

UDK 34 + 3

ISSN 1330-349X
<https://doi.org/10.30925/zpfsr>

ZBORNIK
PRAVNOG
FAKULTETA
SVEUČILIŠTA
U RIJECI

VOLUMEN 46

BROJ 1

Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij.
vol. 46, br. 1, str. VIII + 1-340, Rijeka, 2025.

ZBORNİK PRAVNOG FAKULTETA SVEUČILIŠTA U RIJECI
COLLECTED PAPERS OF THE FACULTY OF LAW OF THE UNIVERSITY OF RIJEKA

Nakladnik/Publisher: Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Hahlić 6, 51 000 Rijeka

Glavni urednik/Editor-in-Chief: izv. prof. dr. sc. Dalida Rittossa

Uredništvo/Editorial Board: prof. dr. sc. Maja Bukovac Puvača, prof. dr. sc. Dario Đerđa, prof. dr. sc. Ivana Kunda, prof. dr. sc. Gabrijela Mihelčić, izv. prof. dr. sc. Dana Dobrić Jambrović, izv. prof. dr. sc. Maša Marochini Zrinski, izv. prof. dr. sc. Petra Perišić (svi s Pravnog fakulteta u Rijeci), prof. dr. sc. Gian Antonio Benacchio (Trento, Italija), prof. dr. sc. Tomislav Borić (Graz, Austrija), prof. dr. sc. Elina N. Moustaira (Atena, Grčka), prof. dr. sc. Pasquale Pistone (Salerno, Italija/IBFD, Nizozemska), prof. dr. sc. Saša Prelič (Maribor, Slovenija), izv. prof. dr. sc. László Heka (Szeged, Mađarska)

Izvršni urednik/Executive Editor: Nikolina Grković, univ. spec. iur.

Međunarodni savjetodavni odbor/International Advisory Board: prof. dr. sc. Violeta Beširević (Beograd, Srbija; Budimpešta, Mađarska), prof. dr. sc. Larry A. DiMatteo (Gainesville, Sjedinjene Američke Države), prof. dr. sc. Manuel Ignacio Feliu Rey (Madrid, Španjolska), prof. dr. sc. Franco Ferrari (New York, Sjedinjene Američke Države), prof. dr. sc. Gaetano Insolera (Bologna, Italija), prof. emeritus Šime Ivanjko (Maribor, Slovenija), prof. dr. sc. Alejandro José Laje (Buenos Aires, Argentina), dr. sc. Agnė Limantė (Vilnius, Litva), prof. dr. sc. Yseult M. Marique (Colchester, Ujedinjeno Kraljevstvo), prof. dr. sc. Zlatan Meškić (Rijad, Saudijska Arabija), prof. dr. sc. Tuulikki Mikkola (Turku, Finska), prof. dr. sc. Richard Oppong (San Diego, Sjedinjene Američke Države), prof. dr. sc. Marta Pertegás Sender (Maastricht, Nizozemska), dr. sc. Ilaria Pretelli (Lausanne, Švicarska), dr. Poomintr Sooksripaisarnkit (Newnham, Australija), prof. dr. sc. Giorgio Spangher (Rim, Italija), prof. dr. sc. Jurij Toplak (Ljubljana-Maribor, Slovenija; New York, Sjedinjene Američke Države), prof. dr. sc. Cristiana Valentini (Chieti-Pescara, Italija), prof. dr. sc. Dai Yokomizo (Nagoya, Japan)

Lektura/Language Editing: Ivan Babić, mag. philol. croat. (za hrvatski)

Lektura sažetaka na engleskom jeziku/Language Editing of Abstracts: Ivana Edmonds, v. pred., univ. spec. educ. philol. angl. et univ. spec. paed.

Za UDK i DOI, suradnica za otvorenu znanost i metričke pokazatelje/for UDC and DOI, Associate Editor for Open Science and Metrics: nasl. doc. dr. sc. Dejana Golenko, knjižničarska savjetnica, znanstvena suradnica

Adresa uredništva/Address of the Editorial Board: Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Hahlić 6, Rijeka, Hrvatska, tel. +385 51 359-500, faks. +385 51 675-113

E-pošta: zbornik@pravri.uniri.hr

Mrežno mjesto/web: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/zpfsr/about>

Časopis izlazi tri puta godišnje.

Naklada: 350 primjeraka

Priprema i tisak/Layout & Print: Tiskara Grafika Helvetica d.o.o., Rijeka

Članci objavljeni u časopisu referiraju se za *Scopus (Elsevier)*, *Web of Science Core Collection (WoSCC)*, *podbaza Emerging Sources Citation Index (ESCI)*, *HeinOnline (podbaze Law Journal Library, Index to Foreign Legal Periodicals) (William S. Hein & Co., Inc., USA)*, *Sociological Abstracts - CSA (ProQuest)*, *Worldwide Political Science Abstracts - CSA (ProQuest)*, *Linguistics and Language Behavior Abstracts, San Diego, California, USA - CSA (ProQuest)*, *Political Science Complete - EBSCO*, *Directory of Open Access Journals (DOAJ)*.

Časopis je objavljen uz financijsku potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i mladih Republike Hrvatske.

ISSN 1330-349X
<https://doi.org/10.30925/zpfsr>

PRAVNI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

ZBORNİK

PRAVNOG FAKULTETA SVEUČILIŠTA U RIJECI

VOLUMEN 46

BROJ 1

RIJEKA, 2025.

SADRŽAJ

Članci:

Mihajlo Dika

Rješavanje odnosa („sukoba“) izvanparničnog i parničnog postupka prema novom Zakonu o izvanparničnom postupku (izvorni znanstveni rad)..... 1

Gabrijela Mihelčić, Tajana Polić

Jesu li postupovna jamstva dobila novo ruho u ovrsi na nekretnini? (izvorni znanstveni rad)..... 15

Dionis Jurić

Zaštita vjerovnika i radnika u prekograničnim statusnim promjenama društava kapitala (prethodno priopćenje) 37

Antonija Zubović

Novi pristup uređenju dionica s višestrukim pravom glasa (prethodno priopćenje) 61

Maja Bukovac Puvača, Armando Demark

Recentna praksa Suda Europske unije o odgovornosti za štetu zbog povrede prava na zaštitu osobnih podataka (pregledni rad) 87

Edita Čulinović-Herc, Mihaela Braut Filipović, Sara Madžarov Matijević

Prijenos poslovnog udjela u društvu s ograničenom odgovornošću u uvjetima smjene generacija (pregledni rad) 111

Dario Đerđa, Klara Babić

Prava stranaka u provedbi inspeksijskog nadzora (pregledni rad) 135

Saša Nikšić

Utjecaj prava Europske unije na razvoj odgovornosti za štetu kod pojedinih vrsta digitalnih usluga u hrvatskom pravu (pregledni rad) 163

Marko Šikić, Lana Ofak

Obveznost sudskih odluka i izvršenje prema novom Zakonu o upravnim sporovima iz 2024. godine (pregledni rad) 189

Mijo Galiot, Vanesa Brizić Bahun

Odgovornost medija za autorizirane informacije: granice i izazovi (pregledni rad) 209

Mato Arlović

Ustavnopravni okvir ograničenja prava vlasništva u Republici Hrvatskoj (pregledni rad).....	235
--	-----

Zinka Bulka, Josip Dešić

Dosjelost u kontekstu pojedinačnog ispravnog postupka – odjeci jedne revizijske odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske (pregledni rad).....	261
---	-----

Iva Buljan, Eduard Kunštek

O „predstavljanju“ u parnici – odabrane teme (pregledni rad).....	285
--	-----

Zvonimir Mataga, Franka Viljac Herceg

Povrede prava zajamčenih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda utvrđene u području upravnog prava u Republici Hrvatskoj – izabrane presude Europskog suda za ljudska prava (stručni rad).....	309
--	-----

TABLE OF CONTENTS

Articles:

Mihajlo Dika

Settling the Relationship (“Conflict”) between Non-Contentious and Contentious Proceedings under the New Non-Contentious Procedure Act 1

Gabrijela Mihelčić, Tajana Polić

Has a New Perspective Been Given to Procedural Safeguards in Security Rights Enforcement? 15

Dionis Jurić

Protection of Creditors and Employees in Cross-Border Reorganizations of Companies 37

Antonija Zubović

A New Approach to the Regulation of Multiple Voting Shares 61

Maja Bukovac Puvača, Armando Demark

Recent Case-Law of the Court of Justice of the European Union on Liability for Damages Due to Violation of the Right to Protection of Personal Data 87

Edita Čulinović-Herc, Mihaela Braut Filipović, Sara Madžarov Matijević

Transfer of a Business Share in a Limited Liability Company when Transferring to the Next Generation 111

Dario Đerđa, Klara Babić

Rights of the Parties during the Inspection Supervision Procedure 135

Saša Nikšić

The Impact of EU Law on the Development of Civil Law Liability for Certain Types of Digital Services in Croatian Law 163

Marko Šikić, Lana Ofak

The Binding Force of Court Decisions and Enforcement According to the New Administrative Disputes Act of 2024 189

Mijo Galiot, Vanesa Brizić Bahun

Media Responsibility to Authorise Information: Limits and Challenges.. 209

Mato Arlović

Constitutional Framework for Limitations on Property Rights in the Republic of Croatia 235

<i>Zinka Bulka, Josip Dešić</i>	
Usucapion in the Context of an Individual Correction Procedure – Echoes of a Review Decision by the Supreme Court of the Republic of Croatia.....	261
<i>Iva Buljan, Eduard Kunštek</i>	
On “Representation” in Litigation – Selected Issues	285
<i>Zvonimir Mataga, Franka Viljac Herceg</i>	
Violations of Rights Guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Established in the Field of Administrative Law in the Republic of Croatia – Selected Judgments of the European Court of Human Rights.....	309

Članci
(Articles)

RJEŠAVANJE ODNOSA („SUKOBA“) IZVANPARNIČNOG I PARNIČNOG POSTUPKA PREMA NOVOM ZAKONU O IZVANPARNIČNOM POSTUPKU

Prof. emer. dr. sc. Mihajlo Dika*

UDK 347.91/.95(497.5)

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.1.1>

Ur.: 4. veljače 2025.

Pr.: 17. veljače 2025.

Izvorni znanstveni rad

Sažetak

U radu se nastoji istražiti pravno uređenje postupovnoppravne situacije u kojoj je postupak radi rješenja određene pravne stvari iniciran kao izvanparnični postupak, a utvrđi se da bi je trebalo rješavati po pravilima o parničnom postupku. Pritom su posebno obrađena načelna pravna pitanja u vezi s „pretvaranjem“ izvanparničnog postupka u parnični postupak, primjerice pitanje iniciranja incidentalnog postupka za obustavu izvanparničnog postupka i njegove provedbe do donošenja odluke o obustavi, pitanje odluke kojom će izvanparnični postupak biti obustavljen i postupak nastavljen po pravilima o parničnom postupku pred nadležnim sudom, pitanje relevantnosti radnji koje je poduzeo sud u izvanparničnom postupku nakon nastavljanja postupka po pravilima o parničnom postupku, pitanje pobijanja odluke donesene po pravilima o izvanparničnom postupku koju je trebalo donijeti po pravilima o parničnom postupku te pitanje rješavanja „sukoba“ izvanparničnog i parničnog postupka po odredbama Obiteljskog zakona iz 2015.

Ključne riječi: izvanparnični postupak; parnični postupak; „sukob“ procedura.

1. UVOD

Odnos („sukob“) izvanparničnog i parničnog postupka uređen je člankom 28. Zakona o izvanparničnom postupku iz 2023.¹ Taj članak (*Odnos izvanparničnog*

* Dr. sc. Mihajlo Dika, profesor emeritus, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; zivkadika1@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5659-3779>.

1 Zakon o izvanparničnom postupku, Narodne novine, br. 59/23. (u daljnjem tekstu: ZIPP). Članak 28. ZIPP-a glasi: „1.) Ako do donošenja odluke o glavnoj stvari sud utvrdi da bi postupak trebalo provesti po pravilima parničnog postupka, rješenjem će obustaviti izvanparnični postupak. Nakon pravomoćnosti rješenja o obustavi postupak će se nastaviti po pravilima parničnog postupka pred nadležnim sudom. 2.) Radnje što ih je proveo izvanparnični sud te odluke koje je donio nisu bez učinka samo zato što su poduzete u izvanparničnom postupku. Te radnje ponoviti će se samo ako je izvanparnični sud prilikom njihova poduzimanja

i parničnog postupka) sadrži odredbe: 1.) o rješavanju „sukoba“ dviju sudskih procedura za postupanje u određenoj pravnoj stvari – u slučaju u kojem se tijekom pokrenutog izvanparničnog postupka utvrdi da predmet toga postupka treba riješiti po pravilima parničnog, a ne po pravilima izvanparničnog postupka po kojem se vodi (stavak 1., v. *infra ad* 2.), zatim 2.) o važnosti radnji i odluka koje je donio izvanparnični sud u tom slučaju (stavak 2., v. *infra ad* 3.) te 3.) o pobijanju odluke koja je donesena po pravilima o izvanparničnom postupku, a trebalo ju je donijeti po pravilima o parničnom (stavak 3., v. *infra ad* 6.). Odredbe članka 28. stavaka 1. i 2. ZIPP-a sadržajno se, u njihovoj inverzivnoj funkciji, u bitnome podudaraju s odredbama članka 19. ZPP-a,^{2,3} koje uređuju postupanje suda koji postupak vodi po pravilima parničnog postupka kad utvrdi da ga treba s obzirom na predmet postupka provesti po pravilima o izvanparničnom postupku, kao i važnost radnji koje su provedene po pravilima „pogrešnog postupka“.⁴

Prigodom utvrđivanja značenja i sadržaja odredaba članka 28. ZIPP-a treba uzeti u obzir i odredbu članka 2. toga zakona prema kojoj se na pitanja koja nisu uređena ZIPP-om na odgovarajući način primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje parnični postupak, ako ZIPP-om ili drugim zakonom koji sadrži odredbe o izvanparničnom postupku nije drukčije određeno.

-
- počinio neku od bitnih povreda odredaba parničnog postupka. 3.) Odluka donesena po pravilima izvanparničnog postupka koju je trebalo donijeti po pravilima parničnog postupka može se pobijati pravnim lijekovima po odredbama zakona kojim se uređuje parnični postupak.“ Odredbe članka 28. ZIPP-a sadržajno, u bitnom, odgovaraju odredbama članka 306. Obiteljskog zakona iz 2003., Narodne novine, br. 116/03., 17/04., 136/04., 107/07., 57/11., 61/11., 25/13., 5/15. (u daljnjem tekstu: ObZ iz 2003.). U važećem je Obiteljskom zakonu iz 2015. (Narodne novine, br. 103/15., 98/19., 47/20., u daljnjem tekstu: ObZ iz 2015.) način na koji sud treba postupiti kad utvrdi da o nekoj pravnoj stvari koju vodi po pravilima o izvanparničnom postupku treba postupak provesti po pravilima o parničnom postupku bitno drukčije uređen (članak 438. ObZ-a iz 2015.).
- 2 Zakon o parničnom postupku, Službeni list SFRJ, br. 4/77., 36/77., 6/80., 36/80., 43/82., 69/82., 58/84., 74/87., 57/89., 20/90., 27/90., 35/91., Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 58/93., 112/99., 88/01., 117/03., 99/05., 02/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 89/14., 70/19., 80/22., 114/22., 155/23. (u daljnjem tekstu: ZPP).
 - 3 Članak 19. ZPP-a glasi: „Do donošenja odluke o glavnoj stvari sud će rješenjem obustaviti parnični postupak ako utvrdi da bi postupak trebalo provesti po pravilima izvanparničnog postupka. Postupak će se nakon pravomoćnosti rješenja nastaviti po pravilima izvanparničnog postupka pred nadležnim sudom.// Radnje što ih je proveo parnični sud (uviđaj, vještačenje, saslušavanje svjedoka i dr.) te odluke koje je donio taj sud nisu bez važnosti samo zato što su poduzete u parničnom postupku.“
 - 4 O uređenju odnosa („sukoba“) parničnog i izvanparničnom postupku usp. Mihajlo Dika, „Sukob o nadležnosti i sukob o putovima pravne zaštite u građanskopravnim stvarima prema internom hrvatskom pravu“, u: *Zbornik radova VII. međunarodnog savjetovanja Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća*, ur. Dinka Šago (Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2021.), 1-22, posebno 13-16.

2. „PRETVARANJE“ IZVANPARNIČNOG POSTUPKA U PARNIČNI

2.1. Općenito

Prema odredbi članka 28. stavka 1. ZIPP-a, ako do donošenja odluke o glavnoj stvari sud utvrdi da bi postupak trebalo provesti po pravilima parničnog postupka, rješenjem će obustaviti izvanparnični postupak (reč. 1.), s time da će se nakon pravomoćnosti tog rješenja postupak nastaviti po pravilima parničnog postupka pred nadležnim sudom (reč. 2.).

U vezi s citiranim odredbama članka 28. stavka 1. ZIPP-a nameće se čitav niz pitanja, o čijim bi odgovorima ovisilo i određivanje značenja te odredbe.⁵ Najprije, moglo bi biti sporno značenje sintagme „do donošenja odluke o glavnoj stvari“ u odredbi reč. 1. citiranog stavka (v. *infra ad* 2.2.). Zatim, može biti dvojbeno na čiju se inicijativu može pokrenuti incidentalni postupak u kojem treba odlučiti o obustavi izvanparničnog postupka i o nastavljanju postupka po pravilima o parničnom postupku te s tim pitanjem povezano pitanje o načinu provedbe toga postupka do donošenja odluke o toj inicijativi (v. *infra ad* 2.3.). Postavlja se i pitanje kako bi trebalo razumjeti dio odredbe članka 28. stavka 1. reč. 1. ZIPP-a koja nalaže sudu („sud... će“) da obustavi (izvanparnični) postupak, a zatim, kako shvatiti odredbu stavka 1. reč. 2. toga članka prema kojoj postupak treba, nakon pravomoćnosti rješenja, „nastaviti“ po pravilima o parničnom postupku (v. *infra ad* 2.4.), ali i pitanje kakvu bi odluku trebalo donijeti kad bi parnični postupak trebalo nastaviti pred drugim sudom kao nadležnim sudom te kakva bi bila ovlaštenja suda kojem bi predmet u tom slučaju bio ustupljen kao nadležnom (v. *infra ad* 2.5.).

Navedena pitanja se, svakako, izravno nameću s obzirom na prvostupanjski postupak. Ona se tek na odgovarajući način postavljaju i u vezi s postupcima u povodu pravnih lijekova.

2.2. Značenje sintagme „do donošenja odluke o glavnoj stvari“ u odredbi članka 28. stavka 1. reč. 1. ZIPP-a

Kad je riječ o značenju sintagme „do donošenja odluke o glavnoj stvari“ u odredbi članka 28. stavka 1. reč. 1. ZIPP-a, najprije se postavlja pitanje kako odrediti pojam odluke o glavnoj stvari, a zatim pitanje treba li tu sintagmu razumjeti u smislu da se ona odnosi samo na donošenje odluke o glavnoj stvari u prvostupanjskom postupku ili i na donošenje odgovarajuće odluke u postupcima u povodu pravnih lijekova.

Pojam odluke u glavnoj stvari može se odrediti u užem smislu – u smislu meritorne odluke o glavnom predmetu postupka, a zatim i u širem smislu – u smislu svake, dakle ne samo meritorne, već i procesne odluke o glavnoj stvari. Shvaćena u užem smislu odluka o glavnoj stvari bila bi odluka o osnovanosti zahtjeva koji je istaknut u prijedlogu kojim je postupak pokrenut ili kasnije tijekom postupka, ali i

5. Obrazloženje odredaba članka 28. ZIPP-a je u Obrazloženju Nacrta prijedloga Zakona o izvanparničnom postupku svedeno u biti na puko prepričavanje tih odredaba. Zbog toga to obrazloženje ne može poslužiti kao osnova za utvrđivanje značenja tih odredaba.

meritorna odluka o predmetu postupka koji je sud odredio po službenoj dužnosti. U širem smislu, odluka o glavnoj stvari bila bi svaka meritorna ili procesna odluka o glavnom predmetu postupka, dakle i odluka kojom bi se odlučilo o osnovanosti glavnog zahtjeva, odnosno meritorna odluka o glavnom predmetu postupka određenom *ex officio*, ali i odluka kojom bi, primjerice, bio odbačen prijedlog u kojem bi bio istaknut glavni zahtjev, odnosno kojom bi postupak o glavnoj stvari iniciran po službenoj dužnosti bio okončan zbog postupovnih razloga. Čini se da bi u kontekstu odredbe članka 28. stavka 1. reč. 1. ZIPP-a pojam odluke o glavnoj stvari trebalo odrediti u naznačenom širem smislu, što proizlazi iz činjenice da bi sud trebao moći donijeti svoju odluku kojom obustavlja pred njim pokrenuti izvanparnični postupak jer je utvrdio da ga treba provesti po pravilima o parničnom postupku, sve dok ne donese odluku kojom će okončati taj postupak. Riječ je o odluci čijim će donošenjem u pravilu biti dovršena njegova postupovna ovlaštenja za odlučivanjem o glavnoj stvari, o odluci kojom će u pravilu biti vezan.

Pitanje treba li sintagmu o kojoj je riječ razumjeti u smislu da se ona odnosi samo na donošenje odluke o glavnoj stvari u prvostupanjskom postupku ili i na donošenje odgovarajuće odluke u postupcima u povodu pravnih lijekova postavlja se zato što se u odredbi članka 28. stavka 1. reč. 1. ZIPP-a govori uopćeno o donošenju odluke o glavnoj stvari. Naime, konačnu odluku u glavnoj stvari, i meritornu i procesnu, moguće je donijeti ne samo tijekom prvostupanjskog postupka, već i u postupcima u povodu pravnih lijekova. Prema sudskoj praksi formiranoj na osnovi odredbe članka 19. stavka 1. ZPP-a, prema kojoj će sud do donošenja odluke u glavnoj stvari obustaviti parnični postupak ako utvrdi da postupak treba provesti po pravilima izvanparničnog postupka, dakle prema odredbi koja inverzivno podudarno rješava analognu postupovnu situaciju, kao i odredba članka 28. stavka 1. reč. 1. ZIPP-a, parnični se postupak više ne smije obustaviti nakon što je donesena prvostupanjska odluka o glavnoj stvari.⁶ Treba se, u načelu, složiti s navedenim stajalištem zauzetim u sudskoj praksi, uz napomenu da bi se, i u slučaju kada bi u povodu pravnih lijekova bila ukinuta pobijana odluka, a predmet vraćen prvostupanjskom sudu na ponovno suđenje, pitanje puta pravne zaštite, odnosno pitanje treba li pokrenuti izvanparnični postupak nastaviti kao parnični – moglo iznova otvoriti. Riječ bi bila o pitanju o kojem bi se sud trebao izjasniti u ponovljenom prvostupanjskom postupku. Ipak, treba dopustiti i mogućnost da sud koji će odlučivati o pravnom lijeku – u slučajevima u kojima će se pravnim lijekom pobijati prvostupanjska odluka uz ostalo i jer je odbijena inicijativa stranke da se postupak umjesto po pravilima o izvanparničnom postupku provede po pravilima o parničnom postupku – u odluci kojom će ukinuti prvostupanjsku odluku i predmet vratiti na ponovno suđenje, odluči da se novi postupak provede po pravilima o parničnom postupku, eventualno

6 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-1633/87 od 10. veljače 1988. V. i Ivo Grbin, *Zakon o parničnom postupku sa sudskom praksom, bilješkama, napomenama, priložima i abecednim kazalom* (Zagreb: Organizator, 2010.), 29. te Ivica Crnić, *Parnični postupak u praksi: primjeri podnesaka stranaka, osobito tužbi i revizija, i primjeri odluka sudova s napomenama, sudskom praksom, priložima i abecednim kazalom pojmova* (Zagreb: Organizator, 2024.), 45.

pred drugim sudom kao nadležnim.⁷ Pritom, zapravo, treba postupiti analogno slučajevima u kojima drugostupanjski sud može u povodu žalbe zbog povrede pravila o stvarnoj i/ili mjesnoj nadležnosti ukinuti pobijanu odluku i predmet vratiti istom prvostupanjskom sudu ili ga ustupiti nadležnom sudu radi provedbe novog postupka (članak 354. stavak 2. t. 3., članak 369. stavak 1. ZPP-a, članak 2. ZIPP-a).⁸ U tom slučaju drugostupanjski sud može odlučiti i koje se od provedenih radnji, koje će biti zahvaćene bitnom povredom ukidaju (*arg. iz članka 369. stavka 1. reč. 2. ZPP-a, članka 2. ZIPP-a*).

Povreda odredaba parničnog postupka koja bi se sastojala u tome da je određeni postupak proveden po pravilima o izvanparničnom umjesto po pravilima o parničnom postupku, nije eksplicitno uvrštena u listu tzv. apsolutno bitnih povreda odredaba parničnog postupka (*arg. ex* članak 354. stavak 2. ZPP-a), stoga ne može dobiti (*per analogiam ex* članak 2. ZIPP-a) značenje takve povrede odredaba izvanparničnog postupka, ali (u smislu odredbe članka 28. stavka 3. ZIPP-a, v. *infra ad* 3.) ni parničnog postupka. Ta bi povreda, ipak, posredno mogla dobiti značenje i takve apsolutno bitne povrede u onim slučajevima u kojima nekoj osobi ne bi bilo omogućeno da sudjeluje u postupku zato što je on proveden po pravilima o izvanparničnom postupku, a bilo bi joj to omogućeno da je proveden po pravilima o parničnom postupku, po kojima ga je trebalo provesti (članak 354. stavak 2. t. 6. ZPP-a). Do povrede bi u tim slučajevima moglo doći zato što se pravila o krugu stranaka odnosno sudionika koji mogu, odnosno kojima treba omogućiti da sudjeluju u izvanparničnom i parničnom postupku, ali i o načinu na koji to treba učiniti, međusobno ipak razlikuju. Zbog tih razlika, ali i razlika u pravilima koja se tiču njihove stranačke (sudioničke) sposobnosti, izvanparnične i parnične sposobnosti te zastupanja, mogle bi biti povrijeđene i odredbe o tim sposobnostima i zastupanju, povrede koje također imaju značenje apsolutno bitnih povreda odredaba izvanparničnog, odnosno parničnog postupka (*arg. ex* članak 354. stavak 2. t. 8. ZPP-a, članak 2. ZIPP-a). Pored navedenih povreda mogla bi, eventualno, doći u obzir i povreda koja bi se ticala dužnosti suda da sudi u granicama postavljenog zahtjeva (članak 354. stavak 2. t. 12. ZPP-a, članak 2. ZIPP-a), dužnosti koja se, također, različito postavlja u izvanparničnom i parničnom postupku zato što sud u nekim izvanparničnim postupcima može po službenoj dužnosti suditi *ultra et extra petita partium*. Međutim, povrede koje mogu biti uzrokovane razlikama u pravilima koja uređuju postupke o kojima je riječ, mogle bi, čak i kad ne bi imale značenje neke od (navedenih) apsolutno bitnih povreda, dovesti do toga da bi zbog njih donesena odluka mogla biti nezakonita i/ili nepravilna (članak 354. stavak 1. ZPP-a), dakle mogle bi dobiti značenje tzv. relativno bitnih povreda odredaba parničnog postupka. Takve bi povrede mogle biti, uz ostalo, izazvane razlikama u oficijelnim

7 Drugostupanjski bi sud pritom mogao samo odlučiti da se ukida pobijana odluka, obustavlja izvanparnični postupak i predmet vraća prvostupanjskom sudu radi poduzimanja daljnjih radnji u povodu odluke o obustavi izvanparničnog postupka, što bi bilo u skladu i s odredbom članka 377. stavka 2. ZPP-a, prema kojoj je prvostupanjski sud dužan izvesti sve parnične radnje i raspraviti sva sporna pitanja na koja je upozorio drugostupanjski sud u svojem (ukidnom) rješenju (*arg. iz članka 2. ZIPP-a, v. bilj. 7.*).

8 O odredbi članka 2. ZIPP-a v. *supra ad* 1. *in fine*.

i inkvizitornim ovlastima suda u nekim izvanparničnim postupcima i u parničnom postupku, što bi moglo dovesti do grešaka koje bi se ticale određivanja predmeta tih postupaka, ali i do grešaka u utvrđenju činjenične osnove donesenih odluka i time uvjetovane pogrešne primjene materijalnog prava.

Upravo bi zbog navedenog trebalo prihvatiti da bi se odluka o obustavi izvanparničnog postupka i o njegovom nastavljanju po pravilima o parničnom postupku, pred istim ili drugim sudom kao nadležnim, mogla donijeti ne samo do donošenja odluke o glavnoj stvari u prvostupanjskom postupku, već iznimno, u *supra* naznačenim slučajevima, i u odluci donesenoj u povodu pravnih lijekova – onda kad bi okolnost da je primijenjena pogrešna procedura mogla imati značenje razloga zbog kojeg bi pravni lijek trebalo uvažiti, ukinuti pobijanu odluku i predmet vratiti na ponovno suđenje.

3. INICIRANJE INCIDENTALNOG POSTUPKA ZA OBUSTAVU IZVANPARNIČNOG POSTUPKA I NJEGOVA PROVEDBA DO DONOŠENJA ODLUKE O OBUSTAVI

Iako to nije izrijeком rečeno u odredbi članka 28. stavka 1. reč. 1. ZIPP-a (v. *supra ad 2.1.*), treba prihvatiti da dikcija te odredbe upućuje na to da je sud ovlašten (i dužan) *ex officio* inicirati incidentalni postupak u kojem će se odlučivati o obustavi izvanparničnog postupka i o njegovom nastavljanju po pravilima o parničnom postupku. Ta odredba sudu, naime, nalaže da tako postupi („sud... će“). Taj se postupak može inicirati i prijedlogom koje od stranaka – one, svakako, mogu imati pravni interes da se postupak u kojem sudjeluju provede po pravilima o postupku po kojem treba biti proveden i pred nadležnim sudom, ako je to s time povezano. Na to upućuje odredba članka 29. stavka 1. URH-a,⁹ koja uključuje, pored prava na nadležnog (zakonskog) suca, i pravo na zakonom predviđenu proceduru, koja će zato što će biti primjerena „prirodi“ pravne stvari koju treba riješiti, jamčiti i pravično (pravičnije) suđenje.

Tijekom prvostupanjskog postupka incidentalni postupak o kojem je riječ može biti pokrenut do donošenja odluke o glavnoj stvari u tom postupku. Nakon toga, ako se prihvati stajalište da se pitanje pravilnosti procedure može postaviti i u pravnim lijekovima (v. *supra ad 2.2.*), taj se postupak zapravo može inicirati povezano s pravnim lijekom kojim će se odluka pobijati i zbog bitnih povreda odredaba postupka po kojem je trebala biti donesena, a nije donesena.

Prije donošenja odluke o obustavi izvanparničnog postupka po službenoj dužnosti, sud treba strankama omogućiti da se izjasne o tome postoje li razlozi za donošenje takve odluke; on stranci ili strankama treba omogućiti i da se izjasne o odgovarajućem prijedlogu druge stranke ili drugih stranaka, odnosno o vlastitoj

9 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14. (u daljnjem tekstu: URH). Članak 29. stavak 1. URH-a glasi: „Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela.“

oficijelnoj inicijativi (*arg. iz članka 16. stavaka 1. i 2. ZIPP-a*).¹⁰

Prvostupanjski sud nije ovlašten donijeti rješenje o obustavi izvanparničnog postupka nakon što donese odluku o glavnoj stvari (*arg. a contrario ex* članak 28. stavak 1. reč. 1. ZIPP-a, v. *supra ad 2.2.*). To znači da se postupak u određenoj pravnoj stvari nakon što je prvostupanjska odluka donesena, u pravilu, treba nastaviti po pravilima izvanparničnog postupka. Ipak, budući da se odluka donesena po pravilima izvanparničnog postupka koju je trebalo donijeti po pravilima parničnog postupka može pobijati pravnim lijekovima po odredbama zakona kojim se uređuje parnični postupak (članak 28. stavak 3. ZIPP-a, v. *infra ad 6.*), o dispoziciji će stranaka ovisiti hoće li odluku pobijati po pravilima o izvanparničnom postupku ili po pravilima o parničnom postupku, pri čemu će se, u drugom slučaju (da bi takvo pobijanje bilo dopušteno), morati učiniti barem vjerojatnim da se postupak trebao provesti po pravilima o parničnom postupku. Sud koji će biti nadležan odlučivati o pravnom lijeku trebat će prigodom donošenja svoje odluke ocijeniti jesu li ispunjene pretpostavke za pobijanje odluke po pravilima o parničnom postupku, a ako nađe da nisu, tada će o dopuštenosti pravnog lijeka i njegovoj osnovanosti odlučiti po pravilima o izvanparničnom postupku. U praksi ne bi trebalo očekivati posebnih problema u vezi s pravnim lijekovima po kojima će se pobijati odluke formalno donesene u izvanparničnom postupku, iako su one trebale biti donesene po pravilima o parničnom, ali i o razlozima za izjavljivanje tih pravnih lijekova, uz ostalo i zbog bitne podudarnosti vrste tih lijekova i razloga zbog kojih se mogu podnositi.

Nakon što odluka koja će se pobijati pravnim lijekom bude ukinuta i predmet vraćen prvostupanjskom sudu na ponovni postupak, iznova će se otvoriti procesna mogućnost i dužnost donošenja odluke o obustavi izvanparničnog postupka i njegovog nastavljanja kao parničnog, svakako ako to pitanje neće riješiti viši sud u povodu devolutivnog pravnog lijeka (v. *supra ad 2.2.*).

4. ODLUKA O OBUSTAVI IZVANPARNIČNOG POSTUPKA I O NASTAVLJANJU POSTUPKA PO PRAVILIMA O PARNIČNOM POSTUPKU PRED NADLEŽNIM SUDOM

Sud je dužan o obustavi izvanparničnog postupka odlučiti rješenjem (članak 28. stavak 1. reč. 1. ZIPP-a). U tom rješenju sud treba izreći da se postupak, koji se u određenoj pravnoj stvari vodi kao izvanparnični, obustavlja i da će se, nakon što to rješenje postane pravomoćno, nastaviti po pravilima o parničnom postupku.

Stranke (i umješaći, ako se prihvati mogućnost postojanja tog instituta u izvanparničnom postupku, s obzirom na način na koji je određen pojam stranke u tom

¹⁰ Prema odredbama članka 16. stavka 1. ZIPP-a, sud je dužan strankama omogućiti da postavljaju svoje zahtjeve te ih potkrepljuju činjenicama, dokazima te pravnim navodima, a dužan im je omogućiti i da se izjasne o zahtjevima i navodima protivne stranke, dok je prema odredbi članka 16. stavku 2. ZIPP-a, ako je postupak pokrenut po službenoj dužnosti, dužan strankama omogućiti da saznaju za predmet postupka, činjenice koje namjerava utvrđivati i dokaze koje će izvesti, kao i da se o tome izjasne.

postupku – članak 5. u vezi s člankom 2.)¹¹ imaju pravo na posebnu žalbu protiv tog rješenja (članak 28. stavak 1. reč. 2. i članak 39. ZIPP-a).

Ako postupak, s obzirom na pravila o stvarnoj i mjesnoj nadležnosti suda u izvanparničnom postupku, treba nastaviti pred kojim drugim stvarno i/ili mjesno nadležnim sudom, u rješenju o obustavi treba odlučiti i o ustupanju predmeta tom sudu (*arg. per analogiam* iz članaka 17. i 20. ZPP-a, članka 2. ZIPP-a). Pritom bi pitanje o prekluziji mogućnosti da se sud tijekom prvostupanjškog postupka oglasi stvarno i/ili mjesno nenadležnim i da odluči o ustupanju predmeta nadležnom sudu bilo moguće riješiti (barem) na dva načina.

Prvo, tako što bi se uzelo da bi i glede mogućnosti da se prvostupanjški sud proglasi stvarno (članak 17. ZPP-a)¹² i/ili mjesno (članak 20. ZPP-a)¹³ nenadležnim i u ovom bi slučaju trebalo na odgovarajući način primijeniti pravila parničnog postupka o tome. Naime, sud kojem bi predmet trebalo ustupiti trebao bi biti nadležan prema pravilima postupka po kojima bi ga trebao nastaviti. Ako se prihvati ovo interpretativno rješenje, došlo bi do prekluzije mogućnosti nastavka postupka pred sudom koji bi bio nadležan da je postupak bio (pravilno) pokrenut kao parnični. Ako bi odluka o obustavi izvanparničnog postupka bila donesena u etapi prvostupanjškog postupka u kojoj se sud u parničnom postupku više ne može, *ex officio* ili na prijedlog stranke, utvrditi stvarno i/ili mjesno nenadležnim. Posljedica te prekluzije bila bi ustaljivanje nadležnosti suda pred kojim je postupak pokrenut i kao parničnog suda.

Druga bi interpretativna mogućnost bila da bi sud koji obustavlja izvanparnični postupak trebao predmet ustupiti sudu koji bi za njega bio nadležan da je bio

-
- 11 Prema odredbama članka 5. ZIPP-a, stranke su: 1.) predlagatelj, 2.) osoba koju je predlagatelj označio kao protustranku, 3.) svaka osoba na čiji bi pravni položaj mogla izravno utjecati odluka čije se donošenje predlaže ili odluka koju sud, u povodu prijedloga ili po službenoj dužnosti, može donijeti odnosno osoba na čiji bi pravni položaj mogla izravno utjecati neka druga radnja suda poduzeta u postupku, 4.) svaka osoba, tijelo, organ društva ili oblik udruživanja koji se na temelju ovoga Zakona ili drugog zakona koji sadrži odredbe o izvanparničnom postupku mogu ili trebaju uključiti u postupak (stavak 1.). Ne smatra se strankom osoba ili tijelo koji su po zakonu dužni dostaviti sudu određenu odluku ili drugi pravni akt ili ga na drugi način obavijestiti o postojanju razloga za pokretanje izvanparničnog postupka po službenoj dužnosti, osim ako za to ne ispunjavaju uvjete iz članka 5. stavka 1. (stavak 2.). Izrazi koji se koriste u ovome ZIPP-u, a imaju rodno značenje odnose se jednako na muški i ženski rod (stavak 3.).
- 12 Članak 17. ZPP-a glasi: „Sud se može po službenoj dužnosti oglasiti stvarno nenadležnim najkasnije do upuštanja tuženika u raspravljanje o glavnoj stvari.// U povodu prigovora tuženika o stvarnoj nenadležnosti sud se može oglasiti stvarno nenadležnim samo ako je tuženik taj prigovor podnio najkasnije do upuštanja u raspravljanje o glavnoj stvari.// Protiv rješenja višeg suda prvog stupnja kojim se oglasio stvarno nadležnim te protiv rješenja kojim se taj sud oglasio stvarno nenadležnim i predmet ustupio nižem sudu prvog stupnja iste vrste nije dopuštena žalba.// Nakon upuštanja tuženika u raspravljanje o glavnoj stvari, sud jedne vrste može se po službenoj dužnosti ili u povodu prigovora tuženika oglasiti stvarno nenadležnim za predmete iz nadležnosti suda druge vrste samo kada je to zakonom izrijekom određeno.“
- 13 Članak 20. ZPP-a glasi: „Sud se može, u povodu prigovora tuženika, proglasiti mjesno nenadležnim, ako je prigovor podnesen najkasnije do upuštanja tuženika u raspravljanje o glavnoj stvari.// Sud se može proglasiti, po službenoj dužnosti, mjesno nenadležnim samo kad postoji isključiva mjesna nadležnost nekoga drugog suda najkasnije do upuštanja tuženika u raspravljanje o glavnoj stvari.“

pokrenut kao parnični. Taj bi sud, nakon što bi mu predmet bio ustupljen, odlučivao o tome treba li za ocjenu svoje nadležnosti uzeti u obzir i okolnosti koje su se dogodile nakon što je postupak bio izvorno pokrenut kao izvanparnični.

Polazeći od odredaba članka 28. ZIPP-a, trebalo bi zauzeti stajalište da bi pravnoj situaciji o kojoj je riječ odgovarala druga interpretativna mogućnost. Na takav zaključak, naime, upućuje odredba članka 28. stavka 1. reč. 2. ZIPP-a, prema kojoj će se postupak, nakon pravomoćnosti rješenja o obustavi izvanparničnog postupka, „nastaviti po pravilima parničnog postupka pred nadležnim sudom“, dakle pred sudom koji je trebao biti nadležan u vrijeme kad je (pogrešno) bio pokrenut kao izvanparnični.

Nakon što će postupak biti nastavljen kao parnični pred sudom kojem je ustupljen, u njemu će, uzimajući u obzir možebitna posebna pravila parničnog postupka o tome, taj sud moći otvoriti pitanje pravilnosti odluke kojom mu je predmet ustupljen kao predmet koji treba provesti po pravilima o parničnom postupku, ali i pitanje svoje nadležnosti za vođenje toga postupka. Taj sud, naime, može smatrati da mu je predmet pogrešno ustupljen kao predmet koji treba voditi po pravilima o parničnom postupku, a onda, čak i ako bi mu predmet bio pravilno ustupljen kao parničnom sudu, da mu je, unatoč tome, pogrešno ustupljen kao nadležnom sudu. Ako će sud kojem je predmet ustupljen smatrati da ga treba rješavati po pravilima o izvanparničnom postupku i da je za njegovo rješavanje nadležan sud koji mu ga je ustupio, odnosno da je taj sud nadležan taj predmet rješavati po pravilima o parničnom postupku, to može izazvati sukob oko nadležnosti pred sudom koji će biti nadležan za rješavanje toga sukoba između ta dva suda (*arg. iz članaka 22. i 23. ZPP-a, članka 2. ZIPP-a*).¹⁴ Sud koji će biti nadležan rješavati sukob o kojem je riječ kao zajednički viši sud, treba također riješiti i možebitni sukob o proceduri kao jedno od glavnih ili kao prethodno pitanje o kojem će ovisiti odluka o nadležnosti.

Ako će sud kojem je predmet ustupljen smatrati da ga treba riješiti po pravilima o izvanparničnom postupku ili po pravilima o parničnom postupku, ali da je za njegovo rješavanje nadležan neki drugi sud, a ne sud koji mu je predmet ustupio, tada

14 Članak 22. ZPP-a glasi: „Ako sud kome je predmet ustupljen kao nadležnom smatra da je nadležan sud koji mu je predmet ustupio ili koji drugi sud, dostavit će predmet sudu koji treba da riješi taj sukob nadležnosti, osim ako nađe da mu je predmet ustupljen zbog očite pogreške, a trebalo je da bude ustupljen kojem drugom sudu, u kom će slučaju predmet ustupiti drugom sudu i o tome obavijestiti sud koji mu je predmet ustupio.// Sud iz stavka 1. ovoga članka kome je predmet ustupljen kao nadležnom može, po službenoj dužnosti ili na prijedlog koje od stranaka, postupiti u skladu s tom odredbom najkasnije na prvom ročištu koje je održao nakon što mu je predmet ustupljen.// Kad je u povodu žalbe protiv odluke prvostupanjskog suda kojom se on oglasio mjesno nenadležnim odluku donio drugostupanjski sud, za tu je odluku vezan u vezi s nadležnošću i sud kome je predmet ustupljen, ako je drugostupanjski sud koji je odluku donio nadležan za rješavanje sukoba nadležnosti između tih sudova.// Odluka drugostupanjskog suda o stvarnoj nenadležnosti prvostupanjskog suda vezuje svaki sud kome se kasnije isti predmet ustupi, ako je drugostupanjski sud nadležan za rješavanje sukoba nadležnosti između tih sudova.“ Članak 23. ZPP-a glasi: „Sukob nadležnosti između sudova iste vrste rješava zajednički neposredno viši sud.// Sukob nadležnosti između sudova razne vrste rješava Vrhovni sud Republike Hrvatske.// Sukob nadležnosti iz stavka 1. i 2. ovoga članka rješava sudac pojedinac nadležnog suda.“

treba izazvati sukob o nadležnosti, a time i sukob o proceduri, odnosno samo sukob o nadležnosti (*arg. iz članka 22. ZPP-a,*¹⁵ članka 2. ZIPP-a).

Sud kojem je predmet ustupljen neće biti vezan za pravomoćnu odluku suda koji mu ga je ustupio prema vrsti postupka po kojem je taj predmet trebalo voditi, osim ako drugostupanjsku odluku kojom će izravno ili posredno biti riješeno i pitanje vrste postupka u tom predmetu neće donijeti onaj sud koji je nadležan rješavati sukob o nadležnosti između tih sudova. To znači da sud kojem je predmet ustupljen, ako neće biti vezan za odluku o ustupanju, nego treba donijeti odluku o tome da će postupak nastaviti voditi kao izvanparnični, pri čemu tu njegovu odluku treba tretirati kao odluku o upravljanju postupkom (*arg. iz članaka 278., 311., 312. ZPP-a, članak 2. ZIPP-a*).

Međutim, sud kojem je predmet ustupljen treba moći, iako za to nema izravnog zakonskog uporišta (*arg. a completudine, a cohaerentia* iz članaka 21. i 22. ZPP-a, članka 2. ZIPP-a), izazvati i sukob o proceduri ako bude smatrao da postupak treba provesti po pravilima izvanparničnog, a ne parničnog postupka. U tom će slučaju rješavanje sukoba o proceduri biti prethodno pitanje za rješenje pitanja sukoba o nadležnosti, zato što se pravila o nadležnosti u pravilu određuju prema proceduri po kojoj treba riješiti neku pravnu stvar.

Ako u povodu žalbe protiv rješenja o obustavi izvanparničnog postupka bude odlučivao drugostupanjski sud koji je ovlašten rješavati sukobe o nadležnosti između suda koji je obustavio postupak i suda kojem je predmet ustupljen, sud kome će predmet biti ustupljen bit će vezan odlukom drugostupanjskog suda kojom će odluka o obustavi izvanparničnog postupka i o ustupanju predmeta nadležnom sudu biti potvrđena (*arg. ex* članak 22/3.-4. ZPP-a, članak 2. ZIPP-a). Ta će se odluka ticati ne samo nadležnosti, već i vrste postupka po kojem predmet treba riješiti.

Ako parnični postupak treba nastaviti pred sudom pred kojim je bio u tijeku izvanparnični postupak, postupak se može nastaviti pred istim ili drugim sucem istoga suda, već prema rasporedu poslova u tom sudu. U načelu – iz razloga neposrednosti, koncentracije u postupanju, ekonomičnosti i efikasnosti – treba nastojati, ako je to moguće s obzirom na pravila o rasporedu poslova u sudu, da se postupak nastavi pred sucem koji je vodio izvanparnični postupak.

5. RELEVANTNOST RADNJI KOJE JE PODUZEO SUD U IZVANPARNIČNOM POSTUPKU NAKON NASTAVLJANJA POSTUPKA PO PRAVILIMA O PARNIČNOM POSTUPKU

Radnje što ih je proveo izvanparnični sud te odluke koje je donio nisu bez učinka samo zato što su poduzete u izvanparničnom postupku. Te će se radnje ponoviti samo ako je izvanparnični sud prilikom njihova poduzimanja počinio neku od bitnih povreda odredaba parničnog postupka (članak 28. stavak 2. ZIPP-a). Radnje o kojima je riječ ticat će se izvođenja dokaza, npr. uviđaja, vještačenja, saslušavanja svjedoka itd. (*arg. per analogiam* iz članka 19. stavka 2. ZPP-a, članak 2. ZIPP-a).

15 O članku 22. ZPP-a v. bilj. 14.

Opravdanje za navedeno zakonsko rješenje pitanja važnosti radnji koje su poduzete i odluka koje su donesene u izvanparničnom postupku treba tražiti u razlozima procesnopravnog oportuniteta, utemeljenima na okolnosti da se pretpostavke za poduzimanje radnji i način njihovog poduzimanja u izvanparničnom i parničnom postupku u pravilu međusobno ipak bitno ne razlikuju, zbog čega je i bilo moguće propisati odgovarajuću primjenu odredaba ZPP-a u izvanparničnom postupku (članak 2. ZIPP-a). Tek ako bi neke radnje bile poduzete po pravilima o izvanparničnom postupku, odnosno općenito zbog načina na koji bi bile poduzete *in concreto*, dakle i ako ne bi bile poduzete u skladu s pravilima o tom postupku, bila bi počinjena neka od bitnih povreda odredaba parničnog postupka, te bi radnje u nastavljenom parničnom postupku trebalo ponoviti (članak 28. stavak 2. ZIPP-a).

6. POBIJANJE ODLUKE DONESENE PO PRAVILIMA O IZVANPARNIČNOM POSTUPKU KOJU JE TREBALO DONIJETI PO PRAVILIMA O PARNIČNOM POSTUPKU

Odluka donesena po pravilima o izvanparničnom postupku koju je trebalo donijeti po pravilima parničnog postupka može se pobijati pravnim lijekovima po odredbama zakona kojim se uređuje parnični postupak (članak 28. stavak 3. ZIPP-a). Pritom se ta odluka može pobijati i prema razlozima zbog kojih se odnosni pravni lijekovi mogu podnositi (v. i *supra ad 3.*).

7. RJEŠAVANJE „SUKOBA“ IZVANPARNIČNOG I PARNIČNOG POSTUPKA PO ODREDBAMA OBZ-A

Jedan specifičan aspekt „sukoba“ između izvanparničnog i parničnog postupka u pravnim stvarima uređenim ObZ-om iz 2015.¹⁶ riješen je na „originalan“ način odredbama članka 438. toga zakona. Riječ je o slučaju u kojem tijekom postupka koji je „uredno“ pokrenut kao izvanparnični dolazi do spora o činjenicama i/ili pravu. Prema odredbama toga članka, ako u postupku u kojem sudjeluju dvije ili više stranaka dolazi do spora o činjenicama o kojima ovisi odluka, sud će donijeti rješenje kojim će obustaviti izvanparnični postupak i odrediti da se postupak u toj pravnoj stvari pred njim nastavi kao parnični postupak i prije pravomoćnosti rješenja o obustavi izvanparničnog postupka. Tim će rješenjem sud predlagatelju odrediti rok u kojem je dužan uskladiti prijedlog s odredbama ZPP-a (stavak 1.). U navedenom slučaju radnje poduzete i dokazi izvedeni tijekom izvanparničnog postupka neće biti bez učinka samo zato što nisu poduzete, odnosno izvedene u parničnom postupku. Sud će rješenjem protiv kojeg nije dopuštena posebna žalba odlučiti koje će se od poduzetih radnji i izvedenih dokaza ponoviti (stavak 2.). Ako u postupku iz stavka 1. toga članka među strankama nema spora o bitnim činjenicama, već je sporno pravo koje se temelji na tim činjenicama, sud će nastaviti izvanparnični postupak i odlučiti o spornom pravu (stavak 3.). Pravna situacija na koju se odnose odredbe članka

438. ObZ-a iz 2015. riješena je kad je riječ o „redovnom“ izvanparničnom postupku odredbama članka 27. ZIPP-a (*Sporovi o činjenicama i pravu*) bitno drukčije – tako što će se u slučaju u kojem će doći do spora o činjenicama stranka uputiti na parnični postupak ili drugi postupak u kojem će trebati riješiti sporno pravno pitanje.

U slučajevima koji ne bi bili „pokriveni“ odredbama članka 438. ObZ-a iz 2015. „sukob“ između izvanparničnog i parničnog postupaka rješavao bi se prema odredbama članka 28. ZIPP-a.

