vlasti u Republici Hrvatskoj. *Politička misao*, 37(2000)2, str. 200.

⁸ Zeqiraj, V.; Nimani, A., Taxes and their effects on the business environment, *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 4(2015)1, str. 91.–96.

⁹ Klier, D., *op. cit.* (bilj. 4), str. 791.

ubrani od poreza, kao najvažniji prihodi države, dostatni, veća je vjerojatnost proračunske ravnoteže. Ako nema proračunske ravnoteže, država tu razliku mora namiriti drugim izvorom prihoda poput, primjerice, prodajom državne imovine (rjeđe) ili pak zaduživanjem (češće).¹⁰ Zaduhivanje pak nije instrument koji bi olako trebalo koristiti jer može predstavljati veliku opasnost za makroekonomsku ravnotežu.¹¹

Načelo elastičnosti, odnosno fleksibilnosti također je financijsko načelo oporezivanja, a govori o tome kako porezni sustav mora biti prilagodljiv. Drugim riječima, porezi se moraju moći smanjivati i povećavati prema potrebama. Stoga, kao takvo, ovo načelo uzima u obzir stalno održavanje proračunske ravnoteže, a ne kao načelo izdašnosti održavanja ravnoteže u samo jednoj godini.¹² Načelo elastičnosti ne podrazumijeva podizanje postojećih poreznih stopa, već oporezivanje onog i onih koji oporezivanje mogu podnijeti. Primjeri uključuju oporezivanje potrošnje koja ima stabilnu potražnju, oporezivanje onih sektora u gospodarstvu koji imaju visoke stope rasta ili jednostavno primjenu progresivnih poreznih stopa kojima se više poreza ubire od onih koji imaju više, a što je u suglasnosti s drugim poreznim načelom, načelom ravnopravnosti, odnosno pravednosti. Naime, postojeća istraživanja pokazala su kako podizanje poreznih stopa često za posljedicu ima i povećanje porezne evazije te pad privatnih investicija.¹³ To se dakle negativno reflektira na pojedinca.

Ekonomska načela oporezivanja polaze od razumijevanja kako uvođenje poreza dovodi do različitih ekonomskih posljedica, u prvom redu do smanjena ekonomske snage poreznih obveznika čime se automatski utječe na njegovo ponašanje (Kulić, 2009). *Načelo poreznog izvora*, kao prvo ekonomsko načelo oporezivanja, tiče se izvora iz kojih će se podmirivati porezna obveza, a koje je od velike važnosti i za državu i za poreznog obveznika. Sukladno ovom načelu, oporezivati bi se trebali samo oni izvori dohotka koji se obnavljaju poput primjerice dohotka kada je riječ o fizičkoj osobi, odnosno prihoda/primitka kada je posrijedi pravna osoba. S druge strane, *načelo izbora poreznog oblika*, kao drugo ekonomsko načelo oporezivanja, bavi se pitanjem optimalnog poreznog oblika. Važno je naglasiti kako je dosad već uspostavljeno kako je najbolji porezni sustav porezni pluralizam, odnosno sustav u kojem postoje različiti porezni oblici. Poreznim pluralizmom mogu se prikupiti sredstva koja su dostatna, a istovremeno je porezno opterećenje podnošljivije.¹⁴

¹⁰ *Ibid.*, str. 792

¹¹ Glibo, M., Utjecaj stupnja zaduženosti država na ekonomski i ukupni razvoj, *Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja*, 51(2017), 102, str. 101.

¹² Klier, D., *op. cit.* (bilj. 4), str. 791.

¹³ Alesina, A.; Campante, F. R.; Tabellini, G., Why is fiscal policy often procyclical?, *Journal of the European economic association*, 6(2008), 5, str. 1010.

¹⁴ Jelčić, B., *Javne financije*, RRIIF-plus d.o.o., Zagreb, 2001., str. 21.

Socijalna načela oporezivanja vrlo su važna jer su vezana uz kategorije građana koji namiruju poreze. Tako prema načelu univerzalnosti, kao prvom socijalnom načelu, poreze trebaju plaćati svi. Ako se ovaj dio poveže s prethodnim dijelom rada, može se reći kako je i pošteno da poreze plaćaju svi jer ipak svi koriste javna dobra iz čijeg se korištenja ne bi mogli isključiti pojedinci koji poreze ne plaćaju. Međutim, drugo socijalno načelo, načelo ravnomjernosti, tvrdi da porezno opterećenje ipak treba biti ravnomjerno raspoređeno među građanima, sukladno njihovoj ekonomskoj snazi. Načelo ravnomjernosti lako se postiže primjenom poreznih razreda gdje, primjerice, svi građani s razinom dobiti do određene razine, plaćaju porez po nižoj stopi (za dobit do 1,000.000 eura je 10 %), dok na dobit koja prelazi tu granicu porez plaćaju po drugoj stopi (za dobit od 1,000.000 eura i iznad tog iznosa je 18 %).

Posljednju skupinu načela oporezivanja čine porezno-tehnička načela, a čine ih načelo određenosti, ugodnosti i jeftinoće. Ova skupina načela oporezivanja vezana je uz propisivanje poreznih oblika i prikupljanje prihoda od istih. Sukladno načelu određenosti, svi oblici poreza moraju biti određeni zakonom, a što je je načelo oporezivanja koje praktički svaki porezni sustav u svijetu zasigurno ispunjava. Tako primjerice u Republici Hrvatskoj, a kako će se vidjeti još i iz četvrtog poglavlja ovog rada, za svaki porezni oblik postoji jasan zakon (primjerice Zakon o porezu na dodanu vrijednost, Zakon o porezu na dohodak, itd.). Načelo ugodnosti, kao drugo porezno-tehničko načelo, nalaže da se porezni sustav prilagodi poreznom obvezniku te da se porez ubire onda kada njemu to najviše odgovara. Primarni cilj iza primjene načela ugodnosti plaćanja poreza je lakše psihološko nošenje s poreznim opterećenjem.¹⁵ Konačno, načelo jeftinoće tiče se troškova koje država ima pri ubiranju prihoda od pojedinih poreznih oblika. Sukladno ovom porezno-tehničkom načelu, država bi se trebala odlučiti na one oblike poreza kod kojih je ovaj trošak najniži.

3. OPOREZIVANJE U TURIZMU

Turizam predstavlja vrlo važan dio gospodarstva Republike Hrvatske. S obzirom na tu činjenicu jasno je kako čini i bitan izvor poreznog prihoda za državu. Glavni porez kojim se oporezuje većina djelatnosti pa tako i turistička jest porez na dodanu vrijednost. Ostale porezne kategorije ovisne su o obliku poslovnog subjekta koji obavlja turističku djelatnost.

¹⁵ Cindori, S.; Kuzelj, V., Socijalni aspekt kriznoga poreza: Fiskalni instrument ili devijacija poreznog sustava, Ekonomska misao i praksa, 27(2018), 2, str. 482.

3.1. POREZ NA DOHODAK

Porez na dohodak smatra se najvažnijim izvorom javnih prihoda i najprikladnijim instrumentom oporezivanja u suvremenim relevantnim državama za ostvarenje fiskalno-političkog, gospodarskopolitičkog i socijalnopolitičkog cilja.¹⁶ Taj porez smatra se obligatornim davanjem kojim se izravno, odnosno neposredno oporezuje dohodak i razlikuje se od svih ostalih poreza jer su porezna osnovica, predmet oporezivanja te izvor iz kojeg se plaća porez sadržani u istom subjektu. Također, ističe se njegova pogodnost u primjeni kao alata fiskalne politike radi ostvarivanja ciljeva kao što su politika distribucije i politika stabilizacije.

Kako bi se u potpunosti razumjeli pravni aspekti oporezivanja, nužno je prethodno objasniti temeljne pojmove rezidentnosti i nerezidentnosti fizičkih osoba. Prema važećim odredbama Zakona o porezu na dohodak, rezidentom se smatra osoba koja ima stalno prebivalište ili uobičajeno mjesto boravka na području Republike Hrvatske. U istu kategoriju ulaze i oni koji, iako ne borave niti imaju prebivalište u Hrvatskoj, obavljaju službu u državnim institucijama Republike Hrvatske i na temelju toga ostvaruju primitke. S druge strane, nerezidenti su fizičke osobe koje nemaju niti prebivalište niti uobičajeni boravak u Hrvatskoj, ali ipak ostvaruju prihode na hrvatskom teritoriju, zbog čega podliježu domaćem poreznom sustavu u skladu s navedenim Zakonom.¹⁷

Porez na dohodak predstavlja oblik oporezivanja fizičkih osoba, pri čemu se svaka osoba koja ostvaruje prihod smatra zasebnim poreznim obveznikom. U situacijama kada dohodak ostvaruje više osoba zajednički, porezna se obveza utvrđuje individualno, razmjerno udjelu svakog sudionika u ukupno ostvarenome dohotku.¹⁸

Visina dohotka i porezna tarifa nisu jedini važni faktori za definiranje poreznog opterećenja. Porez na dohodak stoga se može smatrati općim porezom na gospodarsku snagu fizičke osobe, izraženu kroz ostvareni dohodak. Karakteristike poreza na dohodak uključuju:¹⁹

- odnosi se na cjelokupan dohodak fizičke osobe
- porezna osnovica je isključivo neto dohodak poreznog obveznika
- temelji se na dohotku koji je rezultat različitih izvora prihoda tijekom razdoblja oporezivanja
- individualan je i vezan isključivo za fizičku osobu kao subjekt oporezivanja

¹⁶ Jelčić, B.; Lončarić-Horvat, O.; Šimović, J.; Arbutina, H.; Mijatović, N., *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine d.d., Zagreb, 2008., str. 298.

¹⁷ Brümmerhoff, D., *Javne financije*, Mate d.o.o., Zagreb, 2000., str. 287.

¹⁸ Zakon o porezu na dohodak, Narodne novine, broj 115/2016, 106/2018, 121/2019, 32/2020, 138/2020, 151/2022, 114/2023, 152/2024, čl. 2.

¹⁹ Jelčić, B., *Javne financije*, RRiF-plus d.o.o., Zagreb, 2001., str. 226.

- izravan je porez, pri čemu obveza plaćanja ne ovisi o trošenju dohotka niti o vremenu trošenja.

Iako porez na dohodak u kontekstu turizma osigurava određenu razinu proračunskih prihoda, posebno kod fizičkih osoba koje iznajmljuju smještaj, sustav je i dalje podložan zloupotrebama. Mnogi iznajmljivači posluju bez prijave ili koriste paušalni režim iako prelaze zakonske granice, što smanjuje poreznu pravednost. Potrebna je snažnija koordinacija između turističkih zajednica i porezne uprave, kao i šira digitalizacija prijave i evidencija, kako bi se osigurala transparentnost i pravedno oporezivanje svih sudionika na tržištu.

3.2. POREZ NA DOBIT

Porez na dobit državni je porez čiju primjenu u Republici Hrvatskoj uređuje Zakon o porezu na dobit. Obveznik poreza na dobit pravna je osoba, odnosno trgovačko društvo koje može biti društvo s ograničenom odgovornošću (d.o.o.) ili jednostavno društvo s ograničenom odgovornošću (j.d.o.o.). Obveznik poreza na dobit je i obrtnik koji je sam tako odlučio, odnosno koji je prema ukupno ostvarenim primicima, dohotku i vrijednosti ukupne imovine u prethodnom razdoblju morao postati obveznikom poreza na dobit.

Porezna osnovica za obračun ovog oblika poreza računovodstvena je dobit odnosno razlika svih prihoda i svih rashoda koje je porezni obveznik ostvario u poreznom razdoblju – jednoj poslovnoj (kalendarskoj) godini, nakon njezina uvećanja i/ili umanjjenja. Naime, Zakon navodi točno koji rashodi dovode do uvećanja porezne osnovice, kao i prihode koji dovode do njezina smanjenja. Tako se primjerice porezna osnovica uvećava za kazne koje mjerodavna tijela udijele poslovnim subjektima, dok se s druge strane porezna osnovica smanjuje za prihode od dividendi i udjela u dobiti. Porezna osnovica može biti negativna što bi onda značilo da je riječ o poreznom gubitku. Na porezni gubitak ne obračunava se niti se plaća porez na dobit, a isti se može prenositi u iduća razdoblja te u idućim razdobljima umanjivati poreznu osnovicu, ali maksimalno sljedećih pet godina.

Stopa poreza na dobit koja se primjenjuje na poreznu osnovicu ovisi o visini ukupnih prihoda ostvarenih u jednom poreznom razdoblju. Sukladno aktualnoj verziji Zakona,²⁰ 10 % će se obračunati svima koji su u poreznom razdoblju ostvarili prihode do 995.421,06 eura, a 18 % onima koji su u prihodima ostvarili toliko ili više. Iznimka su porezni obveznici sa sjedištem u gradu Vukovaru koji imaju više od pet zaposlenika i koji ne plaćaju porez na dobit, te porezni obveznici koji imaju više od pet zaposlenika i koji posluju u najnerazvijenijim područjima Republike Hrvatske, a koji plaćaju 50 %

²⁰ Zakon o porezu na dobit, Narodne novine, broj 177/2004, 90/2005, 57/2006, 146/2008, 80/2010, 22/2012, 148/2013, 143/2014, 50/2016, 115/2016, 106/2018, 121/2019, 32/2020, 138/2020, 114/2022, 114/2023.

od propisane stope poreza na dobit. Određena umanjena stope poreza na dobit, i to u iznosu od 50 % do 100 %, odobravaju se i za ulaganja poduzetnika u iznosima većim od 50 tisuća eura, pri čemu umanjene vrijedi sljedećih pet do deset godina. Riječ je o tzv. poreznim potporama koje uređuje Zakon o poticanju ulaganja.²¹ Općenito, može se zaključiti kako je u Hrvatskoj porezno opterećenje dobiti poslovnih subjekata mnogo manje u odnosu na porezno opterećenje rada.

Porezni tretman dobitka u turističkom sektoru, osobito za veće hotelske kuće i agencije, omogućuje brojne olakšice koje potiču ulaganja. Međutim, postoji bojazan da takve porezne pogodnosti nisu ravnomjerno dostupne svim pravnim subjektima, osobito onima koji djeluju u manje razvijenim krajevima. Diferencirani porezni poticaji prema regionalnom razvoju mogli bi pomoći u uravnoteženijem razvoju turizma na nacionalnoj razini, osobito na kontinentu.

3.3. POREZ NA DODANU VRIJEDNOST

Porez na dodanu vrijednost (PDV) predstavlja specifičnu vrstu općeg poreza na promet dobara i usluga, a temelji se na oporezivanju dodane vrijednosti stvorene u svakoj fazi proizvodno-prometnog procesa. Za razliku od klasičnih poreza na promet, PDV se obračunava tijekom svih stadija gospodarskog ciklusa, ali isključivo na razliku između ulazne i izlazne vrijednosti – odnosno na stvarno dodanu vrijednost. S obzirom na svoju strukturu i način obračuna, ovaj porezni oblik pripada kategoriji neto svefaznih potrošnih poreza.

Kao porez na potrošnju, PDV počiva na nekoliko temeljnih načela. Prvo, on se obračunava na svaku transakciju isporuke dobara i pružanja usluga, osim ako su takve transakcije izrijekom oslobođene porezne obveze, sukladno zakonskim izuzećima. Drugo, PDV se u pravilu zaračunava samo jedanput tijekom svake faze prometa, čime se izbjegava dvostruko oporezivanje. Treće, poduzetnicima je omogućeno da pri nabavi dobara i usluga odbiju ulazni PDV (pretporez), što osigurava poreznu neutralnost poslovnih aktivnosti i izbjegava narušavanje tržišnog natjecanja. Osim toga, kako bi ostvarili pravo na odbitak pretporeza, obveznici PDV-a moraju raspolagati ispravnim računima na kojima je jasno iskazan iznos obračunatog poreza od strane dobavljača.²²

Standardna stopa PDV-a u Republici Hrvatskoj iznosi 25 % i primjenjuje se, među ostalim, na ugostiteljske usluge koje nisu obuhvaćene paketima smještaja. U sektoru turizma, primjenjuju se snižene stope – osobito stopa od 13 % koja se odnosi na smještajne usluge, uključujući boravak s doručkom, polupansionom ili punim pansionom u hotelima, pansionima, kampovima i sličnim objektima. Snižena stopa također vrijedi za smještaj

²¹ Zakon o poticanju ulaganja, Narodne novine, broj 63/2022.

²² Šimović, J.; Arbutina, H.; Mijatović, N.; Rogić-Lugarić, T.; Cindori, S., Hrvatski fiskalni sustav, Narodne novine d.d., Zagreb, 2010., str. 87.–88.

u objektima na plovilima namijenjenima nautičkom turizmu, čime se potiče konkurentnost i dostupnost turističkih usluga u okviru zakonodavnog okvira porezne politike.²³

Prema članku 16. Zakona o porezu na dodanu vrijednost, kod određivanja mjesta obavljanja usluga primjenjuju se sljedeće opće odredbe:²⁴

- Porezni obveznik koji obavlja djelatnosti ili isporuke koje se ne smatraju oporezivim isporukama dobara ili usluga u smislu članka 4. stavka 1. ovog Zakona, i dalje se smatra poreznim obveznikom u vezi sa svim uslugama koje su mu pružene.
- Pravna osoba koja je u sustavu PDV-a smatra se poreznim obveznikom.
- Prema članku 17. Zakona o PDV-u, sjedište poreznog obveznika smatra se njegovim mjestom pružanja usluga. Ako porezni obveznik ima stalnu poslovnu jedinicu koja se ne nalazi u mjestu njegova sjedišta, tada se mjestom obavljanja usluga smatra sjedište te poslovne jedinice. U slučaju da ni jedno ni drugo ne postoji, mjestom obavljanja usluga smatra se prebivalište ili uobičajeno boravište poreznog obveznika kao primatelja usluga.

Ako osoba koja obavlja usluge nije porezni obveznik, mjesto u kojem ona ima sjedište smatra se mjestom obavljanja usluga. U slučaju postojanja stalne poslovne jedinice, sjedište te jedinice smatra se mjestom obavljanja usluga. Ako ne postoji ni poslovna jedinica ni sjedište, za pružatelja usluga koji je porezni obveznik, prebivalište ili uobičajeno boravište smatraju se mjestom pružanja usluga.²⁵

Uz to, važno je napomenuti da se primjenom ovih zakonskih odredbi nastoji osigurati pravilno oporezivanje usluga na mjestu na kojem su one stvarno obavljene ili konzumirane, čime se sprječava dvostruko oporezivanje ili izbjegavanje plaćanja PDV-a. Također, zakon precizira da u slučaju pružanja usluga između poreznih obveznika, mjesto obavljanja usluga obično je sjedište primatelja usluga, dok za usluge koje se pružaju fizičkim osobama, mjesto obavljanja usluga sjedište je pružatelja usluga.²⁶

Definiranje predmeta oporezivanja jedan je od ključnih izazova u svakom sustavu poreza na dodanu vrijednost (PDV) jer mora jasno odgovoriti na pitanje koje se isporuke oporezuju ovim porezom. Prema članku 4. Zakona o porezu na dodanu vrijednost, predmeti oporezivanja koji podliježu plaćanju PDV-a mogu se sistematizirati u sljedeće podskupine:²⁷

²³ Zakon o porezu na dodanu vrijednost, Narodne novine, broj 73/2013, 99/2013, 148/2013, 153/2013, 143/2014, 115/2016, 106/2018, 121/2019, 138/2020, 39/2022, 113/2022, 33/2023, 114/2023, 35/2024, 152/2024, 52/2025, čl. 38., st. 1.

²⁴ *Ibid.*, čl. 4., 6.

²⁵ *Ibid.*, čl. 17.

²⁶ *Ibid.*, čl. 25.

²⁷ Šimović, J.; Arbutina, H.; Mijatović, N.; Rogić-Lugarić, T.; Cindori, S., *op. cit.* (bilj. 23), str. 91.

- Isporuca dobara u tuzemstvu uz naknadu koju obavi porezni obveznik koji djeluje u tom svojstvu.
- Stjecanje dobara unutar Europske unije uz naknadu, koje u tuzemstvu obavi (porezni obveznik koji djeluje kao takav ili pravna osoba koja nije porezni obveznik, ako je prodavatelj (isporučitelj) porezni obveznik koji djeluje kao takav u drugoj državi članici i nije oslobođen obračunavanja PDV-a kao mali porezni obveznik prema propisima te države članice te se na njega ne odnose izuzeća propisana člankom 13. stavcima 3., 4. i 10. Zakona).
- Obavljanje usluga u tuzemstvu uz naknadu koje obavi porezni obveznik koji djeluje u tom svojstvu.²⁸

Ove kategorije jasno određuju što se smatra oporezivim prometom dobara i usluga unutar PDV sustava, omogućujući pravilno funkcioniranje i primjenu poreznog zakona. Precizno definiranje predmeta oporezivanja pomaže u osiguravanju transparentnosti i učinkovitosti poreznog sustava te sprječava porezne prijevare. Također, jasnoća u definiranju oporezivih isporuka omogućava poreznim obveznicima da bolje razumiju svoje obveze i prava unutar sustava PDV-a, čime se smanjuju administrativni tereti i poboljšava poslovno okruženje.

Prema članku 6. Zakona o PDV-u, poreznim obveznikom smatra se:²⁹

- Svaka osoba koja samostalno obavlja bilo koju gospodarsku djelatnost, neovisno o svrsi i rezultatu te djelatnosti.
- Svaka djelatnost proizvođača, trgovaca ili osoba koje pružaju usluge, uključujući rudarske i poljoprivredne djelatnosti te djelatnosti slobodnih zanimanja. Također se smatra da gospodarska djelatnost uključuje i eksploataciju materijalne ili nematerijalne imovine s ciljem trajnijeg ostvarivanja prihoda.
- U slučaju zaposlenika i drugih osoba koje su povezane s poslodavcem ugovorom o radu ili drugim ugovorom kojim se uređuje odnos poslodavca i posloprimca u vezi s radnim uvjetima, naknadama i obvezama poslodavca, a koji imaju obilježja nesamostalnosti, te se osobe također smatraju poreznim obveznicima.

Ove odredbe jasno definiraju tko se sve smatra poreznim obveznikom u sustavu PDV-a, obuhvaćajući širok spektar gospodarskih djelatnosti i osiguravajući da svi relevantni subjekti budu uključeni u porezni sustav. Kroz uključivanje različitih vrsta gospodarskih djelatnosti, zakon osigurava sveobuhvatno oporezivanje koje podržava pravednost i učinkovitost poreznog sustava. Definicija poreznih obveznika također pomaže u sprječavanju izbjegavanja poreznih obveza i osigurava da svi subjekti koji ostvaruju prihod

²⁸ Zakon o porezu na dodanu vrijednost, čl. 4.

²⁹ *Ibid.*, čl. 6.

kroz gospodarske aktivnosti podliježu istim pravilima oporezivanja. Prema čl. 8., st. 2. i st. 4. Zakona o PDV-u, obavljanjem usluga smatra se:³⁰

- prijenos prava
- suzdržavanje od neke radnje ili trpljenje neke radnje ili stanja
- obavljanje usluga prema nalogu nadležnih državnih tijela ili u njihovo ime ili na temelju odredbi zakona.

Nadalje, prema čl. 8., st. 4. Zakona, ako porezni obveznik djeluje u vlastito ime, ali za račun druge osobe sudjeluje u obavljanju usluga, smatra se da je sam primio i obavio te usluge. Ova odredba je posebno važna za razumijevanje oporezivanja agencijske provizije, provizije *Online Travel Agency* (OTA), naknade za posredovanje u pružanju smještaja i sličnih usluga. Dodatno, važno je napomenuti da Zakon precizira različite oblike usluga kako bi se osigurala sveobuhvatnost u oporezivanju. Uključivanjem prijenosa prava i suzdržavanja od radnji u definiciju usluga, zakonodavac osigurava da različiti oblici poslovnih aranžmana budu pokriveni poreznim obvezama. Ovo je ključno za pravilno funkcioniranje PDV sustava jer omogućava jasno razumijevanje i primjenu poreznih propisa na širok spektar poslovnih aktivnosti. Konkretno, kod oporezivanja provizija, kao što su one za agencijske usluge ili *online* platforme za putovanja, bitno je razumjeti kako se PDV primjenjuje na usluge koje se obavljaju u ime trećih strana. Ova pravila osiguravaju transparentnost i dosljednost u načinu na koji se ove usluge oporezuju, čime se smanjuje mogućnost nesporazuma i poreznih nepravilnosti.

3.4. OPOREZIVANJE USLUGA TURISTIČKIH AGENCIJA

Zakonski okvir kojim je uređeno oporezivanje djelatnosti turističkih agencija obuhvaćen je zakonskim odredbama i odgovarajućim pravilnicima kako slijedi:

- članci 91. do 94. Zakona o PDV-u
- članak 187. Pravilnika o PDV-u
- članci 306. – 310. Direktive 2006/112/EZ i
- Provedbena uredba Vijeća 282/11.

Sukladno važećim poreznim propisima, turističke agencije mogu primjenjivati dva različita režima oporezivanja: redovni i posebni postupak. Redovni postupak podrazumijeva obračun poreza na dodanu vrijednost (PDV) na ukupnu naknadu koju agencija naplaćuje klijentu, pri čemu ima pravo na odbitak pretporeza na temelju ulaznih faktura. Nasuprot tome, posebni postupak oporezivanja odnosi se na situacije kada se PDV

³⁰ *Ibid.*, čl. 8.

obračunava isključivo na ostvarenu maržu, odnosno razliku između nabavne i prodajne cijene usluge, bez prava na odbitak pretporeza za izravne ulazne troškove.³¹

Takav posebni režim osmišljen je za slučajeve kada turistička agencija djeluje u svoje ime, ali koristi usluge trećih pružatelja za organizaciju putovanja. U tim okolnostima, agencija klijentu prodaje objedinjenu uslugu sastavljenu od različitih komponenti – poput smještaja, prijevoza, vođenja, pristupa kulturnim ili zabavnim sadržajima – koje su izvorno nabavljene od različitih dobavljača. Međutim, ako agencija djeluje isključivo kao posrednik, odnosno izdaje račun u tuđe ime i za tuđi račun, tada se posebni postupak ne primjenjuje. U tim slučajevima, transakcije se tretiraju kao tzv. prolazne stavke, a primjenjuju se uobičajene odredbe redovnog sustava PDV-a.³²

Posebni postupak je uveden upravo zbog kompleksnosti poslovanja turističkih agencija koje često prodaju integrirane pakete usluga i to ne samo na domaćem, već i na međunarodnom tržištu. Njegova prednost ogleda se u pojednostavljenju poreznog tretmana, osobito kada se usluge obavljaju u drugim državama članicama Europske unije. Na taj se način izbjegava potreba registracije agencije za PDV u svakoj zemlji u kojoj se usluge izvršavaju jer se porezna obveza obračunava u zemlji sjedišta agencije i to samo na maržu.³³

Važno je naglasiti da se kroz primjenu posebnog postupka PDV ne naplaćuje na punu vrijednost aranžmana, već isključivo na razliku u cijeni koju agencija ostvaruje kao svoju zaradu. Taj iznos, kao porezna osnovica, ostaje u zemlji registracije agencije, čime se osigurava pravednija i učinkovitija raspodjela poreznih prihoda između država članica. U praksi, agencije mogu poslovati na tri glavna načina:

1. U svoje ime i za svoj račun – kada organiziraju putovanja koristeći vlastite resurse (npr. vlastiti smještajni kapaciteti ili prijevozna sredstva). U ovom slučaju primjenjuje se redovni PDV postupak.
2. U ime i za račun druge osobe – kada agencija nastupa kao čisti posrednik. Ovdje se PDV obračunava na proviziju, koja može biti podložna općoj stopi PDV-a, oslobođena poreza (prema čl. 49. Zakona o PDV-u) ili prenesena na inozemnog poreznog obveznika (engl. *reverse charge* mehanizam).³⁴
3. U svoje ime, ali za tuđi račun – kada agencija prodaje usluge drugih subjekata u svoje ime. U ovom scenariju nužno je primijeniti poseban postupak oporezivanja u skladu s člancima 91. do 94. Zakona o PDV-u.³⁵

³¹ *Ibid.*, čl. 33.

³² Cutvarić, M., Oporezivanje PDV-om usluga turističkih agencija, Računovodstvo i financije, Zagreb, 2015., str. 31.

³³ *Ibid.*

³⁴ Zakon o porezu na dodanu vrijednost, čl. 49.

³⁵ *Ibid.*, čl. 91.–94.

Ova klasifikacija poslovnih modela ključna je za pravilnu primjenu poreznih propisa i izbjegavanje nepravilnosti. Točna evidencija i odgovarajuća primjena poreznih stopa i postupaka omogućuju agencijama da usklade svoje poslovanje s fiskalnim zakonodavstvom, smanje rizik od poreznih prekršaja te osiguraju transparentnost i pravnu sigurnost u poslovanju.

Nadalje, kada turistička agencija pruža usluge koristeći vlastite resurse, primjerice vlastite smještajne objekte, prijevozna sredstva ili vlastite djelatnike kao vodiče, takve se usluge ne podvrgavaju posebnom postupku oporezivanja PDV-om. Umjesto toga, primjenjuje se redovni režim oporezivanja prema Zakonu o PDV-u. Ovisno o vrsti usluge i mjestu njezina pružanja, primjenjuje se ili opća stopa od 25 %, ili snižena stopa od 13 %, primjerice na usluge smještaja u Republici Hrvatskoj, sukladno članku 38., stavku 3., točki a) Zakona o PDV-u. Ako agencija, primjerice, djelomično prevozi putnike vlastitim autobusom kroz Hrvatsku, a ostatak rute prolazi kroz neku drugu državu članicu Europske unije, obveza za PDV u visini od 25 % odnosi se na dionicu puta unutar Hrvatske. Za uslugu obavljenju u inozemstvu, primjenjuju se porezni propisi zemlje u kojoj se ta usluga stvarno pruža. Isto vrijedi i u slučajevima kada agencija koristi dugoročno unajmljene autobuse ili smještajne objekte – takve se usluge smatraju vlastitima te podliježu redovnom oporezivanju.³⁶

Kada agencija djeluje isključivo u svoje ime i za vlastiti račun te koristi vlastitu imovinu i osoblje, bez angažiranja drugih poreznih obveznika, cjelokupna usluga podliježe redovnom postupku PDV-a. U takvom slučaju, agencija klijentu izdaje račun s obračunatim PDV-om, a klijent, ako ispunjava zakonske uvjete, može taj PDV odbiti kao pretporez.³⁷ Na primjer, smještajne usluge u ugostiteljskim objektima oporezuju se prema sniženoj stopi od 13 %, dok se usluge prijevoza, kao i korištenje rekreativnih sadržaja (bazeni, sportski tereni), oporezuju prema općoj stopi od 25 %. Ipak, kada su sve navedene usluge uključene u objedinjeni aranžman, poput *all inclusive* paketa, cijela se usluga smatra smještajnom i oporezuje se prema sniženoj stopi od 13 posto.³⁸

Za sve ostale usluge koje turističke agencije ili druge osobe pružaju preko vlastitih resursa, odlučujući faktor za obračun PDV-a jest mjesto stvarnog pružanja usluge. Prema općem pravilu, porez se obračunava u državi u kojoj se usluga obavlja. Primjerice, ako hrvatska agencija organizira kulturni događaj za svoje goste u Hrvatskoj, mora biti obračunan hrvatski PDV. Slično, ako inozemni izvođač nastupa u Hrvatskoj, na njegovu izvedbu i ulaznice primjenjuje se hrvatski PDV prema stopi od 25 %, osim ako nije predviđeno zakonsko oslobođenje prema članku 39. Zakona.³⁹

³⁶ *Ibid.*, čl. 38.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*, čl. 39.

Kada turistička agencija kombinira vlastite usluge s onima nabavljenima od drugih poreznih obveznika, primjenjuje se hibridni pristup. Na vlastite usluge primjenjuje se redovni režim oporezivanja PDV-om, dok se na usluge dobivene od vanjskih pružatelja, primjenjuje posebni postupak, u kojem se PDV obračunava samo na ostvarenu maržu. Kako bi se pravilno provela podjela, agencija mora utvrditi udio vlastitih usluga u ukupnom aranžmanu, koristeći pritom stvarne troškove ili tržišnu vrijednost tih usluga. Ovakav pristup omogućuje precizno i zakonito oporezivanje različitih sastavnica turističke ponude, uz istovremeno poštovanje svih fiskalnih obveza prema mjestu pružanja usluge.

U skladu s odredbama članka 8., stavka 4. Zakona o porezu na dodanu vrijednost, ako porezni obveznik nastupa u vlastito ime, ali zapravo djeluje za račun druge osobe, smatra se da je sam primio i izvršio predmetnu uslugu. To podrazumijeva da takav obveznik ne može izdavati račun za posredovanje krajnjoj osobi za čiji račun djeluje (primjerice hotelu ili malom poreznom obvezniku koji posluje u paušalnom režimu) jer se u kontekstu PDV-a ta posrednička uloga zanemaruje i transakcija se tretira kao da ne postoji.⁴⁰

Turističke agencije koje koriste usluge drugih obveznika i prodaju ih putnicima u vlastito ime, ali za tuđi račun, ne mogu se smatrati posrednicima. Umjesto toga, one se tretiraju kao pružatelji usluge u vlastitu imenu. Ukupna cijena koju naplaćuju krajnjem korisniku uključuje i njihov vlastiti udio u usluzi, što je osnova za primjenu posebnog režima oporezivanja predviđenog za turističke agencije. Taj režim se primjenjuje i kada agencija prodaje pojedinačne usluge (primjerice samo smještaj ili samo prijevoz), ako nastupa u svoje ime.⁴¹

Ako, primjerice, pružatelj smještaja, koji je samostalni porezni obveznik, obavi uslugu koja spada pod oporezivanje prema članku 38., stavku 3. točki a) istog Zakona, tada obračunava PDV prema sniženoj stopi od 13 %. Međutim, kada istu uslugu krajnjem korisniku proda turistička agencija koja djeluje u svoje ime, ali za račun tog pružatelja, tada agencija primjenjuje posebni postupak oporezivanja i PDV obračunava prema općoj stopi od 25 %, na temelju razlike u cijeni, odnosno vlastite marže.⁴²

Zaključno, kada turistička agencija koristi usluge drugih poreznih obveznika, ali ih isporučuje putniku u vlastito ime, tada nije riječ o posredničkoj transakciji. Umjesto toga, ukupna cijena uključuje i agencijsku uslugu, zbog čega se opravdano primjenjuje posebni postupak oporezivanja koji se temelji na oporezivanju marže.

Turistička agencija može djelovati kao posrednik u tuđe ime i za tuđi račun, primjerice kada posreduje pri pružanju usluga smještaja koje obavljaju druge fizičke ili pravne osobe. U tom slučaju ne postupa u vlastito ime i ne primjenjuje posebni postupak oporezi-

⁴⁰ *Ibid.*, čl. 8.

⁴¹ Cutvarić, M., *op. cit.* (bilj. 33), str. 32.

⁴² Zakon o porezu na dodanu vrijednost, čl. 38.

vanja, već obračunava PDV isključivo na ostvarenu proviziju, primjenjujući standardnu stopu od 25 %. Kada je riječ o posredovanju za porezne obveznike koji imaju sjedište u drugoj državi članici Europske unije ili izvan EU-a, PDV se ne obračunava jer se, u skladu s člankom 17., stavkom 1. Zakona o PDV-u, oporezivanje takvih usluga temelji na mjestu sjedišta primatelja usluge.⁴³

Porezni obveznik koji pruža posredničke usluge obavezan je u izdanom računu navesti podatke o osobi za koju obavlja posredovanje, uključujući ime, prezime te OIB ili PDV identifikacijski broj. Ako je riječ o posredovanju u vezi s transakcijama koje se odvijaju izvan teritorija Europske unije, tada se primjenjuje porezno oslobođenje iz članka 49., stavka 1., točke d) Zakona o PDV-u. U tom kontekstu, prihod od provizije neće biti predmet oporezivanja PDV-om, budući da je riječ o usluzi povezanoj s transakcijama izvan EU-a. Obveznik koji koristi to oslobođenje treba se na njega pozvati na računu koji izdaje.⁴⁴

S druge strane, posebni postupak oporezivanja turističkih agencija primjenjuje se kada agencija prodaje usluge drugih poreznih obveznika, uključujući i usluge malih poreznih obveznika, ako nastupa u svoje ime. Ovaj režim se aktivira i kada se pružaju usluge koje su povezane s putovanjima, pri čemu barem jedna od njih uključuje smještaj ili prijevoz. U tim okolnostima agencija ne djeluje kao posrednik, već kao samostalni pružatelj usluge, pa se PDV obračunava na osnovi razlike između nabavne i prodajne cijene, odnosno tzv. marže.⁴⁵

Kako bi turistička agencija mogla primijeniti posebni postupak oporezivanja, nužno je da su istovremeno ispunjena tri uvjeta: agencija mora prodavati usluge drugih poreznih obveznika, usluge moraju biti povezane s putovanjima te mora djelovati u vlastito ime. U svim drugim situacijama primjenjuje se redovni sustav oporezivanja, pri kojem se PDV obračunava na punu naknadu za pružene usluge, uz mogućnost korištenja pretporeza na temelju ulaznih računa. Posebni postupak ne može se primijeniti u slučaju kada agencija nastupa kao posrednik, odnosno kada prodaje usluge drugih osoba u njihovo ime i za njihov račun, pri čemu sama zaračunava samo proviziju. Također, ovaj režim nije primjenjiv kada agencija pruža vlastite usluge, primjerice prijevoz vlastitim vozilima, smještaj u vlastitim objektima ili usluge turističkog vodiča kojeg ima u radnom odnosu. Također, iz primjene posebnog postupka isključene su i sve usluge koje nisu povezane s putovanjima, odnosno situacije u kojima nijedan element paketa ne uključuje ni prijevoz ni smještaj.⁴⁶

Primjerice, ako agencija prodaje kotizaciju za sudjelovanje na kongresu, a ne uključuje pritom uslugu smještaja ni organizirani prijevoz, primjenjuje se redovni postupak oporezivanja. Međutim, ako kotizacija dolazi u paketu sa smještajem i/ili prijevozom, tada

⁴³ *Ibid.*, čl. 17.

⁴⁴ *Ibid.*, čl. 49.

⁴⁵ Pravilnik o porezu na dodanu vrijednost, Narodne novine, broj 79/2013., čl. 187.

⁴⁶ Zakon o porezu na dodanu vrijednost, čl. 94.

se čitava usluga uključuje u poseban postupak. Važno je naglasiti da način fakturiranja ne utječe na primjenu poreznog režima – čak i ako su usluge zaračunane odvojeno, posebni postupak mora se primijeniti ako su kumulativno ispunjeni uvjeti.

Porezni obveznik koji koristi posebni postupak ne smije na računu iskazivati iznos marže ni posebno navoditi iznos PDV-a. Umjesto toga, na računu se prikazuje ukupna naknada s naznakom da se primjenjuje posebni postupak oporezivanja, u skladu s člankom 79., stavkom 4. Zakona o PDV-u, uz napomenu: „Posebni postupak oporezivanja – turističke agencije.”⁴⁷ Što se tiče trenutka nastanka porezne obveze, on se definira na jedan od tri moguća načina: (1) kada je usluga u cijelosti izvršena, (2) ako je usluga izvršena, ali račun nije izdan, tada se PDV obračunava u trenutku nastanka oporezivog događaja te (3) u trenutku kada se primi predujam za uslugu.⁴⁸

Građanin – rezident koji namjerava obavljati djelatnost iznajmljivanja smještaja u okviru ugostiteljskih usluga u domaćinstvu, dužan je prethodno ishoditi rješenje o odobrenju za pružanje takvih usluga. To rješenje izdaje nadležni ured državne uprave, odnosno Gradski ured za gospodarstvo Grada Zagreba, ovisno o mjestu prebivališta iznajmljivača. Nakon dobivanja rješenja, obvezan je njegovu kopiju dostaviti poreznoj upravi radi upisa u registar poreznih obveznika.

Ispunjava li iznajmljivač određene uvjete, ima pravo na paušalno oporezivanje dohotka. Ti uvjeti podrazumijevaju: (1) da iznajmljivač nije obveznik PDV-a prema Zakonu o PDV-u prema osnovi djelatnosti iznajmljivanja; (2) da posjeduje pravovaljano odobrenje nadležnog tijela za pružanje ugostiteljskih usluga u domaćinstvu u skladu s relevantnim zakonodavstvom koje uređuje ugostiteljsku djelatnost; (3) da ne utvrđuje dohodak na temelju vođenja poslovnih knjiga prema stvarnim primicima i izdacima, odnosno ne vodi poslovne knjige kao samostalna djelatnost te (4) da iznajmljuje putnicima i turistima isključivo smještajne jedinice kojima je vlasnik – najviše do 20 postelja odnosno kreveta, do deset smještajnih jedinica u okviru kampa na vlastitu zemljištu za najviše 30 gostiju ili ako je posrijedi robinzonski smještaj, najviše do deset smještajnih jedinica, također za najviše 30 gostiju istodobno.⁴⁹ Ako iznajmljivač ne ispunjava navedene uvjete, njegova se djelatnost oporezuje sukladno pravilima za samostalne djelatnosti, što uključuje vođenje poslovnih knjiga i obračun poreza na temelju stvarnih primitaka i izdataka. Iznajmljivač koji je uključen u sustav paušalnog poreza na dohodak obvezan je za pružene usluge izdavati račune te voditi evidenciju o prometu, u koju se svakodnevno unose svi izdani računi. Osim poreznih obveza, prema Zakonu o članarinama u turističkim zajednicama, fizička osoba koja pruža ugostiteljske usluge u domaćinstvu, a ne vodi poslovne knjige, dužna je plaćati i članarinu turističkoj zajednici. Također, građanin iznajmljivač obveznik je plaćanja hrvatskog PDV-a na pruženu uslugu iznajmljivanja.

⁴⁷ *Ibid.*, čl. 79.

⁴⁸ Cutvarić, M., *op. cit.* (bilj. 27), str. 33.

⁴⁹ Službena stranica porezne uprave, www.porezna-uprava.hr, pristupljeno 13. lipnja 2024.

Iako posebni postupak oporezivanja marže pojednostavnjuje obračun PDV-a za agencije, praksa pokazuje da postoji znatan broj nesporazuma u vezi s njegovom primjenom, osobito kada agencije kombiniraju vlastite i nabavljene usluge. U takvim slučajevima, granica između redovnog i posebnog postupka postaje nejasna, što može dovesti do nepravilnog obračuna poreza i kazni. Također, velik broj *online* platformi koje djeluju iz inozemstva dodatno komplicira domaću poreznu sliku jer često izbjegavaju domaći PDV sustav. Potrebna je bolja regulacija digitalnih posrednika i unaprjeđenje prekogranične porezne suradnje unutar EU-a.

4. ZAKLJUČAK

Turizam, kao jedna od najvažnijih gospodarskih grana Republike Hrvatske, uvelike doprinosi državnim prihodima različitim oblicima oporezivanja. Porezni sustav u turizmu obuhvaća različite porezne oblike poput poreza na dodanu vrijednost (PDV), poreza na dohodak i poreza na dobit, pri čemu PDV ima ključnu fiskalnu ulogu. Posebno je važna primjena posebnog postupka oporezivanja za turističke agencije koji omogućuje oporezivanje ostvarene marže, čime se izbjegava dvostruko oporezivanje i pojednostavnjuje porezna administracija.

Kroz analizu zakonskih propisa i poreznih postupaka vidljivo je da se hrvatski sustav oporezivanja turizma u velikoj mjeri oslanja na fiskalne instrumente prilagođene tržištu Europske unije. Međutim, i dalje postoje izazovi u primjeni propisa, osobito kod granice između redovnog i posebnog režima oporezivanja. Nadalje, sustav paušalnog oporezivanja za fizičke osobe koje iznajmljuju smještaj pokazao se kao učinkovit alat za poticanje legalnog poslovanja, ali i kao potencijalni izvor sive ekonomije ako se ne kontrolira pravilno.

Može se zaključiti da porezna politika u turizmu mora održavati ravnotežu između fiskalne učinkovitosti i poticanja razvoja. Ključno je da porezni sustav ostane jasan, stabilan i ujednačeno primjenjivan, kako bi se očuvala konkurentnost turističke ponude i potaknula dodatna ulaganja. Prilagodba zakonodavstva europskim standardima mora biti popraćena edukacijom poreznih obveznika i dosljednim nadzorom primjene.

Iako porezni prihodi iz turizma čine važan dio državnog proračuna, i dalje postoji prostor za daljnje unaprjeđenje u području transparentnosti, digitalizacije poreznog nadzora i pojednostavnjenja administrativnih procedura. Također, poželjno je uvođenje kvalitetnijih statističkih i analitičkih podloga koje bi omogućile preciznije procjene fiskalnih učinaka te bolje usmjeravanje poreznih reformi.

U konačnici, učinkovit i pravedan sustav oporezivanja turizma trebao bi istovremeno štititi fiskalne interese države i pružati poticaje za održivi razvoj sektora, uz stalno pra-

ćenje tržišnih kretanja i prilagodbu globalnim izazovima poput kriza, klimatskih promjena i promjena u strukturi potrošnje turista.

POPIS LITERATURE

Knjige:

1. Adams, Charles, *For good and evil: The impact of taxes on the course of civilization*, Rowman & Littlefield, 1993.
2. Brümmerhoff, Dieter, *Javne financije*, Mate d.o.o., Zagreb, 2000.
3. Jelčić, Božidar, *Javne financije*, RRiF-plus d.o.o., Zagreb, 2001.
4. Jelčić, Božidar; Lončarić-Horvat, Olga; Šimović, Josip; Arbutina, Hrvoje; Mijatović, Neven, *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine d.d., Zagreb, 2008.
5. Kotchen, Matthew, *Public Goods*, u: Whitehead, John; Haab, Timothy (ur.), *Environmental and Natural Resource Economics: An Encyclopedia*, Greenwood, 2012.
6. Šimović, Josip; Arbutina, Hrvoje; Mijatović, Neven; Rogić-Lugarić, Tea; Cindori, Sandra, *Hrvatski fiskalni sustav*, Narodne novine d.d., Zagreb, 2010.

Članci:

1. Alesina, Alberto; Campante, Filipe R.; Tabellini, Guido, *Why is fiscal policy often procyclical?*, *Journal of the European Economic Association*, god. 6, br. 5, 2008., str. 1006.–1036.
2. Alesina, Alberto; Favero, Carlo A.; Giavazzi, Francesco, *Climbing out of debt*, *Finance & Development*, god. 55, br. 1, 2018., str. 6.–11.
3. Cindori, Sandra; Kuzelj, Vesna, *Socijalni aspekt kriznoga poreza: Fiskalni instrument ili devijacija poreznog sustava*, *Ekonomika misao i praksa*, god. 27, br. 2, 2018., str. 479.–502.
4. Glibo, Marijan, *Utjecaj stupnja zaduženosti država na ekonomski i ukupni razvoj*, *Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja*, god. 51, br. 102, 2017., str. 99.–126.
5. Klier, Dubravko, *Aktualna problematika otkrivanja, prijavljivanja i procesuiranja utaja poreza – državnoodvjetnički aspekt*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, god. 14, br. 2, 2007., str. 785.–800.
6. Malnar, Andrijana; Malnar, Damir, *Demografska problematika u strateškim političkim dokumentima Republike Hrvatske*, *Forum za sigurnosne studije*, god. 3, br. 3, 2019., str. 49.–70.
7. Zeqiraj, Visar; Nimani, Arbnor, *Taxes and their effects on the business environment*, *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, god. 4, br. 1, 2015., str. 91.–96.

Izvori prava:

1. Zakon o porezu na dohodak, Narodne novine, broj 115/2016, 106/2018, 121/2019, 32/2020, 138/2020, 151/2022, 114/2023, 152/2024.
2. Zakon o porezu na dobit, Narodne novine, broj 177/2004, 90/2005, 57/2006, 146/2008, 80/2010, 22/2012, 148/2013, 143/2014, 50/2016, 115/2016, 106/2018, 121/2019, 32/2020, 138/2020, 114/2022, 114/2023.
3. Zakon o poticanju ulaganja, Narodne novine, broj 63/2022, 136/2024.
4. Zakon o porezu na dodanu vrijednost, Narodne novine, broj 73/2013, 99/2013, 148/2013, 153/2013, 143/2014, 115/2016, 106/2018, 121/2019, 138/2020, 39/2022, 113/2022, 33/2023, 114/2023, 35/2024, 152/2024, 52/2025.
5. Pravilnik o porezu na dodanu vrijednost, Narodne novine, broj 79/2013.

Mrežni izvori:

1. Službena stranica porezne uprave, www.porezna-uprava.hr, pristupljeno 13. lipnja 2024.

TAXATION OF TOURISM IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Abstract

This paper analyses the system of taxation of tourism in the Republic of Croatia, with particular attention paid to value added tax (VAT), income tax and corporate income tax. The tourism sector, as one of the most important economic sectors of the Republic of Croatia, represents a significant source of fiscal revenue, which is why the tax treatment of tourism activities plays a key role in shaping a sustainable and competitive tax policy. The paper examines the basic principles of taxation and presents their application through the current legislative framework, with an emphasis on the special procedure for the taxation of travel agencies, which is based on the taxation of the difference between the purchase and sale prices of tourist packages (the so-called margins). In addition, the paper also discusses the system of flat-rate income taxation for citizens who rent accommodation facilities, which further simplifies tax administration and encourages legal business. The methodological approach is based on the analysis of legal regulations, of professional literature and of practice. The aim of the paper is to determine the fiscal effects of various forms of taxation on the development of tourism in Croatia. In conclusion, the paper points to the importance of clearly defined tax rules and their compliance with European standards as a prerequisite for the sustainable growth of the tourism industry and an efficient fiscal system.

Keywords: Republic of Croatia, taxes, tourism, travel agencies

VLADAVINA PRAVA I NEOVISNOST PRAVOSUĐA U REPUBLICI HRVATSKOJ U EUROPSKOJ PRAVNOJ PERSPEKTIVI: OSVRT NA PRESUDU U PREDMETU *HANN-INVEST*

Ante Elez

student treće godine pravnog studija,
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
E-adresa: elez.ante1302@gmail.com

Pregledni rad

UDK 340.131:342.56(497.5)
Rad primljen 1. travnja 2025.