8. ZAKLJUČNO

Primjena odredaba članka 28. ZIPP-a o rješavanju „sukoba“ između izvanparničnog i parničnog postupka ne bi u praksi trebala izazivati posebne probleme – stoga treba prihvatiti što se prema tim odredbama taj sukob u bitnom rješava na način koji, inverzivno, odgovara načinu na koji se prema ZPP-u rješavaju slučajevi u kojima se tijekom parničnog postupka utvrdi da bi odlučivanje u određenoj pravnoj stvari trebalo provesti po pravilima o izvanparničnom postupku. Zbog toga će i sudsku praksu stabiliziranu u primjeni odredaba ZPP-a o rješavanju „sukoba“ parničnog i izvanparničnog postupka biti moguće primijeniti na odgovarajući način, *mutatis mutandis*, i kad je riječ o rješavanju „sukoba“ izvanparničnog i parničnog postupka.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Crnić, Ivica. *Parnični postupak u praksi: primjeri podnesaka stranaka, osobito tužbi i revizija, i primjeri odluka sudova s napomenama, sudskom praksom, priložima i abecednim kazalom pojmova*. Zagreb: Organizator, 2024.
2. Dika, Mihajlo. „Sukob o nadležnosti i sukob o putovima pravne zaštite u građanskopravnim stvarima prema internom hrvatskom pravu“. U: *Zbornik radova VII. međunarodnog savjetovanja Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća*, ur. Dinka Šago, 1-22. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2021.
3. Grbin, Ivo. *Zakon o parničnom postupku sa sudskom praksom, bilješkama, napomenama, priložima i abecednim kazalom*. Zagreb: Organizator, 2010.

Pravni propisi:

1. Obiteljski zakon, Narodne novine, br. 103/15., 98/19., 47/20.
2. Obiteljski zakon, Narodne novine, br. 116/03., 17/04., 136/04., 107/07., 57/11., 61/11., 25/13., 5/15.
3. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.
4. Zakon o izvanparničnom postupku, Narodne novine, br. 59/23.
5. Zakon o parničnom postupku, Službeni list SFRJ, br. 4/77., 36/77., 6/80., 36/80., 43/82., 69/82., 58/84., 74/87., 57/89., 20/90., 27/90., 35/91., Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 58/93., 112/99., 88/01., 117/03., 99/05., 02/07., 84/08., 96/08., 123/08, 57/11., 148/11., 25/13., 89/14., 70/19., 80/22., 114/22., 155/23.

Sudska praksa:

1. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-1633/87 od 10. veljače 1988.

Mihajlo Dika*

Summary

**SETTLING THE RELATIONSHIP (“CONFLICT”)
BETWEEN NON-CONTENTIOUS AND CONTENTIOUS
PROCEEDINGS UNDER THE NEW NON-CONTENTIOUS
PROCEDURE ACT**

This paper aims to explore the legal framework regarding procedural situations in which a case, initially initiated as a non-contentious procedure to resolve a specific legal issue, is later determined to require resolution under the rules of contentious procedure. It specifically addresses key legal questions related to the “conversion” of a non-contentious procedure into a contentious one, the issue of initiating an incidental procedure to suspend a non-contentious procedure and its execution until a decision on the suspension is made, the question of a decision that will suspend the non-contentious procedure and allow the case to continue under the rules of contentious procedure before the competent court, the relevance of actions taken by the court in the non-contentious procedure after the procedure is resumed under the contentious rules, the issue of challenging a decision made under the non-contentious procedure that should have been made under the contentious procedure, and the resolution of the “conflict” between non-contentious and contentious procedures according to the provisions of the Family Act of 2015.

Keywords: *non-contentious procedure; contentious procedure; “conflict” procedure.*

* Mihajlo Dika, Ph.D., Professor Emeritus, University of Zagreb, Faculty of Law; zivkadika1@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5659-3779>.

JESU LI POSTUPOVNA JAMSTVA DOBILA NOVO RUHO U OVRSI NA NEKRETNINI?

Prof. dr. sc. *Gabrijela Mihelčić**
*Tajana Polić, mag. iur.***

UDK 347.235:347.952
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.1.2>
Ur.: 16. prosinca 2024.
Pr.: 24. siječnja 2025.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

U radu je analizirana uloga postupovnih jamstva u jednom posebnom postupku, ovrši na nekretnini. Inspiraciju je dao predmet Europskog suda za ljudska prava Nina Dimitrova protiv Bugarske u kojem je bilo povrijeđeno podnositeljčino pravo iz čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Uz pravo na mirno uživanje imovine, još jedno pravo i njegova zaštita pojavljuju se u ovim postupcima, a riječ je o pravu na poštovanje doma. Kod oba se prava zahtijeva da su podnositeljima osigurana postupovna jamstva. S tim što, kada se radi o postupcima koji se vode između privatnopravnih subjekata, polje slobodne procjene države je nešto šire, ali ne isključuje pozitivnu obvezu da ih odgovarajuće zaštiti. Dosadašnja sudska praksa, koja se ticala prisilnog namirenja stvarnopravno osiguranih tražbina i zaštite konvencijskih prava, pokazivala je da je ključno obilježje dobrovoljnost osiguranja koja uključuje i pristanak na prodaju nekretnine (doma). Uz primjedbe podnositeljima u pogledu „neprigovaranja“ valjanosti pravnog osnova osiguranja te, uključujući u analizu zaštitu pruženu od strane Suda Europske unije u zaštiti potrošača, Europski sud za ljudska prava daje smjernice za buduće zaštite konvencijskih prava.

Ključne riječi: *pravo na mirno uživanje imovine; pravo na poštovanje doma; postupovna jamstva; hipoteke.*

1. UVOD

U travnju 2024. godine Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) donio je odluku u predmetu *Nina Dimitrova protiv Bugarske*¹ i utvrdio da je podnositeljici povrijeđeno pravo na mirno uživanje imovine iz čl. 1. Protokola br.

* Dr. sc. Gabrijela Mihelčić, redovita profesorica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; gabrijela.mihelcic@pravri.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7956-2668>.

** Tajana Polić, mag. iur., Predsjednica Građanskog odjela, Županijski sud u Rijeci; tajana.polic@zsri.pravosudje.hr. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-8945-2506>.

1 ESLJP, *Nina Dimitrova protiv Bugarske*, zahtjev br. 40669/16 od 16. travnja 2024.

1. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.^{2,3} Zaštita je pružena, pomalo neuobičajeno, u postupku ovrhe na nekretnini koji se vodio zbog namirenja hipotekarne tražbine.⁴ Na izvoru se povrede nalazilo pitanje tzv. postupovnih jamstava. Kada se kaže „pomalo neuobičajeno“ ima se u vidu da postoje slični predmeti s naizgled drugačijim zaključcima. Jesu li samo „naizgled“ drugačiji ili su postupovna jamstva „odjenula“ novo ruho nastoji se analizirati u ovom radu.

Test razmjernosti u predmetu *Nina Dimitrova protiv Bugarske* dao je na tri „klasična“ pitanja potvrdni odgovor da je: a) došlo do miješanja u podnositeljino pravo na mirno uživanje imovine (para. 129.-130.), b) miješanje bilo predviđeno zakonom (para. 131.) te c) imalo legitiman cilj (para. 132.-133.). Međutim, ovaj put, nije bilo razmjerno cilju kojem se težilo (para. 134. *et seq.*).

Nema boljeg načina za početak analize od citiranja trećeg od općih načela o zaštiti prava na mirno uživanje imovine u ovom predmetu: „Neovisno o tome što čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju izričito ne predviđa (sadrži) postupovna jamstva, pretpostavlja da su u postupcima sadržani razumni instrumenti koji omogućuju učinkovito osporavanje mjere kojima se zadiru u njime zajamčena prava, pa i kada je riječ o postupcima između privatnopravnih subjekata koji, također, moraju imati na raspolaganju sredstva (postupke) koji nude odgovarajuća postupovna jamstva.“^{5,6}

2. UTJECAJ POSTUPOVNIH JAMSTAVA NA POLOŽAJ OVRŠENIKA

2.1. Postupovna jamstva u svjetlu zaštite konvencijskih prava

Navedeno je stajalište ESLJP istaknuo i u dobro poznatom predmetu *Vrzić protiv Hrvatske*⁷ u kojem su podnositelji tvrdili da su im povrijeđena dva konvencijska prava. Prvo, pravo na poštovanje doma. Budući da je ovaj predmet vrlo važan, u

2 Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine - Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17. (u daljnjem tekstu: Konvencija).

3 Iako je, podnositeljica smatrala da su joj povrijeđena još neka prava, pravo na pošteno suđenje iz čl. 6. st. 1. Konvencije, pravo na djelotvoran pravni lijek iz čl. 13. Konvencije te pravo na poštovanje doma iz čl. 8. Konvencije, povrede tih prava nisu ustanovljene. ESLJP, *Nina Dimitrova protiv Bugarske*, zahtjev br. 40669/16 od 16. travnja 2024., para. 160, 171, 177.

4 Govorilo se i o zaštiti potrošača od nepoštenih ugovornih odredbi i relevantnoj praksi Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU-a) u primjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim odredbama u potrošačkim ugovorima, SL L 95/29, 05.04.1993. (u daljnjem tekstu: Direktiva Vijeća 93/13/EEZ).

5 ESLJP, *Nina Dimitrova protiv Bugarske*, zahtjev br. 40669/16 od 16. travnja 2024., para. 135.

6 V. predmet *Hann-Invest* (presuda od 11. srpnja 2024., *Hann-Invest i dr.*, spojeni predmeti C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594) za rješenja povezana s ujednačavanjem sudske prakse u nas. V. u: Alan Uzelac, „Kraj obvezatnih pravnih shvaćanja - Kako ujednačavati sudsku praksu nakon presude Suda EU?“, u: *Zbornik radova s X. međunarodnog savjetovanja „Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća“*, ur. Dinka Šago (Split: Pravni fakultet u Splitu, 2024.), 9 *et seq.*

7 ESLJP, *Vrzić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 43777/13 od 12. srpnja 2016.

nastavku će se detaljnije prikazati.^{8,9}

Ocjenjujući je li došlo do povrede, ESLJP je proveo test razmjernosti kakav inače provodi kada je u pitanju čl. 8. st. 1. Konvencije. Dakle, odgovorio je na sljedeća pitanja:

a) Je li došlo do miješanja u pravo na poštovanje doma? Da, i u ovom dijelu nema ništa novo ni posebno rečeno što bi odstupalo od prakse (para. 59.). Ključno je da se sudska prodaja nekretnine i iseljenje treba smatrati miješanjem u pravo na poštovanje doma.¹⁰

b) Je li miješanje bilo propisano zakonom i je li se njime nastojalo ostvariti legitiman cilj? Da, ni u ovom dijelu nema nekih posebnih novina (para. 60.-62.).

c) Je li miješanje bilo nužno u demokratskom društvu ili bolje rečeno je li bilo razmjerno cilju koji se nastoji ostvariti te stoga „nužno u demokratskom društvu“ (para. 63.). Da, miješanje jest bilo nužno.¹¹

U nastavku je objašnjeno zašto je u ovom predmetu drugačije nego kada se utvrdi nerazmjernost miješanja i zbog čega nije došlo do povrede (para. 73.). Ključne pretpostavke ESLJP je ovako naglasio: 1.) stranke u ovršnom postupku bile su privatnopravni subjekti (fizičke osobe i banka): „pristup je u takvim slučajevima nešto drugačiji i mjera predviđena zakonom u svrhu zaštite prava drugih može se smatrati nužnom u demokratskom društvu“ (para. 67.), 2.) podnositelji su dobrovoljno koristili svoj dom kao osiguranje za tražbinu s naslova kredita (para. 68.), 3.) dug (iznos tražbine kredita) je bio značajan, a podnositelji su izričito pristali preuzeti takav rizik – riječ je o dobrovoljnom hipotekarnom osiguranju (para. 69.), 4.) podnositelji nisu osporavali nijedan ugovor o kreditu pred nacionalnim sudovima u odgovarajućim postupcima, odnosno nisu problematizirali pravnu osnovu na kojoj je nastala hipoteka (para. 70.) i 5.) podnositelji nisu uložili žalbu protiv rješenja o ovrsi, čime su prešutno (prema stajalištu ESLJP-a) pristali na prodaju nekretnine u

8 Prije nego se o ovom više kaže, potrebno je istaknuti da, bile u pitanju osigurane ili neosigurane tražbine i koje god da se pravo štitilo, ono što nužno treba postojati jest uzročna veza između povrede konvencijskih prava i odgovornosti države (koja se proteže i na njezina tijela u skladu sa sveobuhvatnim konceptom odgovornosti jedinica različitih razina samouprave). Maja Bukovac Puvača, Gabrijela Mihelčić i Maša Marochini Zrinski, „Uzročna veza kao pretpostavka odgovornosti za štetu u europskim nacionalnim pravnim sustavima, praksi Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava“, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 10, br. 1 (2019): 41.

9 U starijem predmetu *Zehentner protiv Austrije* kojim se „zakotrljao kamen“ zaštite konvencijskih prava u ovrsi na nekretnini neovisno o tome što je nekretnina već bila dosuđena kupcu, a kupac (kojem se nije mogla prigovoriti nesavjesnost) upisan u zemljišnu knjigu nakon uplaćene kupovnine, pružena je zaštita pravu na poštovanje doma i pravu na mirno uživanje imovine. Postupak ovrhe vodio se zbog namirenja neosigurane tražbine. ESLJP, *Zehentner protiv Austrije*, zahtjev br. 20082/02 od 16. srpnja 2009.

10 ESLJP, *Zehentner protiv Austrije*, zahtjev br. 20082/02 od 16. srpnja 2009., para. 54.

11 Najprije su ponovljena poznata stajališta i sumirana oko dvije pretpostavke: 1.) podnositelji su stanovali u stanovima u vlasništvu javnopravnih tijela i važan aspekt utvrđivanja povrede bila je činjenica da nije postojao drugi privatni interes i 2.) podnositelji nisu potpisali nikakav sporazum kojim riskiraju gubitak svoga doma (para. 64.-66.).

ovršnom postupku (para. 70.).¹²

Što je s postupovnim jamstvima i pravom na poštovanje doma u ovrsi na nekretnini? Odgovor je dan još u predmetu *Zehentner protiv Austrije*, u kojem je navedeno: „S obzirom na težinu miješanja u podnositeljčino pravo na poštovanje doma, posebno je važno voditi računa o postupovnim jamstvima“ (para. 60.).¹³ Zaključak o povredi prava na poštovanje doma utkan je u tvrdnju „da se ni zaštita savjesnog kupca, niti zaštita pravne sigurnosti, ne mogu suprotstaviti zaštiti podnositeljice koje je kao ranjiva pojedinka lišena svog doma, bez mogućnosti da se u postupku posluži učinkovitim sredstvima i da sudovi utvrde razmjernost upotrijebljene mjere“ (para. 65.).¹⁴

Podnositelji su u predmetu *Vrzić protiv Hrvatske* prigovarali i povredu prava na mirno uživanje imovine. Ponovno je ESLJP proveo test razmjernosti kako bi ispitao je li uistinu došlo do povrede prava iz čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju. Trebalo je odgovoriti na pitanja:

a) Je li došlo do miješanja u pravo podnositelja na mirno uživanje imovine? Da, više-manje su ponovljena poznata stajališta o prisilnoj (ovršnoj) prodaji kao obliku miješanja u pravo (para. 93.-96.).¹⁵ Također, ESLJP se pozvao i na svoju ustaljenu praksu koja se odnosi na strukturu čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju, i način na

12 O pitanju razmjernosti u svjetlu zaštite prava na poštovanje doma, v. u: Jasna Omejec, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava: Strasbourški acquis* (Zagreb: Novi informator, 2013.), 930 *et seq.*; Gabrijela Mihelčić, Maša Marochini Zrinski i Renata Šantek, „Od predmeta McCann do predmeta F.J.M. - razmjernost i pravo na poštovanje doma kod prisilnog namirenja stvarnopravno osiguranih tražbina iz nekretnine“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 41, br. 1 (2020): 118. Prvi doticaji sa zaštitom prava na poštovanje doma u našoj praksi povezani su s parnicama radi iseljenja (v. u: Gabrijela Mihelčić i Maša Marochini, „Koneksitet ostvarenja vindikacijskog zahtjeva na nekretnini i tzv. prava na poštovanje doma“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 35, br. 1 (2014): 168 *et seq.*). Ključne odrednice sažete su u Zaključcima sa sastanka Građanskog odjela Vrhovnog suda i predsjednika građanskih odjela drugostupanjskih sudova, Su-IV-246/15. od 17. rujna 2015. Zapravo se, i postojano slijede. Njihova važnost za ovrhu na nekretnini proizlazi iz toga što se iseljenje odvija na isti način. Ako se tuženik/ovršnik dobrovoljno ne iseli iz nekretnine (kako mu je vindikacijom naloženo), prisilno iseljenje provodi se ovrhom radi ispražnjenja i predaje nekretnine (čl. 255.-259. OZ-a). Prema istim pravilima, provodi se iseljenje ovršenika i drugih osoba iz nekretnine prodane u ovrsi na nekretnini (čl. 128. st. 4. OZ-a). V. u: Zaključci sa sastanka Građanskog odjela Vrhovnog suda i predsjednika građanskih odjela drugostupanjskih sudova, Su-IV-245/2019-3 od 27. studenoga 2019. Do današnjeg se dana razvila respektabilna praksa zaštite prava na poštovanje doma u parničnim postupcima, a proširila se i na izvanparnične postupke. Vrhovni sud RH pružio je zaštitu pravu na poštovanje doma i u postupku razvrnuća prava suvlasništva na nekretnini, v. Vrhovni sud RH, Rev-1300/22 od 17. siječnja 2023.

13 U bitnom, „(...) do sudske prodaje došlo je temeljem naloga izdanog u skraćenom postupku (...), temeljem istog, za relativno mali iznos (...) sudska prodaja doma ovršenice koja (kao ranjiva pojedinka) (...) nije mogla osporiti nalog na kojem se temelji rješenje o ovrsi (...) iskoristiti druga sredstva (pravne lijekove)“, ESLJP, *Zehentner protiv Austrije*, zahtjev br. 20082/02 od 16. srpnja 2009., para. 61.

14 Naknadno će se razmotriti što je u vezi s izostankom postupovnih jamstva rečeno u kontekstu zaštite prava na mirno uživanje imovine.

15 V. i: ESLJP, *Rousk protiv Švedske*, zahtjev br. 27183/04 od 25. srpnja 2013.

koji se primjenjuje doktrina tri pravila sadržana u toj odredbi¹⁶ ističući da se sudska prodaja nekretnine podnositelja treba ispitati u okviru trećeg pravila o kontroli imovine, navedenog u čl. 1. st. 2. Protokola br. 1. uz Konvenciju.¹⁷

b) Je li miješanje bilo predviđeno zakonom i je li se njime ostvarivao zakoniti cilj? Da, i ovdje nema posebnih novina (para. 97.-99.).

c) Je li miješanje bilo razmjerno legitimnom cilju kojem se teži? Da, nije došlo do povrede prava (para. 114.).¹⁸

Uočivši da se predmet odnosi na postupak između privatnopravnih subjekata, ESLJP je naglasio da je država dužna osigurati sudske postupke koji nude potrebna postupovna jamstva i da je dužna omogućiti nacionalnim sudovima da donesu pravičnu odluku (para. 101.).¹⁹ U nastavku je rada objašnjeno zbog čega nije došlo do povrede (para. 102.-114.).

Polazeći od svega prethodno rečenog o pravu na poštovanje doma, za ovu je analizu najvažnije istaknuti da su se prigovori podnositelja temeljili na dvjema odlučujućim tvrdnjama. Ostavljajući po strani prvu, druga je bila usmjerena na to da ovršne radnje nisu bile popraćene postupovnim jamstvima (para. 102.). Naglašeno je (kao što je ponovljeno i u predmetu *Nina Dimitrova protiv Bugarske*), da države ugovornice trebaju ispuniti svoje pozitivne obveze i osigurati da ne dođe do ugroze (zaštićenih) prava zbog izostanka postupovnih jamstva.²⁰ U predmetu *Vrzić protiv Hrvatske* povreda nije utvrđena,²¹ dok u predmetu *Nina Dimitrova protiv Bugarske* jest.

2.2. Refleksija na normativne intervencije u pravila o ovrsi na nekretnini

Ovrha na nekretnini u našem nacionalnom pravu jest ovršno sredstvo kojim se prisilno namiruju novčane tražbine iz nekretnine kao predmeta ovrhe ovršnim radnjama: zabilježbom ovrhe u zemljišnoj knjizi, utvrđenjem vrijednosti nekretnine, prodajom i namirenjem ovrhovoditelja iz kupovnine (čl. 80. Ovršnog zakona²²). U ovrsi na nekretnini provodi se iseljenje ovršenika i drugih osoba iz nekretnine

16 V. i: ESLJP, *Zehentner protiv Austrije*, zahtjev br. 20082/02 od 16. srpnja 2009., para. 70.

17 ESLJP, *Zehentner protiv Austrije*, zahtjev br. 20082/02, od 16. srpnja 2009., para. 71.

18 Ponovljeno je da čl. 1. st. 2. Protokola br. 1. uz Konvenciju treba čitati u svjetlu načela izraženog u prvoj rečenici, kao i da svako miješanje (gdje država uživa široku slobodu) mora postići pravičnu ravnotežu između općeg interesa i zaštite temeljnih prava pojedinca, tj. mora postojati razuman odnos razmjernosti upotrijebljenih sredstava i cilja kojemu se teži (para. 100.).

19 ESLJP, *Zagrebačka banka d.d. protiv Hrvatske*, zahtjev br. 39544/05 od 12. prosinca 2013., para. 250-251.

20 Da, „iako čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju ne sadrži izričite postupovne zahtjeve (...), postupak mora pružiti (...) razumnu priliku (...) u svrhu učinkovitog osporavanja mjera koje predstavljaju miješanje u prava zajamčena odredbom“ (para. 110.).

21 Podnositelji su svojim ponašanjem ugrozili ponudene postupovne ovlasti „ne koristeći mogućnost da učestvuju na ročištu radi utvrđivanja vrijednosti nekretnine (...) time se sve posljedice (...) poput činjenice da nisu mogli osporiti vrijednost kuće (...) i neuspjeh pravnih sredstava koja su koristili, mogu pripisati samim podnositeljima“ (para. 113.).

22 Ovršni zakon, Narodne novine, br. 112/12., 25/13., 93/14., 55/16., 73/17., 131/20., 114/22., 6/24. (u daljnjem tekstu: OZ).

prodane kupcu (v. čl. 128. *et seq.* OZ-a, v. čl. 108. st. 4. u vezi s čl. 127. st. 1. OZ-a).²³

Pravila stvarnog prava određuju da se založne tražbine iz nekretnine namiruju u ovrsi na nekretnini (načelo oficioznosti),²⁴ a taj je put, zapravo, i jedini.²⁵ Iako, ZV predviđa mogućnost namirenja uspostavom privremene uprave i postavljanjem upravitelja koji će ubirati plodove (koristi) i unovčavati ih, te dobivene iznose polagati u sud radi namirenja iz pologa (čl. 336. st. 7. ZV-a), postupci ovršne sekvestracije nisu uređeni u OZ-u.²⁶ S druge strane, ZV određuje da će se pravila koja uređuju založno pravo (čl. 297.-353. ZV-a) odgovarajuće primijeniti i za druga osiguranja, pa ako je predmet osiguranja nekretnina, to može značiti primjenu pravila o namirenju hipoteka.²⁷ Drugim riječima, pravila o ovrsi na nekretnini. Činjenica što se u ovrsi „provodi prisilna realizacija pravne zaštite“²⁸ ne isključuje dužnost zakonodavca osigurati poštivanje načela zaštite dužnika.

Zakonom o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona²⁹ iz 2017. godine i Zakonom o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona³⁰ iz 2020. godine uvedena su posebna pravila o ovrsi na nekretnini iz čl. 80.b OZ-a (u početku su postojala i pravila o odgodi ovrhe iz čl. 80.a OZ-a), te pravila o tzv. nužnosti nekretnine i njezinu izuzimanju od ovrhe (čl. 75. OZ-a).³¹ U čl. 80.b OZ-a, kao jedan od kriterija za (ne)razmjernost ograničenja (i eventualnu povredu pravične ravnoteže) uveden je – služi li nekretnina ovršeniku i s njim povezanim osobama za stanovanje (čl. 80.b st. 3. OZ-a).³² Ovo jest na tragu definiranja pojma doma, iako značajno uže od autonomnog značenja doma u konvencijskom smislu. Spomenutom „nužnosti“

23 Za ovrhu na nekretnini, Mihajlo Dika, *Građansko ovršno pravo. Prvi dio: Opće ovršno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2007.), 439-482.

24 V. čl. 336. st. 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., 81/15., 94/17. (u daljnjem tekstu: ZV).

25 Tatjana Josipović, „Založno pravo na nekretnini,“ u: *Zaštita vjerovnika - stvarnopravno, obveznopravno i ovršnopravno osiguranje tražbina*, ur. Vlado Belaj (Zagreb: Narodne novine, 2005.), 181.

26 Nikola Gavella et al., *Stvarno pravo, svezak 2* (Zagreb: Narodne novine, 2007.), 353, bilj. 211; Gabrijela Mihelčić, „Ovlast hipotekarnih vjerovnika na namirenje hipotekarne tražbine sekvestracijom nekretnine *de lege lata* i *de lege ferenda*“, u: *Liber amicorum in honorem dr. sc. Jadranko Crnić (1928.-2008.)*, ur. Davorka Foretić (Zagreb: Novi informator, 2009.), 415-417.

27 V. čl. 297. st. 2. ZV-a. V. i: čl. 317. st. 1. OZ-a.

28 Mihajlo Dika, *Građansko ovršno pravo. Prvi dio: Opće ovršno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2007.), 12.

29 Zakon o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona, Narodne novine, br. 73/17. (u daljnjem tekstu: ZIDOZ/17).

30 Zakon o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona, Narodne novine, br. 131/20. (u daljnjem tekstu: ZIDOZ/20).

31 Nomotehnički gledajući, ili se interveniralo u sama pravila o ovrsi na nekretnini (npr. čl. 80.b OZ-a) ili se izmjenama drugih ovršnih odredbi utjecalo na uređenje iz čl. 79.-132.i OZ-a (npr. uređenjima iz čl. 46. st. 3. OZ-a, čl. 75. OZ-a i sl.). V. kako je čl. 46. st. 3. OZ-a u međuvremenu derogiran odlukom Ustavnog suda RH, U-I-331/2021, U-I-1330/2021, U-I-1331/2021, U-I-1332/2021, U-I-5110/2022 od 19. prosinca 2023. Sadržavao je uređenje o zabrani ovrhe, izuzev iz opravdanih razloga u zimskim mjesecima.

32 Mihelčić, Marochini Zrinski i Šantek, „Od predmeta McCann“, 115, 118 *et seq.*

nekretnine kroz čl. 75. st. 5. OZ-a suspendirana je mogućnost ovrhe na nekretnini ovršenika koja se takvom smatra, osim ako se sam ovršenik nije suglasio. Jedina/nužna nekretnina jest ona u kojoj ovršenik stanuje, sam ili s uzdržanim osobama i koja služi zadovoljavanju njegovih osnovnih životnih potreba, a traži se da je ovršenik fizička osoba koja obavlja registriranu djelatnost. Predmet *Vaskrsić protiv Slovenije*³³ potaknuo je uvođenje još jednog od posebnih pravila (čl. 80.b st.1. OZ-a) o najnižem iznosu glavnice novčane tražbine za koju je ovrha moguća (sada govorimo o 5.300,00 eura).³⁴

Navedena pravila, uz određene posebnosti, *de facto* se primjenjuju kod namirenja neosiguranih tražbina, jer su hipoteke ostale u sferi utjecaja drugih pravila (prije svih čl. 77. OZ-a i čl. 305. OZ-a) i još nekih. S tim da su uočljive razlike povezane s vrstom pravnog temelja hipoteke (dobrovoljni ili nedobrovoljni zalozi), ali i ovdje postoje specifičnosti. Potonji (nedobrovoljni zalozi) su se u jednom trenutku izdvojili iz općeg režima.³⁵ Stupanjem na snagu ZIDOZ/20, novi čl. 290. st. 2. OZ-a više ne priječi osnivanje prisilnog zaloga i kada predlagatelj osiguranja ima ovršnu ispravu s utvrđenom tražbinom glavnice nižom od 5.300,00 eura.³⁶ Pitanje ovrhe osiguranja uređuje čl. 290. st. 3. OZ-a, načelno, određujući da će sud odbiti ovrhu tražbine koja ima nižu glavicu usprkos upisu zabilježbe ovršivosti. Vratimo li se čl. 77. i čl. 305. OZ-a, čl. 77. OZ-a o zaštiti ovrhovoditelja, nisu dotaknule izmjene i utoliko je ostao u svojevrstnom limbu. Nakon početnih kolebanja hoće li prevagnuti nad novim rješenjima, primjetno je da se u sudskoj praksi tumači u prilog stajalištu o dopuštenosti ovrhe na nekretnini iz čl. 75. st. 5. OZ-a i derogiranju čl. 80.b OZ-a.

Pojava instrumenta suglasnosti iz čl. 75. st. 5. OZ-a koja je moguća kod dobrovoljnih osiguranja (daje se prilikom sklapanja pravnog posla za svakog budućeg vjerovnika i za nekretnine koje će ubuduće steći),³⁷ predstavlja važnu točku raslojavanja. Mogućnost da se ovrha provede na zaštićenoj nekretnini za neosiguranu tražbinu (ili tražbinu nedobrovoljnog osiguranja, kada nije za očekivati suglasnost) postoji kao iznimka, u slučaju iz čl. 75. st. 7. OZ-a (ako bi se prijedlog mogao potkrijepiti prilaganjem isprave o tome da ovršenik ima drugu nekretninu)³⁸ ili kod

33 ESLJP, *Vaskrsić protiv Slovenije*, zahtjev br. 31371/12 od 25. travnja 2017.

34 Zakon o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona, Narodne novine, br. 114/22. (u daljnjem tekstu: ZIDOZ/22).

35 Izmjenama i dopunama pravila iz čl. 290. OZ-a u vremenu od ZIDOZ/17 do ZIDOZ/20, kada je čl. 290. OZ-a vrijedio u svom prijašnjem uređenju predviđao je na osiguranja odgovarajuće primijeniti pravila o ovrsi. Dovodeći ga u vezu s čl. 293. OZ-a, tumačeno je da je zapreka osnivanju prisilnog zaloga na nekretnini ako je iznos glavnice tražbine niži od dopuštenog minimuma. V. u: Zaključak sa sastanka predsjednika građanskih odjela županijskih sudova i Gradanskog odjela Vrhovnog suda, Su IV-148/2018. od 29. ožujka 2018.

36 St. 1. i dalje određuje da će se na osiguranja odgovarajuće primijeniti odredbe o ovrsi radi ostvarenja tražbine, ali uz iznimke. Već je st. 2. isključena primjena pravila iz čl. 80.b OZ-a i određeno: „Na osiguranje tražbine ne primjenjuju se odredbe ovoga Zakona o nedopuštenosti ovrhe na nekretnini iz čl. 80.b ovoga Zakona.“

37 Treba biti pisana, a potpis ovršenika ovjeren. Budući da je davanje suglasnosti i opisano uređenje u OZ-u prisutno od ZIDOZ/17, može se dati nakon što je počela primjena pravila tog zakona.

38 Radi se o slučaju kada je ovrhovoditelj u stanju pravomoćnom presudom, odnosno javnom ili

privilegiranih tražbina (v. čl. 75. st. 6. OZ-a), kada se, zahtijeva li to pravičnost, može odrediti ovrha na nekretnini.³⁹

Za razmjere ovog poglavlja potrebno je uočiti da sudska praksa vidi određene posebnosti po pitanju moguće ovrhe hipotekarne tražbine iz zaštićene nekretnine ovisno je li riječ o nekretnini ovršenika koji je istodobno osobni i založni dužnik,⁴⁰ nekretnini ovršenika koji je založni, ali ne i osobni dužnik⁴¹ te nekretnini jamca platca kao ovršenika⁴² i sl.⁴³

Značajniju disperziju rješenja može se vidjeti oko pitanja postupovne naravi: a) tko je ovlaštenik podnošenja prigovora,⁴⁴ b) u kojem se obliku podnosi,⁴⁵ c) kojeg se žalbenog razloga iz čl. 50. st. 1. t. 1.-11. OZ-a tiče i hoće li se o njemu odlučivati u ovršnom ili parničnom postupku nakon upućivanja u parnicu (ovisi o određenju žalbenog razloga), d) kojom se vrstom odluke odlučuje (rješenjem o ovrsi / odgovi ovrhe / posebnom odlukom o usvajanju / odbijanju prigovora) te e) općenito o

privatnom ispravom koja ima značenje javne isprave dokazati da ovršenik ili osoba koju je on dužan uzdržavati ima drugu nekretninu za stanovanje.

- 39 Traži se da ovršenikova obveza potječe iz izvanugovornog obveznog odnosa.
- 40 Primjenom čl. 77. st. 1. OZ-a (posebno, kod dobrovoljnih sudskih / javnobilježničkih hipoteka - čl. 305. st. 5. OZ-a) dopušta se ovrha („preostaje zaključiti da je ovršenik dobrovoljno pristao osigurati predmetni kredit svojom nekretninom te je bio svjestan postojanja mogućnosti provedbe prisilne naplate - ovrhe na toj nekretnini u slučaju neispunjenja obveza po ugovoru o kreditu“, Županijski sud u Varaždinu, Gž Ovr-68/2020-2 od 8. veljače 2020.).
- 41 Značajnije razlike spram navedenog prethodno nisu vidljive. Županijski sud u Karlovcu, Gž Ovr-76/2021-2 od 9. ožujka 2021.
- 42 U jednom predmetu „zapaženo je da nedostaje opća klauzula ovršnosti (*clausula exequendi*) jer ovršenica nije dala izjavu da se na temelju ugovora o kreditu može neposredno provesti prisilna ovrha na njezinoj imovini“. Županijski sud u Varaždinu, Gž Ovr-766/2020-2 od 7. siječnja 2021.
- 43 Novija praksa Vrhovnog suda RH pokazuje da kada se radi o dobrovoljnim zalozima, ponajprije javnobilježničkim iz čl. 308. u vezi s čl. 299.-308. OZ-a, postoji stajalište da je ovrhu na nekretnini moguće provesti i kada je glavnica založene tražbine niža od 5.300,00 eura, što bi bio argument za potvrdu zaključka o derogiranju čl. 80.b st. 1. OZ-a za dobrovoljna sporazumna hipotekarna osiguranja. V. *infra* bilj. 57.
- 44 S obzirom na dvojbe povezane s pitanjem ovlaštenika na podnošenje prigovora, uočljivo je da ga u pojedinim slučajevima podnosi ovršenik (Županijski sud u Zagrebu, Gž Ovr-1530/2022 od 13. listopada 2022.), odnosno treća osoba (Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-80/23 od 27. studenog 2023., Županijski sud u Zagrebu, Gž Ovr-653/23 od 2. lipnja 2023.).
- 45 Što se tiče oblika prigovora, sasvim je dovoljno da je „sadržajno“ istaknut i ne traži se nužno da je izrekom izjavljen (Vrhovni sud RH, Rev-669/22 od 14. veljače 2024.). Podnosi se u okviru pravnih lijekova: žalbi protiv rješenja o ovrsi (Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-656/22 od 27. prosinca 2023.), drugim pravnim lijekovima - izvanrednoj žalbi ili žalbi protiv rješenja o dosudi (Županijski sud u Zagrebu, Gž Ovr-1981/22 od 24. siječnja 2023., Županijski sud u Varaždinu, Gž Ovr-1081/19 od 16. prosinca 2019. i Županijski sud u Karlovcu Gž Ovr-22/22 od 27. siječnja 2022.), ali i posebnim podnescima koji *stricto sensu* ne predstavlja pravni lijek, odnosno prijedlog koji bi bio predviđen odredbama OZ-a (Županijski sud u Šibeniku, Gž Ovr-6/22 od 8. ožujka 2022. ovršenik i Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-80/2023 od 27. studenoga 2023. treća osoba).

dopuštenosti prigovora.^{46,47}

O prigovoru prava na poštovanje doma kojeg može izjaviti, ne samo ovršenik, već i treća osoba odlučuje se u oba postupka (i u parničnom i u ovršnom postupku).⁴⁸ S obzirom na vrstu odluke, a imajući u vidu da se prigovor postavlja u različitim oblicima o njemu se tako i odlučuje, u različitim odlukama.^{49,50} O prigovoru prava

46 Kada je riječ o žalbenim razlozima treba spomenuti dužnosti ovršnog suda da *ex officio* ispita postojanje nepoštenih ugovornih odredbi u ovršnim ispravama koje prethodno nisu prošle sudsku kontrolu (detaljnije *infra*). U kontekstu analize zaštite prava na poštovanje doma, potrebno je reći da to stajalište uvjetuje različita postupanja s obzirom na to provodi li se ovrha na temelju ovršne isprave koja nije prošla sudsku kontrolu (pri čemu se prigovor najčešće podvodi pod žalbeni razlog iz čl. 50. st. 1. t. 10. OZ-a), odnosno na temelju sudskih odluka. Prema novijim stajalištima, u potonjem slučaju, prigovor povrede prava na poštovanje doma, ako nije raspravljen u postupku iz kojeg potječe odluka, pa čak i kada u njemu nije bio izjavljen, treba biti raspravljen. V. Vrhovni sud RH, Rev-851/23 od 22. studenog 2023. i Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr- 656/22 od 27. prosinca 2023. - a iz ovih je odluka razvidno da se u prvoj situaciji o prigovoru raspravljalo u parnici, a u drugoj u ovrsi.

47 Ovo omogućuje zaključak da se prigovor o zaštiti prava na poštovanje doma ne promatra jednako, imajući u vidu određuje li se i provodi ovrha na nekretnini na temelju ovršne isprave koja nije prošla sudsku kontrolu ili na temelju sudskih odluka kao ovršnih isprava. U prvom slučaju, ispitivanje i ocjena navoda iz prigovora može imati za ishod upućivanje ovršenika u parnicu. U slučaju ovrhe na temelju sudskih odluka kao ovršnih isprava teško bi se, pak, „braniło“ stajalište da bi se radilo o razlogu koji se nije mogao istaknuti u parnici u smislu čl. 50. st. 1. t. 10. OZ-a (nekretnina na kojoj se provodi ovrha u pravilu je dom ovršenika za svo vrijeme vođenja sudskih postupaka). Odredbe OZ-a ne daju jednoznačno rješenje. Dok je tako, bilo bi važno odlučiti o prigovoru poštovanja prava na dom neovisno: a) o vrsti ovršne isprave, b) je li forma u kojoj je prigovor istaknut predviđena odredbama OZ-a i c) donosi li se odluka u ovršnom ili parničnom postupku, što bi bio i jedan od zaključaka ovog rada. Drugim riječima, procesna pravila OZ-a i instrumente koji su u ovom smislu ponuđeni, bolje rečeno koji nisu predviđeni, ne bi trebalo *a priori* smatrati zaprekom za donošenje odluke o prigovoru prava na poštovanje doma. Odlučno je jedino da nacionalni sud ispita podneseni prigovor i o njemu donese odluku. Čak i u situaciji ako nije istaknut u ovršnom postupku, već je ovršenik upućen na pokretanje parnice iz nekog drugog žalbenog razloga. Sudska praksa pokazuje da bi ovršenik i tada, po prvi put u tužbi, mogao izjaviti prigovor prava na poštovanje doma. V. Vrhovni sud RH, Rev-213/23 od 26. srpnja 2023.

48 Za ovrhu, v. prethodno navedenu odluku. Za parnicu, v. Vrhovni sud RH, Rev-213/23 od 26. srpnja 2023. i Vrhovni sud RH, Rev-851/23 od 22. studenog 2023.

49 Kada je u pitanju prigovor izjavljen po ovršeniku, o istom se odlučuje (raspravlja): u rješenju o ovrsi (Županijski sud u Zagrebu, Gž Ovr-214/22 od 11. lipnja 2024.), u drugostupanjskoj odluci povodom redovne žalbe (Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-656/22 od 27. prosinca 2023.), pa sve do faze dosude (Županijski sud u Zagrebu, Gž Ovr-1981/22 od 24. siječnja 2023, Županijski sud u Varaždinu, Gž Ovr-1081/19 od 16. prosinca 2019. i Županijski sud u Karlovcu, Gž Ovr-22/22 od 27. siječnja 2022.). Odlučuje se i rješenjima u kojim se usvaja ili odbija prijedlog ovršenika za odgodu ovrhe (primjerice Županijski sud u Zadru, Gž Ovr-182/23 od 9. listopada 2023. i brojnim drugim), ali i posebnim odlukama koje kao takve nisu predviđene odredbama OZ-a (Županijski sud u Šibeniku, Gž Ovr-6/22 od 8. ožujka 2022.). Što se tiče prigovora izjavljenog od strane treće osobe, u pravilu se odlučuje u odlukama povodom prijedloga za odgodu ovrhe do okončanja parnice na koju su treće osobe upućene (Županijski sud u Zagrebu, Gž Ovr-653/23 od 2. lipnja 2023, Županijski sud u Zadru, Gž Ovr-243/22 od 13. veljače 2023, Županijski sud u Karlovcu, Gž Ovr-155/22 od 20. svibnja 2022, Županijski sud u Zagrebu, Gž Ovr-960/23 od 28. travnja 2023.), ali i posebnim rješenjem (Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-80/23 od 27. studenog 2023.).

50 Što se tiče dopuštenosti izjavljivanja prigovora u ovršnom postupku vidljiva je odluka u kojoj

na poštovanje doma, raspravljalo se i na recentnoj sjednici predsjednika građanskih odjela županijskih sudova i Građanskog odjela Vrhovnog suda od 14. lipnja 2024.⁵¹ na kojoj je stipuliran zaključak: „Prigovor prava na poštovanje doma u ovrsi može se istaknuti najkasnije u žalbi protiv rješenja o ovrsi, osim ako ga iz opravdanih razloga ovršenik do tada nije mogao istaknuti.“⁵²

2.3. Uloga u zaštiti prava na poštovanje doma

U predmetu *Terlević protiv Hrvatske*,⁵³ najprije je bila riječ o ovrsi na nekretni radi namirenja neosigurane tražbine, da bi naknadno u ovršni postupak pristupio založni vjerovnik, zapravo se nije meritorno odlučilo o zaštiti prava na poštovanje doma. Zato što su ovrha i prodaja obustavljene.⁵⁴ No, rečeno je sljedeće: „Prigovori su (...) proistekli iz parnice u kojoj je podnositelja zastupao odvjetnik i u kojoj je mogao iznijeti svoje dokaze i tvrdnje“ (para. 18.). Dakle, nije bilo riječi kao u predmetu *Zehentner protiv Austrije* (na koji se ESLJP i pozvao) o ugrozi postupovnih jamstva podnositelja, jer su bila osigurana kroz „mogućnost iznijeti svoje dokaze i tvrdnje.“

Vrlo slično bilo je u predmetu *Frlan protiv Hrvatske*⁵⁵ gdje je odbijeno raspravljati o zaštiti prava na poštovanje doma. U predmetu se radilo o osiguranoj tražbini i ovrsi na nekretnini. ESLJP je rekao: „S obzirom na to (...) da podnositelj nije pokrenuo odgovarajuće postupke radi ispitivanja ugovora o kreditu (...), da je slobodno zaključio sporni sporazum i slobodno ugovorio da se tražbina kredit može osigurati nekretninom kao instrumentom stvarnopravnog osiguranja (...), morao je biti svjestan da se nekretnina može prodati radi namirenja dugovane tražbine, ako ona dospije, a ne bude namirena“ (para. 33.). Ovdje je još nešto dodano – dobrovoljnost

-
- nije dopušteno u parnicama radi smetanja posjeda (v. Vrhovni sud RH, Rev- 3611/19 od 29. studenoga 2022.), a prema jednoj odluci ni u ovrsi koja se provodi na temelju usvajajućeg rješenja o smetanju posjeda (v. Županijski sud u Zadru Gž Ovr-182/23 od 9. listopada 2023.).
- 51 V. Zaključak predsjednika građanskih odjela županijskih sudova i Građanskog odjela Vrhovnog suda, Su IV-184/2024. od 14. lipnja 2024.
- 52 U praksi je razvidno da ima sudova koji su prethodili ili nakon njegova donošenja pratili ovo stajalište pa tako u žalbi protiv rješenja o ovrsi (Županijski sud u Varaždinu, Gž Ovr-476/21 od 7. rujna 2021. i Županijski sud u Varaždinu, Gž Ovr-1981/22 od 24. siječnja 2023., Županijski sud u Zagrebu, Gž Ovr-1981/22 od 24. siječnja 2023.), odnosno u izvanrednoj žalbi (Županijski sud u Splitu, Gž Ovr-238/23 od 30. ožujka 2023.). No, ima i stajališta koja se mogu podvesti pod zaključak (iako na malo širi) istog tumačenja, primjerice Županijski sud u Karlovcu, Gž Ovr-22/22 od 27. siječnja 2022. U toj je odluci ukinuto rješenje o dosudi uz uputu da se prigovor prava na dom raspravi. Iz činjenica predmeta proizlazi da se ovršenica sadržajno pozivala na pravo na dom, da se o tome nije odlučilo u prethodnom tijeku postupka, pa je za zaključiti kako Županijski sud u Karlovcu ne smatra da bi pravomoćnost rješenja o ovrsi predstavljalo smetnju za donošenje odluke o prigovoru.
- 53 ESLJP, *Terlević protiv Hrvatske*, zahtjev br. 33320/15 od 22. studenoga 2016.
- 54 Ali je istaknuto da „miješanje u pravo podnositelja na poštovanje njegova doma postoji čak i u slučaju da nije došlo do iseljenja, ako je iseljenje naloženo i moguća je ovrha u bilo kojem trenutku.“ ESLJP, *Terlević protiv Hrvatske*, zahtjev br. 33320/15 od 22. studenoga 2016., para. 19.
- 55 ESLJP, *Frlan protiv Hrvatske*, zahtjev br. 2545/14 od 20. rujna 2016.

i osiguranje nekretninom. Kao i odsustvo preispitivanja valjanosti pravnog temelja.

Pogledajmo što kažu naši sudovi ispitujući prigovor prava na poštovanje doma u postupcima ovrhe na nekretnini. U jednoj odluci istaknuto je: „Prilikom vaganja suprotstavljenih privatnih interesa stranaka, odnosno prilikom ocjenjivanja razmjernosti i nužnosti predložene ovrhe na nekretnini koja je dom ovršenice i posljedičnog naloga za njezinim iseljenjem, ovaj je sud posebno imao na umu osobite okolnosti ovog predmeta iz kojih proizlazi da je ovršenica dobrovoljno izričito pristala da vjerovnik svoju tražbinu može namiriti prodajom njezine jedine nekretnine, iako je bila svjesna mogućnosti pokretanja ovršnog postupka ako se taj kredit ne otplati.“^{56,57}

2.4. Uloga u zaštiti prava na mirno uživanje imovine (neosigurana naspram osigurane tražbine i vice versa)

U predmetu *Nina Dimitrova protiv Bugarske* nije utvrđena povreda prava na poštovanje doma, jer podnositeljica nije uspjela dokazati da se radi o njezinu domu. Pošlo joj je za rukom ostvariti zaštitu prava na mirno uživanje imovine. Sumarno govoreći, povrede su ispitane kroz kontrolu korištenja imovine, dakle kroz čl. 1. st. 2. Protokola br. 1. uz Konvenciju i u njemu sadržano treće pravilo.^{58,59} ESLJP slijedi pristup koji je pokazao u predmetu *Zehentner protiv Austrije* i predmetu

56 Županijski sud u Varaždinu, Gž Ovr-175/2024-2 od 28. kolovoza 2024., para. 11.1.

57 Vrlo sličnog stajališta je i Vrhovni sud RH pozivajući se na odluku u predmetu *Frlan protiv Hrvatske* i zaključak „da se založni dužnik ne može pozivati na ograničenja ovrhe u slučaju dobrovoljnog zasnivanja založnog prava na nekretnini radi osiguranja novčane tražbine, a što da je rekao i Ustavni sud RH, U-III-2930/2019 od 14. studenoga 2019.“ Vrhovni sud RH, Rev-747/2024-2 od 22. svibnja 2024. Županijski sud u Zagrebu, Gž Ovr-70/2024-2 od 6. veljače 2024. kaže: „Čak kada bi predmetna nekretnina i predstavljala dom ovršenika, u ovom predmetu za odlučivanje o prijedlogu ovrhovoditelja pozivanje na pravo na dom bilo bi neosnovano. Ovo stoga što miješanje u pravo na dom nije potrebno opravdati razlozima javnog interesa, odnosno postojanjem prijeke društvene potrebe u onim slučajevima u kojima je druga stranka u ovršnom postupku privatna fizička ili pravna osoba. U takvim slučajevima mehanizmi vaganja suprotstavljenih privatnih interesa stranaka u pravilu su već utjelovljeni u domaćem zakonodavstvu koje propisuje odgovarajuće pravne lijekove i postupke koje je privatna osoba dužna poduzeti, odnosno pokrenuti radi zaštite prava na dom. Stoga u takvom postupku nije nužno da sud važe suprotstavljene privatne interese stranaka. U ovom slučaju, ovrhovoditelj je privatna pravna osoba, dok je ovršenik založio predmetnu nekretninu kao instrument osiguranja kredita i na taj način pristao da banka, a sada i ovrhovoditelj na kojega je ugovorom o cesiji potraživanje iz tog ugovora o kreditu prenesen, svoju tražbinu može namiriti prodajom založene nekretnine te je stoga bio svjestan mogućnosti pokretanja ovršnog postupka ako se kredit ne otplati.“

58 ESLJP, *Nina Dimitrova protiv Bugarske*, zahtjev br. 40669/16, od 16. travnja 2024., para. 130.

59 Nataša Belamarić i Helena Majić, *Pregled nekih relevantnih odluka ESLJP-a u odnosu na Republiku Hrvatsku prema ključnim pojmovima članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju, Ius-info*, pristup 2. studenoga 2024., <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2019B1309>.

Vaskrsić protiv Slovenije na koje se i učestalo poziva.^{60,61} ESLJP je utvrdio povredu u „posebno niskom iznosu dugovane tražbine (...) sudskoj prodaji (...) nekretnine kao predmeta ovrhe i izostanku (...) manje teških ovršnih sredstava.“ Zbog toga je „narušena pravična ravnoteža (...) cilja (...) i mjera primijenjenih u ovršnom postupku.“⁶² U svim ovim predmetima, kao i u predmetu *Nina Dimitrova protiv Bugarske* postavljeno je pitanje postojanja odgovarajućih postupovnih jamstava.⁶³

Opća načela zaštite prava na mirno uživanje imovine u postupcima između privatnopravnih subjekata mogu se sažeti na sljedeći način:⁶⁴ a) svako miješanje u pravo na mirno uživanje imovine ne smije narušiti pravednu ravnotežu između općeg interesa i temeljnih prava podnositelja (kod miješanja koja potpadaju pod čl. 1. st. 2. Protokola br. 1. uz Konvenciju, mora postojati razmjernost između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići, odnosno jesu li zbog miješanja podnositelji morali snositi nerazmjernan i pretjeran teret), b) države ugovornice uživaju široku slobodu procjene u pogledu odabira sredstava ovrhe sukladno željenom ishodu te neovisno što čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju ne sadrži izričita postupovna jamstva, zahtijeva postupke koji podnositeljima daju razumnu mogućnost da učinkovito ospore mjere kojima se zadire u njihova zajamčena prava, c) pa i kada su u pitanju predmeti u kojim se povrede provjeravaju (ispituju) u postupcima koji se vode između privatnopravnih subjekta, nužno je, bez iznimke, osigurati postupke koji nude potrebna postupovna jamstva.^{65,66}

Imajući neprestano u vidu da je test razmjernosti povodom ocjene je li nastupila povreda prava na mirno uživanje imovine drugačiji nego kada je riječ o pravu iz čl. 8. st. 1. Konvencije,⁶⁷ jer se ova prava drugačije štite i polje slobodne procjene

60 U predmetu *Vaskrsić protiv Slovenije* pružena je (jednako kao i u predmetu *Nina Dimitrova protiv Bugarske*) zaštita pravu na mirno uživanje imovine. U predmetima *Zehentner protiv Austrije* i *Vaskrsić protiv Slovenije* u ovrsi na nekretnini, prodane su nekretnine podnositelja zbog namirenja tražbina koje nisu bile osigurane.

61 Smatrajući da „sudsku prodaju podnositeljeve nekretnine treba procjenjivati u okviru trećeg pravila iz drugog stavka čl. 1. Protokola br. 1. Konvencije o kontroli korištenja imovine.“

62 ESLJP, *Vaskrsić protiv Slovenije*, zahtjev br. 31371/12 od 25. travnja 2017., para. 87. Pravo na mirno uživanje imovine zaštićeno je i u sličnom hrvatskom predmetu ESLJP, *Mindek protiv Hrvatske*, zahtjev br. 6169/13 od 30. kolovoza 2016. I u ovom se postupku radilo o tražbini neosiguranog vjerovnika.

63 Govoreći o njima u predmetu *Vaskrsić protiv Slovenije* naglašeno je ovako: „Neovisno što čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju ne sadrži izričite postupovne zahtjeve (...) razumnu priliku (...) iznijeti svoj slučaj nadležnom sudu i učinkovito osporiti mjere koje zadiru u prava (...) treba imati u vidu cjelokupni postupak.“ ESLJP, *Vaskrsić protiv Slovenije*, zahtjev br. 31371/12 od 25. travnja 2017., para. 78.

64 V. *Zehentner protiv Austrije*, para. 71-73 i 75, *Vrzić protiv Hrvatske*, para. 100-101 i *Vaskrsić protiv Slovenije*, para. 77-78.

65 ESLJP, *Nina Dimitrova protiv Bugarske*, zahtjev br. 40669/16 od 16. travnja 2024., para. 135.

66 Kako je rečeno, ESLJP prigovara podnositeljima: „Ne koristeći mogućnost (...) utvrđivanja vrijednosti nekretnine, (...) pravna sredstva koja su podnositelji željeli iskoristiti u kasnijoj fazi postupka nisu bila predviđena Ovršnim zakonom (...) posljedice (...) mogu pripisati samim podnositeljima.“ ESLJP, *Vrzić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 43777/13 od 12. srpnja 2016., para. 113.

67 Gabrijela Mihelčić i Maša Marochini Zrinski, „Sekvestracija nekretnine u svjetlu zaštite prava

države shvaća se šire kod prvog prava, u predmetu *Nina Dimitrova protiv Bugarske* je navedeno: „Sloboda koju države ugovornice uživaju (...) ne može biti neograničena. Pravična ravnoteža koju pretpostavlja čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju zahtijeva (kod specifičnih ovršnih sredstava, op. a.) (...) za potrošače kao što je podnositeljica – koji su po definiciji u slabijem položaju u odnosu na banku (...)“ (para. 141.). Premda se „dužnici (...) dobrovoljno izlažu riziku gubitka predmeta osiguranja (npr. nekretnine kao predmeta ovrhe i osiguranja, op. a.) u slučaju neispunjenja obveze (...), to se ne može usporediti s poduzetničkim pothvatom (...), podnositeljica nije uzela sporni kredit za financiranje poslovnog odnosa (...), bugarski sudovi smatrali su je običnim potrošačem u odnosu s bankom“ (para. 142.).

Navedene su ključne točke: prvo, ESLJP u ovom, ali i ranije u sličnim predmetima (kako je već naglašeno) označava važnim razlikovati je li riječ o postupku između privatnopravnih subjekata. Ako jest, uloga države ograničava se na (pozitivnu) obvezu da osigura sudske postupke koji nude odgovarajuća postupovna jamstva i omogući domaćim sudovima donošenje pravične odluke.⁶⁸ Drugo, pozivajući se na predmet *Vrzić protiv Hrvatske*, naglašeno je da se podnositeljica dobrovoljno izložila opasnosti gubitka predmeta osiguranja u slučaju neispunjenja obveze (nepodmirenja dugovane tražbine). Reći ćemo više o ovom naglasku.⁶⁹ Upućujući podnositelje na primjenu pravila Zakona o obveznim odnosima⁷⁰ o tome kada je ugovor (o kreditu) ništetan ili pobojan, ESLJP sugerira da je trebalo poduzeti razumne mjere i ispitati postoje li razlozi koji bi mogli dovesti u pitanje valjanost pravne osnove hipoteke (založnog ugovora / ugovora o kreditu). U predmetu *Nina Dimitrova protiv Bugarske* vidi se da je važno kako „(...) podnositeljica kredit nije koristila za financiranje poslovnog odnosa (...) da su bugarski sudovi utvrdili da je riječ o potrošaču“ (para. 142.). Prije negoli se o ovom više kaže (riječ je o trećem ključnom naglasku iz predmeta *Nina Dimitrova protiv Bugarske*) potrebno je učiniti korak unatrag.

U predmetima *Frlan protiv Hrvatske* i *Lalić protiv Hrvatske*⁷¹ (u potonjem je riječ o fiducijarnom osiguranju), kao i u predmetu *F.J.M. protiv Ujedinjenog*

na mirno uživanje imovine“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 203.

68 U više predmeta u kojima je težište bilo na ovršnoj prodaji založene nekretnine, a polazeći od utvrđenja da su radnje u postupku praćene odgovarajućim postupovnim jamstvima, naglašeno je kako su „podnositelji pozajmili znatan iznos novca, što predstavlja mjeru koja je, po svojoj prirodi, uključivala element rizika.“ ESLJP, *Vrzić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 43777/13 od 12. srpnja 2016., para. 103, 73 i 115.

69 U predmetu *Vrzić protiv Hrvatske* uskrativši zaštitu (v. para. 73. i 115.) podnositeljima je rečeno da „nisu osporili niti jedan ugovor o kreditu pred nacionalnim sudovima u odgovarajućim postupcima.“ Sugerirano je da su „mogli pokrenuti postupak radi proglašenja ugovora ništetnim ili pobojskim.“ Što podrazumijeva da su podnositelji „slobodnom voljom sklopili te ugovore i slobodnom voljom kredite osigurali zalaganjem nekretnine.“ ESLJP, *Vrzić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 43777/13 od 12. srpnja 2016., para. 70.

70 Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 145/23., 155/23. (u daljnjem tekstu: ZOO).

71 ESLJP, *Lalić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 63081/14 od 20. rujna 2016.

*Kraljevstva*⁷² stvarnopravnim dužnicima nije pružena zaštita prava iz čl. 8. st.1. Konvencije i prava iz čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju. Neovisno, što je u posljednjem podnositeljica označena ranjivom pojedinom,⁷³ kao i u predmetu *Zehetner protiv Austrije*.⁷⁴ Primjeri (kao u ovim predmetima) kada nije došlo do povrede i kada se nije dvojilo o postojanju odgovarajućih postupovnih jamstava pretežito su bili vezani u postupke (dobrovoljno) osiguranih tražbina (i pokazivali su uočljive posebnosti).

U praksi Ustavnog suda RH postoji više odluka u kojima se ispitivalo je li u ovrsi na nekretnini radi namirenja hipoteke došlo do povrede prava na poštovanje doma i prava na mirno uživanje imovine.⁷⁵ Često se kaže: „U konkretnom slučaju druga stranka u ovršnom postupku je privatna pravna osoba, odnosno banka. Ustavni sud primjećuje da su podnositelji (...) dobrovoljno koristili predmetnu nekretninu kao instrument osiguranja kredita te na taj način izričito pristali da banka svoju tražbinu može namiriti prodajom založene nekretnine.“⁷⁶ Primjetno je pozivanje na predmet *F.J.M. protiv Ujedinjenog Kraljevstva* u dijelu u kojem se govori o vaganju suprotstavljenih privatnih interesa stranaka u domaćem zakonodavstvu. Zaključak je da ono „propisuje odgovarajuće pravne lijekove i postupke koje je podnositelj kao privatnopravni subjekt dužan poduzeti radi zaštite prava na poštovanje doma“, pa zbog toga „u slučajevima u kojima je druga stranka u ovršnom postupku privatna fizička ili pravna osoba nije nužno da neovisni sud važe te interese.“⁷⁷

Predmet *F.J.M. protiv Ujedinjenog Kraljevstva* kako se primjećuje u pravnoj teoriji⁷⁸ i ustavnosudskoj praksi nudi zaključak da „(...) u predmetima kada su u pitanju (suprotstavljeni) privatnopravni (...) postoji još dublja razlika (...) u slučajevima kada su domaći sudovi dužni uspostaviti pravičnu ravnotežu između (...) privatnopravnih subjekata (u konkretnom, najmodavaca protiv najmoprimaca), (...) obilježava ih da su dobrovoljno stupili u ugovorni odnos (...) u kojem je potrebno osigurati zaštitu njihovih prava iz Konvencije.“ Ključna je misao o tome da „kada bi se odlukom (...) propitivala ravnoteža koju je uspostavio zakonodavac (...) Konvencija bi bila izravno primjenjiva između privatnopravnih subjekata čime bi se

72 ESLJP, F.J.M. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 76202/16 od 6. studenoga 2018.

73 Mihelčić, Marochini Zrinski i Šantek, „Od predmeta McCann“, 124.

74 Ono što se vidjelo jest da se opseg zaštite konvencijskih i pitanje osiguranja odgovarajućih postupovnih jamstava razlikovalo ovisno ovršava li se na nekretnini hipotekarna (druga stvarnopravna) tražbina ili hirografirna (neosigurana) tražbina. Mihelčić, Marochini Zrinski i Šantek, „Od predmeta McCann“, 115 *et seq.*

75 Uzgred se spominje da je često tražena i zaštita prava na pošteno suđenje iz čl. 29. st. 1. Ustava RH. Uskraćujući zaštitu Ustavni sud često kaže: „Prema ocjeni Ustavnog suda, u osporenim rješenjima navedeni su dostatni i relevantni razlozi za njihovo donošenje, dok u primjeni i tumačenju mjerodavnog prava nije utvrđena arbitarnost ili samovoljnost.“ Ustavni sud RH, U-III-3508/2023 i U-III-3509/2023 od 9. studenoga 2023., para. 10.4.

76 Ustavni sud RH, U-III-3508/2023 i U-III-3509/2023 od 9. studenoga 2023., para. 11.1.

77 ESLJP, F.J.M. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 76202/16 od 6. studenoga 2018., para. 37-40. Ustavni sud RH, U-III-3508/2023 i U-III-3509/2023 od 9. studenoga 2023., para. 11.

78 Mihelčić, Marochini Zrinski i Šantek, „Od predmeta McCann“, 124.

promijenila prava i obveze (iz ugovora) koje su slobodno preuzeli.⁷⁹ Očito je jednak mehanizam primijenjen i za ugovore koji su doveli do osiguranja na nekretnini, pa i njezine prodaje.

2.5. Zaštita neovisno o „dobrovoljnom izlaganju riziku“ – treći naglasak iz predmeta Nina Dimitrova protiv Bugarske

Polazeći od činjenice da je podnositeljica u predmetu *Nina Dimitrova protiv Bugarske* potrošač i da „kredit nije koristila za financiranje poslovnog odnosa“, ESLJP govori o jednom drugom spektru zaštite.⁸⁰ Ovo nije prvi put, jer kako je spomenuto, već je prethodno naglašen primjedbom iz predmeta *Vrzić protiv Hrvatske* (kao i nekih drugih) u kojoj je rečeno da je neovisno o konvencijskoj zaštiti, već i instrumentima nacionalnog prava (misleći primarno na ZOO i upućujući na njega) omogućeno ispitati je li pravna osnova na kojoj je nastalo osiguranje ništetna (ili barem neke odredbe) i sve to je potrebno sagledati u svjetlu postupovnih jamstva. U predmetu *Nina Dimitrova protiv Bugarske* sve je puno eksplicitnije (v. para. 98.-106.).

U ovom svjetlu, potrebno je pogledati nakratko kako se zaštita potrošača u domaćem pravu odražava na ovrhu na nekretnini. Sukladno zaključku sastanka predsjednika građanskih odjela županijskih sudova i Građanskog odjela Vrhovnog suda od 11. ožujka 2022.⁸¹ „obveza je ovršnog suda u postupku ovrhe na temelju ovršnih isprava koje nisu prošle sudsku kontrolu (zadužnice, javnobilježničke ovrhe isprave, solemnizirane javnobilježničke isprave) po službenoj dužnosti provjeriti nepoštenost ugovornih odredbi.“⁸² Prva je stepenica odlučiti o svojstvu potrošača te vidjeti postoje li primjeri na razini redovnog i ustavnosudskog sudovanja o stabilnoj nacionalnoj praksi po tom pitanju.⁸³ Primjenjujući navedeni zaključak prilikom odlučivanja o prijedlogu ovršenika za odgodu ovrhe, primjerice u ovom predmetu, istaknuto je da „postupci kojima se vjerovnicima daje mogućnost bržeg

79 ESLJP, F.J.M. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 76202/16 od 6. studenoga 2018., para. 42.

80 Zaštita pružena potrošačima s naslova nepoštenih ugovornih odredbi u potrošačkim ugovorima ima svoj samostalan put izgrađen implementacijom Direktive Vijeća 93/13/EEZ i drugih instrumenata prava Europske unije. Bilo kakav pokušaj sažimanja zaštite pružene potrošačima u sudskoj praksi, zakonodavstvu ili u relevantnoj pravnoj teoriji izvan je ambicija ovog rada. Za kontrolu po službenoj dužnosti nepoštenosti ugovornih odredbi u potrošačkim ugovorima, općenito v. u: Tatjana Josipović, *Zaštita potrošača od nepoštenih ugovornih odredbi* (Zagreb: Narodne novine, 2018.), primjerice 257 *et seq.* Za nepoštene odredbe u ugovorima u CHF i HRK / CHF kreditima, v. u: Emilia Mišćenić i Silvija Petrić, *Nepoštenost valutne klauzule u CHF i HRK/CHF kreditima* (Zagreb: Narodne novine, 2020.), 95 *et seq.*

81 V. Zaključke sa sastanka predsjednika građanskih odjela županijskih sudova i Građanskog odjela Vrhovnog suda, Su IV-87/2022 od 11. ožujka 2022.

82 V. u: Tatjana Josipović, „Kontrola nepoštenih odredbi u potrošačkim ugovorima u ovršnom postupku“, u: *Liber amicorum Arsen Janevski, Univerzitet Sv. Kiril i Metodij*, ur. Tatjana Zoroska-Kamilovska (Skopje: Pravni fakultet „Justinijan Prvi“, 2023.), 194 *et seq.*

83 Postoje primjeri na razini redovnog i ustavnosudskog sudovanja o stabilnoj nacionalnoj praksi po ovom pitanju, v. u: Ustavni sud RH, U-III-3892/2022 od 24. studenoga 2022, Vrhovni sud RH, Rev-547/21 od 27. lipnja 2023, Županijski sud u Rijeci, Gž-90/23 od 19. lipnja 2024.

izvršenja potraživanja na temelju naloga za izvršenje koji nisu presude dobivene na temelju spora o meritumu i koji ne podrazumijevaju meritorne provjere (...) ili podrazumijevaju samo ograničene meritorne provjere, ne smiju potrošače lišiti njihovog prava na odgovarajuću zaštitu od nepoštenih ugovornih odredaba. To znači da posebna vrsta postupka (...) ne smije smanjiti temeljna postupovna jamstva koja se na temelju Direktive Vijeća 93/13/EEZ zahtijevaju radi dobrobiti potrošača.⁸⁴

Jedan od puteva bio bi da ovršni sudovi, pazeći na ništetnost po službenoj dužnosti, ukinu rješenje o ovrsi uz uputu u kojoj su sadržane odrednice iz naprijed citiranog zaključka⁸⁵ i zauzmu stajališta o odgode ovrhe,⁸⁶ ne samo na prijedlog stranke, već i po službenoj dužnosti. Sudovi su se odlučili za pravni put kojim se potrošači upućuju na parnicu, ako je već nisu pokrenuli, a ovrhu odgađaju do završetka parnice.⁸⁷ U ovom je svjetlu izvanredno zanimljiv naglasak Vrhovnog suda RH: „Sud je u ovršnom postupku ograničen pravnim sredstvima i procesnim odredbama koje su propisane OZ-om, a u njemu nije propisana mogućnost ispitivanja ništetnosti ugovora odnosno poštenosti odredbi ugovora o kreditu niti ovršni sud raspoláže potrebnim činjeničnim i pravnim elementima za ocjenu njihove eventualne nedopuštenosti (...) pa stoga unutar ovršnog postupka nije moguće ispitivati je li ugovor o kreditu ništetan ili nije, niti je moguće ispitivati poštenost odredbi ugovora o kreditu, kao niti opseg tražbine u slučaju eventualne djelomične ništetnosti ugovornih odredbi.“⁸⁸

Kao svojevrсни sažetak, može se reći da nije uočeno odbijanje prijedloga za ovrhu na nekretnini zbog utvrđenja ovršnog suda da je ugovor ništetan. Na razloge ništetnosti ovršne isprave (na što se pazi po službenoj dužnosti ili na prigovor stranke) pazi se u svim stadijima postupka, pa tako i u stadiju provedbe ovrhe i to na način da se usvajaju žalbe i protiv rješenja o dosudi⁸⁹ i rješenja o namirenju.⁹⁰

U predmetu *Nina Dimitrova protiv Bugarske* ESLJP je dao pregled prakse Suda

84 Županijski sud u Splitu, Gž Ovr-982/2023-2 od 10. siječnja 2024.

85 Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-29/24 od 14. ožujka 2024, Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-489/23 od 21. veljače 2024. Vrlo je zanimljiv predmet u kojem je o ponovnom upućivanju na parnicu, iako se jedna parnica radi proglašenja ovrhe već vodila, v. u: Županijski sud u Zagrebu, Gž Ovr-703/24 od 26. travnja 2024., u kojem je rečeno: „Vezano uz parnicu radi proglašenja predmetne ovrhe nedopuštenom, na koju je ovršenik već ranije bio upućen, a koja je okončana nepravomoćnom presudom (...) kojom je tužbeni zahtjev tužitelja odbijen, a predmet se povodom žalbe nalazi na rješavanju na županijskom sudu, prvostupanjski je sud obrazložio da je ista pokrenuta na temelju rješenja (...) zbog žalbenih razloga iz čl. 50. st. 1. t. 7., 9. i 10. OZ-a, dakle iz sasvim drugih razloga pa se ni parnica koja se tim povodom vodi ne vodi iz razloga radi kojih se ovršenik ovim rješenjem upućuje pokrenuti parnicu.“

86 Županijski sud u Zagrebu, Gž Ovr-682/22 od 16. svibnja 2022, Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-464/22 od 19. rujna 2022, Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-781/22 od 1. veljače 2022, Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-477/23 od 30. travnja 2024, Županijski sud u Splitu, Gž Ovr-223/22 od 15. veljače 2023, Županijski sud u Zagrebu, Gž Ovr-682/22 od 16. svibnja 2022.

87 Vrhovni sud RH, Rev-1317/21 od 17. listopada 2023.

88 Vrhovni sud RH, Rev-1317/21 od 17. listopada 2023.

89 Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-62/23 od 7. rujna 2023. i Županijski sud u Splitu, Gž Ovr-1026/23 od 9. veljače 2024.

90 Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-66/23 od 3. veljače 2023.

EU-a koju smatra relevantnom, a primjetno je u odlukama naših sudova da se u ovrsi pozivaju na zaključke iz ovih predmeta. Pitanje kontrole nepoštenosti pojavilo se, kao i ovdje, povodom problematiziranja domaćih platnih naloga u ovršnom postupku i slabosti uočenih zbog manjkavosti postupovnih jamstava osiguranih u toj specifičnoj vrsti postupaka, ovdje u tadašnjem bugarskom uređenju (što je u podlozi predmeta *Nina Dimitrova protiv Bugarske*) i pružena je zaštita.⁹¹

3. UMJESTO ZAKLJUČKA

Štiteći postupovna jamstva podnositeljice u predmetu *Nina Dimitrova protiv Bugarske* i govoreći o općim načelima povezanim sa zaštitom prava na mirno uživanje imovine, ESLJP možda i najjasnije kaže da „ona zahtijevaju postupke koji (...) daju instrumente učinkovitog osporavanja mjera kojima se zadire u zajamčeno pravo.“ Ali, zar nije još davne 2002. u predmetu *Jokela protiv Finske*⁹² baš tako kazao naglašavajući da „(...) postupak mora pružiti (...) razumnu priliku da iznese svoj predmet (...) učinkovito osporavanja mjera (...) ostvarenje promatrati s obzirom na cjelokupni postupak (u širem smislu).“⁹³

Zaključimo: kao prvo, postupovna jamstva traže se i kod prava iz čl. 8. st. 1. Konvencije i kod prava iz čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju, i zapravo, nema novina u tom smislu. Drugo, u predmetu *Nina Dimitrova protiv Bugarske* najuvjerljivije je naglašeno da ESLJP ima u vidu dostupnost nacionalnih postupovnih sredstava i njihovu učinkovitost u zaštiti konvencijskih prava (a nije nemoguće da budu utkana u zakonima). Čak se čini da se sve više približava određenju o postupovnim jamstvima kao elementu jamstva na pošteno suđenje i cjelokupnom kompleksnom sustavu zaštićenih aspekata koje predviđa čl. 6. st. 1. Konvencije. Treće, evidentan je „rast“ definicije postupovnih jamstva i uvođenje novih elemenata u njihov sadržaj. Četvrto, sve je snažnija povezanost prakse dva europska suda te uloga prakse Suda EU-a (naravno, instrumenata europskog prava) i kada je riječ o konvencijskim pravima.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Bukovac Puvača, Maja, Gabrijela Mihelčić i Maša Marochini Zrinski. „Uzročna veza kao pretpostavka odgovornosti za štetu u europskim nacionalnim pravnim sustavima, praksi Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava“. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 10, br. 1 (2019): 25-49.
2. Dika, Mihajlo. *Građansko ovršno pravo. Prvi dio: Opće ovršno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2007.
3. Gavella, Nikola, Tatjana Josipović, Igor Gliha, Vlado Belaj i Zlatan Stipković. *Stvarno pravo, svezak 2*. Zagreb: Narodne novine, 2007.

91 V. u: Josipović, „Kontrola nepoštenih odredbi“, 197-199. V. na istom mjestu i sudsku praksu Suda EU-a.

92 ESLJP, *Jokela protiv Finske*, zahtjev br. 28856/95 od 21. svibnja 2002.

93 ESLJP, *Jokela protiv Finske*, zahtjev br. 28856/95 od 21. svibnja 2002., para. 45.

4. Josipović, Tatjana. „Kontrola nepoštenih odredbi u potrošačkim ugovorima u ovršnom postupku“. U: *Liber amicorum Arsen Janevski, Univerzitet Sv. Kiril i Metodij*, ur. Tatjana Zorovska-Kamilovska, 187-212. Skopje: Pravni fakultet „Justinijan Prvi“, 2023.
5. Josipović, Tatjana. „Založno pravo na nekretnini“. U: *Zaštita vjerovnika – stvarnopravno, obveznopravno i ovršnopravno osiguranje tražbina*, ur. Vlado Belaj, 145-192. Zagreb: Narodne novine, 2005.
6. Josipović, Tatjana. *Zaštita potrošača od nepoštenih ugovornih odredbi*. Zagreb: Narodne novine, 2018.
7. Mihelčić, Gabrijela. „Ovlast hipotekarnih vjerovnika na namirenje hipotekarne tražbine sekvestracijom nekretnine *de lege lata* i *de lege ferenda*“. U: *Liber amicorum in honorem dr. sc. Jadranko Crnić (1928.-2008.)*, ur. Davorka Foretić, 405-428. Zagreb: Novi informator, 2009.
8. Mihelčić, Gabrijela i Maša Marochini Zrinski. „Koneksitet ostvarenja vindikacijskog zahtjeva na nekretnini i tzv. prava na poštovanje doma“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 35, br. 1 (2014): 163-192.
9. Mihelčić, Gabrijela i Maša Marochini Zrinski. „Sekvestracija nekretnine u svjetlu zaštite prava na mirno uživanje imovine“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 201-236.
10. Mihelčić, Gabrijela, Maša Marochini Zrinski i Renata Šantek. „Od predmeta McCann do predmeta F.J.M. – razmjernost i pravo na poštovanje doma kod prisilnog namirenja stvarnopravno osiguranih tražbina iz nekretnine“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 41, br. 1 (2020): 113-130.
11. Mišćenić, Emilia i Silvija Petrić. *Nepoštenost valutne klauzule u CHF i HRK/CHF kreditima*. Zagreb: Narodne novine, 2020.
12. Omejec, Jasna. *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava: Strasbourški acquis*. Zagreb: Novi informator, 2013.
13. Uzelac, Alan. „Kraj obvezatnih pravnih shvaćanja – Kako ujednačavati sudsku praksu nakon presude Suda EU?“ U: *Zbornik radova s X. međunarodnog savjetovanja „Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća“*, ur. Dinka Šago, 1-44. Split: Pravni fakultet Split, 2024.

Pravni izvori:

1. Direktiva Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim odredbama u potrošačkim ugovorima, SL L 95/29, 05.04.1993.
2. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine - Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.
3. Ovršni zakon, Narodne novine, br. 112/12., 25/13., 93/14., 55/16., 73/17., 131/20., 114/22., 6/24.
4. Zakon o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona, Narodne novine, br. 73/17.
5. Zakon o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona, Narodne novine, br. 114/22.
6. Zakon o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona, Narodne novine, br. 131/20.
7. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 145/23., 155/23.
8. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., 81/15., 94/17.
9. Zaključak predsjednika građanskih odjela županijskih sudova i Građanskog odjela Vrhovnog suda, Su IV-184/2024 od 14. lipnja 2024.
10. Zaključak sa sastanka predsjednika građanskih odjela županijskih sudova i Građanskog odjela Vrhovnog suda, Su-IV-148/2018 od 29. ožujka 2018.
11. Zaključci sa sastanka Građanskog odjela Vrhovnog suda i predsjednika građanskih odjela drugostupanijskih sudova, Su-IV-245/2019-3 od 27. studenoga 2019.

12. Zaključci sa sastanka Građanskog odjela Vrhovnog suda i predsjednika građanskih odjela drugostupanjnskih sudova, Su-IV-246/15 od 17. rujna 2015.
13. Zaključci sa sastanka predsjednika građanskih odjela županijskih sudova i Građanskog odjela Vrhovnog suda, Su IV-87/2022 od 11. ožujka 2022.

Sudska praksa:

1. ESLJP, F.J.M. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 76202/16 od 6. studenoga 2018.
2. ESLJP, Frlan protiv Hrvatske, zahtjev br. 2545/14 od 20. rujna 2016.
3. ESLJP, Jokela protiv Finske, zahtjev br. 28856/95 od 21. svibnja 2002.
4. ESLJP, Lalić protiv Hrvatske, zahtjev br. 63081/14 od 20. rujna 2016
5. ESLJP, Mindek protiv Hrvatske, zahtjev br. 6169/13 od 30. kolovoza 2016.
6. ESLJP, Nina Dimitrova protiv Bugarske, zahtjev br. 40669/16 od 16. travnja 2024.
7. ESLJP, Rousk protiv Švedske, zahtjev br. 27183/04 od 25. srpnja 2013.
8. ESLJP, Terlević protiv Hrvatske, zahtjev br. 33320/15 od 22. studenoga 2016.
9. ESLJP, Vaskrsić protiv Slovenije, zahtjev br. 31371/12 od 25. travnja 2017.
10. ESLJP, Vrzić protiv Hrvatske, zahtjev br. 43777/13 od 12. srpnja 2016.
11. ESLJP, Zagrebačka banka d.d. protiv Hrvatske, zahtjev br. 39544/05 od 12. prosinca 2013.
12. ESLJP, Zehentner protiv Austrije, zahtjev br. 20082/02 od 16. srpnja 2009.
13. Presuda od 11. srpnja 2024., *Hann-Invest i dr.*, spojeni predmeti C-554/21, C-622/21, C-727/21, EU:C:2024:594.
14. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-331/21, U-I-1330/21, U-I-1331/21, U-I-1332/21, U-I-5110/22 od 19. prosinca 2023.
15. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-3892/22 od 24. studenoga 2022.
16. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-3508/23, U-III-3509/23 od 9. studenoga 2023.
17. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-213/23 od 26. srpnja 2023.
18. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-547/21 od 27. lipnja 2023.
19. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-669/22 od 14. veljače 2024.
20. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-747/24 od 22. svibnja 2024.
21. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-851/23 od 22. studenoga 2023.
22. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-1300/22 od 17. siječnja 2023.
23. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-1317/21 od 17. listopada 2023.
24. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-3611/19 od 29. studenoga 2022.
25. Županijski sud u Karlovcu, Gž Ovr-22/22 od 27. siječnja 2022.
26. Županijski sud u Karlovcu, Gž Ovr-76/21-2 od 9. ožujka 2021.
27. Županijski sud u Karlovcu, Gž Ovr-155/22 od 20. ožujka 2022.
28. Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-29/24 od 14. ožujka 2024.
29. Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-62/23 od 7. rujna 2023.
30. Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-66/23 od 3. veljače 2023.
31. Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-80/23 od 27. studenoga 2023.
32. Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-90/23 od 19. lipnja 2024.
33. Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-464/22 od 19. rujna 2022.
34. Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-477/23 od 30. travnja 2024.
35. Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-489/23 od 21. veljače 2024.
36. Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-656/22 od 27. prosinca 2023.
37. Županijski sud u Rijeci, Gž Ovr-781/22 od 1. veljače 2022.
38. Županijski sud u Splitu, Gž Ovr-223/22 od 15. veljače 2023.
39. Županijski sud u Splitu, Gž Ovr-238/23 od 30. ožujka 2023.
40. Županijski sud u Splitu, Gž Ovr-982/23-2 od 10. siječnja 2024.
41. Županijski sud u Splitu, Gž Ovr-1026/23 od 9. veljače 2024.
42. Županijski sud u Šibeniku, Gž Ovr-6/22 od 8. ožujka 2022.

43. Županijski sud u Varaždinu, Gž Ovr-68/20-2 od 8. veljače 2020.
44. Županijski sud u Varaždinu, Gž Ovr-175/2024-2 od 28. kolovoza 2024.
45. Županijski sud u Varaždinu, Gž Ovr-476/21 od 7. rujna 2021.
46. Županijski sud u Varaždinu, Gž Ovr-766/20-2 od 7. siječnja 2021.
47. Županijski sud u Varaždinu, Gž Ovr-1081/19 od 16. prosinca 2019.
48. Županijski sud u Varaždinu, Gž Ovr-1981/22 od 24. siječnja 2023.
49. Županijski sud u Zadru, Gž Ovr-182/23 od 9. listopada 2023.
50. Županijski sud u Zagrebu, Gž Ovr-214/22 od 11. lipnja 2024
51. Županijski sud u Zadru, Gž Ovr-243/22 od 13. veljače 2023.
52. Županijski sud u Zagrebu, Gž Ovr-70/24-2 od 6. veljače 2024.
53. Županijski sud u Zagrebu, Gž Ovr-653/23 od 2. lipnja 2023.
54. Županijski sud u Zagrebu, Gž Ovr-682/22 od 16. svibnja 2022.
55. Županijski sud u Zagrebu, Gž Ovr-703/24 od 26. travnja 2024.
56. Županijski sud u Zagrebu, Gž Ovr-960/23 od 28. travnja 2023.
57. Županijski sud u Zagrebu, Gž Ovr-1530/22 od 13. listopada 2022.
58. Županijski sud u Zagrebu, Gž Ovr-1981/22 od 24. siječnja 2023.

Mrežne stranice:

1. Belamarić, Nataša i Helena Majić. *Pregled nekih relevantnih odluka ESLJP-a u odnosu na Republiku Hrvatsku prema ključnim pojmovima članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju. Ius-info*. Pristup 2. studenoga 2024. <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2019B1309>

Gabrijela Mihelčić*
Tajana Polić**

Summary

HAS A NEW PERSPECTIVE BEEN GIVEN TO PROCEDURAL SAFEGUARDS IN SECURITY RIGHTS ENFORCEMENT?

This paper discusses the role of procedural safeguards in the context of security rights enforcement. The inspiration for this discussion comes from the European Court of Human Rights case *Nina Dimitrova v. Bulgaria*, in which the applicant's rights under Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms were violated. In addition to the right to peaceful enjoyment of possessions, the right to respect for one's home also plays a significant role in these proceedings. Both of these rights require that procedural safeguards be guaranteed to the applicants. However, in cases involving disputes between private entities, the state's margin of appreciation is wider, although it does not negate the obligation to provide adequate protection. Case-law concerning the forced enforcement of claims secured by real property and the protection of Convention rights has highlighted the importance of voluntary insurance, which encompasses a consent to the sale of the property (home). Addressing objections raised by applicants regarding the "lack of contestation" of the validity of the insurance legal basis, and incorporating the protection provided by the Court of Justice of the European Union in consumer protection, the European Court of Human Rights offers guidelines for the future protection of Convention rights.

Keywords: *the right to peaceful enjoyment of possessions; the right to respect for home; procedural safeguards; mortgages.*

* Gabrijela Mihelčić, Ph.D., Full Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; gabrijela.mihelcic@pravri.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7956-2668>.

** Tajana Polić, Mag. iur., President of Civil Department, County Court in Rijeka; tajana.polic@zsri.pravosudje.hr. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-8945-2506>.

ZAŠTITA VJEROVNIKA I RADNIKA U PREKOGRANIČNIM STATUSNIM PROMJENAMA DRUŠTAVA KAPITALA

Prof. dr. sc. Dionis Jurić*

UDK 347.72

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.1.3>

Ur.: 16. rujna 2024.

Pr.: 24. siječnja 2025.

Prethodno priopćenje

Sažetak

Izmjenama i dopunama Zakona o trgovačkim društvima iz 2023. godine poboljšane su postojeće odredbe o prekograničnim pripajanjima i spajanjima te su uređene prekogranične podjele s osnivanjem te prekogranična preoblikovanja društava kapitala. Time se domaćim društvima kapitala te društvima kapitala iz država članica EU-a daje široki izbor oblika prekograničnog prestrukturiranja na unutarnjem tržištu EU-a, u skladu s njihovim obilježjima i potrebama. Ako je riječ o vjerovnicima i radnicima društava koja sudjeluju u tim statusnim promjenama, proširuje se njihovo pravo na obaviještenost te im se daje pravo stavljati primjedbe na plan prekogranične statusne promjene. Na temelju toga oni mogu donijeti odluku o korištenju individualnih sredstava zaštite te posredno utjecati na odluku skupštine društva o statusnoj promjeni. Vjerovnici imaju pravo tražiti osiguranje za nedospjele tražbine prije nastanka pravnih učinaka statusne promjene. Pravo radnika na suodlučivanje u društvu preuzimatelju, novim društvima ili preoblikovanom društvu štiti se odgovarajućom primjenom odredbi Zakona o sudjelovanju radnika u odlučivanju u SE-u i u SCE-u. Time se sprječava oduzimanje ili umanjeње prava radnika na suodlučivanje u prekograničnim statusnim promjenama.

Ključne riječi: prekogranične statusne promjene; zaštita vjerovnika i radnika; Republika Hrvatska.

1. UVOD

Glavna prepreka prekograničnoj mobilnosti trgovačkih društava na unutarnjem tržištu Europske unije (u daljnjem tekstu: EU) jesu razlike u nacionalnim materijalnim i kolizijskim pravilima država članica EU-a. To otežava ostvarivanje

* Dr. sc. Dionis Jurić, redoviti profesor u trajnom zvanju, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; dionis.juric@pravri.uniri.hr. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7725-7531>.

slobode poslovnog nastana iz čl. 49. i 54. Ugovora o funkcioniranju EU-a. Ovisno o tome primjenjuju li države članice teoriju osnivanja ili teoriju stvarnog sjedišta pri određenju osobnog statuta trgovačkog društva, pojavljuju se prepreke pri prijenosu stvarnog te registriranog sjedišta društva iz jedne države članice u drugu.¹ Ako je riječ o prekograničnom prijenosu registriranog sjedišta društva, redovito se traži likvidacija društva u polaznoj državi te osnivanje novog društva u državi odredišta. Pri tome se mijenja i osobni statut društva. Kod prekograničnog prijenosa stvarnog sjedišta u državama članicama koje primjenjuju teoriju osnivanja taj je prijenos omogućen (bez likvidacije društva), ako istu teoriju primjenjuje i pravo države odredišta. Pri tome se ne mijenja osobni statut društva. U državama članicama u kojima se primjenjuje teorija stvarnog sjedišta traži se da registrirano i stvarno sjedište društva budu u istoj državi. U njima je prijenos stvarnog sjedišta pravno onemogućen ili je ograničen uvjetima koje određuje polazna država. Prijenos je registriranog sjedišta omogućen samo ako se istodobno prenosi i stvarno sjedište, pri čemu se mora provesti likvidacija društva u polaznoj državi te osnovati novo društvo u državi odredišta.

Tim se problemom bavio i Europski sud u predmetima *Sevic*,² *Cartesio*,³ *Vale*⁴ i *Polbud*.⁵ U predmetu *Sevic* Europski je sud zauzeo stajalište da su prekogranična pripajanja i spajanja, ali i ostali oblici statusnih promjena, u skladu sa slobodom poslovnog nastana te da države članice ne smiju postavljati ograničenja za njihovu provedbu. Ta je presuda bila temelj za donošenje Direktive o prekograničnim spajanjima iz 2005. godine. U predmetu *Cartesio* Europski je sud prvi put utvrdio da društvo može prenijeti svoje stvarno i registrirano sjedište iz polazne države u odredišnu, preoblikovanjem u društvo uređeno pravom odredišne države. Pri tome polazna država to ne smije onemogućiti tražeći likvidaciju društva. U predmetu *Vale* Europski je sud utvrdio da ako u pravu odredišne države ne postoje pravila o prekograničnim preoblikovanjima, valja odgovarajuće primijeniti pravila o domaćim preoblikovanjima. Konačno, u predmetu *Polbud* Europski je sud zauzeo stajalište da se društvo može prekogranično preoblikovati i ako u odredišnu državu prenosi samo registrirano sjedište. To znači da sloboda izbora mjerodavnog prava postoji ne samo pri osnivanju društva, već i pri kasnijim prijenosima registriranog i stvarnog sjedišta društva na unutarnjem tržištu EU-a.⁶ Budući da presude Europskog suda ne mogu riješiti sve praktične probleme koji se javljaju pri prekograničnoj mobilnosti

1 Dionis Jurić, „Prekogranični prijenos sjedišta trgovačkog društva u europskom i hrvatskom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 66, br. 6 (2011): 737-739.

2 Presuda od 13. prosinca 2005., *SEVIC Systems AG*, C-411/03, EU:C:2005:762.

3 Presuda od 16. prosinca 2008., *CARTESIO Oktató és Szolgáltató bt.*, C-210/06, EU:C:2008:723.

4 Presuda od 12. srpnja 2012., *VALE Építési kft.*, C-378/10, EU:C:2012:440.

5 Presuda od 25. listopada 2017., *Polbud - Wykonawstwo sp. z o.o.*, C-106/16, EU:C:2017:804.

6 Jessica Schmidt, *Cross-Border Mergers and Divisions, Transfers of Seats: Is There a Need to Legislate?* (Bruxelles: Directorate General for Internal Policies, European Parliament, 2016.), 10-14; Vanessa Knapp, „Cross Border Mobility: What Do We Need in Practice?“, *ERA Forum* 19, br. 1 (2018): 64; Hrvoje Markovinović i Antun Bilić, „The Transfer of a Company Seat to a Different Member State in the Light of the Recent „Polbud“ Decision“, *Intereulaweast* 5, br. 2 (2018): 102-103; ECLE, „The Commission’s 2018 Proposal on Cross-Border Mobility - An Assessment“, *ECFR*, br. 1-2 (2019): 198.

društava, javila se potreba donošenja direktive koja će poboljšati postojeća pravila o prekograničnim pripajanjima i spajanjima te urediti prekogranične podjele i prekogranična preoblikovanja društava kapitala.

2. DIREKTIVA O PREKOGRANIČNOJ MOBILNOSTI IZ 2019. GODINE

Europski parlament i Vijeće EU-a su u studenom 2019. godine usvojili Direktivu (EU) 2019/2121 o izmjeni Direktive (EU) 2017/1132 u pogledu prekograničnih preoblikovanja, spajanja i podjela (u daljnjem tekstu: Direktiva o prekograničnoj mobilnosti).⁷ Ova Direktiva mijenja i dopunjuje postojeće odredbe o prekograničnim pripajanjima i spajanjima te uvodi nove odredbe o prekograničnim preoblikovanjima i prekograničnim podjelama društava kapitala. Razlozi za njezino donošenje su višestruki. Zajedničko je obilježje prekograničnih statusnih promjena da kod njih dolazi do promjene osobnog statuta društava koja sudjeluju u tim postupcima. To za posljedicu može imati promjenu pravnog položaja članova i radnika u društvu te vjerovnika prema društvu nakon provedbe statusne promjene.⁸ Ako je riječ o vjerovnicima društva mijenja se i jurisdikcija u kojoj moraju ostvarivati svoje tražbine prema društvu nakon provedbe statusne promjene. Kod postojećeg pravnog uređenja prekograničnih pripajanja i spajanja u nacionalnim pravima država članica uočene su razlike u pretpostavkama za ostvarivanje prava članova i vjerovnika društva na zaštitu njihovih interesa.⁹ Ako je riječ o prekograničnim podjelama, one nisu bile uređene sekundarnim izvorima europskog prava do donošenja Direktive o prekograničnoj mobilnosti.¹⁰ Stoga Direktiva uređuje prekogranične podjele razdvajanjem i

7 Direktiva (EU) 2019/2121 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. studenoga 2019. o izmjeni Direktive (EU) 2017/1132 u pogledu prekograničnih preoblikovanja, spajanja i podjela, SL L 321, 12.12.2019.

8 Primjerice, ograničenje prava članova društva i pogoršanje položaja vjerovnika pri ostvarivanju njihovih tražbina prema društvu prema novom mjerodavnom pravu, a ako je riječ o radnicima umanjeње ili ukidanje prava na suodlučivanje u društvu.

9 Ako je riječ o zaštiti vjerovnika i članova društva, s obzirom na početak primjene njihove zaštite razlikuje se *ex ante* ili *ex post* zaštita, ovisno o tomu mogu li vjerovnici, odnosno članovi društva koristiti individualna sredstva zaštite prije ili nakon nastanka pravnih učinaka pripajanja ili spajanja. Razlike postoje i u vrstama individualnih sredstava zaštite te rokovima unutar kojih vjerovnici, odnosno članovi društva mogu postavljati zahtjeve za zaštitu svojih interesa. Države se članice razlikuju i s obzirom na nadležna tijela koja odlučuju o zahtjevima vjerovnika, odnosno članova društva za ispitivanje primjerenosti danih osiguranja i otpremnina te omjera zamjene dionica, odnosno poslovnih udjela. U određenim se državama vjerovnicima daje i pravo veta na odluku o pripajanju ili spajanju. To je bila posljedica prepuštanja državama članicama uređenja zaštite članova i vjerovnika društva prema svojim nacionalnim propisima pri prekograničnim pripajanjima i spajanjima. Vidi u: Stephane Reynolds i Amandine Scherrer, *Ex-post Analysis of the EU Framework in the Area of Cross-Border Mergers and Divisions - European Implementation Assessment* (Bruxelles: European Parliamentary Research Service, 2016.), 38-44.

10 Većina država članica u svojim nacionalnim pravima nije predviđala posebna pravila za prekogranične podjele prije donošenja Direktive o prekograničnoj mobilnosti. S druge strane, neke su države članice predvidjele proširenje primjene odredbi Direktive o određenim

odvajanjem, ali samo ako je riječ o podjelama s osnivanjem novih društava.¹¹ Isto vrijedi i ako je riječ o prekograničnim preoblikovanjima. Direktivom o prekograničnoj mobilnosti se uređuje prethodni nadzor zakonitosti i tijek prekograničnih postupaka statusnih promjena te sredstva zaštite članova društava koja sudjeluju u statusnim promjenama,¹² njihovih vjerovnika i radnika. Ako je riječ o vjerovnicima i radnicima, jača se njihovo pravo na obaviještenost o pravnim posljedicama prekograničnih statusnih promjena te im se daje mogućnost utjecati na odluku skupštine o odobrenju statusne promjene primjedbama na plan prekogranične statusne promjene koje dostavljaju prije održavanja skupštine. Predviđaju se i individualna sredstva zaštite interesa vjerovnika u prekograničnim statusnim promjenama¹³ te se određuje način utvrđivanja oblika suodlučivanja radnika u društvu preuzimatelju, novim društvima ili u preoblikovanom društvu.

Direktiva o prekograničnoj mobilnosti počiva na načelu minimalnog usklađivanja nacionalnih pravnih pravila o prekograničnim statusnim promjenama, što znači da države članice mogu predvidjeti i dodatna sredstva zaštite vjerovnika, sve dok su ta sredstva u skladu sa zaštitnim sredstvima koja su predviđena tom Direktivom.¹⁴ To proizlazi iz obveze država članica da uspostave odgovarajući sustav zaštite interesa vjerovnika. Time se državama članicama omogućuje prilagodba sredstva zaštite vjerovnika njihovim nacionalnim posebnostima te uz ona koja su predviđena Direktivom o prekograničnoj mobilnosti uvođenje dodatnih sredstava.

aspektima prava društava koje se odnose na prekogranična spajanja i na prekogranične podjele. Druge su predvidjele posebne odredbe o prekograničnim podjelama na temelju presuda Europskog suda o slobodi poslovnog nastana.

- 11 Direktiva o prekograničnoj mobilnosti ne uređuje podjele s preuzimanjem s obzirom na složenost tih postupaka, sudjelovanje nadležnih tijela iz više država članica te povećane rizike zaobilaznja nacionalnih pravila i pravila EU-a. Vidi alineju 8. Direktive o prekograničnoj mobilnosti.
- 12 Članovi se društva štite pravom na otpremninu te pravom tražiti sudsko određenje omjera zamjene dionica, odnosno poslovnih udjela kod prekograničnih pripajanja, spajanja i podjela.
- 13 Direktiva o prekograničnoj mobilnosti kao opće sredstvo zaštite vjerovnika u prekograničnim statusnim promjenama predviđa ponudu osiguranja za njihove nedospjele tražbine u planu prekogranične statusne promjene te pravo tražiti od nadležnog upravnog ili sudskog tijela određenje i dodjelu osiguranja za te tražbine ako ponuđeno osiguranje nije primjereno ili uopće nije ponuđeno. Pri tome su vjerovnici vezani propisanim rokom za podnošenje zahtjeva te moraju dokazati da im je statusnom promjenom otežano namirenje tražbine te neprimjerenost ponuđenog osiguranja. Riječ je o sredstvima zaštite koja se koriste prije nastupanja pravnih učinaka prekogranične statusne promjene. Države članice mogu odrediti i obvezu uprave, odnosno upravnog odbora društva da izradi izvješće o solventnosti društva nakon prekogranične statusne promjene. Odgovornost uprave, odnosno upravnog odbora za točnost te izjave treba urediti nacionalnim pravom države članice. Kod prekograničnog preoblikovanja interesi se vjerovnika štite i mogućnošću podizanja tužbe protiv preoblikovanog društva pred sudom polazne države nakon nastanka pravnih učinaka preoblikovanja u propisanom roku. Kod prekogranične je podjele propisana solidarna odgovornost društava koja sudjeluju u podjeli za obveze društva koje se dijeli.
- 14 Thomas Papadopoulos, „The New Harmonized Protection of Creditors in Cross-Border Mergers“, *ECFR*, br. 3 (2022): 428-430.

Direktiva o prekograničnoj mobilnosti ne usklađuje pojam vjerovnika te time ne određuje tko uživa predviđenu zaštitu. Stoga se čini da se sredstva zaštite odnose samo na one vjerovnike društva koje sudjeluje u prekograničnoj statusnoj promjeni, čije su tražbine nastale prije objave plana prekogranične statusne promjene, a do tada nisu dospjele. To će biti oni vjerovnici čije su tražbine postojale na dan na koji se odnose godišnja financijska izvješća društva koja su se uzimala u obzir za određivanje uvjeta prekogranične statusne promjene, a koji su sadržani u planu. No, društvo može ulaziti u pravne odnose s novim vjerovnicima i nakon tog trenutka. Posebne kategorije čine vjerovnici s uvjetnim i neizvjesnim tražbinama¹⁵ te imatelji posebnih prava u društvu.¹⁶ Ti vjerovnici ne potpadaju pod zaštitne mehanizme predviđene Direktivom o prekograničnoj mobilnosti. Nema zapreke da države članice prošire kategorije vjerovnika na koje se primjenjuju sredstva zaštite iz Direktive o prekograničnoj mobilnosti, da uvedu dodatna sredstva ili da predvide primjenu onih sredstava koja se koriste pri domaćim statusnim promjenama na te kategorije vjerovnika.¹⁷ Ako je riječ o obvezama društva prema javnim tijelima, primjenjuje se nacionalno pravo polazne države. U okviru prekogranične statusne promjene, interesi javnopravnih vjerovnika se štite uskratno potvrde o zakonitosti promjene.¹⁸

3. USKLAĐIVANJE ZAKONA O TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA S ODREDBAMA DIREKTIVE O PREKOGRANIČNOJ MOBILNOSTI

Izmjenama i dopunama Zakona o trgovačkim društvima (u daljnjem tekstu: ZTD) iz 2023. godine¹⁹ usklađene su odredbe hrvatskoga prava s odredbama Direktive o prekograničnoj mobilnosti. Pri tome su izmijenjene i dopunjene postojeće odredbe ZTD-a o prekograničnim pripajanjima i spajanjima, te su uređene prekogranične podjele s osnivanjem i prekogranična preoblikovanja društava kapitala. Time se društvima kapitala koja imaju registrirano sjedište u državama članicama EU-a ili u državama ugovornicama Ugovora o Europskom gospodarskom prostoru (u daljnjem tekstu: Ugovor o EGP-u) daje široki izbor oblika prekograničnog prestrukturiranja na unutarnjem tržištu EU-a, u skladu s njihovim obilježjima i potrebama.

Odredbe se ZTD-a o prekograničnim statusnim promjenama primjenjuju na domaća društva kapitala koja sudjeluju u tim promjenama.²⁰ Na te se promjene

15 Primjerice, sporne tražbine o kojima se vode sudski postupci ili obveze društva po osnovi odgovornosti za štetu.

16 Riječ je o imateljima prava na užitnice, zamjenjivih obveznica, dividendnih obveznica i obveznica s pravom prvenstva pri stjecanju dionica u dioničkim društvima.