Sažetak

Načelo vladavine prava jedno je od stožernih načela suvremenih liberalnih demokracija. Ono pred takve poretke postavlja niz zahtjeva, a bez kojih se ono ne može ostvariti u svojoj punini. Jedno od tih temeljnih zahtjeva jest i načelo sudske neovisnosti, odnosno zahtjev za neovisnim pravosuđem. Ti su prohtjevi konstitucionalizirani, ne samo u domaćim ustavnim porecima, već i na razini Europske unije, a posebice glasovitim čl. 19. Ugovora o Europskoj uniji te čl. 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije. Te su odredbe više puta korištene u praksi od strane Suda Europske unije kada je odlučivao o suglasnosti nacionalnih propisa s europskima. Tako je Sud odlučivao i u (hrvatskom) predmetu „Hann-Invest“ iz 2024. godine, kada je ustanovio da su određene odredbe hrvatskog Zakona o sudovima te Sudskog poslovnika u koliziji sa zahtjevima koji proizlaze iz načela vladavine prava. Sud je uspostavio tumačenje da nacionalni mehanizam „pravnih shvaćanja“ (iz čl. 40. Zakona o sudovima) te ovlast uvjetne otpreme odluka (iz čl. 177. Sudskog poslovnika) nisu u skladu s čl. 19. UEU-a, odnosno zahtjevima koje odnosna europska norma (pret)postavlja.

Ključne riječi: vladavina prava, neovisnost pravosuđa, čl. 19. UEU-a, pravna shvaćanja, Hann-Invest

1. UVOD

Suvremeni liberalni demokratski poredci počivaju na mnogim načelima, među kojima (ako ne nužno centralnu, onda barem) značajnu ulogu ima pravno načelo vladavine prava. Vladavina prava ne predstavlja tek obično načelo – ono je općepriznati standard suvremenih demokratskih poredaka. Atribut „općepriznati“ treba tumačiti u smislu na-

ravni, zajednički, tj. svim takvim poredcima poznato i priznato pravno pravilo, dok apoziciju „standard“ kao osnovnu pretpostavku postojanja pravne države i legitimnog pravnog poretka. Osim nacionalnih poredaka, mnogi međunarodni i „kvazimeđunarodni“ poredci počivaju na takvim vrijednostima. Klasičan su primjer Ujedinjeni narodi, Vijeće Europe, ali i Europska unija (dalje: EU) koja bezuvjetno jamči (i nadasve zahtijeva) poštovanje ovog aksiom-načela, kako u nacionalnim (ustavnim) poredcima država članica EU-a, tako i u samom internom pravnom sustavu EU-a.

Činom prihvatanja načela vladavine prava u arhitekturu europskog pravnog poretka ono je počelo nacionalnim pravnim poredcima postavljati određene obveze, posebice nacionalnim zakonodavcima i sudovima, koji moraju biti svjesni kako (od tog trenutka) povreda ovog supremacijskog načela više nije isključiva povreda nacionalnog ustavnog poretka, već i povreda samog poretka EU-a. Stoga se može i očekivati kako će raznorazne povrede ovog načela, odnosno zahtjeva koje ono (pret)postavlja, biti sankcionirane i od strane EU-a. U sličnom se takvom „neobranom grožđu“ našla i Republika Hrvatska čije je jedno zakonsko rješenje proglašeno nesuglasnim s načelom neovisnosti pravosuđa koje izvire iz vladavine prava, a zajamčeno je pravnim poretkom Unije. Dotični je stav Sud Europske unije (dalje: Sud) iznio u posebnoj presudi donesenoj u predmetu *Hann-Invest*, a čija će analiza biti predmetom ovoga rada.

Glavno istraživačko pitanje ovog rada, a na koje se primarno odgovara u 4. i 5. poglavlju, jest koji je istinski sadržaj ove presude te koje su njezine praktične posljedice. Međutim, radi sistematičnog pregleda, u prvome se dijelu rada (poglavlje 2. i 3.) raspravlja ponajprije o općeteorijskom pojmu vladavine prava, a potom i o njezinoj pravnoj osnovi u Osnivačkim ugovorima EU-a te dosadašnjem tumačenju u sudskoj praksi. Pritom se rad, s metodološkog aspekta, temelji na analizi *de lege lata* i *de lege ferenda*, a u izvjesnim dijelovima i na *pravnopolitičkoj istraživačkoj metodi*¹ kojom se nastoji evaluirati donesena rješenja te, u konačnici, zauzeti stav u svezi s problemskim pitanjem.

2. OPĆI POJAM VLADAVINE PRAVA

U suvremenoj je znanosti vladavina prava jedan od temeljnih, središnjih imperativnih zahtjeva na kojima se temelje i grade cjelokupni sustavi prava i obveza svih pravnih subjekata. Iako su sve do današnjeg dana ideje o univerzalnom značenju vladavine prava kao pravnog načela disperzirane, uzima se da vladavina prava generalno označava temeljnu ideju za izgradnju (političkog) sustava koji bi, prema istome, bio nužno utemeljen na ustavu, odnosno zakonu.² Pritom je od iznimnog značaja naglasiti da se konkret-

¹ Curry-Sumner, Ian; Kristen, François; Van Der Linden-Smith, Tina; Tigchelaar, Jet, Istraživačke vještine. Upute za pravnike, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet, Zagreb, 2023., str. 8.

² Lauc, Zvonimir, Načelo vladavine prava u teoriji i praksi, Pravni vjesnik, Vol. 32, No. 3–4, 2016., str. 48.

no pravilo odnosi jednako na sve – kako na adresate, tako i na adresante pravnih normi. *Ergo*, srž vladavine prava jest upravo stvaranje odnosa koji bi nužno bio zasnovan na načelu subordinacije, tj. podređenosti pravnom propisu – ponajprije ustavu, a što se i izražava načelom *sub lege, non sub homine* (tzv. načelo ustavnosti i zakonitosti). Međutim vladavina prava nije ograničena samo na taj formalni element – ona, naime, ima i svoj supstancijalni element u kojem dolaze do izražaja vrijednosti karakteristične za suvremeno demokratsko društvo. Ovdje je riječ o zahtjevu da sadržaj samog zakona bude koncipiran tako da se građanima štite temeljna ljudska prava i slobode.³ To su ujedno i dvije temeljne funkcije koje vladavina prava unosi u pravni poredak – poštovanje načela ustavnosti i zakonitosti te zaštita ljudskih prava.

Osim prethodno izloženog, vladavina prava suvremenim liberalno-demokratskim pravnim poredcima postavlja još neke dodatne zahtjeve koji proizlaze iz nje dosljednim tumačenjem. Neki od tih zahtjeva jesu i dioba vlasti te neovisnost pravosuđa. Oni su komplementarne prirode jer neovisnost pravosuđa pretpostavlja uspostavljenju diobu vlasti. Dioba vlasti strukturalno je povezana s već opisanim funkcijama vladavine prava jer se poštovanje zakonitosti i zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda postižu jedino potpunim oživotvorenjem načela diobe vlasti.⁴ Neovisnost je pravosuđa, s druge strane, realni mehanizam za zaštitu individualnih ljudskih prava jer omogućava nepristrano suđenje i donošenje odluka. U tom smislu, neovisnost pravosuđa ima, kako navodi Denninger, funkciju „jamstva pravne sigurnosti“.⁵

Osim ovih četiriju opisanih, postoje još mnogobrojni zahtjevi koji proizlaze iz općeg načela vladavine prava. Dakle, lista funkcija nije taksativna.⁶ Ovdje su samo nabrojani oni zahtjevi bez kojih vladavina prava ne može postojati te kao takvi preuzeti su u sve suvremene pravne poretke. Stoga, sve današnje pravne sustave, odnosno države, koje ne ispunjavaju (minimalno) ove zahtjeve, ne možemo okarakterizirati kao pravne države. Kaže se, stoga, da su ovi zahtjevi *conditio sine qua non* egzistencije pravne države i vladavine prava općenito. Kao što je rečeno, sve države u svojim ustavima proklamiraju i jamče spomenuta načela.⁷ No, važno je ponovno spomenuti i da vladavina prava nije

³ Smerdel, Branko, Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne novine, Zagreb, 2020., str. 10.

⁴ Kostadinov, Biljana, Vladavina prava, u: Kostadinov, Biljana (ur.); Podolnjak, Robert; Gardašević, Đorđe; Horvat Vuković, Ana; Pavković, Dora, Poredbeno ustavno pravo. Druga knjiga: ustavno sudovanje, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet, Zagreb, 2024., str. 47.

⁵ Denninger, Erhard, Sastavnice europske pravnodržavne kulture na početku 21. stoljeća, Politička misao: časopis za politologiju, Vol. 38, No. 4, 2001., str. 68.

⁶ U literaturi se (v., primjerice, u: Roos, Stefanie Ricarda, *The Rule of Law as a Requirement for Accession to the European Union*“, dostupno na: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=8279dfa9-5d97-fb5e-1015-d5b82483170c&groupId=252038, pristupljeno: 11. prosinca 2024.), kao dodatni imperativi koji proizlaze iz načela vladavine prava, spominju i načelo zakonitosti, pravna sigurnost i jasnoća te načelo razmjernosti (proporcionalnosti).

⁷ Tako i Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 85/2010, 5/2014, pročišćeni tekst; dalje: Ustav) u člancima 3., 4. i 5.

ograničena samo na države – često je zajamčena i u raznoraznim organizacijama ili nadnacionalnim poretcima, a što pritom samo dokazuje njezin značaj. S time u svezi, dotično načelo vladavine prava pronalazimo i u EU-u, dakle, još jednom (specifičnom) pravnom poretku koji je *inter alia* usmjeren i na očuvanje pravosudne neovisnosti, učinkovitu diobu vlasti i zaštitu zajamčenih ljudskih prava.

3. VLADAVINA PRAVA U PRAVNOM PORETKU EUROPSKE UNIJE

Iako o njoj prve verzije Osnivačkih ugovora nisu sadržavale nikakve odredbe, s vremenom je vladavina prava postala općeprihvaćeno načelo pravnog poretka EU-a.⁸ To se ogleda i u aktualnom normativnom uređenju u Ugovoru o Europskoj uniji (dalje: UEU), Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU)⁹ te u Povelji Europske unije o temeljnim pravima (dalje: Povelja),¹⁰ u kojima se vladavina prava jamči na dvostrukoj razini: (i) na europskoj, dakle pri radu institucija i tijela EU-a te (ii) na razini država članica, koje su obvezne poštovati načelo vladavine prava i sve zahtjeve koji proizlaze iz njega. Paradigmatički primjer takvog normativnog jamstva predstavlja članak 2. UEU-a koji nabraja *vrijednosti*¹¹ na kojima se temelji Unija i njezino funkcioniranje, a među kojima je spomenuta i vladavina prava. Osim toga, i članak 7. UEU-a također štiti vladavinu prava. U njemu je normiran politički (dakle, nesudski) postupak za zaštitu svih vrijednosti iz, prethodno spomenutog čl. 2. UEU-a, pa tako i vladavine prava. Odnosnom je odredbom predviđen složeni *sui generis* mehanizam preventivnog karaktera, koji omogućava tijelima EU-a da „suspendiraju određena prava koja proizlaze iz primjene Ugovorâ“ u slučaju da država članica krši neke od vrijednosti zajamčene čl. 2. Iako se doima podosta učinkovitim, sudeći s aspekta formalnih pretpostavki za njegovu primjenu, zamišljen je kao sredstvo *ultima ratio* karaktera, tj. kao takvo koje se ne aktivira za svaku, već isključivo za onu najtežu povredu vladavine prava od strane države članice EU-a.¹²

⁸ Vasiljević, Snježana, Temeljna prava i vladavina prava u Europskoj uniji: izazovi prije i nakon pridruženja, u: Bačić, Arsen (ur.), *Pravo i politika EU: stara pitanja, novi odgovori*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (HAZU), Zagreb, 2020. U tom smislu, i Lauc napominje (u Lauc, *op. cit.* (v. u bilj. 3), str. 53.) kako je vladavina prava prvi put „konstitucionalizirana“ u europskom pravu Ugovorom iz Maastrichta 1993.

⁹ Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL C 202, 7. lipnja 2016., str. 1.–388., pročišćena verzija.

¹⁰ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202/02, 7. lipnja 2016, str. 389.–405.

¹¹ Suprotno izričaju iz UEU-a, u Povelji vladavina prava kvalificira se kao *načelo* što potencijalno može imati određene implikacije u praksi Suda EU-a pri tumačenju odnosne odredbe Osnivačkog ugovora, a o čemu v. *amplius* u: Pech, Laurent, The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union, Jean Monet Working Paper, No. 4, 2009.; dostupno na https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1463242, pristupljeno 17. prosinca 2024.

¹² Zbog tog je razloga često opisivan kao „nuklearna opcija“ (prema Vasiljević, S., *op. cit.* (v. u bilj. 8)), iako postoji dio autora koji ne zastupaju takvo mišljenje (cf. Magen, Amichai; Pech, Laurent, The Rule of Law and the

Osim spomenutih odredbi UEU-a, nesumnjivo krucijalnu ulogu u kontekstu zaštite vladavine prava, a posebice u segmentu zaštite neovisnosti pravosuđa, pronalazimo u članku 19. UEU-a koji, podosta općenitim formulacijama propisuje sljedeće:

„(1) Sud Europske unije obuhvaća Sud, Opći sud i specijalizirane sudove. On osigurava poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ.

Države članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije.“

U ovom je kontekstu od posebnog značaja podstavak drugi odnosnog članka koji normira tzv. načelo učinkovite pravne zaštite (*effective judicial protection*).¹³ To načelo, koje proizlazi iz načela lojalne suradnje zajamčene čl. 4., st. 3. UEU-a, obvezuje države članice EU-a da samostalno¹⁴ omoguće subjektima prava EU-a (procesnopravno) ostvarivanje vlastitih subjektivnih prava koje im pripadaju upravo na temelju tog europskog (objektivnog) prava.¹⁵ Iako *prima facie* nema nikakve veze s područjem zaštite neovisnosti sudstva, ovaj je članak (s vremenom) postao temeljna odredba s pomoću koje Sud svojom bogatom judikaturom „implementira“ načelo vladavine prava zajamčeno čl. 2. UEU-a.¹⁶

Općenito, prvi je put Sud vladavinu prava i EU doveo u direktnu vezu presudom u predmetu *Les Verts*,¹⁷ konstatiravši pritom da odnosno načelo čini temeljnu podlogu EU-a. Međutim, presuda od krucijalnog značenja, u kojoj se Sud posebno bavio čl. 19. UEU-a (konkretno stavkom 1.), bila je ona u predmetu *Portugalski sudci*.¹⁸ Ovom je presudom (a što je posljedično važno i za presudu *Hann-Invest*) Sud postavio doktrinu o „širem doseg“ čl. 19. UEU-a.¹⁹ Time je Sud ustvrdio (i) kako čl. 19., st. 1. UEU-a djeluje u svim

European Union, u: May, Christopher; Winchester, Adam, (ur.), *Handbook of the Rule of Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton, 2018., str. 237.).

¹³ Rydén, Erik, *Exploring the Scope of Article 19(1) TEU: A New Horizon for the Enforcement of Rule of Law in EU Member States?*, Magistarski rad, Uppsala University, 2020., str. 24., <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1518185/FULLTEXT01.pdf>, pristupljeno 20. prosinca 2024.

¹⁴ Europsko pravo rijetko propisuje konkretne postupke za ostvarivanje subjektivnih prava, stoga teret njihova ostvarivanja leži na državama članicama. One su slobodne u procesnom normiranju, uz dva bitna ograničenja koja proizlaze iz čl. 19. UEU-a – načelo ekvivalentnosti te načelo procesne djelotvornosti. O tomu detaljnije u: Čapeta, Tamara; Rodin, Siniša, *Osnove prava Europske unije*, Narodne novine, Zagreb, 2018., str. 121.

¹⁵ Rydén, Erik, *loc. cit.* (v. u bilj. 13).

¹⁶ O strukturalnoj hermeneutičkoj i funkcionalnoj povezanosti načela vladavine prava (prema osnovi čl. 2. UEU-a) i načela učinkovite pravne zaštite (prema osnovi čl. 19. UEU-a) v. u: Rossi, Lucia Serena, *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, *Federalismi.it*, No. 19, 2020., str. 12.–20.

¹⁷ Sud EU, C-294/83, *Les Verts*, ECLI:EU:C:1986:166.

¹⁸ Sud EU, C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses protiv Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117.

¹⁹ Rydén, Erik, *op. cit.* (v. u bilj. 13), str. 51.

situacijama koje su obuhvaćene europskim pravom²⁰ te (ii) da svako državno tijelo koje djeluje u sudbenom svojstvu (u smislu UEU-a) mora udovoljavati svim zahtjevima koje postavlja odnosna odredba UEU-a.²¹ Takav otvoreni, neodređeni izričaj Suda kao posljedicu ostavlja prošireni domet ovog članka jer, kao što se napominje u presudi, u svakom slučaju u kojem bi neki nacionalni sud mogao doći u situaciju da primjeni pravo EU-a, postupak pred tim Sudom mora odgovarati zahtjevima koji proizlaze na temelju čl. 19., a to je svakako zahtjev za neovisnošću sudova. Stoga, ispravno primjećuje Rydén, ovaj članak konstantno obvezuje nacionalne sudove i to upravo zato što svaki nacionalni sud *in praxi može* doći u situaciju da je primoran primijeniti pravo EU-a.²² Ovo stajalište Sud, dakle, veže isključivo uz odnosni članak UEU-a, a to je posebno važno imati na umu jer i Povelja sadrži odredbu o neovisnosti pravosuđa.

Konkretno, članak 47. Povelje normira ljudsko pravo na (i) djelotvoran pravni lijek, (ii) pravični postupak pred neovisnim sudom te na (iii) ostala procesna jamstva subjekata određenog sudskog postupka. Međutim, za razliku od izloženog čl. 19. UEU-a, ova odredba Povelje nema onakav „proširen domet“. Članak 47. će se aktivirati jedino ako je pravna situacija u „klasičnom“ doseg prava EU-a, odnosno u slučaju da nacionalni sud (koji vodi postupak) primjenjuje neku konkretnu odredbu europskog prava.²³

4. ANALIZA PRESUDE U PREDMETU *HANN-INVEST*

Početkom srpnja 2024. godine veliko vijeće Suda usvojilo je novu presudu (u predmetu započetom od strane hrvatskog pravosuđa), a koja je uvelike nadogradila (ranije pojašnjenu) europsku doktrinu o vladavini prava i neovisnosti pravosuđa (predmet *Hann-Invest*).²⁴

Iznimno je važno napomenuti kako je odnosna presuda donijeta u povodu zahtjeva za odluku u prethodnom postupku (*the reference for a preliminary ruling procedure*), dakle po postupku iz članka 267. UFEU-a. Kao i uvijek kad je riječ o prethodnom postupku, glavna motivacija nacionalnog suda za aktivaciju dotičnog članka jest težnja za postizanjem uniformnog tumačenja europskog prava, čija će norma u tom nacionalnom sudskom postupku biti primijenjena, a za što je isključivo nadležan Sud.²⁵

²⁰ *Portugalski sudci* (v. u bilj. 18), para. 34.

²¹ *Ibid.*, para. 37.

²² Rydén, Erik, *op. cit.* (v. u bilj. 13), str. 52.

²³ Krajewski, Michał, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma*, European forum (European papers, Vol. 3, No. 1), 2018., str. 404.

²⁴ Sud EU, C-554/21, C-662/21, C-727/21, *Hann-Invest*, ECLI:EU:C:2024:594.

²⁵ Lenz, Carl Otto, *The Role and Mechanism of the Preliminary Ruling Procedure*, Fordham International Law Journal, Vol. 18, No. 2, 1994., str. 389.

4.1. PRAVNE OKOLNOSTI PREDMETA

Na samome početku, opravdano je zbog okolnosti slučaja i strukture same presude objasniti činjenične okolnosti predmeta tek nakon pojašnjenja pravnih okolnosti. S obzirom na to da je riječ o postupku iz čl. 267. UFEU-a, postavljaju se dva pitanja koja su važna za potpunu jasnoću svih okolnosti samog slučaja: (i) za koju je odredbu europskog prava zatraženo tumačenje te (ii) koje je osporeno nacionalno pravo.

Ad (i): Kao što je rečeno, *ratio* prethodnog postupka jest upravo postizanje harmonizirajućeg tumačenja prava tako što se pred Sudom postavlja pitanje tumačenja (europskog!) prava te Sud prosuđuje suglasnost odredba nacionalnog prava s prvotnom odredbom prava EU-a. U ovom je predmetu nacionalni sud koji je vodio postupak (Visoki trgovački sud Republike Hrvatske; dalje: VTS) postavio pitanje interpretacije čl. 19. UEU-a te čl. 47. Povelje.²⁶ Dakle, VTS je problematizirao konkretne odredbe nacionalnog prava, kvalificirajući ih pritom kao nesuglasne s načelom vladavine prava, a koje je zajamčeno UEU-om i Poveljom. Zbog tog je razloga, konstruiravši dva prethodna pitanja, VTS zatražio očitovanje Suda kako bi nastavio s konkretnim sudskim postupkom.

Ad (ii): VTS je osporio dvije odredbe nacionalnog prava – od kojih jedna proizlazi iz Zakona o sudovima (dalje: ZS),²⁷ a druga iz podzakonskog akta, konkretno Sudskog poslovnika (dalje: Poslovník).²⁸

Prva je osporena odredba članak 40. stavak 2. ZS-a koji u cijelosti glasi:

„(2) Pravno shvaćanje prihvaćeno na sjednici svih sudaca odnosno sudskog odjela (...), Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske, (...) obvezno je za sva drugostupanjska vijeća ili sudce pojedince tog odjela, odnosno suda.“

Konkretno, ovom se zakonskom odredbom normira posebni procesni institut pravnih shvaćanja. Osim što predstavlja faktički iznimku od pravila da sudska praksa nije izvor prava,²⁹ njegov je *ratio legis* postizanje efektivnijeg ujednačavanja sudske prakse. Naime, pravnim shvaćanjem usvojenim na nekoj (radi toga sazvanoj) sjednici sudskog odjela (npr. kazneni ili građanski odjel) omogućila bi se jednakost u primjeni prava u konkretnim slučajevima i to na način da bi konkretno sudsko vijeće moralo primijeniti tako usvojeno pravno shvaćanje. Međutim, od krucijalne je važnosti istaknuti činjenicu da se dotično obligatorno pravno shvaćanje donosi bez sudjelovanja stranaka (u postupku

²⁶ *Hann-Invest*, para. 1.

²⁷ Zakon o sudovima, Narodne novine, broj 28/2013, 33/2015, 82/2015, 82/2016, 67/2018, 126/2019, 130/2020, 21/2022, 60/2022, 16/2023, 155/2023, 36/2024, pročišćeni tekst.

²⁸ Sudski poslovnik, Narodne novine, broj 37/2014, 49/2014, 8/2015, 35/2015, 123/2015, 45/2016, 29/2017, 33/2017, 34/2017, 57/2017, 101/2018, 119/2018, 81/2019, 128/2019, 39/2020, 47/2020, 138/2020, 147/2020, 70/2021, 99/2021, 145/2021, 23/2022.

²⁹ Krapac, Davor, Kazneno procesno pravo. Prva knjiga: Institucije, Narodne novine, Zagreb, 2020., str. 56.

tumačenja), pa i bez mogućnosti podnošenja pravnih lijekova (žalbe ili prigovora) na konkretnu odluku o tumačenju.³⁰

Osim čl. 40., st. 2. ZS-a, *Hann-Invest* osporio je i čl. 177., st. 3. Poslovnika koji predviđa sljedeće:

„(3) Kod drugostupanjskog suda predmet se iskazuje riješenim u trenutku otpravka odluke iz referade suca nakon što je predmet vraćen iz službe za praćenje i evidentiranje sudske prakse. Služba za praćenje i evidentiranje sudske prakse dužna je u što kraćem roku od dana prijama spisa isti vratiti u referadu suca. (...)“

Ova drugoosporena odredba postavlja pravilo koje određuje trenutak dovršenja drugostupanjskog postupka, odnosno trenutak završetka izrade odluke u tom postupku. To je, dakle, trenutak od kojeg je presuda „vraćena“ iz Službe evidencije, posebnog tijela sudske uprave koje je zaduženo za provedbu pravnih shvaćanja.³¹ To znači, *a contrario*, da ukoliko predmet nije vraćen od sudca evidentičara,³² utoliko presuda neće stupiti na snagu jer, očito, mehanizam iz čl. 177., st. 3. Poslovnika onemogućuje dovršenje otpreme sudske presude.³³ U tom smislu, Pravilnik svojim izričajem „vraćen“ (što je očiti eufemizam) dodjeljuje *de facto* kasatornu ovlast jednom upravnosudskom tijelu kojemu stranke ne samo da nemaju pristup (kako osobno, tako ni posredno, preko branitelja), već i ne znaju za taj izvanprocesni mehanizam, odnosno nisu upoznate s činjenicom da je njihov predmet možda odbijen od strane sudca evidentičara i time poslan natrag sudskom vijeću na doradu.^{34, 35}

Ova dva procesna mehanizma, bitno je napomenuti, međudjeluju. Konkretno, čl. 40., st. 1. ZS-a propisuje da se sjednica odjela *inter alia* saziva kad se pojave nesuglasice oko tumačenja konkretne pravne norme te kad neko vijeće odstupi od prihvaćenog prav-

³⁰ Đurđević, Zlata, Dekonstitucionalizacija Vrhovnog suda RH u kaznenim predmetima i jačanje autoritarnih mehanizama za ujednačavanje sudske prakse: propuštena prilika Ustavnog suda RH, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, Vol. 27, No. 2, 2020., str. 452.

³¹ *Ibid.*, str. 458.

³² Sudac evidentičar je sudac čija je zadaća da u sklopu Službe evidencije provjerava je li sudbeno vijeće (koje vodi konkretan postupak) presudilo u toj konkretnoj stvari na način koji je kongruentan s postojećom sudskom praksom. *Ergo*, sudci evidentičari, ne samo da imaju pristup dispozitivu presude, već imaju pristup i obrazloženju, činjenicama te samome spisu predmeta (o tome *amplius* v. u *Ibid.*).

³³ „Propisano dostavljena (...) odluka je pretpostavka za nastupanje njezinih učinaka (...) te za eventualno nastupanje pravomoćnosti (...)“ (Krapac, Davor, *op. cit.* (v. u bilj. 29), str. 292.)

³⁴ Ovaj problem primijetio je i Sud u presudi (v. *Hann-Invest*, para. 78).

³⁵ Evidentno je kako ovaj sudbeni mehanizam onemogućuje potpunu neovisnost pravosuđa, o čemu više v. u Đurđević, Zlata, *op. cit.* (v. u bilj. 30), str. 451.–460. Također, Đurđević (u *loc. cit.* (v. u bilj. 31), str. 458.) navodi kako je Republika Hrvatska, dok je formalnopravno imala status države kandidatkinje u postupku pridruživanja EU-u, već onda bila upozorena da je ovaj mehanizam (koji je tada bio pozitiviran na zakonskoj razini) protivan, ne samo pravu EU-a, već i Ustavu. Hrvatska ga je brže-bolje uklonila zakonskim amandmanima, ali je ponovno normiran, samo ovoga puta poslovníkom.

nog shvaćanja. Iz sistemskog tumačenja odredba ZS-a i Poslovnika proizlazi da, ako sudac evidentičar zabilježi kako neko vijeće *in concreto* odstupa od već etablirane sudske prakse, o tome izvješćuje predsjednika odjela koji može, sukladno članku 7. Poslovnika, sazvati sjednicu odjela kako bi odjel potom usvojio pravno obvezujuće shvaćanje, a koje onda vijeće zakonski mora primijeniti u konkretnom predmetu.

4.1.1. Prethodno postupanje Ustavnog suda Republike Hrvatske

Radi potpunijeg pregleda ove tematike, valja se osvrnuti i na postupanje Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje: USRH) u jednom predmetu koji sadržajno u potpunosti odgovara presudi Suda u predmetu *Hann-Invest*. USRH je u postupku apstraktne ocjene ustavnosti zakona 2022. godine (dakle, nešto više od dvije godine prije *Hann-Investa*) odlučivao o suglasnosti čl. 40., st. 2. ZS-a s Ustavom te zaključio kako odnosni zakonski mehanizam „pravnih shvaćanja“ nije u nesuglasju s Ustavom te je time potvrdio njegovu valjanost (dalje: Odluka).³⁶ Integralni dio odnosne Odluke USRH-a čini i posebno izdvojeno mišljenje sudaca Andreja Abramovića, Gorana Selanca i Lovorke Kušan u kojima se usvaja dijametralno suprotno stajalište. Iznimno je važno ukratko skrenuti pozornost s *Hann-Investa* na Odluku upravo zato što je USRH obavezan primjenjivati i pravo EU-a (stoga *eo ipso* i praksu Suda) te općenito brinuti se za neovisnost pravosuđa kao ustavnog načela. Unatoč toj ustavnoj obvezi, čini se kako je USRH iznio stav u Odluci koju je poslije faktički opovrgnuo Sud presudom *Hann-Invest* uzevši u obzir činjenicu da je Sud utvrdio istu količinu „neprava“ u predmetnom procesnom mehanizmu kao što su to uočili i ustavni sudci koji su priredili, već spomenuto, kontrirajuće izdvojeno mišljenje (*disenting opinion*).³⁷

Osporena Odluka USRH-a donijeta je po prijedlogu za pokretanje postupka apstraktne ocjene ustavnosti zakon po osnovi čl. 38., st. 1. UZUS-a, a koji je podnesen od strane triju predlagatelja koji su iznijeli vlastitu argumentaciju i teze kojima mehanizam „pravnih shvaćanja“ iz čl. 40., st. 2. ZS-a opisuju kao neustavan. Paralelno s ovim prijedlogom, isti su predlagatelji podnijeli i prijedlog za pokretanje apstraktne ocjene ustavnosti drugog propisa (također na temelju čl. 38., st. 1. UZUS-a), a koji je USRH odbacio zbog prigovora nenadležnosti (dalje: Rješenje).³⁸ U Rješenju (koji također sadrži izdvojeno kontrirajuće mišljenje istih ustavnih sudaca) navodi se kako „pravno shvaćanje“ odjela konkretnog suda nije „drugi propis“ (nad kojim USRH ima ovlast provjere suglasnost s Ustavom) u

³⁶ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu U-I-6950/2021 od 12. travnja 2022.

³⁷ Razvidno je kako tu dolazi do znatne konfuzije jer, gledajući *stricto sensu* legalistički, ispada kako je ta odredba sukladna ustavnoj koncepciji vladavine prava, a protivna onoj europskoj koja proizlazi iz primarnog prava EU-a. To, naravno, ne može biti jer bi različito (tj. suprotno, konfliktno) tumačenje načela vladavine prava u hrvatskom ustavnopravnom kontekstu, u odnosu na europski, bilo *prima facie* nedopušteno zato što bi takav pristup izazvao nemjerljivu pravnu nesigurnost.

³⁸ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu U-II-6951/2021 od 15. veljače 2022.

smislu čl. 129. alineje 2. Ustava.³⁹ USRH nije naveo u Rješenju koji bi to pravni akt onda takvo „shvaćanje“ predstavljao, samo je naveo kako nije nadležan za ocjenu takvog akta prema konkretno navedenoj ustavnoj odredbi.⁴⁰ Nadalje, USRH je u Odluci krenuo u osporavanje teza predlagatelja. Kao *sedes materiae* naveo je niz odredbi Ustava u odnosu na koje je proučavao materijalnu valjanost čl. 40., st. 2. ZS-a. S time u svezi, USRH je iznio nekoliko argumenata u prilog tezi da ovaj mehanizam nije protivan Ustavu.

Prvo, USRH navodi kako se „horizontalno obvezujuća snaga pravnih shvaćanja“ (koja proizlazi iz odnosne zakonske odredbe) ne može okarakterizirati rizičnom za neovisnost sudaca.⁴¹ U smislu tog predmeta, horizontalno obvezivanje bi označavalo vezanost sudskog vijeća u konkretnom predmetu pravnim tumačenjem danim od strane sjednice suda/sudskog odjela tog istog suda. USRH nadalje izlaže kako je u interesu i sudaca i stranaka da zajednički izgrade određenu praksu, a što će (kako navodi) pospješiti dosljednu i koherentnu primjenu prava. Uz to, navodi i kako je uobičajeno da sudci i polaze od konkretnih predmeta pri stvaranju generalnog pravnog tumačenja – dakle, da ne tumače pravo *in abstracto sua sponte*, već da im je „motiv“ tumačenja neki konkretan predmet – te da je dodatan razlog zašto ovaj mehanizam ne derogira neovisnost sudaca nepostojanje vertikalne obvezanosti.⁴² USRH je, čini se, propustio sistemski protumačiti ZS i Poslovnik (koji se *nota bene* u Odluci i ne spominje, osim u izdvojenom mišljenju u kojem su sudci opravdano doveli u izravnu vezu čl. 40., st. 2. ZS-a i čl. 177., st. 3. Poslovnika) te time nije ustvrdio kako „pravna shvaćanja“ u potpunosti obvezuju konkretno sudsko vijeće jer se neslaganjem sudaca u vijeću i cjelokupne sjednice onemogućuje otprema presude u konkretnom sporu. Dakle, USRH je odbio primijeniti shvaćanje kako ovaj procesni mehanizam *in praxi* predstavlja obvezujuću uputu danu nadležnom sudskom vijeću od strane sudaca evidentičara (koji imaju funkciju sudbenoupravnog tijela, a ne tijela konkretnog sudovanja!) čime se znatno narušava načelo neovisnosti suda.

³⁹ *Ibid.*, para. 7.

⁴⁰ Naime, prema relevantnoj praksi USRH-a (koju smatramo opravdanom i ispravnom), da bi određeni pravni akt predstavljao „drugi propis“ u smislu čl. 129. al. 2. Ustava, treba biti generalnog i apstraktnog karaktera (v. para. 13 Odluke) – USRH, naime, razloge odbacivanja „pravnih shvaćanja“ kao „drugog propisa“ nije obrazložio u Rješenju koje je donio u povodu upravo tog pitanja, nego ih je formuirao u Odluci koja se bavila drugim pitanjem. O suvišnosti supstancijalnog razmatranja ovih predmeta u dvije posebne, odvojene „odluke“ USRH-a opravdano su govorili i Abramović, Selanec i Kušan u izdvojenom mišljenju u Rješenju. USRH je, smatramo, mogao komotno odlučiti o ocjeni ustavnosti „pravnih shvaćanja“ u samoj Odluci (gdje je razmatrao o suglasnosti cjelokupnog čl. 40., st. 2. ZS-a s Ustavom), a pitanje normativne rangiranosti i kvalifikacije „pravnog shvaćanja“ mogao je riješiti kao prejudicijelno pitanje u samoj Odluci. Budući da je zaključio kako to nisu generalni i apstraktni pravni akti, isključio je svoju nadležnost u povodu ocjenjivanja ustavne valjanosti takvih „shvaćanja“.

⁴¹ *Odluka*, para. 13.

⁴² USRH napominje kako ZS člankom 27. stavkom 4. *explicite* isključuje ovlast viših sudova da utječu na niže pri konstruiranju tumačenja u konkretnim predmetima (tzv. vertikalna obvezanost). O ovom argumentu detaljnije v. u *Ibid.*

Kao drugo, USRH se u dijelu argumentacije pozvao na vlastitu praksu i ukazao na dva slučaja koja su se našla pred njime još 2019. i 2020. godine – odluka i rješenje u predmetu *Visoki kazneni sud* (dalje: *VKS*).⁴³ U tom je predmetu USRH odbio prigovore dvojice predlagatelja koji su smatrali kako su odredbe noveliranog ZS-a i Zakona o kaznenom postupku (ZKP), a kojim se osniva novi specijalizirani sud za isključivo kaznene predmete (Visoki kazneni sud), nesuglasne s Ustavom i to u onome dijelu gdje se uspostavlja specifična ustavna ovlast Vrhovnog suda Republike Hrvatske (dalje: VSRH) da ujednačava sudsku praksu i brine se za jednaku primjenu prava u državi (konkretno, čl. 119. Ustava).⁴⁴ Drugim riječima, predlagatelji su smatrali kako novouspostavljena nadležnost VKS-a na protuustavan način oduzima ovlasti koje su (s ustavnopravnog aspekta) inherentne isključivo VSRH-u. Već je u tom predmetu USRH ocjenjivao argumente koji govore u prilog tezi da hrvatski mehanizam ujednačavanja sudske prakse preko instituta „pravnih shvaćanja“ nije u skladu sa standardima koje, u ovom kontekstu, proizlaze iz Ustava. Zato se i naglašava kako je predmet *VKS*, kako kaže USRH, „doktrinarno (...) u potpunom suglasju“⁴⁵ s navodima i argumentima predlagatelja iz Odluke. Uzevši to u obzir, USRH je u Odluci samo ponovio otprije dano stajalište citirajući pritom mjerodavne dijelove iz presude *VKS*. Ondje je zaključio kako dvojica predlagatelja zapravo traže od USRH-a da „komentira“, odnosno ocijeni zakonodavčev zakonski koncept.⁴⁶ Ovom je preformulacijom, USRH zapravo pošao od inicijalne pretpostavke kako je konkretno zakonsko rješenje suglasno s Ustavom. On je, ispravno doduše, naglasio kako nije (i ne može) biti nadležan za ocjenu zakonodavčevih normativnih vizija (jer to, u skladu s čl. 71. te s čl. 81., al. 2. Ustava spada u tzv. zakonodavni rezervat⁴⁷), no nije *a priori* toga razmotrio pitanje je li takav zakonski koncept *in toto* suglasan s Ustavom, a za što USRH ima ustavnu obvezu paziti *ex officio*. Ipak, poslije to čini te iznosi argumente inklinirajući pritom zaključku kako dotični sustav ujednačavanja sudske prakse nije nesuglasan s Ustavom. To podupire činjenicom kako je svaki sud, unatoč čl. 119. Ustava koji takvu zadaću prvenstveno predaje u nadležnost VSRH-u, obavezan raditi na ujednačenosti sudske prakse te potom zaključuje kako to dodatno opravdava implementaciju mehanizama kao što su „pravna shvaćanja“.^{48,49}

⁴³ Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske u spojenim predmetima U-I-4658/2019; U-I-4659/2019 od 3. studenog 2020. (dalje: *VKS*).

⁴⁴ *Ibid.*, izreka.

⁴⁵ *Odluka*, para. 15.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Guastini, Riccardo, *Sintaksa prava*, Naklada Breza, Zagreb, 2019., str. 414.

⁴⁸ *Odluka*, od para. 17.1.

⁴⁹ Problematika ovog tumačenja USRH-a počiva u činjenici kako se duboko ne slaže s tezom da su takvi (evidentno) „izvansudbeni“ mehanizmi protivni zahtjevu za neovisnim i nepristranim sudom i sudcima, a koji proizlazi iz načela vladavine prava zajamčenim čl. 3. i 5. Ustava.

4.2. ČINJENIČNE OKOLNOSTI PREDMETA

Nakon što je objašnjena pravna problematika ovog predmeta, postavlja se pitanje činjeničnog stanja ovog slučaja. Naime, presuda *Hann-Invest* donijeta je u povodu čak triju zahtjeva za odluku u prethodnom postupku,⁵⁰ a koje je Sud spojio u jedinstveni predmet zbog sličnih okolnosti. Naime, VTS, koji je vodio postupak u svim trima predmetima, zastao je sa svim tim postupcima kako bi uputio Sudu prethodna pitanja koje je poslije Sud, dok je odlučivao o spajanju tih triju zahtjeva, preformulirao u *in toto* dva prethodna pitanja. Prvo se prethodno pitanje odnosilo na sva tri predmeta (C-554/21, C-622/21 te C-727/21), dok se drugo odnosilo isključivo na potonji predmet.⁵¹

Konkretno, VTS je u izvanraspravnim tročlanim vijećima, u trima odvojenim predmetima odlučivao o žalbama protiv odluka sudova u prvom stupnju. Nakon što su sudska vijeća sve žalbe konsenzualno odbila (potvrdivši time odluke prvostupanjskih sudova), postupili su u skladu s osporenim čl. 177. Poslovnika te su vlastite odluke prosljedili službi evidencije.⁵² No, sudac evidentičar u sva je tri slučaja odbio evidentirati te sudske odluke čime je onemogućena njihova otprema te ih je vratio vijećima s obrazloženim dopisom.⁵³ Upravo su ta obrazloženja koje je evidentičar naveo u svakom od tih predmeta bili osnova za pokretanje zahtjeva za prethodnu odluku Suda.

Naime, u prvom predmetu (*Hann-Invest*, C-554/21) evidentičar je odbijanje da se odluka evidentira obrazložio time što je naveo niz sličnih predmeta u kojemu je VTS prije odlučivao na način suprotan od dotičnog vijeća. Međutim, evidentičar je također naveo i niz predmeta u kojima je VTS odlučio baš poput tog vijeća.⁵⁴ To, dakle, znači da je sudac evidentičar (očito proizvoljno) odlučio kojoj od te dvije suprotstavljene prakse dati prednost, a da pritom nije uvažio slobodu sudskog vijeća pri rješavanju konkretnog spora. Također, u odnosnom je predmetu sudac evidencije upozorio kako će sazvati Odjel za trgovačke i ostale sporove⁵⁵ ako odnosno vijeće ne izmijeni stajalište u konkretnoj odluci kako bi ono usvojilo pravno obvezujuće shvaćanje.

U predmetu *Mineral-Sekuline* (C-622/21) situacija je bila ponešto drukčija. Ovdje je nadležno vijeće VTS-a sukladno čl. 177. Poslovnika poslalo sudcu evidentičaru presudu,

⁵⁰ Prvi predmet (C-554/21) – *Hann-Invest*; Drugi predmet (C-622/21) – *Mineral-Sekuline*; Treći predmet (C-727/21) – *Udruga KHL Medveščak Zagreb*. Imena predmeta zapravo su nazivi pravnih osoba protiv kojih su se vodili nacionalni sudski postupci. Iako se u isključivo prvom predmetu pojavljuje ime *Hann-Invest*, u ovome se radu naziv „*Hann-Invest*“ koristi za cjelokupnu presudu donesenu u trima spojenim predmetima, osim ako nije izrijekom spomenuto drukčije.

⁵¹ *Hann-Invest*, para. 24., 25.

⁵² *Ibid.*, para. 10.

⁵³ *Ibid.*, para. 11.

⁵⁴ *Ibid.*, para. 12.

⁵⁵ *Ibid.*

pa je ovaj to odbio navodeći dvije odluke VTS-a koje su suprotnog pravnog stajališta. Međutim, VTS u zahtjevu Sudu navodi kako su te odluke donesene poslije – nakon glavne odluke u dotičnom predmetu.⁵⁶ Dakle, kada je prvi put nadležno vijeće VTS-a poslalo sudcu evidentičaru svoju presudu, te odluke nisu postojale, a što znači da je sudac evidentičar svojevoljno blokirao otpremu tih odluka dok se nije pojavila drukčija praksa odnosnog suda.

U posljednjem predmetu (*Udruga KHL Medveščak Zagreb, C-727/21*) sudac evidentičar, po odbitku presude sudskog vijeća, nije čak ni naveo odluke VTS-a kojima bi dokazao „odskok“ od utvrđene sudske prakse. On je, naime, samo naveo kako se ne slaže s tumačenjem vijeća.⁵⁷

Daljnji razvoj situacije išao je kako je već bilo opisano – vijeća su, nakon vraćenih predmeta od strane evidentičara, ponovno potvrdila svoja tumačenja. Nakon toga sazvana je sjednica odjela na kojoj je usvojeno „pravno shvaćanje“ sukladno čl. 40., st. 2. ZS-a, a koje su onda sudci tog vijeća morali pratiti u svojim odlukama.⁵⁸ Dakle, s obzirom na to da su vijeća odbijala usvojiti takva shvaćanja, sudac evidencije (koji ih nije htio uvažiti) nije htio poslati presudu na dostavu.

Upravo zbog takvog činjeničnog spleta okolnosti, VTS je odlučio poslati zahtjev Sudu da utvrdi je li sudjelovanje evidentičara (za kojeg stranke ne znaju; protiv čijih odluka ne postoji sustav pravnih lijekova; koji ne provodi kontradiktornu raspravu)⁵⁹ suprotna načelu vladavine prava iz čl. 19. UEU-a i čl. 47. Povelje jer, kako navode sudci, takvo sudjelovanje može podrivati sudačku neovisnost.⁶⁰ Zbog svega navedenog, VTS je prvo prethodno pitanje formulirao u odnosu na predmet *Hann-Invest* i *Mineral-Sekuline* te u njemu traži od Suda da utvrdi je li suprotno europskom pravu da se predmet smatra riješenim u trenutku otprevka odluke iz referade sudca evidencije (kako je regulirano čl. 177., st. 3. Poslovnika), a drugim prethodnim pitanjem (koje je postavljeno samo u odnosu na predmet *Udruga KHL Medveščak Zagreb*) traži od Suda da utvrdi je li čl. 40., st. 2. ZS-a suprotan europskom pravu.⁶¹

⁵⁶ *Ibid.*, para. 13.

⁵⁷ *Ibid.*, para. 14.

⁵⁸ Sjednica je dala zeleno svjetlo tumačenju sudca evidentičara, a tumačenja vijeća je odbacila.

⁵⁹ Načelo kontradiktornosti jedno je od temeljnih načela procesnog prava, a predstavlja pravo stranaka u postupku da budu nazočni radnjama u postupku te da si međusobno „proturječe“ kako bi došlo do pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja. Također, ovo im načelo osigurava da se izjasne oko procesnih opcija suprotne strane prije nego što ih sud potvrdi (v. u Mrčela, Marin; Bilušić, Ivana, Konfrontacijska mjerila, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, Vol. 23, No. 2, 2016., str. 373.). Budući da ovdje stranke nemaju mogućnost izjašnjavanja protiv odluka i zahtjeva samog sudca evidentičara, valja ustvrditi kako ovaj tip postupka ne odgovara (ustavnom i međunarodnopravnom) zahtjevu za kontradiktornom raspravom i postupkom.

⁶⁰ *Hann-Invest*, para. 19.

⁶¹ *Ibid.*, para. 24., 25.

4.3. OCJENA SUDA

Po zaprimanju zahtjeva Sud je najprije preispitao svoju nadležnost u predmetu. Sud je ponovio ono što je utvrdio u svojoj prijašnjoj praksi – dakle, (i) to da nije nadležan za tumačenje čl. 47. Povelje, odnosno (ii) da je nadležan za tumačenje čl. 19. UFEU-a,⁶² a što je logičan ishod uzevši u obzir da situacija nije u „klasičnom“, ali jest u „proširenom“ doseg prava EU-a.

Sud je potom potvrdio dopuštenost prethodnih pitanja⁶³ te se upustio u ocjenu pravnog i činjeničnog stanja presude *Hann-Invest*. Uzimajući u obzir obrazloženje Suda u cjelini, dade se lako zaključiti kako je Sud *de facto* izvršio apstraktnu ocjenu suglasnosti nacionalnog mehanizma propisanog zakonom s normama europskog primarnog prava, točnije s čl. 19. UFEU-a. Time je Sud htio provjeriti (čemu, generalno, i služi prethodni postupak) ispunjava li nacionalno pravo uvjete koji su mu postavljeni europskim pravom. Sud, stoga, na početku svoje ocjene podsjeća države članice na dvije pozitivne obveze koje imaju na temelju prava Unije: (i) moraju osigurati pravosudne standarde propisane europskim primarnim pravom⁶⁴ unatoč činjenici da ustrojstvo sudstva spada u tzv. komplementarne ovlasti,⁶⁵ tj. takve koje su izričito u ingerenciji država članica⁶⁶ te da (ii) svaki nacionalni sud „ispunjava zahtjeve djelotvorne sudske zaštite, među kojima je i

⁶² *Hann-Invest*, para. 33., 38.

⁶³ *Hann-Invest*, para. 39.–42. Zanimljivo, estonski nezavisni odvjetnik *Priit Pikamäe* (dalje: NO) se svojim mišljenjem u ovom predmetu u cijelosti se razilazi sa stajalištima Suda, a što nije ni najmanje uobičajeno jer obično, gledajući praksu *in toto*, Sud „prati“ mišljenje nadležnog NO-a (Mišljenje Nezavisnog odvjetnika *Priita Pikamäea* u predmetu Suda *Hann-Invest*, ECLI:EU:C:2023:816; dalje: Mišljenje). Međutim, ne samo da se nije složio s meritumom presude Suda (v. para. 92. Mišljenja), već je smatrao kako ovaj zahtjev nije ni dopušten. Naime tvrdio je NO kako osnova prema kojoj se vodio ovaj postupak (dakle, čl. 267. UFEU-a) ne dopušta „hipotetska pitanja“, odnosno takva pitanja čiji odgovor nije dovoljno „važan“, odnosno odlučan da bi se riješio konkretan postupak. Dakle, da bi Sud mogao odlučiti o ovakvome pitanje, smatra NO, potrebno je da bude vezan uz konkretnu meritornu presudu (para. 35. Mišljenja).

Međutim, opet se nalazi prostora za drugačija tumačenja od NO-ovih, prije svega kad je riječ o razmatranja dopuštenosti zahtjeva vezanog uz „materijalno“, odnosno „procesno“ pravo. Očito smatra kako postupak koji se vodi mora biti supstancijalno (dakle, materijalno) povezan s pravom EU-a kako bi Sud mogao iznijeti svoje mišljenje glede sukladnosti procesne odredbe nacionalnog prava s europskim pravnim standardima. Međutim, jasno je kako pravičan postupak uvijek biva *conditio sine qua non* točne primjene materijalnog prava. Stoga, nije osnovana tvrdnja NO-a da procesna razmatranja nikako ne utječu na meritum konkretnih sporova koji se odvijaju pred VTS-om. Osim toga, odluka Suda zaista jest *in concreto* nužna kako bi se postupak okončao, a što ispravno primjećuje Sud (*Hann-Invest*, para. 41.). Drugim riječima, ako Sud ne odgovori na postavljeno prethodno pitanje, sudske vijeće neće moći donijeti odluku (jer je tako postavljen ovaj procesni mehanizam) ili će ta odluka biti u bitnome uvjetovana sudcem evidentničarem koji i nije, kako je naglašeno, član konkretnog sudbenog vijeća.