17 Papadopoulos, „The New Harmonized Protection“, 435; Jelena Lepetić, „Creditor Protection in Cross-Border Conversions, Mergers and Divisions“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 70, br. 3 (2022): 743-747.

18 Papadopoulos, „The New Harmonized Protection“, 434-435; Lepetić, „Creditor Protection“, 750.

19 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o trgovačkim društvima, Narodne novine, br. 130/23.

20 Odredbe ZTD-a o prekograničnim pripajanjima i spajanjima primjenjuju se na domaća društva kapitala koja se pripajaju ili spajaju te na domaće društvo preuzimatelja (čl. 549.a i 549.j ZTD-a). Odredbe ZTD-a o prekograničnim podjelama primjenjuju na domaće društvo koje

odgovarajuće primjenjuju i odredbe ZTD-a o domaćim statusnim promjenama, ako odredbama ZTD-a o prekograničnim statusnim promjenama nije drukčije određeno. Na inozemna se društva kapitala koja sudjeluju u tim promjenama primjenjuju njihova nacionalna prava. Određena društva kapitala ne mogu sudjelovati u prekograničnim statusnim promjenama radi sprječavanja zloupotreba tih postupaka.²¹

Ako je riječ o radnjama koje se moraju poduzeti u postupku prekogranične statusne promjene one su iste za sve oblike tih promjena. Potrebno je poduzeti sljedeće radnje: a) sastaviti plan prekogranične statusne promjene, b) sastaviti izvješće uprave, odnosno izvršnih direktora o prekograničnoj statusnoj promjeni, c) obaviti reviziju prekogranične statusne promjene, d) sastaviti izvješće nadzornog, odnosno upravnog odbora društva o provjeri prekogranične statusne promjene, e) podnijeti prijavu za upis namjere provedbe prekogranične statusne promjene, f) donijeti odluku skupštine o prekograničnoj statusnoj promjeni, g) podnijeti prijavu za upis prekogranične statusne promjene u sudski registar društva koje se pripaja, spaja, dijeli ili preoblikuje, h) upisati zabilježbe o prekograničnoj statusnoj promjeni i izdati potvrdu registarskog suda o tome da je društvo koje se pripaja, spaja, dijeli ili preoblikuje ispunilo sve pretpostavke i obavilo sve potrebne radnje za tu promjenu (potvrda o prekograničnoj statusnoj promjeni) te i) podnijeti prijavu za upis pripajanja, osnivanja novog društva u spajanju, odnosno novih društava u podjeli ili preoblikovanog društva u nadležni registar.²² U prekograničnim pripajanjima i spajanjima uvijek sudjeluje više društava kapitala, stoga se mora sastaviti zajednički plan prekograničnog pripajanja ili spajanja, dok svako društvo mora sastaviti svoje izvješće o toj statusnoj promjeni, obaviti reviziju te donijeti odluku skupštine o prekograničnom pripajanju ili spajanju.²³ Ako društvo preuzimatelj ili novo društvo osnovano u spajanju ima državnu pripadnost druge države članice, pravni učinci prekogranične statusne promjene nastupaju prema pravu te države (čl. 549.k ZTD-a). Ako je riječ o prekograničnoj podjeli, njezini pravni učinci nastupaju tek nakon upisa svih novih društava osnovanih u podjeli u nadležnim registrima u drugim državama

se dijeli do trenutka izdavanja potvrde o prekograničnoj podjeli te na nova domaća društava koja se osnivaju u podjeli nakon izdavanja te potvrde (čl. 551.a ZTD-a). Odredbe ZTD-a o prekograničnim preoblikovanjima primjenjuju se na domaće društvo koja se preoblikuju do trenutka izdavanja potvrde o preoblikovanju te na inozemno društvo koje se preoblikuje u domaće društvo nakon izdavanja te potvrde (čl. 582.a ZTD-a).

21 Prekograničnu statusnu promjenu ne može provesti domaće društvo kapitala ili inozemno društvo kapitala ako je riječ o: a) društvu u likvidaciji koje je počelo s diobom imovine svojim članovima, b) društvu nad kojim je otvoren stečajni ili predstečajni postupak, kao i postupak izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za RH, odnosno društvu nad kojim je otvoren odgovarajući postupak u drugim državama članicama EU-a te c) društvu na koje se primjenjuju instrumenti sanacije, sanacijske ovlasti ili sanacijski mehanizmi predviđeni Zakonom o sanaciji kreditnih institucija i investicijskih društava, odnosno društvu na koje se primjenjuju odgovarajući instrumenti, ovlasti ili mehanizmi drugih država članica EU-a. Te promjene ne mogu provoditi zadruge i društva za upravljanje UCITS fondovima.

22 Jakša Barbić, *Zakon o trgovačkim društvima* (Zagreb: Organizator, 2024.), 125-128, 131-132, 133-134.

23 Ako društvo kapitala želi provesti prekogranično pripajanje ili spajanje, prethodno mora osnovati društvo kćer u drugoj državi članici EU-a te s njime provesti tu statusnu promjenu.

članicama (čl. 551.l st. 7. ZTD-a), a kod prekograničnog preoblikovanja nakon upisa preoblikovanog društva u drugoj državi članici (čl. 582.k st. 7. ZTD-a).

Prekogranična pripajanja i spajanja te prekogranične podjele s osnivanjem spadaju u materijalne statusne promjene. Kod tih statusnih promjena dolazi do promjene strukture imovine, obveza i pravnih odnosa društava koja sudjeluju u promjeni.²⁴ Kod pripajanja i spajanja društva koja se pripajaju, odnosno spajaju prenose svu svoju imovinu, obveze i pravne odnose na društvo preuzimatelja ili novo društvo koje postaje njihov sveopći pravni sljednik. Društva koja se pripajaju, odnosno spajaju prestaju postojati bez provedbe likvidacije. Riječ je o potpunom sveopćem pravnom sljedništvu.²⁵ Kod podjele s osnivanjem, društvo dijeli svoju imovinu, obveze i pravne odnose na više dijelova te ih prenosi u cijelosti ili pojedinačno na nova društva. Društvo koje se dijeli prestaje postojati u slučaju razdvajanja, a ako je riječ o odvajanju društvo koje se dijeli nastavlja postojati, ali s umanjenom imovinom, obvezama te pravnim odnosima. Riječ je o djelomičnom sveopćem pravnom sljedništvu. Kod pripajanja i spajanja te podjela razdvajanjem uvijek dolazi do promjene pravnog identiteta društva koje prenosi svoju imovinu na društvo preuzimatelja, odnosno nova društva. Pri tome se statusnim promjenama mora odrediti omjer zamjene dionica, odnosno poslovnih udjela te se mora obaviti procjena vrijednosti imovine društava koja sudjeluju u tim promjenama. Moguće je i plaćanje doplata u novcu. U tim statusnima promjenama redovito sudjeluje više društava iz različitih država članica.²⁶ Kod pripajanja će društvo preuzimatelj u pravilu morati povećati svoj temeljni kapital kako bi osiguralo potrebne dionice, odnosno poslovne udjele za zamjenu. Sve to značajno usložnjava postupak prekogranične statusne promjene te se pojavljuju dodatni troškovi njegove provedbe.²⁷ Konačno, kod ovih promjena mogu nastati i porezne obveze.²⁸

24 Kod pripajanja i spajanja dolazi do povećanja imovine društva preuzimatelja, odnosno novog društva, ali i do povećanja broja vjerovnika. Kod podjele dolazi do smanjenja imovine te broja vjerovnika kod društava koje se dijeli te novih društava nastalih podjelom. Te promjene mogu ugroziti interese vjerovnika ovisno o prirodi i obilježjima pojedine promjene (npr. društvo se pripaja društvu preuzimatelju koje je prezaduženo, čime se dodatno povećava razina zaduženosti društva preuzimatelja, podjelom se određeni vjerovnici društva koje se dijeli stavljaju u nepovoljniji položaj zbog neravnomjernog rasporeda imovine i obveza na nova društava ili zbog loše kvalitete imovine koja je prenesena na njihovo novo društvo – glavnog dužnika). Vidi u: Sergio Gilotta, „Creditor Protection in Cross-Border Conversions, Mergers and Divisions: The New EU Regime Following Directive 2019/2121“, u: *Freedom of Establishment and Cross-Border Mobility for Companies in the EU*, ur. Paula del Val Talens (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2023.): 5-6; Lepetić, „Creditor Protection“, 741.

25 Ako društvo kapitala iz jedne države članice želi provesti prekogranično pripajanje ili spajanje, prethodno mora osnovati društvo kćer u drugoj državi članici te potom provesti tu prekograničnu statusnu promjenu.

26 Društva koja se pripajaju i društvo preuzimatelj, društva koja se spajaju i novo društvo, društvo koje se dijeli i nova društva koja se osnivaju u podjeli.

27 Thomas Kollruss, „The Cross-Border Change of Legal Form as an Alternative to Transnational Mergers? - A Comparative Study“, *Liverpool Law Review* 45 (2024): 10-11.

28 Društvo koje se pripaja, spaja ili dijeli mora platiti izlazni porez na iskazane skrivene rezerve, a dolazi i do gubitka prava prijenosa poreznog gubitka radi umanjenja porezne osnovice u sljedećim poslovnim godinama za društvo preuzimatelja, odnosno nova društva. Vidi u:

Prekogranično je preoblikovanje formalna statusna promjena. U toj statusnoj promjeni sudjeluje samo jedno društvo. Ne dolazi do promjene pravnog identiteta društva, već ono mijenja svoj pravni oblik. Kod preoblikovanja nema prijenosa imovine, obveza i pravnih odnosa, a ne mijenja se ni njihova struktura.²⁹ Nije potrebno obaviti zamjenu dionica, odnosno poslovnih udjela te procijeniti vrijednost imovine društva. Za to je preoblikovanje dovoljno prenijeti registrirano sjedište društva u drugu državu članicu, stoga nije potrebno prenositi i njegovo stvarno sjedište.³⁰ Sve to značajno pojednostavnjuje postupak prekogranične statusne promjene i čini ga jeftinijim. Moguće je izbjeći i plaćanje poreznih obveza. Prekogranično je preoblikovanje osobito pogodno za male i srednje poduzetnike.³¹

Provedba statusne promjene može dovesti i do smanjenja vrijednosti društava koja sudjeluju u njoj, čime pripajanje ili spajanje može dovesti do neučinkovite ekspanzije veličine i područja djelovanja društva te time smanjiti vrijednost društva. Kod podjele može doći do neučinkovitog smanjenja veličine te sužavanja područja djelovanja društva. Konačno, preoblikovanje može dovesti do primjene drugačijeg pravnog režima na preoblikovano društvo, a koji je nefunkcionalan. Tada dolazi do smanjenja sposobnosti društva uspješno se natjecati na tržištu, a što može negativno utjecati na vjerovnike i smanjiti izvjesnost namirenja tražbina.³²

Kod prekograničnih statusnih promjena redovito dolazi do promjene osobnog statuta društava koja sudjeluju u tim promjenama. U pravilu to ne utječe na pravo koje je mjerodavno za obveze društva prema njegovim ugovornim i izvanugovornim vjerovnicima, a koje su nastale prije prekogranične statusne promjene. To je pitanje uređeno odredbama Uredbe Rim I te Rim II.³³ S druge strane, promjena osobnog statuta društva koje sudjeluje u prekograničnoj statusnoj promjeni može utjecati na interese vjerovnika.³⁴ Nacionalna pravna pravila država članica o zaštiti vjerovnika

Kollruss, „The Cross-Border Change of Legal Form“, 12-14.

29 Kod preoblikovanja rizici za vjerovnike mogu proizaći zbog promjene pravnog režima koji se primjenjuje na preoblikovano društvo, a koji pruža slabiju zaštitu njihovih interesa. Vidi u: Gilotta, „Creditor Protection“, 6-7.

30 Time se može izbjeći izlazno oporezivanje društva, budući da imovina društva ostaje u državi članici iz koje se prenosi registrirano sjedište. Također se čuva i pravo prijenosa poreznog gubitka radi umanjenja porezne osnovice u sljedećim poslovnim godinama. Vidi u Kollruss, „The Cross-Border Change of Legal Form“, 12-14.

31 Kollruss, „The Cross-Border Change of Legal Form“, 11-12.

32 Gilotta, „Creditor Protection“, 7.

33 U skladu s čl. 19. st. 1. i 3. Uredbe (EZ) br. 593/2008 o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze (Rim I), uobičajenim boravištem za trgovačka društva smatra se mjesto središnje uprave društva. Za potrebe utvrđivanja uobičajenog boravišta relevantno je vrijeme sklapanja ugovora. U skladu s čl. 4. st. 1. Uredbe (EZ) br. 864/2007 o pravu koje se primjenjuje na izvanugovorne obveze (Rim II) pravo koje se primjenjuje na izvanugovornu obvezu nastalu iz protupravnog postupanja je pravo one države u kojoj šteta nastane, bez obzira na to u kojoj državi je nastao događaj koji je prouzročio nastalu štetu te bez obzira na državu ili države u kojoj nastanu posljedne posljedice tog događaja. Vidi u: Gilotta, „Creditor Protection“, 8-9.

34 Primjerice, promjena mjerodavnih pravila o minimalnom temeljnom kapitalu društva, podjeli dobiti članovima društva, zajmu člana društva kojim se nadomješta temeljni kapital društva, obvezama uprave u slučaju pojave stečajnih razloga, probouju pravne osobnosti, odgovornosti članova društva i trećih osoba koje ostvaruju utjecaj na upravu, stečajnom postupku i dr.

trgovačkih društava još uvijek nisu u cijelosti usklađena, odnosno postoje značajne razlike u nacionalnim pravnim režimima. Stoga se prekogranične statusne promjene mogu oportuno iskoristiti za prijenos sjedišta društva u državu članicu koja predviđa nižu razinu zaštite vjerovnika. Konačno, povećavaju se i troškovi ostvarivanja zaštite vjerovnika u inozemstvu.³⁵

3.1. Pravo na obaviještenost i pravo na primjedbe vjerovnika i radnika društva koje sudjeluje u prekograničnoj statusnoj promjeni

Odluku o prekograničnoj statusnoj promjeni donose članovi društva na skupštini društva. Na njoj nemaju pravo glasa radnici te vjerovnici ako nisu istodobno i članovi društva. S obzirom na učinke statusne promjene na njihov pravni položaj, ZTD predviđa pravo na obaviještenost radnika i vjerovnika. Time im se omogućuje informiranost te donošenje odluke o tome hoće li koristiti sredstva zaštite koja im stoje na raspolaganju. Prije održavanja skupštine društva oni mogu stavljati i primjedbe na plan prekogranične statusne promjene. Te se primjedbe moraju razmotriti na skupštini društva. Tako oni mogu posredno utjecati i na odluku o prekograničnoj statusnoj promjeni. Konačno, radničko vijeće, odnosno radnici društva daju i svoje mišljenje o statusnoj promjeni.

Ako je riječ o sadržaju plana prekogranične statusne promjene, on mora sadržavati određene podatke koji su relevantni za vjerovnike i radnike. Tako on mora sadržavati: a) očekivane učinke prekogranične statusne promjene na zaposlenje, b) ako je to potrebno, obavijesti o postupcima prema kojima se određuje suodlučivanje radnika u društvu preuzimatelju, novim društvima ili preoblikovanom društvu te c) osiguranja koja su ponuđena vjerovnicima za njihove nedospjele tražbine (čl. 549.b st. 1., čl. 551.b te čl. 582.c st. 2. ZTD-a).³⁶

Društva koja sudjeluju u prekograničnoj statusnoj promjeni moraju izraditi i izvješće o toj promjeni za svoje članove i radnike (čl. 549.d, 551.c i 582.d ZTD-a). Izvješće se sastoji od općeg dijela, posebnog dijela za članove društva i posebnog dijela za radnike. U općem se dijelu izvješća objašnjavaju temeljni pravni i gospodarski aspekti statusne promjene, razlozi za njezinu provedbu te se objašnjavaju

35 Gilotta, „Creditor Protection“, 9-10.

36 Za vjerovnike će biti relevantni i podatci o procjeni vrijednosti imovine i obveza koji se prenose na društvo preuzimatelja, odnosno novo društvo kod prekograničnih pripajanja, odnosno spajanja. Kod prekogranične će podjele za vjerovnike biti relevantni i podatci o: a) opisu i rasporedu dijelova imovine i obveza, odnosno pravnih odnosa koji se prenose svakom novom društvu, a kod podjele odvajanjem i opisu i rasporedu imovine, obveza te pravnih odnosa koji ostaju društvu koje se dijeli, b) rasporedu onih dijelova imovine koje na temelju plana podjele ne bi bilo moguće dodijeliti niti jednom od novih društava, odnosno društva koje se dijeli, a što se posebno odnosi na imovinu i obveze koje nisu poznate na dan sastavljanja plana podjele, c) zaključnom izvješću o financijskom položaju društva koje se dijeli, početnim izvješćima o financijskom položaju novih društava, a kod podjele odvajanjem diobenom izvješću o financijskom položaju iz kojega se vidi koji će dio imovine i obveza ostati društvu koje se dijeli nakon provedenog odvajanja te d) procjeni vrijednosti imovine i obveza koje se prenose na nova društva, a kod podjele odvajanjem i procjeni vrijednosti imovine i obveza koje ostaju društvu koje se dijeli.

njezini učinci na članove i radnike društva te na buduće poslovanje društva koje sudjeluje u toj promjeni. Umjesto jedinstvenog izvješća za članove društva i radnike, uprava, odnosno izvršni direktori mogu odvojeno sastaviti posebna izvješća za članove i radnike društva. Svako od tih izvješća mora, osim obrazloženja iz općeg dijela, sadržavati i posebna obrazloženja za članove, odnosno radnike društva.³⁷ Posebno izvješće, odnosno dio izvješća za radnike nije potrebno sastaviti ako su svi radnici društva koje sudjeluje u prekograničnoj statusnoj promjeni i o njemu ovisnih društava ujedno i članovi uprave ili izvršni direktori u tim društvima.³⁸

Prije održavanja skupštine društva koja će donijeti odluku o prekograničnoj statusnoj promjeni, društvo mora podnijeti prijavu za upis namjere njezine provedbe nadležnom registarskom sudu (čl. 549.c, 551.f i 582.f ZTD-a). Prijava se mora podnijeti najmanje šest tjedana prije održavanja skupštine na kojoj će članovi društva odlučivati o statusnoj promjeni. Uz namjeru provedbe statusne promjene u sudski se registar upisuje obavijest članovima i vjerovnicima društva te radničkom vijeću ili radnicima društva, da društvu mogu podnijeti primjedbe na plan statusne promjene najkasnije pet dana prije održavanja skupštine na kojoj će se odlučivati o njoj.³⁹ U registar se upisuje i uputa o načinu ostvarivanja prava članova, vjerovnika i radnika društva.⁴⁰ Ako su isprave u koje članovi društva imaju pravo uvida prije održavanja skupštine objavljene na mrežnoj stranici društva, u obavijesti će se navesti i ta stranica.⁴¹ Uz prijavu za upis se prilažu: a) plan prekogranične statusne promjene te b) izvješće o prekograničnoj statusnoj promjeni. Ti prilozi moraju biti objavljeni na mrežnoj stranici sudskog registra te moraju biti dostupni putem sustava povezivanja registara država članica EU-a.⁴² Ako se za valjanost prekograničnog pripajanja ne traži suglasnost skupštine društva, ti prilozi moraju biti dostupni najkasnije mjesec

37 U dijelu izvješća koje je namijenjeno radnicima društva moraju se osobito objasniti: a) učinci prekogranične statusne promjene na radne odnose i, po potrebi, mjere za njihovu zaštitu, b) bitne promjene uvjeta zaposlenja ili mjesta poslovanja društva te c) utjecaj prethodno navedenih čimbenika na ovisna društva.

38 Riječ je o holding društvu.

39 Uprava, odnosno izvršni direktori moraju izvijestiti skupštinu društva o pravodobno zaprimljenim primjedbama članova, vjerovnika i radnika na plan prekogranične statusne promjene. Isto vrijedi i ako je riječ o mišljenju radničkog vijeća, odnosno radnika o podacima sadržanim u izvješću o prekograničnoj statusnoj promjeni. To se mišljenje radnika prilaže izvješću uprave o statusnoj promjeni. Pri upisu prekogranične statusne promjene u sudski registar moraju se dostaviti preslike tih primjedbi te preslika mišljenja radničkog vijeća, odnosno radnika. Primjedbe vjerovnika mogu biti indikator da će oni kasnije tražiti sudsko određivanje primjerenog osiguranja.

40 Riječ je o pravu članova društva na otpremninu u novcu, pravu vjerovnika tražiti osiguranje za nedospjele tražbine te njihovom pravu na podnošenje primjedbi na plan prekogranične statusne promjene.

41 Pravo na presliku plana prekogranične statusne promjene i izvješća uprave o toj promjeni imaju i radnici te vjerovnici društva na zahtjev. Troškove izrade preslika za radnike snosi društvo, a vjerovnici sami snose te troškove. Vjerovnici kod prekograničnog pripajanja, odnosno spajanja te podjele mogu zatražiti i preslike godišnjih financijskih izvješća društva koje se pripaja, spaja ili dijeli.

42 Tako se mogu objaviti i izvješće o reviziji te izvješće nadzornog odbora, odnosno upravnog odbora o provjeri prekogranične statusne promjene.

dana prije održavanja skupština drugih društava koja sudjeluju u pripajanju. Riječ je o pojednostavljenim postupcima pripajanja iz čl. 549.f st. 2.-4. ZTD-a.

3.2. Pravo vjerovnika društva koje sudjeluje u prekograničnoj statusnoj promjeni na osiguranje njihovih nedospjelih tražbina

Individualno je sredstvo zaštite vjerovnika društva koje sudjeluje u prekograničnoj statusnoj promjeni tražiti osiguranje za nedospjele tražbine koje su nastale prije objave plana te promjene. Stoga ZTD propisuje da je obvezatni sastojak toga plana ponuda osiguranja za nedospjele tražbine vjerovnika. Pri tome oni prihvaćaju tu ponudu, odnosno pregovaraju s društvom o primjerenom osiguranju prije nastanka pravnih učinaka statusne promjene. Osiguranje im daje društvo koje se pripaja ili spaja, odnosno društvo koje se dijeli ili preoblikuje. Time se uvodi *ex ante* zaštita vjerovnika, a koju ostvaruju u polaznoj državi u kojoj je registrirano sjedište društva koje je njihov dužnik.⁴³ Pravo na osiguranje treba priznati i vjerovnicima s uvjetnim te neizvjesnim tražbinama.⁴⁴ Ako je riječ o imateljima posebnih prava u društvu, njima treba dati ista prava u društvu preuzimatelju, novim društvima ili preoblikovanom društvu, odnosno isplatiti im primjerenu novčanu naknadu ako im se ta prava ne daju, kako je to predviđeno odredbama ZTD-a za domaće statusne promjene.⁴⁵

Obveza ponude otpremnine vjerovnicima društva koje sudjeluje u prekograničnoj statusnoj promjeni u planu može znatno povećati troškove njezine provedbe⁴⁶ te smanjiti njezinu atraktivnost u poslovnoj praksi trgovačkih društava.⁴⁷ Konačno, naknadni zahtjevi vjerovnika za sudskim određivanjem primjerenog osiguranja mogu produljiti vrijeme potrebno za okončanje statusne promjene. U Prijedlogu Direktive o prekograničnoj mobilnosti iz 2018. godine⁴⁸ u čl. 86.k st. 3.,

43 Do izmjena i dopuna ZTD-a iz 2023. godine vjerovnici su pripojenog, odnosno spojenog društva morali podnijeti zahtjev za osiguranje nedospjelih tražbina u roku od dva mjeseca od objave plana pripajanja, odnosno spajanja. Osiguranje im je davalo društvo preuzimatelj, odnosno novo društvo osnovano u spajanju. To su pravo imali vjerovnici čije su tražbine nastale prije ili najkasnije petnaest dana nakon objave plana pripajanja, odnosno spajanja. Pri tome su morali dokazati da im je prekograničnim pripajanjem, odnosno spajanje ugroženo namirenje tražbina. Kod ovog je zakonodavnog rješenja bio šire postavljen krug vjerovnika koji su imali pravo tražiti osiguranje.

44 To je izričito predviđeno u čl. 550.o i 551.j ZTD-a kod domaćih i prekograničnih podjela.

45 Riječ je o imateljima prava na užitnice, zamjenjivih obveznica, dividendnih obveznica i obveznica s pravom prvenstva pri stjecanju dionica u dioničkim društvima. Vidi čl. 524. i 550.o st. 5. ZTD-a.

46 Društvo se može susresti i s poteškoćama pri pribavljanju osiguranja od trećih osoba (npr. jamstva, bankarske garancije).

47 ECLE je očitujući se na Prijedlog Direktive o prekograničnoj mobilnosti iz 2018. godine zauzeo stajalište da ne bi trebala postojati obveza ponude osiguranja vjerovnicima u planu prekogranične statusne promjene, već da bi se u njemu samo navodile pojedinosti o osiguranjima koja su doista i bila ponuđena. Vidi u: ECLE, „The Commission’s 2018 Proposal“, 206; Lepetić, „Creditor Protection“, 751.

48 *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive (EU) 2017/1132 as Regards Cross-Border Conversions, Mergers and Divisions, COM(2018)*

126.b st. 3. i 160.m st. 3. bila je predviđena oboriva presumpcija o tome kada se smatra da interesi vjerovnika nisu ugroženi promjenom te oni tada ne bi imali pravo na osiguranje. Prvi bi slučaj isključenja prava na osiguranje postojao ako je društvo s planom prekogranične statusne promjene objavilo izvješće vanjskog revizora koji je zaključio da nije vjerojatno da će prava vjerovnika biti neopravdano ugrožena. Državama je članicama bilo prepušteno nacionalnim pravilima urediti postupak izbora vanjskog revizora. Drugi bi slučaj isključenja prava na osiguranje postojao ako je vjerovnicima ponuđeno pravo na naplatu od jamca – treće osobe ili društva nastalog prekograničnom statusnom promjenom. Pri tome oni mogu zahtijevati naplatu iznosa koji je barem jednak njihovoj izvornoj tražbini u istoj jurisdikciji. Kreditna kvaliteta zahtjeva mora biti barem razmjerna s izvornom tražbinom vjerovnika neposredno nakon okončanja promjene. To bi značilo da ako kvaliteta vjerovnikove tražbine nije smanjena prekograničnom statusnom promjenom, ili je vjerovniku dodijeljen zahtjev za naplatu tražbine iste kreditne kvalitete prema trećoj osobi ili društvu preuzimatelju, novom društvu, odnosno preoblikovanom društvu tada on nema pravo na osiguranje. Pri tome je ostalo sporno tko ocjenjuje kvalitetu tražbine vjerovnika (agencija za kreditni rejting ili vanjski revizor). Svrha je ove odredbe bila olakšati i ubrzati okončanje prekograničnih statusnih promjena te izbjeci naknadne zahtjeve vjerovnika za ostvarivanjem sudske zaštite prava na osiguranje. Time bi bilo izvjesnije uspješno okončanje statusne promjene. To rješenje nije prihvaćeno u konačnom tekstu Direktive o prekograničnoj mobilnosti. Nema zapreke da države članice dobrovoljno predvide takvu oborivu presumpciju u svojim nacionalnim propisima, s obzirom na to da Direktiva o prekograničnoj mobilnosti počiva na načelu minimalnog usklađivanja nacionalnih pravnih pravila o prekograničnim statusnim promjenama.⁴⁹ To bi bilo korisno prihvatiti i u hrvatskom pravu.

ZTD uređuje i sudsku zaštitu prava vjerovnika na osiguranje njihovih nedospjelih tražbina, koje su nastale prije objave plana prekogranične statusne promjene (čl. 549.h, 551.j i 582.i ZTD-a). Vjerovnici domaćeg društva koje se pripaja ili spaja, odnosno vjerovnici društva koje se dijeli ili preoblikuje mogu u roku od tri mjeseca od objave plana prekogranične statusne promjene tražiti od suda, koji je nadležan prema sjedištu društva čiji su vjerovnici da se ta promjena ne upiše dok društvo vjerovnicima ne da primjereno osiguranje. Oni moraju dokazati da ponuđena osiguranja tražbina vjerovnika iz plana te promjene nisu primjerena ili im uopće nisu ponuđena.⁵⁰ Također moraju dokazati da je namirenje njihovih tražbina ugroženo zbog prekogranične statusne promjene.⁵¹ Ako sud prihvati taj zahtjev, odredit će

241 final.

49 Papadopoulos, „The New Harmonized Protection“, 436-438; ECLE, „The Commission’s 2018 Proposal“, 206-207; Lepetić, „Creditor Protection“, 749 i 754.

50 Vjerovnici društva mogu zahtijevati sudsko određenje primjerenog osiguranja ako nisu zadovoljni s ponuđenim osiguranjem iz plana prekogranične statusne promjene ili nisu postigli dogovor o primjerenom osiguranju u pregovorima s društvom. O tome moraju prethodno izvijestiti društvo. Vidi u: Lepetić, „Creditor Protection“, 751-752.

51 Vjerovnik u zahtjevu mora navesti podatke o sredstvima zaštite predviđenima u planu prekogranične statusne promjene, opisati tražbinu i osiguranje, ako je ono ponuđeno, te

društvu rok u kojem vjerovnicima mora dati primjereno osiguranje.⁵² Ako ne dođe do prekogranične statusne promjene, društvo se oslobađa obveze osiguranja tražbina koje je dalo vjerovnicima. Sud o tome odlučuje u izvanparničnom postupku. Nadležni registarski sud ne može upisati prekograničnu statusnu promjenu u sudski registar društva koje se pripaja, spaja, dijeli ili preoblikuje prije proteka roka za podnošenje zahtjeva vjerovnika društva nadležnom sudu za davanje primjerenog osiguranja (čl. 549.l st. 5., čl. 551.l st. 5. i čl. 582.k st. 5. ZTD-a).⁵³ On ne može prije toga upisa izdati ni potvrdu o prekograničnoj statusnoj promjeni, kojom utvrđuje da je domaće društvo ispunilo sve pretpostavke i obavilo sve propisane radnje za promjenu. Na temelju te potvrde prekogranična se statusna promjena upisuje u nadležni registar inozemnog društva preuzimatelja, odnosno novog društva osnovanog u spajanju te u nadležne registre novih društava osnovanih u podjeli, odnosno u nadležni registar u koji se upisuje preoblikovano društvo. Ona mora biti dostupna putem sustava povezivanja registara država članica EU-a.

Prekograničnom podjelom razdvajanja nastaje više novih društava s imovinom koja je u svakom od tih društava manja od imovine društva koje se podijelilo i prestalo postojati. Kod podjele odvajanjem društvo koje se podijelilo nastavlja postojati, ali s umanjenom imovinom, s obzirom na to da je dio imovine prenijelo na nova društva. Dolazi i do promjene nositelja obveza društva koje se podijelilo. Vjerovnici ne mogu utjecati na način podjele imovine i obveza društva koje se dijeli i njihov prijenos na nova društva. To može ugroziti namirenje tražbina vjerovnika društva koje su nastale prije objave plana podjele. Stoga, čl. 551.j st. 2. ZTD-a određuje da sva društva koja sudjeluju u prekograničnoj podjeli solidarno odgovaraju za obveze društva koje se dijeli, a koje su nastale prije objave plana podjele. Pri tome se odgovarajuće primjenjuje čl. 550.o st. 1. i 4. ZTD-a.⁵⁴ Time se dodatno štite vjerovnici društva koje se podijelilo.⁵⁵ Tako za sve obveze društva koje se dijeli, a koje su nastale do objave plana podjele, odgovaraju glavni dužnik (novo društvo na koje je ta obveza

objasniti razloge zašto je osiguranje neprimjereno.

- 52 Pri procjeni primjerenosti ponuđenog osiguranja sud treba uzeti u obzir je li tražbina vjerovnika prema društvu ili trećoj osobi barem jednake vrijednosti i razmjerne kreditne kvalitete kao što je bila i prije prekograničnog postupka te može li se tražbina ostvarivati u istoj jurisdikciji (t. 23. preambule Direktive o prekograničnoj mobilnosti). Sud ima punu slobodu pri određivanju vrste osiguranja koje se mora dati vjerovniku.
- 53 Ako je postavljen takav zahtjev, potvrda se ne može izdati: a) prije pravomoćnosti odluke kojom se zahtjev odbija ili b) prije nego što je vjerovniku dano osiguranje u skladu s odlukom suda ili c) prije pravomoćnosti odluke kojom se zahtjev djelomično odbija i prije nego što je vjerovniku dano osiguranje u skladu s takvom odlukom suda. Društvo mora dokazati da je vjerovniku dano odgovarajuće osiguranje.
- 54 Odgovarajuće se primjenjuje i odredba čl. 550.o st. 5. ZTD-a o zaštiti imatelja posebnih prava u društvu koje se dijeli.
- 55 Ako se naknadno pokaže da dano osiguranje nije dostatno za namirenje tražbine, ponovno oživljava solidarna odgovornost društava koja su sudjelovala u podjeli. Vjerovnici se štite i sumarnim načelom koje se primjenjuje na temeljni kapital i vezane rezerve društava koja sudjeluju u podjeli (čl. 550.c st. 1. i 2. ZTD-a). Vidi u: Dionis Jurić, „Zaštita vjerovnika pri domaćim i prekograničnim podjelama društava kapitala“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 72, br. 3 (2022): 832-833, 841-842.

prešla podjelom ili društvo koje se podijelilo, a kojemu je ta obveza ostala) te sva ostala društva koja su sudjelovala u podjeli kao solidarni dužnici (društva jamci). Pri tome glavni dužnik odgovara za obvezu cijelom svojom imovinom, a društva jamci ograničeno do vrijednosti imovine koja je prešla na svakoga od njih, umanjene za vrijednost prenesenih obveza (neto aktiva). Na solidarnu se odgovornost društava koja su sudjelovala u podjeli ne mogu pozivati oni vjerovnici koji su dobili primjereno osiguranje za svoje tražbine u skladu s planom podjele ili na temelju sudske odluke.⁵⁶

Kod prekogranične statusne promjene dolazi i do promjene jurisdikcije u kojoj vjerovnici moraju podići tužbu za ostvarivanje svojih tražbina prema društvima koja su sudjelovala u toj promjeni. To može dovesti do značajnih troškova za vjerovnike. Odredba čl. 582.i st. 5. ZTD-a određuje da kod prekograničnog preoblikovanja domaćeg društva kapitala njegovi vjerovnici mogu podnositi tužbe i pred domaćim sudom nakon nastanka pravnih učinaka preoblikovanja uz ispunjenje određenih pretpostavki.⁵⁷ Za odlučivanje povodom tužbe kojom vjerovnik zahtijeva ostvarenje neke svoje tražbine prema društvu koje se prekogranično preoblikovalo, međunarodno je nadležan i sud u RH. Pri tome se moraju ispuniti sljedeće pretpostavke: a) društvo je prije preoblikovanja imalo sjedište u RH, b) tražbina je nastala prije objave plana preoblikovanja, c) tužba je podignuta u roku od dvije godine od nastanka pravnih učinaka preoblikovanja te d) sud u RH bi i ranije bio međunarodno nadležan da društvo nije preoblikovano. Nadležnost suda u RH određuje se prema posljednjem sjedištu društva prije prekograničnog preoblikovanja. Na nadležnost toga suda ne utječe okolnost što je društvo prenijelo sjedište u neku drugu državu članicu EU-a ili što mogu, prema nacionalnim ili europskim propisima, i drugi sudovi biti nadležni. Ta odredba štiti samo one vjerovnike čije su tražbine nastale prije objave plana preoblikovanja, a koje dopijevaju u roku od dvije godine od nastanka pravnih učinaka prekograničnog preoblikovanja.⁵⁸

3.3. Zaštita prava radnika na suodlučivanje u društvu koje sudjeluje u prekograničnoj statusnoj promjeni

Pod sudjelovanjem radnika u odlučivanju u trgovačkom društvu podrazumijeva se njihovo pravo na obaviještenost i na savjetovanje s upravnim organom društva⁵⁹ te pravo suodlučivanja putem predstavnika radnika u upravnom ili nadzornom organu

56 Jurić, „Zaštita vjerovnika“, 838-840; Lepetić, „Creditor Protection“, 757.

57 Time se osobito štite sadašnji i bivši radnici koji su stekli pravo na mirovinu, osobe koje primaju naknade iz sustava mirovinskog osiguranja te mali vjerovnici društva.

58 Antigoni Alexandropoulou, „Protection of Members and Creditors after the Mobility Directive: Challenges in the Implementation“, *ERA Forum* 22, br. 1 (2021): 19-20; Lepetić, „Creditor Protection“, 756.

59 U hrvatskom se pravu to ostvaruje utemeljenjem radničkog vijeća u društvima koja zapošljavaju najmanje dvadeset radnika u skladu sa Zakonom o radu. Ako je riječ o društvu ili povezanim društvima koja svoju gospodarsku djelatnost obavljaju na razini EU-a i zapošljavaju radnike u različitim državama članicama, ona moraju utemeljiti europsko radničko vijeće u skladu sa Zakonom o europskim radničkim vijećima. Riječ je o multinacionalnim društvima koja zapošljavaju najmanje tisuću radnika, a od toga najmanje sto pedeset radnika u svakoj od barem dvije različite države članice.

društva.⁶⁰ Ako je riječ o odlukama koje su važne za položaj radnika u prekograničnoj statusnoj promjeni, odgovarajuće se primjenjuju odredbe o prijenosu ugovora o radu na novog poslodavca i sudjelovanju radnika u odlučivanju Zakona o radu⁶¹, Zakona o europskim radničkim vijećima⁶² te Zakona o sudjelovanju radnika u odlučivanju u SE-u i u SCE-u.⁶³ Te se odredbe primjenjuju ako društvo preuzimatelj, odnosno novo društvo osnovano u spajanju, nova društva osnovana u podjeli ili preoblikovano društvo imaju registrirano sjedište u RH.⁶⁴ Za uređenje suodlučivanja radnika u društvu koje sudjeluje u prekograničnoj statusnoj promjeni značajne su i odredbe Direktive o prekograničnoj mobilnosti.⁶⁵ To će osobito biti slučaj ako se mora provesti postupak pregovaranja o obliku suodlučivanja radnika u društvu koje sudjeluje u prekograničnoj statusnoj promjeni. Stoga bi bilo korisno donijeti posebni zakon koji bi uređio suodlučivanje radnika pri prekograničnim statusnim promjenama, s obzirom na posebnosti koje predviđa Direktiva o prekograničnoj mobilnosti.⁶⁶

Od pravila da se na suodlučivanje radnika u društvu preuzimatelju, novim društvima osnovanim u spajanju ili podjeli te preoblikovanom društvu primjenjuje pravo one države članice u kojoj ona imaju registrirano sjedište, postoje i tri iznimke. To se pravo neće primjenjivati ako: a) društvo koje sudjeluje u prekograničnoj statusnoj promjeni tijekom razdoblja od šest mjeseci prije objave plana te promjene ima prosječan broj radnika koji iznosi četiri petine primjenjivog praga, kako je

60 U hrvatskom se pravu to ostvaruje imenovanjem predstavnika radnika u nadzornom organu društva. Njega imenuje i opoziva radničko vijeće, a ako ono nije utemeljeno, radnici društva u skladu s odredbama Zakona o radu za izbor radničkog vijeća koje ima jednog člana.

61 Zakon o radu, Narodne novine, br. 93/14., 127/17., 98/19., 151/22., 46/23., 64/23.

62 Zakon o europskim radničkim vijećima, Narodne novine, br. 93/14., 127/17.

63 Zakon o sudjelovanju radnika u odlučivanju u europskom društvu (SE) i u europskoj zadruzi (SCE), Narodne novine, br. 93/14.

64 Te se odredbe primjenjuju i na radnike društva preuzimatelja, novog društva i preoblikovanog društva koji su zaposleni u RH, domaća društva koja sudjeluju u prekograničnoj statusnoj promjeni te njihova ovisna društva i podružnice. Odluka se glavne skupštine domaćeg društva preuzimatelja o suglasnosti na plan pripajanja može uvjetovati i izričitim odobrenjem njegovih radnika o obliku suodlučivanja radnika u tom društvu (čl. 549.f st. 5. ZTD-a). Odluka se skupštine domaćeg društva koje se dijeli o suglasnosti na plan podjele može uvjetovati njezinom izričitom suglasnošću o obliku suodlučivanja radnika u novim društvima koja se osnivaju u podjeli (čl. 551.g st. 3. ZTD-a). Odluka se skupštine domaćeg društva koje se preoblikuje o suglasnosti na plan preoblikovanja može uvjetovati njezinom izričitom suglasnošću o obliku suodlučivanja radnika u preoblikovanom društvu (čl. 582.g st. 9. ZTD-a).

65 To su izmijenjene i dopunjene, odnosno nove odredbe članaka 86.1, 133. i 160.1 Direktive (EU) 2017/1132 o određenim aspektima prava društava.

66 U njemačkom je pravu to uređeno Zakonom o suodlučivanju radnika u slučaju prekograničnog spajanja (*Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer bei einer grenzüberschreitenden Verschmelzung* (MgVG)) i Zakonom o suodlučivanju radnika u slučaju prekograničnog preoblikovanja i prekogranične podjele (*Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer bei grenzüberschreitendem Formwechsel und grenzüberschreitender Spaltung* (MgFSG)). Prvi je zakon izmijenjen i dopunjen, a drugi je donesen 1. prosinca 2022. godine, a stupili su na snagu 31. siječnja 2023. godine. Vidi u: Mario Schultz i Moritz Sippel, *Employee Participation in Cross-Border Changes of Legal Form, Divisions And Mergers*, pristup 4. listopada 2023., <https://www.roedl.com/insights/ma-dialog/2022-10/employee-participation-cross-border-changes-legal-form-divisions-mergers>.

utvrđen u pravu polazne države, za pokretanje suodlučivanja radnika,⁶⁷ b) pravom države odredišta nije predviđena barem ista razina suodlučivanja radnika koja se primjenjivala u društvu prije prekogranične statusne promjene (umanjenje prava)⁶⁸ te c) nije predviđeno isto pravo na suodlučivanje koje uživaju radnici zaposleni u državi odredišta i za radnike u ovisnim društvima i podružnicama društva preuzimatelja, novih društava ili preoblikovanog društva, a koja se nalaze u drugim državama članicama (diskriminacija stranih radnika). Time se sprječava zaobilaženje prava polazne države ili umanjeње prava na suodlučivanje radnika te se osigurava jednaka razina suodlučivanja radnika, neovisno o tome gdje su zaposleni. Tada se mora pregovarati o obliku suodlučivanja radnika u skladu s načelima i postupcima utvrđenima u Uredbi (EZ) 2157/2001 o statutu SE-a te odgovarajućim odredbama Direktive 2001/86/EZ o sudjelovanju radnika u SE-u.

U RH će se odgovarajuće primjenjivati odredbe Zakona o sudjelovanju radnika u odlučivanju u SE-u i u SCE-u. Sva društva koja sudjeluju u prekograničnoj statusnoj promjeni moraju u roku od osam dana od objave plana te promjene započeti pregovore sa svojim radnicima o suodlučivanju radnika u društvu preuzimatelju, novim društvima ili preoblikovanom društvu (čl. 7. st. 1. Zakona o sudjelovanju radnika u odlučivanju u SE-u i u SCE-u).⁶⁹ Radi pregovaranja se utemeljuje pregovarački odbor u koji se biraju, odnosno imenuju predstavnici radnika u skladu s pravom države članice koje je mjerodavno za svako pojedino društvo koje sudjeluje u statusnoj promjeni (čl. 7. st. 4. i 5. Zakona o sudjelovanju radnika u odlučivanju u SE-u i u SCE-u).⁷⁰ U pregovaračkom odboru moraju biti zastupljeni radnici koji su zaposleni u svim društvima koja izravno sudjeluju u statusnoj promjeni,⁷¹ njihovim

67 To će se primjenjivati u državama članicama u kojima se broj predstavnika radnika u upravnim i nadzornim organima društva određuje ovisno o broju zaposlenih radnika.

68 To se mjeri udjelom predstavnika radnika među članovima upravnog ili nadzornog organa društva, uz uvjet da postoje takvi predstavnici.

69 U planu se prekogranične statusne promjene moraju navesti obavijesti o postupku pregovaranja koji se mora provesti radi određivanja oblika suodlučivanja radnika. To su podatci o: a) pravnom obliku, međusobnoj povezanosti te sjedištu društava sudionika, b) broju radnika zaposlenih u svakom pojedinom društvu sudioniku, c) imenovanim, odnosno izabranim predstavnicima radnika u društvima sudionicima (članovi radničkog vijeća, sindikalni predstavnici) i d) broju predstavnika radnika koji imaju pravo odlučivati u upravnim i nadzornim organima društava sudionika.

70 Predstavnik radnika iz RH u pregovarački odbor biraju radnici društva sudionika, njihovih ovisnih društava te podružnica na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem. Pravo predlaganja kandidata za izbor predstavnika radnika u pregovaračkom odboru ima radničko vijeće, sindikati ili skupina radnika koju podržava najmanje 20 % radnika zaposlenih u društvu sudioniku, njegovom ovisnom društvu i u podružnici (čl. 9. Zakona o sudjelovanju radnika u odlučivanju u SE-u i u SCE-u). Broj članova pregovaračkog odbora određuje se razmjerno ukupnom broju radnika zaposlenih u društvu sudioniku, ovisnim društvima ili podružnicama, tako da radnici iz svake države članice imaju pravo na jednog predstavnika za svakih započetih 10% od ukupnog broja radnika zaposlenih u tim društvima u svim državama članicama (čl. 8. st. 1. Zakona o sudjelovanju radnika u odlučivanju u SE-u i u SCE-u).

71 Ako je riječ o prekograničnom pripajanju, to će biti radnici zaposleni u svim društvima koja se pripajaju i u društvu preuzimatelju. Ako je riječ o prekograničnom spajanju, to će biti radnici zaposleni u svim društvima koja se spajaju. Ako je riječ o prekograničnoj podjeli ili

ovisnim društvima te podružnicama.⁷²

Pregovarački odbor donosi odluke većinom glasova koji su ujedno i većina ukupnog broja radnika zaposlenih u svim društvima koja sudjeluju u statusnoj promjeni. Svaki član pregovaračkog odbora ima jedan glas i zastupa sve radnike zaposlene u društvu sudioniku, njegovim ovisnim društvima te podružnicama u određenoj državi članici. Ako se donosi odluka kojom se umanjuje pravo na suodlučivanje radnika, pregovarački odbor odlučuje dvotrećinskom većinom glasova, koji ujedno predstavljaju dvije trećine radnika zaposlenih u društvima koja sudjeluju u statusnoj promjeni iz najmanje dvije države članice. Umanjenje je prava moguće samo kod prekograničnih pripajanja i spajanja (čl. 12. Zakona o sudjelovanju radnika u odlučivanju u SE-u i u SCE-u).⁷³ Kvalificiranom se većinom može donijeti i odluka pregovaračkog odbora o prekidu već započetih pregovora ili o tome da se pregovori neće voditi (čl. 13. Zakona o sudjelovanju radnika u odlučivanju u SE-u i u SCE-u). Tada će se primjenjivati odredbe Zakona o radu i Zakona o europskim radničkim vijećima za uređenje prava radnika na suodlučivanje.

Uprave, odnosno izvršni direktori društava koja sudjeluju u prekograničnoj statusnoj promjeni i pregovarački odbor pregovaraju surađujući i težeći postizanju sporazuma o obliku suodlučivanja radnika. Pregovori otpočinju odmah po utemeljenju pregovaračkog odbora i mogu trajati najduže šest mjeseci. Strane u pregovorima mogu zajednički odrediti i duže razdoblje, ali ne duže od jedne godine od utemeljenja pregovaračkog odbora (čl. 10. Zakona o sudjelovanju radnika u odlučivanju u SE-u i u SCE-u). Pregovarački odbor i društva koja sudjeluju u statusnoj promjeni pisanim sporazumom uređuju oblik suodlučivanja radnika (čl. 15. Zakona o sudjelovanju radnika u odlučivanju u SE-u i u SCE-u).⁷⁴ Kod prekogranične se podjele, odnosno preoblikovanja sporazumom mora osigurati najmanje ona razina suodlučivanja radnika koja je postojala u društvu prije podjele, odnosno preoblikovanja. Okončanje pregovora o obliku suodlučivanja radnika nije uvjet za upis prekogranične statusne promjene u sudski registar u koji je upisano društvo koje se pripaja, spaja, dijeli ili preoblikuje.⁷⁵ Nadležni registarski sud može odbiti izdati potvrdu o prekograničnoj statusnoj promjeni ako ozbiljno posumnja da se promjena koristi za izbjegavanje ili zaobilazanje prava EU-a ili domaćeg prava.

Zakon o sudjelovanju radnika u odlučivanju u SE-u i u SCE-u sadrži i

preoblikovanju, to će biti radnici zaposleni u društvu koje se dijeli, odnosno u društvu koje se preoblikuje.

72 Ako se u prekograničnoj podjeli osniva više novih društava u različitim državama članicama, za svako se novo društvo mora utemeljiti poseban pregovarački odbor.

73 Ako u društvima koja sudjeluju u prekograničnom pripajanju, odnosno spajanju postoje različiti oblici suodlučivanja, a pregovarački odbor ne odluči koji će se oblik primijeniti u društvu preuzimatelju, odnosno novom društvu, primijenit će se onaj postupak suodlučivanja koji se primjenjivao za većinu radnika zaposlenih u svim društvima koja sudjeluju u toj statusnoj promjeni.

74 U čl. 16. Zakona o sudjelovanju radnika u odlučivanju u SE-u i u SCE-u određuje se sadržaj tog sporazuma.

75 Uprava, odnosno izvršni direktori tih društava moraju prijaviti za upis u sudski registar priložiti izjavu da su ti pregovori započeli.

standardna pravila o suodlučivanju radnika. Ona se primjenjuju ako se strane u pregovorima tako dogovore ili ako do isteka propisanog roka za okončanje pregovora nije postignut sporazum o obliku suodlučivanja radnika, a društva koja sudjeluju u statusnoj promjeni ih odluče primijeniti te nastaviti s provedbom te promjene (čl. 17. Zakona o sudjelovanju radnika u odlučivanju u SE-u i u SCE-u). Standardna pravila o suodlučivanju radnika primijenit će se uz pretpostavke određene u čl. 24. Zakona o sudjelovanju radnika u odlučivanju u SE-u i u SCE-u.⁷⁶ Kod prekogranične podjele, odnosno preoblikovanja mora se zadržati ona razina suodlučivanja radnika koja je postojala u društvu koje se dijeli, odnosno preoblikuje prije statusne promjene. Kod prekograničnog pripajanja, odnosno spajanja, ako je u društvima sudionicima postojalo više oblika suodlučivanja, oblik suodlučivanja radnika u društvu preuzimatelju, odnosno novom društvu izabire pregovarački odbor, vijeće radnika ili radnici zaposleni u društvu preuzimatelju, odnosno novom društvu ili u društvima koja sudjeluju u toj promjeni, njihovim ovisnim društvima te podružnicama. Tada će se odrediti broj predstavnika radnika u nadzornom organu društva preuzimatelja, odnosno novog društva, s tim da njihov udio ne može biti manji od udjela predstavnika radnika u organima društava koja sudjeluju u prekograničnom pripajanju, odnosno spajanju. Ako su pregovarački odbor, vijeće radnika društva preuzimatelja, odnosno novog društva ili radnici zaposleni u tom društvu odlučili o izboru oblika suodlučivanja radnika, oni moraju o tome izvijestiti sva društva koja sudjeluju u prekograničnom pripajanju, odnosno spajanju u roku od osam dana od donošenja te odluke.

Uprave, odnosno izvršni direktori svih društava koja sudjeluju u prekograničnom pripajanju, odnosno spajanju mogu jednostrano odlučiti da neće pokrenuti pregovore te da će se u društvu preuzimatelju, odnosno novom društvu s registriranim sjedištem u RH izravno primjenjivati standardna pravila o suodlučivanju radnika predviđena Zakonom o sudjelovanju radnika u odlučivanju u SE-u i u SCE-u. Time se mogu izbjeći dodatni troškovi u postupku prekograničnog pripajanja, odnosno spajanja te ubrzati njegovo okončanje. Takva se odluka ne može donijeti kod prekogranične podjele ili preoblikovanja.

76 Kod prekograničnih podjela i preoblikovanja ta će se pravila primijeniti ako su radnici prije podjele, odnosno preoblikovanja imali pravo na suodlučivanje u upravnom ili nadzornom organu društva koje se dijeli, odnosno preoblikuje. Kod prekograničnih pripajanja i spajanja ta će se pravila primijeniti ako je pravo na suodlučivanje prije pripajanja, odnosno spajanja ostvarivala najmanje jedna trećina ukupnog broja radnika zaposlenih u društvima sudionicima ili je u jednom ili više tih društava pravo na suodlučivanje ostvarivalo i manje od jedne trećine ukupnog broja radnika, ako tako odluči pregovarački odbor. Ako se u društvu preuzimatelju, novom društvu ili preoblikovanom društvu primjenjuju standardna pravila o suodlučivanju na temelju dogovora strana u pregovorima, može se ograničiti udio predstavnika radnika u upravnom organu toga društva. Riječ je o društvima s monističkim ustrojem. To neće biti moguće ako u jednom od društava koje sudjeluje u pripajanju, odnosno spajanju, u društvu koje se dijeli ili u društvu koje se preoblikuje predstavnici radnika čine najmanje jednu trećinu članova upravnog ili nadzornog organa toga društva (čl. 86.1 st. 4. t. (b), čl. 133. st. 4. t. (c) i čl. 160.1 st. 4. t. (b) Direktive o određenim aspektima prava društava). Vidi u: Petra Zupančić, „Varstvo pravic delavcev pri čezmejnih preoblikovanjih, združitvah in delitvah gospodarskih družb“, *Podjetje in delo* 49, br. 2 (2023): 255, 268.

Prekogranično se pripajanje ne može upisati u sudski registar u koji je upisano društvo preuzimatelj s registriranim sjedištem u RH bez sporazuma o obliku suodlučivanja radnika, odluke pregovaračkog odbora o nepokretanju ili prekidu započetih pregovora, odnosno jednostrane odluke uprava, odnosno izvršnih direktora svih društava koja sudjeluju u pripajanju o tome da neće pokrenuti pregovore. Isto vrijedi i ako je riječ o prekograničnom spajanju, podjeli i preoblikovanju.⁷⁷ Statut, odnosno društveni ugovor društva preuzimatelja, novog društva ili preoblikovanog društva mora biti usklađen sa sporazumom o obliku suodlučivanja radnika ili sa standardnim pravilima o suodlučivanju radnika iz Zakona o sudjelovanju radnika u odlučivanju u SE-u i u SCE-u. Ako društvo preuzimatelj, novo društvo ili preoblikovano društvo ima pravni oblik društva s ograničenom odgovornošću, tada ono mora imati nadzorni odbor.

Ako društvo preuzimatelj, nova društva ili preoblikovano društvo naknadno provode domaće ili prekogranične statusne promjene u razdoblju od četiri godine od nastanka pravnih učinaka prekogranične statusne promjene, ona moraju ponovno provesti postupak pregovaranja o obliku suodlučivanja radnika u skladu sa Zakonom o sudjelovanju radnika u odlučivanju u SE-u i u SCE-u. Time se sprječava ukidanje ili umanjeње prava radnika na suodlučivanje u naknadnim statusnim promjenama.

4. ZAKLJUČAK

Izmjenama i dopunama ZTD-a iz 2023. godine poboljšane su postojeće odredbe o prekograničnim pripajanjima i spajanjima te su uvedene nove odredbe o prekograničnim podjelama s osnivanjem te prekograničnim preoblikovanjima društava kapitala. Time se domaćim društvima kapitala daje mogućnost iseljavanja u druge države članice, a inozemnim društvima kapitala iz država članica EU-a i država ugovornica Ugovora o EGP-u mogućnost useljavanja u RH. Pri tome će malim i srednjim poduzetnicima biti osobito pogodno prekogranično preoblikovanje koje obilježava jednostavniji postupak i niži troškovi.

Vjerovnicima i radnicima domaćeg društva koje sudjeluje u prekograničnoj statusnoj promjeni širi se pravo na obaviještenost. Prije održavanja skupštine društva koja odlučuje o toj promjeni objavljuje se plan i izvješće o prekograničnoj statusnoj promjeni na mrežnoj stranici sudskog registra i društva. Oni moraju biti dostupni i putem sustava povezivanja registra država članica EU-a. Vjerovnici i radnici mogu stavljati primjedbe na sadržaj plana o statusnoj promjeni, a koje se moraju raspraviti na skupštini društva. Izvješće o statusnoj promjeni mora imati posebni dio namijenjen radnicima u kojem se objašnjavaju učinci te promjene na položaj radnika u društvu. Mišljenje o tom izvješću društvu podnosi radničko vijeće, odnosno radnici društva. Time ih se obavještava o učincima prekogranične statusne promjene na njihov pravni položaj te olakšava donošenje odluke o korištenju sredstva zaštite njihovih interesa. Primjedbama na plan statusne promjene oni mogu posredno utjecati i na odluku

⁷⁷ Do dana početka primjene sporazuma o suodlučivanju radnika ili standardnih pravila o suodlučivanju mora se osigurati primjena pravila o suodlučivanju radnika koja su bila na snazi prije prekogranične statusne promjene.

skupštine društva o prekograničnoj statusnoj promjeni.

Vjerovnici domaćeg društva koje sudjeluje u prekograničnoj statusnoj promjeni mogu tražiti osiguranje za svoje nedospjele tražbine koje su nastale prije objave plana te promjene. U planu se mora ponuditi osiguranje za nedospjele tražbine vjerovnika, a koju vjerovnici prihvaćaju prije nastanka pravnih učinaka statusne promjene. Osiguranje im daje domaće društvo koje se pripaja ili spaja, odnosno društvo koje se dijeli ili preoblikuje. Time se uvodi *ex ante* zaštita vjerovnika koja se ostvaruje u RH. Pravo na osiguranje treba priznati i vjerovnicima s uvjetnim i neizvjesnim tražbinama, a na imatelje posebnih prava u društvu primijeniti odredbe o zaštiti kod domaćih statusnih promjena. Bilo bi korisno, po uzoru na odredbe Prijedloga Direktive o prekograničnoj mobilnosti iz 2018. godine, propisati oborivu presumpciju o tome kada se smatra da interesi vjerovnika nisu ugroženi promjenom. Tada plan prekogranične promjene ne bi morao sadržavati podatke o ponuđenim osiguranjima. To bi pridonijelo smanjenju troškova i ubrzanju provedbe postupka promjene. Također bi se prekogranične statusne promjene učinile atraktivnijima za društva. Ako smatraju da ponuđeno osiguranje nije primjereno ili im nije bilo uopće ponuđeno, oni se mogu, u roku od tri mjeseca od objave plana, obratiti nadležnom sudu te od njega zahtijevati da društvu naloži davanje primjerenog osiguranja. Vjerovnici moraju dokazati da ponuđeno osiguranje nije primjereno te da će im se prekograničnom statusnom promjenom ugroziti namirenje tražbine. Nadležni registarski sud ne može upisati prekograničnu statusnu promjenu u sudski registar u koji je upisano domaće društvo koje se pripaja, spaja, dijeli ili preoblikuje prije proteka roka za podnošenje zahtjeva vjerovnika za davanje primjerenog osiguranja, odnosno okončanja pokrenutog izvanparničnog postupka. On do tada ne može izdati ni potvrdu o prekograničnoj statusnoj promjeni. Kod prekogranične se podjele vjerovnici društva koje se dijeli štite i solidarnom odgovornošću svih društava koja sudjeluju u toj podjeli za obveze društva koje se dijeli, a koje su nastale prije objave plana podjele. Kod prekograničnog preoblikovanja domaćeg društva njegovi vjerovnici mogu podnositi tužbe i pred domaćim sudom nakon nastanka pravnih učinaka preoblikovanja uz ispunjenje određenih pretpostavki.

Ako je riječ o suodlučivanju radnika u društvu preuzimatelju, novim društvima ili preoblikovanom društvu koje ima registrirano sjedište u RH, primjenjuju se odredbe Zakona o radu i Zakona o europskim radničkim vijećima. Ako bi primjenom tih zakona došlo do zaobilaženja prava polazne države, umanjenja prava radnika na suodlučivanje te diskriminacije radnika zaposlenih u pogonima koji se nalaze u drugim državama članicama, morat će se pregovarati o obliku suodlučivanja radnika u društvu uz odgovarajuću primjenu Zakona o sudjelovanju radnika u odlučivanju u SE-u i u SCE-u. Pri tome se moraju uzeti u obzir i posebnosti uređenja suodlučivanja radnika iz Direktive o prekograničnoj mobilnosti. Stoga bi bilo korisno donijeti posebni zakon koji bi uređio pitanje suodlučivanje radnika pri prekograničnim statusnim promjenama društava kapitala.

U slučaju pregovora se može sklopiti sporazum o suodlučivanju radnika ili se mogu primijeniti standardna pravila o suodlučivanju radnika iz Zakona o sudjelovanju radnika u odlučivanju u SE-u i u SCE-u. Kod prekograničnih pripajanja, odnosno

spajanja se pravo radnika na suodlučivanje može sporazumom i umanjiti, a kod prekograničnih podjela i preoblikovanja se radnicima mora osigurati najmanje onu razinu suodlučivanja koju su imali u društvu prije podjele, odnosno preoblikovanja. Ako se primjenjuju standardna pravila o suodlučivanju radnika, mora se zadržati ona razina suodlučivanja radnika koja je postojala prije prekogranične statusne promjene.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Alexandropoulou, Antigoni. „Protection of Members and Creditors after the Mobility Directive: Challenges in the Implementation“. *ERA Forum* 22, br. 1 (2021): 9-20.
2. Barbić, Jakša. *Zakon o trgovačkim društvima*. Zagreb: Organizator, 2024.
3. ECLE, „The Commission’s 2018 Proposal on Cross-Border Mobility - An Assessment“. *ECFR*, br. 1-2 (2019): 196-221.
4. Gilotta, Sergio. „Creditor Protection in Cross-Border Conversions, Mergers and Divisions: The New EU Regime Following Directive 2019/2121“. U: *Freedom of Establishment and Cross-Border Mobility of Companies in the EU*, ur. Paula del Val Talens, 1-20. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2023.
5. Jurić, Dionis. „Prekogranični prijenos sjedišta trgovačkog društva u europskom i hrvatskom pravu“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 66, br. 6 (2011): 735-759.
6. Jurić, Dionis. „Zaštita vjerovnika pri domaćim i prekograničnim podjelama društava kapitala“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 72, br. 3 (2022): 827-853.
7. Knapp, Vanessa. „Cross Border Mobility: What Do We Need in Practice?“. *ERA Forum* 19, br. 1 (2018): 63-76.
8. Kollruss, Thomas. „The Cross-Border Change of Legal Form as an Alternative to Transnational Mergers? - A Comparative Study“. *Liverpool Law Review* 45 (2024): 1-19.
9. Lepetić, Jelena. „Creditor Protection in Cross-Border Conversions, Mergers and Divisions“. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 70, br. 3 (2022): 733-762.
10. Markovinović, Hrvoje i Antun Bilić. „The Transfer of a Company Seat to a Different Member State in the Light of the Recent „Polbud“ Decision“. *Intereulaweast* 5, br. 2 (2018): 97-121.
11. Papadopoulos Thomas, „The New Harmonized Protection of Creditors in Cross-Border Mergers“. *ECFR*, br. 3 (2022): 422-444.
12. Reynolds, Stephane i Amandine Scherrer. *Ex-post Analysis of the EU Framework in the Area of Cross-Border Mergers and Divisions - European Implementation Assessment*. Bruxelles: European Parliamentary Research Service, 2016.
13. Schmidt, Jessica. *Cross-Border Mergers and Divisions, Transfers of Seats: Is there a Need to Legislate?* Bruxelles: Directorate General for Internal Policies, European Parliament, 2016.
14. Zupančić, Petra. „Varstvo pravic delavcev pri čezmejnih preoblikovanjih, združitvah in delitvah gospodarskih družb“. *Podjetje in delo* 49, br. 2 (2023): 248-277.

Pravni izvori:

1. Direktiva (EU) 2019/2121 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. studenoga 2019. o izmjeni Direktive (EU) 2017/1132 u pogledu prekograničnih preoblikovanja, spajanja i podjela, SL L 321, 12.12.2019.
2. *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2017/1132 as Regards Cross-Border Conversions, Mergers and Divisions, COM(2018) 241 final.*

3. Zakon o europskim radničkim vijećima, Narodne novine, br. 93/14., 127/17.
4. Zakon o radu, Narodne novine, br. 93/14., 127/17., 98/19., 151/22., 46/23., 64/23.
5. Zakon o sudjelovanju radnika u odlučivanju u europskom društvu (SE) i u europskoj zadruzi (SCE), Narodne novine, br. 93/14.
6. Zakon o trgovačkim društvima, Narodne novine, br. 111/93., 34/99., 121/99., 52/00., 118/03., 107/07., 146/08., 137/09., 125/11., 152/11., 111/12., 68/13., 110/15., 40/19., 34/22., 114/22., 18/23., 130/23.

Sudska praksa:

1. Presuda od 12. srpnja 2012., *VALE Építési kft*, C-378/10, EU:C:2012:440.
2. Presuda od 13. prosinca 2005., *SEVIC Systems AG*, C-411/03, EU:C:2005:762.
3. Presuda od 16. prosinca 2008., *CARTESIO Oktató és Szolgáltató bt.*, C-210/06, EU:C:2008:723.
4. Presuda od 25. listopada 2017., *Polbud - Wykonawstwo sp. z o.o.*, C-106/16, EU:C:2017:804.

Mrežne stranice:

1. Schultz, Mario i Moritz Sippel. *Employee Participation in Cross-Border Changes of Legal Form, Divisions and Mergers*. Pristup 4. listopada 2023. <https://www.roedl.com/insights/ma-dialog/2022-10/employee-participation-cross-border-changes-legal-form-divisions-mergers>

Dionis Jurić*

Summary

PROTECTION OF CREDITORS AND EMPLOYEES IN CROSS-BORDER REORGANIZATIONS OF COMPANIES

Amendments to the Companies Act from 2023 improved existing provisions on cross-border mergers and introduced new provisions on cross-border divisions and conversions of companies. Both domestic companies and those from EU Member States have the option to select a cross-border reorganization procedure that aligns with their specific characteristics and needs. Creditors and employees of companies participating in cross-border reorganizations have the right to be informed about the consequences of these operations. They have the ability to raise objections to the cross-border reorganization plan, thereby indirectly influencing the company's decision on the reorganization. Based on the information provided, creditors can request guarantees for any outstanding claims before the cross-border reorganization takes effect. Employee participation rights in the resulting company are protected by the application of the provisions outlined in the Act on Employees Participation in Decision-Making in SE and SCE. This prevents suspension or reduction of employee participation rights in cross-border operations.

Keywords: *cross-border reorganizations; protection of creditors and employees; the Republic of Croatia.*

* Dionis Jurić, Ph.D., Full Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; dionis.juric@pravri.uniri.hr. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7725-7531>.

NOVI PRISTUP UREĐENJU DIONICA S VIŠESTRUKIM PRAVOM GLASA

Izv. prof. dr. sc. Antonija Zubović*

UDK 347.72.034

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.1.4>

Ur.: 16. prosinca 2024.

Pr.: 25. veljače 2025.

Prethodno priopćenje

Sažetak

U radu se analiziraju odredbe Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa, koju su države članice dužne prenijeti u nacionalna zakonodavstva do 5. prosinca 2026. godine. Poseban osvrt daje se na rješenja usvojena u njemačkom, francuskom i talijanskom pravu u kojima je dopušteno izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa. Odstupanje Njemačke od dugo usvojenog načela proporcionalnosti, dopuštanjem izdavanja dionica s višestrukim pravom glasa 2023. godine, iznenadilo je druge države članice EU-a, budući da je smatrana primjerom beskompromisne zabrane struktura dionica s višestrukim pravom glasa. Talijanski zakonodavac dopustio je izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa još 2014. godine, a francuski 2019. godine. Potaknuti zbivanjima na tržištu kapitala, i talijanski i francuski zakonodavci mijenjaju regulatorni okvir 2024. godine, kojim u većoj mjeri dopuštaju primjenu dionica s višestrukim pravom glasa. U hrvatskom zakonodavstvu zabranjeno je izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa. To stajalište izmijenit će se prenošenjem Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa u nacionalno zakonodavstvo, što će predstavljati značajnu izmjenu u hrvatskom pravu društava.

Ključne riječi: *Direktiva o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa; dionice s višestrukim pravom glasa; strukture dionica s višestrukim pravom glasa; multilateralna trgovinska platforma; mala i srednja poduzeća.*

1. UVOD

Mala i srednja poduzeća (u daljnjem tekstu: MSP-ovi) imaju značajnu ulogu u gospodarstvu Europske unije (u daljnjem tekstu: EU), što dokazuje podatak da je u EU-u približno 25 milijuna MSP-ova koji zapošljavaju oko 100 milijuna ljudi te

* Dr. sc. Antonija Zubović, izvanredna profesorica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; antonija.zubovic@pravni.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8238-3495>.

ostvaruju više od polovine europskog BDP-a.¹ Oni čine 99,8 % poduzetnika u EU-u² i kao okosnica europskog gospodarstva trebaju dobar pristup financijskim tržištima. U RH mikro, mala i srednja poduzeća činila su na kraju 2020. godine najveći udio (99,7 %) u strukturi svih poduzeća.³

Budući da se više od 50 % MSP-ova u EU-u oslanja na bankovne kredite kao primarni izvor financiranja, dok je manje od 5 % europskih MSP-ova prikupilo financijska sredstva na tržištu kapitala,⁴ EU aktivno pokušava povećati privlačnost tržišta kapitala za njih. Polazi se od toga da ako im se omogući prilagođeniji i širi pristup financiranju ti će poduzetnici moći brže rasti, što će pozitivno utjecati i na zapošljavanje u EU-u. Međutim, poduzetnici se trenutno moraju pridržavati različitih regulatornih zahtjeva u postupku uvrštenja i u različitim fazama uvrštenja, što se odražava u stagnaciji broja uvrštenih MSP-ova na tržištima kapitala u Europi. U 2023. godini globalne količine inicijalnih javnih ponuda vrijednosnih papira (IPO-a) pale su za 8 % na godišnjoj razini. U Europi je ukupna količina IPO-a pala za trećinu (35 %).⁵

Europska komisija predstavila je paket prijedloga (*Listing Act Package*) za jačanje Unije tržišta kapitala kojim se nastoji potaknuti društva na uvrštenje kroz smanjivanje regulatornog opterećenja, čime im se omogućava pristup kapitalu i diverzifikacija izvora financiranja.⁶ Međutim, mnogi poduzetnici nisu uvrstili svoje dionice na tržište kapitala zbog straha od gubitka kontrole ulaskom novih dioničara u dioničarsku strukturu. Upravo je taj strah od gubitka kontrole uočen kao odvratajući čimbenik za dioničare s kontrolnim udjelom u pristupu tržištu kapitala. Stoga je predloženi paket mjera sadržavao Prijedlog direktive kojom se dopušta usvajanje strukture dionica s višestrukim pravom glasa društvima koja traže

- 1 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – An SME Strategy for a Sustainable and Digital Europe*, pristup 15. rujna 2024., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A103%3AFIN>.
- 2 *Annual Report on European SMEs 2022/2023*, pristup 19. listopada 2024., <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC134336>.
- 3 *Izješće o malim i srednjim poduzećima u Hrvatskoj – 2022.*, pristup 10. listopada 2024., <https://www.cepor.hr/publikacijepolicy-dokumentiprezentacije/izvjescje-o-malim-i-srednjim-poduzecima/>.
- 4 *European Parliamentary Research Service, 2023. Listing Act*, pristup 15. listopada 2024., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747111/EPRS_BRI\(2023\)747111_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747111/EPRS_BRI(2023)747111_EN.pdf).
- 5 *Global trading, „A Moment of Transition“ – EU Listing Act Goes Live*, pristup 23. studenoga 2024., <https://www.globaltrading.net/a-moment-of-transition-eu-listing-act-goes-live/>.
- 6 Kako bi se to postiglo, stavljena su tri prijedloga. Prvim se prijedlogom mijenja Direktiva 2014/65 o tržištu financijskih instrumenata (MiFID II) i stavlja izvan snage Direktiva 2001/34 o uvrštenju vrijednosnih papira u službeni kotaciju burze te o informacijama koje treba objaviti o tim vrijednosnim papirima. Drugim se prijedlogom mijenja Uredba EU 2017/1129 o prospektu koji je potrebno objaviti prilikom javne ponude vrijednosnih papira ili prilikom uvrštavanja za trgovanje na uređenom tržištu, Uredba EU 596/2014 o zlouporabi tržišta i Uredba 600/2014 o tržištima financijskih instrumenata (MiFIR). Treći prijedlog odnosi se na prijedlog Direktive o strukturi dionica s višestrukim pravom glasa u MSP-ovima koji traže ulazak na rastuće tržište MSP-ova.

pristup rastućem tržištu MSP-ova.⁷ Cilj je takvog pristupa bio omogućiti izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa uz istodobno prikupljanje sredstava na tržištu kapitala. Riječ je o mehanizmu kojim se odstupa od načela „jedna dionica – jedan glas“ (u daljnjem tekstu: načelo proporcionalnosti), a koji je prepoznat kao jedan od učinkovitih mehanizama za jačanje kontrole u društvu.⁸ U postupku donošenja direktive Europski parlament, Europska komisija i Vijeće imali su različita stajališta, što je dovelo do toga da se usvojeni tekst direktive u bitnome razlikuje od stavljenog Prijedloga direktive. Promijenjen je i naziv direktive u Direktivu o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa u društvima koja traže uvrštenje svojih dionica za trgovanje na MTP-u⁹ (u daljnjem tekstu: Direktiva o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa).

Do sada su države članice imale različite pristupe uređenju dionica s višestrukim pravom glasa.¹⁰ Na svjetskoj razini, prema izvješću OECD-a, broj pravnih poredaka koji dopuštaju izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa ubrzano raste, gdje se iznosi podatak da među ispitivanim pravnim porecima u 2023. godini, 55 % dopušta dionice s višestrukim pravom glasa, dok ih 31 % izričito zabranjuje, za razliku od 2021. godine kada su dionice s višestrukim pravom glasa bile dopuštene u 44 % i izričito zabranjene u 40 % ispitivanih pravnih poredaka.¹¹

U radu se analiziraju odredbe Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa koju su države članice dužne prenijeti u nacionalna zakonodavstva do 5. prosinca 2026. godine. Poseban osvrt u radu daje se na rješenja usvojena u njemačkom, francuskom i talijanskom zakonodavstvu. Odstupanje Njemačke od dugo usvojenog načela proporcionalnosti dopuštanjem izdavanja dionica s višestrukim pravom glasa 2023. godine, iznenadilo je druge države članice EU-a, budući da je smatrana primjerom beskompromisne zabrane struktura dionica s višestrukim pravom glasa. S druge strane, talijanski zakonodavac, koji je bio potaknut zbivanjima na tržištu kapitala, dopustio je izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa još 2014. godine, uz izmjene iz 2024. godine. Francuski zakonodavac dopustio je izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa 2019. godine za neuvrštena društva. Regulatorni okvir mijenja se 2024. godine i dopušta se izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa

7 Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa u poduzećima koja traže uvrštenje svojih dionica za trgovanje na rastućem tržištu MSP-ova, COM(2022) 761 final, 2022/0406 (COD), 7.12.2022. (u daljnjem tekstu: Prijedlog direktive).

8 Načelo „jedna dionica – jedan glas“ polazi od toga da dioničarima koji drže jednak udio u temeljnom kapitalu društva treba dati jednako pravo glasa i time im omogućiti jednak utjecaj na donošenje ključnih odluka u društvu. Antonija Zubović, *Stjecanje glasačke kontrole nad uvrštenim društvom* (Zagreb: Pravni fakultet, 2012.), 158.

9 Direktiva (EU) 2024/2810 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2024. o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa u društvima koja traže uvrštenje svojih dionica za trgovanje na multilateralnoj trgovinskoj platformi (MTP-u), SL L 2024/2810, 14.11.2024. (u daljnjem tekstu: Direktiva o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa).

10 *Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report*, pristup 10. listopada 2024., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022SC0762>.

11 *OECD Corporate Governance Factbook 2023*, pristup 26. studenoga 2024., https://www.oecd.org/en/publications/oecd-corporate-governance-factbook-2023_6d912314-en.html.

i uvrštenim društvima. U hrvatskom je zakonodavstvu zabranjeno izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa. To će se stajalište izmijeniti prenošenjem Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa u hrvatsko zakonodavstvo, što će predstavljati značajnu izmjenu u hrvatskom pravu društava.

2. POVIJESNI RAZVOJ REGULATORNOG OKVIRA ZA DIONICE S VIŠESTRUKIM PRAVOM GLASA

Nacrti Pete direktive o strukturi javnih dioničkih društava iz 1972., 1983., 1990. i 1991. godine izričito su propisivali da prava glasa moraju biti razmjerna udjelu u temeljnom kapitalu. Nacrti SE Uredbe iz 1970., 1975., 1989. i 1991. godine čak su izričito zauzeli stajalište da su dionice s višestrukim pravima glasa zabranjene. Nakon rasprave oko usvajanja dionica s višestrukim pravom glasa u postupku donošenja Direktive o ponudama za preuzimanje,¹² Europska komisija u akcijskom planu iz 2003. godine objavila je namjeru preispitivanja primjene načela proporcionalnosti.¹³ U istraživanju objavljenom 2007. godine navodi se podatak o postojanju 13 mehanizama odstupanja od načela proporcionalnosti.¹⁴ Međutim, zaključeno je da nema potrebe za bilo kakvim zakonodavnim djelovanjem na razini EU-a.¹⁵

U siječnju 2018. godine Direktivom MiFID II uvedena je nova kategorija MTP-ova, pod nazivom rastuća tržišta MSP-ova, kako bi se potaknuo ulazak MSP-ova na tržišta kapitala. Uredbom iz 2019. godine nastojala su se smanjiti regulatorna opterećenja za poduzeća uvrštena na rastućim tržištima MSP-ova, uz istodobno očuvanje visoke razine zaštite ulagatelja i integriteta tržišta.¹⁶ Međutim, unatoč uvedenim promjenama, uočeno je da su potrebne dodatne regulatorne mjere kako bi postupak uvrštenja bio lakši, jednostavniji i fleksibilniji za izdavatelje, posebno za MSP-ove.¹⁷

U novom akcijskom planu za Uniju tržišta kapitala donesenom u rujnu 2020. godine najavljeno je da će Europska komisija „u cilju promicanja i diverzifikacije pristupa financiranju za mala i inovativna poduzeća“ nastojati pojednostaviti propise

12 Direktiva 2004/25/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o ponudama za preuzimanje, SL L 142, 30.4.2004.

13 *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Modernising Company Law and Enhancing Corporate Governance in the European Union*, pristup 15. listopada 2024., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A52003DC0284>.

14 *Proportionality between Ownership and Control in EU Listed Companies: Comparative Legal Study*, pristup 10. studenoga 2024., <https://www.ecgi.global/projects/one-share-one-vote>.

15 *Impact Assessment on the Proportionality between Capital and Control in Listed Companies*, pristup 10. listopada 2024., https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2007/sec_2007_1705_en.pdf.

16 Uredba (EU) 2019/2115 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. studenoga 2019. o izmjeni Direktive 2014/65/EU te uređaba (EU) br. 596/2014 i (EU) 2017/1129 u pogledu promicanja upotrebe rastućih tržišta MSP-ova, SL L 320, 11.12.2019.

17 *Empowering EU Capital Markets- Making Listing Cool again Final Report of the Technical Expert Stakeholder Group (TESG) on SMEs*, pristup 15. studenoga 2024., <https://ssrn.com/abstract=3858732>.

o uvrštenju na tržište kapitala. Europska komisija usvojila je prijedlog Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa 7. prosinca 2022. godine¹⁸ kao dio Akta o uvrštenju, paketa kojim u potpunosti mijenja svoje prethodno stajalište o načelu proporcionalnosti.

Europski parlament predložio je veliku reviziju izvornog prijedloga Europske komisije. Europski gospodarski i socijalni odbor u svojem je mišljenju istaknuo da većina globalnih financijskih centara nudi mogućnost izdavanja dionica s višestrukim pravom glasa te je EU-u potreban usklađeni pristup kako bi išao ukorak s globalnim kretanjima.¹⁹ Odbor za ekonomska i monetarna pitanja predložio je proširenje polja primjene Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa i na uređena tržišta,²⁰ što je podržao i Odbor za pravna pitanja.²¹ Međutim, tome su se oštro usprotivile određene države članice.²² Nakon što se nakratko činilo da bi projekt mogao propasti, pokrenut je postupak pregovaranja – trijalog s ciljem raspravljanja različitih stajališta Europskog parlamenta i Vijeća. Ukratko, stajalište Vijeća favoriziralo je zadržavanje uskog polja primjene i ograničenja na tržište MSP-ova dok je Europski parlament zauzeo suprotno stajalište, tražeći najširi mogući opseg primjene, uključujući uređeno tržište, kao i MTP-ova uz stroge obvezne zaštitne mjere, kao što je najveći množitelj glasačkih prava između dva i 12 te ograničenje broja dionica s višestrukim pravom glasa koje društvo može izdati.²³ Tako je prijedlog koji je prvenstveno imao karakter „otvaranja vrata“ sada značajno proširio polje primjene, ali sa znatno strožim zahtjevima. Podrška i prihvaćanje Direktive među interesnim skupinama u nekoliko država članica, primjerice u Švedskoj, Finskoj i Danskoj, pretvorili su se u potpuno odbacivanje.²⁴ Odbor stalnih predstavnika vlada država članica EU-a (Coreper) 14. veljače 2024. potvrdio je tekst Direktive koji je dogovoren tijekom postupka pregovaranja u trijalogu.²⁵ Privremeni sporazum proširio je polje primjene Direktive kako bi uključio više tržišta, a ne samo rastuća tržišta MSP-ova, definira zaštitne mjere za ulagatelje koji ulažu u društva koja su usvojila strukturu dionica s višestrukim pravom glasa i uspostavlja potrebna pravila

18 Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa u poduzećima koja traže uvrštenje svojih dionica za trgovanje na rastućem tržištu MSP-ova, COM(2022) 761 final, 2022/0406 (COD), 7.12.2022.

19 *Opinion of the European Economic and Social Committee*, pristup 10. listopada 2024., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2023.184.01.0071.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2023%3A184%3ATOC.

20 *Committee on Economic and Monetary Affairs*, pristup 10. studenoga 2024., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-PR-749139_EN.pdf.

21 *Opinion of the Committee on Legal Affairs*, pristup 10. studenoga 2024., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0300_EN.html#_section2.

22 Jesper Lau Hansen, „A Harmonising Step Too Far – A Comment on the Proposal for a Directive on Multiple-Voting Rights in SME“, *Nordisk Tidsskrift for Selskabsret*, br. 1 (2023): 1-14.

23 *Council of the European Union*, pristup 5. studenoga 2024., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_15371_2023_INIT.

24 Jesper Lau Hansen i Apostolos Thomadakis, „Why Harmonising Multiple Voting Rights for SMEs May Be a Bad Idea“, *ECMI Policy Brief*, br. 36 (2023).

25 *Council of the European Union*, pristup 15. studenoga 2024., <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6524-2024-INIT/en/pdf>.

transparentnosti.

Europski parlament usvojio je 24. travnja 2024. godine s 353 glasova za, 118 protiv i 114 suzdržanih glasova Direktivu o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa.²⁶ Vijeće je Direktivu usvojilo 8. listopada 2024. godine.²⁷ Objavljena je u Službenom listu EU-a 14. studenoga 2024., a države članice dužne su je prenijeti u nacionalna zakonodavstva do 5. prosinca 2026. godine. Države članice dužne su do 5. prosinca 2027. godine dostaviti Europskoj komisiji informacije: a) o broju društava sa strukturom dionica s višestrukim pravom glasa koja su uvrštena za trgovanje na svakom MTP-u i uređenom tržištu u državi članici do 4. prosinca 2026. godine ili na taj datum i b) o broju društva uvrštenih za trgovanje na svakom MTP-u i uređenom tržištu u državi članici nakon tog datuma, sektoru u kojem su ta društva poslovala i njihovoj kapitalizaciji u trenutku uvrštenja za trgovanje te mjerama za zaštitu ulagatelja koje ta društva primjenjuju u odnosu na strukture dionica s višestrukim pravom glasa.²⁸

3. DIREKTIVA O STRUKTURAMA DIONICA S VIŠESTRUKIM PRAVOM GLASA

3.1. Polje primjene Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa

U prijedlogu Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa, polje njezine primjene bilo je prilično usko postavljeno.²⁹ Direktiva se trebala primjenjivati samo na strukture dionica s višestrukim pravom glasa u društvima koja traže uvrštenje svojih dionica u trgovanje na rastućem tržištu MSP-ova u jednoj ili više država članica i čije dionice još nisu uvrštene za trgovanje ni na jednom mjestu trgovanja.³⁰ Europski parlament zauzeo je drugačije stajalište kojim je obuhvatio ne samo uvrštenje dionica za trgovanje na svim MTP-ovima, već i na uređenim tržištima. Na kraju je postignut kompromis prema kojem su obuhvaćeni svi MTP-ovi, uključujući i rastuća tržišta MSP-ova.

Za razliku od Prijedloga direktive u kojem su poljem primjene bila obuhvaćena samo društva navedena u prilogu I. Direktive 2017/1132,³¹ usvojena Direktiva obuhvaća sva društva navedena u prilogu II. Direktive 2017/1132, a riječ je o društvima koja prema nacionalnom pravu mogu izdavati dionice i tražiti uvrštenje

26 *European Parliament*, pristup 2. prosinca 2024., <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/sda-vote-result?sdaId=60648>.

27 *Council of the EU*, pristup 14. listopada 2024., <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/10/08/sme-financing-council-adopts-the-multiple-vote-share-structures-directive/>.

28 Čl. 6. Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa.

29 Jessica J. Schmidt, „The Multiple Voting Rights Directive (MVRD) – Comeback of Multiple Voting Rights with the Listing Act“, *ECCML Working Papers*, br. 1 (2024): 3.

30 Čl. 1. Prijedloga direktive.

31 Direktiva (EU) 2017/1132 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2017. o određenim aspektima prava društava, SL L 169, 30.6.2017.

svojih dionica na MTP-u.³²

Direktiva se primjenjuje samo na dionice s višestrukim pravom glasa (engl. *multiple-vote share*) koje su definirane kao dionice koje pripadaju posebnom rodu dionica te daju više glasova po dionici od nekog drugog roda dionica s pravom glasa u pitanjima o kojima se odlučuje na glavnoj skupštini (čl. 2. Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa). Dakle, riječ je o dionicama koje za isti udio u temeljnom kapitalu daju više glasačkih prava. Struktura dionica s višestrukim pravom glasa (engl. *multiple-vote share structure*) u smislu Direktive označava strukturu dionica u društvu s najmanje jednim rodod dionica s višestrukim pravom glasa. Posljedično tome, društvo koje primjenjuje takvu strukturu dionica s višestrukim pravom glasa imalo bi različite rodove dionica.

U pravu trgovačkih društava treba razlikovati „strukturu dionica s višestrukim pravom glasa“ od „strukture dionica s dva roda dionica“ (engl. *dual-class shares structures*). Tamo gdje su dopuštene strukture dionica s višestrukim pravom glasa, društvo ne bi bilo ograničeno na izdavanje samo dva roda dionica, već može imati tri ili više rodova dionica. Dovoljno je da postoji jedan rod dionica s višestrukim pravom glasa. Direktiva se stoga ne bavi samo klasičnim „strukturama dionica s dva roda dionica“, već i strukturama dionica u kojima bi moglo postojati nekoliko različitih rodova dionica s višestrukim pravom glasa. Nasuprot tome, dionice vjernosti (engl. *loyalty shares*)³³ i drugi mehanizmi jačanja kontrole, kao što su dionice bez prava glasa (engl. *non-voting shares*) izričito su isključeni iz polja primjene Direktive.³⁴

3.2. Pretpostavke za uvođenje ili izmjenu strukture dionica s višestrukim pravom glasa

Direktiva zahtijeva od država članica da dopuste društvima koja nemaju dionice koje su već uvrštene za trgovanje na uređenom tržištu ili MTP-u usvajanje strukture dionica s višestrukim pravom glasa. Ta društva mogu usvojiti strukturu dionica s višestrukim pravom glasa ili izmijeniti postojeću strukturu dionica u strukturu dionica s višestrukim pravom glasa radi ulaska njihovih dionica u trgovanje na MTP-u (čl. 3. st. 1. i čl. 3. st. 5. Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa).

Društvo može usvojiti strukturu dionica s višestrukim pravom glasa prije nego što zatraži uvrštenje svojih dionica za trgovanje na MTP-u (čl. 3. st. 2. Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa), a investicijska društva i tržišni operateri koji upravljaju MTP-om ne smiju spriječiti uvrštenje na temelju toga što je društvo usvojilo strukturu dionica s višestrukim pravom glasa (čl. 3. st. 4. Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa). Međutim, države članice mogu uvjetovati izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa uvrštenjem dionica

32 Čl. 2. Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa.

33 Dionice vjernosti su mehanizam za jačanje kontrole u društvu, ali služe drugoj svrsi. One daju dodatan broj glasova dioničaru koji drži dionice tijekom određenog razdoblja i ispunjava određene uvjete. One su stoga mehanizam za jačanje kontrole osmišljen kako bi se potaknulo dugoročno držanje dionica, a ne kako bi se povećala atraktivnost prikupljanja sredstava na tržištu kapitala.

34 T. 5. i 6. preambule Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa.

za trgovanje na MTP-u (čl. 3. st. 3. Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa) i tako osigurati da se dionice s višestrukim pravom glasa posebno koriste za promicanje pristupa trgovanju na MTP-u. U tom bi slučaju dionice s višestrukim pravom glasa trebale do uvrštenja na MTP-u davati jednaka prava glasa kao i drugi rodovi dionica.³⁵ Stoga, države članice i dalje mogu zabraniti ili ograničiti strukture dionica s višestrukim pravom glasa u druge svrhe osim ulaska u trgovanje na MTP-u. S druge strane, izričito je zabranjeno uvjetovati usvajanje strukture dionica s višestrukim pravom glasa davanjem povećanih imovinskih prava za dionice bez većih prava glasa (čl. 3. st. 1. Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa).

Budući da je Direktiva o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa direktiva minimalne harmonizacije te da zahtijeva dopuštanje struktura dionica s višestrukim pravom glasa samo u usko ograničenom opsegu (ulazak u trgovanje na MTP-u), države članice imaju slobodu da u većoj mjeri dopuste strukture dionica s višestrukim pravom glasa. Primjerice, mogu ih dopustiti pri traženju uvrštenja za trgovanje na uređenom tržištu ili općenito omogućiti društvima da mogu uvesti ili izmijeniti takve strukture dionica bez namjere zatražiti uvrštenje svojih dionica na tržište kapitala. To bi isto tako uključivalo i slučajeve u kojima društva prelaze s MTP-a na uređeno tržište, ali pri tome zadržavaju strukture dionica s višestrukim pravom glasa (t. 10. preambule Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa).

Direktiva se izričito ne bavi pitanjem moraju li strukture dionica s višestrukim pravom glasa biti dopuštene samo za dionice na ime ili i za dionice na donositelja. S jedne strane, to bi se moglo shvatiti na način da tamo gdje pravni sustav države članice daje mogućnost izdavanja i dionica na ime i dionica na donositelja, ta država članica mora dopustiti strukturu dionica s višestrukim pravom glasa unutar okvira određenog Direktivom za obje vrste dionica.³⁶ Međutim, sveukupni dizajn i njezina geneza sugeriraju da Direktiva u konačnici zahtijeva samo da društva mogu uvesti strukturu dionica s višestrukim pravom glasa kako bi tražila ulazak u trgovanje na MTP-u. Tome u prilog govori i definicija pojma „trgovačko društvo“ u odredbi čl. 2.a Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa, kojim se upućuje na nacionalno pravo. Osim toga, u svjetlu činjenice da nova Uredba o sprječavanju pranja novca³⁷ od 31. svibnja 2024. godine, značajno ograničava dionice na donositelja (vidi čl. 79. st. 3. Uredbe o sprječavanju pranja novca), bilo bi potpuno paradoksalno da je Direktiva o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa propisala izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa za dionice na donositelja.³⁸

Budući da usvajanje struktura dionica s višestrukim pravom glasa obično zahtijeva izmjenu statuta, Direktiva propisuje da odluku o uvođenju strukture

35 T. 12. preambule Direktive.

36 Schmidt, „The Multiple Voting Rights Directive“, 4.

37 Uredba (EU) 2024/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2024. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, SL L, 2024/1624, 19.6.2024.

38 Schmidt, „The Multiple Voting Rights Directive“, 4.

dionica s višestrukim pravom glasa donosi glavna skupština, koja mora biti donesena najmanje kvalificiranom većinom koja se određuje nacionalnim pravom (čl. 3. st. 1., čl. 3. st. 5. i čl. 4. st. 1.a Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa). Osim toga, ako postoji nekoliko rodova dionica, odluka o usvajanju strukture dionica s višestrukim pravom glasa također će biti predmet posebnog glasovanja unutar svakog roda dionica na čija se prava utječe. Smatra se da odluka utječe na rod dionica ako negativno utječe na prava dioničara koji drže dionice toga roda.³⁹

3.3. Zaštita dioničara koji ne drže dionice s višestrukim pravom glasa

S obzirom na negativne posljedice povezane uz dionice s višestrukim pravom glasa, dioničarima koji ne drže takve dionice potrebno je pružiti odgovarajuću zaštitu. U usvojenom tekstu Direktive, zaštita tih dioničara osigurana je na način da države članice trebaju osigurati da se odluka društva o izmjeni strukture dionica s višestrukim pravom glasa, koja utječe na glasačka prava iz dionica, donosi na glavnoj skupštini barem kvalificiranom većinom, kako je propisano u nacionalnom pravu, te da ta odluka podliježe posebnom glasovanju unutar svakog roda dionica na čija prava ona utječe.

Daljnja zaštita dioničara pruža se ograničavanjem utjecaja dionica s višestrukim pravom glasa na postupak donošenja odluka na glavnoj skupštini, tako da države članice mogu uvesti barem jedan od sljedećih mehanizama. One mogu odrediti ili maksimalni omjer između broja glasova koje daju dionice s višestrukim pravom glasa u odnosu na broj glasova koje daju dionice s manje glasačkih prava, ostavljajući njihovu vrijednost diskrecijskoj odluci država članica ili usvojiti posebna pravila za odluke koje se donose kvalificiranom većinom (čl. 4. st. 1. Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa). U pogledu određivanja maksimalnog omjera između broja glasova koje daju dionice s višestrukim pravom glasa u odnosu na broj glasova koje daju dionice s manje glasačkih prava, Europski parlament predložio je omjer između 1:2 i 1:12. Međutim, konačno usvojeni tekst Direktive to ne predviđa, stoga su države članice potpuno slobodne u određivanju maksimalnog omjera glasova.

Druga je alternativa određivanje strožih zahtjeva za odluke glavne skupštine koje se donose kvalificiranom većinom danih glasova propisanom u nacionalnom pravu. U tom pogledu države članice opet imaju izbor između dvije mogućnosti: uz kvalificiranu većinu danih glasova, mogu zahtijevati ili 1.) kvalificiranu većinu temeljnog kapitala zastupljenog na skupštini ili broja zastupljenih dionica na glavnoj skupštini ili 2.) posebno glasovanje unutar svakog roda dionica na čija prava te odluke utječu. Nacionalnim zakonodavcima prepušta se da odrede visinu kvalificirane većine.

Navodi se da, s jedne strane, ovaj zahtjev eventualno „dvostruke“ kvalificirane većine osigurava visok standard zaštite. U doktrini se ističe da je radi osiguravanja dobrog korporativnog upravljanja, čl. 4. st. 1.b Direktive o strukturama dionica s

39 T. 14. preambule Direktive.

višestrukim pravom glasa trebao sadržavati konkretnija kvantitativna ograničenja.⁴⁰ Međutim, budući da je izričito propisan samo minimalni standard, države članice mogu nametnuti strože zahtjeve.

Direktiva izričito isključuje mogućnost korištenja višestrukih prava glasa kod donošenja dviju vrsta odluka: a) odluka o imenovanju i razrješenju članova administrativnih, upravljačkih i nadzornih tijela društva te b) operativnih odluka koje trebaju donijeti takva tijela, a koje se podnose na odobrenje glavnoj skupštini. Osim kod donošenja ovih dviju vrsta odluka, države članice mogu dopustiti neograničeno korištenje višestrukih prava glasa.

Prema čl. 4. st. 2. Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa dopušta se državama članicama propisati dodatne zaštitne mjere kako bi se osigurala odgovarajuća zaštita interesa dioničara koji ne drže dionice s višestrukim pravom glasa. Direktiva navodi primjere triju različitih vrsta klauzula o vremenskom ograničenju (engl. *sunset clause*): a) klauzula o vremenskom ograničenju valjanosti na temelju prijenosa (engl. *transfer-based sunset clause*) u čijem slučaju višestruka glasačka prava prestaju prijenosom dionica s višestrukim pravom glasa trećim osobama u slučaju smrti, gubitka sposobnosti ili umirovljenja prvotnog imatelja dionica, b) klauzula o vremenskom ograničenju valjanosti (engl. *time-based sunset clause*) u čijem slučaju višestruka prava glasa prestaju istekom određenog razdoblja i c) klauzula o vremenskom ograničenju valjanosti na temelju događaja (engl. *event-based sunset clause*) u čijem slučaju višestruka prava glasa prestaju nastupom određenog događaja. U fazi analize Prijedloga direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa RH je smatrala kako je navođenje klauzula o vremenskom ograničenju suvišno i kako ih treba, kao primjere, premjestiti u uvodne izjave, s obzirom na to da su one opcionalne za države članice.⁴¹

U doktrini se postavilo pitanje učinkovitosti klauzula o prestanku višestrukih prava glasa, posebno kada se radi o dugoročnim ulaganjima i poslovnim projektima.⁴² U pogledu prestanka valjanosti na temelju prijenosa ističe se da ovo pravilo u načelu odgovara cilju privlačenja određenih osoba u društvo kroz mogućnost držanja dionica s višestrukim pravom glasa. Međutim, postavlja se pitanje kako ograničiti krug osoba, odnosno je li opravdano da višestruko pravo glasa prestane sa svakim prijenosom. To je osobito naglašeno u obiteljskim društvima kada će osnivači htjeti uključiti svoje potomke u društvo, primjerice određivanjem nasljednika koji će voditi društvo u istom osnivačkom duhu, a automatski prestanak prava prijenosom to bi mu onemogućio. Ako bi se zauzelo stajalište da o posljedicama prijenosa odlučuju sami dioničari, to bi se u konačnici moglo svesti na općenito odobravanje dionica s višestrukim pravom glasa, što ne bi bilo opravdano s obzirom na interese dioničara koji ne drže dionice s višestrukim pravom glasa, a kojima je potrebno pružiti

40 Susanne Kalss, „Das Kommen, Gehen und Wiederkommen des Mehrstimmrechts“, *Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht* 187, br. 4 (2023): 438-486.

41 Hrvatski sabor; Odbor za europske poslove, pristup 30. studenoga 2024., <https://edoc.sabor.hr/DocumentView.aspx?entid=2030726>.

42 Klaus J. Hopt i Susanne Kalss, „Multiple-Voting Shares in Europe – A Comparative Law and Economic Analysis“, *ECGI Law Working Paper*; br. 786 (2024): 51.

odgovarajuću zaštitu.⁴³

Europska komisija i Europski parlament povezali su zaštitne mjere sa ESG ciljevima. U nacrtu Komisije to je bilo ograničeno na način da države članice mogu propisati da se povećana glasačka prava ne mogu koristiti za blokiranje donošenja odluka na glavnoj skupštini, a koje imaju za cilj sprječavanje, smanjenje ili uklanjanje negativnih učinaka na ljudska prava i okoliš u vezi s poslovanjem društva.⁴⁴ Europski parlament išao je mnogo dalje zahtijevajući da se korištenje povećanih prava glasa iz dionica s višestrukim pravom glasa isključi u slučaju odluka koje su predložili manjinski dioničari, posebno za pitanja koja se odnose na utjecaj poslovanja društva na ljudska prava i okoliš.⁴⁵ U doktrini se ističe da bi oba prijedloga bila vrlo problematična jer u konačnici nema odluke koja na neki način ne bi bila povezana s utjecajem aktivnosti društva na ljudska prava i okoliš. Višestruka glasačka prava time bi bila značajno obezvrijeđena.⁴⁶ Uključivanje je takvih ograničenja kritizirano i naposljetku je izbačeno iz konačnog teksta usvojene Direktive. Ipak, relikv se ovih nastojanja još uvijek može pronaći u t. 19. preambule Direktive, iako je to ograničeno na puku izjavu namjere.

3.4. Obveza objavljivanja podataka

Direktiva nameće obvezu objavljivanja podataka kako bi ulagatelji mogli donijeti informiranu odluku o ulaganju u društvo koje je usvojilo strukturu dionica s višestrukim pravom glasa te kako bi se osigurali učinkovitost i povjerenje u funkcioniranje tržišta kapitala u cjelini.

Kada je riječ o društvima koja su usvojila strukturu dionica s višestrukim pravom glasa čijim će se dionicama trgovati ili se već trguje na rastućem tržištu MSP-ova ili na MTP-u koji nije registriran kao rastuće tržište MSP-ova, nakon uvrštenja trebaju objavljivati propisane informacije u prospektu iz čl. 6. Uredbe o prospektu,⁴⁷ prospektu EU-a o izdanjima za rast iz čl. 15.a iste Uredbe, ili dokumentu o uvrštenju iz čl. 33. Direktive MiFID II, ovisno o tome koji dokument društvo objavi,⁴⁸ odnosno u slučaju kada se dionicama trguje na MTP-u koji nije registriran kao rastuće tržište MSP-ova u bilo kojem dokumentu o uvrštenju koji je obavezan u skladu s nacionalnim pravom ili pravilima relevantnog MTP-a, ako društvo objavljuje takav prospekt ili dokument.⁴⁹

U slučaju bilo kakvih promjena podataka koje je društvo dužno objaviti nakon uvrštenja u trgovanje, društva moraju objaviti te podatke u godišnjem financijskom

43 Hopt i Kalss, „Multiple-Voting Shares in Europe“, 52.

44 Čl. 5. st. 2.d Prijedloga direktive.

45 *European Parliament*, pristup 10. listopada 2024., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0300_EN.html.