⁶⁴ *Hann-Invest*, para. 44.

⁶⁵ Čapeta, T; Rodin, S, *op. cit.* (v. u bilj. 14), str. 37.

⁶⁶ Ovdje je vrijedno spomenuti i presudu u predmetu *Komisija protiv Poljske* (Sud EU, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442) u kojoj Sud također objašnjava kako države članice moraju ispunjavati sve pravosudne uvjete iz čl. 19., st. 1., podst. 2. UFEU-a, ali i iz čl. 2. UFEU-a – odredbe o temeljnim vrijednostima Unije (v. para. 63 presude).

zahtjev neovisnosti”.^{67,68} Nakon toga, Sud postavlja tri konkretna načela koje nacionalni pravni sustavi moraju implementirati u vlastitu praksu kako bi ispunili odnosne dvije pozitivne obveze. To su: načelo vanjske i unutarnje sudske neovisnosti, načelo zakonom prethodno uspostavljenog suda te načelo kontradiktornosti.

Prvo, Sud podsjeća na tumačenje načela sudačke neovisnosti kroz dva, međusobno povezana aspekta – eksterna (vanjska) i interna (unutarnja) neovisnost suda.⁶⁹ S razlogom „podsjeća” jer potonje tumačenje nije prvi put izvedeno u ovom predmetu, već je preuzeto iz prijašnje sudske prakse (npr. presuda u predmetu *Portugalski sudci*, a u kojoj je temeljito obradio ove aspekte). Ukratko, zahtjev za „vanjskom” neovisnošću jest, u biti, težnja da nadležno sudbeno tijelo vrši funkciju sudovanja bez ikakvih utjecaja koji dolaze od drugih grana vlasti i/ili njihovih tijela. Paralelno s time, zahtjeva se i „unutarnja” neovisnost što predstavlja nepristranost suda *stricto sensu*, tj. zahtjev za objektivnim presuđivanjem i vođenjem (konkretnog) sudskog postupka. Međutim, krucijalna novina koju donosi *Hann-Invest*, što ujedno predstavlja i prvi (važniji) konkretan argument u ocjeni Suda, jest proširenje tumačenja opisane doktrine o „unutarnjoj i vanjskoj” neovisnosti suda. Naime, Sud je ustanovio kako „vanjska neovisnost” ne podrazumijeva samo isključenje utjecaja preostalih grana vlasti (dakle, izvršne i zakonodavne) na konkretan sud u postupku, već se to odnosi i na, kako kaže, „zaštitu sudaca od nedopuštenih utjecaja koji potječu iz predmetnog suda.”⁷⁰

Osim toga, kao drugu polazišnu osnovu u obrazlaganju svoje izreke, Sud je ukazao na načelo „zakonom prethodno uspostavljenog” suda.⁷¹ Ovdje Sud napominje kako je ovo načelo nedvojbeno sastavni dio načela vladavine prava, u smislu čl. 19. UEU-a. Također, napominje kako ovo načelo ne treba tumačiti restriktivno, odnosno tako da se ono isključivo odnosi na pitanje zakonitog postojanja suda, već da se odnosi i na strukturu konkretnog suda. Drugim riječima, izričaj „zakonom prethodno ustanovljeni” sud zahtijeva i da sudbeno vijeće koje je nadležno u konkretnom postupku, taj postupak

⁶⁷ *Hann-Invest*, para. 47.

⁶⁸ Sud se, pri podsjećanju na ove pozitivne obveze država članica, pozvao i na predmet *RS* (Sud EU, C-430/21, EU:C:2022:99) u kojemu je također naloženo državama članicama da poštuju načelo neovisnosti pravosuđa. Inače, Sud se relativno rano u svojoj praksi krenuo baviti definiranjem sudske (sudačke) neovisnosti. Primjerice, u paragrafu 49. presude *Wilson* (presuda iz 2006. godine; Sud EU, C-506/04, ECLI:EU:C:2006:587) Sud navodi kako je koncept neovisnog pravosuđa inherentan zadaći sudovanja, što i ponavlja u paragrafu 47. presude *Hann-Invest*. Važno je napomenuti kako je podosta teško utvrditi kada je Sud prvi put izveo ovo načelo. Tako je, naime, zbog toga što se Sud (gotovo nikada) ne poziva izravno na presudu u kojoj je prvi put uspostavio određeno pravilo, već se poziva na najrecentniju praksu (Sunnqvist, Martin, Impartiality and Independence of Judges: The Development in European Case Law, *Nordic Journal of European Law*, Vol. 5, No. 1, 2022., str. 68.).

⁶⁹ *Hann-Invest*, para. 50.–53.

⁷⁰ *Ibid.*, para. 54. Već je ovim utvrđenjem, Sud (na neki način) anticipirao sadržaj izreke presude koja se nalazi na njezinu kraju.

⁷¹ *Ibid.*, para. 55.–57.

samostalno nastavi te okonča.⁷² Rečeno je načelo u ovom predmetu posebno važno zbog još jednog očitog razloga, a to je zato što je dio polazišnih pravnih odredaba upravo dio podzakonske pravne arhitekture – konkretno, čl. 177., st. 3. Poslovnika, a koji je donesen od strane Ministarstva pravosuđa.⁷³

Treći glavni argument jest obveza poštovanja načela kontradiktornosti, a za koje Sud u ovoj prigodi napominje kako je sastavni dio prava na pošteno suđenje i djelotvornu sudsku zaštitu. Slično njemu, i Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu također uvrštava načelo kontradiktornosti u tzv. opće elemente načela pravičnog postupka iz čl. 6., st. 1.⁷⁴ Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Nakon što je *in abstracto* iskonstruirao odnosna tri načela, Sud ih je pokušao primijeniti na konkretnu činjeničnu situaciju u ovom predmetu nastojeći pritom utvrditi jesu li zaista objašnjenim procesnim mehanizmima iz čl. 40., st. 2. ZS-a i čl. 177., st. 3. Poslovnika prekršeni ili ne. U skladu s time, ispravno zaključuje kako sudci evidentičari (gledano prema dotičnim odredbama ZS-a i Poslovnika) nisu ovlašteni supstancijalno ocjenjivati odluke nadležnih sudbenih vijeća iako oni to čine.⁷⁵ Sud sasvim točno nadalje zaključuje kako takva praksa u bitnome može osujetiti neovisnost sudova i sudaca jer okončanje sudskog postupka i aktivacija mehanizma „pravnih shvaćanja“ ovisi isključivo o tome hoće li se sudac evidentičar složiti s dispozitivom i obrazloženjem neke konkretne presude ili će se tome protiviti.⁷⁶ Osim toga, Sud s pravom još ukazuje: (i) da sudac evidentičar nije član sudskog vijeća koje je odlučivalo u postupku⁷⁷ te (ii) da su ovlasti sudca evidentičara prividno neograničene.⁷⁸

Ad (i): Sudac evidentičar nije član nadležnog sudskog vijeća. Opće je pravilo procesnog prava da nitko ne može imati pristup spisu predmeta *sub judice*, kao i to da nitko ne

⁷² Sud u *Ibid.* (para. 56.) navodi kako „(...) u zemljama kodificiranog prava, organizacija pravosudnog sustava ne može se prepustiti ni diskreciji pravosudnih tijela (...)“. Ovdje je Sud na razinu europskog prava uzdigao tzv. pristup legislativne regulacije sudskog postupka. Ono je, kako se i navodi u odnosnom paragrafu, karakteristika imanentna europskim kontinentalnim pravnim porecima, nasuprot *common law* sustavima (npr. Sjedinjene Američke Države, Ujedinjena Kraljevina, Kanada) u kojima vrijedi obrnuto – načelo judicijalističke regulacije. Legislativna procesna regulacija označava isključivu ovlast zakonodavca da normira sudski postupak donošenjem zakona. Suprotno tomu, judicijalistička regulacija podrazumijeva ovlast sudova da reguliraju vlastiti sudski postupak, neovisno o prohtjevima zakonodavca. Dakle, u *common law* pravnim sustavima ovlast procesnog reguliranja jest pravosudni, a u zemljama tzv. *civil law* pravne kulture jest zakonodavni rezervat. O tome v. *amplius* u Krapac, Davor, *op. cit.* (v. u bilj. 29), str. 57.–58.

⁷³ Uzelac, Alan, EU Law and Internal Judicial Independence – *Hann-Invest* Judgement and its Relevance for Procedural Autonomy and Common Rule of Law Standards, *Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union*, Vol. 22, No. 1, 2025., str. 27.

⁷⁴ Krapac, Davor, *op. cit.* (v. u bilj. 29), str. 162.

⁷⁵ *Hann-Invest*, para. 61.–63.

⁷⁶ *Ibid.*, para. 64.

⁷⁷ *Ibid.*, para. 67.

⁷⁸ *Ibid.*, para. 68.

može donositi i/ili utjecati na odluke vijeća koje je nadležno u tom konkretnom predmetu. Stoga, sudac evidentičar ne bi trebao na bilo koji način sudjelovati u postupku, a pogotovo ne tako da faktički uvjetuje otpremu presude usvajanjem tumačenja koje je njemu po volji.

Ad (ii): Sud navodi kako iz predmetnih slučajeva (*Hann-Invest, Mineral-Sekuline i Udruga KHL Medveščak Zagreb*) ne može razaznati koje su točno margine djelovanja sudca evidentičara u tom postupku. Ovakav je stav Suda apsolutno opravdan jer su upravo činjenična stanja ovih predmeta krunski dokaz da sudci evidentičari gotovo posve proizvoljno odlučuju o evidentiranju presude (te *eo ipso* o okončanju sudskog postupka), a to je tako jer ne postoje točno određena ograničenja stanovitih ovlasti sudca evidentičara. Ovi predmeti dokazuju da sudci evidentičari bez ikakva zakonskog utemeljenja mogu izravno ograničiti slobodu sudskog vijeća da sudi u konkretnom predmetu. Takva podnormiranost proizvodi pravnu nesigurnost te kao takva stoji u izravnoj koliziji sa zahtjevima koje postavlja načelo vladavine prava.⁷⁹

U zadnjem dijelu ocjene, Sud je usredotočen na čl. 40., st. 2. ZS-a, odnosno na mehanizam „pravnih shvaćanja“. Odmah zaključuje kako se sjednice odjela mogu sazivati i zbog postojanja razlika u shvaćanjima između pojedinih vijeća.⁸⁰ Također, utvrđuje i kako predsjednik sudskog odjela može sazvati takvu sjednicu i na zahtjev sudca evidentičara ako on ne želi evidentirati neku presudu.⁸¹ Osim toga, Sudu je poznato i kako odnosna sjednica suda donosi pravno tumačenje polazeći od konkretnih slučajeva o kojima je neko vijeće dotičnog suda prethodno raspravljalo.⁸² Kad uzme sve to u obzir, Sudu ne preostaje ništa drugo doli zaključka da se ovim mehanizmom realno ograničava neovisnost sudova te da nije sukladan zahtjevima europskog prava za poštovanjem vladavine prava.⁸³ Također, Sud i ovdje naglašava i kako je načelo kontradiktornosti u bitnome povrijeđeno⁸⁴ jer stranke nisu ni znale da se njihov postupak „vodi“ pred sudcem evidentičarom pa time, *a fortiori*, nisu imale ni pristup njemu – bilo preko usmene, javne i kontradiktorne rasprave, bilo podnošenjem pravnih lijekova.

⁷⁹ Pravna nesigurnost uvijek je negacija vladavine prava. Weiss (u Weiss, Uri, The Regressive Effect of Legal Uncertainty, Journal of Dispute Resolution, Vol. 19, No. 1, 2019., str. 155.) odlično primjećuje kako postoji niz parametara koji mogu utjecati na stupanj pravne nesigurnosti u određenom pravnom poretku, kao npr. proširenost vladavine prava, broj sudaca koji odlučuje u predmetu, stupanj diskrecije u postupku sudske ocjene itd.

⁸⁰ *Hann-Invest.*, para. 70.

⁸¹ *Ibid.*, para. 71.

⁸² *Ibid.*, para. 73. Na ovo su u izdvojenom mišljenju u (već obrazloženoj) Odluci upozoravali i ustavni sudci USRH-a Abramović, Selanec i Kušan.

⁸³ *Ibid.*, para. 79.

⁸⁴ *Arg. ex. Ibid.*, para. 78.

5. POSLJEDICE PRESUDE U PREDMETU *HANN-INVEST*

Presuda u predmetu *Hann-Invest* promijenila je hrvatski sustav ujednačavanja sudske prakse *in capite et in membris* i to ne samo iz razloga što je zapravo zabranila ovakav mehanizam postizanja uniformne sudske prakse, već zato što je osigurala veći stupanj neovisnosti hrvatskih sudova i sudaca. Presuda je svojim argumentima postavila određene zahtjeve pred nacionalne sudove koje ćemo svi⁸⁵ (dakle, ne isključivo hrvatski sudovi, već i svi ostali nacionalni sudovi koji operiraju u pravnom sustavu EU-a) morati poštovati.

Prvi i osnovni učinak presude *Hann-Invest* jest upravo činjenica da će se svaki sudac, odnosno sudsko vijeće jednostrano moći pozvati na nju kada će svoju presudu i/ili rješenje proslijediti sudcu evidentičaru.⁸⁶ Dakle, praktični učinak ove presude jest onemogućavanje ove združene aktivacije iz čl. 40., st. 2. ZS-a i čl. 177., st. 3. Poslovnika. Međutim, valja naglasiti kako ovo ne znači da sudci evidentičari više neće postojati ili će se, primjerice, posve ukinuti sudske službe za praćenje evidencije. Ova presuda znači da će oni i dalje moći ukazivati na odstupanja od postojeće sudske prakse, no ovaj put to će činiti isključivo u savjetodavnom svojstvu.⁸⁷ Također, sjednice odjela i/ili suda će se i dalje moći rabiti kao procesni institut u svrhu ujednačavanja sudske prakse, no ovoga puta uz dva bitna ograničenja: (i) ne smiju „nametati“ svoja mišljenja sudskome vijeću koje vodi postupak te (ii) ako se pokaže potreba za sazivanjem konkretne sjednice odjela/suda, onda se to treba dogoditi obavezno prije nego što je vijeće usvojilo meritornu presudu.⁸⁸

Osim toga, sistemski tumačeći ovu presudu može se zaključiti kako je ona samo svojevrsna uvertira u nužnu (ali i potrebnu) strukturalnu promjenu sustava ujednačavanja sudske prakse.⁸⁹ Kako naglašava *Pajalić*,⁹⁰ arhitektura hrvatskog sustava ujednačavanja

⁸⁵ Larion, Iuliana-Mădălina, *The Effects of Preliminary Ruling, Challenges of the Knowledge Society*, 2015., dostupno na <https://www.proquest.com/docview/1698605164/fulltextPDF/65803D76B2A84FEC/PQ/2?accountid=202242&sourcetype=Scholarly%20Journals>, pristupljeno 4. siječnja 2025., str. 448.

⁸⁶ Petrić, Davor; Bačić Selanec, Nika, Putokaz izmjene nacionalnog zakonodavstva i pravosudne prakse ujednačavanja sudskih odluka – tumačenje presude *Hann-Invest*, *Informator*, br. 6852 od 9. rujna 2024., str. 12. (dostupno na <https://www.pravo.unizg.hr/wp-content/uploads/2023/09/Tumacenje-presude-Hann-Invest-Informator.pdf>, pristupljeno 4. siječnja 2025.).

⁸⁷ *Ibid.*, str. 15.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Dana 12. srpnja 2024. (dakle, dan nakon usvajanja presude) održan je zajednički sastanak ministra pravosuđa, predsjednika VSRH-a i ostalih sudaca VSRH-a na kojem se polemiziralo o osnivanju i eventualnom sastavu radne skupine za izradu zakona kojim bi se ova presuda nastojala temeljito provesti u naš pravosudni sustav (Pajalić, Željko, *Kraj evidencije sudske prakse?*, *Informator*, br. 6846.–6847. od 29. srpnja 2024.; (dostupno na <https://informator.hr/strucni-clanci/kraj-evidencije-sudske-prakse?hls=>, pristupljeno 8. siječnja 2025.). S obzirom na relativno rezigniranu reakciju stručne javnosti u svezi s donošenjem ove presude, može se zaključiti kako su gotovo svi bili svjesni ovakve odluke Suda te da je ona, na neki način, i očekivana (v. u *Ibid.*).

⁹⁰ Vidjeti u *Ibid.*

pravnih lijekova nije održiva, na što je *inter alia* i ukazala ova presuda. Poglavitito se problemi nalaze u građanskim predmetima jer odredbe Zakona o parničnom postupku ne razrađuju takve procesne mehanizme na dosljedan i koherentan način. Stoga valja zaključiti kako će biti nužno provesti temeljitu reformu, vodeći se pritom svim mogućim kriterijima koje je zadao Sud presudom *Hann-Invest*. Učinke ove presude može se, a i treba se, percipirati kao poticaj za modernizacijom i unapređenjem cjelokupnog sustava evidencije, ali i harmonizacije sudske prakse.⁹¹

Valja, uza sve, napomenuti i to da će se posebna pozornost trebati posvetiti VSRH-u, s obzirom na njegov ustavni položaj vrhovnog tijela koje jamči stabilnost i ujednačenost sudske prakse te jedinstvenost u primjeni materijalnog i procesnog prava.⁹²

6. ZAKLJUČAK

Presuda Suda Europske unije u predmetu *Hann-Invest* uspjela je ukazati na krhkosti vladavine prava u Republici Hrvatskoj kada je posrijedi neovisnost sudstva. Njome je Sud ustvrdio kako procesni mehanizmi „pravnih shvaćanja“ (*sedes materiae* je čl. 40., st. 2. ZS-a) te otprema presude sudskih vijeća koji vode konkretan sudski postupak od strane sudaca evidentičara (čl. 177., st. 3. Poslovnika) nije u skladu s jamstvima djelotvorne pravne zaštite koja proizlaze iz čl. 19., st. 1., podst. 2. UEU-a. Sud je pritom svoju odluku obrazložio tako što je nastojao objasniti kako takav postupovni mehanizam krši načelo kontradiktornosti, načelo zakonom prethodno uspostavljenog suda te načelo vanjske (eksterne) neovisnosti suda. Posljedično, Republici Hrvatskoj nije dopušteno rabiti ovakve procesne mehanizme radi postizanja ujednačenosti sudske prakse te je faktički upućena na izmjenu i doradu dotičnog sustava.

POPIS LITERATURE

Knjige:

1. Curry-Sumner, Ian; Kristen, François; Van Der Linden-Smith, Tina; Tigchelaar, Jet, Istraživačke vještine. Upute za pravnike, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet, Zagreb, 2023.
2. Čapeta, Tamara; Rodin, Siniša, Osnove prava Europske unije, Narodne novine, Zagreb, 2018.
3. Guastini, Riccardo, Sintaksa prava, Naklada Breza, Zagreb, 2019.

⁹¹ Uzelac, Alan, *op. cit.* (v. u bilj. 73), str. 29.

⁹² *Ibid.*

4. Kostadinov, Biljana (ur.); Podolnjak, Robert; Gardašević, Đorđe; Horvat Vuković, Ana; Pavković, Dora, Poredbeno ustavno pravo. Druga knjiga: ustavno sudovanje, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet, Zagreb, 2024.
5. Krapac, Davor, Kazneno procesno pravo. Prva knjiga: Institucije, Narodne novine, Zagreb, 2020.
6. Magen, Amichai; Pech, Laurent, The Rule of Law and the European Union, u: May, Christopher; Winchester, Adam, (ur.), Handbook of the Rule of Law, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton, 2018.
7. Smerdel, Branko, Ustavno uređenje europske Hrvatske, Narodne novine, Zagreb, 2020.

Članci:

1. Denninger, Erhard, Sastavnice europske pravnodržavne kulture na početku 21. stoljeća, Politička misao: časopis za politologiju, Vol. 38, No. 4, 2001., str. 62.–75.
2. Đurđević, Zlata, Dekonstitucionalizacija Vrhovnog suda RH u kaznenim predmetima i jačanje autoritarnih mehanizama za ujednačavanje sudske prakse: propuštena prilika Ustavnog suda RH, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, Vol. 27, No. 2, 2020., str. 417.–470.
3. Krajewski, Michał, Associação Sindical dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma, European forum (European papers, Vol. 3, No. 1), 2018., str. 395.–407.
4. Lauc, Zvonimir, Načelo vladavine prava u teoriji i praksi, Pravni vjesnik, Vol. 32, No. 3–4, 2016., str. 45.–67.
5. Lenz, Carl Otto, The Role and Mechanism of the Preliminary Ruling Procedure, Fordham International Law Journal, Vol. 18, No. 2, 1994., str. 388.–409.
6. Mrčela, Marin; Bilušić, Ivana, Konfrontacijska mjerila, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, Vol. 23, No. 2, 2016., str. 371.–401.
7. Sunnqvist, Martin, Impartiality and Independence of Judges: The Development in European Case Law, Nordic Journal of European Law, Vol. 5, No. 1, 2022., str. 67.–98.
8. Uzelac, Alan, EU Law and Internal Judicial Independence – Hann-Invest Judgement and its Relevance for Procedural Autonomy and Common Rule of Law Standards, Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union, Vol. 22, No. 1, 2025., str. 24.–33.
9. Vasiljević, Snježana, Temeljna prava i vladavina prava u Europskoj uniji: izazovi prije i nakon pridruženja, u: Bačić, Arsen (ur.), Pravo i politika EU: stara pitanja, novi odgovori, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (HAZU), Zagreb, 2020.
10. Weiss, Uri, The Regressive Effect of Legal Uncertainty, Journal of Dispute Resolution, Vol. 19, No. 1, 2019., str. 149.–185.

Izvori prava:

1. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202/02, 7. 6. 2016, str. 389.–405.
2. Sudski poslovnik, Narodne novine, broj 37/2014, 49/2014, 8/2015, 35/2015, 123/2015, 45/2016, 29/2017, 33/2017, 34/2017, 57/2017, 101/2018, 119/2018, 81/2019, 128/2019, 39/2020, 47/2020, 138/2020, 147/2020, 70/2021, 99/2021, 145/2021, 23/2022.
3. Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL C 202, 7. 6. 2016., str. 1.–388., pročišćena verzija.
4. Ustav Republike Hrvatske od 1990., Narodne novine, broj 85/2010, 5/2014, pročišćeni tekst od 2014.).
5. Zakon o sudovima, Narodne novine, broj 28/2013, 33/2015, 82/2015, 82/2016, 67/2018, 126/2019, 130/2020, 21/2022, 60/2022, 16/2023, 155/2023, 36/2024, pročišćeni tekst.

Sudska praksa:

1. Hann-Invest: Sud EU, C-554/21, C-662/21, C-727/21, Hann-Invest ECLI:EU:C:2024:594.
2. Komisija protiv Poljske: Sud Eu, C-204/21, Komisija protiv Poljske, ECLI:EU:C:2023:442.
3. Mišljenje Nezavisnog odvjetnika Priita Pikamäea u predmetu Suda Hann-Invest, ECLI:EU:C:2023:816.
4. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu U-I-6950/2021 od 12. travnja 2022.
5. Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske u spojenim predmetima U-I-4658/2019; U-I-4659/2019 od 3. studenog 2020.
6. Portugalski sudci: Sud EU, C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses protiv Tribunal de Contas, ECLI:EU:C:2018:117.
7. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu U-II-6951/2021 od 15. veljače 2022. g.
8. RS: Sud EU, C-430/21, RS, EU:C:2022:99.
9. Les Verts: Sud EU, C-294/83, Les Verts, ECLI:EU:C:1986:166.
10. Wilson: Sud EU, C-506/04, Wilson, ECLI:EU:C:2006:587.

Mrežni izvori:

1. Pech, Laurent, The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union, Jean Monet Working Paper, No. 4, 2009., dostupno na https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1463242, pristupljeno 17. prosinca 2024.

2. Roos, Stefanie Ricarda, The Rule of Law as a Requirement for Accession to the European Union“, dostupno na: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=8279d-fa9-5d97-fb5e-1015-d5b82483170c&groupId=252038, pristupljeno 11. prosinca 2024.
3. Rossi, Lucia Serena, Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali, *Federalismi.it*, No. 19, 2020., dostupno na <https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=562>, pristupljeno 28. prosinca 2024.
4. Rydén, Erik, Exploring the Scope of Article 19(1) TEU: A New Horizon for the Enforcement of Rule of Law in EU Member States?, Uppsala University, 2020., dostupno na <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1518185/FULLTEXT01.pdf>, pristupljeno 20. prosinca 2024.
5. Larion, Iuliana-Mădălina, The Effects of Preliminary Ruling, *Challenges of the Knowledge Society*, 2015., dostupno na <https://www.proquest.com/docview/1698605164/fulltextPDF/65803D76B2A84FECpq/2?accountid=202242&sourcetype=Scholarly%20Journals>, pristupljeno 4. siječnja 2025.
6. Petrić, Davor; Bačić Selanec, Nika, Putokaz izmjene nacionalnog zakonodavstva i pravosudne prakse ujednačavanja sudskih odluka – tumačenje presude *Hann-Invest*, *Informator*, br. 6852 od 9. rujna 2024., dostupno na <https://www.pravo.unizg.hr/wp-content/uploads/2023/09/Tumacenje-presude-Hann-Invest-Informator.pdf>, pristupljeno 4. siječnja 2025.
7. Pajalić, Željko, Kraj evidencije sudske prakse?, *Informator*, br. 6846.–6847- od 29. srpnja 2024., dostupno na <https://informator.hr/strucni-clanci/kraj-evidencije-sudske-prakse?hls=>, pristupljeno 8. siječnja 2025.

THE RULE OF LAW AND INDEPENDENCE OF THE JUDICIARY IN THE REPUBLIC OF CROATIA FROM EUROPEAN LEGAL PERSPECTIVE: REVIEW OF THE HANN-INVEST CASE

Abstract

The principle of the rule of law is one of the fundamental principles of modern liberal democracies. It poses a set of requirements before such systems, without which the rule of law cannot be fully realized. One of these essential requirements is the principle of judicial independence, i.e., the requirement for the judiciary to be fully independent. These requirements have been constitutionalized, not only within national constitutional orders, but also at the level of the European Union, particularly through the renowned Article 19 of the Treaty on European Union and Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. These provisions have been repeatedly cited in the case law of the Court of Justice of the European Union when assessing the compatibility of the national regulations with the European standards. That also happened in the (Croatian) Hann-Invest case of 2024, in which the Court determined that some provisions of the Croatian Courts Act and the Court Rules of Procedure were in conflict with the requirements derived from the principle of the rule of law. The Court laid down an interpretation that the national mechanism of “legal understandings” (Article 40 of the Courts Act) and the power of the conditional dispatch of decisions (Article 177 of the Court Rules of Procedure) were not compatible with Article 19 TEU, specifically with the requirements that this European norm (pre)supposes.

Keywords: *the rule of law, the independence of the judiciary, Article 19 TEU, legal understandings, Hann-Invest*

OBVEZNO MIROVINSKO OSIGURANJE NA TEMELJU GENERACIJSKE SOLIDARNOSTI*

Toni Meić

prvostupnik javne uprave

E-adresa: toni.meic@gmail.com

Pregledni rad

UDK 368.914

Rad primljen 6. lipnja 2025.

izv. prof. dr. sc. Emina Jerković

*Katedra trgovačkog, financijskog, pomorskog i
općeprometnog prava, Pravni fakultet Osijek*

E-adresa: ekonjic@pravos.hr

Sažetak

U radu je analizirano obvezno mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti. Riječ je o najstarijem obliku osiguranja u Republici Hrvatskoj, poznatom i pod nazivom prvi stup mirovinskog osiguranja. To je obvezno osiguranje jer svi osiguranici moraju biti osigurani u toj vrsti osiguranja. Osiguranici u ovom stupu osiguranja imaju različita prava kao što su pravo na različite vrste mirovina, pravo na profesionalnu rehabilitaciju, pravo na naknadu zbog tjelesnog oštećenja i dr. Republika Hrvatska koristi bodovni sustav za izračun visine mirovine iz prvog stupa osiguranja, a koji se sastoji od umnoška osobnih bodova pojedinca, mirovinskog faktora te aktualne vrijednosti mirovina. Bitno je istaknuti kako se aktualna vrijednost mirovina usklađuje svakih šest mjeseci, ovisno o prosječnim plaćama. Obvezno mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnost od svoje implementacije pa do danas doživjelo je brojne promjene koje su bile i nužne kako bi se zaustavili negativni trendovi u hrvatskom mirovinskom sustavu. Međutim, analiza statističkih podataka pokazala je kako su određeni problemi i izazovi i dalje prisutni, zbog čega su nužne i nove promjene u prvom stupu osiguranja.

Ključne riječi: *mirovinsko osiguranje, prvi stup, obvezno osiguranje, generacijska solidarnost, Republika Hrvatska*

* Rad se temelji na završnom radu pod naslovom „Obvezno mirovinsko osiguranje na temelju međugeneracijske solidarnosti“ Tonija Meića, napisan pod mentorstvom izv. prof. dr. sc. Emine Jerković.

1. UVOD

Mirovinski sustav obuhvaća pravne propise, financijske i institucionalne aranžmane kojima su regulirani osiguranje od starosti, gubitka radne sposobnosti, invalidnosti, gubitka hranitelja i sl. Svrha mirovinskog sustava pružanje je sredstava pojedincima i njihovim obiteljima koja omogućuju ravnomjernu raspodjelu potrošnje tijekom njihova cijelog životnog vijeka. Mirovine također imaju važnu ulogu kao oblik individualne i nacionalne štednje.

U mirovinskom sustavu prisutni su različiti oblici osiguranja. U Republici Hrvatskoj oni su poznati kao stupovi osiguranja. Najstariji oblik osiguranja, a ujedno i oblik na kojem se hrvatski sustav mirovinskog osiguranja temelji u najvećoj mjeri, obvezno je mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti. Taj je oblik osiguranja od svoje implementacije pa do danas doživio brojne promjene.

Iako su promjene u sustavu mirovinskog osiguranja nužne (uzimajući u obzir promjene u okruženju, demografske trendove, gospodarsku situaciju i dr.), česte promjene mogu biti i loše jer mogu narušiti povjerenje u mirovinski sustav, dovesti do nesigurnosti, a mogu i rezultirati nepotpunim učinkom prethodnih promjena i reformi. Zbog toga je promjene potrebno anticipirati i planirati.

Predmet ovog rada predstavlja obvezno mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti. Fokus je stavljen na područje Republike Hrvatske, a cilj rada je proučiti povijesni razvoj ove vrste osiguranja, njezine karakteristike, prava koja pripadaju osiguranicima, odnosno umirovljenicima. Osim navedenog, u radu će biti analizirani i osnovni pokazatelji i statistički podaci o prvom stupu obveznog osiguranja, te identificirani izazovi i mogućnosti unaprjeđenja.

2. PRAVNA REGULATIVA MIROVINSKOG SUSTAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Sustav mirovinskog osiguranja u Republici Hrvatskoj uređen je sljedećim pravnim propisima:¹

- Zakon o mirovinskom osiguranju²
- Zakon o obveznim mirovinskim fondovima³

¹ Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA): Mirovinski sustav, <https://www.hgk.hr/documents/hanfamirovinski57877d5bcf60d.pdf>, pristupljeno 18. studenog 2023.

² Narodne novine, broj 157/2013, 151/2014, 33/2015, 93/2015, 120/2016, 18/2018, 62/2018, 115/2018, 102/2019, 84/2021, 119/2022.

³ Narodne novine, broj 19/2014, 93/2015, 64/2018, 115/2018, 58/2020.

- Zakon o dobrovoljnim mirovinskim fondovima⁴
- Zakon o mirovinskim osiguravajućim društvima⁵
- pripadajući podzakonski akti.

Zakonom o mirovinskom osiguranju uređeno je obvezno mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti, kao i provođenje isplate mirovina na temelju kapitalizirane štednje (drugi stup mirovinskog osiguranja) te dobrovoljnog osiguranja (treći stup mirovinskog osiguranja).

Zakon o obveznim mirovinskim fondovima propisuje pravila osnivanja i djelovanja obveznih mirovinskih fondova unutar okvira obveznog mirovinskog osiguranja koji se temelji na individualnoj kapitaliziranoj štednji. Također, regulira osnivanje i poslovanje mirovinskih društava koja upravljaju obveznim mirovinskim fondovima te definira uvjete poslovanja depozitara obveznih mirovinskih fondova i Središnjeg registra osiguranika. Nadalje, Zakon utvrđuje nadzor nad aktivnostima obveznih mirovinskih fondova, mirovinskih društava koja upravljaju tim fondovima, depozitara obveznih mirovinskih fondova te Središnjeg registra osiguranika.

Zakonom o dobrovoljnim mirovinskim fondovima utvrđuju se uvjeti za osnivanje i funkcioniranje dobrovoljnih mirovinskih fondova u okviru dobrovoljnog mirovinskog osiguranja koji se temelji na individualnoj kapitaliziranoj štednji. Također, propisuju se postupci osnivanja i poslovanja mirovinskih društava koja upravljaju dobrovoljnim mirovinskim fondovima, regulira se prekogranično obavljanje djelatnosti, delegiranje poslova trećim osobama te uređuje nadzor nad radom i poslovanjem dobrovoljnih mirovinskih fondova, društava za upravljanje dobrovoljnim mirovinskim fondovima i depozitara dobrovoljnih mirovinskih fondova.

Zakon o mirovinskim osiguravajućim društvima regulira sve aspekte povezane s osnivanjem, poslovanjem i prestankom mirovinskih osiguravajućih društava koja su odgovorna za isplatu mirovina u okviru obveznog i dobrovoljnog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje, uključujući i isplate mirovina na osnovi jednokratnih uplata pojedinaca u mirovinsko osiguravajuće društvo te prekogranično poslovanje. Zakon također propisuje uvjete za mirovinske programe u okviru obveznog i dobrovoljnog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje, kao i mirovinske programe koji se temelje na jednokratnim uplatama pojedinaca u mirovinsko osiguravajuće društvo. Uz to, zakon regulira pitanja vezana uz mirovine i njihovu isplatu, osiguravajući sustavna pravila i smjernice za pravedno i učinkovito upravljanje mirovinskim sredstvima te osiguravanje stabilnosti mirovinskih programa.

⁴ Narodne novine, broj 19/2014, 29/2018, 115/2018.

⁵ Narodne novine, broj 22/2014, 29/2018, 115/2018.

Postoji i veći broj različitih podzakonskih akata koji reguliraju područje mirovinskog sustava Republike Hrvatske, kao što su Pravilnik o postupku i načinu kontrole podataka o kojima ovise prava iz mirovinskog osiguranja,⁶ Pravilnik o vođenju matične evidencije Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje,⁷ Pravilnik o doprinosima,⁸ Pravilnik o utvrđivanju staža na temelju plaćenih doprinosa za mirovinsko osiguranje,⁹ Pravilnik o postupku i načinu kontrole podataka o kojima ovise prava iz mirovinskog osiguranja¹⁰ i dr.

3. OBVEZNO MIROVINSKO OSIGURANJE NA TEMELJU GENERACIJSKE SOLIDARNOSTI

Obvezno mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti u današnjem obliku uvedeno je 1999. godine kada je realizirana reforma hrvatskog mirovinskog sustava te kada je uveden i drugi stup obveznog mirovinskog osiguranja, kao i dobrovoljno mirovinsko osiguranje (treći stup).¹¹ Međutim, takav sustav mirovinskog osiguranja svoje korijene vuče još iz 1922. godine kada je Zakonom o osiguranju radnika uvedeno obvezno mirovinsko osiguranje.¹²

3.1. ZAČECI OBVEZNOG MIROVINSKOG OSIGURANJA NA TEMELJU GENERACIJSKE SOLIDARNOSTI

Prema današnjim mjerilima, hrvatski sustav utemeljen na generacijskoj solidarnosti ubraja se među najstarije sustave takve vrste u svijetu, ne samo prema datumu nastanka, već i prema strukturi te omjeru aktivnih i osiguranih osoba. Godine 1922. osnovan je i Središnji ured za osiguranje radnika koji je imao ulogu nositelja socijalnog osiguranja radnika za područje čitave tadašnje države. Ta je ustanova tijekom godina mijenjala nazive, a od 1999. godine djeluje kao Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje te je i dalje zadužena za provedbu obveznog mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti.¹³

⁶ Narodne novine, broj 139/2021.

⁷ Narodne novine, broj 159/2013, 22/2015, 57/2015, 125/2015, 19/2017.

⁸ Narodne novine, broj 2/2009, 9/2009, 97/2009, 25/2011, 61/2012, 86/2013, 157/2014, 128/2017.

⁹ Narodne novine, broj 157/2013, 151/2014, 33/2015, 93/2015, 120/2016, 18/2018, 62/2018, 115/2018, 102/2019, 84/2021, 119/2022.

¹⁰ Narodne novine, broj 139/2021.

¹¹ Štimac, Dubravko, Obvezni mirovinski fondovi u Hrvatskoj – prvih 10 godina; u: Bejaković, Predrag i suradnici, Analiza mirovinskog sustava, <https://www.ijf.hr/files/file/tomasIzdavanja/e-knjige/AnalizaMirovinskogSustava.pdf>, pristupljeno 20. studenog 2023.

¹² Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Povijesni pregled, <https://www.mirovinsko.hr/hr/povijesni-pregled/38>, pristupljeno 20. studenog 2023.

¹³ Bejaković, Predrag, Mihovil Rismondo (ur.): 80 godina mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj, Revija za socijalnu politiku 10 (3), 2003., str. 373.

Sustav generacijske solidarnosti podrazumijeva da aktivni osiguranici, odnosno njihova poduzeća te druge pravne osobe, uplaćuju doprinose iz kojih se financiraju mirovine sadašnjih umirovljenika.¹⁴ Jasno je otkuda dolazi i naziv ovakve vrste mirovinskog osiguranja. Aktivni osiguranici solidariziraju se sa starijom generacijom, odnosno generacijom umirovljenika te svoja sredstva izdvajaju za isplaćivanje mirovina. Naravno, pri tome ih nitko ne pita žele li to ili ne žele, već su zakonom obvezni to činiti.

Važno je i napomenuti kako nisu samo aktivni osiguranici ti koji financiraju tekuće mirovine, već se one financiraju i iz državnog proračuna. Ujedno, za razliku od drugog stupa koji je također obvezan, prvi stup samo je jedan, odnosno jednak je za sve te osiguranici nemaju nikakvu mogućnost izbora fonda.¹⁵

Do kraja devedesetih godina postojala su tri mirovinska fonda u Hrvatskoj: Republički fond mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika, Fond osiguranja poljoprivrednika i Fond osiguranja samostalnih privrednika. Tim trima fondovima mirovinskog i invalidskog osiguranja upravljala je jedinstvena stručna služba koja je bila raspoređena u područne službe sa središnjom službom smještenom u Zagrebu. Reformom mirovinskog osiguranja koja je započela 1999. godine osnovan je Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje. Zavod je preuzeo prava, obveze, stručnu službu i imovinu svojih prethodnika te je danas isključivo u njegovoj nadležnosti provedba obveznog mirovinskog osiguranja na području cijele države.¹⁶ Do uvođenja drugog i trećeg stupa mirovinskog osiguranja hrvatski sustav bio je isključivo javni s obzirom na to da je njime upravljala javna ustanova. S obzirom na oblik u kojem se poznaje danas, od 1999. godine može se govoriti i o povijesnom razvoju sustava obveznog mirovinskog osiguranja utemeljenog na generacijskoj solidarnosti, a koji je doživio brojne promjene i reforme.

3.2. RAZVOJ I REFORME OBVEZNOG MIROVINSKOG OSIGURANJA

Godine 1999. izvršena je reforma hrvatskog mirovinskog sustava, a velike promjene doživio je i sustav utemeljen na generacijskoj solidarnosti. No, najprije je potrebno ukazati na razloge koji su uopće doveli do potrebe za reformom. S obzirom na to da je postojao samo sustav generacijske solidarnosti, rashodi za tekuće mirovine uglavnom su bili financirani iz uplaćenih doprinosa aktivnih osiguranika. Mirovinski sustav stoga je bio suočen s dubokom krizom zbog nemogućnosti pokrivanja troškova umirovljenika iz postojećih uplata doprinosa. Ova financijska nelagoda rezultirala je deficitima koji su

¹⁴ Puljiz, Vladimir, Hrvatski mirovinski sustav: korijeni, evolucija i perspektive, *Revija za socijalnu politiku* 14 (2), 2007., str. 172.

¹⁵ Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA), *op. cit.* (bilj. 1).

¹⁶ Bejaković, Predrag, Mihovil Rismondo (ur.), *op. cit.* (bilj. 13), str. 375.

morali biti nadoknađeni transferima iz državnog proračuna ili zaduživanjem države na domaćem i stranim financijskim tržištima.¹⁷

Među glavnim problemima hrvatskog mirovinskog sustava bili su nepovoljni tranzicijski i privatizacijski procesi, starenje stanovništva te niska razina mirovina. Ti su razlozi ujedno bili poznati i široj javnosti. Međutim, manje poznati ili „prešućeni“ razlozi bili su i drastičan pad zaposlenosti kao rezultat hrvatskog modela privatizacije i ratnih razaranja (s gubitkom otprilike 600.000 radnih mjesta); neodgovorno upravljanje imovinom javnog mirovinskog fonda; zloupotreba mirovinskog fonda kao socijalnog amortizera preko rane mirovine i dodataka stažu; dug države prema umirovljenicima, što je potvrđeno presudom Ustavnog suda Republike Hrvatske u svibnju 1998. Dodatno, „procvat“ neformalne ekonomije masovno zapošljavanje „na crno“, uz široku praksu dugotrajne neisplate plaća radnicima (uz neplaćanje njihovih mirovinskih doprinosa), također su u znatnoj mjeri narušili stabilnost hrvatskog javnog mirovinskog sustava.¹⁸

Razlozi teškoća u hrvatskom mirovinskom sustavu koje su se javile krajem devedesetih godina prošlog stoljeća mogu se podijeliti i na demografsko-organizacijske te financijsko-sustavne. U prvu skupinu razloga spadaju problemi koji se tiču starenja stanovništva; pod tim se podrazumijeva povećanje udjela starijeg stanovništva (najčešće od 65 godina) u ukupnoj populaciji neke države. To je problem s kojim se većina europskih država susreće i danas. Povećanja udjela starijeg stanovništva u ukupnoj populaciji podrazumijeva i smanjenje radno sposobnog stanovništva i nepovoljniji omjer broja umirovljenika i osiguranika.¹⁹

Valja ukazati i na postojanje problema u zaostajanju s isplata mirovina i indeksacija mirovina s rastom plaća i rastom cijena. Takvo što nije moglo biti učinjeno jer državni proračun nije raspolagao sredstvima za financiranje rasta mirovina.²⁰

Nepovoljno povećanje omjera između broja uplatitelja doprinosa i umirovljenika djelomično je rezultat i nedovoljno visoko postavljene zakonske dobi za stjecanje starosne i prijevremene mirovine (zakonski propisano oko 60 godina za muškarce i 55 godina za žene, iako je stvarna prosječna dob umirovljenja bila znatno niža, često čak za oko pet godina). Često se pojavljivalo prijevremeno umirovljenje zbog mogućnosti ostvarivanja starosne mirovine bez obzira na dob, a široko definirana kategorija invalidnosti doprinosila je brojnim odobrenjima invalidskih mirovina. Nadalje, velika rasprostranjenost povlaštenih mirovina, često vezanih uz određene djelatnosti ili zanimanja, dodatno je

¹⁷ Bejaković, Predrag, Mirovinski sustav u Hrvatskoj: problemi i perspektiva; u: Bejaković, Predrag i suradnici, Analiza mirovinskog sustava, <https://www.ijf.hr/files/file/tomasIzdavanja/e-knjige/AnalizaMirovinskogSustava.pdf>, pristupljeno 21. studenog 2023.

¹⁸ Milidrag Šmid, Jagoda, Reforma mirovinskog sustava u Republici Hrvatskoj, <https://socijalno-partnerstvo.hr/wp-content/uploads/2013/04/Izvje%C5%A1taj-Reforma-mirovinskog-sustava-u-Republici-Hrvatskoj.pdf>, pristupljeno 21. studenog 2023.

¹⁹ Bejaković, Predrag, *op. cit.* (bilj. 17).

²⁰ Jurlina Alibegović, Dubravka, Reforma mirovinskog sustava: zašto i kako? Privredna kretanja i ekonomska politika 10 (9), 2000., str. 65.–66.

opterećivala sustav jer su mirovine odobravane uz znatno kraći staž osiguranja ili u povećanom iznosu u odnosu na uplaćene doprinose. Veliko smanjenje broja osiguranika zbog zatvaranja poduzeća i ograničenih mogućnosti zapošljavanja dodatno je opteretilo mirovinski sustav, koji je, umjesto da pruži adekvatnu zaštitu od rizika starosti, invalidnosti i smrti, postao skup način ublažavanja socijalnih teškoća i nezaposlenosti.²¹ Dakle, na starenje stanovništva i nepovoljne demografske trendove nadovezali su se i drugi problemi, koji se mogu okarakterizirati kao organizacijski.

Druga kategorija problema može se okarakterizirati kao financijsko-sustavna. Iako su se mirovine najčešće financirale iz doprinosa osiguranika, postojao je i negativan trend rasta izdataka za mirovinsko osiguranje iz državnog proračuna. Primjerice, godine 1996. udio izdataka za mirovine u ukupnim rashodima konsolidiranog državnog proračuna iznosio je 21,4 %, godine 1997. taj udio iznosio je 25,1 %, iduće godine 25,2 %, a 1999. godine čak 27,1 %.²² Jasno je da takvi trendovi nisu mogli biti održivi.

Nadalje, tadašnji umirovljenici dok su bili osiguranici uplaćivali su doprinose prema relativno nižim stopama, dok su nakon umirovljenja primali mirovine prema mnogo većim stopama doprinosa koje su opterećivale zaposlene. Nije postojala izravna povezanost između mirovinskih doprinosa i isplata budući da su sve uplate trošene za uzdržavanje tadašnje generacije umirovljenika. Također, nije bilo jamstva da će mirovinski sustav koji je bio dostupan jednoj generaciji biti dostupan sljedećoj, posebno ako se trebalo financirati razmjerno velik broj umirovljenika. Visina mirovine uglavnom nije ovisila o uplaćenim doprinosima te je postojala prevelika solidarnost u pomaganju siromašnima, što nije motiviralo bogatije da više i dulje rade i uplaćuju veće mirovinske doprinose. Vladalo je i veliko nezadovoljstvo umirovljenika, posebno onih koji su bili bez dodatnih prihoda te onih koji su se suočili s osnovnim egzistencijalnim problemima.²³

Iako su opisani trendovi i okolnosti bile karakteristične i za mnoge mirovinske sustave brojnih drugih tranzicijskih zemalja, Domovinski rat i njegove posljedice dodatno su pogoršali situaciju s hrvatskim mirovinskim sustavom. Došlo je do povećanja prijevremenog i invalidskog umirovljenja,²⁴ no Hrvatska je također preuzela obvezu plaćanja mirovina osobama koje su pravo na mirovinu stekle u drugim republikama bivše države, kao i članovima bivše JNA te bivšim političkim zatvorenicima.²⁵ „Stvaranje novih kategorija korisnika mirovina (invalida Domovinskog rata i obitelji poginulih branitelja) kao posljedica teškog socijalnog poslijeratnog razdoblja dodatno je produbilo problem održivosti mirovinskog sustava.“²⁶

²¹ Bejaković, Predrag, *op. cit.* (bilj. 17).

²² Jurlina Alibegović, Dubravka, *op. cit.* (bilj. 20), str. 65.–66.

²³ Bejaković, Predrag, *op. cit.* (bilj. 17).

²⁴ Jurlina Alibegović, Dubravka, *op. cit.* (bilj. 20), str. 65.

²⁵ Bejaković, Predrag, *op. cit.* (bilj. 17).

²⁶ Raiffeisen istraživanja, Prošlost, sadašnjost i budućnost mirovinskog sustava u RH, Raiffeisen banka, Zagreb, 2014., str. 6., <https://www.rmfi.hr/UserDocsImages/dokumenti/Proslost,%20sadasnjost%20i%20buducnost%20>

Zbirno gledajući, zaista je bilo prisutno mnogo nepovoljnih čimbenika i okolnosti koje su dovele do neodrživosti tadašnjeg mirovinskog sustava. Jasno je da je postojao imperativ provođenja reforme, međutim, reforma koja je uslijedila 1999. godine poznata je kao „mala reforma“ mirovinskog sustava, što znači da su nakon nje uslijedile i veće reforme. No, najprije je realizirana reforma upravo sustava utemeljenog na generacijskoj solidarnosti.

Prvi stup mirovinskog osiguranja, odnosno, obvezno mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti, uređen je Zakonom o mirovinskom osiguranju²⁷ 1998. godine, a čija je primjena započela od 1. siječnja 1999. godine.²⁸ Produljena je zakonska dob za umirovljene; za muškarce sa 60 na 65 godina, a za žene s 55 na 60 godina starosti. Podignuta je minimalna dob prijevremenog umirovljenja, dok su navršene godine života (umjesto godine mirovinskog staža) postale ključnim kriterijem za povoljnije ispunjavanje uvjeta za umirovljenje (uz uvjet da osoba ima barem 15 godina mirovinskog staža).²⁹ Nadalje, došlo je do proširenja mirovinske osnovice za izračun mirovina, odnosno obračunskog razdoblja. Umjesto dotadašnjih deset najpovoljnijih godina, u obzir su se počele uzimati sve godine mirovinskog staža. Došlo je do strožih kriterija za utvrđivanje invalidnosti (shodno tomu i invalidskih mirovina), uvođenja nove formule za izračun mirovina (uvođenje tzv. bodovnog sustava), uvođenja trajnog umanjenja prijevremenih mirovina (trajnog odbitka), uvođenja najniže mirovine za jednu godinu staža umjesto dotadašnjeg zaštitnog dodatka i minimalne mirovine, promjene formule za izračun najviše mirovine i dr. Također, granica za starosnu mirovinu nije podignuta odmah, već se ona postupno povećala svake godine za šest mjeseci, dok se obračunsko razdoblje za izračun mirovine produljivalo za tri godine. Te dvije promjene bile su dio tzv. prijelaznog razdoblja koje je završilo 2009. godine.³⁰

Implementirano je i indeksiranje mirovina, gdje porast mirovina prati polovicu rasta plaća i polovicu rasta troškova života. Ova praksa rezultira nižim razinama mirovina u odnosu na stvarni rast plaća zaposlenih. Dodatno, unesena je još jedna inovacija – osnovna mirovina koja se sastoji od dva dijela. Prvi dio određuje se kao 0,25 % prosječne bruto plaće u Republici Hrvatskoj za svaku godinu mirovinskog staža nakon primjene drugog mirovinskog stupa. Drugi dio čini 25 % trenutne vrijednosti mirovine utemeljene na osobnim bodovima stvorenim nakon uvođenja drugog mirovinskog stupa. Mirovine iz prvog stupa i dalje se financiraju doprinosima zaposlenih i poslodavaca, a eventualni izdaci koji ne bi bili pokriveni doprinosima, bit će pokriveni drugim izvorima prihoda poput državnog proračuna, kamata, dividendi te prihoda od imovine.³¹

mirovinskoga%20sustava%20u%20RH.pdf, pristupljeno 21. studenog 2023.

²⁷ Narodne novine, broj 102/1998.

²⁸ Jurlina Alibegović, Dubravka, *op. cit.* (bilj. 20), str. 70.

²⁹ Raiffeisen istraživanja, *op. cit.* (bilj. 26), str. 5.

³⁰ Milidrag Šmid, Jagoda, *op. cit.* (bilj. 18).

³¹ Jurlina Alibegović, Dubravka, *op. cit.* (bilj. 20), str. 71.

Promjene u obveznom osiguranju na temelju generacijske solidarnosti utjecale su na usporavanje rasta broja novih umirovljenika u usporedbi s razdobljem prije uvođenja reformi.³² Međutim, u 2002. nastupile su daljnje promjene koje su poznate i kao „velika mirovinska reforma“. Temelj za tu reformu također je postavio Zakon o mirovinskom osiguranju iz 1998. godine, a uz taj Zakon doneseni su i Zakon o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima³³ te Zakon o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovina na temelju individualne kapitalizirane štednje.³⁴

Od siječnja 2002. godine na snazi je struktura mirovinskog sustava kakva se poznaje danas. Zakon o mirovinskom osiguranju donesen 1998. godine regulirao je tadašnji prvi stup na temelju međugeneracijske solidarnosti, dok su Zakonom o obveznim mirovinskim fondovima i Zakonom o dobrovoljnim mirovinskim fondovima donesenima 1999. godine uvedeni drugi obvezni stup mirovinskog osiguranja te treći stup koji je dobrovoljne naravi (ne spada u obvezno mirovinsko osiguranje). Ako je zaposlenik odabrao sudjelovanje u oba stupa, u prvi stup izdvaja se 15 % bruto plaće zaposlenika, dok se u drugi stup izdvaja 5 %. Iako je Zakonom propisano obvezno uplaćivanje u drugi mirovinski fond, izbor konkretnog fonda nije zakonski određen. Umjesto toga, građanima se omogućuje odabir između različitih fondova kojima upravljaju četiri obvezna mirovinska društva. Financijska sredstva iz obveznih mirovinskih fondova ulažu se s ciljem postizanja prinosa. Pri prvom zaposlenju, zaposlenici imaju rok od trideset dana za odabir željenog fonda ili društva, no u slučaju da to ne učine, Središnji registar osiguranika (REGOS) automatski će ih smjestiti u jedan od fondova. Važno je napomenuti da se spomenutih 5 % ne koristi za trenutačne isplate mirovina, već predstavlja individualnu kapitaliziranu štednju građana. Ovisno o prinosu fonda, umirovljenici će nakon umirovljenja ostvarivati dodatak obveznoj mirovini: riječ je o kapitaliziranoj štednji koju je fond ostvario. To predstavlja osobnu i nasljednu imovinu umirovljenika.³⁵

Treći stup dobrovoljnog je karaktera te se također temelji na kapitalnom financiranju, ali i štednji. U njemu sudjeluju samo one osobe koje samostalno žele dodatno osigurati svoj rizik od starosti, invalidnosti i smrti, bez obaveze osiguranja. Koncept trećeg stupa temelji se na štednji sličnoj životnom osiguranju, gdje svaki sudionik autonomno odlučuje o visini uplata i trajanju štednje. U razdoblju akumulacije mirovinske štednje, doprinosi se prikupljaju u dobrovoljnim mirovinskim fondovima i na osobnim računima mirovinske

³² Bejaković, Predrag, *op. cit.* (bilj. 17).

³³ Narodne novine, broj 49/1999.

³⁴ Narodne novine, broj 106/1999.

³⁵ Udruga društava za upravljanje mirovinskim fondovima i mirovinskih osiguravajućih društava. Što su obvezni mirovinski fondovi i zašto štedite cijeli radni vijek u drugom stupu? <https://www.mirovinskifondovi.hr/vijesti/sto-su-obvezni-mirovinski-fondovi-i-zasto-stedite-cijeli-radni-vijek-u-drugom-stupu/>, pristupljeno 30. studenog 2023.

štednje. Ovaj pristup pruža sudionicima fleksibilnost da samostalno upravljaju svojim financijskim planom i prilagode ga vlastitim potrebama i ciljevima u vezi s mirovinom.³⁶

Uvođenjem drugog i trećeg stupa osiguranja bitno je promijenilo organizaciju i strukturu hrvatskog mirovinskog sustava, no također je rezultiralo i promjenama u prvom stupu mirovinskog osiguranja. Svi zaposlenici mlađi od 40 godina morali su sudjelovati i u drugom stupu, dok su zaposlenici u dobi između 40 i 50 godina mogli birati hoće li sudjelovati i u drugom ili samo u trećem stupu. Stariji zaposlenici ostali su pak samo u prvom stupu te se iz njihovih plaća izdvajalo 20 % bruto iznosa plaće.³⁷ Ujedno su i svi osiguranici drugog stupa imali izbor odabira fonda u koji će se njihova sredstva izdvajati.³⁸ Osim toga, važno je istaknuti kako je uvođenje drugog stupa značilo i određene tranzicijske troškove reforme, čiji iznos nije zanemariv. Taj je trošak godišnje procijenjen na iznos od pet milijardi kuna, što predstavlja oko 1,5 % BDP-a. S obzirom na preusmjeravanje dijela doprinosa u drugi stup mirovinskog osiguranja, došlo je do deficita u prvom stupu generacijske solidarnosti. Za nadoknadu ovog manjka, odlučeno je da će sredstva biti osigurana iz državnog proračuna.³⁹

Nakon „velike mirovinske reforme“, hrvatski mirovinski sustav u cjelini doživio je još mnogo „manjih“ promjena, uključujući i promjene u prvom stupu. Na primjer, 2010. godine Ustavni sud Republike Hrvatske donio je presudu kojom je naloženo kako treba ostvariti jednakost između muškaraca i žena u ostvarivanju prava na mirovinu. Izmjenama Zakona o mirovinskom osiguranju (2010.) utvrđeno je prijelazno razdoblje od 20 godina (tri mjeseca po godini) za postizanje jednakih uvjeta dobi za umirovljenje. Istim izmjenama zakona, odlazak u prijevremenu mirovinu rezultira trajnim smanjenjem mirovine od 0,34 do 0,15 % po mjesecu ranijeg umirovljenja, ovisno o godinama staža. S druge strane, produljeni radni vijek stimulira se povećanjem mirovine stopom od 0,15 % po mjesecu. Potonje je važno i zato što je u prijelaznom razdoblju kada je prošireno obračunsko razdoblje za visinu mirovinu, dulji ostanak na radu zapravo rezultirao nižom mirovinom.⁴⁰ Takvi paradoksalni i nelogični uvjeti umirovljenja utječu na prijevremeno umirovljenje, čime ujedno i pada broj osiguranika, a raste broj umirovljenika.

Zakon o mirovinskom osiguranju često se mijenja. Samo od 2013. godine mijenjan je čak jedanaest puta.⁴¹ Međutim, obvezno mirovinsko osiguranje koje počiva na generacijskoj solidarnosti i dalje je ostalo važan dio mirovinskog sustava i socijalne sigurnosti.⁴²

³⁶ Bejaković, Predrag, *op. cit.* (bilj. 17).

³⁷ Milidrag Šmid, Jagoda, *op. cit.* (bilj. 18).

³⁸ Jurlina Alibegović, Dubravka, *op. cit.* (bilj. 20), str. 72.

³⁹ Raiffeisen istraživanja, *op. cit.* (bilj. 26), str. 7.

⁴⁰ Milidrag Šmid, Jagoda, *op. cit.* (bilj. 18).

⁴¹ Zakon o mirovinskom osiguranju, *op. cit.* (bilj. 2).

⁴² Čakarun, Maja (gl. ur.) i suradnici, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje – 100 godina s vama, Zagreb, 2022., str. 10.

3.3. PRAVA OSIGURANIKA U PRVOM STUPU OBVEZNOG MIROVINSKOG OSIGURANJA

„Mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti dio je trodijelnog sustava mirovinskog osiguranja u Republici Hrvatskoj kojim se osiguranicima na načelima uzajamnosti i solidarnosti osiguravaju prava za slučaj nastanka rizika starosti, smanjenja radne sposobnosti, djelomičnog ili potpunog gubitka radne sposobnosti i tjelesnog oštećenja, a članovima njihovih obitelji prava za slučaj smrti osiguranika, odnosno korisnika prava.“⁴³

Sudjelovanjem u prvom stupu obveznog mirovinskog osiguranja osiguranicima pripadaju određena prava. Ta prava mogu se ostvariti na temelju unaprijed utvrđenih uvjeta i kriterija. Kao što je već bilo govora, osim iz tekućih doprinosa, prava iz prvog stupa financiraju se i iz državnog proračuna. Riječ je o sljedećim kategorijama prava:⁴⁴

- starosna i prijevremena starosna mirovina
- invalidska mirovina i profesionalna rehabilitacija
- naknada zbog tjelesnog oštećenja
- obiteljska mirovina
- prava prema posebnim propisima
- mirovinska prava osoba koje su radile u inozemstvu i Europskoj uniji.

3.3.1. Pravo na starosnu i prijevremenu starosnu mirovinu

Sukladno Zakonu o mirovinskom osiguranju, osiguranik ima pravo na starosnu mirovinu kada navrší 65 godina života te 15 godina mirovinskog staža. Mirovinski staž pri tome obuhvaća sva razdoblja koja su provedena u obveznom mirovinskom osiguranju, produljenom osiguranju (staž osiguranja) te razdoblja koja su provedena izvan osiguranja, no pod određenim uvjetima priznaju se pod mirovinski staž (posebni staž).⁴⁵

Starosna mirovina, uz prijevremenu starosnu mirovinu, najčešći je oblik mirovine u Republici Hrvatskoj.⁴⁶ Postavlja se pitanja na koji se način izračunava iznos mirovine koji će korisnik mirovine primati. Iznos mirovine računa se tako da se osobni bodovi po-

⁴³ *Ibid.*, str. 68.

⁴⁴ Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Obvezno mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti – I. stup, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, 2020., <https://www.mirovinsko.hr/hr/pregled-prava/28>, pristupljeno 19. prosinca 2023.

⁴⁵ Zakon o mirovinskom osiguranju, Narodne novine, broj 157/2013, čl. 33., st. 1.

⁴⁶ Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Statističke informacije Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, broj 2/2023., ožujak 2023, Statističke-informacije-HZMO-a-2-2023-ozujak-2023.pdf?vel=13931903, pristupljeno 7. prosinca 2023.

množe s mirovinskim faktorom i aktualnom vrijednošću mirovine.⁴⁷ Osobni bodovi koje pojedinac stekne za mirovinu ovise o duljini radnog staža i iznosima primljenim tijekom karijere. Izračunavaju se množenjem prosječnih bodova s ukupnim stažem i polaznim faktorom, a ta metoda jednaka je za sve vrste mirovina.⁴⁸ Mirovinski faktor za starosnu i prijevremenu starosnu mirovinu iznosi 1,0. Aktualna vrijednost mirovine utvrđena je svota mirovine za jedan osobni bod, a utvrđuje se za svako polugodište tako da se aktualna vrijednost mirovine usklađuje s prosječnom plaćom.⁴⁹

Za izračun mirovine Republika Hrvatska koristi bodovni sustav, međutim, taksonomija prvog stupa mirovinskog osiguranja u različitim zemljama različita je. Osim bodovnog sustava, koriste se i sustav definiranih koristi, kao i nominalna shema definiranog doprinosa. U okviru definiranog sustava koristi, mirovina se izračunava prema unaprijed određenoj formuli, bez obzira na doprinose uplaćene u mirovinski sustav. Nominalna shema definiranih doprinosa obuhvaća iznos koji poslodavac i zaposlenik uplaćuju kao doprinos.⁵⁰ U Europskoj uniji sustav definiranih koristi upotrebljavaju Austrija, Belgija, Bugarska, Češka, Danska, Estonija, Španjolska, Finska, Mađarska, Luksemburg, Portugal i Slovenija. Postoje i države koje upotrebljavaju kombinaciju dvaju sustava, npr. bodovnog i definiranih koristi (Francuska), ili paušala i bodovnog sustava (Irska, Malta, Nizozemska), pa čak i paušala, bodovnog sustava i nominalne sheme definiranog doprinosa (Grčka). Isključivo nominalnu shemu definiranog doprinosa u prvom stupu koriste Italija, Letonija, Poljska i Švedska. Ostale zemlje (Cipar, Njemačka, Hrvatska, Litva, Rumunjska i Slovačka) upotrebljavaju bodovni sustav.⁵¹

Što se tiče prijevremene starosne mirovine, korisnik na istu ima pravo kada navrši 60 godina života i 35 godina mirovinskog staža. Međutim, valja napomenuti kako se sve do 2029. godini provodi usklađenje između prava na starosnu i prijevremenu starosnu mirovinu koju stječe osiguranik – žena. Do 2029. godine svake godine granica na ostvarenje prava na ove vrste mirovina podiže se za tri mjeseca, pri čemu se posebno treba naznačiti kako se u prijelaznom razdoblju svake godine i dob osiguranika i uvjet mirovinskog staža povećavaju za tri mjeseca, što nije slučaj sa starosnom mirovinom, kod koje se svake godine povećava samo dob osiguranika i to za tri mjeseca.⁵² U konačnici, uvjeti prema kojima osiguranici obaju spolova mogu ostvariti mirovine bit će jednaki.

⁴⁷ Zakon o mirovinskom osiguranju, Narodne novine, broj 157/2013, čl. 79., st. 1.

⁴⁸ Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Kako se određuje mirovina?, <https://www.mirovinsko.hr/hr/kako-se-odredjuje-mirovina/188>, pristupljeno 7. prosinca 2023.

⁴⁹ Zakon o mirovinskom osiguranju, 157/2013, čl. 79., st. 1.

⁵⁰ Jurlina Alibegović, Dubravka, *op. cit.* (bilj. 28) str. 63.

⁵¹ Samodol, Ante, Demografske promjene i mirovinski sustavi u Europskoj uniji: primjer Hrvatske, *Međunarodne studije* 21 (1), 2021., str. 96.

⁵² Zakon o mirovinskom osiguranju, Narodne novine, broj 38/2025, čl. 1.

3.3.2. Pravo na invalidsku mirovinu i profesionalnu rehabilitaciju

Osiguranjem u prvom stupu osiguranicima pripada i pravo na invalidsku mirovinu, koje proizlazi iz smanjenja radne sposobnosti uz preostalu radnu sposobnost, djelomičnog gubitka radne sposobnosti i potpunog gubitka radne sposobnosti. Osim toga, osiguranicima pripada i pravo na profesionalnu rehabilitaciju koja uključuje različite mjere i aktivnosti koje se poduzimaju radi osposobljavanja invalida rada, uz istovremeno očuvanje preostale radne sposobnosti takve osobe. Ovo pravo uključuje i pravo na naknadu plaće zbog profesionalne rehabilitacije, koja je jednaka visini invalidske mirovine zbog djelomičnog gubitka radne sposobnosti.⁵³

Dakle, za ostvarenje ove vrste prava nužno je postojanje određenih posebnih uvjeta vezanih uz djelomičan ili potpuni gubitak radne sposobnosti, uz ujedno i ispunjavanje uvjete mirovinskog staža. U slučaju djelomičnog ili potpunog gubitka radne sposobnosti uzrokovanog ozljedom na radu ili profesionalnom bolešću, osiguranik stječe pravo na invalidsku mirovinu, neovisno o trajanju mirovinskog staža.⁵⁴

Osiguraniku koji ispunjava uvjete za dodjelu djelomične invalidske mirovine priznaje se mirovina isključivo preko generacijske solidarnosti, dok sredstva koja su uplaćena od strane osiguranika u drugom stupu ostaju pohranjena na njegovu osobnom računu u obveznom mirovinskom fondu do trenutka ispunjenja uvjeta za dobivanje prijevremene starosne mirovine, redovne starosne mirovine ili invalidske mirovine uzrokovane potpunim gubitkom radne sposobnosti.⁵⁵

Ako djelomični ili potpuni gubitak radne sposobnosti proizlazi iz bolesti ili ozljede izvan radnog konteksta prije navršenih 65 godina života, osiguranik ima pravo na invalidsku mirovinu pod uvjetom da mu je staž osiguranja pokrio barem jednu trećinu ukupnog radnog vijeka. Iznimno, za osiguranike kod kojih potpuni gubitak radne sposobnosti nastupi prije navršene 30. godine života, minimalni uvjet je jedna godina staža osiguranja. Za osiguranike kod kojih potpuni gubitak radne sposobnosti nastupi prije 35. godine života, uvjet ovisi o stupnju završenog obrazovanja te iznosi jednu ili dvije godine staža osiguranja. Bitno je napomenuti da potpuni gubitak radne sposobnosti mora nastupiti tijekom trajanja osiguranja ili unutar jedne godine nakon prestanka osiguranja.⁵⁶ Iz prethodnoga jasno je kako osiguranici imaju pravo i na prijevremenu invalidsku mirovinu. Međutim, postoji i pravo na privremenu invalidsku mirovinu. Naime, ako se osiguranik nakon ozljede te nakon provedene profesionalne rehabilitacije osposobi za rad, no ujedno je nakon završene rehabilitacije i dugotrajno nezaposlen (najmanje pet godina)

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Narodne novine, broj 157/2013, čl. 56., st. 5.

⁵⁵ Čakarun, Maja (gl. ur.) i suradnici, *op. cit.* (bilj. 42), str. 72.

⁵⁶ Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, *op. cit.* (bilj. 44), str. 11.

te takav status traje do 58. godine, stječe pravo na privremenu invalidsku mirovinu. Isto pravo vrijedi i kada je osiguranik nastavio raditi, no naknadno je ostao bez posla.⁵⁷

Mirovinski faktor za privremenu invalidsku mirovinu iznosi 0,8, kao i za invalidsku mirovinu koja je rezultat djelomičnog gubitka radne sposobnosti koja se isplaćuje za vrijeme trajanja nezaposlenosti. Mirovinski faktor za invalidsku mirovinu zbog potpunog gubitka radne sposobnosti iznosi 1,0. Ako je uzrok djelomičnog gubitka radne sposobnosti nastao izvan poslovnog okruženja, mirovinski faktor za invalidsku mirovinu iznosi 0,5. Postoji još i mirovinski faktor za invalidsku mirovinu zbog djelomičnog gubitka radne sposobnosti koja je rezultat ozljede na radu ili profesionalne bolesti te isti iznosi 0,6667, a odnosi se na isplatu mirovine za osiguranike za vrijeme zaposlenja ili obavljanja samostalne djelatnosti.⁵⁸ Može se vidjeti kako prava iz prvog stupa, a koja se odnose na osobe s invaliditetom, zapravo obuhvaćaju različite kategorije, ovisno o mirovinskom stažu, dobi osiguranika, vrsti gubitka radne sposobnosti, kao i mjestu, odnosno okolnostima nastanka gubitka radne sposobnosti.

3.3.3. Pravo na naknadu zbog tjelesnog oštećenja

Osiguranici u prvom stupu imaju i pravo na naknadu zbog tjelesnog oštećenja. Ta se naknada može ostvariti samo kada je tjelesno oštećenje rezultat ozljede na radu ili profesionalne bolesti.⁵⁹ Visina naknade vezana je uz postotak tjelesnog oštećenja koji se potom množi s definiranom osnovicom, koja se također usklađuje kao i mirovine. Za tjelesno oštećenje od 100 % naknada iznosi 40 % od osnovice. Oštećenje mora biti minimalno 30 %, a naknada tada iznosi 12 % od osnovice.⁶⁰

Osiguraniku pripada pravo na naknadu od dana nastanka tjelesnog oštećenja, pod uvjetom da je zahtjev za ostvarivanje prava podnesen unutar šest mjeseci od datuma nastanka tjelesnog oštećenja. Ako je zahtjev podnesen nakon isteka navedenog roka, osiguranik ima pravo na naknadu od prvog dana sljedećeg mjeseca nakon podnošenja zahtjeva, uz obuhvat razdoblja od šest mjeseci unatrag.⁶¹

3.3.4. Pravo na obiteljsku mirovinu

Obiteljska mirovina posebna je vrsta mirovine, koju mogu ostvariti članovi umrlog osiguranika. Članovi obitelji preminulog osiguranika imaju pravo na obiteljsku mirovinu

⁵⁷ Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA), *op. cit.* (bilj. 1).

⁵⁸ Zakon o mirovinskom osiguranju, Narodne novine, broj 157/2013, čl. 57.–59.

⁵⁹ Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA), *op. cit.* (bilj. 1).

⁶⁰ Zakon o mirovinskom osiguranju, Narodne novine, broj 157/2013, čl. 63.

⁶¹ *Ibid.*

pod uvjetom da je osiguranik ostvario najmanje pet godina staža osiguranja ili najmanje deset godina mirovinskog staža. Pravo na obiteljsku mirovinu također se priznaje ako je osiguranik ispunjavao uvjete mirovinskog staža za stjecanje prava na invalidsku mirovinu ili ako je bio korisnik starosne, prijevremene starosne ili invalidske mirovine. Međutim, u slučajevima kada je smrt rezultat ozljede na radu ili profesionalne bolesti, članovi obitelji imaju pravo na obiteljsku mirovinu bez obzira na duljinu mirovinskog staža. Dodatno, članovi obitelji ostvaruju pravo na obiteljsku mirovinu u slučaju smrti korisnika prava na profesionalnu rehabilitaciju.⁶²

Zakonom o mirovinskom osiguranju propisani su uvjeti prema kojima pravo na obiteljsku mirovinu mogu ostvariti udovica, dijete te roditelj. Mirovinski faktor za obiteljsku mirovinu ovisi o tome koliko će članova obitelji koristiti mirovinu, a kreće se u rasponu 0,77 – 1,1.⁶³

3.3.5. Prava prema posebnim propisima

Od 1. siječnja 1999., Zakon o mirovinskom osiguranju propisuje da određeni osiguranici stječu prava iz obveznog mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti prema posebnom zakonu. To uključuje osiguranike koji obavljaju poslove na radnim mjestima koja su posebno teška i štetna za zdravlje i radnu sposobnost, kao i osiguranike čije fiziološke funkcije organizma opadaju nakon određenih godina života zbog prirode i težine posla, što ih sprječava u daljnjem uspješnom obavljanju istih. Također, obuhvaćeni su osiguranici koji su slijepi, oboljeli od distrofije i srodnih mišićnih i neuromišićnih bolesti, paraplegije, cerebralne i dječje paralize, multipleks skleroze, reumatoidnog artritisa, gluhe osobe te osobe s funkcionalnim poremećajima zbog kojih se ne mogu samostalno kretati bez uporabe invalidskih kolica.⁶⁴

Mirovine prema posebnim propisima ostvaruju i druge skupine osiguranika. U Republici Hrvatskoj među najzastupljenije korisnike mirovina prema posebnim propisima spadaju djelatne vojne osobe, branitelji iz Domovinskog rata, policijski službenici te ovlašteni službenici pravosuđa.⁶⁵ Ako osiguranik ostvaruje pravo na mirovinu na temelju više različitih osnova (ili npr. pravo na različite vrste mirovina), omogućuje mu se odabir za njega povoljnije mirovine.⁶⁶

⁶² Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Narodne novine, broj 157/2013, čl. 65.–66.

⁶³ Zakon o mirovinskom osiguranju, Narodne novine, broj 157/2013, čl. 87.

⁶⁴ Čakarun, Maja (gl. ur.) i suradnici, *op. cit.* (bilj. 42), str. 81.

⁶⁵ Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Narodne novine, broj 157/2013, čl. 65.–66.

⁶⁶ Zakon o mirovinskom osiguranju, *op. cit.* (bilj. 2).

3.3.6. Mirovinska prava osoba koje su radile u inozemstvu i Europskoj uniji

Osobe koje su podložne ili bile podložne zakonodavstvu dviju ili više država članica Europske unije, Europskog gospodarskog prostora (Norveška, Lihtenštajn i Island) ili Švicarske Konfederacije podliježu primjeni uredbi Europske unije koje koordiniraju sustav socijalne sigurnosti. Ova koordinacija ima za cilj osigurati ostvarivanje prava iz mirovinskog osiguranja.⁶⁷

Ako je osoba radila u drugim zemljama u inozemstvu, ima pravo na mirovinu sukladno međunarodnim ugovorima o socijalnom osiguranju. Ta osoba može ostvariti sva prava iz hrvatskog mirovinskog sustava sukladno duljini trajanja mirovinskog staža u Hrvatskoj te stranoj državi.⁶⁸

Usklađivanje prava na mirovinu iz različitih država članica Europske unije te drugih država s pravom na mirovinu u Republici Hrvatskoj, važno je jer svaka država ima različite propisane uvjete za ostvarivanje mirovine. Zbog toga se pravo na mirovinu ne ostvaruje samo prema nacionalnim propisima država, već i sukladno zakonodavstvu Europske unije te ugovorima o socijalnom osiguranju koje države sklapaju.

4. STATISTIČKI PODACI O PRVOM STUPU OBVEZNOG MIROVINSKOG OSIGURANJA

U interesu je države imati što povoljni omjer između broja osiguranika i umirovljenika, odnosno korisnika mirovine. Također, veći broj osiguranika ujedno znači i veći broj zaposlenih osoba. U tablici 1 naveden je broj osiguranika u razdoblju 1995.–2022., dok je grafički prikazana postotna promjena u odnosu na godinu prije.

Tablica 1. Kretanje broja osiguranika u Republici Hrvatskoj u razdoblju 1995.–2022.

Godina	Broj osiguranika	Godina	Broj osiguranika
1995.	1,567.981	2009.	1,530.233
1996.	1,478.975	2010.	1,475.363
1997.	1,468.938	2011.	1,468.133
1998.	1,471.509	2012.	1,432.740
1999.	1,406.091	2013.	1,400.631
2000.	1,380.510	2014.	1,397.400
2001.	1,402.102	2015.	1,413.637
2002.	1,421.981	2016.	1,440.188

⁶⁷ Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, *op. cit.* (bilj. 44), str. 14.

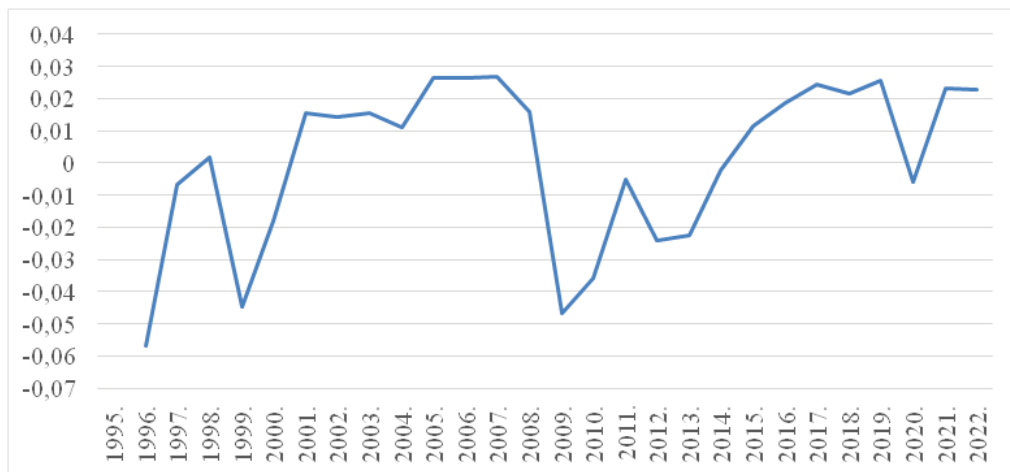
⁶⁸ Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA), *op. cit.* (bilj. 1).

2003.	1,443.995	2017.	1,475.044
2004.	1,460.105	2018.	1,506.912
2005.	1,498.877	2019.	1,545.192
2006.	1,538.170	2020.	1,536.300
2007.	1,579.463	2021.	1,571.672
2008.	1,604.848	2022.	1,607.734

Izvor: izrada autora prema: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, *op. cit.* (bilj. 46)

Od prve promatrane godine, izuzevši 1998. godinu, pa do 2001. godine broj osiguranika u kontinuiranom je padu, što je u najvećoj mjeri posljedica odlaska u mirovinu velikog broja osiguranika, dijelom zbog ostvarenja posebnih vrsta mirovina, a dijelom zbog umirovljenja prema povoljnijim uvjetima. Nakon 2001. godine broj osiguranika raste do 2008. godine, kada je u prvom stupu bilo osigurano 1,604.848 osiguranika. Nakon toga nastupilo je razdoblje svjetske gospodarske krize koja je za posljedicu imala poremećaje na tržištu rada. Broj osiguranika padao je od 2009. do 2014. godine. Izuzevši 2020. godinu koja je također bila krizna zbog izbijanja pandemije bolesti COVID-19, donesenih mjera, otpuštanja zaposlenika i sl., broj osiguranika od 2015. godine u kontinuiranom je porastu. Posljednje promatrane, 2022. godine, ujedno je zabilježen i najveći broj osiguranika, koji je tada iznosio 1,607.734.

Grafikon 1. Postotna promjena broja osiguranika u Republici Hrvatskoj u razdoblju 1995.–2022. (lančani indeksi)



Izvor: izrada autora prema: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, *op. cit.* (bilj. 46)

Najveća negativna relativna promjena dogodila se 1996. godine kada je u odnosu na godinu prije zabilježen pad osiguranika od -5,7%. Godinu dana od implementiranja male mirovinske reforme, ublažen je pad broja osiguranika. Implementiranjem velike mirovinske reforme dolazi i do trenda rasta broja osiguranika. Najveći apsolutni rast dogodio

se 2007. godine kada je broj osiguranika u odnosu na godinu prije porastao za 2,7 %. Vrijedi i istaknuti kako je u posljednje dvije promatrane godine zabilježen rast od 2,3 % osiguranika, što je također pozitivan trend.

Kako bi sustav generacijske solidarnosti ispunjavao svoju svrhu i zadaće, potreban je dostatan iznos doprinosa za pokrivanje mirovina sadašnjih umirovljenika. Što je veći broj umirovljenika, veća trebaju biti i izdvajanja za mirovine, bilo preko doprinosa ili iz državnog proračuna. U nastavku rada dan je tablični prikaz kretanja broja umirovljenika u Hrvatskoj u promatranom razdoblju.

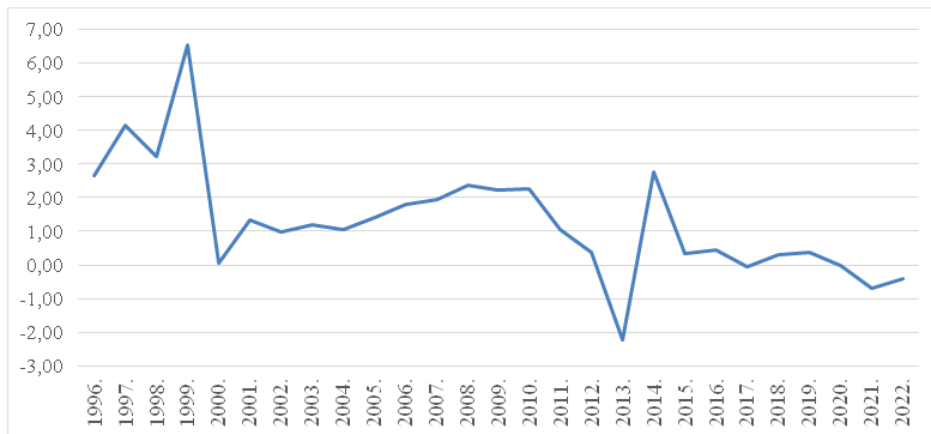
Tablica 2. Kretanje broja osiguranika u Republici Hrvatskoj u razdoblju 1995.–2022.

Godina	Broj umirovljenika	Godina	Broj umirovljenika
1995.	865.769	2009.	1,173.814
1996.	888.738	2010.	1,200.386
1997.	925.520	2011.	1,213.121
1998.	955.352	2012.	1,217.692
1999.	1,017.801	2013.	1,190.815
2000.	1,018.504	2014.	1,223.738
2001.	1,032.120	2015.	1,228.020
2002.	1,042.192	2016.	1,233.375
2003.	1,054.549	2017.	1,232.651
2004.	1,065.655	2018.	1,236.258
2005.	1,080.571	2019.	1,241.111
2006.	1,100.086	2020.	1,241.085
2007.	1,121.540	2021.	1,232.601
2008.	1,148.290	2022.	1,227.671

Izvor: izrada autora prema: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, *op. cit.* (bilj. 46)

Uz rijetke iznimke, broj umirovljenika u cijelom promatranom razdoblju u kontinuiranom je porastu, čemu je svakako pridonijelo i produljenje životnog vijeka. Najmanji broj umirovljenika zabilježen je početne 1995. godine kada je isti iznosio 865.769, dok je najveći broj umirovljenika zabilježen 2019. kada je iznosio 1,241.111. Međutim, osim apsolutnog broja umirovljenika, važnost ima i relativna promjena, odnosno porast ili pad u odnosu na prethodnu godinu ili razdoblje. Taj trend prikazan je grafički u nastavku.

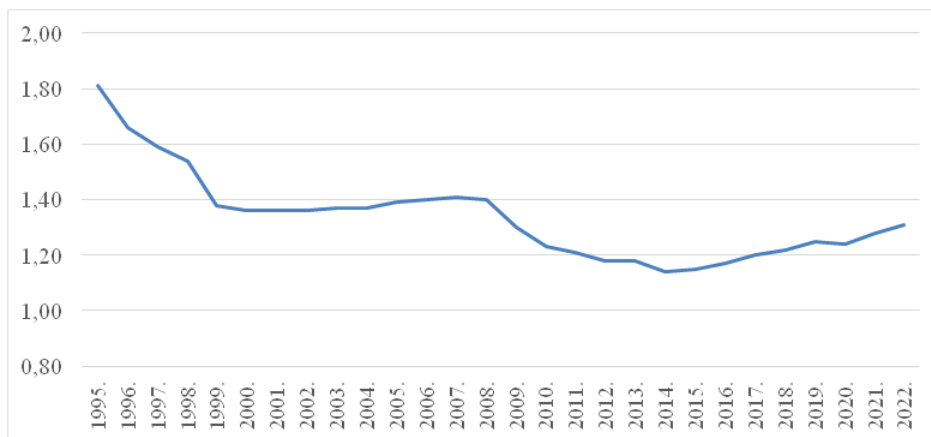
Grafikon 2. Postotna promjena broja umirovljenika u Republici Hrvatskoj u razdoblju 1995.–2022. (lančani indeksi)



Izvor: izrada autora prema: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, *op. cit.* (bilj. 46)

Vidljivo je kako je 2000. godine, dakle prve godine nakon male mirovinske reforme koja je na snagu stupila 1999. godine, došlo do usporavanja rasta broja umirovljenika. U 2000. godini u odnosu na godinu prije, ostvaren je rast broja umirovljenika od samo 0,07 %. U nastavku promatranog razdoblja rast broja umirovljenika stabiliziran je te je riječ o umjerenom rastu. U 2013. godini došlo je i do pada broja umirovljenika u odnosu na 2012. godinu (-2,21 %), kao i 2017. (-0,07 %), 2021. (-0,68 %) te 2022. (-0,40 %). Za budućnost i održivost mirovinskog sustava važan je omjer osiguranika i umirovljenika, što je grafički prikazano u nastavku.

Grafikon 3. Omjer broja osiguranika i umirovljenika u Republici Hrvatskoj u razdoblju 1995.–2022.



Izvor: izrada autora prema: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, *op. cit.* (bilj. 46)

U početnoj godini omjer osiguranika i umirovljenika bio je vrlo visok. Primjerice, 1995. godine na jednog osiguranika bilo je 1,80 umirovljenika. Taj se odnos smanjivao sve do 2000. godine, odnosno 2001. i 2002. kada je iznosio 1,36. Najmanji omjer zabilježen je 2014. godine kada je iznosio 1,14, dok je posljednje promatrane godine omjer iznosio 1,31.

Unatoč izazovnim demografskim trendovima u Republici Hrvatskoj, statistički podaci ukazuju na povećanje broja osiguranika, dok se istovremeno stabilizira broj umirovljenika te se produljuje staž kod novih korisnika mirovina. To je rezultat znatnog povećanja zaposlenosti. Sa stajališta održivosti mirovinskog sustava, važno je istaknuti nužnost produljenja radnog vijeka jer jedino dugotrajnim sudjelovanjem na tržištu rada i odgodom odlaska u mirovinu tijekom starije životne dobi može se osigurati visoka razina mirovinskih primanja. Posebno je važno poticati veću zastupljenost starije populacije, odnosno osoba starijih od 55 godina, na tržištu rada kako bi se očuvala ravnoteža između osiguranika i umirovljenika.⁶⁹ Za stabilnost i održivost mirovinskog sustava važna je i tzv. zamjenska stopa, odnosno udio prosječne neto mirovine u prosječnoj neto plaći. U tablici 3 navedeni su podaci o prosječnim neto mirovinama i prosječnim neto plaćama u razdoblju 2017.–2022.

Tablica 3. Prosječne neto plaće i prosječne neto mirovine u Republici Hrvatskoj u razdoblju 2017.–2022. (ostvarene prema Zakonu o mirovinskom osiguranju, bez međunarodnih ugovora)

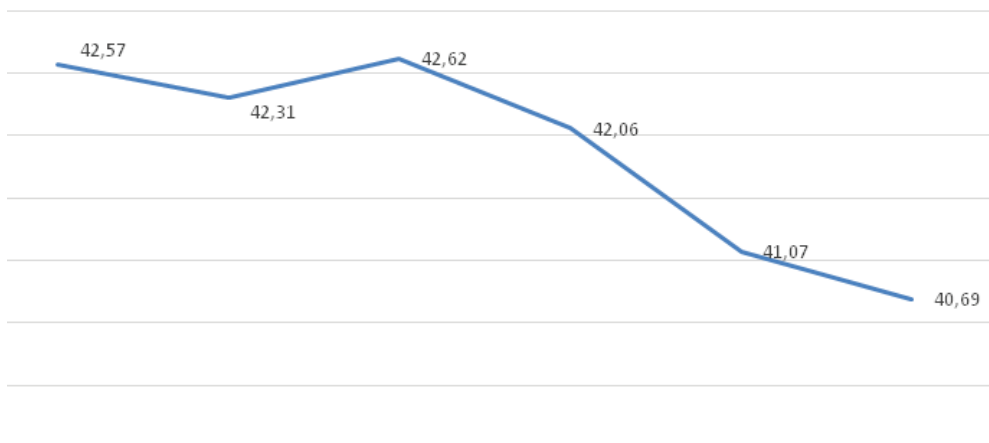
	Prosječna neto plaća	Prosječna neto mirovina
2017.	794	338
2018.	828	350
2019.	857	365
2020.	898	377
2021.	946	388
2022.	1016	413

Izvor: izrada autora prema: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, *op. cit.* (bilj. 46)

Vidljiv je kontinuirani rast i prosječnih neto plaća i prosječnih mirovina. Međutim, ključno pitanje je prati li neto mirovine rast neto plaća. Udio prosječnih neto mirovina u prosječnim neto plaćama (tzv. zamjenska stopa) prikazan je na sljedećem grafikonu.

⁶⁹ Čakarun, Maja (gl. ur.) i suradnici, *op. cit.* (bilj. 42), str. 281.

Grafikon 4. Udio prosječnih neto mirovina u prosječnim neto plaćama (zamjenska stopa)



Izvor: izrada autora prema: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, *op. cit.* (bilj. 46)

Iz grafikona vidljivo je kako rast prosječnih neto mirovina ne prati rast prosječnih neto plaća s obzirom na to da udio, odnosno zamjenska stopa, u posljednje četiri godine kontinuirano opada. U usporedbi sa zemljama članicama Europske unije, Republika Hrvatska ima najnižu zamjensku stopu.⁷⁰ No u kolovozu 2023. godine Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje donio je odluku o stopi usklađenja mirovina, koja je najveća od 1. siječnja 1999. godine, odnosno početka provođenja male mirovinske reforme. Prema odluci, aktualna vrijednost mirovine povećana je za 8,42 %.⁷¹ Stoga, ostaje da se vidi kako će se zamjenska stopa kretati u idućim godinama, nakon implementacije spomenutog usklađenja. U svakom slučaju, može se konstatirati kako su negativni trendovi nastali krajem 90-ih godina prošlog stoljeća u hrvatskom mirovinskom sustavu u većem dijelu zaustavljeni ili usporeni, no loša demografska slika i drugi pokazatelji i dalje predstavljaju problem za hrvatski mirovinski sustav.

Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje posjeduje planove za unaprjeđenja u prvom stupu mirovinskog osiguranja. Naglasak je stavljen na zaštitu ranjivih kategorija umirovljenika te je dio mjera usmjeren na umirovljenike koji će primati mirovinu samo iz osiguranja na temelju generacijske solidarnosti. Ističe se kako je znatan broj takvih

⁷⁰ Knežević, Igor, Hrvatska ima najnižu zamjensku stopu u Europi, <https://www.suh.hr/naslovna/hrvatska-ima-najnižu-zamjensku-stopu-u-europi/>, pristupljeno 19. prosinca 2023.

⁷¹ Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Najveća stopa usklađivanja mirovina od 1. siječnja 1999. – aktualna vrijednost mirovine od 1. srpnja 2023. povećana za 8,42 %, <https://www.mirovinsko.hr/hr/najveca-stop-a-uskladjivanja-mirovina-od-1-sijecnja-1999-aktualna-vrijednost-mirovine-od-1-srpnja-2023-povecana-za-8-42/3007>, pristupljeno 19. prosinca 2023.

umirovljenika ovisan o mirovinskim primanjima ili prihodima bračnog ili izvanbračnog partnera te da je nezanemariv broj umirovljenika ujedno i korisnik najniže mirovine.⁷²

Statistički podaci Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje o prosječnim mirovinama korisnika obiteljske i najniže mirovine ukazuju na nužnost izmjene zakonodavnog okvira kako bi se povećala socijalna sigurnost osjetljivih skupina umirovljenika.⁷³ Prijedlog redefiniranja modela obiteljske mirovine predviđa povećanje adekvatnosti mirovina u situacijama znatnog gubitka prihoda nakon smrti bračnog ili izvanbračnog partnera. Trenutačna zakonska rješenja ne dopuštaju korištenje dvije ili više mirovina iz sustava generacijske solidarnosti, već korisnik može odabrati samo jednu, povoljniju mirovinu. Predloženim izmjenama pravnog okvira omogućilo bi se korištenje dijela obiteljske mirovine korisnicima starosne, prijevremene starosne ili invalidske mirovine nakon smrti bračnog ili izvanbračnog partnera. Planirano je također povećanje mirovinskog faktora za izračun obiteljske mirovine.⁷⁴

Ove promjene obuhvatit će približno 300 tisuća korisnika obiteljske mirovine, pridonoseći na odgovarajući način ukupnom mirovinskom primanju. Uvođenjem novog modela obiteljske mirovine očekuje se povećanje prosječne obiteljske mirovine za korisnike obuhvaćene zakonskim izmjenama za otprilike 10 %. Korisnicima starosne, prijevremene starosne i invalidske mirovine s nižim mirovinskim primanjima omogućit će se povećanje ukupnog mirovinskog primanja istodobnim korištenjem dijela obiteljske mirovine, što dodatno pridonosi smanjenju rizika od siromaštva. U planu je i dodatno povećanje mirovine za korisnike najniže mirovine koji su u povećanom riziku od siromaštva zbog niskih mirovinskih primanja, što obuhvaća oko 275 tisuća umirovljenika.⁷⁵ Ove najavljene promjene potvrđuju kako se mirovinski sustavi trebaju mijenjati i kontinuirano unaprjeđivati, kao i posebni elementi mirovinskog sustava kao što je i prvi stup obveznog osiguranja, odnosno obvezno osiguranje na temelju generacijske solidarnosti.

5. ZAKLJUČAK

Reforme mirovinskog sustava u Republici Hrvatskoj, započete sredinom 90-ih godina 20. stoljeća pod utjecajem Svjetske banke, predstavljaju kompleksan odgovor na izazove koje su uzrokovala demografske promjene, gospodarska tranzicija i financijska neodrživost tradicionalnog modela mirovinskog sustava na temelju generacijske solidarnosti.

⁷² Čakarun, Maja (gl. ur.) i suradnici, *op. cit.* (bilj. 42), str. 271.

⁷³ Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, *op. cit.* (bilj. 46).

⁷⁴ Čakarun, Maja (gl. ur.) i suradnici, *op. cit.* (bilj. 42), str. 271.

⁷⁵ *Ibid.*

Analizirajući povijesni razvoj mirovinskog sustava, od ranih oblika osiguranja koji datiraju od 19. stoljeća do suvremenih reformi, kao i njegovih funkcija i ciljeva, otkrivaju se znakovite posljedice starenja stanovništva uz smanjenje nataliteta i iseljavanje na negativan omjer osiguranika i umirovljenika.

Upravo je zato potrebno kontinuirano usavršavati mirovinski sustav, uzimajući u obzir dugoročne demografske negativne trendove i ekonomske uvjete, što je ključno za osiguravanje dostojanstvene financijske sigurnosti i životnog standarda budućih generacija umirovljenika.

Republika Hrvatska je socijalna zemlja što se očituje u brojnim pokazateljima: mjera koje se provode unutar poreznog sustava, primjerice snižene stope PDV-a, postojanje neoporezivog dijela dohotka i sl., mjera unutar društveno ekonomskog sustava pri čemu se misli na socijalnu pomoć, dječje doplatke, stipendije, učeničke i studentske domove i sl., do uređenja zdravstvenog i mirovinskog sustava. Kod mirovinskog sustava to je prvenstveno izraženo preko obveznih doprinosa iz plaće – doprinosa za mirovinsko osiguranje koji se sastoji od dvaju stupova: prvi stup na temelju generacijske solidarnosti sa stopom od 15 % te drugi stup na temelju obvezne individualizirane kapitalizirane štednje koji iznosi 5 % iz bruto dohotka.

Obvezno mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti u Republici Hrvatskoj ima dugu povijest, međutim, današnji oblik nastao je provođenjem male mirovinske reforme 1999. te provođenjem velike mirovinske reforme 2002. godine. Do tog trenutka u hrvatskom mirovinskom sustavu bili su prisutni mnogi negativni trendovi i izazovi kao što su rast troškova za financiranje mirovina iz državnog proračuna, rast broja umirovljenika, nepovoljan omjer osiguranika i umirovljenika, trend ranog umirovljenja i starenja stanovništva itd.

Mirovinsko osiguranje temeljeno na načelu generacijske solidarnosti integrirani je dio sustava mirovinskog osiguranja u Republici Hrvatskoj. U tom stupu osiguranja osiguranicima se pružaju prava u skladu s načelima uzajamnosti i solidarnosti, za rizike kao što su starost, smanjenje radne sposobnosti, djelomičan ili potpuni gubitak radne sposobnosti te tjelesno oštećenje. Također, članovima obitelji osiguranika ili korisnika prava osiguravaju se određena prava u slučaju smrti osiguranika. U ovom obveznom stupu mirovinskog osiguranja osiguranici doprinosima financiraju mirovine sadašnjih umirovljenika (tekuće mirovine). Otuda i naziv „generacijska solidarnost“.

Republika Hrvatska koristi bodovni sustav za određivanje mirovina iz prvog stupa, no postoje i alternative te različite zemlje koriste različite sustave. U bodovnom sustavu mirovina se izračunava množenjem osobnih bodova pojedinca s mirovinskim faktorom te trenutačnom vrijednošću mirovine. Duljina radnog staža i iznosi primljeni tijekom karijere određuju osobne bodove koje pojedinac ostvaruje za mirovinu. Mirovinski faktor ovisi o vrsti mirovine, a aktualna vrijednost mirovine predstavlja utvrđenu svotu, odnosno iznos za jedan osobni bod. Ta se vrijednost usklađuje s vrijednošću prosječnih plaća svakih šest mjeseci.

Statistički podaci koji su analizirani u radu pokazuju kako su različite promjene i reforme poduzimane u mirovinskom sustavu rezultirale ublažavanjem ili zaustavljanjem određenih negativnih trendova. Međutim, nedostaci i izazovi i dalje su prisutni, zbog čega se planiraju poboljšanja i noviteti u sustavu generacijske solidarnosti, a koja su posebno orijentirana prema korisnicima najnižih mirovina.

POPIS LITERATURE

Knjige:

1. Čakarun, Maja (gl. ur.) i suradnici, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje – 100 godina s vama, Zagreb, 2022.