46 Schmidt, „The Multiple Voting Rights Directive“, 7.

47 Uredba (EU) 2017/1129 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2017. o prospektu koji je potrebno objaviti prilikom javne ponude vrijednosnih papira ili prilikom uvrštavanja za trgovanje na urednom tržištu te stavljanju izvan snage Direktive 2003/71/EZ, SL L 168, 30.6.2017.

48 Čl. 5. st. 1. Direktive.

49 Čl. 5. st. 2. Direktive.

izvještaju u skladu s čl. 78. st. 2.g Delegirane Uredbe (EU) 2017/565⁵⁰ (ako se njihovim dionicama trguje na rastućem tržištu MSP-ova) ili u bilo kojem godišnjem financijskom izvještaju koji se zahtijeva nacionalnim pravom (ako se njihovim dionicama trguje na MTP-u koje nije registrirano kao rastuće tržište MSP-ova).⁵¹ Time se osigurava da dioničari, ulagatelji i tržište budu obaviješteni ako dođe do promjena u odnosu na informacije navedene u čl. 5. Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa nakon uvrštenja u trgovanje.

Odredbom čl. 5. st. 3. Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa izričito se propisuju informacije koje je društvo dužno objaviti. Tako je društvo dužno objaviti detaljne informacije o strukturi dionica društva, s naznakom različitih rodova dionica, uključujući dionice koje nisu uvrštene za trgovanje. Za svaki rod dionica treba objaviti podatke o pravima i obvezama povezanim s dionicama tog roda, postotku ukupnog temeljnog kapitala ili ukupnog broja dionica koje dionice tog roda predstavljaju i podatke o ukupnom broju glasova koje dionice tog roda predstavljaju. Nadalje treba objaviti informacije o svim ograničenjima prijenosa dionica, kao i o svim ograničenjima glasačkih prava povezanim s dionicama, uključujući sporazume dioničara koji su poznati društvu i koji bi mogli dovesti do takvih ograničenja. Osim toga, potrebno je objaviti podatke o identitetu dioničara koji drže dionice s višestrukim pravom glasa. Nacrt Europske komisije to je zahtijevao za sve dioničare koji drže dionice s višestrukim pravom glasa.⁵² To je bila posebno osjetljiva točka u postupku donošenja Direktive i na nju je kritički gledao ne samo Europski nadzornik za zaštitu podataka (engl. *European Data Protection Supervisor* - EDPS),⁵³ nego i mnoge države članice, uključujući i RH.⁵⁴ Stoga je zahtjev za objavom sada ograničen na dioničare koji drže dionice s višestrukim pravom glasa koje predstavljaju više od 5 % glasačkih prava svih dionica društva pod uvjetom da je identitet dotičnog dioničara poznat društvu. Kao i u Prijedlogu direktive, identitet fizičke ili pravne osobe koja ima pravo ostvarivati pravo glasa u ime tih dioničara, ako je to primjenjivo, također mora biti objavljen. Ako su dioničari ili osobe koje imaju pravo ostvarivanja glasačkih prava u njihovo ime fizičke osobe, moraju se navesti samo njihova imena. Dakle, svatko tko želi osigurati kontrolu nad društvom držanjem paketa dionica s višestrukim pravom glasa, ubuduće će to moći učiniti samo uz cijenu otkrivanja svojeg identiteta. To se čini prikladnim s obzirom na to da su, u slučaju društava uvrštenih na uređeno tržište, udjeli od 5 % ili više glasačkih prava godinama podlijegali zahtjevima za objavu podataka⁵⁵ te da države članice

50 Delegirana uredba Komisije (EU) 2017/565 od 25. travnja 2016. o dopuni Direktive 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s organizacijskim zahtjevima i uvjetima poslovanja investicijskih društava te izrazima definiranim za potrebe te Direktive, SL L 87, 31.3.2017.

51 Čl. 5. st. 1. i 2. Direktive.

52 Čl. 6. st. 1.e Prijedloga direktive.

53 *EDPS Opinion 4/2023*, pristup 26. studenoga 2024. https://www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/opinions/2023-02-06-edps-opinion-directive-european-parliament-and-council-multiple-vote-share-structures-companies-seek-admission-trading-their-shares-sme_en.

54 *Hrvatski sabor, Odbor za europske poslove*.

55 Direktiva 2004/109/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 2004. o usklađivanju

moгу postaviti čak i niži prag za objavljivanje podataka.

S ciljem postizanja potpune i učinkovite transparentnosti, investicijska društva i tržišni operatori koji upravljaju MTP-om trebaju jasno navesti (identificirati) dionice društva sa strukturama dionica s višestrukim pravom glasa (čl. 5. st. 4. Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa). To bi se moglo postići primjerice dodavanjem oznake (engl. *marker*) kojom se koriste tržišni operatori ili investicijska društva koji upravljaju MTP-om u oznaku dionica takvih društava. Kako bi se osigurala dosljedna usklađenost, Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA) trebala bi do 5. prosinca 2025. godine izraditi nacrt regulatornih tehničkih standarda, uzimajući u obzir utvrđene tržišne standarde i dobre prakse. U tom bi nacrtu regulatornih tehničkih standarda trebalo samo utvrditi navođenje takvih dionica, a ne bi se trebalo doticati nacionalnih sustava za klasifikaciju dionica. Također društva koja su usvojila strukturu dionica s višestrukim pravom glasa moraju u skladu s navedenim regulatornim tehničkim standardima obavijestiti relevantna investicijska društva i tržišne operatore o postojanju struktura dionica s višestrukim pravom glasa. U doktrini se ističe da se takva „oznaka“ dionica s višestrukim pravom glasa čini dobrom idejom kako bi se osiguralo da svi sudionici na tržištu mogu brzo, jednostavno i pouzdano identificirati takve strukture. Tada svatko može za sebe odlučiti hoće li ovu „oznaku dionica s višestrukim pravom glasa“ doživljavati kao „signal upozorenja“ ili kao „žig izvrsnosti“.⁵⁶

4. RJEŠENJA USVOJENA U POREDBENIM PRAVNIM SUSTAVIMA

U preambuli Direktive naglašava se postojanje značajnih razlika u usvojenim normativnim rješenjima država članica o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa.⁵⁷ Neke države članice dopuštaju strukture dionica s višestrukim pravom glasa, dok ih druge zabranjuju. Među državama članicama koje dopuštaju njihovo usvajanje uočavaju se značajne razlike koje se primarno očituju u razini slobode odlučivanja i u propisanim zaštitnim mjerama.⁵⁸

U skupinu država koje u velikoj mjeri odobravaju strukture dionica s višestrukim pravom glasa ubrajaju se skandinavske države, Nizozemska i Švicarska. U Švedskoj 80 % svih uvrštenih društava izdaju dionice s višestrukim pravom glasa.⁵⁹ U Finskoj, kao i u Danskoj, dionice s višestrukim pravom glasa dopuštene su bez ograničenja.

U drugu skupinu zemalja ubrajaju se države s liberalnim režimom za neuvrštena društva i jasnim ograničenjima za uvrštena društva. Države koje zabranjuju izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa u uvrštenim društvima, ali ih dopuštaju u

zahtjeva za transparentnošću u vezi s informacijama o izdavateljima čiji su vrijednosni papiri uvršteni za trgovanje na uređenom tržištu i o izmjeni Direktive 2001/34/EZ, SL L 390/38, 15.12.2004.

56 Schmidt, „The Multiple Voting Rights Directive“, 11.

57 T. 7. preambule Direktive.

58 Hopt i Kalss, „Multiple-Voting Shares in Europe“, 24.

59 Erik Lidman i Rolf Skog, „London Allowing Dual Class Premium Listings: A Swedish Comment“, *Journal of Corporate Law Studies* 22, br. 1 (2021): 25.

društvima čije dionice ne kotiraju na burzi su: Slovačka, Poljska, Luksemburg, Italija. Unutar skupine država koje dopuštaju izdavanje dionica vjernosti u uvrštenim društvima su: Francuska, Belgija, Španjolska i Italija.⁶⁰

U treću skupinu ubrajaju se države koje zabranjuju izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa. Tu spadaju Austrija, Grčka, Bugarska i Hrvatska. U ovu je skupinu država članica EU-a spadala i Njemačka do 2023. godine kada je promijenila regulatorni okvir i dopustila izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa.

4.1. Uređenje dionica s višestrukim pravom glasa u njemačkom zakonodavstvu

Njemačka je onemogućila izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa 1998. godine odredbama KonTraG-a.⁶¹ Međutim, svoje je stajalište značajno izmijenila donošenjem Zakona o budućem financiranju (ZuFinG) 2023. godine,⁶² dopustivši izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa. Reakcije su bile podijeljene – od onih koji su zagovarali usvajanje struktura dionica s višestrukim pravom glasa,⁶³ preko onih koji su bili za usvajanje novog regulatornog pristupa, ali uz određene kritike,⁶⁴ do onih koji su se tome oštro protivili.⁶⁵

ZuFinG dopušta izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa za sva dionička društva, komanditna društva na dionice i europska dionička društva (AG, KGaA i SE) bez obzira na to jesu li uvrstili svoje dionice na tržište kapitala (čl. 12. rečenica 2., čl. 135.a st. 1. rečenica 1. AktG-a).⁶⁶ Dovoljno je da u statutu usvoje mogućnost njihovog izdavanja.⁶⁷ Dakle, njemački zakonodavac daje mogućnost izdavanja dionica s višestrukim pravom glasa i onim društvima koja nisu uvrstila svoje dionice, kao i onima koji su već uvrstili svoje dionice na tržište kapitala. Odluka glavne skupštine o izdavanju dionica s višestrukim pravom glasa može se donijeti

60 Za detaljniji pregled vidjeti više u: Hopt i Kalss, „Multiple-Voting Shares in Europe“, 19-20.

61 *Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich* (KonTraG), BGBl. I, 786 od 5. ožujka 1998.

62 *Gesetz zur Finanzierung von zukunftssichernden Investitionen* (*Zukunftsfinanzierungsgesetz - ZuFinG*), BGBl. I Nr. 354 od 14. prosinca 2023.

63 Deutscher Anwaltverein, Die Deutsche Kreditwirtschaft, Deutsches Aktieninstitut, Deutsche Börse Group, Association of Financial Markets in Europe, Verband der Chemischen Industrie, Start-up Verband. Hopt i Kalss, „Multiple-Voting Shares in Europe“, 35.

64 Bundesverband der Wertpapierfirmen, Institut der Wirtschaftsprüfer, Deutsche Gesellschaft des Steuer und Gesellschaftsrecht, Interessenverband kapitalmarktorientierter kleiner und mittlerer Unternehmen e.V.

65 Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesverband Investment und Asset Management, Deutsche Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz, Transparency International Deutschland, Initiative Minderheitsaktionäre, Deutscher Notarverein.

66 *Aktiengesetz*, BGBl. I S. 1089; zuletzt geändert durch Artikel 18 G. BGBl. 2024 I Nr. 323 od 23. listopada 2024.

67 Čl. 135.a st. 1. rečenica 1. AktG-a. Odluka glavne skupštine o izmjeni statuta donosi se glasovima koji predstavljaju najmanje 3/4 temeljnog kapitala zastupljenog na glavnoj skupštini pri donošenju odluke. Statutom se može odrediti da je za to potrebna veća većina, a može se zahtijevati i ispunjenje dodatnih pretpostavki.

uz suglasnost svih „pogođenih“ dioničara (njem. *aller betroffenen Aktionäre*).⁶⁸ Isto tako, ako bi izmjenom statuta došlo do promjene dotadašnjeg odnosa među rodovima dionica na štetu nekoga roda dionica, tada je za donošenje odluke potrebna suglasnost dioničara onoga roda dionica na čiju se štetu treba izmijeniti statut. Ti dioničari daju suglasnost u obliku posebne odluke.⁶⁹

Dionice s višestrukim pravom glasa u njemačkom pravu predstavljaju poseban rod dionica.⁷⁰ Bilo bi dopušteno izdavati više različitih rodova dionica s višestrukim pravom glasa, ali za njihovo usvajanje bit će potrebna posebna odluka svakog roda dionica. Njemački zakonodavac zauzima izričito stajalište da, ako je uprava ovlaštena na povećanje temeljnog kapitala kroz institut odobrenog temeljnog kapitala, u toj ovlasti ne može biti predviđeno da uprava izdaje dionice s višestrukim pravom glasa.⁷¹

U skladu s čl. 135.a st. 1. rečenica 1. AktG-a višestruka prava glasa dopuštena su samo za dionice na ime. Ističe se da transparentnost u pogledu samog postojanja dionica s višestrukim pravom glasa nije dovoljna, već mora biti transparentno i tko ih drži.⁷² Ako društvo izdaje dionice s višestrukim pravom glasa, popis sudionika na glavnoj skupštini mora sadržavati broj glasačkih prava koji pripadaju svakome od njih.⁷³

Njemački zakonodavac ne propisuje ukupni iznos temeljnog kapitala koji se odnosi na dionice s višestrukim pravom glasa. To bi društvo moglo propisati statutom.⁷⁴ Također ne propisuje držanje minimalnog postotka udjela u temeljnom kapitalu za dodjelu prava na stjecanje dionica s višestrukim pravom glasa, primjerice da samo dioničari koji drže određeni udio u temeljnom kapitalu mogu stjecati dionice s višestrukim pravom glasa.

Najvažnije ograničenje struktura dionica s višestrukim pravom glasa, kojim se štite ostali dioničari društva, jest ograničenje višestrukih prava glasa na određeni množitelj glasačkih prava. Njemački zakon predviđa množitelj od 10 puta.⁷⁵ Ovo ograničenje glasačke snage znači da dioničar s višestrukim pravom glasa koji drži oko 10 % (točnije 9,09 %) dionica, od kojih svaka ima deset puta više glasova, može postići običnu većinu.⁷⁶ Kako bi se postigla kvalificirana većina, primjerice tročetvrtinska većina, dioničar s višestrukim pravom glasa mora imati oko 25 %

68 Čl. 135.a st. 1. rečenica 3. AktG-a glasi: „*Ein Beschluss der Hauptversammlung zur Ausstattung oder Ausgabe von Aktien mit Mehrstimmrechten bedarf der Zustimmung aller betroffenen Aktionäre.*“ Hopt i Kalss, „Multiple-Voting Shares in Europe“, 44., koji ističu da je ovo prikladno rješenje.

69 Čl. 179. st. 3. AktG-a.

70 Čl. 135.a st. 2. rečenice 6.-8. AktG-a.

71 Čl. 202. st. 1. rečenica 2. AktG-a.

72 Hopt i Kalss, „Multiple-Voting Shares in Europe“, 42-43. Schmidt, „The Multiple Voting Rights Directive“, 4-5.

73 Čl. 129. st. 1. rečenica 2. AktG-a.

74 Hopt i Kalss, „Multiple-Voting Shares in Europe“, 47.

75 Čl. 135.a st. 1. rečenica 2. AktG-a.

76 10 % dionica koje daju deset puta više glasova na glavnoj skupštini daju 100 glasova. Preostalih 90 % dionica daju 90 glasova. Dakle, na glavnoj skupštini je ukupno 190 glasova. 10 % dionica s višestrukim pravom glasa daju 52,63 % glasova na glavnoj skupštini (100/190).

dionica.⁷⁷

U pogledu vremenskog ograničenja korištenja dionica s višestrukim pravom glasa, njemački zakon propisuje različita pravila za uvrštena društva te društva čije su dionice uključene u OTC trgovanje i za neuvrštena društva.⁷⁸ Vremensko ograničenje propisano je samo za uvrštena društva (njem. *börsennotierten Gesellschaften*) i društva čije su dionice uključene u OTC trgovanje. Kod tih društava višestruko pravo glasa prestaje u slučaju prijenosa dionice, bez obzira na to jesu li dionice prodane ili prenesene po sili zakona, primjerice nasljeđivanjem.

Drugo ograničenje koje je propisano jest da višestruka prava glasa prestaju važiti najkasnije 10 godina nakon uvrštenja dionica na burzu ili uvrštenja dionica u OTC trgovanje, osim ako statutom nije predviđen kraći rok. Taj se rok može statutom jednokratno produžiti za vrijeme do 10 godina. Dioničari s višestrukim pravom glasa o produljenju glasuju na način da jedna dionica daje jedan glas i odluka se donosi većinom od najmanje 3/4 temeljnog kapitala zastupljenog na glavnoj skupštini prilikom donošenja odluke. Statutom se može odrediti i veća većina. Ako postoji više rodova dionica s pravom glasa, za valjanost odluke zahtijeva se suglasnost dioničara svakog roda dionica. Dioničari svakog roda dionica moraju donijeti posebnu odluku. Odluka o produženju može se donijeti najranije godinu dana prije isteka roka od 10 godina od uvrštenja. Hopt i Kalss ističu da kada bi donošenje te odluke bilo dopušteno odmah nakon njezina usvajanja ili čak ranije, odluka bi bila „zacementirana“, pri čemu bi bilo isključeno razmatranje kasnijih okolnosti zbog kojih bi produljenje moglo izgledati neekonomično. Međutim, u pogledu uvrštenih društava, osobito obiteljskih društava, zagovaraju stajalište da bi njima bilo razumno dopustiti da se višestruko glasačko pravo produži više od jednom na razdoblja od po deset godina.⁷⁹

AktG ograničava ostvarivanje višestrukih prava glasa u dva slučaja: kod donošenja odluke o imenovanju revizora i odluke o imenovanju posebnog revizora. Odredbom čl. 135.a st. 4. AktG-a izričito je propisano da kod donošenja tih odluka dionice s višestrukim pravom glasa daju samo jedan glas. Statutom se mogu propisati dodatna ograničenja.⁸⁰

4.2. Uređenje dionica s višestrukim pravom glasa u francuskom zakonodavstvu

Francuska tradicionalno dopušta izdavanje dionica vjernosti dioničarima uvrštenih društava koji drže dionice na ime najmanje dvije godine, čime stječu dvostruko pravo glasa u društvu. To se pravo priznaje još od 1933. godine. S ciljem poticanja dugoročnog držanja dionica 2014. godine usvojen je *Florange Act*⁸¹ koji

77 25 % dionica koje daju deset puta više glasova na glavnoj skupštini daju 250 glasova. Preostalih 75 % dionica daju 75 glasova, što znači da na glavnoj skupštini ima ukupno 325 glasova, pri čemu udio dionica koje daju dionice s višestrukim pravom glasa (250 glasova) predstavlja 76,92 % glasova.

78 Čl. 48. i 48.a BörsG-a, čl. 135.a st. 2. rečenica 1. AktG-a.

79 Hopt i Kalss, „Multiple-Voting Shares in Europe“, 57.

80 Čl. 135.a st. 3. AktG-a.

81 *Loi no 2014-384 du 29 mars 2014 visant a reconquerir l'economie réelle*, Journal officiel de la

značajno mijenja regulatorni okvir za dionice vjernosti na način da se dioničaru, koji drži dionice najmanje 24 mjeseca dodjeljuje dvostruko pravo glasa, osim ako bi to društvo izričito isključilo odlukom dioničara koja se donosi većinom od 2/3 glasova na glavnoj skupštini.

Za razliku od dionica vjernosti, Francuska je zabranila uvođenje dionica s višestrukim pravom glasa 1930. te ukinula sve prethodne režime prava višestrukog glasovanja 1933. godine.⁸² Stav se zakonodavca mijenja 2019. godine te se daje mogućnost neuvrštenim društvima da pored dionica vjernosti statutom usvoje strukture dionica s višestrukim pravom glasa (*Loi Pacte*).⁸³ *Haut Comité Juridique de la Place Financière de Paris* predložio je 2022. godine da se dionice s višestrukim pravom glasa dopuste u društvima čije dionice kotiraju na uređenom tržištu ili MTP-u i uz postojanje dionica vjernosti.⁸⁴

Francuski zakonodavac prihvatio je ovaj prijedlog i u lipnju 2024. godine donio zakon kojim se dopuštaju dionice s višestrukim pravom glasa (fr. *actions de préférence*) kod prvog uvrštenja dionica društva na uređeno tržište ili MTP.⁸⁵ Dakle, ovim pravom nisu obuhvaćena društva čije su dionice već uvrštene na uređeno tržište ili MTP. Ove dionice se mogu dati samo jednoj ili više imenovanih osoba (fr. *personnes nommément désignées*). Množitelj prava glasa u slučaju uvrštenja na MTP-u ne može premašiti 25 i mora biti cijeli broj (novi čl. L. 22-10-46-1.-I *Code de commerce*), dok je kod uvrštenja na uređeno tržište izdavatelj slobodan izdati dionice s neograničenim brojem prava glasa.

Novi režim također predviđa klauzulu o ograničenju trajanja višestrukih prava glasa na 10 godina, s mogućim jednokratnim produljenjem za dodatnih pet godina o čemu se može odlučiti većinom glasova dioničara koji drže redovne dionice, s time da u glasovanju ne sudjeluju dioničari koji drže dionice s višestrukim pravom glasa.⁸⁶ Daljnje je ograničenje propisano za slučaj prijenosa dionica s višestrukim pravom glasa, bilo *inter vivos* ili nakon smrti, kao i kod promjene kontrole u pravnoj osobi koja je dioničar. U tim se slučajevima pretvaraju u redovne dionice, koje mogu dati najviše dvostruko pravo glasa (novi čl. L. 22-10-46-1.-III *Code de commerce*).

Kod donošenja odluka o imenovanju revizora, odobrenju godišnjih financijskih izvještaja, izmjeni statuta osim u slučaju povećanja temeljnog kapitala, odobrenju transakcija između povezanih osoba i isplati naknada te dionice daju pravo na samo jedan glas.⁸⁷ U svrhu osiguranja transparentnosti zakon propisuje obvezu objave

Republique Francaise, br. 0077. Čl. L.225-123 *Code de commerce*.

82 Alain Pietrancosta, „Propositions françaises et européennes pour ouvrir le vote multiple aux sociétés entrant en bourse“, *Bulletin Joly Sociétés*, br. 201q7 (2023): 63-76.

83 *Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises*, Journal officiel de la République Française, br. 0119 od 23. svibnja 2019.

84 *Haut Comité Juridique de la Place Financière de Paris*, pristup 10. studenoga 2024., https://www.banque-france.fr/system/files/2023-10/rapport_50_f.pdf.

85 *Loi n° 2024-537 du 13 juin 2024 visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France*, Journal officiel de la République Française, br. 0138 od 14. srpnja 2024, kojim se mijenja *Code de commerce* i dodaje čl. L. 22-10-46-1.

86 Ako bi oni glasovali odluka bi bila ništetna. Novi čl. L. 22-10-46-1-II *Code de commerce*.

87 Čl. L. 22-10-46-1.-IV *Code de commerce*.

podataka koji se odnose na broj i trajanje dionica s višestrukim pravom glasa, identitet korisnika navedenih dionica, kao i prava glasa koja im pripadaju.⁸⁸

4.3. Uređenje dionica s višestrukim pravom glasa u talijanskom zakonodavstvu

Talijanski je zakonodavac dopustio izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa (tal. *azioni con diritto di voto plurimo*) još 2014. godine⁸⁹ odredbom čl. 2351. st. 4. Građanskog zakonika, ali samo za društva čije dionice ne kotiraju na uređenom tržištu (tal. *mercato regolamentato*). Odredbom čl. 127-sexies st. 1. Konsolidiranog zakona o financijama (TUF), koji je donesen u isto vrijeme, zabranjeno je izdavanje takvih dionica društvima koja su uvrstila dionice na uređeno tržište.⁹⁰ To je dovelo do različitog regulatornog okvira za društva koja su uvrstila svoje dionice na uređeno tržište od društava koja to nisu učinila. Društvima koja su uvrstila dionice na uređeno tržište bilo je dopušteno izdavanje dionica vjernosti (tal. *azioni con voto maggiorato*), dok je društvima koja nisu uvrstila svoje dionice na uređeno tržište bilo dopušteno izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa. Ako bi društvo koje izdaje dionice s višestrukim pravom glasa, uvrstilo svoje vrijednosne papire na uređeno tržište tada bi postojeće dionice s višestrukim pravom glasa zadržale svoja svojstva i prava koja iz njih proizlaze. Osim ako statut nije propisivao drugačije, društva su mogla izdati nove dionice s višestrukim pravom glasa, u slučaju povećanja temeljnog kapitala u skladu s čl. 2442. Građanskog zakonika, kao i kod postupaka spajanja ili podjele (tal. *fusione o scissione*), pod uvjetom da omjer glasačkih prava između različitih rodova dionica ostane nepromijenjen.⁹¹ U tim se slučajevima statutom nisu mogla propisati daljnja povećanja prava glasa u korist pojedinih rodova dionica niti prema čl. 127-quinquies TUF-a koji uređuje dionice vjernosti.

Građanski zakonik iz 2014. godine je odredbom čl. 2351. st. 4. za dionice s višestrukim pravom glasa ograničavao broj dodatnih glasova na tri po dionici. Za razliku od dionica vjernosti, dionice s višestrukim pravom glasa predstavljaju poseban rod dionica, na koji se primjenjuju sva pravila koja se primjenjuju na rodove dionica, uključujući zasebno glasovanje svakog posebnog roda dionica.⁹² Posljedično, društvo može izdati različite rodove dionica s višestrukim pravom glasa s različitim pravima glasa (npr. jedan s dva glasa po dionici i jedan s tri glasa po dionici). Nije dopušteno istovremeno izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa i dionica vjernosti. U slučaju dionica s višestrukim pravom glasa, glasovi se vežu uz dionice i prenosivi su na druge ulagatelje. Dakle, dioničar može, zajedno s predmetnim dionicama, prenijeti i kontrolu koju drži zahvaljujući višestrukim glasovima.

88 Čl. L. 22-10-46-IV *Code de commerce*.

89 *Decreto-Legge 24 giugno 2014, n. 91*, Gazzetta Ufficiale, br. 144.

90 Čl. 127-sexies st. 2. *Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria* (TUF), *Decreto Legislativo del 24 febbraio 1998*, gezzetta Ufficiale, br. 58.

91 Čl. 2442., *Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 116*, Gazzetta Ufficiale, br. 192 od 20. kolovoza 2014., čl. 127-sexies st. 2. TUF-a.

92 Marco Ventrizzo, „The Disappearing Taboo of Multiple Voting Shares: Regulatory Responses to the Migration of Chrysler-Fiat“, *ECGI Law Working Paper*, br. 288 (2015): 16.

Unatoč mogućnostima koje su dane još 2014. godine, nastavio se trend napuštanja talijanskog tržišta kapitala, što je dovelo do potrebe razmatranja izmjene postojećeg regulatornog okvira.⁹³ Talijanski je zakonodavac Zakonom od 5. ožujka 2024. godine, koji je stupio na snagu 27. ožujka 2024. godine⁹⁴ izmijenio članak 2351. st. 4. Građanskog zakonika kako bi se omogućilo povećanje broja glasova koje daju dionice s višestrukim pravom glasa s tri glasa na 10, pod uvjetom da je takva mogućnost propisana statutom društva. Druge su odredbe ostale nepromijenjene. Zadržan je raniji režim kojim se izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa dopušta samo društvima koja nisu uvrstila dionice na uređeno tržište,⁹⁵ s time da je i dalje dana mogućnost zadržavanja dionica s višestrukim pravom glasa onim društvima koja su prije uvrštenja izdala takve dionice. Ostala je na snazi i odredba prema kojoj se mogu izdavati nove dionice s višestrukim pravom glasa s istim pravima kao i one koje su već izdane, ali samo u izričito propisanim slučajevima u čl. 127-sexies st. 2. TUF-a. Kao i prema ranijem uređenju, društvo bi moglo izdati različite rodove dionica s višestrukim pravom glasa.

Izmijenjen je i regulatorni okvir za dionice vjernosti.⁹⁶ Prema ranijem uređenju bilo je moguće statutom usvojiti izdavanje dionica vjernosti koje daju dvostruko pravo glasa, ako je to propisano u statutima uvrštenih društava i ako se dionice drže u neprekidnom razdoblju duljem od 24 mjeseca. Zakon od 27. ožujka 2024. godine zadržava režim dionica vjernosti za uvrštena društva (čl. 127-quinquies st. 1. TUF-a), no Zakon sada dopušta da se i svakoj dionici dodijeli dodatni glas svake godine nakon prve dvije godine, do najviše 10 glasova po dionici (čl. 127-quinquies st. 2. TUF-a). Treba istaknuti da to pravo ne stječu dioničari automatizmom po isteku perioda od dvije godine, već to pravo treba biti predviđeno statutom gdje će se definirati i najveći broj glasova koji može ići do maksimalnog broja od 10 glasova po dionici.

Usvojeni pravni okvir sprječava uvođenje dionica s višestrukim pravom glasa samo društvima koja su već uvrštena na uređeno tržište, a nisu prije uvrštenja izdala dionice s višestrukim pravom glasa. U pogledu društava koja su uvrštena na rastuće tržište, kao i MTP-u, budući da nije riječ o uređenom tržištu na način kako je definirano odredbama čl. 1. st. 1. TUF-a, ona mogu izdati dionice s višestrukim pravom glasa.⁹⁷

93 Godine 2022. objavljena je Zelena knjiga o „Konkurentnosti talijanskih financijskih tržišta u potpori/rastu“ koja naglašava problem slabe fleksibilnosti talijanskog pravnog sustava u usporedbi s pravnim sustavom drugih zemalja i veće zahtjevnosti postupka uvrštavanja, što smatraju ograničenjem konkurentnosti talijanskog tržišta kapitala. *Libro Verde*, pristup 20. studenoga 2024., <https://www.feabf.it/wp-content/uploads/2022/04/Consultazione-libro-verde-competitivita%CC%80-mercati-finanziari-2022-risposta-FeBAF2.pdf>.

94 *Legge 5 marzo 2024, n. 21*, *Gazzetta Ufficiale*, br. 60 od 12. ožujka 2024.

95 Čl. 127-sexies st. 1. TUF-a.

96 Čl. 127-quinquies TUF-a.

97 Prema objavljenim podacima Consoba od 2014. godine do 1. studenoga 2024. godine šest je uvrštenih društava prije uvrštenja dionica na uređeno tržište izdalo dionice s višestrukim pravom glasa koje daju tri glasa po dionici. U pogledu rastućeg tržišta *Euronext Growth Milano*, koje ne predstavlja uređeno tržište, već je dio MTP-a, iznosi se podatak da 14 društava izdaje dionice s višestrukim pravom glasa, što je približno 7 % od ukupnog broja društava. *CONSOB*, pristup 15. studenoga 2024., <https://www.consob.it/web/consob-and-its-activities/>

5. STAJALIŠTE HRVATSKOG ZAKONODAVCA

U hrvatskom pravu usvojeno je načelo proporcionalnosti u čl. 169. st. 3. ZTD-a⁹⁸ kojim je propisano da svaka dionica uz jednake uvjete daje jednako pravo glasa, odnosno propisuje se zabrana izdavanja dionica koje za isti iznos temeljnog kapitala daju različito pravo glasa u glavnoj skupštini. U RH nema iznimke od pravila da pravo glasa mora odgovarati sudjelovanju imateljeve dionice u temeljnom kapitalu društva.⁹⁹ To ne znači da svaka dionica mora dati jedan glas, već da broj glasova mora točno odgovarati dijelu temeljnog kapitala koji se odnosi na dionicu, jer se njome određuje sudjelovanje imatelja dionice u temeljnom kapitalu društva.¹⁰⁰

Hrvatski zakonodavac dopušta određene mehanizme koji su prepoznati kao mehanizmi jačanja kontrole u društvu,¹⁰¹ primjerice izdavanje povlaštenih dionica bez prava glasa,¹⁰² ograničenje prava glasa,¹⁰³ piramidalne strukture i uzajamne udjele,¹⁰⁴ vinkulirane dionice¹⁰⁵ te sporazume dioničara.¹⁰⁶ Međutim, u hrvatskom pravu zabranjeno je izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa i dionica vjernosti. To je izričito istaknula Europska komisija u obrazloženju Prijedloga direktive.¹⁰⁷

Direktiva o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa nameće obvezu državama članicama, tako i hrvatskom zakonodavcu, omogućiti izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa ne samo MSP-ovima na rastućem tržištu MSP-ova, kako je to bilo predviđeno u Prijedlogu direktive, već svim društvima koja prema nacionalnom pravu mogu izdavati dionice i tražiti uvrštenje svojih dionica na MTP-u.

Odbor za europske poslove Hrvatskog sabora uputio je Odboru za gospodarstvo, Odboru za pravosuđe i Odboru za regionalni razvoj i fondove EU-a 14. travnja 2023. godine Prijedlog okvirnog stajališta Republike Hrvatske o Prijedlogu direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa.¹⁰⁸ Uzimajući u obzir mišljenje Odbora za gospodarstvo,¹⁰⁹ Odbor za europske poslove Hrvatskog sabora

listed-companies/voto-maggiorato-e-plurimo.

98 Zakon o trgovačkim društvima, Narodne novine, br. 111/93., 34/99., 121/99., 52/00., 118/03., 107/07., 146/08., 137/09., 152/11., 111/12., 125/11., 68/13., 110/15., 40/19., 34/22., 114/22., 18/23., 130/23., 136/24. (u daljnjem tekstu: ZTD).

99 Jakša Barbić, *Pravo društava, Knjiga druga, Društva kapitala, Dioničko društvo* (Zagreb: Organizator, 2013.), 571.

100 Jakša Barbić, *Pravo društava*, 571.

101 Antonija Zubović i Edita Čulinović-Herc, „Piramidalne strukture i društva s uzajamnim udjelima kao oblik odstupanja od načela „jedna dionica – jedan glas“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 81-108. Vidi čl. 272.p ZTD-a „Izjava o primjeni kodeksa korporativnog upravljanja“.

102 Čl. 169. st. 2. ZTD-a.

103 Čl. 291. st. 1. ZTD-a.

104 Čl. 474.-478.a ZTD-a.

105 Čl. 227. ZTD-a.

106 Novi čl. 293.a ZTD-a koji uređuje sporazume dioničara kojim se prenosi u hrvatsko zakonodavstvo preporuka OECD-a u vezi s registracijom dioničarskih sporazuma.

107 *Hrvatski sabor; Odbor za europske poslove*, pristup 30. studenoga 2024., <https://edoc.sabor.hr/DocumentView.aspx?entid=2030726>.

108 *Hrvatski sabor; Odbor za europske poslove*.

109 Odbor za gospodarstvo je podržao Stajalište RH. *Hrvatski sabor; Odbor za gospodarstvo*.

je jednoglasno, s 11 glasova „za“, 27. listopada 2023. godine usvojio Zaključak o stajalištu RH o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa.¹¹⁰ U njemu se navodi kao jedan od ključnih ciljeva Vlade RH u području razvoja malog i srednjeg poduzetništva, poboljšati dostupnost financiranja za MSP-ove. Potreba je financiranja poduzeća u različitim fazama životnog ciklusa istaknuta i u Nacionalnoj razvojnoj strategiji RH do 2030. godine,¹¹¹ gdje se naglašava da će se na taj način povećati potencijal poduzeća za rast i ukupna poslovna dinamika koja se ogleda u stvaranju malih inovativnih poduzeća, novoosnovanih (*start-up*) i rastućih (*scale-up*) poduzeća zasnovanih na znanju.

U usvojenom stajalištu ističe se da će struktura dionica s višestrukim pravom glasa biti velika izmjena u hrvatskom korporativnom pravu, no da će zbog povećane mogućnosti financiranja MSP-ova i gospodarske dobiti za državu, implementacija Direktive u hrvatsko zakonodavstvo imati dugoročno pozitivan učinak, stoga se zaključuje da je treba podržati.¹¹²

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Nova zbivanja na tržištu kapitala koja se očituju u povećanom broju *delistinga*, manjem broju uvrštavanja, kao i prijenosu sjedišta društava u inozemstvo nameću potrebu preispitivanja usvojenih stajališta. Kao jedan od ključnih odvratajućih čimbenika kod donošenja odluke o uvrštenju na tržište kapitala istaknut je strah od gubitka kontrole u društvu. Dionice s višestrukim pravom glasa prepoznate su kao jedan od učinkovitih mehanizama za jačanje (zadržavanje) kontrole u društvu, koji omogućava kontrolnim dioničarima da odrede strategiju poslovanja i sačuvaju viziju, što je osobito važno za obiteljska društva i start-upove.

Države članice su na različite načine uredile izdavanje dionica s višestrukim pravom glasa, što se odrazilo i na različita stajališta u postupku usvajanja Direktive o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa – od potpunog odbacivanja stavljenog prijedloga do prihvaćanja predloženih rješenja i prije usvajanja Direktive.

Prenošenjem Direktive u nacionalna zakonodavstva proširit će se portfelj financijskih opcija koje su dostupne MSP-ovima, čineći pristup europskim MSP-ovima tržištima kapitala lakšim, sigurnijim i prilagođenim njihovom poslovnom modelu. Istovremeno će tržište kapitala EU-a učiniti privlačnijim i konkurentnijim. Štoviše, time se tržište kapitala u EU-u stavlja u ravnopravan položaj s drugim velikim jurisdikcijama koje dopuštaju višestruka prava glasa, poput SAD-a, UK-a, Hong Konga, Singapura i Japana.

Budući da je riječ o direktivi minimalne harmonizacije, države članice imat će širi manevarski prostor prilikom usvajanja nacionalnih rješenja, što je osobito važno pri propisivanju zaštitnih mjera kojima se štite dioničari koji ne drže dionice s višestrukim pravom glasa u društvu. Prenošenjem Direktive u hrvatsko

¹¹⁰ Hrvatski sabor; Odbor za europske poslove.

¹¹¹ Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, Narodne novine, br. 13/21, t. 2.2.1.2.

¹¹² Hrvatski sabor; Odbor za europske poslove.

zakonodavstvo, a što hrvatski zakonodavac mora učiniti do 5. prosinca 2026. godine, u bitnome će se izmijeniti dosadašnje stajalište usvojeno u hrvatskom pravu društava, koje je poput njemačkog, smatrano primjerom dosljedne primjene načela proporcionalnosti.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Barbić, Jakša. *Pravo društava, Knjiga druga, Društva kapitala, Dioničko društvo*. Zagreb: Organizator, 2013.
2. Hansen, Jesper Lau. „A Harmonising Step Too Far – A Comment on the Proposal for a Directive on Multiple-Voting Rights in SME“. *Nordisk Tidsskrift for Selskabsret*, br. 1 (2023): 1-14.
3. Hansen, Jesper Lau i Apostolos Thomadakis. „Why Harmonising Multiple Voting Rights for SMEs May Be a Bad Idea“. *ECMI Policy Brief*, br. 36 (2023): 1-8.
4. Hopt, Klaus J. i Susanne Kalss. „Multiple-Voting Shares in Europe – A Comparative Law and Economic Analysis“. *ECGI Law Working Paper*, br. 786 (2024): 1-66.
5. Kalss, Susanne. „Das Kommen, Gehen und Wiederkommen des Mehrstimmrechts“. *Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht* 187, br. 4 (2023): 438-498.
6. Lidman, Erik i Rolf Skog. „London Allowing Dual Class Premium Listings: A Swedish Comment“. *Journal of Corporate Law Studies* 22, br. 1 (2021): 83-114.
7. Pietrancosta, Alain. „Propositions françaises et européennes pour ouvrir le vote multiple aux sociétés entrant en bourse“. *Bulletin Joly Sociétés*, br. 201q7 (2023): 63-76.
8. Schmidt, Jessica J. „The Multiple Voting Rights Directive (MVRD) – Comeback of Multiple Voting Rights with the Listing Act“. *ECCML Working Papers*, br. 1 (2024): 1-12.
9. Ventoruzzo, Marco. „The Disappearing Taboo of Multiple Voting Shares: Regulatory Responses to the Migration of Chrysler-Fiat“. *ECGI Law Working Paper*, br. 288 (2015): 1-17.
10. Zubović, Antonija. *Stjecanje glasačke kontrole nad uvrštenim društvom*. Zagreb: Pravni fakultet, 2012.
11. Zubović, Antonija i Edita Čulinović-Herc. „Piramidalne strukture i društva s uzajamnim udjelima kao oblik odstupanja od načela „jedna dionica – jedan glas“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 81-108.

Pravni propisi:

1. *Aktiengesetz*, BGBl. I S. 1089, zuletzt geändert durch Artikel 18 G. BGBl. 2024 I Nr. 323 od 23. listopada 2024.
2. *Decreto-Legge 24 giugno 2014, n. 91*, Gazzetta Ufficiale, br. 144.
3. *Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 116*, Gazzetta Ufficiale, br. 192 od 20. kolovoza 2014.
4. Delegrirana uredba Komisije (EU) 2017/565 od 25. travnja 2016. o dopuni Direktive 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s organizacijskim zahtjevima i uvjetima poslovanja investicijskih društava te izrazima definiranim za potrebe te Direktive, SL L 87, 31.3.2017.
5. Direktiva 2004/25/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o ponudama za preuzimanje, SL L 142, 30.4.2004.
6. Direktiva 2004/109/EZ Europskog Parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 2004. o usklađivanju zahtjeva za transparentnošću u vezi s informacijama o izdavateljima čiji su vrijednosni papiri uvršteni za trgovanje na uređenom tržištu i o izmjeni Direktive 2001/34/EZ, SL L 390/38, 15.12.2004.

7. Direktiva (EU) 2017/1132 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2017. o određenim aspektima prava društava, SL L 169, 30.6.2017.
8. Direktiva (EU) 2024/2810 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2024. o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa u društvima koja traže uvrštenje svojih dionica za trgovanje na multilateralnoj trgovinskoj platformi, SL L 2024/2810, 14.11.2024.
9. *Gesetz zur Finanzierung von zukunftssichernden Investitionen*, BGBl. I br. 354 od 14. prosinca 2023.
10. *Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich*, BGBl. I br. 786 od 5. ožujka 1998.
11. *Legge 5 marzo 2024, n. 21*, Gazzetta Ufficiale, br. 60 od 12. ožujka 2024.
12. *Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises*, Journal officiel de la Republique Francaise, br. 0119 od 23. svibnja 2019.
13. *Loi n° 2024-537 du 13 juin 2024 visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France*, Journal officiel de la Republique Francaise, br. 0138 od 14. srpnja 2024.
14. *Loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant a reconquerir l'economie réelle*, Journal officiel de la Republique Francaise, br. 0077.
15. Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o strukturama dionica s višestrukim pravom glasa u poduzećima koja traže uvrštenje svojih dionica za trgovanje na rastućem tržištu MSP-ova, COM(2022) 761 final, 2022/0406 (COD), 7.12.2022.
16. *Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (TUF)*, *Decreto Legislativo del 24 febbraio 1998*, Gazzetta Ufficiale, br. 58.
17. Uredba (EU) 2017/1129 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2017. o prospektu koji je potrebno objaviti prilikom javne ponude vrijednosnih papira ili prilikom uvrštavanja za trgovanje na uređenom tržištu te stavljanju izvan snage Direktive 2003/71/EZ, SL L 168, 30.6.2017.
18. Uredba (EU) 2019/2115 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. studenoga 2019. o izmjeni Direktive 2014/65/EU te uredba (EU) br. 596/2014 i (EU) 2017/1129 u pogledu promicanja upotrebe rastućih tržišta malih i srednjih poduzeća, SL L 320, 11.12.2019.
19. Uredba (EU) 2024/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2024. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, SL L, 2024/1624, 19.6.2024.
20. Zakon o trgovačkim društvima, Narodne novine, br. 111/93., 34/99., 121/99., 52/00., 118/03., 107/07., 146/08., 137/09., 152/11., 111/12., 125/11., 68/13., 110/15., 40/19., 34/22., 114/22., 18/23., 130/23., 136/24.

Mrežne stranice:

1. *Annual Report on European SMEs 2022/2023*. Pristup 19. listopada 2024. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC134336>
2. *Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report*. Pristup 10. listopada 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022SC0762>
3. *Committee on Economic and Monetary Affairs*. Pristup 10. studenoga 2024. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-PR-749139_EN.pdf
4. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Modernising Company Law and Enhancing Corporate Governance in the European Union*. Pristup 15. listopada 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A52003DC0284>
5. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – An SME Strategy for a Sustainable and Digital Europe*. Pristup 15. rujna 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A103%3AFIN>

6. CONSOB. Pristup 15. studenoga 2024. <https://www.consob.it/web/consob-and-its-activities/listed-companies/voto-maggiorato-e-plurimo>
7. *Council of the EU*. Pristup 14. listopada 2024. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/10/08/sme-financing-council-adopts-the-multiple-vote-share-structures-directive/>
8. *Council of the European Union*. Pristup 5. studenoga 2024. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_15371_2023_INIT
9. *Council of the European Union*. Pristup 15. studenoga 2024. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6524-2024-INIT/en/pdf>
10. *EDPS Opinion 4/2023*. Pristup 26. studenoga 2024. https://www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/opinions/2023-02-06-edps-opinion-directive-european-parliament-and-council-multiple-vote-share-structures-companies-seek-admission-trading-their-shares-sme_en
11. *Empowering EU Capital Markets- Making Listing Cool again Final report of the Technical Expert Stakeholder Group (TESG) on SMEs*. Pristup 15. studenoga 2024. <https://ssrn.com/abstract=3858732>
12. *European Parliament*. Pristup 2. prosinca 2024. <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/sda-vote-result?sdaId=60648>
13. *European Parliament*. Pristup 10. listopada 2024. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0300_EN.html
14. *European Parliamentary Research Service, 2023. Listing Act*. Pristup 15. listopada 2024. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747111/EPRS_BRI\(2023\)747111_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747111/EPRS_BRI(2023)747111_EN.pdf)
15. *Global trading, „A Moment of Transition“ – EU Listing Act Goes Live*. Pristup 23. studenoga 2024. <https://www.globaltrading.net/a-moment-of-transition-eu-listing-act-goes-live/>
16. *Haut Comité Juridique de la Place Financière de Paris*. Pristup 10. studenoga 2024. https://www.banque-france.fr/system/files/2023-10/rapport_50_f.pdf
17. *Hrvatski sabor, Odbor za europske poslove*. Pristup 30. studenoga 2024. <https://edoc.sabor.hr/DocumentView.aspx?entid=2030726>
18. *Hrvatski sabor, Odbor za gospodarstvo*. Pristup 30. studenoga 2024. <https://edoc.sabor.hr/DocumentView.aspx?entid=2028000>
19. *Impact Assessment on the Proportionality between Capital and Control in Listed Companies*. Pristup 10. listopada 2024. https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2007/sec_2007_1705_en.pdf
20. *Izvišće o malim i srednjim poduzećima u Hrvatskoj – 2022*. Pristup 10. listopada 2024. <https://www.cepov.hr/publikacijepolicy-dokumentiprezentacije/izvjescje-o-malim-i-srednjim-poduzecima/>
21. *Libro Verde*. Pristup 20. studenoga 2024. <https://www.febaf.it/wp-content/uploads/2022/04/Consultazione-libro-verde-competitivita%CC%80-mercati-finanziari-2022-risposta-FeBAF2.pdf>
22. *OECD Corporate Governance Factbook 2023*. Pristup 26. studenoga 2024. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-corporate-governance-factbook-2023_6d912314-en.html
23. *Opinion of the Committee on Legal Affairs*. Pristup 10. studenoga 2024. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0300_EN.html#_section2
24. *Opinion of the European Economic and Social Committee*. Pristup 10. listopada 2024. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AAOJ.C_.2023.184.01.0071.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2023%3A184%3ATOC
25. *Proportionality between Ownership and Control in EU Listed Companies: Comparative Legal Study*. Pristup 10. studenoga 2024. <https://www.ecgi.global/projects/one-share-one-vote>

Antonija Zubović*

Summary

A NEW APPROACH TO THE REGULATION OF MULTIPLE VOTING SHARES

The paper analyses the provisions of the Directive on Multiple-Vote Share Structures, which must be transposed into national law by the Member States by 5 December, 2026. The author provides an overview of the solutions adopted in German, French and Italian law that allow the issuance of multiple voting shares. Germany's departure from the long-standing principle of proportionality by authorising the issuance of multiple voting shares in 2023 came as a surprise to other EU member states, as it was seen as an example of an uncompromising ban on multiple-vote share structures. The Italian legislator authorised the issuance of multiple voting shares in 2014 and the French legislator in 2019. Due to developments in the capital market, both the Italian and French legislators amended the legal framework in 2024 to allow the use of multiple voting shares to a greater extent. Croatian legislation prohibits the issuance of multiple voting shares. This position will change with the transposition of the Directive on Multiple-Vote Share Structures into national law, representing a significant change in Croatian company law.

Keywords: *Directive on Multiple-Vote Share Structures; multiple voting shares; multiple-vote share structures; Multilateral Trading Facility; small and medium-sized enterprises (SMEs).*

* Antonija Zubović, Ph.D., Associate Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; antonija.zubovic@pravri.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8238-3495>.

RECENTNA PRAKSA SUDA EUROPSKE UNIJE O ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU ZBOG POVREDE PRAVA NA ZAŠTITU OSOBNIH PODATAKA

Prof. dr. sc. Maja Bukovac Puvača*
Doc. dr. sc. Armando Demark**

UDK 347.426.4:342.722
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.1.5>
Ur.: 14. studenoga 2024.
Pr.: 12. prosinca 2024.
Pregledni rad

Sažetak

U radu se prikazuju recentne odluke Suda Europske unije o tumačenju čl. 82. Uredbe o zaštiti podataka kojim je propisana odgovornost za štetu. Neposredna primjena Uredbe o zaštiti podataka pred sudovima država članica otvara brojna pitanja o usklađenosti pravila nacionalnih prava s pravilima Uredbe, posebno onih koja se odnose na pojam neimovinske štete i utvrđivanje njezine visine, vrstu i pretpostavke odgovornosti za štetu te teret dokaza u postupcima radi njezine naknade. Sud je Europske unije tijekom posljednje godine dana sustav privatne provedbe Uredbe o zaštiti podataka svojim tumačenjima značajno upotpunio, ali su brojna pitanja i dalje otvorena. Među njima se svakako ističu ona koja su posljedice činjenice da je pojam neimovinske štete autonoman i da mora imati ujednačeno tumačenje u cijeloj Europskoj uniji. Budući da Uredba o zaštiti podataka ne propisuje kriterije za utvrđivanje visine naknade za tu štetu niti daje smjernice nacionalnim zakonodavcima i sudovima u tom pogledu, upitno je koliko su uz trenutačno važeće uređenje ostvarivi njezini ciljevi.

Ključne riječi: odgovornost za štetu; nematerijalna šteta; zaštita osobnih podataka; načelo procesne autonomije; krađa identiteta.

1. UVOD

U suvremenom svijetu kibersigurnost¹ zauzima jednu od središnjih uloga

* Dr. sc. Maja Bukovac Puvača, redovita profesorica u trajnom zvanju, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; maja.bukovac.puvaca@uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3266-2108>.

** Dr. sc. Armando Demark, docent, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; ademark@pravni.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9986-2169>.