Članci:

1. Bejaković, Predrag, Mihovil Rismondo (ur.): 80 godina mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj, Revija za socijalnu politiku Vol.10, No. 3, 2003., str. 373.–376.
2. Jurlina Alibegović, Dubravka, Reforma mirovinskog sustava: zašto i kako? Privredna kretanja i ekonomska politika 10 (9), 2000., str. 60.–87.
3. Puljiz, Vladimir, Hrvatski mirovinski sustav: korijeni, evolucija i perspektive, Revija za socijalnu politiku, Vol. 14, No. 2, 2007., str. 163.–192.
4. Samodol, Ante, Demografske promjene i mirovinski sustavi u Europskoj uniji: primjer Hrvatske, Međunarodne studije 21 (1), 2021., str. 93.–125.

Izvori prava:

1. Pravilnik o doprinosima, Narodne novine, broj 2/2009, 9/2009, 97/2009, 25/2011, 61/2012, 86/2013, 157/2014, 128/2017.
2. Pravilnik o postupku i načinu kontrole podataka o kojima ovise prava iz mirovinskog osiguranja, Narodne novine broj 139/2021.
3. Pravilnik o utvrđivanju staža na temelju plaćenih doprinosa za mirovinsko osiguranje, Narodne novine, broj 157/2013, 151/2014, 33/2015, 93/2015, 120/2016, 18/2018, 62/2018, 115/2018, 102/2019, 84/2021, 119/2022.
4. Pravilnik o vođenju matične evidencije Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Narodne novine, broj 159/2013, 22/2015, 57/2015, 125/2015, 19/2017.
5. Zakon o dobrovoljnim mirovinskim fondovima, Narodne novine, broj 44/1999.
6. Zakon o dobrovoljnim mirovinskim fondovima, Narodne novine, broj 19/2014, 29/2018, 115/2018.

7. Zakon o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovina na temelju individualne kapitalizirane štednje, Narodne novine, broj 106/1999.
8. Zakon o mirovinskim osiguravajućim društvima, Narodne novine, broj 22/2014, 29/2018, 115/2018.
9. Zakon o mirovinskom osiguranju, Narodne novine, broj 102/1998.
10. Zakon o mirovinskom osiguranju, Narodne novine, broj 157/2013, 151/2014, 33/2015, 93/2015, 120/2016, 18/2018, 62/2018, 115/2018, 102/2019, 84/2021, 119/2022.
11. Zakon o obveznim mirovinskim fondovima, Narodne novine br. 44/1999.
12. Zakon o obveznim mirovinskim fondovima, Narodne novine, broj 19/2014, 93/2015, 64/2018, 115/2018, 58/2020.

Mrežni izvori:

1. Bejaković, Predrag, Mirovinski sustav u Hrvatskoj: problemi i perspektiva; u: Bejaković, Predrag i suradnici, Analiza mirovinskog sustava, <https://www.ijf.hr/files/file/tomasIzdanja/e-knjige/AnalizaMirovinskogSustava.pdf>, pristupljeno 21. studenog 2023.
2. Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA): Mirovinski sustav, <https://www.hgk.hr/documents/hanfamirovinski57877d5bcf60d.pdf>, pristupljeno 18. studenog 2023.
3. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Kako se određuje mirovina?, <https://www.mirovinsko.hr/hr/kako-se-odredjuje-mirovina/188>, pristupljeno 7. prosinca 2023.
4. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Najveća stopa usklađivanja mirovina od 1. siječnja 1999. – aktualna vrijednost mirovine od 1. srpnja 2023. povećana za 8,42 %, <https://www.mirovinsko.hr/hr/najveca-stop-a-uskladjivanja-mirovina-od-1-sijec-nja-1999-aktualna-vrijednost-mirovine-od-1-srpnja-2023-povecana-za-8-42/3007>, pristupljeno 19. prosinca 2023.
5. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Obvezno mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti – I. stup, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, 2020., <https://www.mirovinsko.hr/hr/pregled-prava/28>, pristupljeno 19. prosinca 2023.
6. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Povijesni pregled, <https://www.mirovinsko.hr/hr/povijesni-pregled/38>, pristupljeno 20. studenog 2023.
7. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Statističke informacije Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, broj 2/2023., ožujak 2023, <https://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/statistika/statistickeinformacije/2023/2/Statisticke-informacije-HZ-MO-a-2-2023-ozujak-2023.pdf?vel=13931903>, pristupljeno 7. prosinca 2023.
8. Knežević, Igor, Hrvatska ima najnižu zamjensku stopu u Europi, <https://www.suh.hr/naslovna/hrvatska-ima-najnizu-zamjensku-stopu-u-europi/>, pristupljeno 19. prosinca 2023.

9. Milidrag Šmid, Jagoda, Reforma mirovinskog sustava u Republici Hrvatskoj, <https://socijalno-partnerstvo.hr/wp-content/uploads/2013/04/Izvj%C5%A1taj-Reforma-mirovinskog-sustava-u-Republici-Hrvatskoj.pdf>, pristupljeno 21. studenog 2023.
10. Raiffeisen istraživanja, Prošlost, sadašnjost i budućnost mirovinskog sustava u RH, Raiffeisen banka, Zagreb, 2014., <https://www.rm.f.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pro-slost,%20sadasnjost%20i%20buducnost%20mirovinskoga%20sustava%20u%20RH.pdf>, pristupljeno 21. studenog 2023.
11. Štimac, Dubravko, Obvezni mirovinski fondovi u Hrvatskoj – prvih 10 godina; u: Bejaković, Predrag i suradnici, Analiza mirovinskog sustava, <https://www.ijf.hr/files/file/tomasIzdanja/e-knjige/AnalizaMirovinskogSustava.pdf>, pristupljeno 20. studenog 2023.
12. Udruga društava za upravljanje mirovinskim fondovima i mirovinskih osiguravajućih društava. Što su obvezni mirovinski fondovi i zašto štedite cijeli radni vijek u drugom stupu?, <https://www.mirovinskifondovi.hr/vijesti/sto-su-obvezni-mirovinski-fondovi-i-zasto-stedite-cijeli-radni-vijek-u-drugom-stupu/>, pristupljeno 30. studenog 2023.

MANDATORY PENSION INSURANCE BASED ON GENERATIONAL SOLIDARITY

Abstract

The paper analyses mandatory pension insurance based on generational solidarity. It is the oldest form of insurance in the Republic of Croatia, also known as the first pillar of pension insurance. This insurance is mandatory, and every insured person must be insured in this type of insurance. This pillar of insurance provides insured persons with different rights, such as the right to different types of pensions, the right to professional rehabilitation, the right to compensation for physical damage, etc. The Republic of Croatia uses a points system for calculating the amount of the pension from the first pillar of insurance, which consists of the product of the individual's personal points, the pension factor and the current value of pensions. It is important to point out that the current value of pensions is adjusted every six months, depending on average salaries. Since its implementation until today, mandatory pension insurance based on generational solidarity has undergone numerous changes, which were necessary in order to stop the negative trends in the Croatian pension system. However, the analysis of statistical data showed that specific problems and challenges are still present, which is why new changes in the first pillar of pension insurance are necessary.

Keywords: *pension insurance, first pillar, mandatory insurance, intergenerational solidarity, Republic of Croatia*

SMANJIVANJE ONEČIŠĆENJA OKOLIŠA KROZ ZELENI SOCIJALNI RAD I AKTIVAN ANGAŽMAN GRAĐANA I JAVNOPRAVNIH TIJELA*

Matea Novak

studentica 1. godine Sveučilišnog diplomskog studija
Socijalni rad, Pravnog fakulteta Osijek
E-adresa: matea.novak89@gmail.com

Pregledni rad

UDK 364.464:349.6

Rad primljen 30. travnja 2025.

Sažetak

U današnjem svijetu smanjivanje onečišćenosti okoliša predstavlja jednu od složenijih problematika. Kako bi se potaknule promjene, potrebno je djelovati interdisciplinarno, pri čemu se naglasak stavlja na aktivan angažman građana, javnopravnih tijela i socijalnog rada. Zeleni socijalni rad obuhvaća holističko pristupanje problematici jer se važnost ekološke svijesti prenosi u cjelovite društvene strukture na nacionalnoj i globalnoj razini. Stoga se stavlja naglasak na edukaciju građana kako bi se podizanjem razine znanja, neodrživa praksa ljudskog djelovanja preoblikovala u modele održivosti. Pri tomu se naglašava dužnost javnopravnih tijela da implementiraju zakonodavstvo koje će se dugoročno temeljiti na očuvanju čovjekova suživota s okolišem. S ovog aspekta, socijalni radnik djeluje kao posrednik između glasa građana i javnopravnih tijela, promičući vrijednosti međugeneracijske odgovornosti, socijalne i ekološke pravednosti. Shodno navedenom, sinergijsko djelovanje javnopravnih tijela, zelenog socijalnog rada i aktivnog građanskog angažmana stvara sigurnosni okvir u kojemu se štite najviše ustavne vrednote i ostvaruje pravo na čist okoliš.

Ključne riječi: *javnopravna tijela, građanska participacija, zeleni socijalni rad, održivi model, zagađenost, onečišćenost, ekološka svijest*

* Rad je nagrađen Rektorovom nagradom u akademskoj godini 2024./2025. za izvrstan seminarski rad iz predmeta Osnove upravnog prava i organizacija uprave, napisan pod mentorstvom izv. prof. dr. sc. Ane Đanić Čeko.

1. UVOD

U suvremenom dobu problem onečišćenja okoliša jedan je od najsloženijih izazova. Shodno tome, kako bi se zaštitila pojedinčeva kvaliteta života i okolišni ekosustav, ovoj je problematici potrebno pristupiti interdisciplinarno. Uzimajući u obzir višedimenzionalni proces onečišćenja okoliša, nužno je okupiti različite stručnjake koji će svojim znanjima i vještinama s građanima raditi na svladavanju štetnih djelovanja. Vodeća nacionalna tijela poput javnopravnih tijela i ostalih dionika, kojima se djelokrug temelji na područjima moći, identificiraju važnost oblikovanja socijalnih i ekoloških politika koje podupiru ekološka načela s ciljem zaštite prirode i okoliša. Osim politika, nužan je sklad zakonodavstva sa smjernicama koje se temelje na održivom razvoju i ostvarenju zelene tranzicije.

Važnost ove tematike slijedi iz sve veće potrebe za pronalaženjem djelotvornog i uspješnog rješenja kojim će se suzbiti neodržive prakse i uspostaviti učinkovit način djelovanja. Ovaj rad pruža temeljiti pregled povezanosti zelenog socijalnog rada s javnopravnim tijelima i aktivnom participacijom građana, a koji predstavljaju preduvjet za ostvarenje sustavne promjene unutar opisanog područja.¹

Cilj ovog rada prikazan je kroz značajnost sinergijskog djelovanja socijalnog rada, građanske participacije i rada javnopravnih tijela. Unutar rada primijenjena je analiza sekundarnih podataka s komparacijskom snagom nacionalnih i globalnih okvira. Isto tako, unutar rada predstavljena je snažna povezanost između ostvarenja ekološke pravednosti i razvoja održivog modela. Ovako konstruiran koncept služi za moderniziranje politika i strateških planova kojima se omogućuje stvaranje pozitivnih promjena, kako za gospodarstvo i društveni napredak tako i za ekološki razvitak i zaštitu. Inovativno vođenje gospodarstva rezultira očuvanjem stabilne povezanosti između zajednice, očuvanja prirode i profitne dobiti.² Ostvarivanjem ekološke pravednosti stvaramo visoku razinu zaštite zajednice (društva). Stoga je potrebno uspostaviti balans između društvenih i ekoloških potreba, kako bi se očuvali resursi koje nam pruža priroda.

Rad je strukturiran prema poglavljima: prvo poglavlje predstavlja uvod, zatim se u drugom detaljno opisuje teorijski okvir onečišćenja te se osvrće na globalne i nacionalne okvire kojima se uređuje zaštita prirode i okoliša. No, važno je naglasiti kako navedeno poglavlje prikazuje temeljna načela zaštite okoliša Europske unije (dalje: EU). Treće poglavlje pruža dublji uvid u djelovanje javnopravnih tijela i transparentnosti informacija kao temeljnog građanskog i ustavnog prava. Četvrto poglavlje pak prikazuje perspektivu zelenog socijalnog rada u kreiranju održivog suživota i ostvarenja društvene promjene podizanjem razine ekološke svijesti. Potom se unutar zadnjeg poglavlja stavlja nagla-

¹ Fitzpatrick, Tony, (Ed.), *Understanding the environment and social policy* (1st ed.), Policy Press, 2011., str. 137.

² Tišma, Sanja; Boromisa, Ana-Maria; Funduk, Marina; Čermak, Helena, *Okolišne politike i razvojne teme*, Alineja, 2017., str. 229.

sak na važnosti aktivizma građana i kolektivne odgovornosti kroz uspostavu uspješne suradnje između svih dionika društvenog poretka koja uključuje djelovanje: pojedinca, lokalne zajednice, javnopravnih tijela i najviših instanci. U završnom se dijelu daju zaključna razmatranja.

2. TEORIJSKA PODLOGA KROZ GLOBALNE I NACIONALNE OKVIRE

U teorijskoj podlozi koncepcija onečišćenja sadrži raznovrsne varijante kontaminacije okolišnog sustava, što se najčešće očituje kroz opadanje kvalitete tla, zraka i vodenih površina. Uzroci onečišćenja mogu biti višestruki od kojih su najčešći: nuklearni otpadi, oslanjanje na neobnovljive izvore energije, upotreba različitih kemikalija, minerala, ili prirodnih izvora poput otpadnih voda ili otpada iz kućanstava.³ Primjerice, onečišćenje zraka u suvremenom društvu predstavlja jedan od najčešćih oblika onečišćenja, a proizlazi iz industrijskih emisija, automobilskih i energetske plinova, agrarnih i drugih aktivnosti. Negativni učinci onečišćenja oblikuju dugoročne posljedice koje uzrokuju mnogobrojne teškoće u zdravstvenom, socijalno-ekonomskom i ekološkom području. Shodno navedenom, pojedinci koji stanuju na području na kojem je zrak onečišćen, statistički češće obolijevaju od kardiovaskularnih bolesti. Isto tako, važno je naglasiti da je ovakav oblik onečišćenja zaslužan za čak sedam milijuna smrti stanovnika na godišnjoj razini. Dakako, najizloženije su najranjivije skupine društva: djeca, osobe starije životne dobi i pojedinci kod kojih je razvijen već neki drugi oblik zdravstvenih oboljenja.⁴ Prema tome se može zaključiti kako manjak ekološke svijesti rezultira stvaranjem posljedica koje zahvaćaju sve sustavne razine društva polazeći od pojedinca, pa sve do globalnog makro sustava.

Kontinuiranim razvojem industrijalizacije, čist i zdrav okoliš sačinjavaju ključne konstrukte koji zahtijevaju djelovanje na nacionalnim i globalnim razinama.⁵ Uspješnost implementacije svakog pojedinog dokumenta, akcije ili inicijative u velikoj mjeri ovisi i temelji se na razini djelotvornosti suradnje državnih tijela, lokalne i područne (regionalne) samouprave, javnih službi, nevladinih organizacija, sugrađana i sektora koji se nalaze u kategoriji privatnog vlasništva. Sveobuhvatnom primjenom globalnih strategija koje se vezuju uz problematiku onečišćenja prirode i okoliša, potrebno je kroz definiranje glavnog cilja uskladiti i s postojećim nacionalnim i međunarodnim politikama te njihovo djelovanje preoblikovati i prilagoditi primarnoj svrsi određene strategije. Složenost ove tematike itekako je vidljiva u zapreci formuliranja učinkovitih međunarodnih ugovora

³ Ostojić, Jerolim, Onečišćenje morskog okoliša nuklearnim tvarima, Trogir, 2009., str. 18.

⁴ Kuehn, B. M. WHO: More than 7 million air pollution deaths each year. JAMA, god. 311, br.15, 2014., str. 1486.

⁵ Westkämper, Engelbert, Towards the re-industrialization of Europe: A concept for manufacturing for 2030., Springer Vieweg, 2014., str. 103.

zbog pojavnosti prepreka koje se događaju pri uspostavljanju dogovora oko odgovornosti i ravnopravnom dijeljenju tereta.⁶ S obzirom na navedeno, jasno je kako je proces smanjivanja onečišćenja jedan od najozbiljnijih izazova koji zahtijeva holistički pristup problematici.⁷ Unutar postizanja adekvatne zaštite okoliša, potrebno je uključiti perspektivu zelenog socijalnog rada i uspostaviti uspješnu suradnju između javnopravnih tijela i društva. No, isto tako potrebno je nacionalno i globalno umreženje. Stoga, međunarodni sporazumi, strategijski dokumenti i inicijative stvaraju okvir s pomoću kojeg se pokušava učinkovito djelovati protiv daljnjeg onečišćenja. Međunarodna politika ovog područja početak svog djelovanja vezuje uz donošenje Deklaracije o čovjekovu okolišu. Koncipirana je na temelju organizacije prvog međunarodnog kongresa o zaštiti čovjekova okoliša, koji je održan u Stockholmu 1972. Prema načelima navedene konferencije, naglašava se dužnost svake pojedine države da poduzme odgovarajuće mjere kad je posrijedi zaštita okoliša, s time da se ne prouzrokuje šteta ostalim državama i njihovim ekosustavima koji se nalaze izvan nacionalnog pravnog okvira. Načela konferencije nisu bila pravno obvezujuća. No, ističe se uobičajena protokolna praksa državne regulacije razvijajućih oblasti međunarodnog sustava prava da se kroz deklaracije, koncipirane preporuke ili slične vrste dokumenata koji još uvijek ne uključuju pravnu obvezu, prvotno definiraju uopćena, glavna načela i temeljni ciljevi.⁸

Shodno navedenom, postupno će se tijekom vremena iz općeg koncepta razvijati oblici ugovora ili će postati dio običajnog prava koji će biti usvojeni i pravno obvezujući. Upravo prema uzoru na ovu svjetsku konferenciju koncipirani su mnogobrojni međunarodni dokumenti, paktovi, ugovori kao i konvencije. Nedugo nakon toga, UN odlučuje prema primjerima dobre prakse osnovati program koji je namijenjen zaštiti okoliša s naglaskom na usklađivanje ciljeva koji se odražavaju na globalnoj razini. Konferencija koja se održala 1992. u Rio de Janeiru predstavljala je novi inovativni pristup koja odgovora na izazove druge generacije okolišnih problema.⁹ Naime, ubrzanim industrijskim razvojem došlo je do mnogobrojnih ekosustavnih posljedica koje se očituju kroz klimatske promijene, narušavanje bioraznolikosti i pojavu ozonskih rupa. U prvotnoj Stockholmskoj konferenciji ili u tadašnjim međunarodnim ugovorima nije bilo postavljene jasne definicije ili načela koji bi sankcionirali negativne učinke ljudskog djelovanja. Navedena problematika zahtijeva kreaciju potpuno novog pristupa, koji će u planovima razvoja izravno obuhvatiti zaštitu prirode i okoliša. Shodno navedenom, došlo je do formiranja

⁶ Kolb, Robert, *The international law of state responsibility: An introduction*, Edward Elgar Publishing, 2017., str. 9.

⁷ Awewomom, Jonathan; Dzeble, Felicia; Takyi, Yaw; Doudu, Ashie; Winfred, Ettey; Emil Nana, Yaw; Osei Afua, Patricia; Eyrar, Sackey; Lyndon, Nii; Adjiri, Opoku; Francis, Akoto, Osei, *Addressing global environmental pollution using environmental control techniques: A focus on environmental policy and preventive environmental management*, Discover Environment, god. 2, br.1, 2024., str. 2.

⁸ Herceg, Nevenko, *Okoliš i održivi razvoj*, Zagreb, Hrvatska: SYNOPSIS d.o.o., 2013., str. 264.

⁹ Nekić, Bruno; Krajnović, Aleksandra, *Politika zaštite okoliša u RH nakon pristupanja Europskoj uniji*, Tranzicija, god. 16, br. 34, 2024., str. 41.

koncepta koji se zasniva na održivom razvoju.¹⁰ Pri tome u 1987. upravo ovaj inovativni model postavljen je u središte zaštite prirode i okoliša. Pa se tako idejom održivosti razvijaju neki od temeljnih dokumenta od kojih se ističe Agenda 21 koja predstavlja pravno neobvezujući plan akcije UN-a. Isto tako, koncipirana je Deklaracija koja se vezuje uz okoliš i razvoj te u svojoj strukturi sadrži dvadeset i sedam načelnih vrijednosti.¹¹

Europska unija u suradnji s nacionalnim vladama definira specifične ciljeve koji pospješuju strukturiranje dugoročnih strategija kojima se štiti okoliš od 2020. i omogućava oblikovanje slikovitog viđenja ciljeva koji se trebaju ostvariti do 2050. Kako bi se postojeća vizija realizirala, potrebna su dodatna ulaganja u istraživačke procese, oblikovanje zakonskih osnova i dostatnog stupnja financiranja.¹² Pridržavajući se smjernica kojima se povećavaju prirodni resursi i kapitalizacija, države članice EU-a oblikuju gospodarstvo koje se temelji na visokoj konkurentnosti. Time se štiti zdravlje i dobrobit svih građana država članica EU-a koje uživaju najvišu razinu zaštite okoliša u cijelom svijetu. Učinkovitim sprječavanjem daljnjeg onečišćenja okoliša i investiranjem u ekološke inicijative otvaraju se prostori za kreiranje inovativnih poslovnih prilika i radnih pozicija koje imaju pozitivan učinak na buduća ulaganja. Brojna istraživanja koja su rezultirala utvrđenim uzrocima i posljedicama prema znanstvenim spoznajama, postupno se oblikovao suvremeni pristup zaštiti okoliša i smanjenju onečišćenja unutar EU-a.¹³

No za ostvarenje djelotvornog učinka potrebno je prilagoditi nacionalni zakonski okvir onom europskom.¹⁴ U ovom segmentu vrlo važnu ulogu pri uspostavi usklađenosti zakonodavstva između nacionalne i europske razine ima Europska komisija. Njezina je misija osigurati da sve države članice EU-a ispravno implementiraju primarno i sekundarno europsko zakonodavstvo. Osim navedenog, glavno je tijelo koje aktivno djeluje kao predlagatelj različitih političkih ideologija i zakonskih okvira koji pridonose očuvanju čistog okoliša. Odgovoran pristup prema zaštiti prirode i okoliša od javnog je interesa za sve građane na globalnoj i nacionalnoj razini. Kada se sagledava nacionalna razina zaštite okoliša i smanjivanje onečišćenja u Republici Hrvatskoj, kao jedna od članica EU-a preko javnopravnih tijela i građanske participacije Republika Hrvatska teži smanjiti onečišćenje prirode i okoliša te time osigurati definirane ustavne vrednote zdravog i čistog okoliša.¹⁵

¹⁰ Ostojić, Jerolim, Onečišćenje morskog okoliša nuklearnim tvarima, Trogir, 2009., str. 2.

¹¹ Bilas, Vlatka; Franc, Sanja; Ostojić, Rajko, Višedimenzionalnost održivog razvoja, Notitia d.o.o., 2017., str. 125.

¹² Gongeta, Sanja; Roša, Adriana; Garvanović, Domagoj, Zakonodavstvo zaštite okoliša u Europskoj uniji – Izazovi i utjecaj na gospodarstvo, Tranzicija, god. 23, br. 46, 2020., str. 79.

¹³ Selin, Henrik; Vandever, Stacy, European Union and environmental governance, Routledge, 2015., str. 146.

¹⁴ Camilla, Adelle; Katja, Biedenkopf; Diarmuid, Torney, European Union external environmental policy: Rules, regulation and governance beyond borders, Springer, 2018., str. 10.

¹⁵ Ofak, Lana, Usklađivanje hrvatskoga zakonodavstva s pravom EU-a u području zaštite voda s posebnim osvrtom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, god. 39,

Stoga, na nacionalnoj razini postoje različita javnopravna tijela čiji je cilj smanjiti zagađenje ekosustava pružanjem adekvatne zaštitne reakcije i koncipiranjem odgovarajućih preventivnih aktivnosti. Neke koje je važno istaknuti, zbog njihove uspješne provedbe unutar prakse, bilo bi ministarstvo čiji se djelokrug vezuje uz zaštitu okoliša te se aktivno bavi promicanjem zelene tranzicije.¹⁶ Uz to, pridaje mu se glavnina odgovornosti za provođenje i implementiranje nacionalnih politika, kao i njihovo rekonstruiranje unutar područja zaštite okoliša i održivosti. Isto tako, time se pospješuje znatno smanjenje onečišćenosti okoliša zbog naglaska na koordinaciju ekosustavnih zaštitnih vrijednosti.¹⁷ Također, postupanje iziskuje kontinuiranu orijentaciju prema ostvarenju dugoročne održivosti koja podrazumijeva aktivan angažman građana radi cjelovitog odgovora na suvremene ekološke izazove.¹⁸

2.1. PRIKAZ VODEĆIH GLOBALNIH INICIJATIVA ZA OČUVANJE OKOLIŠA- EUROPSKI ZELENI PLAN, UN-OVA AGENDA 2030.

Europski zeleni plan (dalje: EZP)¹⁹ predstavlja jedan od strateških dokumenata koji je pokrenut 2019., a sadrži niz smjernica i ciljeva koji su usmjereni na ostvarenje zelene tranzicije. Ovako formulirani ciljevi usmjereni su prema modelu održivosti koji podrazumijeva mijenjanje gospodarstva kako bi se očuvali ekološki sustavi, uz istovremeno stvaranje uvjeta za napredovanje gospodarstva.²⁰ Stoga, zbog potrebe za višedimenzionalnim pristupom, kako bi se smanjilo onečišćenje i zaštitio ekosustav, bilo je nužno razraditi ovaj plan na više segmenata. Pa se tako ova globalna inicijativa može sagledavati kao zahtjev za djelotvornim interdisciplinarnim radom stručnjaka kojom se sustavno obuhvaćaju različita sektorska područja.²¹ Ovaj korak je vrlo važan kako bi se ostvario jedan od glavnih ciljeva plana, a to je ostvarivanje klimatske ravnoteže koja se očituje kao pogodujući faktor neutralnosti.²² Shodno tome, postavljaju se restriktivnije mjere

br. 1, 2018., str. 281.

¹⁶ Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, Narodne novine, broj 85/2020, 21/2023, 57/2024, čl. 9.a.

¹⁷ Horvat, Gordana, Samoupravni djelokrug u zaštiti okoliša, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 8, br. 3, 2008., str. 632.

¹⁸ González, Hauck; Sué, Kunz, Raffaella; Milas, Max (Eds.), Public international law: A multi-perspective approach (1st ed.), Routledge, 2024., str. 460.

¹⁹ Europski zeleni plan, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/european-green-deal/>, pristupljeno 21. prosinca 2023.

²⁰ Siddi, Marco, A green revolution? A tentative assessment of the European Green Deal, International Organisations Research Journal, god. 16, br. 3, 2021., str. 85.

²¹ Dyrhaug, Helene; Kurze, Kristina (Eds.), Making the European Green Deal work: EU sustainability policies at home and abroad (1st ed.), Routledge, 2023., str. 19.

²² Duić, Dunja; Čemalović, Uroš (ur.), Zakonodavstvo zaštite okoliša i održivi ekonomski razvoj u EU. Sveučilište J. J. Strossmayera, Pravni fakultet Osijek, 2022., str. 15.

proizvodnog sektora i industrije kroz istovremeno promicanje različitih inovacija kojima se potiče korištenje obnovljivih izvora energije.²³

Posebno usmjerenje vidljivo je u težnji za postizanjem energetske transformacije koja podrazumijeva brojne reforme kojima će se postupno ukidati fosilni resursi s ciljem stavljanja naglaska na korištenje obnovljivih i ekoloških prihvatljivih izvora energije.²⁴ EZP isto tako obuhvaća okvire djelovanja kojima se štiti bioraznolikost, a prema tome podrazumijeva se postupno smanjivanje opasnih emisija i otrovnih čestica u atmosferi na oko 30 % u idućih pet godina unutar EU-a.²⁵ Kako bi provođenje i implementacija ovog plana bila uspješna, potrebno je eliminirati jedan od ključnih problema koji se odnosi na integriranje politika vezanih uz energetiku između članica koje su dio EU-a.²⁶ Takav proces omogućuje stvaranje pozitivnih promjena koje dovode do ostvarenja klimatske neutralnosti. Stoga je vrlo bitno osigurati potrebne financijske alate i mehanizme koji će pomoći pri stvaranju pravedne tranzicije i održivog modela gospodarstva. Prvenstveno se sredstva usmjeravaju na one zajednice i područja koja se smatraju najrizičnijima zbog velike potrošnje fosilnih goriva to jest, neobnovljivih izvora energije.²⁷

S druge strane, Agenda UN-a predstavlja program održivog razvoja unutar vremenskog okvira koji se zaključuje s 2030.²⁸ Koncipirana je tako da sadrži ukupno 17 ciljeva koji pokrivaju mnoštvo različitih područja poput osiguravanja zaštite ekosustava, gospodarskog i ekonomskog rasta i brojne druge. Osim toga, ovaj plan djeluje na globalnoj razini posebice u spektru zaštite prirode i okoliša. Shodno tome, vidljivo je kako cilj koji se odnosi na poduzimanje hitnih koraka kako bi se suzbile klimatske oscilacije apelira na poduzimanje onih radnji koje će u znatnoj mjeri smanjiti proizvodnju stakleničkih plinskih emisija. Kako bi to bilo moguće, važno je ojačati mehanizme otpornosti kojima bi se neutralizirale brze klimatske promjene s naglaskom na razvijanje zelenih inovacija i tehnologija.²⁹

²³ Chomsky, Noam; Pollin, Robert (Eds.), *Climate crisis and the global green new deal: The political economy of saving the planet*, Haymarket Books, 2020., str. 131.

²⁴ Aronoff, Kate; Battistoni, Alyssa; Cohen, Daniel; Aldana; Riofrancos, Thea, *A planet to win: Why we need a Green New Deal*, Verso, 2019., str. 54.

²⁵ Hafner, Manfred; Raimondi, Pier, Paolo, *Priorities and challenges of the EU energy transition: From the European Green Package to the new Green Deal*, *Russian Journal of Economics*, god. 6, br. 4, 2020., str. 379.

²⁶ Cox, Stan, *The Green New Deal and beyond: Ending the climate emergency while we still can*, City Lights Books, 2020., str. 90.

²⁷ Bhuyan, Rupaleem; Wahab, Stéphanie; Park, Yoosun, *A green new deal for social work*. *Affilia: Journal of Women and Social Work*, god. 34, br. 3, 2019., str. 293.

²⁸ Transformiranje našeg svijeta: Agenda za održivi razvoj do 2030., <https://sdgs.un.org/2030agenda>, pristupljeno 11. siječnja 2024.

²⁹ Tutak, Magdalena; Brodny, Jaroslaw Bindzár, Peter, *Assessing the level of energy and climate sustainability in the European Union countries in the context of the European Green Deal strategy and Agenda 2030*, *Energies*, god. 14, br. 6, 2021., str. 27.

Navedeni program temelji se na načelima pravednosti, a to podrazumijeva jamstvo blagodat razvoja državama koje je primjenjuju. Stoga je vrlo bitno krenuti od informiranja ponajprije lokalnih i regionalnih zajednica kako bi se na toj razini shvatila sva složenost problematike onečišćenja te percipirale brojne posljedice koje ono ima na okoliš i kvalitetu čovjekova života. Kroz informiranje zajednice i ostalih dionika podižemo svijest o važnosti rada na ovakvim pitanjima i uključujemo mlade u sudjelovanje i zagovaranje održivih inicijativa. S takvim koncipiranim aktivnostima postupno se oblikuju društvene navike i stvaraju se stabilne strukture unutar kojih se očituje poželjan balans zdravih navika. Vrlo je bitno da se pojedinac pridržava zahtjeva koji su objašnjeni unutar svakog cilja jer će problem onečišćenosti okoliša u suvremenom dobu biti sve izraženiji pa se zahtijeva konkretno djelovanje.³⁰ Ovaj program UN-a identificira izravnu povezanost između ekonomskog rasta, društvenog boljitka i okoliša te zahtijeva integrativnu povezanost ovih dimenzija.

U suvremenom dobu velik problem predstavlja i onečišćenje voda. Stoga se cilj koji se nalazi pod brojem četrnaest odnosi na zaštitu morskih površina i oceana tako što će uspostaviti adekvatnu zaštitu pogođenog područja i u znatnoj mjeri optimizirati onečišćene površine. No, osim uspostave održivog modela vodenih površina potrebno je usmjeriti pozornost i na zračni sustav što se postiže ostvarivanjem cilja koji se nalazi pod brojem petnaest. Ozbiljno onečišćenje zraka događa se zbog i dalje velikog oslanjanja na neobnovljive izvore energije te goriva koja su štetna za bioraznolikost i ekosustav. Pa cilj koji se nalazi pod brojem sedam naglašava upravo važnost prelaska na obnovljive i održive izvore energije.³¹ Ujedinjeni narodi imaju ulogu pružiti pomoć i podršku svim državama članicama kako bi zajedničkim snagama uspješno ostvarili ciljeve održivog razvoja. Stoga redovite analize i izvještaji svake pojedine države članice stvaraju uvjete za pravovremeno utvrđivanje izazova i njihovo uspješno otklanjanje. Stvaranje održivog učinka povezano je s razinom uloženog angažmana svih aktera kako bi se djelotvorno oblikovala sustavna promjena koja bi osigurala društvu i budućoj generaciji siguran i očuvan planet.³²

2.2. TEMELJNA NAČELA ZAŠTITE OKOLIŠA EUROPSKE UNIJE

Sagledavajući politiku EU-a koja se vezuje uz zaštitu okoliša, vidljiva su četiri osnovna načela. Prvo načelo vezuje se uz mjeru predostrožnosti koja donosi smjernice o načinu na koji treba sagledavati dopunske dokaze, dođe li do situacija unutar koje postoji vjero-

³⁰ Hrzić, Larisa; Dujić, Lucija; Gerovac, Petra, Mladi i zaštita okoliša: Istraživanje stavova mladih grada Splita o ekološkoj osviještenosti te navikama i aktivnostima vezanim uz zaštitu okoliša, Školski vjesnik, god. 72, br. 1, 2023., str. 145.

³¹ Pavić-Rogošić, Lidija, Novi izazov – Globalni ciljevi održivog razvoja do 2030, Održivi razvoj zajednice – ODRAZ, 2017., str. 8.

³² Gölçek, Ali; Gökhan, Güdek-Gölçek, Harmonizing global efforts in meeting sustainable development goals, IGI Global, 2024., str. 2.

jatnost da će određena politička aktivnost ili okvir prouzrokovati štetu za okoliš ili zdravstvenu dobrobit građana. Ovakvo polazište detaljno analizira znanstvene teze unutar kojih postoji vjerojatnost da se temelje na nesigurnosti, to jest nedostatku cjelovite slike gledišta kojom bi se mogli jasno identificirati pozitivni i negativni učinci.³³ Među općim načelima ističe se i važnost prevencije koja se temelji na sprječavanju daljnjeg onečišćenja okoliša. Kako bi navedeni postupak bio uspješan, potrebno je koncipirati preventivne mjere kojima će se uspješno otkloniti opasnost od nastanka novih štetnih učinaka za okoliš. Isto tako, vrlo je važno naglasiti da se prevencija uvelike razlikuje od intervencije. Glavna razlika počiva u tome što se intervencija usredotočuje na postojeće štete te bira najbolji mogući model kako bi reagirala na nastalo zagađenje, dok se prevencija primarno temelji na sprječavanju novih opasnosti koje bi dovele do štetnih posljedica za okoliš. Shodno tome, vrlo je važno da se postojeći resursi usmjere na izgradnju kvalitetnih preventivnih aktivnosti kako bi se pružila odgovarajuća i pravovremena podrška. Nadalje, unutar općih načela vidljivo je kako globalna politika EU-a zagovara dužnost onečišćivača u sklopu poduzimanja konkretnih i obveznih mjera koje rezultiraju saniranjem negativnih efekata. Isto tako, postoji mogućnost plaćanja određenih troškova koji su nastali zbog opasnih radnji, a kojima je ugrožena kvaliteta života stanovništva određenog područja.³⁴ Ovo načelo predstavlja ključni dio Direktive 2004/35/EZ³⁵ koja opisuje i konkretizira odgovornosti profesionalnih aktivnosti i njihova djelovanja prema okolišu. Također, ima cilj umanjivanja i sprječavanja razvoja negativnih efekata koji bi se izravno odrazili na cijeli okolišni sustav. U kontekstu složenosti ekoloških problema prvenstveno je potrebno raditi na jačanju suradnje s međunarodnim tijelima i organizacijama.³⁶ Angažmanom javnopravnih tijela u oblikovanju globalnih inicijativa otvaraju se mogućnosti kojima bi se osigurale provedbene potpore koje su vrlo važne pri realizaciji projekata i programa. Javnopravna tijela štite prava i interese građana kroz formuliranje i usklađivanje međunarodnih dokumenata s interesima države koju zastupaju. Takvom participacijom ostvaruje se uvažavanje regionalnih ciljeva koji su detaljno razmatrani pri donošenju važnih globalnih inicijativa i međunarodnih okvira.³⁷ Kako bi suradnja bila učinkovita, trebalo bi se osvrnuti na jačanje umreženosti različitih djelatnosti. Shodno tome, takvo djelovanje uključuje unaprjeđenje postojećih politika i njezine implementacije kojima bi se optimizirala sadašnjost. Moć takvog postupanja suzbija brojne izazove s kojima se susrećemo u današnjici.

³³ Campins, Eritja; Mar (Ed.), *The European Union and global environmental protection: Transforming influence into action* (1st ed.), Routledge, 2021., str. 10.

³⁴ Politika u području okoliša: Opća načela i osnovni okvir, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/71/politika-u-podrucju-okolisa-opca-nacela-i-osnovni-okvir>, pristupljeno 13. prosinca 2023.

³⁵ Direktiva 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu, SL L 143, 30. travnja 2004., str. 56.–75.

³⁶ Europski zeleni plan, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/european-green-deal/>, pristupljeno 21. prosinca 2023.

³⁷ Elliott, Mark; Thomas, Robert, *Public law* (3rd ed.), Oxford University Press, 2017., str. 257.

3. ULOGA JAVNOPRAVNIH TIJELA U ZAŠTITI OKOLIŠA

Ključnu funkciju u strukturiranju, implementaciji i kontroli višedimenzionalnih strategija i zakonskih okvira namijenjenih za zaštitu okoliša i prirodnih ljepota obnašaju javnopravna tijela. Njihova je uloga prvenstveno usmjerena na pružanje djelotvornog regulatornog i strateškog okvira koji se zasniva na sigurnosnoj pravnoj strukturi i mehanizmima koji pospješuju razvoj održivosti unutar državne, lokalne, regionalne i međunarodne razine. S obzirom na suvremenu problematiku onečišćenja okoliša, potrebno je uspostaviti harmonizaciju između socijalnih, financijskih i ekoloških resursa. Javnopravna tijela unutar međunarodnih okvira dužna su uskladiti zakonodavni okvir države s vanjskim globalnim politikama. Shodno tome, odgovornost javnopravnih tijela uključuje aktivno zalaganje u globalnim akcijama i pregovorima.³⁸ S obzirom na navedeno potrebno je usmjeriti posebnu pozornost na predočavanje državnih problematika kako bi se poduzeli odgovarajući postupci za zaštitu interesa države u sklopu smanjenja onečišćenosti prirodnih ljepota. Takvim se zastupanjem stavlja naglasak na promicanje razvoja i korištenja obnovljivih energetskih izvora koji su sigurni za okoliš. Pri tome je važno naglasiti da tijela državne uprave imaju moć zakonskog i strateškog predlaganja, poput Ministarstva zaštite okoliša i zelene tranzicije.³⁹ Ono je odgovorno za oblikovanje politike kojom će se smanjiti postojeće onečišćenje i zaštititi okoliš, što je vidljivo i unutar Zakona o zaštiti okoliša.⁴⁰ Na primjer, navedeno Ministarstvo u svom djelokrugu rada promiče održiv razvoj kojim se zaštićuju prirodni resursi ekosustava i pridonosi umanjivanju okolišnog otiska.⁴¹ U vezi sa smanjivanjem okolišne onečišćenosti Ministarstvo izvršava jednu od ključnih funkcija javnopravnih tijela kojom se pospješuje misija za dugoročno smanjivanje negativnih učinaka ljudskih djelatnosti na okoliš. Opisano djelovanje dovodi do formacije zelene ekonomije koja se očituje u razvoju cirkularnog oblika gospodarstva. Shodno navedenom, kako bi se postigli definirani ciljevi zaštite okoliša i osigurala djelotvorna provedba politika, Ministarstvo surađuje s nevladinim organizacijama, znanstvenom zajednicom, privatnim tržišnim sektorom i ostalim državnim tijelima. Isto tako, sudjeluje kao vodeći akter pri izradi političkih okvira EU-a i međunarodnih politika koje obuhvaćaju područje zaštite okoliša.⁴² Pri tome se naglasak stavlja na važnost horizontalnih politika koje omogućavaju višedimenzionalni pristup prema gospodarskim, okolišnim i društvenim ciljevima kako bi se osigurao održivi razvoj koji se temelji na zdravom i čistom okolišu. Shodno navedenom, stupanjem na snagu strategije koja se odnosi na niskougljični razvoj, Ministarstvo formulira usmje-

³⁸ Norouzi, Nima; Ataei, Elham, Environmental protection regulations in the light of public law and social obligations. *Research Journal of Ecology and Environmental Sciences*, god. 1, br. 1, 2021., str. 5.

³⁹ O Ministarstvu, <https://mzozt.gov.hr/o-ministarstvu-1065/1065>, pristupljeno 15. siječnja 2024.

⁴⁰ Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, broj 80/2013, 153/2013, 78/2015, 12/2018, 118/2018.

⁴¹ Članak 9.a Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, Narodne novine, broj 85/2020, 21/2023, 57/2024.

⁴² O Ministarstvu, <https://mzozt.gov.hr/o-ministarstvu-1065/1065>, pristupljeno 15. siječnja 2024.

renje prema održivom razvoju koji se zasniva na ekonomiji niskog udjela ugljika. Na taj se način smanjuje energetska potrošnja i povećava se korištenje obnovljive energije što znatno pridonosi gospodarskom razvoju.⁴³ Osim toga, unutar MZPZT-a ističe se uprava koja je zadužena za procjenjivanje različitih utjecaja na okolišni sustav i razvoja održivog modela gospodarenja otpadom. Navedena se uprava u svome djelokrugu rada bavi izvršavanjem upravnih i drugim vrstama poslova koji se vezuju uz procjenjivanje utjecaja određenih radnji i djelatnosti koji mogu imati pozitivan ili pak negativan učinak na okolišni sustav. Također, predstavlja temeljno tijelo koje omogućuje duboku analizu postojećeg stanja te se prema uvidu u stanje poduzimaju konkretni koraci koji se očituju i kroz predlaganje mjera kojima je cilj sankcionirati štetne učinke. Shodno tome, ovo javnopravno tijelo kreira nacрте različitih dokumenata, zakona, provedbenih propisa te donosi upravne i ostale akte koji su povezani sa smanjivanjem okolišnog onečišćenja.⁴⁴

Nadalje, nakon formiranja adekvatnih pravnih i političkih okvira ističe se važnost provođenja kontrolnog nadzora za koji je zadužen Državni inspektorat.⁴⁵ Ta upravna i državna organizacija sankcionira neadekvatno odlaganje otpada, ako takvo postupanje krši definirane zakonske i pravne okvire koji su definirani u Zakonu o Državnom inspektoratu.⁴⁶ Važno je naglasiti da je rad javnopravnih tijela vidljiv i unutar djelovanja upravnog odjela grada ili županije u čijem se djelokrugu pruža zaštita okolišu.⁴⁷ Tako upravna tijela na području određene županije u svome djelokrugu rada izvršavaju poslove stručne djelatnosti, upravne i ostale zadatke koji se vezuju uz samoupravni okvir.⁴⁸ Naziv ovoga tijela određuje se donošenjem odluke o njegovu utemeljenju. Upravni poslovi obavljaju se najčešće u sjedištu određenih upravnih tijela grada ili županije, a izvan ovog područja jedino kada je to definirano pravilnikom koji se odnosi na unutarnji red određenog

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Uprava za procjenu utjecaja na okoliš i održivo gospodarenje otpadom, <https://mzozt.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-za-procjenu-utjecaja-na-okolis-i-odrzivo-gospodarenje-otpadom-1271/1271>, pristupljeno 16. siječnja 2024.

⁴⁵ Vidjeti čl. 27. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, Narodne novine, broj 85/2020, 21/2023, 57/2024.

⁴⁶ Zakon o Državnom inspektoratu, Narodne novine, broj 115/2018, 117/2021, 67/2023, 155/2023.

⁴⁷ Npr. Upravna tijela, <https://www.obz.hr/index.php/zupanijska-tijela/upravna-tijela>, pristupljeno 16. siječnja 2024.

Upravni odjel za prostorno uređenje, graditeljstvo i zaštitu okoliša, <https://www.obz.hr/index.php/opci-podaci-gradjenje>, pristupljeno 16. siječnja 2024.

Upravni odjel za prostorno uređenje, graditeljstvo i zaštitu okoliša, <https://www.osijek.hr/gradska-uprava/gradski-uredi-odjeli-i-sluzbe/>, Gradski odjeli i služba, <https://www.osijek.hr/gradska-uprava/gradski-uredi-odjeli-i-sluzbe/>, pristupljeno 16. siječnja 2024.

⁴⁸ Vidjeti čl. 129.a Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014 i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 125/2008, 36/2009, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 19/2013, 137/2015, 123/2017, 98/2019, 144/2020.

upravnog tijela.⁴⁹ Pa tako upravna tijela kontinuirano promatraju postojeće stanje zaštite okoliša te dobivenom procjenom upućuju na provođenje adekvatnih mjera. Isto tako, unutar svoga djelokruga prate izvršenje općih akata, kao i propisane utvrđene politike djelovanja. Formirane skupštine utvrđuju pojedinačne akte prema izvršavanju prvotno općih akata. Unutar pojedinačnih akata utvrđuju se prava fizičkih i pravnih osoba te se sukladno navedenom definiraju pravni interesi kao i zakonske obveze. Nadalje, nadležna javnopravna tijela odlučuju o žalbama koje se podnose protiv nekih pojedinačnih akata, a koje su formirane putem upravnih sastavnica gradova i općina koje se nalaze na području županije. Djelokrug rada upravnih tijela pokriva različita polja zaštite okoliša: upravna tijela, primjerice, pripremaju nacрте određenih akata kako bi se donio stručan pregled materije i forme podloge. No, važno je uzeti u obzir kako se istodobno obavljaju i ostali poslovi koji su definirani prema nadležnosti, propisima i općim aktima. Postavljanjem jasnih smjernica nastoje se aktivno oblikovati politike kako bi se smanjila globalna onečišćenost okoliša na svim razina uz djelotvorni rad javnopravnih tijela. Pri tom sustavna promjena iziskuje kontinuiran rad na povećanju svijesti pojedinca, grupa i društva u cjelini kako bi se aktivno uključili u borbu protiv onečišćenja.⁵⁰

Također, iznimno bitan segment koji se odnosi na zaštitu okoliša i prirode vezuje se uz ulogu javnih ustanova koje zaštićenim područjima pružaju posebnu pozornost. Njihov djelokrug rada usredotočen je na pravovremenu zaštitu, održivost i na promoviranje zaštićenog područja kojim se ostvaruje dugoročni ishod, a to je očuvanje čovjekova zdravlja i ekološkog sustava. S time da se naglasak stavlja na blagodat izvornosti zaštićenog područja i održivosti. Isto tako, javne ustanove vrše nadzor zaštićenog područja s ciljem procjenjivanja stupnja očuvanosti prirode. Nadalje, ocjenjuje se potreba poduzimanja daljnjih koraka i mjera kojima bi se direktno zaštitilo područje. Javne ustanove imaju moć djelovanja preko upravljačkih dokumenata prema Zakonu o zaštiti prirode.⁵¹ U Republici Hrvatskoj evidentirano je devetnaest državnih javnih ustanova dok je na županijskoj razini utemeljeno dvadeset i jedna javna ustanova, a na lokalnoj pet takvih ustanova.⁵²

S druge strane, glavnu ulogu pri osnivanju ostalih zaštićenih područja koja se mogu nadovezivati i na drugi zaštićeni dio prirode, imaju predstavnička tijela regionalne ili lokalne samouprave. Glavna odgovorna osoba koja je dužna rukovoditi javnom ustanovom je ravnatelj, dok upravno vijeće predstavlja središnje tijelo koje je zaduženo za upravljanje radom javnih ustanova. Osim toga treba spomenuti i stručnu službu čiji se djelokrug

⁴⁹ Pipunić, Sanda, Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 8, br. 4, 2008., str. 950.

⁵⁰ Delreux, Tom; Happaerts, Sander, Environmental policy and politics in the European Union, Bloomsbury, 2021., str. 58.

⁵¹ Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine, broj 80/2013, 15/2018, 14/2019, 127/2019, 155/2023.

⁵² Javne ustanove za upravljanje zaštićenim područjima i područjima ekološke mreže, <https://www.haop.hr/hr/tematska-podrucja/zasticena-podrucja/upravljanje-zasticenim-podrucjima/javne-ustanove-za>, pristupljeno 3. siječnja 2024.

rada temelji na izvršavanju stručnih poslova pri upravljanju područjima ekoloških mreža i onima koje se nalaze u okviru zaštite. Isto tako formirana je i služba koja se vezuje uz nadzor koji vrše čuvari prirode prema Zakonu o ustanovama.⁵³ Shodno navedenom, radi ostvarenja dugoročnog cilja koji se vezuje uz očuvanje prirode i okoliša potrebno je promicati benefite održivog razvoja koji direktno pruža efekt na kvalitetu pojedinčeva života. Također, u postizanju promjena ključna je uspješna komunikacija koja se treba ostvariti s dionicima lokalnih zajednica kako bi se građani informirali o dostupnim resursima i mehanizmima koje posjeduje njihova lokalna jedinica.⁵⁴ Isto tako, važno je implementirati međunarodne norme kojima će se reorganizirati postojeće političke smjernice i pravni propisi, čime se pospješuje razina učinkovitosti i osigurava kongruencija.⁵⁵ Javnaopravna tijela imaju dvostruki zadatak: osim legislativnog djelovanja, cilj im je oblikovati akcijske planove i rješenja koji će poduprijeti praktično izvršenje politika. S obzirom na navedeno potrebno je definirati konkretne ciljeve, vremenski okvir i postaviti instrumente za evaluaciju napretka.⁵⁶ Neizostavni dio stvaranja promjene unutar društva vezuje se uz ulogu javnopravnih tijela koja su dužna omogućiti građanima dostojnu kvalitetu života s ciljem ostvarenja općeg dobra. Njihova je odgovornost aktivno raditi na kreiranju sveobuhvatnog okvira, s ciljem ostvarivanja javnog interesa i provođenja ekološke inicijative. Stoga je glavni zadatak oblikovanje uvjeta koji će doprinositi smanjenju onečišćenosti okoliša i poduprijeti mrežu širenja društvene odgovornosti.

3.1. JAVNOPRAVNA TIJELA I VAŽNOST TRANSPARENTNOSTI INFORMACIJA

Neizostavni dio odnosi se na obvezu dostupnosti informacija koje trebaju biti točne, pravovremene i jasne. Sagledavanjem mnogobrojnih odredbi definiranih unutar konvencijskih dokumenata ili ustava vidljivo je kako pravo na pristup informacijama, uživanje zdravog i čistog okoliša sačinjava stup javnog interesa.⁵⁷ Kako bi se očuvao čovjekov suživot s prirodom, zahtijeva se osobita zaštita koja je zajamčena Ustavom jer predstavlja dobro općeg značaja koji je važan za državu.⁵⁸ Dakle, pravo na pristup informacija-

⁵³ Zakon o ustanovama, Narodne novine, broj 76/1993, 29/1997, 47/1999, 35/2008, 127/2019, 151/2022.

⁵⁴ May, R; James, Daly; Erin, (Eds.), Human rights and the environment: Legality, indivisibility, dignity and geography, Elgar Encyclopedia of Environmental Law series, Edward Elgar Publishing, 2019., str. 450.

⁵⁵ Salaj, Zrinka, Međunarodno pravo i izazovi održivog razvoja: Klimatske promjene, države koje tonu i migracije, Zagrebačka pravna revija, god. 6, br. 2, 2017., str. 225.

⁵⁶ Horvat, Gordana, Samoupravni djelokrug u zaštiti okoliša, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 8, br. 3, 2008., str. 634.

⁵⁷ Derda, Dario; Popovski, Aleksandra, Postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama kao posebni upravni postupak, Hrvatska pravna revija, god. 11, br. 1, 2011., str. 25.

⁵⁸ Članak 52. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014.

ma⁵⁹ koje se vezuju uz zaštitu okoliša, jedno je od temeljnih građanskih prava zajamčenih zakonima koji se vezuju uz zaštitu okoliša i pravu na pristup informacijama, kao i već spomenutog Ustava.⁶⁰ Ovako koncipirani zakoni pružaju svakom čovjeku adekvatne informacije o okolišnoj kvaliteti i njegovu stanju. No isto tako svaki pojedinac ima pravo dobiti uvid u aktivnosti i mjere kojima se pozitivno ili pak negativno utječe na okoliš. Pristupačnost i raspoloživost informacija temeljni su elementi za postizanje odgovornog ponašanja društva u cjelini. Podizanje svijesti o važnosti smanjivanja okolišnog onečišćenja u postupovnom aspektu jača osjećaj kolektivne odgovornosti jer se odražava na proces odlučivanja koji naposljetku rezultira kreacijom djelotvornih odluka za koje je zaslužno nadležno upravno i sudbeno tijelo.⁶¹

Stoga javnopravna tijela imaju vrlo važnu zadaću koja se očituje u oblikovanju efikasnog pravnog okvira, infrastrukture i potrebnih sredstava kako bi svaki dionik ovog društva imao pravo na aktivno participiranje pri donošenju važnih odluka.⁶² S obzirom na navedeno procesi i komunikacija koja je važna za ostvarenje javnog interesa, treba biti transparentna i omogućavati demokratsko odlučivanje.⁶³ Kako bi se dodatno učvrstilo povjerenje pojedinca u djelotvornost javnopravnih tijela, potrebno je stvoriti više prilika koje će otvoriti put za dodatno uključivanje svakog pojedinca koji iskazuje interes za određeni proces.⁶⁴ Iz navedenih razloga, usavršavanjem organizacije javnopravnih tijela otvara se viša razina dostupnosti različitih javnih rasprava, radionica i sastanaka unutar kojih građani imaju dodatnu mogućnost iznošenja mišljenja, prijedloga i preporuka. Shodno navedenom, komunikacijski proces između građana i javnopravnih tijela vrlo je bitan jer je temelj za ostvarenje uspješne suradnje kojom se postižu dugoročni rezultati boljitka društva u cjelini. Transparentnost prenošenja informacija prepoznata je i u europskim politikama koje se odnose na zaštitu okoliša jer se već u početnim fazama određenog upravnog postupka informiraju građani i šira javnost. Takvim se postupanjem osluškuje glas građana i iskazuje poštovanje prema svakom zainteresiranom pojedincu koji se zalaže za stvaranje općeg dobra. S uspješnom suradnjom između javnopravnih

⁵⁹ Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, broj 25/2013, 85/2015, 69/2022.

⁶⁰ Đanić Čeko, Ana, Pristup informacijama u području zaštite okoliša s posebnim osvrtom na analizu odabranog slučaja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, god. 57, br. 80, 2018., str. 401.

⁶¹ Whittaker, Sean, The right of access to environmental information, Cambridge University Press, 2021., str. 33.

⁶² Đanić Čeko, Ana; Vajda Halak, Željka, Dostupnost i uvjeti ostvarivanja zaštite prava građana na pristup informacijama u javnoj upravi, u: Zbornik radova III. međunarodne konferencije „Razvoj javne uprave“, Bujišić, G. (ur.), Veleučilište L. Ružička u Vukovaru, Vukovar, 2013., str. 380.

⁶³ Đanić Čeko, Ana, Upravno-pravni aspekti prava na pristup informacijama o okolišu, u: Zakonodavstvo zaštite okoliša i održivi ekonomski razvoj u EU, Duić, D.; Čemalović, U. (ur.), Pravni fakultet Osijek, Osijek, 2022., str. 163.

⁶⁴ Ofak, Lana, Pravo na pristup informacijama kao pravo zaštićeno Europskom konvencijom i drugim međunarodnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, god. 37, br. 2, 2016., str. 922.

tijela i društva u cjelini ostvaruju se ciljevi kojima se poboljšava kvaliteta življenja i radi na rješavanju problema u vezi s okolišem.⁶⁵

4. VAŽNOST ZELENOG SOCIJALNOG RADA U POSTIZANJU ODRŽIVOG SUŽIVOTA S OKOLIŠEM

Zeleni socijalni rad označava noviji pristup unutar profesije socijalnog rada koji je usmjeren na važnost očuvanja suživota pojedinca s okolišem, a samim time i njihove zaštite. Tradicionalno polazište socijalnog rada u svome meritumu prioritetno je naglašavalo važnost ostvarivanja potreba pojedinaca i zajednica. S druge strane, zeleni socijalni rad identificira snažnu povezanost čovjeka s okolišem te zamjećuje kako onečišćenje prirode i okoliša utječe na kvalitetu života ljudi.⁶⁶ S obzirom na navedeno jedan od temeljnih koncepta zelenog socijalnog rada počiva na holističkom pristupu jer se time osigurava duboka analiza ekoloških, pravnih i socijalnih čimbenika koji predstavljaju glavne prediktore za ostvarenje dostatnog životnog standarda koji je povezan s kvalitetom života.

Takvo pristupanje omogućuje koherentnu praktičnu primjenu koja se prema održivom modelu zasniva na očuvanju suživota pojedinca s okolišem na mikro, mezo i makro razini. Stoga, postizanje održivosti predstavlja složen konstrukt unutar kojeg se isprepleću tri glavna čimbenika koji se vezuju uz ostvarivanje ekonomske stabilnosti, ekološke prihvatljivosti i socijalnog razvoja države. Teorija zelenog socijalnog rada, povezuje održivi razvoj s uspostavom ravnoteže koja se odnosi na zaštitu prirode i okoliša te ostvarivanju socijalne pravednosti. Onečišćenje okoliša intenzivno pridonosi negativnim učincima koji se odražavaju na standard življenja pojedinca, ponajviše onih ranjivih skupina. U ranjive skupine najčešće se ubraja stanovništvo treće životne dobi, manjinske skupine te osobe koje si ne mogu priuštiti dostojan standard življenja to jest, one koje se nalaze na rubu siromaštva ili koje se već nalaze u samom siromaštvu. Kako bi se zajednica zaštitila od nepovoljnih učinaka onečišćenja, definirana su glavna načela kojima se teži zaštititi prirodu i okoliš, ali i pojedinčevu dobrobit koja je povezana s dostatnim standardom življenja.⁶⁷

Shodno navedenom, glavnina fokusa temelji se na aktivnoj participaciji građana kako bi se osigurao njihov angažman u procesu formiranja odluka kojima se nastoji riješiti određena ekosustavna problematika. Kako bi proces bio uspješan, potrebno je pristu-

⁶⁵ Sabol, Goran, Sudjelovanje javnosti u postupcima zaštite okoliša, Zbornik radova Međimurskog veleučilišta u Čakovcu, god. 6, br. 1, 2015., str. 93.

⁶⁶ Ćurčić, Ivana; Milić, Babić, Marina; Šimleša, Dražen, Green social work. Socijalne teme, god. 1, br. 5, 2018., str. 12.

⁶⁷ Dominelli, Lena, Green social work: From environmental crises to environmental justice (1st ed.), Polity Press, 2012., str. 175.

piti specifičnom problemu interdisciplinarno i tako potaknuti kooperaciju s različitim stručnjacima i znanstvenicima. Uspješna suradnja s ključnim dionicima koji dolaze iz raznovrsnih sektora omogućuje razvijanje djelotvornih rješenja kako bi se kroz što kraći vremenski rok adekvatno sanirala problematika i time zaštitio ekosustav od daljnjeg onečišćenja.⁶⁸ No, u načelima zelenog socijalnog rada vrlo važno mjesto zauzima upravo ostvarenje ekološke pravde kako bi se suzbila neravnomjerna distribucija koja je najučestalija unutar marginalizirane zajednice i pojedinaca koji se nalaze u nepovoljnim životnim situacijama.⁶⁹ Također, uočljivo je kako narušavanje kvalitete zraka, vode, ekosustava i bioraznolikosti ne izaziva jednake ili slične efekte za pripadnike različitih društvenih skupina. Sukladno tome, vrlo je važno pružiti više podrške prvenstveno najranjivijima koji zapravo najviše osjete negativne učinke prirodnih katastrofa. Pružanjem potrebne pomoći i potpore pojedinci obnavljaju svoju snagu kojom razvijaju vještine i dostatnu otpornost koja im naposljetku pomaže u svladavanju teškoća s kojima su suočeni. Vidljivo je kako ranjive skupine trebaju dodatnu podršku stručnjaka i države kako bi nadoknadile nedostatak potrebnih resursa i ostvarile adekvatnu adaptaciju u izazovima.⁷⁰

Pri tome je nužno podignuti razinu svijesti zajednice o važnosti pravilnog odlaganja otpada i dugoročne zaštite ekoloških vrijednosti. Stoga stručnjaci zelenog socijalnog rada imaju vrlo važnu ulogu u podizanju razine znanja društva i uvida u stvarnu težinu ove problematike. Vrlo je bitno promicati model održivosti tijekom svakodnevnih praktičnih aktivnosti kako bi se smanjilo onečišćenje okoliša na nacionalnoj i globalnoj razini. Socijalni radnici svojim stručnim i profesionalnim vještinama mogu organizirati adekvatne edukacije i ponuditi potrebne informacije kako bi se pružila sveobuhvatna zaštita prirode i okoliša. Isto tako, socijalni radnici zagovaranjem imaju snagu informiranja šire zajednice, ali i pojedinca o njihovim pravima koji se tiču osiguravanja zelenog i očuvanog okoliša. Upravo zeleni socijalni rad identificira snažnu povezanost između socijalnih i ekoloških dimenzija pa će tako socijalni radnik zastupati i osigurati podršku onim zajednicama koje su pogođene ekološkim katastrofama i ostalim problematičnim situacijama koje se nalaze unutar njegova radnog dosega i mogućnosti.⁷¹

S obzirom na navedeno kroz djelovanje zelenog socijalnog rada oblikuje se odgovorno ponašanje zajednice u područjima zaštite prirode i okoliša. Također, navedeno se vezuje uz postupno smanjivanje plastičnih otpada, uz stavljanje naglaska na važnost reciklaže i adekvatnog gospodarenja. Socijalni radnici kroz suradnju s nositeljima vlasti, lokalnim

⁶⁸ Wallimann, Isidor, *Environmental policy is social policy – Social policy is environmental policy*, In *Environmental policy is social policy – Social policy is environmental policy*, Springer, 2013., str. 2.

⁶⁹ Arkert, Linda; Jacobs, Issie, *Social work educators' perceptions of the importance and relevance of environmental social work*, *Social Work/Maatskaplike Werk*, god. 59, br. 1, 2023., str. 131.

⁷⁰ Kuddus, Md, Abdul; Tynan, Elizabeth, McBryde, Emma, *Urbanization: A problem for the rich and the poor?* *Public Health Reviews*, god. 41, br.1, 2020., str. 2.

⁷¹ Lucas-Darby, Emma, *The new color is green: Social work practice and service-learning*. *Advances in Social Work*, god.12, br. 1, 2011., str. 114.

organizacijama i ostalim ključnim dionicima imaju mogućnost zagovarati promjene kojima bi se suzbio daljnji razvoj negativnih učinaka na okoliš.⁷² Na primjer, ako je unutar područja vidljivo učestalo korištenje fosilnih goriva i opadanje kvalitete zraka, socijalni radnik ima mogućnost promicati obnovljive izvore energije koje bi kroz uspješno zagovaranje rezultiralo smanjenjem korištenja neobnovljivih izvora energije. Isto tako, važno je naglasiti da se ovaj inovativni pristup zasniva na općem dobru, a ne na vlastitu interesu s time da socijalni radnik predstavlja posrednika između zajednice i lokalnih vlasti. Takav pristup omogućuje sustavno mijenjanje postojećih socijalnih i zelenih politika koje su presudne za smanjenje okolišnog onečišćenja i usmjerenja razvoja prema održivosti. S obzirom na navedeno zeleni socijalni rad omogućuje inovativno pristupanje problematiki koje uključuje kombiniranost pružanja informacija, edukacije, praktične podrške i osnaživanja zajednice kako bi se unutar društva razvila visoka ekološka svijest i promicala socijalna pravednost.⁷³ Posredovanjem stručnjaka iz socijalnog rada omogućuje se uspješna komunikacija između vodećih tijela i glasa naroda, što čini ključni aspekt konkretnih koraka u smanjivanju okolišnog onečišćenja i podizanja kvalitete života građana.⁷⁴

4.1. EKOLOŠKA SVIJEST KAO PREDUVJET OSTVARENJA DRUŠTVENE PROMJENE

Koncept ekološke svijesti predstavlja sposobnost individue i društva u cjelini da identificiraju važnost pravilnog i odgovornog ophođenja prema ekosustavu. Kako bi se u društvu povećao društveni angažman i razina informiranosti o važnosti očuvanja prirode i okoliša, potrebno je razvijati moralne standarde koji uključuju emocionalne komponente. Takva strukturiranost označava preduvjet za aktivno djelovanje koji vodi ka smanjenju onečišćenosti na nacionalnoj, ali i globalnoj razini. Stoga je nužno razviti sustav vrijednosti koji se oslanja na održivi model i koji svojom kritičnošću prepoznaje štetne efekte ljudskih djelatnosti. Razvijanje ekološke svijesti predstavlja ključni temelj procesa promjene koji vodi k ostvarenju društvene promjene na mikro, mezo i makro razini formiranja održive budućnosti.⁷⁵

U današnje vrijeme podizanje svijesti o problemima prekomjernog onečišćavanja okoliša u suvremenom društvu oblikuje se preko različitih medija, platformi, obrazovnog procesa, nevladinih udruga i civilnog društva. Prvi korak prema postizanju društvene promjene započinje uspostavljanjem međusobnog razumijevanja i postizanja kolektivne odgovor-

⁷² Dominelli, Lena, *Green social work: From environmental crises to environmental justice* (1st ed.), Polity Press, 2012., str. 180.

⁷³ Čurčić, Ivana; Milić, Babić, Marina; Šimleša, Dražen, *Green social work. Socijalne teme*, god. 1, br. 5, 2018., str. 12.

⁷⁴ Dominelli, Lena (Ed.), *The Routledge handbook of green social work*, Routledge, 2018., str. 49.

⁷⁵ Blewitt, John, *Razumijevanje održivog razvoja*, Naklada Jesenski i Turk, 2017., str. 27.

nosti prema okolišnoj problematici. Bez solidarnosti ostvarenje proaktivne uloge neće biti moguće te se potrebne promjene neće ostvariti. Za podizanje društvene svijesti važno je primarni fokus staviti na nekoliko ključnih komponenata ovog koncepta.⁷⁶ Prvotno, razumijevanje kognitivne dimenzije omogućava podizanje razine znanja i informacija o onečišćenosti okoliša. Kako bi društvo oblikovalo stvarnu problematiku ekosustavnog onečišćenja, potrebno je povećati vidljivost znanstvenih istraživanja i dokazanih činjenica, što dugoročno dovodi do identificiranja uzroka i posljedica. Nadalje, afektivnom dimenzijom uočava se jačina emocionalne komponente poticanja aktivnog djelovanja pojedinca i zajednice u akciji koja ima snažan potencijal za smanjivanje onečišćenja okoliša. Osjećaji koji se pobuđuju nakon uvida u stvarnu sliku gledišta, pojedincu omogućuju da ga snaga emocija potakne na oblikovanje svojih navika u primjerene obrasce ponašanja koji su u skladu s ekološkom i socijalnom pravednošću. Ovako koncipirane dimenzije čine jednu cjelinu kojom se postupno oblikuju osobna i društvena ponašanja koja iz individualnog sustava djelovanja prelaze u stvaranje globalnih promjena.⁷⁷

Ekološku svijest može se učinkovito povećati i kroz sustav obrazovanja koji se u kurikulumu pridržava smjernica za poticanje održivog razvoja u području zaštite okoliša i prirode. Takvo pristupanje označava pružanje potrebnih znanja i informacija dionicima unutar formalnog procesa obrazovanja.⁷⁸ No isto tako obrazovanje može biti i neformalni proces s pomoću kojeg možemo poboljšati razinu ekološke svijesti šire zajednice. Organizacijom različitih strukturalnih aktivnosti, radionica, konferencija i kampanja proširuje se vidljivost problema zagađivanja okoliša unutar svih društvenih struktura, dok se istodobno usavršavaju znanja i vještine koje su potrebne za podizanje ekološke svijesti.⁷⁹ U praksi se pokazalo izrazito uspješnim razvijanje vještina ekološke svijesti i potrebnih znanja za odgovorno ponašanje već u najranijim počecima, točnije od vrtićke dobi. Poželjno je da se djeca aktivno uključuju u različite aktivnosti koji se bave pravilnim odlaganjem otpada i zaštitom ekosustavnih ljepota.⁸⁰

Ovako koncipirane aktivnosti imaju dvostruku ulogu: kroz istovremeno podizanje razine ekološke osviještenosti pojedinac modelira načine ponašanja koja se temelje na

⁷⁶ Smith, Sean; K., *You can save the Earth*, revised edition: A handbook for environmental awareness, conservation and sustainability, Hatherleigh Pre, 2018., str. 108.

⁷⁷ Magill, Gerard; Potter, Jordan, *Integral ecology: Protecting our common home*, Cambridge Scholars Publishing, 2018., str. 83.

⁷⁸ Činčurak Erceg, Biljana; Đanić Čeko, Ana; Jerković, Emina, *Environmental Law and Cross-Cutting Challenges in Legal Education: Sharing Developments in Croatia*, In: *Modernising European Legal Education (MELE): Innovative Strategies to Address Urgent Cross-Cutting Challenges: Conference proceedings*, Gstrein, Oskar J.; Fröhlich, Mareike; van der Berg, Caspar *et al.* (eds.). Cham: Springer Nature Switzerland, 2023., str. 108.

⁷⁹ Pramita, Fenny; Taufik, Muhammad; Ikal, Ikal; Jumailah, Subroto, Gatot, *The significance of environmental awareness for protecting nature and cherishing the Earth*. BIO Web of Conferences, god.79, br. 01001, 2023., str. 2.

⁸⁰ Marin, A.; Andreea, Rusu; Alina, S, *Kindergarten teachers' perceptions of ecological education programs in preschoolers – A focus group approach*. *Educata 21 Journal*, god.26, br. 6, 2023., str. 49.

ekološkoj osjetljivosti i održivom modelu. Ulaganjem u aktivnosti kojima se štiti okoliš, identificiraju se prakse štetne za okoliš i mijenjaju se u poželjne ishode kojima se smanjuje onečišćenost okoliša. Stoga, ekološka svijest bez stvaranja konkretnih koraka postaje samo humanistički ideal to jest koncept. Društvena promjena ostvarit će se jedino ako se velik broj građana uključi u ekološke akcije koje mogu biti dio lokalnih ili civilnih organizacija poput *Greenpeacea*.⁸¹ Aktivno zalaganje sugrađana u akcijama čišćenja javnih površina pridonosi stvaranju osjećaja zajedništva, društvene solidarnosti i okolišnog boljitka. Ekološka svijest zahtijeva ulaganje u napore cjelovitog sustava koji uključuje sve dionike društva i zahtijeva sustavnu promjenu. Kroz postupovnu dimenziju vidljivo je kako podizanje globalne svijesti o ekološkim pitanjima oblikuje višu razinu odgovornosti u procesu procjene i donošenja odluka ovlaštenih tijela uprave i sudskih tijela. Pravo građana je tražiti od nadležnih tijela da modeliraju svoje mehanizme koji bi dugoročno štitili prirodu i okoliš te kvalitetu društva u cjelini.⁸²

5. VAŽNOST AKTIVNE PARTICIPACIJE GRAĐANA

Jedan od glavnih mehanizama za postizanje društvene promjene i realizaciju definiranih ciljeva koji se vezuju uz smanjivanje onečišćenja okoliša i podizanja kvalitete života građana jest aktivnije sudjelovanje građana (uloga sukreatora politika). Unutar današnjeg konteksta vidljivo je kako se problematika onečišćenja okoliša sve više identificira kao globalni izazov za čije je otklanjanje potreban kontinuirani angažman građana kako bi se kroz ekološke akcije i inicijative zaštite okoliša suzbilo daljnje onečišćenje. Aktiviranje građana nije samo sredstvo koje odražava određeno nezadovoljstvo, već se koristi i radi dodatne edukacije koja pokreće zajedničko kreiranje sustavnih promjena.⁸³ Može se opisati kao sustavno i koordinirano djelovanje združenih masa ljudi koji teže prema ostvarenju zajedničkog interesa „odozdo prema gore“. Točnije, proces započinje od pojedinca, zajednica, društva i organizacija pa se postupno uspinje prema lokalnim vlastima. Drugim riječima, promjena se kreira od zajednice koja je najviše pogođena konkretnim problemom. Primjerice, organiziranjem akcija unutar lokalnih zajednica namijenjenih za pravilno odlaganje otpada ostvaruju se statistički značajni rezultati pri stvaranju djelotvornih promjena koje pozitivno oblikuju svakodnevni život građana.⁸⁴

⁸¹ Awewomom, Jonathan; Dzeble, Felicia; Takyi, Yaw; Doudu, Ashie; Winfred, Ettey; Emil Nana, Yaw; Osei Afua, Patricia; Eyram, Sackey; Lyndon, Nii; Adjiri, Opoku; Francis, Akoto, Osei, Addressing global environmental pollution using environmental control techniques: A focus on environmental policy and preventive environmental management, *Discover Environment*, god. 2, br.1, 2024., str. 13.

⁸² Camilla, Adelle; Katja, Biedenkopf; Diarmuid, Torney, European Union external environmental policy: Rules, regulation and governance beyond borders, Springer, 2018., str. 10.

⁸³ Herceg, Nevenko; Stanić, Koštroman; Nevenko, Šiljeg, Mario, *Čovjek i okoliš*, Hrvatska akademija za znanost i umjetnost Bosne i Hercegovine, 2018., str. 320.

⁸⁴ Youngs, Richard, *Civic activism unleashed: New hope or false dawn for democracy?* (1st ed.), Oxford University Press, 2019., str. 52.

Građani imaju mogućnost formalnog i neformalnog uključivanja u različite vrste djelovanja kojima se štiti priroda i okoliš. Kada se određeni pojedinac uključi u određeni odbor koji promiče zaštitu okoliša i radi konkretne korake kako bi se određena problematika riješila, tada se govori o formalnoj vrsti uključivanja. Ako je pak riječ o određenoj civilnoj organizaciji ili volonterskom radu, tada se pojedinac uključuje u neformalni način angažmana. Aktivnim angažmanom građana u ekološkim inicijativama stvara se pozitivan učinak na podizanje razine ekološke svijesti. Adekvatan način educiranja zajednice o posljedicama i negativnim učincima onečišćenja, s naglašavanjem prednosti odgovornog ophođenja prema sustavu, predstavlja jedan od temeljnih elementa za uspješno djelovanje. Sudjelovanjem u različitim radionicama, konferencijama, tribinama i edukacijama građani postižu visoku razinu informiranosti.⁸⁵

5.1. VAŽNOST KOLEKTIVNE ODGOVORNOSTI KAO TEMELJA ZA SMANJENJE ONEČIŠĆENOSTI I OSTVARENJA EKOLOŠKE PRAVEDNOSTI

Jedan od ključnih koncepata za smanjivanje daljnjeg onečišćavanja okoliša koji se vezuje uz ostvarenje ekološke pravednosti jest društvena odgovornost. Ovakvo suvremeno shvaćanje proizlazi iz etike održivosti koja stavlja naglasak na moralnu dužnost svakog pojedinca i društva u cjelini da osiguraju budućim generacijama čist i zdrav okolišni sustav. Uzimajući u obzir današnje rastuće izazove u vezi sa zagađenošću ekosustava, društvena se odgovornost sve više oblikuje u neizostavnu komponentnu načina djelovanja. Za smanjivanje onečišćenosti okoliša potrebno je mijenjati socijalne i ekološke politike te uskladiti postojeće prakse sa zelenom politikom koja želi eliminirati neodržive modele djelovanja.⁸⁶ Također, aspekti odgovornosti datiraju od daleke povijesti te se u ekološkoj etici definiraju kroz utemeljenje moralne kategorije obveza društva koja usmjerava pojedince prema adekvatnom ophođenju u odnosu na zaštitu okoliša. S obzirom na navedeno potrebno je pružiti dostatnu pozornost i podršku za ostvarenje kolektivne odgovornosti kojom se stvara učinkovito djelovanje pri zaštiti prava svih građana.⁸⁷

Važnost odgovornosti prepoznata je i unutar raznih pravnih okvira, dokumenta i globalnih inicijativa. Primjerice, u EU-u vidljivo je kako se djelovanjem globalnih inicijativa promiče važnost ekološke pravednosti i odgovornog postupanja prema okolišu. Shodno navedenom, ističe se potreba djelovanja prema propisanim smjernicama kako bi se onečišćenje kao jedan od glavnih načina narušavanja ekosustava suzbilo. Isto tako, odgovor-

⁸⁵ Udovičić, Božo, *Edukacija i zaštita okoliša*, Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, Tehničke znanosti, god. 513, br. 15, 2012., str. 72.

⁸⁶ Rudall, Jason, *Responsibility for environmental damage*, Edward Elgar Publishing, 2024., str. 290.

⁸⁷ Shevchenko, Dayana; Spektor, Ludmila, *Legal institutions and their activities in the field of environmental protection*, E3S Web of Conferences, god. 583, br. 083010, 2024., str. 3.

nost promiče društveno djelovanje kroz hitne akcije kojima se učinkovito uklanja štetno djelovanje i oblikuje strukturiranost proizvodnje određenih dobara i njihove potrošnje.

Shodno tome, svaki pojedinac ili skupina pojedinaca koji uoče nepropisno odložen otpad ili uvide kako se nanosi šteta prirodi i okolišu, trebaju pobuditi svoju društvenu zadaću i orijentirati se prema obraćanju javnopravnim tijelima koja su za to područje odgovorna prema nadležnosti. Građani svojim djelovanjem u području zaštite ekosustava mogu priložiti podnesak ili prijavu na više načina. Postoje brojne mogućnosti podnošenja prijave poput pisanog oblika, korištenjem posebnih vrsta obrazaca koji su objavljeni na stranicama ovlaštenih institucija ili pak slanja prijave elektroničkom poštom.⁸⁸ Nužno je dostaviti ključne informacije s dokazima kako bi se s preciznim podacima moglo djelovati na učinkovit način. Također, u novije vrijeme razvio se sustav zelenih telefona koji ima slobodan pristup svim građanima koji su zamijetili nastanak određenog problema unutar okoliša ili se pak javljaju zbog potrebne informacije.⁸⁹ Osim navedenog, formirane su i aplikacije poput *ELOO*-a iz koje građani mogu označiti lokalitet unutar kojeg je prisutno neadekvatno i nepropisano zbrinjavanje otpada.⁹⁰

Za ostvarenje ekološke pravednosti potrebno je osigurati pravičnu distribuciju resursa koja se temelji na ravnopravnosti, odgovornosti i aktivnoj uključenosti. Akcije vođene određenim društvenim kolektivom štite marginalizirane skupine od dvostrukih negativnih učinaka koji najviše pogađaju ranjive društvene skupine. Svaki pojedinac ima pravo na uživanje zdravog i čistog okoliša, neovisno o svom statusu. Ekološka pravednost i društvena odgovornost međusobno su povezani koncepti jer jedno ne isključuje drugo. Točnije, oba koncepta naglašavaju važnost kolektivne odgovornosti i jednakosti s ciljem uvažavanja specifičnosti svakog pojedinca, kako bi se osigurala pravedna raspodjela resursa.⁹¹

6. ZAKLJUČAK

Analizirajući aktualnu problematiku prisutnu na globalnoj i nacionalnoj razini, ističe se potreba holističkog pristupa kad je posrijedi redukcija okolišnog onečišćenja. Holističko djelovanje predstavlja učinkovitu podlogu za uspostavu održivog modela koji služi kao uporište za postizanje višedimenzionalne zaštite prirode i okoliša. U tom kontekstu, za

⁸⁸ Pravo građana na pristup informacijama o okolišu: Ključ održivog društva, <https://www.pravos.unios.hr/zelena-pravna-klinia/pravo-gradana-na-pristup-informacijama-o-okolisu-kljuc-odrzivog-drustva/>, pristupljeno 13. prosinca 2023.

⁸⁹ Novi priručnik o aplikaciji Pametni zeleni telefon, <https://zelena-akcija.hr/hr/vijesti/novi-prirucnik-o-aplikaciji-pametni-zeleni-telefon>, pristupljeno 21. prosinca 2023.

⁹⁰ Ilegalne deponije otpada prijavite putem aplikacije ELOO, <https://www.haop.hr/hr/baze-i-portali/evidencija-lokacija-odbacenog-otpada-eloo>, pristupljeno 14. siječnja 2024.

⁹¹ Mason, Lisa; Reyes, Coye; Sierra, Roach; Rao, Smitha; Krings, Amy; Santucci, Julia, Environmental justice and social work: A study across practice settings in three U.S. states, *Sustainability*, god. 16, br. 19, 2024., str. 2.

postizanje sustavne promjene nužno je povećati razinu ekološke svijesti građana i svih dionika u društvu kako bi se ostvarila ekološka pravednost i suzbio problem onečišćenosti. Isto tako, nezaobilazno je transformirati postojeće ljudsko djelovanje u održive prakse, kako bi se kreirao inovativni model koji će spajati društvenu, ekološku i ekonomsku dobrobit pojedinca.

Organiziranjem različitih interaktivnih aktivnosti koje pridonose kvalitetnijem protoku informacija i educiraju građane o važnim pitanjima zaštite okoliša, povećava se angažiranost građana u ekološkim inicijativama kojima se zajedničkim snagama kreiraju učinkovita akcijska djelovanja. Stoga je važno spomenuti kolektivnu odgovornost kojom se naglašava kako zaštita okoliša i razvoj održivog modela nije samo dužnost javnopravnih tijela, već je i odgovornost svakog pojedinog građana. Naizgled male akcije poput zajedničkog skupljanja otpada bivaju ključne za podržavanje lokalnih i globalnih inicijativa kojima se razvija ekološka svjesnost. No, uočljivo je kako presudna odgovornost proizlazi iz djelovanja javnopravnih tijela i oblikovanja zakonskih i strateških okvira te odgovarajućih politika.

Kako bi se unaprijedilo koncipiranje učinkovitih mjera i strategija koje su namijenjene za zaštitu okoliša, osim dionika koji se nalaze na visokim razinama donošenja odluka, potrebno je uključiti i socijalne radnike koji se nalaze na prvoj crti zaštite prava građana. Takav interdisciplinarni pristup stvara sveobuhvatni okvir koji podržava daljnji razvoj učinkovitih praksi koje se uspješno suprotstavljaju brojnim izazovima suvremenog doba. S ciljem ostvarivanja djelotvornih rezultata, nužno je obuhvatiti sinergijsko djelovanje društva u cjelini.

Preporuke za daljnje djelovanje podrazumijevaju unaprjeđenje suradnje između javnopravnih tijela i građana, kao i uvođenje novih perspektiva zelenog socijalnog rada koje će doprinositi ostvarenju promjena. Povrh toga, nužno je osigurati pravovremenost i djelotvornost pri provođenju regulatornih mjera, uz istovremeno promicanje građanske participacije i kolektivne odgovornosti.

Zaključno, smanjivanje okolišnog onečišćenja zahtijeva sveobuhvatno pristupanje te je nemoguće kroz jednosmjerno djelovanje postići sustavnu promjenu i suzbiti ovaj složeni problem. Stoga je potrebno kolektivnim angažmanom javnopravnih tijela, socijalnih radnika i građana oblikovati društvo koje se temelji na načelima ekološke pravednosti.

POPIS LITERATURE

Knjige:

1. Aronoff, Kate; Battistoni, Alyssa; Cohen, Daniel, Aldana; Riofrancos, Thea, A planet to win: Why we need a Green New Deal, Verso, 2019.

2. Bilas, Vlatka; Franc, Sanja; Ostojić, Rajko, Višedimenzionalnost održivog razvoja, Notitia d.o.o., 2017.
3. Blewitt, John; Cindrić, Karmela, Razumijevanje održivog razvoja, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2017.
4. Camilla, Adelle; Katja, Biedenkopf; Diarmuid, Torney, European Union external environmental policy: Rules, regulation and governance beyond borders, Springer, 2018.
5. Campins, Eritja; Mar (Ed.), The European Union and global environmental protection: Transforming influence into action (1st ed.), Routledge, 2021.
6. Cox, Stan, The Green New Deal and beyond: Ending the climate emergency while we still can, City Lights Books, 2020.
7. Chomsky, Noam; Pollin, Robert, (Eds.), Climate crisis and the global green new deal: The political economy of saving the planet, Haymarket Books, 2020.
8. Delreux, Tom; Happaerts, Sander, Environmental policy and politics in the European Union, Bloomsbury. 2021.
9. Dominelli, Lena, Green social work: From environmental crises to environmental justice (1st ed.), Polity Press, 2012.
10. Dominelli, Lena, (Ed.), The Routledge handbook of green social work, Routledge, 2018.
11. Duić Dunja, Europska politika zaštite okoliša i Europski zeleni plan u Duić, Dunja; Čemalović, Uroš (ur.), Zakonodavstvo zaštite okoliša i održivi ekonomski razvoj u EU. Sveučilište J. J. Strossmayera, Pravni fakultet Osijek, 2022., str. 7.–24.
12. Dyrhaug, Helene; Kurze, Kristina, (Eds.), Making the European Green Deal work: EU sustainability policies at home and abroad (1st ed.), Routledge, 2023.
13. Elliott, Mark; Thomas, Robert, Public law (3rd ed.), Oxford University Press, 2017.
14. Fitzpatrick, Tony (Ed.), Understanding the environment and social policy (1st ed.), Policy Press, 2011.
15. Gölçek, Ali; Gökhan, Güdek-Gölçek, Harmonizing global efforts in meeting sustainable development goals, IGI Global, 2024.
16. González, Hauck; Sué, Kunz, Raffaella; Milas, Max (Eds.), Public international law: A multi-perspective approach (1st ed.), Routledge, 2024.
17. Herceg, Nevenko, Okoliš i održivi razvoj, Zagreb, Hrvatska: SYNOPSIS d.o.o., 2013.
18. Herceg, Nevenko; Stanić, Koštroman; Nevenko, Šiljeg, Mario, Čovjek i okoliš, Hrvatska akademija za znanost i umjetnost Bosne i Hercegovine, 2018.
19. Kolb, Robert, The international law of state responsibility: An introduction, Edward Elgar Publishing, 2017.
20. Magill, Gerard; Potter, Jordan, Integral ecology: Protecting our common home, Cambridge Scholars Publishing, 2018.

21. May, R; James, Daly; Erin (Eds.), Human rights and the environment: Legality, indivisibility, dignity and geography, Elgar Encyclopedia of Environmental Law series, Edward Elgar Publishing, 2019.
22. Ostojić, Jerolim, Onečišćenje morskog okoliša nuklearnim tvarima, Trogir, 2009.
23. Rudall, Jason, Responsibility for environmental damage, Edward Elgar Publishing, 2024.
24. Selin, Henrik; Vandever, Stacy, European Union and environmental governance, Routledge, 2015.
25. Smith, Sean; K., You can save the Earth, revised edition: A handbook for environmental awareness, conservation and sustainability, Hatherleigh Pre, 2018.
26. Tišma, Sanja; Boromisa, Ana-Maria; Funduk, Marina; Čermak, Helena, Okolišne politike i razvojne teme, Alineja, 2017.
27. Wallimann, Isidor, Environmental policy is social policy – Social policy is environmental policy, In Environmental policy is social policy – Social policy is environmental policy, Springer, 2013.
28. Whittaker, Sean, The right of access to environmental information, Cambridge University Press, 2021.
29. Westkämper, Engelbert, Towards the re-industrialization of Europe: A concept for manufacturing for 2030., Springer Vieweg, 2014.
30. Youngs, Richard, Civic activism unleashed: New hope or false dawn for democracy? (1st ed.), Oxford University Press, 2019.

Članci:

1. Arkert, Linda; Jacobs, Issie, Social work educators' perceptions of the importance and relevance of environmental social work, Social Work/Maatskaplike Werk, god. 59, br. 1, 2023., str. 129.–151.
2. Awewomom, Jonathan; Dzeble, Felicia; Takyi, Yaw; Doudu, Ashie; Winfred, Ettey; Emil Nana, Yaw; Osei Afua, Patricia; Eyram, Sackey; Lyndon, Nii; Adjiri, Opoku; Francis, Akoto, Osei, Addressing global environmental pollution using environmental control techniques: A focus on environmental policy and preventive environmental management, Discover Environment, god. 2, br. 1, 2024., str. 1.–20.
3. Bhuyan, Rupaleem; Wahab, Stéphanie; Park, Yoosun, A green new deal for social work, Affilia: Journal of Women and Social Work, god. 34, br. 3, 2019., str. 289.–294.
4. Činčurak Erceg, Biljana; Đanić Čeko, Ana; Jerković, Emina, Environmental Law and Cross-Cutting Challenges in Legal Education: Sharing Developments in Croatia, U: Modernising European Legal Education (MELE): Innovative Strategies to Address Urgent Cross-Cutting Challenges: Conference proceedings, Gstrein, Oskar J.; Fröhlich, Mareike; van der Berg, Caspar *et al.* (ur.), Cham: Springer Nature Switzerland, 2023., str. 107.–124.

5. Ćurčić, Ivana; Milić Babić, Marina; Šimleša, Dražen, Zeleni socijalni rad, Socijalne teme, god. 1, br. 5, 2018., str. 11.–26.
6. Đanić Čeko, Ana; Vajda Halak, Željka, Dostupnost i uvjeti ostvarivanja zaštite prava građana na pristup informacijama u javnoj upravi, U: Zbornik radova III. Međunarodne konferencije „Razvoj javne uprave”, Bujišić, G. (ur.), Veleučilište L. Ružička u Vukovaru, Vukovar, 2013., str. 379.–391.
7. Đanić Čeko, Ana, Informacijama u području zaštite okoliša s posebnim osvrtom na analizu odabranog slučaja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, god. 57, br. 80, 2018., str. 401.–421.
8. Đanić Čeko, Ana, Upravno-pravni aspekti prava na pristup informacijama o okolišu, u: Zakonodavstvo zaštite okoliša i održivi ekonomski razvoj u EU, Duić, D.; Ćemalović, U. (ur.), Pravni fakultet Osijek, Osijek, 2022., str. 162.–186.
9. Đerđa, Dario; Popovski, Aleksandra, Postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama kao posebni upravni postupak, Hrvatska pravna revija, god. 11, br. 1, 2011., str. 25.–30.
10. Gongeta, Sanja; Roša, Adriana; Garvanović, Domagoj, Zakonodavstvo zaštite okoliša u Europskoj uniji – Izazovi i utjecaj na gospodarstvo, Tranzicija, god. 23, br. 46, 2020., str. 75.–86.
11. Hafner, Manfred; Raimondi, Pier Paolo, Priorities and challenges of the EU energy transition: From the European Green Package to the new Green Deal, Russian Journal of Economics, god. 6, br. 4, 2020., str. 374.–389.
12. Horvat, Gordana, Samoupravni djelokrug u zaštiti okoliša, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 8, br. 3, 2008., str. 631.–645.
13. Hrzić, Larisa; Dujić, Lucija; Gerovac, Petra, Mladi i zaštita okoliša: Istraživanje stavova mladih grada Splita o ekološkoj osviještenosti te navikama i aktivnostima vezanim uz zaštitu okoliša, Školski vjesnik, god. 72, br. 1, 2023., str. 143.–161.
14. Kuehn, B. M., WHO: More than 7 million air pollution deaths each year, JAMA, god. 311, br. 15, 2014., str. 1486.–1489.
15. Kuddus, Md Abdul; Tynan, Elizabeth; McBryde, Emma, Urbanization: A problem for the rich and the poor?, Public Health Reviews, god. 41, br. 1, 2020., str. 1.–4.
16. Lucas-Darby, Emma, The new color is green: Social work practice and service-learning, Advances in Social Work, god. 12, br. 1, 2011., str. 114.–123.
17. Marin, A.; Rusu, Andreea; Alina, S., Kindergarten teachers' perceptions of ecological education programs in preschoolers – A focus group approach, Educatia 21 Journal, god. 26, br. 6, 2023., str. 49.–55.
18. Mason, Lisa; Reyes, Coye; Sierra, Roach; Rao, Smitha; Krings, Amy; Santucci, Julia, Environmental justice and social work: A study across practice settings in three U.S. states, Sustainability, god. 16, br. 19, 2024., str. 1.–14.

19. Nekić, Bruno; Krajnović, Aleksandra, Politika zaštite okoliša u RH nakon pristupanja Europskoj uniji, *Tranzicija*, god. 16, br. 34, 2024., str. 39.–58.
20. Norouzi, Nima; Ataei, Elham, Environmental protection regulations in the light of public law and social obligations, *Research Journal of Ecology and Environmental Sciences*, god. 1, br. 1, 2021., str. 1.–16.
21. Ofak, Lana, Pravo na pristup informacijama kao pravo zaštićeno Europskom konvencijom i drugim međunarodnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, god. 37, br. 2, 2016., str. 921.–951.
22. Ofak, Lana, Usklađivanje hrvatskoga zakonodavstva s pravom EU-a u području zaštite voda s posebnim osvrtom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, god. 39, br. 1, 2018., str. 269.–296.
23. Pavić-Rogošić, Lidija, Novi izazov – Globalni ciljevi održivog razvoja do 2030, *Održivi razvoj zajednice – ODRAZ*, 2017., str. 1.–28.
24. Pipunić, Sanda, Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, god. 8, br. 4, 2008., str. 949.–967.
25. Pramita, Fenny; Taufik, Muhammad; Ikal, Ikal; Jumailah, Subroto, Gatot, The significance of environmental awareness for protecting nature and cherishing the Earth, *BIO Web of Conferences*, god. 79, br. 01001, 2023., str. 1.–5.
26. Sabol, Goran, Sudjelovanje javnosti u postupcima zaštite okoliša, *Zbornik radova Međimurskog veleučilišta u Čakovcu*, god. 6, br. 1, 2015., str. 93.–99.
27. Salaj, Zrinka, Međunarodno pravo i izazovi održivog razvoja: Klimatske promjene, države koje tonu i migracije, *Zagrebačka pravna revija*, god. 6, br. 2, 2017., str. 203.–227.
28. Siddi, Marco, A green revolution? A tentative assessment of the European Green Deal, *International Organisations Research Journal*, god. 16, br. 3, 2021., str. 85.–107.
29. Shevchenko, Dayana; Spektor, Ludmila, Legal institutions and their activities in the field of environmental protection, *E3S Web of Conferences*, god. 583, br. 083010, 2024., str. 1.–6.
30. Tutak, Magdalena; Brodny, Jaroslaw; Bindzár, Peter, Assessing the level of energy and climate sustainability in the European Union countries in the context of the European Green Deal strategy and Agenda 2030, *Energies*, god. 14, br. 6, 2021., str. 1.–29.
31. Udovičić, Božo, Edukacija i zaštita okoliša, *Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, Tehničke znanosti*, god. 513, br. 15, 2012., str. 65.–75.

Izvori prava:

1. Direktiva 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu, *Službeni glasnik Europske unije*, SL L 143, 30. travnja 2004., str. 56.–75.

2. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014.
3. Zakon o Državnom inspektoratu, Narodne novine, broj 115/2018, 117/2021, 67/2023, 155/2023.
4. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, broj 25/2013, 85/2015, 69/2022.
5. Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, broj 80/2013, 153/2013, 78/2015, 12/2018, 118/2018.
6. Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine, broj 80/2013, 15/2018, 14/2019, 127/2019, 155/2023.
7. Zakon o ustanovama, Narodne novine, broj 76/1993, 29/1997, 47/1999, 35/2008, 127/2019, 151/2022.
8. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, Narodne novine, Narodne novine, broj 85/2020, 21/2023, 57/2024.
9. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 125/2008, 36/2009, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 19/2013, 137/2015, 123/2017, 98/2019, 144/2020.

Mrežni izvori:

1. Europski zeleni plan, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/european-green-deal/>, pristupljeno 21. prosinca 2023.
2. Gradski odjeli i služba, <https://www.osijek.hr/gradska-uprava/gradski-uredi-odjeli-i-sluzbe/>, pristupljeno 16. siječnja 2024.
3. Ilegalne deponije otpada prijavite putem aplikacije ELOO, https://www.haop.hr/hr/baze-i-portali/evidencija-lokacija-odbacenog-otpada-eloo_, pristupljeno 14. siječnja 2024.
4. Javne ustanove za upravljanje zaštićenim područjima i područjima ekološke mreže, <https://www.haop.hr/hr/tematska-podrucja/zasticena-podrucja/upravljanje-zastice-nim-podrucjima/javne-ustanove-za>, pristupljeno 3. siječnja 2024.
5. Novi priručnik o aplikaciji Pametni Zeleni telefon, <https://zelena-akcija.hr/hr/vijesti/novi-prirucnik-o-aplikaciji-pametni-zeleni-telefon>, pristupljeno 21. prosinca 2023.
6. O Ministarstvu, <https://mzost.gov.hr/o-ministarstvu-1065/1065>, pristupljeno 15. siječnja 2024.
7. Politika u području okoliša: Opća načela i osnovni okvir, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/71/politika-u-podrucju-okolisa-opca-nacela-i-osnovni-okvir>, pristupljeno 13. prosinca 2023.

8. Pravo građana na pristup informacijama o okolišu: Ključ održivog društva, <https://www.pravos.unios.hr/zelena-pravna-klinia/pravo-gradana-na-pristup-informacijama-o-okolisu-kljuc-odrzivog-drustva/>, pristupljeno 13. prosinca 2023.
9. Transformiranje našeg svijeta: Agenda za održivi razvoj do 2030., <https://sdgs.un.org/2030agenda>, pristupljeno 11. siječnja 2024.
10. Upravni odjel za prostorno uređenje, graditeljstvo i zaštitu okoliša, <https://www.obz.hr/index.php/opci-podaci-gradjenje>, pristupljeno 16. siječnja 2024.
11. Upravni odjel za prostorno uređenje, graditeljstvo i zaštitu okoliša, <https://www.osijek.hr/gradska-uprava/gradski-uredi-odjeli-i-sluzbe/upravni-odjel-za-prostorno-uredenje-graditeljstvo-i-zastitu-okolisa>, pristupljeno 16. siječnja 2024.
12. Uprava za procjenu utjecaja na okoliš i održivo gospodarenje otpadom, <https://mzost.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-za-procjenu-utjecaja-na-okolis-i-odrzivo-gospodarenje-otpadom-1271/1271>, pristupljeno 16. siječnja 2024.
13. Upravna tijela, <https://www.obz.hr/index.php/zupanijska-tijela/upravna-tijela>, pristupljeno 16. siječnja 2024.

REDUCTION OF ENVIRONMENTAL POLLUTION THROUGH GREEN SOCIAL WORK AND ACTIVE ENGAGEMENT OF CITIZENS AND PUBLIC BODIES

Abstract

In today's world, reducing environmental pollution represents one of the complex issues. To encourage change, it is necessary to act interdisciplinary while focusing on the active engagement of citizens, public authorities, and social work. Green social work encompasses a holistic approach to the issue, as it integrates the importance of ecological awareness into comprehensive social structures at national and global levels. Therefore, emphasis is placed on public education to transform unsustainable human practices into sustainable models through the enhancement of knowledge and awareness. In this context, it is stressed that the duty of public authorities is to implement legislation that will be grounded in the long-term preservation of human coexistence with the environment. From this perspective, the social worker acts as a mediator between the voice of the citizens and public authorities, promoting the values of intergenerational responsibility, social justice, and environmental equity. Accordingly, the synergistic collaboration of public authorities, green social work, and active civic engagement creates a framework of security that protects the highest constitutional values and ensures the right to a clean environment.