1 Pojam kibersigurnost (engl. *cybersecurity*) obuhvaća aktivnosti koje su potrebne kako bi se od kiberprijetnji zaštitilo mrežne i informacijske sustave, korisnike tih sustava i druge osobe na koje te prijetnje utječu. Navedeno prema: *Europsko vijeće, Kibernetička sigurnost*

u raspravi o zaštiti osobnih podataka pojedinaca. Tijekom posljednjih desetak godina značajno je porasla razina svijesti o osjetljivosti kibernetičke infrastrukture i povredama koje mogu dovesti do povrede zaštite osobnih podataka i prouzročiti štetu pojedincima.² Pojedini autori ističu kako kibernetički napadi predstavljaju ozbiljnu opasnost i za javni sektor, odnosno jedan su od najvećih izazova suverenosti država.³ U Strategiji Europske unije za kibersigurnost za digitalno desetljeće⁴ iz 2020. godine istaknuto je kako je „povećanje kibersigurnosti ključno (...) kako bi se zaštitila (...) prava na privatnost i zaštitu osobnih podataka.“⁵ Tijekom posljednje godine dana i u Republici Hrvatskoj se aktualiziralo pitanje odgovornosti za štetu prouzročenu povredom prava na zaštitu osobnih podataka. Razlog tomu su kibernetički napadi, odnosno pokušaji tih napada na niz javnopravnih i privatnopravnih subjekata. Medijski su bili najviše praćeni napadi na informatičku infrastrukturu: Kliničkog bolničkog centra Rebro,⁶ Agencije za znanost i visoko obrazovanje,⁷ Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje,⁸ Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga,⁹ Zračne luke Sveti Jeronim u Splitu¹⁰ te Autobusnog kolodvora Zagreb.¹¹ Do nezakonite je obrade osobnih podataka u Republici Hrvatskoj dolazilo i bez kibernetičkih napada. Agencija za zaštitu osobnih podataka npr. utvrdila je povrede od strane agencija za

-
- (kibersigurnost): kako se EU bori protiv kiberprijetnji, pristup 10. rujna 2024., <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/cybersecurity/>.
- 2 Maria Grazia Porcedda, *Cybersecurity, Privacy and Data Protection in EU Law: A Law, Policy and Technology Analysis* (Oxford: Hart Publishing, 2023.), 1.
 - 3 Robert Walters i Marko Novak, *Cyber Security, Artificial Intelligence, Data Protection & the Law* (Singapur: Springer, 2021.), 22-24. Primjerice, samo tijekom 2019. godine, došlo je do preko sedam milijardi slučajeva povrede osobnih podataka na svjetskoj razini.
 - 4 *Europska komisija, Visoki predstavnik Europske unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, Zajednička komunikacija Europskom parlamentu i Vijeću, Strategija EU-a za kibersigurnost za digitalno desetljeće*, pristup 11. rujna 2024., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0018> (u daljnjem tekstu: Strategija).
 - 5 Strategija, 4. Na tom je tragu donesena i Direktiva (EU) 2022/2555 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2022. o mjerama za visoku zajedničku razinu kibersigurnosti širom Unije, izmjeni Uredbe (EU) br. 910/2014 i Direktive (EU) 2018/1972 i stavljanju izvan snage Direktive (EU) 2016/1148 (Direktiva NIS 2), SL L 333, 27.12.2022., kojom se utvrđuju mjere u svrhu postizanja visoke zajedničke razine kibersigurnosti na prostoru EU-a, a koju je Republika Hrvatska implementirala početkom 2024. godine donošenjem Zakona o kibernetičkoj sigurnosti, Narodne novine, br. 14/24.
 - 6 Vidi npr.: *Poslovni dnevnik*, pristup 10. rujna 2024., <https://www.poslovni.hr/hrvatska/hakeri-ucjenjuju-kbc-rebro-imate-rok-do-18-srpnja-za-uplatu-4447492>.
 - 7 Vidi npr.: *Index.hr*, pristup 10. rujna 2024., <https://www.index.hr/vijesti/clanak/haker-ukrao-13-gb-podataka-agenciji-za-znanost-i-visoko-obrazovanje-uhicen-je/2590959.aspx>.
 - 8 Vidi npr.: *Nacional.hr*, pristup 10. rujna 2024., <https://www.nacional.hr/novi-kiberneticki-napad-na-udaru-hakera-hzzo-ne-otvarajte-mailove-laznih-posiljatelja/>.
 - 9 Vidi npr.: *Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga*, pristup 10. rujna 2024., <https://www.hanfa.hr/vijesti/rezultati-istrage-o-posljedicama-napada-na-racunalni-sustav-hanfe/>.
 - 10 Vidi npr.: *Dnevnik.hr*, pristup 10. rujna 2024., <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/hakeri-napali-splitski-aerodrom-trazimo-alternativna-rjesenja-molimo-putnike-za-strpljenje---860065.html>.
 - 11 Vidi npr.: *Index.hr*, pristup 11. rujna 2024., <https://www.index.hr/vijesti/clanak/zagrebacki-holding-hakeri-napali-autobusni-kolodvor-nemoguca-online-kupnja-karata/2581828.aspx>.

naplatu potraživanja,¹² a 2024. godine došlo je i do neovlaštenog kopiranja osobnih podataka velikog broja subjekata¹³ u slučaju kada je voditelj obrade bio Hrvatski ured za osiguranje.¹⁴

Pitanje odgovornosti za štetu prouzročenu povredom prava na zaštitu osobnih podataka u cijelosti je regulirano čl. 82. Opće uredbe o zaštiti podataka.¹⁵ Sud Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU-a) tijekom posljednje godine dana donio je niz presuda u kojima je iznio nova tumačenja pojmova iz toga članka. Najveća je pozornost u ovom radu posvećena tumačenju pojmova iz prvog stavka navedenog članka Uredbe, prema kojem „svaka osoba koja je pretrpjela materijalnu ili nematerijalnu štetu zbog kršenja ove Uredbe ima pravo na naknadu od voditelja obrade ili izvršitelja obrade za pretrpljenu štetu.“ U t. 146. preambule Uredbe istaknuto je kako bi navedeni pojam štete trebalo široko tumačiti s obzirom na sudsku praksu Suda EU-a, u svrhu potpunog odražavanja ciljeva Uredbe.

2. *NORMATIVNA OSNOVA PRIVATNOPRAVNE ZAŠTITE OSOBNIH PODATAKA*

Odredbom čl. 79. st. 1. Uredbe propisano je kako ispitanik ima pravo na učinkoviti pravni lijek ako smatra da su mu zbog obrade njegovih osobnih podataka protivno Uredbi prekršena prava.¹⁶ S navedenim u vezi, u literaturi je izraženo stajalište kako je upitno koja prava ispitanik može ostvariti na temelju ove odredbe, odnosno opseg će tih prava ovisiti o nacionalnim pravima država članica.¹⁷ Ipak, pravilima Uredbe jasno su određena dva potencijalna pravca zaštite osobnih podataka, kolektivni i individualni. U pogledu kolektivne zaštite valja istaknuti kako se u čl. 80. st. 1. Uredbe propisuje pravo ispitanika da ovlasti neprofitno tijelo, organizaciju ili

12 Vidi npr.: *Agencija za zaštitu osobnih podataka* (u daljnjem tekstu: AZOP), pristup 8. rujna 2024., <https://azop.hr/agenciji-za-naplatsu-potrazivanja-izrecena-upravna-novcana-kazna-u-iznosu-od-226-milijuna-aura/> i *AZOP*, pristup 9. rujna 2024., <https://azop.hr/agenciji-za-naplatsu-potrazivanja-eos-matrix-d-o-o-izrecena-upravna-novcana-kazna-u-iznosu-od-547-milijuna-aura/>.

13 Radilo se o 2.444.587 zapisa o vozilima 1.195.052 fizičke osobe, koji su navodno sadržavali imena, adrese, OIB-ove, JMBG-ove, datume rođenja, registracije i ostale podatke o vozilima i policama osiguranja. Vidi npr.: *Nacional.hr*, pristup 7. studenog 2024., <https://www.nacional.hr/sigurnosni-incident-iscurili-osobni-podaci-o-vlasnicima-automobila-u-hrvatskoj-policija-provodi-istragu/>.

14 Vidi: *AZOP*, pristup 7. studenog 2024., <https://azop.hr/nadzornim-postupanjem-utvrden-voditelj-obrade/>.

15 Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), SL L 119, 4.5.2016., (u daljnjem tekstu: Uredba). Općenito o općim pretpostavkama odgovornosti za štetu prouzročenu povredom prava na zaštitu osobnih podataka, v. u: Maja Bukovac Puvača i Armando Demark, „Pravo na zaštitu osobnih podataka kao temeljno pravo i odgovornost za štetu zbog njegove povrede“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019).

16 Čl. 79. st. 1. Uredbe.

17 Emilia Mišćenić et al., *Europsko privatno pravo: posebni dio* (Zagreb: Školska knjiga, 2021.), 345.

udruženje i da u njegovo ime podnesu pritužbu i ostvaruju prava iz čl. 77., 78. i 79. Uredbe, kao i da u njegovo ime ostvaruju pravo na naknadu iz čl. 82. Uredbe, pod pretpostavkom da je ta mogućnost propisana nacionalnim pravom. S obzirom na to da se kod povrede prava na zaštitu osobnih podataka u pravilu radi o povredama podataka većeg broja ispitanika, kolektivna se zaštita smatra primjerenijom od tradicionalnih, individualnih mehanizama zaštite, odnosno pojedinačnih tužbi ispitanika. Na kolektivne se tužbe gleda kao na snažan instrument provedbe Uredbe iz više razloga, posebno činjenice da one omogućuju ispitanicima udruživanje sredstava i dijeljenje procesnih rizika, posebno u slučajevima u kojima bi se individualne tužbe pokazale ekonomski neisplativima.¹⁸

U Republici Hrvatskoj više od deset godina Zakon o parničnom postupku¹⁹ predviđa mogućnost podnošenja tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava,²⁰ a novelom ZPP-a iz 2022. godine u čl. 502.b st. 1. dodana je odredba t. 5. koja ovlašćuje podnositelja takve tužbe da zahtijeva dosuđivanje mjera popravljivanja štete u skladu s posebnim propisom o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača.²¹ Zakon o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača²² u čl. 13. st. 1. propisuje mogućnost korištenja predstavničkih tužbi²³ i radi naknade imovinske i neimovinske štete (predstavnička tužba za naknadu štete).

18 Stephen Mulders, „Collective Damages for GDPR Breaches: A Feasible Solution for the GDPR Enforcement Deficit?“, *European Data Protection Law Review* 8, br. 4 (2022): 494. U Nizozemskoj je, nakon modernizacije pravnog okvira kolektivnog sudovanja 2020. godine, kolektivnim tužbama zbog povreda Uredbe utužena šteta u visini nekoliko milijardi eura.

19 Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 112/99., 129/00., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07., 96/08., 84/08., 123/08., 57/11., 25/13., 89/14., 70/19., 80/22., 114/22., 155/23. (u daljnjem tekstu: ZPP).

20 Čl. 502.a st. 1. ZPP-a: „Udruge, tijela, ustanove ili druge organizacije koje su osnovane u skladu sa zakonom, koje se u sklopu svoje registrirane ili propisom određene djelatnosti bave zaštitom zakonom utvrđenih kolektivnih interesa i prava građana, mogu, kad je takvo ovlaštenje posebnim zakonom izrijekom predviđeno i uz uvjete predviđene tim zakonom, podnijeti tužbu (tužba za zaštitu kolektivnih interesa i prava) protiv fizičke ili pravne osobe koja obavljanjem određene djelatnosti ili općenito radom, postupanjem, uključujući i propuštanjem, teže povređuje ili ozbiljno ugrožava takve kolektivne interese i prava.“

21 Čl. 89. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, Narodne novine, br. 80/22.

22 Zakon o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača, Narodne novine, br. 59/23. (u daljnjem tekstu: ZPTZKI). Tim je zakonom u hrvatski sustav preuzeta Direktiva (EU) 2020/1828 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2020. o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ, SL L 409, 4.12.2020.

23 Čl. 13. st. 1. ZPTZKI-ja: „Svako ovlašteno tijelo iz članka 8. ovoga Zakona ovlašteno je podnijeti predstavničku tužbu radi:

1. utvrđenja da je tuženik postupao suprotno odredbama propisa iz Priloga I. ovoga Zakona – predstavnička tužba za utvrđenje
2. zabrane postupanja koje predstavlja povredu odredbi propisa iz Priloga I. ovoga Zakona – predstavnička tužba za zabranu postupanja
3. naknade imovinske i neimovinske štete i/ili isplate naknade zbog stjecanja bez osnove oštećenicima uzrokovanih povredom propisa iz Priloga I. ovoga Zakona – predstavnička tužba za naknadu štete.“

One se mogu podnijeti zbog povreda materijalnih prava obuhvaćenih područjem primjene akata Europske unije, na popisu kojih se, između ostalih, nalazi i Uredba (t. 56. priloga I. ZPTZKI-ja). Za štetu je prouzročenu povredom Uredbe kao mehanizam zaštite prava oštećenika u Republici Hrvatskoj predviđena, dakle, i predstavnička tužba,²⁴ ali radi se o mehanizmu zaštite koji se nalazi tek u svojim začetcima, a na raspolaganju je samo oštećenicima koji se mogu, u skladu s propisima o njihovoj zaštiti, kvalificirati kao potrošači. Stoga se u ovom radu primarno raspravlja o individualnoj zaštiti ispitanika prema čl. 82. st. 1. Uredbe.

Iako se Uredba neposredno primjenjuje u svim državama članicama Europske unije, sustav je njezine privatne provedbe nepotpun i u nizu se bitnih pitanja mora dopuniti pravilima nacionalnih prava i praksom Suda EU-a.²⁵ Opravdano je pitati se jesu li ciljevi same Uredbe ostvarivi uz trenutačno važeće uređenje odgovornosti za štetu iz čl. 82. Uredbe. Za primjenu toga članka u nacionalnom pravu nužno je da se o pojedinim, vrlo bitnim i doista brojnim pitanjima o odgovornosti očituje Sud EU-a, jer izostanak njihove precizne definicije u samom tekstu Uredbe ima za posljedicu mogućnost različitog tumačenja u nacionalnim sustavima. Svakako je bilo posve očekivano (s obzirom na vrlo heterogeni pristup nacionalnih prava samom pojmu neimovinske štete) dosuđivanje prava na njezino popravljivanje novčanom naknadom, te kriterijima utvrđivanja njezine visine, da Sud EU-a bude i pozvan odgovarati na niz pitanja nacionalnih sudova u tom smislu. „Mjerenje“ onog što je po samoj svojoj prirodi nemjerljivo, težak je zadatak sudova i pri primjeni domaćeg prava, a „europski“ karakter ove nematerijalne štete dodatno ga otežava otvarajući niz pitanja o usklađenosti nacionalnih pravila s pravilima Uredbe. Stoga su od značajnog interesa presude Suda EU-a u kojima je taj sud tijekom posljednje godine dana po prvi put iznio niz tumačenja pojma nematerijalne štete iz čl. 82. Uredbe, a kojima se posebna pozornost posvećuje u nastavku rada.

3. RECENTNA SUDSKA PRAKSA SUDA EUROPSKE UNIJE O NAKNADI ŠTETE ZBOG POVREDE PRAVA NA ZAŠTITU OSOBNIH PODATAKA

3.1. Predmet Österreichische Post AG

U predmetu *UI protiv Österreichische Post AG*,²⁶ Sud EU-a jasno je odredio pretpostavke odgovornosti za štetu na temelju čl. 82. Uredbe te iznio značajna stajališta u vezi naknade nematerijalne štete po spomenutoj odredbi, što ga

24 Detaljnije vidi u: Aleksandra Maganić, „Predstavničke tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača u Republici Hrvatskoj“, *Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse* br. 20 (2023): 146-161; Marija Miličević, „Zakon o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača – korak prema djelotvornijoj zaštiti potrošača“, *FIP - Financije i pravo* 11, br. 2 (2023): 9-30.

25 Shu Li, „Compensation for Non-Material Damage under Article 82 GDPR: A Review of Case C-300/22“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 30, br. 3 (2023): 345.

26 Presuda od 4. svibnja 2023., *UI protiv Österreichische Post AG*, C-300/21, EU:C:2023:370 (u daljnjem tekstu: Presuda *Österreichische Post*).

nedvojbeno čini jednim od najznačajnijih predmeta iz ovog područja.

Društvo *Österreichische Post AG* je u Austriji, koristeći algoritme koji su funkcionirali po raznim socijalnim i demografskim kriterijima, prikupljalo informacije o političkim sklonostima austrijskog stanovništva te prikupljene podatke prodavalo različitim organizacijama u svrhu ciljanog slanja reklamnog sadržaja. Među ostalim, prikupili su i obradili podatke UI-a, tužitelja iz glavnog postupka, na temelju kojih su mu pripisali povećanu sklonost određenoj političkoj stranci, bez tužiteljeva pristanka na obradu. Ta je činjenica dovela do ozbiljnog nezadovoljstva, gubitka povjerenja i osjećaja poniženja kod tužitelja, premda podatci nisu bili proslijeđeni trećim osobama. Zbog navedenog, tužitelj je pred austrijskim sudom tužio *Österreichische Post AG*, zahtijevajući prestanak obrade osobnih podataka te naknadu neimovinske štete u iznosu od 1.000,00 eura. Iako je prvostupanjski sud udovoljio zahtjevu za prestankom obrade podataka, odbio je zahtjev za naknadu štete. Žalbeni je sud istaknuo kako šteta prouzročena povredom Uredbe mora doseći određeni prag ozbiljnosti, što nije zadovoljeno u slučaju prouzrokovanja pukih negativnih osjećaja zbog nastale povrede. Austrijski Vrhovni sud, smatrajući kako pojam štete iz čl. 82. Uredbe zahtijeva autonomno tumačenje, prekinuo je postupak i uputio Sudu EU-a tri pitanja: prvo, je li za usvajanje zahtjeva za naknadu štete na temelju čl. 82. Uredbe potrebno da je tužitelj doista pretrpio neku štetu zbog povrede Uredbe, ili je sama povreda Uredbe kao takva dovoljna za dosuđivanje naknade štete; drugo, postoje li uz načela djelotvornosti i ekvivalentnosti i drugi zahtjevi prava Europske unije u pogledu određivanja naknade štete i treće, mora li posljedica ili rezultat povrede prava iz Uredbe biti znatna šteta, odnosno šteta koja premašuje samo nezadovoljstvo prouzročeno povredom prava, kako bi zahtjevu za naknadom takve štete moglo biti udovoljeno.²⁷

Odgovarajući na postavljena pitanja, Sud EU-a je istaknuo kako iz samog teksta odredbe jasno proizlazi da je postojanje štete jedna od pretpostavki za naknadu štete prema čl. 82. Uredbe, uz obradu osobnih podataka kojom se krše odredbe te uzročnu vezu između štete i prouzročene povrede. Također je utvrđeno kako navedene pretpostavke moraju u konkretnom slučaju biti kumulativno ispunjene. Iz navedenog se razloga ne može tvrditi da svaka povreda Uredbe sama po sebi dovodi do prava na naknadu u korist ispitanika,²⁸ budući da sama povreda Uredbe ne mora nužno dovesti do štete, odnosno u pojedinim slučajevima potencijalno neće postojati uzročna veza između povrede Uredbe i nastale štete. S obzirom na navedeno, Sud EU-a je odgovorio negativno na prvo pitanje, tj. da obična povreda odredbi Uredbe nije dovoljna za dodjelu prava na naknadu štete.²⁹

27 Presuda *Österreichische Post*, para. 11-20.

28 Presuda *Österreichische Post*, para. 32-33, 36. Na ovo je pitanje odgovor Suda EU-a bio u skladu s Mišljenjem Nezavisnog odvjetnika Manuela Camposa Sánchez-Bordonea od 6. listopada 2022., *UI protiv Österreichische Post AG*, C-300/21, EU:C:2022:756 (u daljnjem tekstu: Mišljenje), koji je istaknuo da kada zakonodavac u drugim sektorima prava EU-a smatra da iz povrede nekog pravila automatski proizlazi pravo na naknadu štete, ne oklijeva da to tako i utvrdi, te da gubitak nadzora nad podacima ne mora nužno dovesti do štete. Vidi: Mišljenje, para. 60-62.

29 Presuda *Österreichische Post*, para. 42.

Sud EU-a je treće pitanje, dakle o određenom pragu ozbiljnosti štete, smatrao potrebnim razmotriti prije drugog pitanja. Pri tome je izložio shvaćanje kako bi ograničavanje pojma štete isključivo na nematerijalnu štetu određenog stupnja ozbiljnosti bilo suprotno širokom tumačenju toga pojma koji ima prednost od strane europskog zakonodavca. Postavljanje nekog praga ozbiljnosti kojeg bi pretrpljena nematerijalna šteta morala doseći, dovelo bi do potencijalne ugroze dosljednosti sustava uspostavljenog Uredbom, zato što bi se stupnjevanje takvog praga razlikovalo ovisno o ocjeni pojedinih sudova pred kojima se vodi postupak. Stoga je Sud EU-a presudio kako se takvo eventualno pravilo ili praksa nacionalnog prava protivi odredbi čl. 82. Uredbe.³⁰ U ovom je pitanju Sud EU-a zauzeo stav suprotan onom koji je u svom Mišljenju iznio nezavisni odvjetnik, koji je smatrao da nadoknadivu neimovinsku štetu treba razlikovati od „*drugih neugodnosti koje proizlaze iz nepoštovanja zakonitosti*“ i zbog svoje neznatnosti ne dovode nužno do prava na naknadu štete.³¹ Neki autori smatraju da Sud EU-a nije potpuno odgovorio na glavno postavljeno pitanje i da je postavljanje zahtjeva prema čl. 82. Uredbe za naknadu tzv. graničnih šteta, odnosno posljedica povreda za koje je sporno mogu li se smatrati neimovinskom štetom, učinio još kompliciranijim, ostavivši mogućnost različitim interpretacijama koje će dovesti do nekonzistentne i krajnje neučinkovite primjene čl. 82. Uredbe u nacionalnim sustavima.³² Za mogućnost različitih interpretacija ističe se da proizlazi iz propusta Suda EU-a da objasni kako treba razumjeti odnos između ozbiljnosti povrede, vrste štete, intenziteta štete ili iznosa tražene naknade, odnosa između stvarno pretrpljene štete i štete koja predstavlja nadoknadivu štetu, kao i pitanje od kojih posebnih vrsti šteta čl. 82. Uredbe štiti ispitanike.³³

Odgovarajući na drugo pitanje, Sud EU-a je istaknuo da čl. 82. Uredbe treba tumačiti tako da nacionalni sudovi, u svrhu određivanja iznosa naknade štete, moraju primijeniti nacionalna pravila o opsegu novčane naknade, pod uvjetom da se poštuju načela prava Europske unije o ekvivalentnosti i djelotvornosti.³⁴ Sud EU-a je u prvi plan stavio načelo procesne autonomije koje omogućuje državama članicama da samostalno uredi postupovne aspekte pravnih sredstava koja su namijenjena zaštititi prava pojedinaca, dok god ona nisu nepovoljnija od onih kojima se uređuju ekvivalentne situacije na koje se primjenjuje nacionalno pravo te dok god praktično ne onemogućuju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje prava koja dodjeljuje pravo Europske unije.³⁵

Slijedom ovih tumačenja, s obzirom na to da se radi o autonomnom pojmu, neimovinska šteta prouzročena povredom prava na zaštitu osobnih podataka ne smije se poistovjetiti s pojmom neimovinske štete u hrvatskom pravu, odnosno nekom

30 Presuda *Österreichische Post*, para. 49-51.

31 Mišljenje, para. 110-116.

32 Václav Janeček i Cristiana Teixeira Santos, „The Autonomous Concept of „Damage“ According to the GDPR and Its Unfortunate Implications: *Österreichische Post*“, *Common Market Law Review* 61, br. 2 (2024): 531.

33 Janeček i Teixeira Santos, „The Autonomous Concept“, 536.

34 Presuda *Österreichische Post*, para. 60.

35 Presuda *Österreichische Post*, para. 53-54.

od povreda prava osobnosti iz čl. 19. Zakona o obveznim odnosima,³⁶ iako će se, zapravo, sadržajno preklapati s nekom od (ili više) takvih povreda.³⁷ Hrvatski sud prema načelu procesne autonomije o visini naknade te štete odlučuje uz primjenu pravila koja vrijede u našem pravu. Budući da se prema čl. 1100. st. 1. ZOO-a pravična novčana naknada dosuđuje samo ako to opravdavaju težina povrede i okolnosti slučaja,³⁸ povrede prava osobnosti koje su posljedice povreda prava na zaštitu osobnih podataka, treba uvijek smatrati dovoljno teškim da opravdaju dosuđivanje pravične novčane naknade. Drugim riječima, bilo bi protivno odredbi čl. 82. Uredbe neku povredu osobnih podataka kvalificirati kao neznatnu i iz tog razloga odbiti zahtjev za dosudu pravične novčane naknade.

3.2. Predmet Nacionalna agencija za prihode

Krajem 2023. godine, Sud EU-a je donio značajnu presudu u predmetu *VB protiv Nacionalne agencije za prihode* (u daljnjem tekstu: NAP),³⁹ a koja se odnosi na naknadu štete prouzročenu povredom osobnih podataka uslijed hakerskog napada. NAP je bugarska državna agencija koja se ponajviše bavi naplatom javnih prihoda te za potrebe izvršenja svojih zadaća obrađuje osobne podatke. Tijekom 2019. godine došlo je do kibernetičkog napada na sustav NAP-a, te su osobni podatci šest milijuna bugarskih i stranih državljana objavljeni na Internetu. Stotine ispitanika podnijeli su tužbe za naknadu nematerijalne štete protiv NAP-a, a VB je svoj zahtjev temeljio na čl. 82. Uredbe, tvrdeći da je NAP povrijedio obveze koje ima na temelju čl. 5. st. 1. t (f) i čl. 24. i 32. Uredbe⁴⁰ te da se nematerijalna šteta sastoji u bojazni da će njegovi podatci opet biti zloupotrijebljeni bez njegovog dopuštenja. Argumentacija NAP-a u bitnome se sastojala u tvrdnjama prema kojima NAP nije odgovoran za štetne posljedice kibernetičkog napada, budući da su ga počinile treće osobe koje nisu NAP-ovi zaposlenici. Također, istaknuli su kako nema uzročne veze između povrede i navodne nematerijalne štete, kao i da je NAP odmah poduzeo sve moguće mjere

36 Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 155/23. (u daljnjem tekstu: ZOO).

37 Vidi više u: Bukovac Puvača i Demark, „Pravo na zaštitu osobnih podataka“, 305.

38 Čl. 1100. st. 1. ZOO-a: „U slučaju povrede prava osobnosti sud će, ako nađe da to težina povrede i okolnosti slučaja opravdavaju, dosuditi pravičnu novčanu naknadu, nezavisno od naknade imovinske štete, a i kad nje nema.“

39 Presuda od 14. prosinca 2023., *VB protiv Nacionalna agencija za prihode*, C-340/21, EU:C:2023:986 (u daljnjem tekstu: Presuda *Nacionalna agencija za prihode*).

40 Prema relevantnom dijelu čl. 5. st. 1. t (f) Uredbe, osobni podatci moraju biti obrađivani tako da je osigurana njihova odgovarajuća sigurnost, uključujući zaštitu od neovlaštene ili nezakonite obrade. Čl. 24. st. 1. Uredbe propisuje kako voditelj obrade mora provoditi odgovarajuće tehničke i organizacijske mjere kako bi osigurao i mogao dokazati da se obrada provodi u skladu s Uredbom, vodeći računa o prirodi, opsegu, kontekstu i svrsi obrade, kao i rizicima različitih razina vjerojatnosti i ozbiljnosti za prava i slobode pojedinaca. Čl. 32. st. 4. Uredbe predviđa kako voditelj i izvršitelj obrade moraju poduzeti mjere kako bi osigurali da svaki pojedinac koji djeluje pod njihovom odgovornošću, a koji ima pristup osobnim podacima, ne obrađuje te podatke bez ili protiv upute voditelja obrade, osim ako je to obavezan učiniti prema pravu EU-a ili države članice.

kako bi ograničio učinke povrede i primirio građane.⁴¹ Nakon što je prvostupanjski Upravni sud u Sofiji odbio tužbeni zahtjev, složivši se s argumentacijom NAP-a, predmet je po žalbi stigao pred bugarski Vrhovni upravni sud koji je prekinuo postupak i uputio Sudu EU-a pet pitanja.

Prvo je pitanje bilo treba li čl. 24. i čl. 32. Uredbe tumačiti tako da je sama činjenica da je neka treća strana u kontekstu čl. 4. t. 10. Uredbe⁴² neovlašteno otkrila ili pristupila tuđim osobnim podacima, dostatna za zaključak da tehničke i organizacijske mjere voditelja obrade nisu bile „odgovarajuće“ u smislu čl. 24. i čl. 32. Uredbe. Citirajući kriterije koji se uzimaju u obzir pri utvrđivanju jesu li mjere odgovarajuće te obveze voditelja i izvršitelja obrade u pogledu sigurnosti odredbe iz čl. 24. i čl. 32. Uredbe, Sud EU-a je istaknuo kako je prikladnost mjera nužno procjenjivati u svakom konkretnom slučaju, stoga sama činjenica neovlaštenog otkrivanja osobnih podataka od strane treće osobe nije dostatna za zaključak da mjere koje je proveo voditelj obrade nisu bile odgovarajuće, a da mu se uopće ni ne dopusti podnošenje suprotnih dokaza. Drugim riječima, ne može se neborivo predmnijevati da sigurnosne mjere voditelja obrade nisu bile odgovarajuće u kontekstu Uredbe, samim time što je neka treća strana neovlašteno otkrila ili pristupila osobnim podacima koje voditelj obrade obrađuje.⁴³ Prema stajalištu Suda EU-a, takvo je tumačenje kontekstualno i teleološki potkrijepljeno elementima čl. 24., 32. i 82. Uredbe. Naime, prema čl. 24. st. 1. i 3. te čl. 32. st. 3. Uredbe, voditelj obrade mora biti u mogućnosti dokazati da je poštovao načela koja se odnose na obradu osobnih podataka, dok čl. 82. st. 2. i 3. Uredbe propisuje kako je voditelj obrade oslobođen odgovornosti ako dokaže da ni na koji način nije odgovoran za događaj koji je prouzročio štetu.⁴⁴ Stoga je Sud EU-a na prvo pitanje odgovorio negativno.

Drugo se pitanje odnosilo na tumačenje čl. 32. Uredbe, konkretnije mora li se navedena odredba tumačiti tako da nacionalni sudovi moraju u svakom slučaju ocijeniti prikladnost tehničkih i organizacijskih mjera voditelja obrade, vodeći računa o rizicima povezanim s konkretnom obradom. Sud EU-a je iznio stajalište kako nacionalni sud mora ispitati meritum tih mjera s obzirom na sve kriterije iz čl. 32. Uredbe, okolnosti konkretnog slučaja i dokaze kojima raspolaže. Pri tome nacionalni sud mora konkretno analizirati prirodu i sadržaj mjera koje je proveo voditelj obrade, način njihove primjene te njihove praktične posljedice za razinu sigurnosti koju

41 Presuda *Nacionalna agencija za prihode*, para. 10-16.

42 Čl. 4. st. 1. t. 10. Uredbe definira „treću osobu“ kao fizičku ili pravnu osobu, tijelo javne vlasti, agenciju ili drugo tijelo koje nije ispitanik, voditelj obrade, izvršitelj obrade ni osobe koje su ovlaštene za obradu osobnih podataka pod izravnom nadležnošću voditelja obrade ili izvršitelja obrade.

43 Presuda *Nacionalna agencija za prihode*, para. 31-32.

44 Presuda *Nacionalna agencija za prihode*, para. 34 i 37. Također, Sud EU-a se u para. 38. predmetne presude pozvao na t. 83. preambule Uredbe, gdje je navedeno da: „kako bi se očuvala sigurnost i spriječila obrada kojom se krši ova Uredba, voditelj obrade ili izvršitelj obrade trebali bi procijeniti rizike povezane s obradom i provesti mjere za njihovo umanjivanje“, čime je, prema stajalištu Suda EU-a, europski zakonodavac izrazio svoju namjeru umanjivanja rizika povrede osobnih podataka, svjestan da ih neće biti moguće u potpunosti ukloniti.

voditelj obrade mora jamčiti s obzirom na rizike svojstvene obradi.⁴⁵ Navedena se analiza, prema stajalištu Suda EU-a, provodi u dva koraka: najprije je potrebno identificirati rizike od povrede osobnih podataka koje podrazumijeva konkretna obrada te njezine eventualne posljedice za prava i slobode pojedinaca, vodeći računa o vjerojatnosti identificiranih rizika i razini njihove ozbiljnosti, a potom provjeriti jesu li mjere voditelja obrade prilagođene tim rizicima, uzimajući u obzir najnovija tehnološka dostignuća, troškove provedbe te prirodu, opseg, kontekst i svrhu konkretne obrade.⁴⁶

Slijedom navedenog, trećim je pitanjem bugarski Vrhovni upravni sud pitao treba li načelo pouzdanosti voditelja obrade, navedeno u čl. 5. st. 2. te poblizje određeno u čl. 24. Uredbe, tumačiti tako da je u okviru tužbe za naknadu štete na temelju čl. 82. Uredbe na voditelju obrade teret dokazivanja da su sigurnosne mjere koje je proveo na temelju čl. 32. bile odgovarajuće te je li ispravno tumačenje čl. 32. Uredbe i načela djelotvornosti prema kojemu je nalaz i mišljenje sudskog vještaka nužno i dostatno dokazno sredstvo kojim se može ocijeniti prikladnost sigurnosnih mjera koje je proveo voditelj obrade. U odnosu na prvi dio trećeg pitanja, Sud EU-a je nedvosmisleno odgovorio kako teret dokazivanja navedene činjenice leži na voditelju obrade. Takvo stajalište djelovat će poticajno na voditelje obrade da učine sve što je u njihovoj mogućnosti da spriječe obradu koja nije u skladu s Uredbom, dok bi suprotno stajalište, prema kojem bi teret dokazivanja navedene činjenice bio na ispitanicima, lišilo čl. 82. st. 1. Uredbe korisnog učinka.⁴⁷ U vezi s drugim dijelom trećeg pitanja, Sud EU-a se ponovno pozvao na načelo postupovne autonomije,⁴⁸ ističući kako svaka država članica mora utvrditi detaljna pravila kojima se uređuju tužbe za zaštitu prava koja pojedinci imaju na temelju čl. 82. Uredbe i osobito pravila koja se odnose na dokazna sredstva na temelju kojih se može ocijeniti prikladnost sigurnosnih mjera.⁴⁹ Stoga je, prema shvaćanju Suda EU-a, protivno pravu Europske unije nacionalno postupovno pravilo na temelju kojeg bi bilo sustavno „nužno“ da nacionalni sud u takvim postupcima naloži vještačenje, budući da sud pred kojim se vodi postupak može raspolagati i drugim dokazima, odnosno primjena i nalaza mišljenja vještaka može se pokazati suvišnom s obzirom na sve druge dokaze u postupku.⁵⁰

Sud EU-a se pitalo i treba li čl. 82. st. 3. Uredbe tumačiti tako da je voditelj

45 Presuda *Nacionalna agencija za prihodite*, para. 45-46.

46 Presuda *Nacionalna agencija za prihodite*, para. 42.

47 Presuda *Nacionalna agencija za prihodite*, para. 55-57.

48 Načelo postupovne autonomije Sud EU-a je prvi put spomenuo u presudi od 16. prosinca 1976., *Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG protiv Landwirtschaftskammer für das Saarland*, C-33/76, EU:C:1976:188, gdje je istaknuo kako je na nacionalnom pravu svake države članice da utvrdi postupovne pretpostavke koje se tiču tužbi za zaštitu prava koje građani imaju uslijed izravnog učinka prava EU-a. Detaljnije o navedenom načelu vidi u: Denis Baghrizabehi, „The Current State of National Procedural Autonomy: A Principle in Motion“, *InterEULawEast: Journal for the International and European Law, Economics and Market Integrations* 3, br. 1 (2016): 13-30.

49 Presuda *Nacionalna agencija za prihodite*, para. 60.

50 Presuda *Nacionalna agencija za prihodite*, para. 62 i 64.

obrade oslobođen svoje obveze naknade štete koju je pretrpio ispitanik na temelju čl. 82. st. 1. i 2. Uredbe, samo zbog toga što ta šteta proizlazi iz činjenice da je „treća strana“, u kontekstu čl. 4. t. 10. Uredbe, neovlašteno otkrila ili pristupila osobnim podacima ispitanika. Sud EU-a je na navedeno pitanje odgovorio negativno. Prema izričitom stajalištu Suda EU-a, u slučajevima u kojima su povredu osobnih podataka počinili kiberkriminalci, odnosno „treća strana“ u smislu čl. 4. t. 10. Uredbe, tu se povredu ne može pripisati voditelju obrade, osim ako je on omogućio navedenu povredu time što je povrijedio svoju obvezu zaštite podataka koju ima na temelju čl. 5. st. 1. t (f) i čl. 24. i 32. Uredbe.⁵¹ Voditelj obrade se u takvom slučaju kibernetičkog napada može osloboditi odgovornosti tako što će dokazati da ne postoji uzročna veza između njegove eventualne povrede obveze zaštite podataka i štete koju je pretrpio ispitanik. Dakle, voditelja obrade ne oslobađa odgovornosti za štetu sama činjenica da je povredu prouzročila „treća strana“ neovlašteno otkrivši ili pristupivši podacima, već za oslobođenje od odgovornosti on mora dokazati da ni na koji način nije odgovoran za događaj koji je prouzročio konkretnu štetu.⁵²

Konačno, bugarski Vrhovni upravni sud je u petom pitanju pitao Sud EU-a treba li čl. 82. st. 1. Uredbe tumačiti na način da ispitanikova bojazan da će treća strana potencijalno zlouporabiti njegove osobne podatke koji su otkriveni ili kojima je pristupljeno uslijed povrede, može sama po sebi predstavljati nematerijalnu štetu u kontekstu te odredbe. Ponavljajući stajališta iz presude *Österreichische Post* u kojoj su iznesene pretpostavke predmetne odgovornosti te protivljenje europskom pravu odredbe nacionalnog prava prema kojem nematerijalna šteta iz čl. 82. Uredbe mora doseći određeni stupanj ozbiljnosti kako bi bila nadoknativa, Sud EU-a je istaknuo kako je u kontekstu naknade štete iz čl. 82. Uredbe irelevantno je li šteta već nastupila na dan podnošenja zahtjeva za naknadu štete ili je šteta tek povezana sa strahom koji osoba ima od potencijalne zlouporabe u budućnosti. Kada se u pojam „nematerijalne štete“ iz čl. 82. Uredbe ne bi uključile situacije u kojima se oštećenici pozivaju na svoj strah da će njihovi osobni podatci biti naknadno zloupotrijebljeni, takvo tumačenje bilo bi protivno širokom poimanju toga pojma kojeg je htio europski zakonodavac.⁵³ Sud EU-a je presudio i kako je, u skladu s prvom rečenicom t. 85. preambule Uredbe,⁵⁴ puki gubitak nadzora ispitanika nad vlastitim podacima koji je posljedica povrede Uredbe, šteta koju ispitanik može pretrpjeti povredom, iako do konkretne zlouporabe podataka još nije ni došlo. Suprotno tumačenje čl. 82. st. 1. Uredbe ne bi bilo usklađeno ni s jamstvom visoke razine zaštite pojedinaca u vezi

51 Presuda *Nacionalna agencija za prihodite*, para. 71.

52 Presuda *Nacionalna agencija za prihodite*, para. 72 i 74. Navedeno proizlazi i iz t. 146. preambule Uredbe prema kojem bi voditelj obrade ili izvršitelj obrade trebao biti izuzet od odgovornosti ako dokaže da nije ni na koji način odgovoran za štetu.

53 Presuda *Nacionalna agencija za prihodite*, para. 81.

54 T. 85. preambule Uredbe: „Ako se povreda osobnih podataka ne rješava na odgovarajući način i pravodobno, ona može prouzročiti fizičku, materijalnu ili nematerijalnu štetu pojedincima, kao što su gubitak nadzora nad osobnim podacima ili ograničavanje njihovih prava, diskriminacija, krađa identiteta ili prijevara, financijski gubici, neovlašteni obrnuti postupak pseudonimizacije, šteta za ugled, gubitak povjerljivosti osobnih podataka zaštićenih poslovnom tajnom ili bilo koju drugu ekonomsku ili društvenu štetu za dotičnog pojedinca.“

s obradom njihovih osobnih podataka unutar Europske unije. Međutim, Sud EU-a je naposljetku podsjetio da je ispitanik dužan dokazati nematerijalnu štetu za koju tvrdi da je trpi, odnosno nacionalni sud pred kojim se vodi postupak mora provjeriti može li se ispitanikov strah smatrati osnovanim u posebnim okolnostima slučaja i s obzirom na ispitanika. U svakom slučaju, nema dvojbe kako, prema stajalištu Suda EU-a, sam ispitanikov strah da će treća strana koja je neovlašteno otkrila ili pristupila njegovim podacima zlorabiti te podatke u budućnosti, može predstavljati nematerijalnu štetu u smislu odredbe čl. 82. st. 1. Uredbe.⁵⁵ Ipak, kako je utvrđeno u naknadnom predmetu Suda EU-a, ispitanik mora dokazati negativne posljedice toga straha u konkretnom slučaju kako bi mu bila nadoknađena šteta prouzročena takvim strahom, odnosno ne može iznijeti tek puku tvrdnju da je pretrpio strah zbog povrede Uredbe.⁵⁶

Za tumačenja dana u ovom predmetu načelno možemo primijetiti da su pravila o teretu dokaza u našem odštetnom pravu uglavnom na tragu istih i ne bi trebala pred hrvatskim sudovima izazivati dodatne dvojbe o načinu primjene.

3.3. Ostali predmeti (Gemeinde Ummendorf, MDK Nordrhein, MediaMarktSaturn, juris, Scalable Capital)

Nakon donošenja presude u predmetu *Nacionalna agencija za prihodite*, Sud EU-a je u još nekoliko recentnih predmeta iznio važna tumačenja odredbi Uredbe koja su od značaja za predmet ovoga rada, a koje će se u nastavku prikazati kronološkim redoslijedom njihova donošenja. Istog dana kada je donesena predmetna odluka, Sud EU-a je donio odluku i u predmetu *VX, AT protiv Gemeinde Ummendorf*,⁵⁷ u kojem je istaknuo kako čl. 82. st. 1. Uredbe treba tumačiti tako da mu se protivi nacionalni propis ili nacionalna praksa kojima se utvrđuje „najniži prag“ za nastanak nematerijalne štete uzrokovane povredom te Uredbe, kao i da ispitanik mora dokazati da su posljedice povrede za koju tvrdi da ju je pretrpio, uzrok štete koja se razlikuje od puke povrede odredaba Uredbe. Naime, pored triju pretpostavki odgovornosti za štetu na temelju čl. 82. Uredbe istaknutih u presudi *Österreichische Post*, za nastanak odgovornosti ne mogu se zahtijevati dodatne pretpostavke poput opipljivosti štete ili objektivnosti povrede.⁵⁸ Ipak, iako kratkotrajna objava nečijih osobnih podataka na Internetu, odnosno ispitanikov gubitak nadzora nad tim podacima može uzrokovati nematerijalnu štetu, na ispitaniku je da dokaže da je stvarno pretrpio takvu štetu zbog povrede Uredbe, neovisno o tome koliko je ona mala u konkretnom slučaju.⁵⁹

55 Presuda *Nacionalna agencija za prihodite*, para. 83-86.

56 Presuda od 20. lipnja 2024., *AT, BT protiv PS GbR, VG, MB, DH, WB, GS*, C-590/22, EU:C:2024:536 (u daljnjem tekstu: Presuda *PS GbR*), para. 35-36.

57 Presuda od 14. prosinca 2023., *VX, AT protiv Gemeinde Ummendorf*, C-456/22, EU:C:2023:988 (u daljnjem tekstu: Presuda *Gemeinde Ummendorf*).

58 Presuda *Gemeinde Ummendorf*, para. 16-17.

59 Presuda *Gemeinde Ummendorf*, para. 22. U glavnom postupku navodna je šteta prouzročena objavom na Internetu dnevnog reda sjednice općinskog vijeća općine Ummendorf, te jedne presude u kojoj su bili navedeni osobni podatci žalitelja, a dokumenti su bili dostupni svega tri dana. Ispitanici su zahtijevali naknadu nematerijalne štete, dok je Ummendorf tvrdila

U sljedećem predmetu koji se odnosi na predmetnu odgovornost, odnosno u predmetu *MDK Nordrhein*,⁶⁰ Sud EU-a je iznio dva značajna tumačenja čl. 82. Uredbe. Prvo, Sud EU-a je zauzeo shvaćanje kako pravo na naknadu štete predviđeno tom odredbom ne ispunjava odvratajuću ili kaznenu funkciju, već kompenzacijsku funkciju, budući da novčana naknada koja se temelji na navedenoj odredbi mora omogućiti potpunu naknadu štete koja je pretrpljena zbog povrede Uredbe. Dakle, težina konkretne povrede ne može biti od utjecaja na iznos naknade štete dodijeljene na temelju čl. 82. Uredbe, budući da iznos naknade ne može biti viši od onoga koji je potreban za potpunu naknadu štete.⁶¹ Budući da se i u hrvatskom pravu primjenjuje načelo potpune naknade štete⁶² i visina naknade ne može biti viša od visine stvarno pretrpljene štete, odnosno nema tzv. kaznenih naknada (engl. *punitive damages*), hrvatski sudovi u tom smislu ne bi trebali imati nedoumica. Naravno, precizno utvrđivanje visine stvarno pretrpljene štete, po prirodi stvari odnosi se samo na materijalnu štetu, dok je utvrđivanje neimovinske štete uvijek povezano s određenim teškoćama koje i samu funkciju njezinog popravljivanja novčanom naknadom mogu dovesti u pitanje.⁶³

Drugo značajno stajalište koje je Sud EU-a zauzeo u navedenom predmetu jest da je čl. 82. Uredbe potrebno tumačiti tako da je utvrđivanje odgovornosti voditelja obrade uvjetovano postojanjem njegove krivnje koja se presumira, osim ako on dokaže da nije ni na koji način odgovoran za događaj koji je prouzročio štetu, te da se tom odredbom ne zahtijeva da se stupanj te krivnje uzme u obzir prilikom određivanja iznosa naknade nematerijalne štete dodijeljene na temelju te odredbe. Njemački sud koji je uputio pitanje htio je saznati je li postojanje, odnosno dokazivanje krivnje također pretpostavka utvrđivanja odgovornosti voditelja obrade na temelju čl. 82. Uredbe. Nakon provođenja analize nekoliko različitih jezičnih verzija Uredbe, Sud EU-a je istaknuo kako je prema čl. 82. st. 3. Uredbe voditelj ili izvršitelj obrade oslobođen odgovornosti ako dokaže da nije ni na koji način odgovoran za štetni događaj. Drugim riječima, prema stajalištu Suda EU-a proizlazi da je prema čl. 82. Uredbe ustanovljen sustav subjektivne odgovornosti za štetu na načelu presumirane krivnje, odnosno teret dokazivanja nije na ispitaniku, nego je voditelju obrade i izvršitelju obrade dozvoljeno dokazivati da u konkretnom slučaju nisu bili

kako naknada nematerijalne štete u kontekstu čl. 82. Uredbe zahtijeva dokaz opipljive štete i objektivno pojmljive povrede osobnih interesa.

60 Presuda od 21. prosinca 2023., *ZQ protiv Medizinischer Dienst der Krankenversicherung Nordrhein, Körperschaft des öffentlichen Rechts*, C-667/21, EU:C:2023:1022 (u daljnjem tekstu: Presuda *MDK Nordrhein*). Savezni radni sud (*Bundesarbeitsgericht*) u Njemačkoj podnio je u predmetnom postupku Sudu EU-a pet pitanja, od kojih se prva tri tiču tumačenja čl. 9. st. 2. t (h) Uredbe, odnosno obradu podataka koje se odnose na zdravlje te kontekst kojih premašuje okvire ovoga rada, stoga se pozornost ovdje posvećuje samo tumačenjima Europskog suda iznesenima u odgovorima na četvrto i peto pitanje, a koja se odnose na čl. 82. Uredbe.

61 Presuda *MDK Nordrhein*, para. 86-87.

62 Vidi čl. 1090. i 1091. ZOO-a.

63 O funkcijama pravične novčane naknade vidi u: Maja Bukovac Puvača, „Funkcije pravične novčane naknade u hrvatskom odštetnom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 37, br. 1 (2016): 155-173.

krivi za prouzročenu štetu.⁶⁴ Time je Sud EU-a, prema stajalištu autora, ustanovio dodatnu, četvrtu pretpostavku odgovornosti za štetu na temelju čl. 82. Uredbe – krivnju voditelja obrade, odnosno izvršitelja obrade,⁶⁵ što je i temeljno pravilo o odgovornosti u hrvatskom pravu.⁶⁶ Shvaćanje je Suda EU-a da je Uredbom potrebno uspostaviti ravnotežu između interesa voditelja obrade s jedne strane te ispitanika s druge strane, koja bi bila narušena ako bi voditelji obrade bili dužni nadoknaditi svaku štetu prouzročenu povredom odredbi Uredbe, odnosno ako bi ispitanici morali dokazivati krivnju voditelja obrade u slučaju prouzrokovanja štete uslijed povrede Uredbe.⁶⁷

U predmetu *MediaMarktSaturn*,⁶⁸ Sud EU-a je iznio pet tumačenja čl. 82. Uredbe, od kojih su četiri već utvrđena u ranijim predmetima koji se odnose na odgovornost za štetu prouzročenu povredom Uredbe. Novo tumačenje koje je istaknuto u ovom predmetu podrazumijeva da čl. 82. st. 1. Uredbe treba tumačiti tako da se, u slučaju da je dokument koji sadržava osobne podatke predan neovlaštenoj trećoj osobi za koju se utvrdi da nije doznala za te podatke, „nematerijalna šteta“ u smislu te odredbe ne može sastojati od puke činjenice da se ispitanik pribojava da će, nakon tog priopćavanja kojim je otvorena mogućnost izrade preslike navedenog dokumenta prije njegova povrata, u budućnosti doći do širenja ili zlouporabe njegovih podataka.⁶⁹ Iako je u predmetima *Nacionalna agencija za prihode* i *Gemeinde Ummendorf*, Sud EU-a već utvrdio kako se sam ispitanikov strah da će njegovi podatci biti zloupotrijebljeni može smatrati „nematerijalnom štetom“, u ovom je predmetu ponovio kako je na ispitaniku da dokaže postojanje takve štete. Naime, potpuno hipotetski rizik od zlouporabe neovlaštene osobe ne može, prema shvaćanju Suda EU-a, rezultirati naknadom štete, kao ni u slučaju kada nijedna treća osoba nije doznala za osobne podatke.⁷⁰ Ovakvo tumačenje, nažalost može potencijalno obeshrabriti ispitanike da zahtijevaju naknadu nematerijalne štete na

64 Presuda *MDK Nordrhein*, para. 94 i 103.

65 Vidi i: Mišljenje nezavisnog odvjetnika Manuela Camposa Sánchez-Bordonea od 25. svibnja 2023., *ZQ protiv Medizinischer Dienst der Krankenversicherung Nordrhein, Körperschaft des öffentlichen Rechts*, C-667/21, EU:C:2023:433, para. 73., gdje je istaknuto suprotno shvaćanje od onog kojeg je zauzeo Sud EU-a, odnosno kako je tumačenje čl. 82. st. 1. Uredbe tako da se njime uspostavlja sustav objektivne odgovornosti u skladu s njegovim doslovnim tekstom, ima neposredno uporište u pripremnim aktima te ide u prilog svrsi tog pravnog pravila.

66 Vidi čl. 1045. st. 1. ZOO-a.

67 Presuda *MDK Nordrhein*, para. 97-100.

68 Presuda od 25. siječnja 2024., *BL protiv MediaMarktSaturn Hagen-Iserlohn GmbH*, C-687/21, EU:C:2024:72 (u daljnjem tekstu: Presuda *MediaMarktSaturn*).