Keywords: *public authorities, civic participation, green social work, sustainable model, pollution, environmental awareness*

HRVATSKO GRAĐANSKOPRAVNO UREĐENJE KAO DIO KONTINENTALNOG PRAVNOG KRUGA

Marin Milevoj

*student 4. godine Sveučilišnog integriranog prijediplomskog
i diplomskog studija Pravo, Pravnog fakulteta Osijek
E-adresa: mmilevoj@pravos.hr*

Stručni članak

UDK 347:34.05(497.5)

Rad primljen 30. travnja 2025.

Sažetak

Ovaj rad će prvotno predstaviti što je pravni krug i koji su najrašireniji, najpoznatiji i najprihvaćeniji pravni krugovi (kontinentalni, common law, socijalistički i šerijatski). Zatim će se baciti pogled na povijest prava i pravnih poredaka na teritoriju Hrvatske kako bi se utvrdila i objasnila povezanost Hrvatske s kontinentalnim pravnim krugom. Za tu svrhu posebno će se predstaviti i Opći građanski zakonik koji je prvi put stupio na snagu u Austriji 1811. godine i predstavlja jednu od prvih europskih građanskih kodifikacija i u skladu s time svojevrsan početak postojanja kontinentalnog pravnog kruga na našem području. Pregledom Hrvatske povijesti od srednjovjekovnog prava preko razdoblja važenja Općeg građanskog zakonika i razdoblja socijalističke vlasti pa sve do danas, utvrdit će se i povezanost Hrvatske i njezino pripadanje, odnosno pripadanje njezina pravnog poretka, kontinentalnom pravnom krugu.

Ključne riječi: kontinentalni pravni krug, Opći građanski zakonik, građanskopravno uređenje, građanska kodifikacija, socijalistički pravni krug

1. UVOD

Različite države imaju različite pravne poretke. Za one države sa sličnim pravnim poredcima, odnosno one države čiji pravni poredci dijele iste ili slične karakteristike, u smislu povijesti, načela i strukture, kaže se da pripadaju istome pravnom krugu. U ovome radu najprije će se predstaviti što je pravni krug i koji su najrašireniji, najpoznatiji i najprihvaćeniji pravni krugovi (kontinentalni, *common law*, socijalistički i šerijatski). Zatim će se baciti pogled na povijest prava i pravnih poredaka na teritoriju Hrvatske, kako bi se utvrdila i objasnila povezanost Hrvatske s kontinentalnim pravnim krugom.

Za tu svrhu posebno će se predstaviti i Opći građanski zakonik koji je prvi put stupio na snagu u Austriji 1811. godine i predstavlja jednu od prvih europskih građanskih kodifikacija i u skladu s time svojevrsan početak postojanja kontinentalnog pravnog kruga na našem području. Pregledom Hrvatske povijesti od srednjovjekovnog prava, preko razdoblja važenja Općeg građanskog zakonika i razdoblja socijalističke vlasti pa sve do danas, utvrdit će se i povezanost Hrvatske i njezino pripadanje, odnosno pripadanje njezina pravnog poretka, kontinentalnom pravnom krugu.

Svrha ovog rada je ukazati na važnost razumijevanja povijesnog razvoja hrvatskog pravnog poretka i važne uloge koje građanskopravno uređenje specifično ima u njemu. Cilj je i upoznati se i bolje razumjeti temeljna načela individualizma i liberalizma na kojima se kontinentalni pravni krug temelji, pa samim time i hrvatski pravni poredak.

2. KONTINENTALNI PRAVNI KRUG

Pravni krug je „skup pravnih poredaka koji su srodni“.¹ Pravni poredak je pak „skup pravnih normi, načela i vrijednosti koji čine pozitivno pravo neke političke zajednice (države)“.² Iz te dvije definicije da se logično zaključiti da u određeni pravni krug spadaju države koje imaju određene zajedničke norme, načela i vrijednosti. Tipologija pravnih krugova zasebno je polje znanstvenog proučavanja i rasprave. Ipak, općenito je prihvaćeno postojanje kontinentalnog³ pravnog kruga kao skupa pravnih poredaka u kojima je

¹ Gavella, Nikola; Alinčić, Mira; Klarić, Petar; Sajko, Krešimir; Tumbri, Tanja; Stipković, Zlatan; Josipović, Tatjana; Gliha, Igor; Matanovac, Romana; Ernst, Hano, Teorijske osnove građanskog prava – Građansko pravo i pripadnost hrvatskog pravnog poretka kontinentalnoeuropskom pravnom krugu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2005., str. 9.

² Vrbanić, Duško, Država i pravo, Golden marketing, 2003., str. 374.

³ U domaćoj literaturi često se koriste termini europski i kontinentalnoeuropski pravni krug, no u ovome radu koristit će se termin kontinentalni pravni krug. Valja ipak napomenuti da su svi ovi termini dosta eurocentrični, što je i očekivano s obzirom na europsko, odnosno rimskopravno podrijetlo ovog pravnog kruga. Unatoč tome, ovaj pravni krug se proširuje preko Latinske Amerike, zapadne i centralne Afrike, središnje i istočne Azije te određenih država Oceanije, tako da se ne može govoriti o isključivo europskom pravnom krugu. Vidi: The

tradicija rimskog prava igrala značajnu funkciju,⁴ iako to naravno nije jedina karakteristika ovog pravnog kruga.

Tako je ime za kontinentalni pravni krug na engleskom *civil law*, što dakako proizlazi iz latinskog termina *ius civile*.⁵ Propašću rimske države nije propalo i rimsko pravo, nego je ono bilo receptirano u većini europskih država kao *ius communes* ili opće pravo i tek je u 19. stoljeću bilo zamijenjeno novim građanskim kodifikacijama, koje su se također temeljile na rimskom pravu.⁶ Samim donošenjem tih građanskih kodifikacija možemo govoriti o nastanku kontinentalnog pravnog kruga čija druga važna karakteristika jest oslanjanje na pisano pravo zakonodavnog temelja.⁷ U pravnim poredcima država kontinentalnog pravnog kruga običaji i sudska praksa igraju samo supsidijarnu ili sporednu ulogu.⁸ Sudske odluke tako vrijede samo *inter partes* i ne stvaraju presedan za buduće predmete.

Gavella pak kao bitno obilježje pravnih poredaka kontinentalnog pravnog kruga smatra središnje mjesto koje u njima zauzima građanskopravno uređenje primjereno individualističkom i liberalističkom svjetonazoru koji proizlazi iz prosvijećenog apsolutizma.⁹ Pojedinci su priznati kao slobodni i međusobno ravnopravni što im omogućuje da provode željene društvene promjene „odozdo“ međusobnom suradnjom.¹⁰ To pak djelomično opet proizlazi i iz samog rimskog prava čija tri glavna stupa prema Horvatu i Petraku jesu neograničeno privatno vlasništvo, ugovorna sloboda s razrađenim obveznim pravom i sloboda oporučnog raspolaganja.¹¹ Tijekom vremena se pak prestrogi individualistički stav pokazao štetnim te je korigiran, uvažavajući više javne i opće interese; građanskopravno uređenje zadržava svoje središnje mjesto u pravnim poredcima kontinentalnog pravnog kruga, ali više ne dominira te se povećava utjecaj javnopravnih normi.¹²

S obzirom na dosad rečeno vidimo da se kontinentalni pravni krug može karakterizirati kroz svoj izvor ili podrijetlo iz rimskog prava, kroz strukturu u smislu svog oslanjanja

World Factbook, Field listing – Legal system, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/legal-system/>, pristupljeno 26. kolovoza 2024.

⁴ Gavella, Nikola *et al.*; *op. cit.* u bilj. 1, str. 11.

⁵ Dainow, Joseph, The Civil Law and the Common Law: Some Points of Comparison, The American Journal of Comparative Law, Vol. 15, br. 3, 1966.–1967., str. 420.

⁶ Horvat, Marijan; Petrak, Marko, Rimsko pravo, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet, Zagreb, 2022., str. 1.–2.

⁷ Vrban, Duško, *op. cit.* u bilj. 2, str. 378.

⁸ *Ibid.*

⁹ Gavella, Nikola *et al.*; *op. cit.* u bilj. 1, str. 12.–13.

¹⁰ *Ibid.*, str. 13.

¹¹ Horvat, Marijan; Petrak, Marko, *op. cit.* u bilj. 6, str. 1.

¹² Gavella, Nikola *et al.*, *op. cit.* u bilj. 1, str. 15.–16.

na zakonodavnim putem donesene pisane propise i kroz sadržaj koji se temelji na individualističkom i liberalističkom shvaćanju ljudskih odnosa, ali koji je i korigiran većim prihvaćanjem općih i javnih interesa. Pojedinačne pravne krugove možda je pak najlakše razumjeti kroz usporedbu s drugim pravnim krugovima, što će biti i učinjeno u sljedećem dijelu rada i to tako da će se sagledati izvor ili podrijetlo, struktura i sadržaj tih pravnih krugova.

2.1. USPOREDBA S *COMMON LAW* PRAVNIM KRUGOM

Common law pravni krug svoje podrijetlo nalazi u osebujnom pravnom razvoju u Engleskoj¹³ te se zbog toga ovaj pravni krug proširuje na području Engleske i svih onih država koje su bile s njom politički povezane, poput Sjedinjenih Američkih Država, Australije i drugih bivših britanskih kolonija.¹⁴ Pravo u Engleskoj isprva je imalo izrazit lokalni karakter jer je svaka regija imala svoj vlastiti pravni sustav sve dok kralj nije krenuo uspostavljati vlastite sudove koji su svojim presudama stvorili prva ujednačena pravila koja su vrijedila u cijeloj kraljevini, pa se zbog toga i koristi termin *common law* odnosno „zajedničko pravo“.¹⁵ U *common law* sustavima odluke sudova ne djeluju samo *inter partes* nego vrijede i za buduće slične slučajeve i time postaju dio „zajedničkog prava“.¹⁶ Glavni izvor prava u *common law* sustavima je dakle sudska praksa koja djeluje kroz sustav presedana gdje prijašnje sudske odluke služe sudu kao polazište za rješavanje sličnih slučajeva.¹⁷ Zakoni naravno isto predstavljaju pravni izvor u *common law* sustavima, međutim zakonska pravila bivaju integrirana u pravni sustav tek kada ih sudovi primjene rješavajući konkretne slučajeve.¹⁸

Common law pravni krug se tako razlikuje od kontinentalnog pravnog kruga prema svojem podrijetlu (englesko pravo naspram rimskom pravu) i prema svojem sadržaju (sudska praksa kao glavni izvor prava naspram pisanom zakonodavstvu i kodifikaciji kao glavnom izvoru prava). Ipak, ova dva pravna kruga slična su u svome sadržaju. Oba prava kruga temelje se na individualističkom i liberalističkom svjetonazoru koji je pak s vremenom korigiran s većim uzimanjem u obzir javnog interesa.¹⁹

¹³ *Ibid.*, str. 18.

¹⁴ *Ibid.* str. 20.

¹⁵ Dainow, Joseph, *op. cit.* u bilj. 5, str. 422.

¹⁶ *Ibid.*, str. 424.

¹⁷ Gavella, Nikola *et al.*; *op. cit.* u bilj. 1, str. 18.

¹⁸ *Ibid.*, str. 19.

¹⁹ *Ibid.*, str. 19.–20.

2.2. USPOREDBA SA SOCIJALISTIČKIM PRAVNIM KRUGOM

Pravni poredci socijalističkog pravnog kruga, kao i oni kontinentalnog pravnog kruga, strukturalno se temelje na pisanim zakonskim normama.²⁰ Razlog tome jest da su se socijalistički pravni poredci prvotno razvili u zemljama u kojima je dotad na snazi bio pravni poredak koji je pripadao kontinentalnom pravnom krugu.²¹ Socijalistički pravni krug temelji se na ideološkim idejama marksizma/lenjinizma²² i u njima nalazi svoj izvor koji onda utječe na njegov sadržaj. U pravnim poredcima tog kruga umjesto građanskog prava središnje mjesto preuzima javno pravo²³ te pravo općenito biva instrumentalizirano radi ostvarenja ideoloških ciljeva „odozgo“,²⁴ odnosno društvene tranzicije u komunističko društvo bez države, što znači da socijalističko pravo ima određenu tranzicijsku prirodu.²⁵ Za razliku od individualističke i liberalističke orijentacije pravnih poredaka kontinentalnog i *common law* pravnog kruga, pravni poredci socijalističkog pravnog kruga prihvaćaju kolektivistički svjetonazor u kojemu je pojedincima omogućeno slobodno djelovanje tako da samo u najužim okvirima mogu samostalno i svojom voljom uspostavljati, oblikovati i raskidati svoje odnose s drugima.²⁶

Socijalistički pravni krug svoj početak našao je u Sovjetskom Savezu te se primarno sastojao od pravnih poredaka komunističkih zemalja istočne Europe, ali i od pravnih poredaka u komunističkim zemljama s drugih kontinenata poput Narodne Republike Kine i Kube.²⁷ Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija također je pripadala ovom pravnome krugu, a s njom i Hrvatska.²⁸ Socijalistički pravni krug danas se uglavnom smatra mrtvim s obzirom na raspad komunizma i komunističkih režima koji se dogodio krajem hladnoga rata na kraju dvadesetog stoljeća.²⁹ Ipak neke zemlje, među kojima je i Kina kao jedna od najvećih i najmnogoljudnijih zemalja svijeta, i dalje prate ideologiju

²⁰ *Ibid.*, str. 20.

²¹ Quigley, John, Socialist Law and the Civil Law Tradition, *The American Journal of Comparative Law*, Autumn, 1989, Vol. 37, br. 4, 1989., str. 782.

²² Gavella, Nikola *et al.*, *op. cit.* u bilj. 1, str. 22.

²³ *Ibid.*, str. 21.

²⁴ *Ibid.*, str. 22..

²⁵ Quigley, John, *op. cit.* u bilj. 21, str. 784.

²⁶ Gavella, Nikola *et al.*, *op. cit.* u bilj. 1, str. 21.–23.

²⁷ *Ibid.*, str. 23.

²⁸ *Ibid.*, str. 23.–34.

²⁹ Partlett, William; Ip, Eric, Is Socialist Law Really Dead?, *New York University journal of international law & politics*, New York University, International Law Society. Vol. 48, str. 464.

marksizma/lenjinizma te su njihovi pravni poredci i dalje pod velikim utjecajem pravne stečevine socijalističkog pravnog kruga i sovjetskog prava.³⁰

2.3. USPOREDBA S PRAVNIM KRUGOM ŠERIJATSKOG PRAVA

Šerijatsko pravo je zapravo vjersko pravo islamske zajednice prema kojemu bi svi muslimani trebali živjeti.³¹ Ono se u potpunosti razlikuje od dosadašnja tri pravna kruga upravo zbog svog vjerskog karaktera. Tako je najvažniji izvor šerijatskog prava Kuran, a za tekst Kurana smatra se da je Božji govor i kao takav je nepromjenjiv i nadnaravan.³² Uz Kuran, glavni izvori šerijatskog prava su *sunnet* kao praksa, riječ i djela poslanika Muhameda, *idžma* kao suglasnost ili konsenzus *mudžtehide*, odnosno šerijatskih pravnika te *kijas*, odnosno analogija.³³ Postoje pak razne škole šerijatskog prava koje interpretiraju te izvore na različite načine, pa tako primjerice, pratitelji malikijske škole kao izvor prava koriste i praksu stanovnika Medine.³⁴ Šerijatsko pravo je tako i interno raznoliko te se očito izrazito razlikuje od drugih pravnih poredaka odnosno krugova koje smo dosad spominjali prema svome izvoru ili podrijetlu, strukturi i sadržaju.

Važno je navesti da u državama koje primjenjuju šerijatsko pravo postoji i kanunsko pravo ili *urf*, odnosno pravo koje stvara i primjenjuje sama država i koje kao takvo nije vjerske prirode.³⁵ Samo je manji broj muslimanskih zemalja (naprimjer Saudijska Arabija ili Afganistan pod talibanom) proglasio šerijat kao jedini izvor pozitivnog prava.³⁶ Mnogo veći broj zemalja koristi ga kao jedan od izvora pozitivnog prava i to uz lokalno običajno pravo i receptirano zapadno pravo pod utjecajem kolonijalnih sila, tako da u tim zemljama vlada pravna heterogenost, a često i raznolikost sudskog sustava.^{37,38} Še-

³⁰ Vidi: Partlett, William; Ip, Eric, *Is Socialist Law Really Dead?*, New York University journal of international law & politics, New York University, International Law Society. Vol. 48, str. 463.–511.

³¹ Demirović, Muhamed, *Osnovni šerijatskopравни pojmovi i instituti*, u: *Uvod u šerijatsko pravo*, ur. Čolović, Vladimir; Manić, Samir, Institut za uporedno pravo Beograd i Departman za pravne nauke Državnog univerziteta u Novom Pazaru, Beograd, 2020., str. 31.

³² *Ibid.*, str. 34.

³³ *Ibid.*, str. 35.–37.

³⁴ Za više o sporednim izvorima šerijatskog prava vidi: *Ibid.*, str. 37.–40.

³⁵ Kurtović, Šefko, *Opća povijest prava i države 1. knjiga Stari i srednji vijek*, Udžbenici Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2005.

³⁶ Karčić, Fikret, *Šerijatsko pravo u ustavima savremenih muslimanskih zemalja*, *Šerijatsko pravo u savremenim društvima*, ur. Karčić, Fikret, Karić, Enes, Pravni centar, Fond otvoreno društvo, Sarajevo, 1998., str. 14.

³⁷ *Ibid.*, str. 23.

³⁸ Tako neke države poput Maroka i Indije, pripadaju ili kontinentalnom ili *common law* pravnom krugu, ali u određenim slučajevima primjenjuju šerijatsko pravo. Vidi: *The World Factbook*, Field listing – Legal system, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/legal-system/>, pristupljeno 26. kolovoza 2024.

rijiatsko pravo kod nas se primjenjivalo pod turskom vladavinom, ali i u doba Banovine Hrvatske³⁹ i NDH⁴⁰ postojali su šerijatski sudovi koji su rješavali privatnopravne predmete među muslimanima.

3. OPĆI GRAĐANSKI ZAKONIK

Hrvatski pravni poredak, kao što ćemo to u nastavku rada izložiti, svoju vezu s kontinentalnim pravnim krugom velikim dijelom temelji na tradiciji austrijskog Općeg građanskog zakonika. Zbog toga, prikladno je prvo istražiti i predstaviti nastanak, sadržaj i strukturu istog. Želja za kodifikacijom građanskog prava u Austriji počinje s prosvijećenim apsolutizmom kraljice Marije Terezije koja 1753. godine osniva Komisiju u Brnu kojoj je cilj sastaviti jedinstveni građanski zakonik za sve austrijske nasljedne zemlje.⁴¹ Prvi sastanak te Komisije održan je 3. svibnja 1753. godine u Beču; isprva je njom predsjedao grof Otto Frankenberg, a poslije barun Blümengen.⁴² Ostali članovi Komisije bili su odvjetnik i poslije praški profesor Josip Azzoni, predstavnik za Češku; Josip Ferdinand Hoger, predstavnik za Austriju; sudbeni kancelar Heinrich Hayek von Waldstetten, predstavnik za Moravsku; vladin savjetnik von Thinnenfeld, predstavnik za Štajersku; savjetnik Burmeister, predstavnik za Šlesku i savjetnik Hormayr, predstavnik za Donju Austriju.⁴³ Profesor Azzoni izlaže nacrt zakonika podijeljen prema uzoru na Gajeve Institucije u tri dijela plus četvrti dio za postupak; dakle prvi dio su prava osoba, drugi prava na stvari ili stvarna prava, treći osobna prava na stvari ili obligacije i četvrti parbeni i izvanparbeni postupak.⁴⁴ Godine 1766. Komisija pak sastavlja *Codex Theresianus* koji se sastojao od osam knjiga⁴⁵ i 7377 članaka⁴⁶ te je više bio udžbenik prava nego zakonski tekst.⁴⁷

³⁹ Čutuk, Zvonimir, Uspostava i ustroj Banovine Hrvatske, Diplomski rad, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb, 2022., str. 24.

⁴⁰ Kurtović, Šefko, *op. cit.* u bilj. 35, str. 285.

⁴¹ Čokolić, Atila, Dvjesto godina Općeg austrijskog građanskog zakonika: O izvorima, nastanku i uvođenju u primjenu Općeg građanskog zakonika s osvrtom na hrvatska pravna područja; Odvjetnik: glasilo i časopis Hrvatske odvjetničke komore, Vol. 84. br. 11-12/11, Zagreb, 2011., str. 36.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Lachner, Višnja; Roškar, Jelena, Građanske kodifikacije u Europi s posebnim osvrtom na 19. i 20. stoljeće, Zbornik radova znanstvenog skupa Austrijski građanski zakonik (1811–2011), Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku. Tuzla, 2014., str. 40.

⁴⁷ *Ibid.*

Godine 1772. godine Marija Terezija daje instrukcije za izradu novog zakonika privatnog prava; u zakon se ne treba uvrštavati udžbenik prava, sve mora biti izraženo što je moguće kraće i to bez praktičnih primjera, trebaju se izbjeći sve nedoumice i nejasnoće, zakon se ne treba oslanjati na rimsko pravo, nego uzeti u obzir prirodnu pravičnost i da bude što više jedinstven, a kod sličnih slučajeva da se ne donose nove zakonske ustanove.⁴⁸ Međutim, 1776. godine dolazi do prekida rada na novom zakoniku zbog mnogostrukog otpora jedinstvenom zakoniku koji se pojavio diljem Monarhije.⁴⁹ Johann Peter Horten je pak na toj osnovi napisao novi nacrt zakonika poznat kao Jozefinski zakonik, koji je proglašen 1. studenog 1786. godine, a stupa na snagu 1787. godine za sve austrijske nasljedne zemlje, a 1. svibnja 1787. godine na području Galicije, sve za vrijeme vladavine cara Josipa II.⁵⁰ Proglašen je bio samo prvi dio zakona koji se odnosio na pravo osoba i to u pet glava; prvo općenito o zakonima, zatim općenito o pravima državljana, o pravima supružnika, o pravima između roditelja i djece te o pravima siromašnih (skrbništva).⁵¹ Josip II. je pokušao Zakon uvesti i u Ugarskoj, ali zbog velikog otpora njegovim reformama bio je prinuđen dekretom od 28. siječnja 1790. opozvati svoje nove uredbe i vratiti prijašnju političku i sudbenu organizaciju.⁵²

Car Leopold je 1790. godine sastavio novo povjerenstvo za pravne poslove pod predsjedništvom baruna Karla Antona von Martinia koje do 1796. godine za vrijeme vladavine cara Franje II. sastavlja svoj Nacrt općeg građanskog zakonika koji u potpunosti odstupa od *Codexa Theresianusa* i rimskog prava jer se temelji na učenjima škole prirodnog prava.^{53,54} Godine 1801. osnovano je Dvorsko povjerenstvo za zakonodavne poslove kojim je isprva predsjedao državni ministar grof Rottenhan, a ostali članovi bili su vrhovni zemaljski sudac Marija Bilhelm von Haan, von Sonnenfels, pravosudni dvorski savjetnici Schmidfels, Aichen, Ehrenberg, Lyro i von Strobl te prizivni vijećnik i profesor Franz von Zeiller kao izvjestitelj,⁵⁵ koji je također bio Marinijev sljedbenik i učenik te je na njega uz školu prirodnog prava utjecala i Kantova filozofija.⁵⁶

Prvo čitanje Marinijeva nacрта bilo je završeno tek 22. prosinca 1806. godine, a drugo ili revizija trajalo je sve do 14. siječnja 1808. godine.⁵⁷ Car pak naređuje treće čitanje ili

⁴⁸ *Ibid.*, str. 40.–41.

⁴⁹ Čokolić, Atila, *op. cit.* u bilj. 41, str. 37.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Lachner, Višnja; Roškar, Jelena, *op. cit.* u bilj. 43, str. 41.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Za više o školi prirodnog prava vidi: Zdravković, Miloš, Prvenstvo prirodnog prava: geneza jedne ideje, *Pravni zapisi*, vol. 7. br. 2, 2016., str. 213.–229.

⁵⁵ Čokolić, Atila, *op. cit.* u bilj. 41, str. 38.

⁵⁶ Lachner, Višnja; Roškar, Jelena, *op. cit.* u bilj. 46, str. 41.

⁵⁷ Čokolić, Atila, *op. cit.* u bilj. 41., str. 38.

superreviziju koju su u užem povjerenstvu obavili Haan, Pflieger, Aichen, Pratobever i Zeiller, a s radom su završili 22. siječnja 1810. godine kada su predložili da novi zakon glasi „Opći građanski zakonik za njemačke nasljedne zemlje Austrijske Monarhije, uklopno Galicije“.⁵⁸ Carskim patentom novi zakonik konačno biva proglašen 1. lipnja 1811. godine pod nazivom Opći građanski zakonik, skraćeno OGZ, a stupa na snagu 1. siječnja 1812. godine u svim austrijskim zemljama osim Ugarske, Hrvatske, Slavonije i Sedmogradske,⁵⁹ gdje će stupiti na snagu nešto poslije.

U OGZ-u se strukturalno i dalje osjeti utjecaj Gajevih Institucija s podjelom na tri djela gdje se prvi bavi pravima osoba, uključujući obiteljsko pravo, drugi dio stvarnim pravom i nasljednim pravom, s jednim dijelom obveznog prava te treći zajedničkim odredbama prava osoba i stvarnog prava te preostalim obveznim pravom.⁶⁰ Sveukupno OGZ sadrži 1502 paragrafa.⁶¹ Godine 1904. austrijska vlada na prijedlog pravника Ungera sastavlja Komisiju za izmjenu OGZ-a čiji rad rezultira donošenjem triju novela između 1914. i 1916. godine koje znatno mijenjaju tekst OGZ-a s promjenama u 180 paragrafa iz cijelog teksta i to pod velikim utjecajem Njemačkog građanskog zakonika.⁶²

OGZ je bio prema mnogo čemu ispred svog vremena. Njegovo pozivanje i oslanjanje na načela prirodnog prava dovelo je do promjena u austrijskom feudalnom društvu jer je s idejama o građanskopravnoj jednakosti, emancipaciji privatnopravnih odnosa od državnog nadzora i slobodi gospodarskog prometa bio u suprotnosti s činjeničnim društvenim stanjem u državi.⁶³ Zakon ima manjkavosti; ponajprije samo ukratko normira osobna prava i obveze bračnih drugova i uzdržavanje izvanbračne djece te ne poznaje odredbe o realnim teretima i ugovorima o posredovanju.⁶⁴ Uz to, sadrži nedovoljno odredaba o ugovoru o službi i ugovoru u djelu što je omogućilo otvorenu eksploataciju radničke klase.⁶⁵

4. PRAVO U HRVATSKOJ PRIJE STUPANJA NA SNAGU OPĆEG GRAĐANSKOG ZAKONIKA

Većina teritorija današnje Hrvatske u razdoblju prije stupanja na snagu Općeg građanskog zakonika, bila je pod ugarskom vlašću, a ugarsko pravo tog doba bilo je primarno

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Lachner, Višnja; Roškar, Jelena, *op. cit.* u bilj. 46., str. 42.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

običajno pravo.⁶⁶ To pravo nije isprva bilo kodificirano, pa je poznati mađarski plemić i pravnik Istvan Verböczy 1514. na zahtjev kralja Ladislava II. sastavio *Opus tripartitum juris consuetudinarii inclyti Regni Hungariae partiumque eidem annexarum*, skraćeno Tripartit ili Tripartitum.⁶⁷ Tripartit nikad nije bio promulgiran zbog protivljenja svećenstva i višeg plemstva koje je isti izjednačavao s nižim plemstvom, međutim Verböczy je dao Tripartit tiskati u Beču na vlastiti trošak i poslao ga županijama opisujući ga kao „vjerni prikaz postojećeg prava“.⁶⁸ Tripartit tako ulazi u upotrebu i biva primijenjen od strane sudova u Hrvatskoj sve do uvođenja OGZ-a 1852. godine, a na područjima pod direktnom ugarskom vlašću (Prekomurje, Međimurje, Baranja, Bačka i Banat) primjenjivan je sve do kraja Drugog svjetskog rata.⁶⁹

Tripartit je strukturalno podijeljen na tri dijela i to prema uzoru na Gajeve Institucije, ali ta podjela nije učinjena dosljedno.⁷⁰ Gajeve Institucije podijeljene su na *personae* (osobe), *res* (imovina) i *actiones* (tužbe) i takva podjela građanskog prava općenito se naziva institucijskim sustavom.⁷¹ Prvi dio Tripartita tako govori o plemstvu, nasljeđivanju, bračnom imovinskom pravu, skrbništvu, punoljetnosti i pravnoj i poslovnoj sposobnosti; drugi dio sadrži načela imovinskog prava, zakone, statute, običaje i privilegije te postupovno pravo; dok treći dio govori o posebnim običajima Slavonije i Erdelja.⁷² Verböczy je tako isticao da uz kanonsko i rimsko (carsko) pravo, običajno pravo vrijedi kao opće pravo u državi.⁷³

Tripartit je očito napisan s feudalnim sustavom na umu; on je istodobno zbirka tadašnjih zakona, kraljevskih dekreta i drugih propisa, sudske prakse i običajnog prava, a interesna osnovica mu je ona nižeg plemstva, dok se malo normi odnosi na gradsko stanovništvo ili kmetove.⁷⁴ On je ipak izrazito važan jer je stoljećima služio kao glavni pravni izvor na našem području, pogotovo u sferi građanskoga prava te je osigurao opstanak hrvatskog prava kao zasebnog prava u odnosu na tuđa prava.⁷⁵

⁶⁶ Čokolić, Atila, *op. cit.* u bilj. 41, str. 33.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Čepulo, Dalibor, Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu od srednjeg vijeka do suvremenog doba, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2023., str. 103.

⁶⁹ *Ibid.*, str. 104.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Klarić, Petar; Vedriš, Martin, Građansko pravo; Opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2014. str. 11.

⁷² Čepulo, Dalibor, *op. cit.* u bilj. 68, str. 104.

⁷³ Čokolić, Atila, *op. cit.* u bilj. 41, str. 33.

⁷⁴ Čepulo, Dalibor, *op. cit.* u bilj. 68, str. 104.

⁷⁵ Čokolić, Atila, *op. cit.* u bilj. 41, str. 34.–35.

Uz pravo srednjovjekovne Hrvatske i Slavonije, važno je predstaviti i pravo srednjovjekovne Dalmacije i Istre. Glavno pravo u tim dijelovima bilo je statutarno pravo gradova, ali i spomenuto *ius communes* ili opće pravo. Kako su nastojale gradske zajednice općepoznato običajno pravo prestalo je biti zadovoljavajuće, pogotovo s obzirom na porast trgovine i pravnog prometa i na to da je gradsko plemstvo željelo osigurati svoje interese „zaleđivanjem“ i sređivanjem prava.⁷⁶ Kada bi se grad uputio u pisanje statuta i kodificiranja prava, najčešće bi posezali za već postojećim statutima drugih gradova i pravnim priručnicima što je dovelo do širenja i prodiranja općeg prava, temeljenog na rimskom i kanonskom pravu koje je u većini gradskih sredina Europe vrijedilo kao supsidijarno pravno vrelo, u samo statutarno pravo.⁷⁷ Važno je pak napomenuti da je Mletačka Republika zabranila zbog vlastite samobitnosti upotrebu općeg prava, pa se zato statuti dalmatinskih i istarskih gradova i komuna ne pozivaju na isto kao supsidijarno pravno vrelo, ali ipak se vidi utjecaj istog u samim odredbama statuta i očita je recepcija općeg prava u sudskoj praksi.⁷⁸

Kroz ovaj kratki pregled hrvatskog srednjovjekovnog prava, odnosno prava koje je vrijedilo na hrvatskom teritoriju do donošenja OGZ-a vidi se, uz oslanjanje na običajno pravo, oslanjanje na rimsko pravo, bilo kroz primjenu općeg prava u jadranskoj Hrvatskoj ili kroz utjecaje rimskog i kanonskog prava na tekst Tripartita koji je vrijedio u kontinentalnoj Hrvatskoj.

Vrijedi spomenuti i razdoblje francuske vladavine i uspostave Ilirskih pokrajina na područjima današnje Hrvatske. Hrvatska područja su prvi put pala pod francusku vlast nakon mira u Požunu 1805. godine u kojem je teritorij zapadne Istre, Kvarnera i Dalmacije koji su Austrijanci prije toga preuzeli od Mletačke Republike postao dio Napoleonove Kraljevine Italije, zajedno s do tad neovisnom Dubrovačkom Republikom.⁷⁹ Nakon novog austrijskog poraza od strane Francuske i mira u Schönbrunnu, Austrija je ustupila Francuskoj svoj dio Istre, civilnu Hrvatsku i Vojnu krajinu do Save te Kranjsku i Štajersku, nakon čega su osnovane Ilirske pokrajine podređene direktno vladi u Parizu.⁸⁰ Dana 4. rujna 1806. godine uz mnoge druge dekrete Napoleon uvodi u Dalmaciju primjenu Code civila, francuskog građanskog zakonika.⁸¹ Code civil ipak nikad nije pretjerano ušao u primjenu jer nije bilo dovoljno poznavanja jezika, ali i načela i instituta na kojima je Zakonik napisan. Društveni faktori također su imali utjecaj i onemogućili su pri-

⁷⁶ Čepulo, Dalibor, *op. cit.* u bilj. 68, str. 105.

⁷⁷ *Ibid.*, str. 106.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*, str. 230.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*, str. 233.–234.

hvaćanje individualnog vlasništva kao isključivog oblika vlasništva i ukidanje kolonata.⁸² Unatoč tome primjena Code civila predstavlja prvi susret hrvatskog prava s kontinentalnim pravnim krugom s obzirom na to da je u pitanju prvi građanski zakonik odnosno građanska kodifikacija u Europi.⁸³ Ilirske pokrajine 1813. godine bivaju zaposjednute od strane austrijske vojske⁸⁴ te time prestaje razdoblje upotrebe Code civila na hrvatskom teritoriju.

5. HRVATSKA KAO DIO KONTINENTALNOG PRAVNOG KRUGA: RAZDOBLJE OD 1853. DO 1946. GODINE

Opći građanski zakonik je na hrvatskom teritoriju bio uveden postupno. Tako kada je 1812. OGZ bio prvi put uveden u Austriji time je istovremeno bio uveden u Vojnoj krajini.⁸⁵ Zatim je postupno u razdoblju od 1814. do 1820. uveden u hrvatskim zemljama koje su Pariškim ugovorom i Bečkim kongresom bile vraćene Monarhiji; tako je 1814. uveden u Karlovačkoj i Banskoj krajini, 1815. u Istri i Rijeci, 1816. u Dalmaciji i otocima Korčuli, na Visu, Lopudu, Šipanu, Mljetu i Lastovu. Godine 1820. uveden je u onom dijelu karlovačkog okruga koji je prije bio u Ilirskim pokrajinama.⁸⁶ Godine 1822. kad su Rijeka i dio karlovačkog područja bili ponovno sjedinjeni s Hrvatskom i Ugarskom OGZ prestaje biti na snazi u tim područjima.⁸⁷

Na temelju carskog patenta od 29. studenog 1852. OGZ je proglašen u „ugarskom“ dijelu Monarhije, odnosno u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji, Ugarskoj, srpskoj Vojvodini i tamiškom Banatu, a na snagu stupa 1. svibnja 1853. godine.⁸⁸ Tim događajem Hrvatska u potpunosti potpada pod kontinentalni pravni krug i tradiciju, čiji važan element je upravo središnje mjesto koje igraju građanski zakonici u pravnim sustavima tog kruga.⁸⁹ Kada je OGZ stupio na snagu u Krakovu 29. rujna 1853. godine službeno je bio na snazi na cijelom teritoriju tadašnje Monarhije,⁹⁰ ali to nije potrajalo. Naime Listopadskom diplomom vraćeno je pravosudno zakonodavstvo Zemljama ugarske krune te je na temelju toga u Pešti 22. siječnja 1861. otvorena konferencija po *Judexu Curiae* čiji cilj je

⁸² *Ibid.*, str. 234.

⁸³ Za više vidi: Lachner, Višnja; Roškar, Jelena, *op. cit.* u bilj. 46, str. 34.–39.

⁸⁴ Čepulo, Dalibor, *op. cit.* u bilj. 68., str. 230.

⁸⁵ Gavella, Nikola *et al.*, *op. cit.* u bilj. 1, str. 31.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*, str. 30.

⁸⁹ *Ibid.*, str. 29

⁹⁰ *Ibid.*, str. 31.

bio urediti ugarsko pravosuđe.⁹¹ Konferencija je zasjedanje završila 4. ožujka i predala zaključke Ugarskom saboru čiji dom zastupnika je na sjednici održanoj 21. lipnja iste prihvatio i time vratio na snagu prijašnje ugarske zakone, s tim da gdje su se oni pokazali nedostatni, proglasili bi se novi zakoni temeljeni na mišljenjima Judexa Curaiae.⁹² Time završava razdoblje važenja OGZ-a u Ugarskoj, a na snagu biva vraćen Tripartit. To ukidanje OGZ-a pak nije vrijedilo za Kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, kao ni za Erdelj, što predstavlja konačno odvajanje i osamostaljenje hrvatskog pravnog poretka od ugarskog.⁹³

5.1. RAZDOBLJE OD LISTOPADSKE DIPLOME DO 1918.

U Hrvatskoj su također nakon donošenja Listopadske diplome započele rasprave oko austrijskih zakona donesenih u vrijeme Bachova apsolutizma, pa tako i samog OGZ-a.⁹⁴ Ivan Mažuranić je tako bio jedan od onih koji se zalagao da se austrijski zakoni ne mijenjaju, dok su se drugi, pretežno aristokrati, zemljoposjednici i stari juristi ili „verbecijanci“, zalagali za odbacivanje svega austrijskog i ponovnu uspostavu prijašnjeg prava,⁹⁵ a treći pak da se austrijski zakoni preispitaju i da se zadrži ono što je dobro.⁹⁶ Sam Hrvatski sabor nikad nije donio odluku o tom pitanju, međutim 1861. godine banska konferencija u sastavu Ivan Mažuranić, Josip Juraj Strossmayer, Ivan Kukuljević, Julije Drašković, Mirko Bogović, Makso Prica, Avelin Cepulić i drugi donijela je Naputak u kojem iznosi da bi municipalne vlasti trebale nastaviti strogo se držati postojećih, dakle austrijskih, propisa u svojim sudskim postupcima.⁹⁷ Tako da budući da nikad nije došla odluka zakonodavnog tijela koja bi promijenila postojeće stanje, praksa je bila da ono ostaje vrijediti.⁹⁸

Ta se situacija nije promijenila ni nakon Hrvatsko-ugarske nagodbe iz 1868. godine.⁹⁹ Razlika je pak postojala u tome što otad OGZ u Hrvatskoj vrijedi na osnovi zakonodavne vlasti Hrvatskog sabora, pa ga neki kreću nazivati hrvatskim građanskim zakonom, za razliku od austrijskog koji je nastavio vrijediti u austrijskom dijelu Monarhije, uključuju-

⁹¹ Čokolić, Atila, *op. cit.* u bilj. 41, str. 39.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Gavella, Nikola *et al.*, *op. cit.* u bilj. 1, str. 34.

⁹⁴ *Ibid.*, str. 35.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*, str. 35.–36.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Čokolić, Atila, *op. cit.* u bilj. 41, str. 39.

⁹⁹ *Ibid.*

ći onda i Istru i Dalmaciju.¹⁰⁰ To je važno napomenuti zbog spomenutih novela OGZ-u uvedenih u austrijskom dijelu Monarhije 1914. i 1916. koje naravno nisu vrijedile na teritoriju Kraljevine Hrvatske i Slavonije.¹⁰¹

Postojali su pak u ovom razdoblju i pokušaji da se uvede izvorni hrvatski građanski zakonik. Narodni zastupnik u Saboru Miroslav Kraljević tako daje prijedlog da se austrijski zakoni „preispitaju i vremenu shodno poprave dotično preinače“ te da se pritom uzmu u obzir zaključci konferencije u Ugarskoj.¹⁰² U skladu s tim Sabor osniva Pravosudni odbor koji sastavlja Osnovu hrvatskog općeg građanskog zakonika koja je funkcionirala kao inačica OGZ-a sa 131 izmijenjenim i 98 ispuštenih paragrafa.¹⁰³ Ta Osnova pak nikad ne dolazi pred plenum¹⁰⁴ i Sabor se zadovoljava time da građanskopravno uređenje regulira samo posebnim zakonima.¹⁰⁵ Tako je Sabor 1870. prihvatio stajalište bana Levina Raucha da „Nije probitačno mijenjati pravosudne zakone bez neophodne i silne nužde“, a takvo stajalište su slijedili i kasniji sazivi Sabora.¹⁰⁶

Rasprava o reformi i mogućem uvođenju izvornog hrvatskog zakonika nastavila se među hrvatskim pravnicima tog doba poput Speveca, Posilovića, Košutića, Maurovića, Petaja i Strohala; svi su dali svoj doprinos toj raspravi te su se zalagali za reformu i reviziju OGZ-a, uzimajući u obzir hrvatski pravni poredak.¹⁰⁷ Godine 1917. hrvatska zemaljska vlada je, ne uzimajući u obzir dotadašnje rasprave u pravnoj struci, povjerila Slavoljubu Popoviću da priredi promjene OGZ-u u skladu s austrijskim novelama iz 1914. i 1916., što je ovaj i uradio, no raspad Monarhije nakon Prvog svjetskog rata 1918. spriječio je uvođenje tih promjena.¹⁰⁸

Uvođenje OGZ-a u Hrvatsku otvorilo je put izvanrednom socijalnom napretku u smislu prihvaćanja načela individualizma i liberalizma, raskidu veza s dotadašnjim feudalnim pravnim i društvenim poretom¹⁰⁹ i prihvaćanju Kantove filozofije i ideje o čovjeku kao

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Gavella, Nikola *et al.*; *op. cit.* u bilj. 1, str. 37.

¹⁰² *Ibid.*, str. 38.

¹⁰³ *Ibid.*, str. 38.–39.

¹⁰⁴ Osnova isprva nije došla pred plenum jer je taj saziv Sabora bio iznenada raspušten. Pravosudni odbor novog saziva je 1866. ponovno prihvatio neizmijenjeno Osnovu iz 1861., no saborski plenum nikad je nije razmotrio. Vidi: Gavella, Nikola *et al.*; *op. cit.* u bilj. 1, str. 39.

¹⁰⁵ Gavella, Nikola *et al.*; *op. cit.* u bilj. 1, str. 39.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, str. 40.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Čokolić, Atila, *op. cit.* u bilj. 41, str. 41.

slobodnom, samostalnom i odgovornom biću.¹¹⁰ Otpor OGZ-u jednim su dijelom pružali oni čiji su interesi bili ugroženi raskidom s feudalizmom i oni generalno konzervativnih nadzora, ali i općenito zbog suprotstavljanja Bachovu apsolutizmu.¹¹¹ Opći građanski zakonik tako je bio neopravdano povezan s tim ozloglašanim poretkom unatoč svojoj naprednosti.¹¹² Druge kritike koje su mu bile upućene vezane su, primjerice, za raspad kućnih zadruga koji je nesumnjivo povezan s donošenjem OGZ-a.¹¹³

Zanimljivo je tako pogledati i mišljenja o OGZ-u koja su iznijeli tadašnji hrvatski pravni stručnjaci. Derenčin je tako u svom tumaču OGZ-a naveo da isti „(...) zauzima odlično, ako ne prvo mjesto među suvremenim građanskim zakonima“, te „(...) u bitnosti smatra se i u nas taj zakon blagodat, koje makar nas s njome nadarila era narodnom našem u biću neprijatna, nitko ne želi se odreći.“^{114,115}

5.2. MEĐURATNO RAZDOBLJE PRVE JUGOSLAVIJE

Nakon Prvog svjetskog rata Hrvatska postaje dio novostvorene južnoslavenske države formirane kao unitarna monarhija sa zakonodavnim sjedištem u Beogradu, čime Hrvatska gubi svoju zakonodavnu samostalnost.¹¹⁶ Unitarna i centralistička priroda države zahtijevala je ujednačavanje prava i pravnog poretka na cijelom njezinu području, no to nikad nije bilo ostvareno u domeni građanskog prava, a jedan od glavnih razloga su bile su žestoke rasprave između srpskih pravnika i pravnika iz dijelova koji su pripadali bivšoj Austro-ugarskoj državi koje su proizlazile iz različitih uređenja i pravnih tradicija.¹¹⁷ U Jugoslaviji je tako unatoč centralizaciji postojalo šest različitih pravnih područja koji su svaki imali vlastitu organizaciju sudstva i različito materijalno i postupovno pravo.¹¹⁸

¹¹⁰ Gavella, Nikola *et. al.*; *op. cit.* u bilj. 1, str. 31.

¹¹¹ *Ibid.*, str. 33.

¹¹² Čokolić, Atila, *op. cit.* u bilj. 41, str. 39.

¹¹³ Za više o kućnim zadrugama pod OGZ-om vidi: Čepulo, Dalibor, Tradicija i modernizacija: „iritantnost“ Općeg građanskog zakonika u hrvatskom pravnom sustavu, Liber amicorum Nikola Gavella Građansko pravo u razvoju, ur. Gliha, Igor; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2007., str. 1.–50.

¹¹⁴ Derenčin, Marijan, Tumač k Obćemu austrijskomu građanskomu zakoniku, Nakladom Sveučilišne knjižare Albrechta i Fiedlera, Zagreb, 1883., str. 29.–30.

¹¹⁵ Uz spomenuti Derenčinov, od iznimne je važnosti i nešto kasniji Rušnov tumač OGZ-a. Ta dva tumača daju današnjim pravnicima pogled u to kako su pravni stručnjaci iz vremena važenja OGZ-a u Hrvatskoj tumačili pojedine njegove odredbe. Vidi: Rušnov, Adolf, Tumač Obćemu austrijskomu građanskomu zakoniku, Tisak i naklada knjižare Lav. Hartmana (Kugli i Deutsch), Zagreb, 1893.

¹¹⁶ Gavella, Nikola *et al.*; *op. cit.* u bilj. 1, str. 41.

¹¹⁷ Čepulo, Dalibor, *op. cit.* u bilj. 68, str. 267.–168.

¹¹⁸ *Ibid.*, str. 270.

Teritorij današnje Hrvatske tako je bio podijeljen između tri pravna područja. Prvo je slovensko-dalmatinsko pravno područje koje se sastojalo od onih dijelova koji su prije bili u austrijskom dijelu Austro-Ugarske te u kojima je sukladno vrijedilo austrijsko pravo s noveliranim OGZ-om i austrijskim zakonima donesenim do 1918. poput Trgovačkog zakona iz 1862.¹¹⁹ Drugo je hrvatsko-slavonsko pravno područje koje je obuhvaćalo teritorij prijašnje Kraljevine Hrvatske i Slavonije i u njemu su uz OGZ vrijedili oni propisi koje su do 1918. donijeli Hrvatsko-ugarski sabor i Hrvatsko-slavonski sabor.¹²⁰ Treće pravno područje bilo je područje bivše Kraljevine Ugarske, specifično Prekomurja, Međimurja, Baranje, Bačke i Banata u kojemu je vrijedilo ugarsko pravo s Tripartitom.¹²¹

Ostala tri pravna područja u Jugoslaviji bila su bosansko-hercegovačko pravno područje u kojemu je vrijedilo dijelom staro osmansko pravo, običajno i vjersko odnosno šerijatsko pravo, partikularno bosansko-hercegovačko pravo doneseno prije 1918. godine i receptirano austrijsko pravo uključujući i austrijski OGZ,^{122,123} srbijansko pravno područje koje je obuhvaćalo teritorij prijašnje Kraljevine Srbije gdje se primjenjivalo pravo te države i s time Srpski građanski zakonik¹²⁴ koji se temeljio na tekstu OGZ-a¹²⁵ te crnogorsko pravno područje koje je obuhvaćalo teritorij bivše Kraljevine Crne Gore gdje je vrijedilo pravo te države i u kojem je glavno pravno vrelo bio Opći imovinski zakonik iz 1888. godine koji je napisao znameniti pravnik Baltazar Bogišić.^{126,127}

Zanimljivo je spomenuti i Zakon o uređenju šerijatskih sudova i šerijatskim sudcima iz 1929. godine koji je predvidio osnivanje šerijatskih sudova nadležnih u pitanjima bračnog i nasljednog prava te skrbi o malodobnoj djeci muslimana uz uvjet da u području njihove nadležnosti živi najmanje 5.000 muslimana.¹²⁸ Tako 1935. godine biva osnivan

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*, str. 270.–271.

¹²¹ *Ibid.*, str. 271.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Za više o pravu u Bosni i Hercegovini nakon 1918. i primjeni OGZ-a u istoj vidi: Mutapčić, Edin; Austrijski građanski zakonik i njegova primjena u Bosni i Hercegovini poslije 1918. godine, Zbornik radova znanstvenog skupa Austrijski građanski zakonik (1811–2011), Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, Tuzla, 2014.

¹²⁴ Čepulo, Dalibor, *op. cit.* u bilj. 68, str. 271.

¹²⁵ Za više o vezi između Srpskog građanskog zakonika i OGZ-a vidi: Stanković, Emilija; „Austrijski građanski zakonik kao izvor srpskog građanskog zakonika, Zbornik radova znanstvenog skupa Austrijski građanski zakonik (1811–2011), Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, Tuzla, 2014.

¹²⁶ Čepulo, Dalibor, *op. cit.* u bilj. 68., str. 271.

¹²⁷ Za više o Općem imovinskom zakoniku vidi: Lachner, Višnja; Roškar, Jelena; *op. cit.* u bilj. 43. str. 48.–50.

¹²⁸ Čepulo, Dalibor, *op. cit.* u bilj. 68., str. 269.

Šerijatski sud u Zagrebu s nadležnošću nad područjem Savske i Dravske banovine, a u Primorskoj banovini nadležan je bio Šerijatski sud iz Trebinja.¹²⁹

Da se zamijetiti dakle da, unatoč pravnom partikularizmu tadašnje Jugoslavije, gotovo sva građanskopravna uređenja unutar iste su, uz iznimku područja gdje je vrijedilo mađarsko ili crnogorsko pravo, slijedila tradiciju OGZ-a i austrijskog prava i samim time pripadala kontinentalnoj pravnoj tradiciji, a i postupovni jugoslavenski zakoni rađeni su prema uzoru na odgovarajuće austrijske zakone.¹³⁰ U Jugoslaviji su tad tako bila izražena individualistička i liberalistička načela, a građanskopravno uređenje zadržalo je svoj središnji položaj, iako je započela moderacija istog jačanjem javnopravne komponente i većim uzimanjem u obzir javnog interesa, u skladu s trendovima drugdje u svijetu nakon Prvog svjetskog rata.¹³¹

Nastojalo se pak u cijelom međuratnom razdoblju uvesti jedinstveni jugoslavenski građanski zakonik. Privatno-pravni odsjek tako je bio zadužen za izjednačavanje građanskopravnog zakonodavstva, što je isprva i činio kao dio Stalnog zakonodavnog savjeta od 1919., a zatim kao dio Vrhovnog zakonodavnog savjeta od 1929. godine.¹³² Budući da je tekst OGZ-a kakav je vrijedio u Hrvatskoj bio najbliži zajednički nazivnik za ujednačavanje prava, on je odabran kao uzor.¹³³ Fokus rada Odsjeka prema uputama tadašnje vlade bio je na izjednačavanju, a ne na reformi građanskopravnog sustava, pa je zbog toga 1922. Odsjek odlučio ograničiti reviziju samo na unosenje normi iz austrijskih novela OGZ-a i na norme o nasljednom, obiteljskom, zadružnom i običajnom pravu.¹³⁴ Nakon dugogodišnjih napora 1934. napokon je pripremljena Predosnova građanskog zakonika za Kraljevinu Jugoslaviju.¹³⁵ Nakon objavljivanje iste nastaje burna rasprava u znanstvenim krugovima, s mnogo pohvala i kritika upućenih istoj.¹³⁶ Kraljevina Jugoslavija ipak nikad nije donijela vlastiti građanski zakonik prije nego što je prestala postojati tijekom Drugog svjetskog rata, a i da jest, nakon 1939. godine zbog uspostave Banovine Hrvatske takav zakonik ne bi za istu važio.¹³⁷

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Gavella, Nikola *et al.*; *op. cit.* u bilj. 1, str. 43.

¹³¹ *Ibid.*, str. 44.

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*, str. 45.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Čepulo, Dalibor, *op. cit.* u bilj. 68, str. 269.

¹³⁶ Za više vidi: Gavella, Nikola *et al.*; *op. cit.* u bilj. 1, str. 47.–49.

¹³⁷ Gavella, Nikola *et al.*; *op. cit.* u bilj. 1, str. 49.

5.3. RAZDOBLJE DRUGOG SVJETSKOG RATA I NEZAVISNE DRŽAVE HRVATSKE

Tijekom Drugog svjetskog rata na teritoriju Hrvatske postoje dvije suprotstavljene vlasti, vlast Nezavisne Države Hrvatske ili NDH i vlast partizana, koje su obje ideološki bile suprotstavljene idejama individualizma i liberalizma.¹³⁸ Partizani tako sudovanje provode prema „narodnom shvaćanju pravde“, odnosno umjesto oslanjanja na propise poput OGZ-a, partizanska vlast se pozivala na kolektivistička ideološka shvaćanja i interes radničke klase.¹³⁹ Nezavisna Država Hrvatska je pak većinski preuzela prijašnji sudski sustav i organizaciju s promijenjenom teritorijalnom nadležnošću i uvođenjem novih šerijatskih sudova¹⁴⁰ te je nastavila s primjenom normi OGZ-a ako norme istog, nisu bile derogirane novim propisima.¹⁴¹

Vlast NDH je pak ubrzo krenula s pokušajima da OGZ zamijeni novim sveobuhvatnim građanskim zakonikom i za tu je svrhu dr. Mirko Košutić, predsjednik Odbora za pravne i bogoštovne poslove Hrvatskog državnog sabora, zajedno s prof. dr. Kriškovićem i odvjetnikom dr. Lokmerom, 1943. završio sa sastavljanjem Osnove građanskog zakonika za Nezavisnu Državu Hrvatsku.¹⁴² Ta Osnova se pak temeljila na Predosnovi stvorenoj za bivšu Jugoslaviju, pa samim time, posredno i OGZ-om, što je posebno važno jer je tad bilo poznato da Njemačka planira uvesti novu kodifikaciju temeljenu na nacizmu koja bi nadomjestila dotadašnji njemački građanski zakonik i austrijski OGZ.¹⁴³ Osnova je pak na nekim mjestima odstupala od načela individualizma i liberalizma, pa tako, primjerice, sadrži odredbe poput „Najviši zakon je zakon naroda.“ I „Sve pokretne i nepokretne stvari su narodna imovina. Svako vlasništvo je svezano s narodnom zajednicom. Svaki vlasnik je odgovoran državi i narodu za valjanu upravu svojom imovinom“, te rasističke odredbe koje su zabranjivale brak Hrvata sa Židovima i Romima.¹⁴⁴ Osnova ipak nikad nije postala zakonom.¹⁴⁵

¹³⁸ *Ibid.*, str. 50.–51.

¹³⁹ *Ibid.*, str. 51.–52.

¹⁴⁰ Čepulo, Dalibor, *op. cit.* u bilj. 68, str. 285.

¹⁴¹ Gavella, Nikola *et. al.*; *op. cit.* u bilj. 1, str. 53.

¹⁴² *Ibid.*, str. 54.–55.

¹⁴³ *Ibid.*, str. 55.

¹⁴⁴ *Ibid.*, str. 56.–57.

¹⁴⁵ *Ibid.*, str. 57.

6. HRVATSKA KAO DIO SOCIJALISTIČKOJ PRAVNOG KRUGA: RAZDOBLJE OD 1946. DO 1990. GODINE

Nakon Drugog svjetskog rata osnovana je nova jugoslavenska država, ovaj put kao komunistička federalna republika.¹⁴⁶ Nova vlast 23. listopada 1946. godine donosi Zakon o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. godine i za vrijeme neprijateljske okupacije čime su OGZ i drugi propisi stavljeni izvan snage i Hrvatska tako prestaje biti dio kontinentalnog pravnog kruga, s tim da je Zakon ipak dopuštao nastavljenu primjenu „pravnih pravila“ iz starih propisa pod uvjetom da njima nisu bili obuhvaćeni odnosi o kojima nisu bili doneseni novi propisi te da ta pravila nisu bila suprotna propisima i ustavnim načelima novog poretka.¹⁴⁷

Uspostavlja se tako novi poredak, utemeljen na idejama marksizma, koji je primarno karakteriziran instrumentalizacijom prava i u skladu s time, s potiskivanjem građanskopravnog uređenja iz centralnog mjesta u pravnom poretku kako je to slučaj u kontinentalnom pravnom krugu.¹⁴⁸ Kao što je prije navedeno, u socijalističkim pravnim poredcima vlast nastoji društvo mijenjati „odozgo“, a sve u interesu radničke klase i prema marksističkom shvaćanju da se pravednost treba postizati na razini kolektiviteta, a ne pojedinca.¹⁴⁹ Pravo je gledano jednostavno kao skup pravila koje provodi država upotrebom sile, a na samu državu gledao se kao na mehanizam klasne vladavine. Komunističko društvo je bez države, a socijalizam je prelazno razdoblje u kojem socijalistička država može pravo koristiti (instrumentalizirati) za ostvarenje svih svojih ciljeva, što dovodi do iscrpnog stvaranja normi za uređivanje svih pa i najsitnijih pojedinosti. Drugim riječima, u socijalizmu pravo gubi svoju autonomiju i postaje samo alat za provođenje političkih odluka.¹⁵⁰

Ta instrumentalizacija prava naravno znači da je sve veći fokus stavljen na javnopravno uređenje koje umjesto građanskopravnog uređenja zauzima središnje mjesto u pravnom poretku. Pravni sustav uređen je tako da općenito uređuje društveni život u državi u skladu s marksističkim makroekonomskim učenjem. Razvija se koncept društvenog karaktera proizvodnje u skladu s čime se poseban fokus stavio na sredstva za proizvodnju za koja se nastojalo da budu u državnom ili društvenom vlasništvu „(...) prema načelu da društveni karakter proizvodnje zahtijeva i društveno prisvajanje proizvoda rada“ što

¹⁴⁶ *Ibid.*, str. 58.

¹⁴⁷ Čepulo, Dalibor, *op. cit.* u bilj. 68, str. 294.–295.

¹⁴⁸ Gavella, Nikola *et al.*; *op. cit.* u bilj. 1, str. 61.

¹⁴⁹ *Ibid.*, str. 61.

¹⁵⁰ Čepulo, Dalibor, *op. cit.* u bilj. 68, str. 307.–308.

opravdava onda vlast da u ime društva upravlja cijelim procesom društvene reprodukcije; proizvodnjom, raspodjelom i potrošnjom.¹⁵¹

Još jedna važna stvar prema kojoj se socijalističko pravno uređenje razlikovalo od prijašnjeg kontinentalnog uređenja jest povećana uloga sudske prakse. Socijalističke države odbijaju teorije o trodiobi vlasti i umjesto toga prihvaćaju teoriju jedinstva vlasti, što znači da ne postoje prepreke da sudovi i sudci igraju ulogu zakonodavca. To je bilo pogotovo važno u Jugoslaviji zbog spomenutog stavljanja izvan snage svih prijašnjih zakona, što je stvorilo povećanu potrebu da sudovi popunjavaju pravne praznine vlastitim prosudbama o tome uklapaju li se određena pravila iz prijašnjih zakona u novi pravni poredak i dovelo do slobodnijeg tumačenja pravnih normi od strane sudova.¹⁵² S vremenom su se prema uzoru na Sovjetski Savez razvili i mehanizmi za ujednačavanje sudske prakse, što je značilo da su sudovi uistinu na svojevrsan način bili ovlašteni donositi načelne stavove i pravna shvaćanja na način jako sličan zakonodavstvu, iako doduše za razliku od sovjetskog sustava, stavovi naših sudova nisu bili obvezni.¹⁵³

6.1. GRAĐANSKOPRAVNO UREĐENJE U RAZDOBLJU SOCIJALIZMA

Sukladno navedenom, uspostavom socijalističke Jugoslavije dolazi do razdoblja nacionalizacije i povećanja količine državne imovine, pogotovo u smislu stavljanja pod državno vlasništvo sredstava za proizvodnju.¹⁵⁴ Oduzimanje stvari u privatnom vlasništvu započelo je već tijekom rata kada je kazna za suradnju i pomaganje kolaboratorima, što se tumačilo jako široku, najčešće uključivalo konfiskaciju imovine u korist narodnooslobodilačkog odbora.¹⁵⁵ Godine 1944. isto tako donesena je Odluka o prijelazu u državno vlasništvo neprijateljske imovine koja je slično omogućila lako oduzimanje imovine jednostavnim pisanim rješenjem okružnog NOO-a.¹⁵⁶ Nakon rata 1946. godine donesen je Zakon o nacionalizaciji privatnih privrednih poduzeća na temelju kojeg je gotovo sve gospodarstvo u Hrvatskoj i Jugoslaviji prestalo biti u privatnom vlasništvu uz iznimku sitnih obrta i ugostiteljskih radnji.¹⁵⁷ Proces nacionalizacije biva dovršen 1958. godine Zakonom o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta kojim dolazi do

¹⁵¹ Gavella, Nikola *et al.*; *op. cit.* u bilj. 1, str. 63.

¹⁵² *Ibid.*, str. 175.

¹⁵³ *Ibid.*, str. 177.

¹⁵⁴ *Ibid.*, str. 66.

¹⁵⁵ Čepulo, Dalibor, *op. cit.* u bilj. 68, str. 320.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*, str. 320.–321.

uzurpacije velikog broja stanova.¹⁵⁸ Važno je spomenuti i agrarnu reformu kao jednu „(...) od ključnih povijesnih odrednica novog društvenog, ekonomskog i socijalnog sustava u Hrvatskoj i Jugoslaviji.“¹⁵⁹ Provedena je 1945. kroz Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji kojom je bez naknade oduzeta zemlja od vlasnika koji su je obrađivali isključivo putem najma radne snage, kao i sva zemlja koja je bila u vlasništvu crkva. Polovica te zemlje je pretvorena u velika državna poljoprivredna dobra, a ostatak je isparceliran u manje dijelove i dan siromašnim seljacima.¹⁶⁰

Država sad kao najveći vlasnik imovine mora tom imovinom upravljati neposredno ili to upravljanje može staviti na raspolaganje drugim pravnim osobama. Riječ je o fazi takozvanog administrativnog socijalizma prema sovjetskom modelu upravljanja u kojemu država određenim pravnim osobama daje pravo upravljanja kao subjektivno pravo osobe da upravlja pojedinim segmentom državne ili „općenarodne“ imovine.¹⁶¹ Uz to država donosi planove koji ograničavaju gospodarski i društveni život, tako da iako građanskopravno uređenje dotad i dalje biva jedinstveno, narušeno je bitno načelo ravnopravnosti subjekata u građanskopravnim odnosima.¹⁶²

Kako se takav sustav ubrzo pokazao neučinkovit, a i zbog političkog raskola između Jugoslavije i Sovjetskog Saveza, dolazi do napuštanja sovjetskog modela državnog planiranja. Određenim posebnim vrstama pravnih osoba tako su dana posebna nova stvarna prava korištenja sredstava u društvenom vlasništvu koja ih ovlašćuju na posjedovanje, uporabu i iskorištavanje tih sredstava s razmjerno širokim pravom raspolaganja koje im je omogućilo i sudjelovanje u pravnom prometu i stjecanje dobiti. U pitanju pak nije pravo vlasništva, nego novi pravni institut stvarnog prava.¹⁶³ Dolazi tako do napuštanja monističkog shvaćanja vlasništva prisutnog u kontinentalnim pravnim sustavima, pa tako tadašnji Ustav dopušta postojanje tri tipa imovine odnosno vlasništva: općenarodnu imovinu, imovinu narodnih zadružnih organizacija i (ograničeno) privatno vlasništvo.¹⁶⁴

Sukladno tome, dolazi i do podjele građanskopravnog uređenja na ono namijenjeno uređivanju pravnih odnosa između nositelja spomenutih specifičnih prava na stvarima u društvenom vlasništvu i na ono namijenjeno uređivanju pravnih odnosa ostalih subjekata, odnosno privatnih vlasnika.¹⁶⁵ Ipak, kako su pravne osobe s tim posebnim pravima

¹⁵⁸ *Ibid.*, str. 321.

¹⁵⁹ Vukas, Budislav; Matić, Ines, Znanstveni doprinosi prof. dr. sc. Petra Simonettija civilističkoj pravnoj baštini i povijesti prava, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 37, br. 1, 2016., str. 261.

¹⁶⁰ Čepulo, Dalibor, *op. cit.* u bilj. 68, str. 321.

¹⁶¹ Gavella, Nikola *et al.*; *op. cit.* u bilj. 1, str. 67.–68.

¹⁶² *Ibid.*, str. 68.–69.

¹⁶³ *Ibid.*, str. 70.–71.

¹⁶⁴ Čepulo, Dalibor, *op. cit.* u bilj. 68, str. 316.

¹⁶⁵ Gavella, Nikola *et al.*; *op. cit.* u bilj. 1, str. 71.

postale sve sličnije vlasnicima stvari, preko novih ustavnih odredaba proglašeno je da sredstava u društvenom vlasništvu nisu više ni u čijem vlasništvu; tako je prvome građanskopravnome uređenju oduzet sav građanskopravni karakter i on nastavlja postojati kao javnopravno uređenje.¹⁶⁶

Unatoč tome, te pravne osobe su i dalje sličile vlasnicima, pa tako ustavnim promjenama 1974. godine i Zakonom o udruženom radu iz 1976. godine pravne osobe prestaju biti nositelji prava nad stvarima, nego to postaju udruženi radnici ili „udružen rad“. Nastaju tako organizacije udruženog rada, ali one nisu bile te kojima bi pripadala subjektivna prava upravljanja nad stvarima, nego bi to bili sami radnici kojima bi pripadalo sve što bi radom proizveli. Budući da svi radnici nisu mogli neposredno nastupati u pravnom prometu, opet je bilo potrebno dati određenim pravnim osobama (znači samim organizacijama udruženog rada) pravo raspolaganja društvenim sredstvima.¹⁶⁷

Tako su u doba socijalističke Jugoslavije, bilo da je riječ o razdoblju nepostojanja vlasništva nad društvenim sredstvima ili o vremenu samoupravne koncepcije društvenog vlasništva, postojala dva pravna uređenja: društvenovlasničko i vlasničkopravno. Prvo je bilo izrazito osebujno i teško shvatljivo; „(...) javnopravne prirode, ali s praktičnim djelovanjem donekle ipak nalik na građanskopravno“, a drugo je bilo okrnje i ograničeno na samo uzak prostor.¹⁶⁸

Valja spomenuti i pokušaj uvođenja građanskopravne kodifikacije u ovom vremenu. Naime, kako je OGZ zajedno s drugim propisima bio stavljen izvan snage, pojavila se potreba za novom građanskom kodifikacijom, tako da 1966. godine Pravni savjet inicira rad na istoj osnovavši posebnu komisiju koja 1976. izrađuje dva prednacrt; Civilni kodeks I i Civilni kodeks II. te tri dokumenta; Kratak pregled dosadašnjeg rada na pripremi civilnog kodeksa, elaborat O problemu Civilnog kodeksa i elaborat O potrebi i osnovi Civilnog kodeksa Jugoslavije.¹⁶⁹ Novi kodeks je prema tim dokumentima trebao bit izrađen umjesto na pravu vlasništva na pravu radnika na plodove svoga rada, a Savezna skupština je takvu zamisao za izradu nove kodifikacije prihvatila i u srpnju 1969. godine osnovala Zajedničku komisiju svih vijeća Savezne skupštine za civilni kodeks.^{170,171}

¹⁶⁶ *Ibid.*, str. 73.–75.

¹⁶⁷ *Ibid.*, str. 75.–76.

¹⁶⁸ *Ibid.*, str. 78.

¹⁶⁹ *Ibid.*, str. 169.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ Članovi vijeća su bili dr. Leon Geršković kao predsjednik, Nikola Srzentić kao potpredsjednik, Marijan Cvetković, dr. Blaga Petroska, dr. Miodrag Trajković, Vladan Bojnić, Josip Hrvatin, Dobrovoje Milosavljević, Tomo Kopilović, Rešad Seletović, dr. Đorđe Samardžić, Vinko Kastelić, Hrvoje Bačić, dr. Milan Bartoš, dr. Borislav Blagojević, dr. Milak Brkić, dr. Živomir Đorđević, dr. Alojz Finžgar, dr. Josip Globevnik, dr. Aleksandar Goldštajn, dr. Samuel Kamhi, Muhamed Kašetorović, dr. Mihajlo Konstantinović, Aleksandar Minaković, Salem Muharemagić, Kiro Nikovski, dr. Dmitar Pop-Georgijev, Jovan Radovanović, dr. Bogomir Sajović, Petar

Ustavni amandmanima 1971. godine zakonodavna nadležnost bila je podijeljena između federacije, republika i pokrajina te je donošenje cjelovitog građanskog zakonika postalo nemoguće.¹⁷²

7. REINTEGRACIJA HRVATSKOG PRAVNOG PORETKA U KONTINENTALNI PRAVNI KRUG

Godine 1990. u Hrvatskoj je donesen novi Ustav koji predstavlja početak reintegracije hrvatskog pravnog poretka u kontinentalni pravni krug.¹⁷³ Članak 3. Ustava tako propisuje: „Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirovništvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.“¹⁷⁴ Pozivanje na nepovredivost vlasništva, što valja usput spomenuti uključuje zaštitu svih imovinskih prava, predstavlja važan iskorak od koncepcije vlasništva u socijalističkom razdoblju,¹⁷⁵ a pozivanje na socijalnu pravdu predstavlja razumijevanje promjene koja se dogodila u pravnim poredcima kontinentalnog pravnog kruga koji su u međuvremenu počeli sve više uzimati u obzir socijalni ili javni interes i uspostavili nov odnos između javnog i privatnog prava, ali zadržavajući i dalje građanskopravno uređenje kao središnje.¹⁷⁶

Međutim, kao što smo vidjeli u prelasku s kontinentalnog u socijalistički pravni krug, prelazak iz jednog pravnog kruga u drugi ne može biti učinjen automatski. Novi Ustav postavio je dobar i nužan temelj, međutim prije nego što je hrvatski pravni sustav mogao biti izgrađen u potpunosti, bilo je potrebno određeno vrijeme oslanjati se i dalje na propise starog režima. Ustavni zakon o dopunama Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske donesen u veljači 1991. tako je odredio da se isključuju iz primjene one odredbe Ustava SFRJ i saveznih zakona i drugih propisa koji nisu u skladu s novim Ustavom, a ustavna Odluka o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske koju je Sabor Republike Hrvatske donio 25. lipnja 1991. odredila je da „(...) na području Republike

Sekulić, dr. Dražen Sesardić, dr. Vojislav Spajić, dr. Obren Stanković, dr. Vladan Stanković, Azis Tigani, dr. Marin Vedriš, savjetnici Hrvoje Bačić i Vrleta Krulj te tajnik Milan Babić.

¹⁷² *Ibid.*, str. 170.

¹⁷³ Čepulo, Dalibor, *op. cit.* u bilj. 68, str. 362.

¹⁷⁴ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014, čl. 3.

¹⁷⁵ Gavella, Nikola *et al.*; *op. cit.* u bilj. 1, str. 185.

¹⁷⁶ *Ibid.*, str. 190.–191.

Hrvatske važe samo oni zakoni koje je donio Sabor Republike Hrvatske, a do okončanja razduživanja i savezni propisi koji nisu stavljeni van snage.“¹⁷⁷

Kreće tako razdoblje u kojem brojnim zakonima Hrvatska privremeno preuzima pravne propise bivše države, u pravilu s pojedinim izmjenama, ali i s preuzimanjem određenih odredaba OGZ-a. Zakon o preuzimanju Zakona o obveznim odnosima tako je propisao primjenu pravnih pravila iz paragrafa OGZ-a koji se odnose na darovanje i ortaštvo ako su u suglasnosti s Ustavom i zakonima Republike Hrvatske, a Zakon o preuzimanju Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima propisuje primjenu pravnih pravila OGZ-a i drugih propisa koji su bili na snazi 6. travnja 1941. godine koji se odnose na prava plodouživanja, prava uporabe, prava stanovanja, prava stvarnog tereta i zadužbina (zaklada), opet ako su u suglasnosti s Ustavom i zakonima Republike Hrvatske.¹⁷⁸ Ti su propisi otvorili vrata donošenju Zakona o načinu primjene pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. godine koji propisuje da sva pravna pravila koja su se primjenjivala u Hrvatskoj na navedeni datum mogu se primjenjivati na odnose koji nisu uređeni važećim propisima ako su u skladu s Ustavom i zakonima Republike Hrvatske što do danas omogućuje primjenu odredbi OGZ-a u hrvatskom pravnom sustavi i time je održana veza hrvatskog građanskopravnog poretka i tradicije OGZ-a.¹⁷⁹ Primjer važenja pravnih normi OGZ-a u razdoblju od hrvatske neovisnosti vidimo u institutu izmoljene posudbe ili prekarija za koji su do donošenja novog Zakona o obveznim odnosima 2005. godine vrijedila pravila iz OGZ-a.¹⁸⁰

Slijedi razdoblje donošenja novih propisa građanskog prava, među kojima su najvažniji Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima¹⁸¹ donesen 1996. godine, Zakon o nasljeđivanju¹⁸² donesen 2003. godine i Zakon o obveznim odnosima¹⁸³ donesen 2005. godine. U istom razdoblju Hrvatska je započela proces pridruživanja Europskoj uniji koji je kulminirao 1. srpnja 2013. godine kada je Republika Hrvatska postala punopravna članica Unije,¹⁸⁴ a sastojao se od prihvaćanja europske pravne stečevine ili *acquis communau-*

¹⁷⁷ *Ibid.*, str. 186.

¹⁷⁸ *Ibid.*, str. 187

¹⁷⁹ *Ibid.*, str. 187.–188.

¹⁸⁰ Kasap, Jelena; Lachner, Višnja; Pravno-povijesni prikaz razvoja regulacije instituta izmoljene posudbe u hrvatskom pravu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 41, br. 2, 2020., str. 578.–579.

¹⁸¹ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, broj 91/1996, 68/1998, 137/1999, 22/2000, 73/2000, 129/2000, 114/2001, 79/2006, 141/2006, 146/2008, 38/2009, 153/2009, 143/2012, 152/2014, 81/2015, 94/2017.

¹⁸² Zakon o nasljeđivanju, Narodne novine, broj 48/2003, 163/2003, 35/2005, 127/2013, 33/2015, 14/2019.

¹⁸³ Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, broj 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018, 126/2021, 114/2022, 156/2022, 155/2023.

¹⁸⁴ Čepulo, Dalibor, *op. cit.* u bilj. 68, str. 381.

taire.¹⁸⁵ Ulaskom u Europsku uniju može se reći da je završeno tranzicijsko razdoblje započeto raspadom Jugoslavije i napuštanjem socijalističkog pravnog kruga.

Potrebno je ponovno spomenuti i sudsku praksu. Raskid sa socijalističkim pravnim krugom uključivao je i raskid s načelom jedinstva vlasti i ponovno prihvaćanje načela trodvoje vlasti koje je zajedničko zemljama kontinentalnog pravnog kruga.¹⁸⁶ Učvršćena samostalnost sudaca u suverenim demokratskim društvima pak omogućuje sudskoj praksi da igra ulogu izvora prava, ali vrlo suzdržano, odnosno samo supsidijarno odlukama i propisima koje donosi zakonodavac.¹⁸⁷ Određeni mehanizmi ujednačavanje sudske prakse i dalje su nužni radi ujednačene primjene zakonskih normi, ali njihova primjena ne smije prelaziti određene granice, pogotovo u smislu da sud ne bi smio moći donositi ikakva opća pravila jer to je isključivo ovlaštenje zakonodavca.¹⁸⁸

7.1. PITANJE NOVE GRAĐANSKOPRAVNE KODIFIKACIJE

Hrvatska dandanas nema jedinstvenu građanskopravnu kodifikaciju, nego donosi zasebne zakone koji svaki reguliraju određenu skupinu građanskopравnih odnosa. Pitanje uvođenja građanskopравne kodifikacije vrti se oko dviju mogućnosti; prva je moguće ponovno uvođenje Općeg građanskog zakonika, a druga je sastavljanje nove unikatno hrvatske građanske kodifikacije ili HGK-a.

Najveći argument u prilog ponovnog uvođenja OGZ-a održanje je i postojanost pravne tradicije istog. Mnogi hrvatski propisi, poput onih koji uređuju zemljišne knjige te postupanje u parničnim, izvanparničnim, ovršnim i drugim sudskim postupcima napisani su po mjeri primjene norme OGZ-a. U Hrvatskoj je također postojalo i praktično iskustvo primjene istog, pa tako i teorijsko poznavanje istog koje opstaje i u novijim generacijama pravnika koji su, svjesno ili nesvjesno, odgajani u tradiciji OGZ-a. Također valja navesti da je primjena istog davala zadovoljavajuće rezultate u praksi. Novelirani OGZ se tako i dandanas primjenjuje u Austriji, što dokazuje prikladnost istog suvremenom dobu. On dakle i dandanas uspješno regulira norme građanskog prava.¹⁸⁹

Ipak, OGZ je zakon koje je u primjeni od 1811. godine i nastao je dakle u drugom vremenu i u drugoj državi. U vremenu od njegova nastanka, kao što je već navedeno, originalno individualističko i liberalističko prirodnopravno shvaćanje, iako i dalje načelno

¹⁸⁵ Vidi: Klepač Pogrmilović, Bojana, Prilagodba hrvatskoga prava pravu Europske unije. Anali Hrvatskog politološkog društva, 2005., 2 (1), 165.–183.

¹⁸⁶ Gavella, Nikola *et al.*; *op. cit.* u bilj. 1, str. 207.

¹⁸⁷ *Ibid.*, str. 208.

¹⁸⁸ *Ibid.*, str. 211.

¹⁸⁹ *Ibid.*, str. 193.–194.

prihvaćeno, ublaženo je te se danas i pravo vlasništva i pravo slobode ugovaranja ograničavaju na načine nepoznate OGZ-u. Tako se u sferi stvarnog prava promijenilo pravo na posjed, razvilo se etažno vlasništvo, stvorena su nova stvarna prava poput realnog tereta i prava građenja, a u sferi obveznog prava *clausula rebus sic stantibus* primjenjuje se i kad nije ugovorena, sudionici obveznopравnih odnosa dužni su ponašati se u skladu s načelima savjesnosti i poštenja, nastali su novi ugovori, za brojne vrste štete može se odgovarati bez krivnje te su se mnoge pravne grane više ili manje odvojile od građanskog prava i postale zasebne grane prava poput obiteljskog prava, radnog i socijalnog prava, autorskog prava, međunarodnog privatnog prava i slično. Mnoge odredbe OGZ-a tako su u Austriji bile derogirane novim propisima, a one koje nisu, tumače se i primjenjuju drugačije.¹⁹⁰ Sve u svemu, čini se prikladnije, koristeći OGZ i tradiciju istog kao podlogu, izgraditi zasebno i suvremeno hrvatsko građansko pravo sukladno suverenom svijetu i primjenjujući suvremena rješenja.

Hrvatska pak dosad nije sastavila vlastitu građansku kodifikaciju. Rad na građanskoj kodifikaciji, kako smo mogli vidjeti više puta u našoj povijesti, dugotrajan je proces. Podsjetimo se da je rad na samom OGZ-u započeo 1753. pod Marijom Terezijom i nije bio uveden do 1811. godine, što je čak 58 godina razlike.¹⁹¹ Donošenje HGK-a bi pak omogućilo Hrvatskoj da sukladno kontinentalnoj pravnoj tradiciji stavi građanskopravno uređenje na središnje mjesto u svome pravnom poretku s obzirom na sistematičnost i sveobuhvatnost pravnih normi karakterističnih za zakonike.¹⁹² Rad na hrvatskom građanskom zakoniku pak dosad nije ni započet, nego kao što smo naveli, doneseni su brojni pojedinačni zakoni koji reguliraju pojedine skupine građanskopravnih odnosa, a fokus političke volje bio je na dubljoj integraciji s Europskom unijom.

8. ZAKLJUČAK

Hrvatski pravni poredak pripada kontinentalnom pravnom poretku. To se vidi iz njegova oslanjanja na pisano zakonodavstvo kao glavni izvor prava, na njegove izvore u rimskom pravu i u, i dalje prisutnoj tradiciji Općeg građanskog zakonika i utjecaja europskih građanskih kodifikacija na njega općenito te iz njegova sadržaja utemeljenog na načelima individualizma i liberalizma koji su s vremenom usklađeni s većim uzimanjem u obzir javnog interesa. Činjenica da Opći građanski zakonik kao jedna od prvih građanskih kodifikacija u Europi i danas ima utjecaj na naše pravo i da se pravna pravila istog i dalje potencijalno mogu pojaviti u praksi, znači da je Hrvatska povezana sa samim počecima razvoja kontinentalnog pravnog kruga i nesumnjivo zauzima svoje mjesto među

¹⁹⁰ *Ibid.*, str. 192.–194.

¹⁹¹ *Ibid.*, str. 203.

¹⁹² *Ibid.*

njima. Čak i u razdoblju u kojemu je hrvatsko pravno uređenje bilo dio socijalističkog pravnog kruga mogao se osjetiti utjecaj OGZ-a s obzirom na to da pravni poredak nužno ima utjecaj na razmišljanja i djelovanja članova određenog društva i to na način koji opstaje čak i kada je pravni poredak o kojem je riječ prestao važiti.

POPIS LITERATURE

Knjige:

1. Čepulo, Dalibor, Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu od srednjeg vijeka do suvremenog doba, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2023.
2. Demirović, Muhamed, Osnovni šerijatskopравни pojmovi i instituti, u: Uvod u šerijatsko pravo, ur. Čolović, Vladimir; Manić, Samir, Institut za uporedno pravo Beograd i Departman za pravne nauke Državnog univerziteta u Novom Pazaru, Beograd, 2020.
3. Derenčin, Marijan, Tumač k Obćemu austrijskomu građanskomu zakoniku, Nakladom Sveučilišne knjižare Albrechta i Fiedlera, Zagreb, 1883.
4. Gavella, Nikola; Alinčić, Mira; Klarić, Petar; Sajko, Krešimir; Tumbri, Tanja; Stipković, Zlatan; Josipović, Tatjana; Gliha, Igor; Matanovac, Romana; Ernst, Hano, Teorijske osnove građanskog prava – Građansko pravo i pripadnost hrvatskog pravnog poretka kontinentalnoeuropskom pravnom krugu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2005.
5. Karčić, Fikret, Šerijatsko pravo u ustavima savremenih muslimanskih zemalja, Šerijatsko pravo u savremenim društvima, ur. Karčić, Fikret, Karić, Enes, Pravni centar, Fond otvoreno društvo, Sarajevo, 1998., str. 9.–38.
6. Klarić, Petar; Vedriš, Martin, Građansko pravo: Opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2014.
7. Kurtović, Šefko, Opća povijest prava i države 1. knjiga Stari i srednji vijek, Udžbenici Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2005.
8. Horvat, Marijan; Petrak, Marko, Rimsko pravo, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet, Zagreb, 2022.
9. Rušnov, Adolf, Tumač Obćemu austrijskomu građanskomu zakoniku, Tisak i naklada knjižare Lav. Hartmana (Kugli i Deutsch), Zagreb, 1893.
10. Vrbanić, Duško, Država i pravo, Golden marketing, 2003.

Članci:

1. Čepulo, Dalibor, Tradicija i modernizacija: „iritantnost“ Općeg građanskog zakonika u hrvatskom pravnom sustavu, u Gliha, Igor i dr. (ur.), Liber amicorum Nikola Gavella,

- Građansko pravo u razvoju, Zbornik radova u čast 70. rođendana profesora emeritusa Nikole Gavelle, Zagreb, 2007., str. 1.–49.
2. Čokolić, Atila, Dvjesto godina Općeg austrijskog građanskog zakonika: O izvorima, nastanku i uvođenju u primjenu Općeg građanskog zakonika s osvrtom na hrvatska pravna područja; *Odvjetnik: glasilo i časopis Hrvatske odvjetničke komore*, Vol. 84, br. 11–12/11, Zagreb, 2011., str. 639.–6698.
 3. Dainow, Joseph, The Civil Law and the Common Law: Some Points of Comparison, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 15, br. 3, 1966.–1967., str. 419.–435.
 4. Kasap, Jelena; Lachner, Višnja; *Pravno-povijesni prikaz razvoja regulacije instituta izmolljene posudbe u hrvatskom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 41, br. 2, 2020., str. 567.–589.
 5. Klepač Pogrmilović, Bojana, *Prilagodba hrvatskoga prava pravu Europske unije*, *Analiza Hrvatskog politološkog društva*, 2005., 2 (1), str. 165.–183.
 6. Lachner, Višnja; Roškar, Jelena, *Građanske kodifikacije u Europi s posebnim osvrtom na 19. i 20. stoljeće*, Zbornik radova znanstvenog skupa *Austrijski građanski zakonik (1811–2011)*, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, Tuzla, 2014., str. 31.–49.
 7. Mutapčić, Edin, *Austrijski građanski zakonik i njegova primjena u Bosni i Hercegovini poslije 1918. godine*, Zbornik radova znanstvenog skupa *Austrijski građanski zakonik (1811–2011)*, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, Tuzla, 2014., str. 153.–169.
 8. Partlett, William; Ip, Eric, *Is Socialist Law Really Dead?*, *New York University journal of international law & politics*, New York University, International Law Society, Vol. 48, str. 463.–511.
 9. Quigley, John, *Socialist Law and the Civil Law Tradition*, *The American Journal of Comparative Law*, Autumn, 1989, Vol. 37, br. 4, 1989., str. 781.–808.
 10. Stanković, Emilija, *Austrijski građanski zakonik kao izvor srpskog građanskog zakonika*, Zbornik radova znanstvenog skupa *Austrijski građanski zakonik (1811–2011)*, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, Tuzla, 2014., str. 129.–136.
 11. Vukas, Budislav; Matić, Ines, *Znanstveni doprinosi prof. dr. sc. Petra Simonettija civilističkoj pravnoj baštini i povijesti prava*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37, br. 1, 2016., str. 251.–266.
 12. Zdravković, Miloš, *Prvenstvo prirodnog prava: geneza jedne ideje*, *Pravni zapisi*, vol. 7, br. 2, 2016., str. 213.–229.

Izvori prava:

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014.

Mrežni izvori:

1. The World Factbook, Field listing – Legal system, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/legal-system/>, pristupljeno 26. kolovoza 2024.
2. Ćutuk, Zvonimir, Uspostava i ustroj Banovine Hrvatske, Diplomski rad, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb, 2022., <https://repozitorij.pravo.unizg.hr/islandora/object/pravo:4409/datastream/PDF/view>, pristupljeno 26. kolovoza 2024.

CROATIAN CIVIL LAW SYSTEM AS PART OF THE CIVIL LAW LEGAL TRADITION

Abstract

This paper will first introduce the concept of legal tradition and outline the most widespread, well-known, and widely accepted legal traditions (continental, common law, socialist, and Sharia law). It will then examine the history of law and legal systems on the territory of Croatia in order to determine and explain Croatia's connection to the continental legal tradition. For this purpose, the General Civil Code, which was first enacted in Austria in 1811 and which represents one of the first European civil codifications and thus marks the beginning of the continental legal tradition in this region, will be given particular attention. By reviewing Croatian legal history from medieval law, through the era of the General Civil Code, the period of socialist governance, and up to the present day, the paper will establish Croatia's affiliation with, and the inclusion of its legal system in, the continental legal tradition.

Keywords: *continental legal tradition, General Civil Code, civil law system, civil codification, socialist legal tradition*

UPUTE AUTORIMA

Časopis Paragraf, godišnjak je najboljih studentskih radova koji se bave pravnim i društvenim pitanjima. Obuhvaća radove studentica i studenata Pravnog fakulteta u Osijeku kao i ostalih fakulteta u Republici Hrvatskoj. Uredništvo može odobriti i objavljivanje rada s inozemnog fakulteta. Rad može biti napisan i u suautorstvu s nastavnikom. Časopis izdaje Pravni fakultet Osijek. Prijavljeni radovi moraju biti pravne, ekonomske, sociološke ili neke druge društvene tematike.

Rad ne smije biti objavljen u nekoj drugoj stručnoj ili znanstvenoj publikaciji. Svaki autor/autorica potpisuje Izjavu o autorstvu (obrazac je dostupan na mrežnim stranicama časopisa). Time autor/autorica jamči da poslani rad predstavlja njegov/njezin originalni rukopis, da ne krši etička i autorska prava te da strogo poštuje pravila metodologije znanstvenog rada kad je riječ o navođenju tuđih rezultata rada. Uz pomoć dostupnih i odobrenih programa za otkrivanje plagijata radovi se obvezno podvrgavaju takvoj provjeri.

Uredništvu je uz rad potrebno dostaviti preporuku sveučilišnog nastavnika za objavljivanje. Obrazac za preporuku dostupan je na mrežnim stranicama časopisa.

Radovi se dostavljaju Uredništvu u elektronskom obliku (format.doc) na adresu e-pošte: paragraf@pravos.hr. Preporuka i jedan otisnuti primjerka rada dostavljaju se na adresu:

Uredništvo Paragrafa,
Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek
Stjepana Radića 13, 31 000 Osijek
Republika Hrvatska

Autor/autorica zadržava autorska prava na objavljenom članku, ali daju časopisu pravo prvog objavljivanja. Radovi prihvaćeni za objavljivanje ili već objavljene u časopisu Paragraf autor/autorica smije objaviti u drugim publikacijama, uz napomenu da je rad već objavljen u časopisu Paragraf. Prijavom rada za objavljivanje autori/autorice daju dopuštenje za objavljivanje elektroničke inačice rada.

Svi radovi (osim prikaza, osvrta, izvješća sa skupova i sl.) moraju proći recenzentski postupak, a objavljuju se pozitivno ocijenjeni radovi. Kategorizacija radova provodi se kako slijedi: izvorni znanstveni rad, prethodno znanstveno priopćenje, pregledni znanstveni rad, stručni rad. Konačnu odluku o kategorizaciji rada donosi Uredništvo, vodeći se ponajprije ocjenom recenzenata. Uredništvo pridržava pravo prilagodbe rada općim pravilima uređivanja časopisa i jezičnim zakonitostima hrvatskog standardnog jezika.

Radovi koji se prijavljuju za objavu u časopisu moraju udovoljavati sljedećim tehničkim karakteristikama:

1. Prihvaćaju se radovi na hrvatskom ili na engleskom jeziku.
2. Najviše tri osobe mogu biti autori jednog rada.
3. Uz naslov rada navodi se ime i prezime autora, naziv fakulteta, upisana godina studija, adresa elektroničke pošte.
4. Rad mora sadržavati sažetak koji ne smije biti duži od 250 riječi. Nakon sažetka navode se ključne riječi (do pet ključnih riječi).
5. Naslov rada i sažetak s ključnim riječima dostavljaju se i na engleskom jeziku.
6. Glavni tekst rada ne smije biti veći od 32 kartice (57.600 znakova, uključujući bje-line i podrubne bilješke (fusnote)).
7. Stil slova, veličina slova, prored, poravnanje kako slijedi:
 Naslov rada – Times New Roman, velika tiskana slova, veličina slova 14, prored 1,5, centrirano
 Podnaslovi rada – Times New Roman, veličina slova 12, prored 1,0, lijevo poravnanje
 Podaci o autorima – Times New Roman, veličina slova 12, prored 1,0, lijevo poravnanje
 Sažetak, ključne riječi, glavni tekst i popis literature – Times New Roman, veličina slova 12, prored 1,0, obostrano poravnanje
 Podrubne bilješke – Times New Roman, veličina slova 10, prored 1,0, obostrano poravnanje
8. Naslov i svi podnaslovi trebaju biti podebljani (**bold**).
9. Latinski izrazi i kratice (*ibid.*, *op. cit.*) kao i riječi na drugim stranim jezicima uvijek se pišu kosim slovima (*italic*, *kurziv*).
10. Na kraju rada navodi se popis korištene literature i to razvrstan u sljedeće grupe: knjige, članci, izvori prava, mrežni izvori, ostali izvori, a unutar grupe bibliografske jedinice potrebno je navesti abecednim redom. Reference u popisu literature moraju biti u skladu s pravilima citiranja.
11. Autori/autorice dužni su poštovati pravila citiranja u cijelom radu; pri prvom navođenju daje se puni opis bibliografske jedinice.
 Knjige – prezime autora, ime autora, naslov, izdavač, mjesto izdanja, godina izdanja, broj stranice na koju se upućuje
 - Andrassy, Juraj; Bakotić, Božidar; Seršić, Maja; Vukas, Budislav, Međunarodno pravo 1, Školska knjiga, Zagreb, 2010., str. 78.
 Članci – prezime autora, ime autora, naslov članka, naziv časopisa, godište, broj i godina izdanja, broj stranice na koju se upućuje (u popisu literature str. od – do)
 - Tucak, Ivana, Pravni odnosi *in rem* i pravni odnosi *in personam*, Pravni vjesnik, god. 27, br. 2, 2011., str. 9.

U popisu literature: Tucak, Ivana, Pravni odnosi *in rem* i pravni odnosi *in personam*, Pravni vjesnik, god. 27, br. 2, 2011., str. 7.–23.

Izvori prava – naziv, službeno glasilo, broj u kojem je objavljeno

- Strategija održivog razvitka Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 30/2009
- Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora i Završni akt Treće konferencije Ujedinjenih naroda o pravu mora s Prilozima I-VII. i Dodatkom i Sporazum o primjeni XI. dijela Konvencije Ujedinjenih naroda, Narodne novine, Međunarodni ugovori, broj 9/2000
- Uredba (EU) br. 1177/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o pravima putnika kada putuju morem ili unutarnjim plovnim putovima i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004, SL L 334, 17. prosinca 2010. Posebno izdanje na hrvatskom, poglavlje 15, svezak 13, str. 142.–157.

Mrežni izvori – naslov, adresa stranica, datum posljednjeg pristupa

- Prava putnika u autobusnom prijevozu, <http://europa.eu/youreurope/citizens/travel/passenger-rights/bus-and-coach/index-hr.htm>, pristupljeno 5. listopada 2015.

INSTRUCTIONS FOR AUTHORS

“Paragraf” is an annual journal containing the best student papers dealing with legal and social issues. It contains papers of the students of both the Faculty of Law Osijek and other faculties in the Republic of Croatia. The Editorial Board may also approve of the publication of a paper from a foreign faculty. The paper can be written in co-authorship with a professor. The periodical is published by the Faculty of Law Osijek. Papers submitted for publication must deal with legal, economic, sociological or other social topics.

Papers submitted for publication must not have been published in any other professional or scientific publication. Every author signs the Authorship Statement (the form may be downloaded from the journal website). Having signed the Statement, the author/authoress guarantees that the submitted paper is his/her original manuscript, that it does not violate any ethical rules or copyrights, and that it strictly follows the rules and methodology of scientific work regarding the citation of other researcher work results. All submitted papers undergo authentication and anti-plagiarism tests based on available and verified software.

When sending their papers to the Editorial Board, authors should also attach a recommendation letter from a university professor for the publication of the paper. The recommendation form can be downloaded from the journal website.

Papers are sent to the Editorial Board in electronic form (format.doc) using the following E-mail address: paragraf@pravos.hr. The recommendation letter and one printed copy of the paper are sent to the following address:

“Paragraf”

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law Osijek
Stjepana Radića 13
31 000 Osijek
Republic of Croatia

The author/authoress retains copyrights for the published paper, but gives the journal the right of first publication. The author/authoress has the permission to publish papers accepted for publication or already published in “Paragraf” in other publications but with the remark that the paper was already published in the “Paragraf” journal. By submitting the paper for publication, authors/authoresses agree to the publication of an electronic version of the paper.

All papers (with the exception of reviews, critical overviews, conference reports etc.) must undergo a review procedure, and only positively reviewed papers are published.

The papers are categorised as follows: original scientific paper, preliminary communication, review article, and professional paper. A final decision about paper categorisation is made by the Editorial Board primarily on the basis of the reviewers' opinion. The Editorial Board reserves the right to adjust the paper to general editing rules for journals and the rules of the standard Croatian language.

Papers submitted for publication must meet the following technical requirements?

1. Papers submitted for publication may be written in Croatian or in English.
2. A maximum of three persons may be accepted as authors of one paper.
3. The title of the paper must be followed by the name and family name of the author/authors, name of the faculty, current year of study, and E-mail address.
4. The paper must contain an abstract which must not exceed 250 words. The abstract must be followed by (up to five) key words.
5. The title of the paper and the abstract with the key words must also be submitted in English.
6. The main part of the paper must not exceed 32 pages (57,600 characters, including blank spaces and footnotes).
7. Character style, character size, spacing, and alignment must be set as follows:
 Paper title – Times New Roman, uppercase letters, character size 14, spacing 1.5, centred;
 Subtitles of the paper – Times New Roman, character size 12, spacing 1.0, left alignment;
 Information on authors – Times New Roman, character size 12, spacing 1.0, left alignment;
 Abstract, key words, body text and the list of references – Times New Roman, character size 12, spacing 1.0, justified alignment;
 Footnotes – Times New Roman, character size 10, spacing 1.0, justified alignment.
8. The title and all subtitles should be **bolded**.
9. Latin expressions and abbreviations (*ibid.*, *op. cit.*) as well as the words from other foreign languages are always *italicised*.
10. At the end of the paper, the authors must provide a list of references that have been consulted which should be classified into the following groups: books, articles, sources of law, Internet sources, and other sources; within each group bibliographical notes are listed alphabetically. References on the list must be written according to citation rules.
11. The authors/authoresses are obliged to observe the citation rules throughout their paper; the first citation contains a full description of the bibliographic unit.
 Books – Last name of the author, first name of the author, title, publisher, publishing place, year of publication, number of the page referred to, e.g.

- Andrassy, Juraj; Bakotić, Božidar; Seršić, Maja; Vukas, Budislav, *Međunarodno pravo 1*, Školska knjiga, Zagreb, 2010, p. 78.

Articles – Last name of the author, first name of the author, title of the article, name of the periodical, volume, number and year of publication, number of the page referred to, (in the list of references pages must be specified from – to), e.g.

- Tucak, Ivana, *Pravni odnosi in rem i pravni odnosi in personam*, *Pravni vjesnik*, Vol. 27, No. 2, 2011, p. 9.

In the list of references:

- Tucak, Ivana, *Pravni odnosi in rem i pravni odnosi in personam*, *Pravni vjesnik*, Vol. 27, No. 2, 2011, pp. 7–23.

Sources of law – name of the source, official gazette, number of the gazette in which the source of law was published, e.g.:

- Strategy for Sustainable Development of the Republic of Croatia (Strategija održivog razvitka Republike Hrvatske), Official Gazette, No. 30/2009
- United Nations Convention on the Law of the Sea, Official Gazette, International Agreements, No. 9/2000
- Regulation (EU) No 1177/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway and amending Regulation (EC) No 2006/2004, OJ L 334, 17. 12. 2010, pp. 1–16.

Internet sources – title, website title, the last access date

- Prava putnika u autobusnom prijevozu, <http://europa.eu/youreurope/citizens/travel/passenger-rights/bus-and-coach/index-hr.htm>, accessed 5 October, 2015.