69 Presuda *MediaMarktSaturn*, para. 69. Iz činjeničnog stanja u glavnom postupku proizlazi kako je tužitelj kupio električni kućanski aparat u poslovnim prostorijama društva Saturn. Nakon što je zaposlenik Saturna ispisao ugovornu dokumentaciju s osobnim podacima ispitanika, prilikom izdavanja robe, drugi se klijent ispred tužitelja neopaženo progurao i pogreškom primio i uređaj koji je bio namijenjen tužitelju i dokumentaciju koja je sadržavala njegove osobne podatke. Pogreška je bila brzo otkrivena te je i uređaj i dokumentacija vraćena tužitelju nakon pola sata, ali je tužitelj svejedno tvrdio kako je došlo do prouzrokovanja nematerijalne štete uslijed povrede Uredbe.

70 Presuda *MediaMarktSaturn*, para. 66-68.

temelju čl. 82. Uredbe, kada ona navodno nastaje uslijed kibernetičkog napada. Ispitanici u takvim situacijama u većini slučajeva neće moći lako saznati jesu li uopće i kome su točno otkriveni njihovi osobni podatci, a nacionalni sudovi će odbijati zahtjeve za naknadu jer ispitanici neće uspjeti dokazati da zlouporaba nije ostala tek na hipotetskom riziku. Prosječan ispitanik najčešće ni ne raspolaže dovoljnim financijskim sredstvima, odnosno informatičkim znanjem potrebnim da dokaže konkretnu zlouporabu njegovih osobnih podataka, primjerice činjenicu da su njegovi osobni podatci nekome (naplatno ili besplatno) protupravno preneseni.

Odredba čl. 29. Uredbe propisuje kako izvršitelj obrade i bilo koja osoba koja djeluje pod vodstvom voditelja obrade ili izvršitelja obrade koja ima pristup osobnim podacima, ne obrađuje te podatke ako to ne zatraži voditelj obrade, osim ako to nalaže pravo Europske unije ili pravo države članice.⁷¹ Drugim riječima, zaposlenici voditelja ili izvršitelja obrade mogu obrađivati osobne podatke samo prema i u skladu s uputama toga voditelja ili izvršitelja obrade. O takvom se slučaju raspravljalo u nedavnom predmetu *juris*,⁷² gdje je Sud EU-a u konačnici utvrdio kako čl. 82. Uredbe treba tumačiti tako da nije dovoljno da se voditelj obrade pozove na to da je predmetna šteta uzrokovana propustom osobe koja djeluje pod njegovim vodstvom, u kontekstu čl. 29. Uredbe,⁷³ kako bi bio oslobođen odgovornosti primjenom čl. 82. st. 3. Uredbe. Upravo zbog činjenice što je obveza voditelja obrade da osigura da njegovi zaposlenici pravilno primjenjuju njegove upute, voditelj obrade se ne može osloboditi odgovornosti na temelju čl. 82. st. 3. tvrdeći da je šteta rezultat propusta osobe koja djeluje pod njegovim vodstvom. Takvo bi tumačenje bilo i protivno korisnom učinku prava na naknadu na temelju čl. 82. Uredbe. Ipak, ako je povredu osobnih podataka počinila osoba pod vodstvom voditelja obrade, voditelj obrade se može osloboditi odgovornosti primjenom čl. 82. st. 3. Uredbe samo ako dokaže da ne postoji nikakva uzročna veza između moguće povrede obveze zaštite podataka koju ima na temelju čl. 5., 24. i 32. Uredbe te štete koju je ispitanik pretrpio.⁷⁴

U najrecentnijem predmetu koji se tiče ovoga područja, *Scalable Capital*, Općinski sud u Münchenu pitao je Sud EU-a je li potrebno za tumačenje naknade nematerijalne štete pri procjeni njezinih posljedica smatrati da krađa identiteta u smislu t. 75. preambule Uredbe⁷⁵ postoji tek ako je počinitelj kaznenog djela doista preuzeo identitet ispitanika, odnosno ako se na bilo koji način predstavljao

71 Vidi i: Presuda od 22. lipnja 2023., *J.M. uz sudjelovanje Apulaistietosuojavaltuutettu, Pankki S*, C-579/21, EU:C:2023:501, para. 73-74.

72 Presuda od 11. travnja 2024., *GP protiv juris GmbH*, C-741/21, EU:C:2024:288 (u daljnjem tekstu: Presuda *juris*).

73 Čl. 29. Uredbe propisuje: „Izvršitelj obrade i bilo koja osoba koja djeluje pod vodstvom voditelja obrade ili izvršitelja obrade koja ima pristup osobnim podacima, ne obrađuje te podatke ako to ne zatraži voditelj obrade, osim ako to nalaže pravo Unije ili pravo države članice.“

74 Presuda *juris*, para. 49-54.

75 U relevantnom dijelu t. 75. preambule Uredbe navedeno je: „Rizik za prava i obveze pojedinaca, različitih vjerojatnosti i ozbiljnosti, može proizaći iz obrade osobnih podataka koja bi mogla prouzročiti fizičku, materijalnu ili nematerijalnu štetu, posebno ako ta obrada može dovesti do (...) krađe identiteta ili prijevare.“

kao ispitanik, ili je za takvu krađu identiteta dovoljna sama okolnost da počinitelji kaznenog djela raspolažu podacima na temelju kojih se može utvrditi ispitanikov identitet.⁷⁶ Sud EU-a najprije je utvrdio kako su pojmovi „krađa identiteta“ i „prijevara povezana s identitetom“ iz t. 75. i t. 85. preambule Uredbe⁷⁷ sinonimi, ali su različiti od pojma „gubitka nadzora“ nad podacima, o kojima je bilo riječi u ranijoj sudskoj praksi. Dakle, pristup takvim podacima, odnosno preuzimanje nadzora nad njima od strane treće osobe, mogu se smatrati krađom tih podataka, ali ne istovremeno i krađom identiteta ili prijevaram povezanim s identitetom.⁷⁸ Ipak, krađa osobnih podataka ispitaniku daje pravo na naknadu nematerijalne štete na temelju čl. 82. st. 1. Uredbe i bez potrebe da je ta krađa podataka doista u konačnici dovela do krađe identiteta ili prijevare povezane s identitetom, dok god su prisutne sve pretpostavke odgovornosti voditelja obrade za štetu prema čl. 82. Uredbe.⁷⁹

U ovom je predmetu došao do izražaja još jedan bitan problem s kojim se oštećenici i nacionalni sudovi susreću pri primjeni čl. 82. Uredbe, a to je utvrđivanje iznosa naknade nematerijalne štete, a sve zbog izostanka konkretnih kriterija ili smjernica za utvrđivanje tih kriterija.⁸⁰ Sudu EU-a je Općinski sud u Münchenu uputio pitanje treba li „smatrati da postoji strukturna hijerarhija ili barem hijerarhijski odnos pravila i iznimke u slučaju kojeg doživljaj štete prouzročen povredom zaštite podataka ima manju težinu od doživljaja štete i boli koji se povezuju s tjelesnom povredom.“⁸¹ Sud EU-a je u argumentaciji odgovora još jednom ponovio kako kriterije određivanja iznosa naknade mora ustanoviti nacionalno pravo, uz poštovanje načela ekvivalentnosti i djelotvornosti. Ipak, otišao je korak dalje i utvrdio kako nema nikakve hijerarhije u pogledu povrede prava na zaštitu osobnih podataka te neimovinske štete prouzročene tjelesnom ozljedom. Takvo bi tumačenje, prema shvaćanju Suda EU-a, moglo dovesti u pitanje načelo potpune i učinkovite naknade pretrpljene štete na temelju čl. 82. Uredbe. Stoga je na navedeno pitanje Sud EU-a odgovorio da čl. 82. st. 1. Uredbe treba tumačiti tako da, pri određivanju iznosa

76 Presuda od 20. lipnja 2024., *JU, SO protiv Scalable Capital GmbH*, spojeni predmeti C-182/22 i C-189/22, EU:C:2024:531 (u daljnjem tekstu: Presuda *Scalable Capital*), para. 14. Činjenično stanje glavnih postupaka slično je kao u predmetu *Nacionalna agencija za prihode*; tužitelji su klijenti društva *Scalable Capital* koje se bavi trgovanjem, a čiji je informatički sustav bio predmetom kibernetičkog napada u 2020. godini, uslijed kojeg su hakeri stekli podatke o portfelju vrijednosnih papira klijenata.

77 Relevantni dio t. 85. preambule Uredbe propisuje: „Ako se povreda osobnih podataka ne rješava na odgovarajući način i pravodobno, ona može prouzročiti fizičku, materijalnu ili nematerijalnu štetu pojedincima, kao što su (...) krađa identiteta ili prijevara.“

78 Presuda *Scalable Capital*, para. 55-56.

79 Presuda *Scalable Capital*, para. 57-58.

80 Jedino detaljnije stajalište o određivanju iznosa naknade Sud EU-a istaknuo je u presudi *PS GbR*, gdje je naveo kako prilikom određivanja iznosa naknade štete na temelju čl. 82. Uredbe, u obzir nije potrebno uzeti ni istodobne povrede nacionalnih odredbi o zaštiti osobnih podataka, čiji cilj nije pojasniti pravila Uredbe. Ipak, nacionalni sud može dodijeliti veću naknadu štete ispitaniku od potpune naknade u okviru čl. 82. Uredbe, pod pretpostavkom da je u konkretnom slučaju povrijeđen i neki nacionalni propis, uslijed čega naknada isključivo po čl. 82. Uredbe ne bi bila dostatna ili prikladna. Vidi: Presuda *PS GbR*, para. 46-50.

81 Presuda *Scalable Capital*, para. 14.

naknade štete koja se duguje na temelju prava na naknadu nematerijalne štete, treba smatrati da šteta uzrokovana povredom osobnih podataka po svojoj prirodi nije manje važna od štete zbog tjelesne ozljede.⁸²

U literaturi je već upozoreno kako postoji ozbiljan rizik nastanka vrlo raznovrsne sudske prakse u vezi s kriterijima za utvrđivanje iznosa naknade nematerijalne štete.⁸³ Osim t. 146. preambule Uredbe u kojoj je istaknuto kako bi ispitanici trebali dobiti potpunu i učinkovitu naknadu za štetu koju su pretrpjeli povredom Uredbe, ona ne sadrži nikakve smjernice koje bi poslužile nacionalnim pravima država članica u utvrđivanju kriterija za određivanje iznosa naknade nematerijalne štete. S druge strane, valja podsjetiti kako je Sud EU-a odlučno isticao da su pojmovi „materijalna i nematerijalna šteta“ i „naknada za pretrpljenu štetu“ iz čl. 82. Uredbe autonomni pojmovi prava Europske unije koje treba tumačiti ujednačeno u svim državama članicama.⁸⁴ Dakle, pojam nematerijalne štete iz čl. 82. Uredbe je autonoman pojam koji se mora ujednačeno tumačiti na području Europske unije, ali kriteriji za utvrđivanje iznosa naknade takve štete različiti su od države do države. Ostavljanje nacionalnim pravima država članica da samostalno utvrđuju kriterije na temelju kojih će se određivati naknada nematerijalne štete problematično je i zbog činjenice što ni zakonodavci država članica ni nacionalni sudovi nisu ovlašteni tumačiti pojam nematerijalne štete iz čl. 82. Uredbe (za navedeno je nadležan isključivo Sud EU-a).⁸⁵ Također, treba istaknuti da Sud EU-a do sada nije nijednom izričito ustanovio da je novčana naknada jedini oblik popravljivanja neimovinske štete iz čl. 82. Uredbe, odnosno trenutčno nije isključeno da bi se moralnom satisfakcijom mogla popravljati šteta prema čl. 82. Uredbe, što pitanju određivanja različitih kriterija u okviru nacionalnih prava različitih država članica daje dodatnu dimenziju.⁸⁶

Republika Hrvatska u trenutku pisanja ovog rada nema usvojen nijedan poseban kriterij s pomoću kojih bi se određivali iznosi naknada nematerijalne štete iz čl. 82. Uredbe. Orijehtacijski kriteriji Vrhovnog suda Republike Hrvatske,⁸⁷ s pomoću kojih se utvrđuje visina pravične novčane naknade neimovinske štete ne spominju štetu prouzročenu povredom prava na zaštitu osobnih podataka. U 2020. godini Orijehtacijski kriteriji su izmijenjeni na način da su dotadašnji iznosi naknada povećani za 50 %, iz razloga povećane inflacije te povećanja prosječnih isplaćenih

82 Presuda *Scalable Capital*, para. 38-39.

83 Jonas Knetsch, „The Compensation of Non-Pecuniary Loss in GDPR Infringement Cases“, *European Journal of Privacy Law & Technologies*, Poseban broj (2020): 68.

84 Presuda *Österreichische Post*, para. 30.

85 Čl. 267. st. 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, pročišćena verzija, SL C 202, 7.6.2016.

86 Detaljnije vidi u: Katri Annikki Havu, „Damages Liability for Non-Material Harm in EU Case Law“, *European Law Review* 44, br. 4 (2019): 492-514 i citiranu sudsku praksu u vezi s naknadom nematerijalne štete u sudskoj praksi Suda EU-a.

87 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Orijehtacijski kriteriji i iznosi za utvrđivanje visine pravične novčane naknade nematerijalne štete, Su-1331-VU/02, Su-II-1372/02 od 29. studenog 2002. (u daljnjem tekstu: Orijehtacijski kriteriji).

mjesečnih neto plaća,⁸⁸ dok je supstantivni dio kriterija ostao neizmijenjen.⁸⁹ Slijedom odluke Suda EU-a u predmetu *Scalable Capital*, dok je zamislivo kako bi hrvatski sudovi kriterij straha iz Orijehtacijskih kriterija na odgovarajući način mogli primijeniti i u slučajevima povrede prava na zaštitu osobnih podataka, nije sasvim očekivano da bi se kriteriji utvrđivanja naknade nematerijalne štete mogli na adekvatan način izjednačiti, primjerice, s kriterijima za utvrđivanje visine naknade za fizičke bolove iz Orijehtacijskih kriterija, gdje bi za neku „jaku“ povredu toga prava oštećenik dobivao određeni iznos, a za „srednje“ i „slabe“ povrede manje iznose po danima povrede. Dakle, barem na prvi pogled, bilo bi potrebno usvojiti potpuno nove, odnosno nezavisne kriterije za određivanje iznosa naknade nematerijalne štete iz čl. 82. Uredbe.

Mnogo spretnije rješenje, s obzirom na činjenicu da su nematerijalna šteta i naknada za pretrpljenu štetu autonomni pojmovi, bilo bi usvajanje ujednačenih kriterija na razini Europske unije koje bi nacionalni sudovi morali primjenjivati u postupcima pokrenutima po čl. 82. Uredbe. To bi bilo moguće i u skladu s čl. 98. Uredbe, prema kojem Komisija može podnositi zakonodavne prijedloge s ciljem izmjene drugih pravnih akata Europske unije o zaštiti osobnih podataka u svrhu osiguravanja jedinstvene i dosljedne zaštite pojedinaca s obzirom na obradu.⁹⁰ Pojedini autori ističu kako nije izgledno da će takvi kriteriji ikada biti usvojeni zbog činjenice što su različiti iznosi naknada takve štete odraz razlika u troškovima života i kupovnoj moći u različitim državama članicama.⁹¹ Međutim, dok se s takvim stajalištem možemo složiti, valja skrenuti pozornost na činjenicu da je Sud EU-a u predmetu *juris* istaknuo kako se za određivanje iznosa naknade štete koja se duguje na temelju odredbe čl. 82. Uredbe ne mogu primijeniti kriteriji iz čl. 83. Uredbe za određivanje iznosa upravnih kazni, jer je svrha tog članka kaznena, naspram čl. 82. Uredbe kojemu je svrha kompenzacijska.⁹² Uzimajući u obzir navedeno shvaćanje, ne možemo tvrditi da bi bilo riječi o potpunoj i učinkovitoj naknadi te ispunjenju kompenzacijske svrhe čl. 82. Uredbe ako bi prema hrvatskim kriterijima bila predviđena manja najviša granica naknade štete, primjerice, za strah pretrpljen povredom Uredbe, od primjerice nizozemskih kriterija, posebice ako strah jednog hrvatskog i jednog nizozemskog državljanina potječu od iste povrede Uredbe.

88 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Su-IV-47/2020-5, Pravno shvaćanje usvojeno na sjednici 5. ožujka 2020. i 15. lipnja 2020.

89 Potrebno je skrenuti pozornost na stajalište kako je Orijehtacijske kriterije za naknadu neimovinske štete ponovno potrebno povećati, zbog činjenice da kumulativna stopa inflacije u posljednje četiri godine iznosi čak dvije trećine stope inflacije u intervalu od usvajanja Orijehtacijskih kriterija 2002. godine do njihove izmjene 2020. godine. Detaljnije vidi u: Damir Jelušić, „Vrijeme je da Vrhovni sud RH ponovno izmijeni orijshtacijske kriterije za naknadu neimovinske štete“, *Informatör*, br. 6823 (2024): 1-3.

90 Istovrsna razmišljanja i detaljniju raspravu o navedenom vidi u: Janeček i Teixeira Santos, „The Autonomous Concept“, 541.

91 Jonas Knetsch, „The Compensation of Non-Pecuniary Loss“, 68.

92 Presuda *juris*, para. 57-59. Vidi i čl. 83. st. 2. i st. 5. Uredbe. Istovrsno stajalište zauzeto je i u presudi *MDK Nordrhein*, para. 86-87.

4. ZAKLJUČAK

Odgovornost za štetu zbog povrede prava na zaštitu osobnih podataka počela je tijekom posljednje godine dana dobivati jasnije obrise kroz detaljnija tumačenja čl. 82. Uredbe, koja je Sud EU-a dao povodom niza pitanja postavljenih od strane nacionalnih sudova. U relativno je kratkom periodu iznijet niz tumačenja čl. 82. Uredbe, što je svakako pozitivan korak u kontekstu primjene navedene odredbe. Međutim, potrebno je istaknuti da analize predmetnih tumačenja Suda EU-a iz teorijske perspektive potencijalno otvaraju više dodatnih pitanja (od kojih svako zahtijeva zasebnu, temeljitu pravnoznanstvenu analizu), nego što nude nedvosmislene odgovore o načinu primjene te odredbe. U nastavku stoga jezgrovito prikazujemo navedene zaključke, ističući pri tom određene probleme o kojima bi se Sud EU-a trebao naknadno dodatno očitovati.

Pojam „nematerijalne štete“ iz čl. 82. Uredbe je pojam kojeg se ne smije poistovjećivati s ekvivalentnim pojmovima u nacionalnim pravnim sustavima država članica, to je autonomni pojam koji mora imati ujednačeno tumačenje u cijeloj Europskoj uniji, a koje u skladu s t. 146. preambule Uredbe mora biti široko. Kako bi ispitanici ostvarili pravo na naknadu štete na temelju čl. 82. Uredbe, moraju dokazati da su u konkretnom slučaju kumulativno ispunjene tri pretpostavke odgovornosti: da je došlo do povrede njihovih osobnih podataka, da im je time prouzročena šteta te da postoji uzročna veza između povrede osobnih podataka i prouzročene štete. Dakle, sama povreda Uredbe (protupravnost) nije dovoljna da ispitanici ostvare pravo na naknadu štete, već njome mora biti prouzročena šteta (bila ona materijalna ili nematerijalna). Četvrta pretpostavka odgovornosti je krivnja voditelja obrade, koja se predmnijeva, a voditelj se obrade može osloboditi odgovornosti samo ako dokaže da ni na koji način nije odgovoran za događaj koji je prouzročio štetu. S obzirom na navedenu formulaciju, oslobađanje od odgovornosti voditelja obrade svakako ne bi trebalo biti jednostavno, odnosno ta odgovornost treba biti „objektivizirana“, tako da je dovoljna povreda odredbi Uredbe, a da nacionalni sudovi dodatno ne ulaze u procjene u kojoj se mjeri određeni nedostaci tehničkih i organizacijskih mjera voditelja obrade mogu pripisati njegovoj krivnji (namjeri ili nepažnji), jer to bi svakako dovelo do neprihvatljive neujednačenosti stupnja zaštite osobnih podataka na području Europske unije.

Voditelj se obrade ne može osloboditi odgovornosti tvrdeći da je štetu prouzročila osoba pod njegovim vodstvom, odnosno njegov zaposlenik, ali se može osloboditi odgovornosti ako dokaže da je proveo sve odgovarajuće tehničke i organizacijske mjere u skladu s čl. 32. Uredbe. Što su veći rizici svojstveni konkretnoj obradi, to voditelj obrade mora jamčiti veću razinu sigurnosti osobnih podataka, a o tome jesu li mjere kojima voditelj obrade osigurava tu razinu sigurnosti bile odgovarajuće, odlučuje sud s obzirom na sve okolnosti slučaja, pri čemu nije nužno da se o tome provede sudsko vještačenje.

Nadalje, nije potrebno da nematerijalna šteta dosegne određeni minimalni stupanj ozbiljnosti kako bi ispitanici ostvarili pravo na naknadu, niti je potrebno dostići određeni „najniži prag“ štete. Čim postoji nematerijalna šteta prouzročena

povredom Uredbe koja je s tom povredom u uzročnoj vezi, a ne postoje razlozi koji oslobađaju krivnje vođitelja obrade, ispitanik ostvaruje pravo na naknadu štete na temelju čl. 82. Uredbe. S navedenim u vezi, nije nužno da su osobni podatci ispitanika doista zloporabljeni, već i neovlašteno otkrivanje ili neovlašten pristup osobnim podacima ispitanika, može ispitaniku prouzročiti nematerijalnu štetu koju je potrebno nadoknaditi. Valja napomenuti kako se ta nematerijalna šteta može manifestirati kao ispitanikova bojazan, tj. strah da će do zloporabe njegovih podataka doista i doći, ali ne može se raditi tek o pukom strahu od zloporabe, već ispitanik mora dokazati negativne štetne posljedice toga straha. Svrha čl. 82. Uredbe je kompenzacijska, a ne kaznena. Dakle, u slučajevima naknade štete prema čl. 82. Uredbe, nadoknađuje se samo stvarna pretrpljena šteta, dok naknada mora biti potpuna i učinkovita, čak i ako je riječ o minimalnom iznosu naknade štete.

Treba razlikovati krađu podataka od krađe identiteta i prijave povezane s identitetom. Sama krađa podataka (preuzimanje nadzora nad tim podacima) daje ispitaniku pravo na naknadu štete ako su ispunjene ostale pretpostavke odgovornosti, neovisno o tome je li ona rezultirala i krađom identiteta (korištenjem tih podataka).

Naposlijetku, ni Uredba, a nažalost ni recentna tumačenja Suda EU-a, ne sadrže nikakve smjernice koje bi poslužile nacionalnim zakonodavcima i sudovima država članica pri utvrđivanju kriterija za određivanje iznosa naknade nematerijalne štete. Iako je neimovinska šteta iz čl. 82. Uredbe autonomni pojam, kriterije za utvrđivanje iznosa naknade mora ustanoviti nacionalno pravo, uz poštovanje načela ekvivalentnosti i djelotvornosti. Pri tome nema nikakve hijerarhije u pogledu kriterija za utvrđivanje iznosa naknade štete zbog povrede prava na zaštitu osobnih podataka te kriterija s pomoću kojih se utvrđuje iznos naknade zbog drugih povreda, poput onih prouzročenih tjelesnom ozljedom.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Baghrizabehi, Denis. „The Current State of National Procedural Autonomy: A Principle in Motion“. *InterEULawEast: Journal for the International and European Law, Economics and Market Integrations* 3, br. 1 (2016): 13-30.
2. Bukovac Puvača, Maja. „Funkcije pravične novčane naknade u hrvatskom odštetnom pravu“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 37, br. 1 (2016): 155-173.
3. Bukovac Puvača, Maja i Armando Demark. „Pravo na zaštitu osobnih podataka kao temeljno pravo i odgovornost za štetu zbog njegove povrede“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 287-315.
4. Havu, Katri Annikki. „Damages Liability for Non-Material Harm in EU Case Law“. *European Law Review* 44, br. 4 (2019): 492-514.
5. Janeček, Václav i Cristiana Teixeira Santos. „The Autonomous Concept of „Damage“ According to the GDPR and Its Unfortunate Implications: Österreichische Post“. *Common Market Law Review* 61, br. 2 (2024): 531-544.
6. Jelušić, Damir. „Vrijeme je da Vrhovni sud RH ponovno izmijeni orijentacijske kriterije za naknadu neimovinske štete“. *Informator*, br. 6823 (2024): 1-3.
7. Knetsch, Jonas. „The Compensation of Non-Pecuniary Loss in GDPR Infringement Cases“. *European Journal of Privacy Law & Technologies*, Poseban broj (2020): 132-153.

8. Li, Shu. „Compensation for Non-Material Damage under Article 82 GDPR: A Review of Case C-300/22“. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 30, br. 3 (2023): 335-345.
9. Maganić, Aleksandra. „Predstavničke tužbe za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača u Republici Hrvatskoj“. *Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse* br. 20 (2023): 146-161.
10. Miličević, Marija. „Zakon o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača - korak prema djelotvornijoj zaštiti potrošača“. *FIP – Financije i pravo* 11, br. 2 (2023): 9-30.
11. Mišćenić, Emilia, Ivana Kunda, Silvija Petrić, Vlatka Butorac Malnar, Danijela Vrbljanac i Sandra Winkler. *Europsko privatno pravo: posebni dio*. Zagreb: Školska knjiga, 2021.
12. Mulders, Stephen. „Collective Damages for GDPR Breaches: A Feasible Solution for the GDPR Enforcement Deficit?“. *European Data Protection Law Review* 8, br. 4 (2022): 493-506.
13. Porcedda, Maria Grazia. *Cybersecurity, Privacy and Data Protection in EU Law: A Law, Policy and Technology Analysis*. Oxford: Hart Publishing, 2023.
14. Walters, Robert i Marko Novak. *Cyber Security, Artificial Intelligence, Data Protection & the Law*. Singapur: Springer, 2021.

Pravni propisi:

1. Direktiva (EU) 2020/1828 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2020. o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ, SL L 409, 4.12.2020.
2. Direktiva (EU) 2022/2555 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2022. o mjerama za visoku zajedničku razinu kibersigurnosti širom Unije, izmjeni Uredbe (EU) br. 910/2014 i Direktive (EU) 2018/1972 i stavljanju izvan snage Direktive (EU) 2016/1148 (Direktiva NIS 2), SL L 333, 27.12.2022.
3. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, pročišćena verzija, SL C 202, 7.6.2016.
4. Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), SL L 119, 4.5.2016.
5. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, Narodne novine, br. 80/22.
6. Zakon o kibernetičkoj sigurnosti, Narodne novine, br. 14/24.
7. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 155/23.
8. Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 112/99., 129/00., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07., 96/08., 84/08., 123/08., 57/11., 25/13., 89/14., 70/19., 80/22., 114/22., 155/23.
9. Zakon o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača, Narodne novine, br. 59/23.

Sudska praksa:

1. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Manuela Camposa Sánchez-Bordone od 6. listopada 2022., *UI protiv Österreichische Post AG*, C-300/21, EU:C:2022:756.
2. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Manuela Camposa Sánchez-Bordone od 25. svibnja 2023., *ZQ protiv Medizinischer Dienst der Krankenversicherung Nordrhein, Körperschaft des öffentlichen Rechts*, C-667/21, EU:C:2023:433.
3. Presuda od 4. svibnja 2023., *UI protiv Österreichische Post AG*, C-300/21, EU:C:2023:370.
4. Presuda od 11. travnja 2024., *GP protiv juris GmbH*, C-741/21, EU:C:2024:288.
5. Presuda od 14. prosinca 2023., *VB protiv Nacionalna agencija za prihode*, C-340/21,

- EU:C:2023:986.
6. Presuda od 14. prosinca 2023., *VX, AT protiv Gemeinde Ummendorf*, C-456/22, EU:C:2023:988.
 7. Presuda od 16. prosinca 1976., *Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG v Landwirtschaftskammer für das Saarland*, C-33/76, EU:C:1976:188.
 8. Presuda od 20. lipnja 2024., *AT, BT protiv PS GbR, VG, MB, DH, WB, GS*, C-590/22, EU:C:2024:536.
 9. Presuda od 20. lipnja 2024., *JU, SO protiv Scalable Capital GmbH*, spojeni predmeti C-182/22 i C-189/22, EU:C:2024:531.
 10. Presuda od 21. prosinca 2023., *ZQ protiv Medizinischer Dienst der Krankenversicherung Nordrhein, Körperschaft des öffentlichen Rechts*, C-667/21, EU:C:2023:1022.
 11. Presuda od 22. lipnja 2023., *J.M. uz sudjelovanje Apulaistietosuojavaltuutettu, Pankki S*, C-579/21, EU:C:2023:501.
 12. Presuda od 25. siječnja 2024., *BL protiv MediaMarktSaturn Hagen-Iserlohn GmbH*, C-687/21, EU:C:2024:72.
 13. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Orijentacijski kriteriji i iznosi za utvrđivanje visine pravične novčane naknade nematerijalne štete, Su-1331-VU/02, Su-II-1372/02 od 29. studenoga 2002.
 14. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Pravno shvaćanje usvojeno na sjednici, Su-IV-47/2020-5 od 5. ožujka 2020. i 15. lipnja 2020.

Mrežne stranice:

1. *Agencija za zaštitu osobnih podataka*. Pristup 7. studenoga 2024. <https://azop.hr/nadzornim-postupanjem-utvrden-voditelj-obrade/>
2. *Agencija za zaštitu osobnih podataka*. Pristup 8. rujna 2024. <https://azop.hr/agenciji-za-naplatu-potrazivanja-izrecena-upravna-novcana-kazna-u-iznosu-od-226-milijuna-aura/>
3. *Agencija za zaštitu osobnih podataka*. Pristup 9. rujna 2024. <https://azop.hr/agenciji-za-naplatu-potrazivanja-eos-matrix-d-o-o-izrecena-upravna-novcana-kazna-u-iznosu-od-547-milijuna-aura/>
4. *Dnevnik.hr*. Pristup 10. rujna 2024. <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/hakeri-napali-splitski-aerodrom-trazimo-alternativna-rjesenja-molimo-putnike-za-strpljenje---860065.html>
5. *Europska komisija, Visoki predstavnik Europske unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, Zajednička komunikacija Europskom parlamentu i Vijeću, Strategija EU-a za kibersigurnost za digitalno desetljeće*. Pristup 11. rujna 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0018>
6. *Europsko vijeće, Kibernetička sigurnost (kibersigurnost): kako se EU bori protiv kiberprijetnji*. Pristup 10. rujna 2024. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/cybersecurity/>
7. *Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga*. Pristup 10. rujna 2024. <https://www.hanfa.hr/vijesti/rezultati-istrage-o-posljedicama-napada-na-racunalni-sustav-hanfe/>
8. *Index.hr*. Pristup 10. rujna 2024. <https://www.index.hr/vijesti/clanak/haker-ukrao-13-gb-podataka-agenciji-za-znanost-i-visoko-obrazovanje-uhicen-je/2590959.aspx>
9. *Index.hr*. Pristup 11. rujna 2024. <https://www.index.hr/vijesti/clanak/zagrebac-backi-holding-hakeri-napali-autobusni-kolodvor-nemoguca-online-kupnja-karata/2581828.aspx>
10. *Nacional.hr*. Pristup 7. studenoga 2024. <https://www.nacional.hr/sigurnosni-incident-iscurili-osobni-podaci-o-vlasnicima-automobila-u-hrvatskoj-policija-provodi-istragu/>
11. *Nacional.hr*. Pristup 10. rujna 2024. <https://www.nacional.hr/novi-kiberneticki-napad-na-udaru-hakera-hzzo-ne-otvarajte-mailove-laznih-posiljatelja/>
12. *Poslovni dnevnik*. Pristup 10. rujna 2024. <https://www.poslovni.hr/hrvatska/hakeri-ucjenjuju-kbc-rebro-imate-rok-do-18-srpnja-za-uplatu-4447492>

Maja Bukovac Puvača*
Armando Demark**

Summary

RECENT CASE-LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION ON LIABILITY FOR DAMAGES DUE TO VIOLATION OF THE RIGHT TO PROTECTION OF PERSONAL DATA

This paper presents the most recent decisions of the Court of Justice of the European Union on the interpretation of specific terms in Article 82 of the General Data Protection Regulation, which provides for liability for damages. The direct application of the Regulation before the Member States' courts raises numerous questions about the compatibility of national law provisions with those of the Regulation. This includes issues related to non-material damage and the determination of its amount, the nature and conditions of liability for damage and the burden of proof in compensation proceedings for such damage. In the previous year, the Court's interpretations have improved the private enforcement system of the Regulation to a certain extent, but many questions remain unanswered. Among them, those that stand out are certainly the ones resulting from the fact that the concept of non-material damage is autonomous and must have a uniform interpretation throughout the European Union. Since the Regulation neither prescribes criteria for determining the amount of compensation for such damage nor it provides guidance to national legislators and courts in this regard, it is uncertain to what extent its objectives can be achieved with the current regulation.

Keywords: *liability for damage; non-material damage; protection of personal data; principle of procedural autonomy; identity theft.*

* Maja Bukovac Puvača, Ph.D., Full Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; maja.bukovac.puvaca@uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3266-2108>.

** Armando Demark, Ph.D., Assistant Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; ademark@pravri.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9986-2169>.

PRIENOS POSLOVNOG UDJELA U DRUŠTVU S OGRANIČENOM ODGOVORNOŠĆU U UVJETIMA SMJENE GENERACIJA

Prof. dr. sc. Edita Čulinović-Herc*

Izv. prof. dr. sc. Mihaela Braut Filipović**

Dr. sc. Sara Madžarov Matijević***

UDK 347.724

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.1.6>

Ur.: 5. prosinca 2024.

Pr.: 6. veljače 2025.

Pregledni rad

Sažetak

U trgovačkim društvima dolazi do promjene članstva iz raznih razloga. Većinski članovi društva s ograničenom odgovornošću koji su najčešće (ali ne nužno) i članovi uprave, zbog vlastita umirovljenja najčešće prepuštaju vođenje poslova društva drugim osobama. Tada se suočavaju i s činjenicom što učiniti sa svojim poslovnim udjelima. Ako je riječ o obiteljskom društvu, tada se postavlja pitanje hoće li osnivač, osim vođenja poslova društva i poslovne udjele darovati ili prodati mlađim članovima obitelji ili drugim osobama. Ponekad se to pitanje međugeneracijske sukcesije upravljačkih i članskih funkcija u samom društvu događa neplanski, odnosno nasljeđivanjem poslovnog udjela. Zadatak ovog rada je istražiti i usporediti izazove pravnog strukturiranja prijenosa poslovnog udjela u društvu s ograničenom odgovornošću na temelju ugovora o darovanju odabranom ili odabranim članovima obitelji, zatim prijepore koji se s time u vezi pojavljuju, kao i odgovoriti na pitanja koja se u korporativnoj i sudskoj praksi pojavljuju prilikom nasljeđivanja poslovnog udjela. Ujedno se radom predlaže na koji se način identificirani izazovi mogu pravno prevenirati.

Ključne riječi: prijenos poslovnog udjela; darovanje poslovnog udjela; nasljeđivanje poslovnog udjela; društvo s ograničenom odgovornošću; obiteljsko društvo.

* Dr. sc. Edita Čulinović-Herc, redovita profesorica u trajnom zvanju, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; edita.culinovic.herc@pravni.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6177-8057>.

** Dr. sc. Mihaela Braut Filipović, izvanredna profesorica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; mihaelabf@pravni.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2476-545X>.

*** Dr. sc. Sara Madžarov Matijević, asistentica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; smadzarov@pravni.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9353-4244>.

1. UVOD

Društvo s ograničenom odgovornošću (u daljnjem tekstu: d. o. o.) kao ustrojstveni oblik trgovačkog društva bilježi svoju popularnost još od njegova (ponovnog) uvođenja u tipologiju trgovačkih društava,¹ što potvrđuju i sadašnji podaci.² Radi se o trgovačkom društvu koje se može osnovati uz razmjerno nizak iznos temeljnog kapitala, a istodobno se njegovim članovima pribavlja štiti ograničene odgovornosti za obveze društva. Budući da se često osniva kao obiteljsko društvo,³ osim osnivaču, ono služi i ispunjenju egzistencijalnih potreba članova njegove obitelji. Članovi obitelji na razne načine bivaju uključeni u organizacijsku strukturu društva, bilo da obnašaju upravljačke ili nadzorne funkcije, bilo u svojstvu zaposlenika i sl.⁴

Prema nekim istraživanjima iz 2015. godine u RH, „većina poduzeća u rukama generacije 55+ je nastala 1990-ih (njih 76 %) te su njihovi članovi ujedno i osnivači poduzeća u čak 92 % slučajeva.“⁵ S vremenskim odmakom od tog istraživanja, možemo konstatirati da se ciklus umirovljenja prvih osnivača nastavlja.⁶ To osnivače tjera na promišljanje hoće li se prilikom umirovljenja povući samo iz upravljačkih funkcija ili i iz članstva – kao imatelji poslovnih udjela, što se ujedno identificira

1 Zakon o poduzećima, Narodne novine, br. 53/91., 58/93.

2 Samo ako se usporedi ukupan broj d. o. o. u odnosu na dionička društva na području najvećeg, Trgovačkog suda u Zagrebu, dionička društva čine 0,06 % od broja d. o. o. upisanih u registar na dan 31. listopada 2024. godine, što svjedoči o njihovoj popularnosti (podaci dobiveni od Trgovačkog suda u Pazinu).

3 I komparativno obiteljska se društva dominantno osnivaju u obliku d. o. o., iako se mogu osnovati i u drugim pravnim oblicima za obavljanje gospodarske djelatnosti. Vidi u: Susanne Kalss, „Rechtsformalternativen in Familiengesellschaften“, u: *Recht der Familiengesellschaften*, ur. Hans-Ueli Vogt, Holger Fleischer i Susanne Kalss (Tübingen: Mohr Siebeck, 2016.), 2-63.

4 U okviru Europske unije, iako nema ujednačene definicije, u jednom se istraživanju zalaže da se obiteljska društva odrede kao društva u kojima članovi jedne obitelji imaju većinska upravljačka prava u društvu (najmanje 25 % za uvrštena društva), koja proizlaze iz dionica/udjela koje ta obitelj drži i ako ima najmanje jednog predstavnika u upravljačkim tijelima društva. Vidi u: *Austrian Institute for SME Research, Overview of Family Business Relevant Issues, Final Report*, 2008, pristup 14. studenoga 2024., <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/10389/attachments/1/translations>, 2. O pojmovnom određenju obiteljskog društva vidi u: Melissa Carey Shanker i Joseph H. Astrachan, „Myths and Realities: Family Businesses’ Contribution to the U. S. Economy“, *Family Business Review* 9, br. 2 (1996): 109; Mihaela Braut Filipović, „Specifičnosti upravljanja obiteljskim društvima“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 67, br. 6 (2017): 939. Zanimljiv je podatak da 40 % društava koja se nalaze na popisu *Fortune 500* čine obiteljska društva. Vidi u: Gary A. Zwick i James J. Jurinski, *Tax and Financial Planning for the Closely Held Family Business* (Cheltenham: Edward Elgar, 2019.), 2-3.

5 Petra Mezulić Juric i Mirela Alpeza, *Izazovi prijenosa poslovanja u malim i srednjim poduzećima* (Zagreb: CEPOR – Centar za politiku i razvoj malih i srednjih poduzeća i poduzetništva, 2017.), 21.

6 Vidi u: Iva Senegović, Valerija Bubljić i Gordana Ćorić, „Family Business Succession Risks: The Croatian Context“, u: *Family businesses in Transition Economies*, ur. Leo-Paul Dana i Veland Ramadani (Heidelberg: Springer, 2015.), 181.

kao kritična točka u razvoju obiteljskih društava.⁷ Pri tome, članovi društva imaju na raspolaganju društveni ugovor kao važan i moćan korektiv oblikovanja pravnih odnosa između člana društva i društva, s obzirom na visoki stupanj dispozitivnosti uređenja tih pitanja,⁸ a posebice kada je u pitanju uređenje raspoložbi člana s poslovnim udjelom te s time povezanih mogućih ograničenja.⁹

U društvima obiteljske strukture, prirodni odabir sukcesora osnivača u članskim pravima su djeca. Prema podacima *Business Transfer Barometra*, „61 % vlasnika planira da će vođenje poduzeća u budućnosti preuzeti netko od članova obitelji“.¹⁰ No, istraživanja su također pokazala da samo 30 % poduzeća preživi prijenos na drugu generaciju, a svega 10 % na treću.¹¹ Iako se u nas, kulturološki, prijenos poslovnih udjela na djecu najčešće odvija bez naknade, u inozemnoj se korporativnoj praksi više koristi naplatni prijenos, kako bi se osnivač financijski osigurao prilikom umirovljenja, kao i da bi se izbjegli sukobi u obitelji i obiteljskom društvu ako osnivač preferira jedno dijete kao sukcesora.¹² Prijenos poslovnog udjela nekome od ključnih zaposlenika društva ili članovima uprave u koje osnivači imaju povjerenja,¹³ također su opcije za osnivača. Posebice ako njegova djeca imaju druge karijerne planove ili ako osnivači misle da zaposlenici imaju širi spektar specijalističkih znanja i vještina te bolje poznaju poslovne procese u društvu i zahtjeve tržišta.¹⁴ Prijenos može biti izvršen i vanjskom ulagatelju, odnosno trećoj osobi, budući da poslovni udjeli nisu vrijednosni papiri, ne postoji organizirano tržište poslovnih udjela,¹⁵ niti su oni

- 7 Općenito o pitanjima sukcesije u obiteljskom društvu vidi u: Kelly Lecouvie i Jennifer Pendergast, *Family Business Succession* (London: Palgrave Macmillan, 2014.); Susanne Kalss, ur., *Company Law and the Law of Succession* (Heidelberg: Springer, 2015.); Kirsten Baus, *Die Familienstrategie: Wie Familien ihr Unternehmen über Generationen sichern* (Wiesbaden: Springer Gabler, 2016.); Nicholas Smith, *Advising Family Owned Business* (Bristol: Lexis Nexis, 2017.), 217 i dalje.
- 8 Jakša Barbić, „Društveni ugovor kao pravni posao na kome se temelji društvo“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 62, br. 1-2 (2012): 501 i dalje. Za njemačko pravo vidi u: Hartmut Wicke, „§ 3“, u: *Münchener Kommentar zum GmbHG*, ur. Holger Fleischer i Wulf Goette (München: C.H. Beck, 2022.), Rbr. 1.
- 9 Jakša Barbić, *Pravo društava: Knjiga druga, Društva kapitala, Svezak II, Društvo s ograničenom odgovornošću, Društvo za uzajamno osiguranje, Kreditna unija, Europsko društvo, Zadruga, Europska zadruga* (Zagreb: Organizator, 2020.), 133 i dalje.
- 10 Mezulčić Juric i Alpeza, *Izazovi prijenosa*, 36.
- 11 Vidi u: Isabell Stamm i Christina Lubinski, „Crossroads of Family Business Research and Firm Demography – A Critical Assessment of Family Business Survival Rates“, *Journal of Family Business Strategy* 2, br. 3 (2011): 117-127.
- 12 Smith, *Advising Family*, 533.
- 13 Osnivači društva prilikom sukcesije često daju prednost zaposleniku pred trećom osobom pa i ako zaposlenikova ponuda nije *best offer on the table* jer smatraju da će zaposlenik bolje zaštititi temeljne vrijednosti društva. Smith, *Advising Family*, 406.
- 14 U komparativnoj praksi prijenosi zaposleniku vrlo često se uvjetuju ograničavanjem daljnjeg prijenosa poslovnih udjela ili se zahtjeva nazad kupnja prilikom zaposlenikova umirovljenja ili prestanka radnog odnosa. Vidi u: Smith, *Advising Family*, 207 i dalje.
- 15 Više se radi o povezivanju ponude i potražnje putem raznih posrednika. V. općenito u: Martina Battisti i Amanda Williamson, „The Role of Intermediaries in the Small Business Transfer Process“, *Small Enterprise Research* 22, br. 1 (2015): 32-48. U okviru hrvatske CEPRAe, vidi u: *Ponuda biznisa na prodaju*, pristup 14. studenoga 2024. <https://biznis-transfer.com/ponuda->

uvijek slobodno prenosivi. Važnu ulogu pri donošenju odluke imaju i porezni propisi, osobito oni koji izuzimaju pojedine članove obitelji od oporezivanja darovanja i nasljedstva.¹⁶

Ovaj se rad ograničava na istraživanje sukcesije u članskim pravima unutar obiteljskih ili zatvorenih društava, i to prijenosom poslovnog udjela na temelju ugovora o darovanju, odnosno stjecanjem poslovnog udjela nasljeđivanjem.

2. PRIJENOS POSLOVNOG UDJELA NA TEMELJU DAROVNOG UGOVORA

Budući da su prirodni generacijski sukcesori člana društva njegova djeca, darovanje poslovnog udjela¹⁷ samo jednom djetetu može izazvati prijepore u obitelji, ali i u obiteljskom društvu.¹⁸ Dodatno, odnosi se mogu zaoštriti, ako obdarenik u nekom trenutku nakon darovanja taj dar prenese trećoj osobi uz naknadu.¹⁹ Polazi se od toga da je darovatelj htio da poslovni udjeli ostanu u obitelji, a u osobi je obdarenika identificirao potencijal za nastavak njegove misije i vizije. Stoga se postavlja pitanje na koji se način ugovorom o darovanju ili društvenim ugovorom mogu predvidjeti mjere zaštite koje bi mogle očuvati dobre odnose unutar obitelji i obiteljskog društva, osobito ako su preostali članovi obitelji manjinski članovi društva, ili su ponekad samo zaposlenici društva. Član koji prenosi svoje poslovne udjele (osnivač) ima ključnu ulogu pri kreiranju pravnih rješenja i na neki način trasira budućnost društva, ali i dinamiku obiteljskih odnosa.

Ugovor o darovanju je pravni temelj za prijenos poslovnog udjela i njime se preuzima obveza njegova prijenosa.²⁰ U skladu s čl. 412. st. 3. Zakona o trgovačkim društvima,²¹ prijenos poslovnog udjela realizirat će se putem ugovora o prijenosu

biznisa/.

- 16 Porezni propisi na darovanja i nasljedstva, tako i poslovnih udjela, vrlo su različiti i unutar država članica Europske unije. V. u: Daniela Steinbrenner, Stefan Weck i Jan Zental, *An International Comparison of Inheritance Taxes* (Munich: Foundation for Family Businesses, 2024.). Također, OECD, *Inheritance Taxation in OECD Countries*, *OECD Tax Policy Studies*, br. 28 (Paris: OECD Publishing, 2021.). U RH su prijenosi poslovnih udjela darovanjem i nasljeđivanjem izuzeti od plaćanja tog poreza na temelju čl. 4. Zakona o lokalnim porezima, Narodne novine, br. 115/16., 101/17., 114/22., 114/23., a to je potvrđeno i *Mišljenjem Porezne uprave RH, Klasa:410-01/17-01/699, Ur. br.:513-07-21-01/17-2 od 11.04.2017*, pristup 15. studenoga 2024., https://www.porezna-uprava.hr/HR_publicacije/Lists/misljenje33/Display.aspx?id=19517.
- 17 Predmet darovanja prema njemačkoj sudskoj praksi može biti i budući poslovni udio društva koje će se tek osnovati. Vidi u: „BGH, Urteil vom 02-07-1990 - II ZR 243/89“, *Neue Juristische Wochenschrift* 41 (1990): 2517.
- 18 O potencijalima sukobima interesa i sporovima vidi u: Ratko Brnabić i Bojan Brkić, „Istup člana društva s ograničenom odgovornošću“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 54, br. 3 (2017): 618; Mihaela Braut Filipović, Edita Čulinović-Herc i Srđan Šimac, „Rješavanje sporova u obiteljskim trgovačkim društvima medijacijom“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 45, br. 1 (2024): 157.
- 19 Smith, *Advising Family*, 520.
- 20 Tako i Barbić, *Pravo društava*, 119.
- 21 Zakon o trgovačkim društvima, Narodne novine, br. 111/93., 34/99., 121/99., 52/00., 118/03.,

poslovnog udjela koji mora biti sklopljen u obliku javnobilježničkog akta ili privatne isprave koju potvrdi javni bilježnik (odnosno mora postojati sudska odluka koja zamjenjuje takav ugovor).²² Iako se radi o poslovima koji su tijesno povezani, posao je prijenosa i sadržajno i funkcionalno apstraktan u odnosu na osnovni posao, stoga valjanost ugovora o prijenosu ne ovisi o valjanosti osnovnog posla (doktrina separabilnosti).²³ U domaćoj se korporativnoj praksi oba ugovora najčešće pojavljuju u jednoj ispravi. Odluči li član društva darovati poslovni udio članu obitelji (ili trećoj osobi), iako se radi o besplatnom pravnom poslu,²⁴ ugovoru se prema općim pravilima obveznog prava mogu dodati rok, uvjet i namet.²⁵ Pri darovanju *inter vivos*, do prijenosa dara dolazi u pravilu odmah po sklapanju ugovora, a svakako prije smrti darovatelja, a ako je ono *mortis causa*, prienos je dara na obdarenika odgođen do nakon smrti darovatelja.²⁶ Ugovorom o darovanju se izrijeком može predvidjeti da obdarenik ne smije otuđiti darovani poslovni udio, odnosno da se suzdrži od prijenosa istog ili da se taj prienos može uvjetovati samo uz pristanak darovatelja ili određene osobe, primjerice d. o. o. čiji se poslovni udio prenosi,²⁷ na što obdarenik pristaje.²⁸ U slučaju da je darovatelj živ, a obdarenik je u međuvremenu otuđio poslovni udio protivno ugovornim ograničenjima, darovatelj može raskinuti ugovor o darovanju²⁹

-
- 107/07., 146/08., 137/09., 111/12., 125/11., 68/13., 110/15., 40/19., 34/22., 114/22., 18/23., 130/23. (u daljnjem tekstu: ZTD).
- 22 Taj ugovor je posao raspolaganja (raspoložba). Vidi u: Hrvoje Markovinović, „Prijenos poslovnog udjela – što jest, a što ne bi trebao biti“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 72, br. 1-2 (2022): 219.
- 23 Markovinović, „Prijenos poslovnog“, 220. Navodi se da je to slučaj i ako su oba ugovora sadržana u istoj ispravi. Isto u: Barbić, *Pravo društava*, 121.
- 24 Čl. 479. Zakona o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 155/23. (u daljnjem tekstu: ZOO). Tako i u: Petar Klarić i Martin Vedriš, *Građansko pravo: opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2014.), 507.
- 25 Vidi čl. 297.-299. ZOO-a za uvjet i čl. 300.-301. ZOO-a za rok. Opće je pravilo za namet sadržano u čl. 302. ZOO-a, no ugovor o darovanju ima posebne odredbe vezano uz namet u čl. 484.-487. ZOO-a. O nametu vidi analizu u: Ante Perkušić i Branka Ivančić, „Ugovor o darovanju nekretnine *de lege lata* i *de lege ferenda* – pobijanje paulijanskim tužbama, nasljednopravni i poreznopravni aspekti“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 26, br. 2 (2005): 907.
- 26 Vidi čl. 491. ZOO-a. Sudska praksa nije smatrala ovaj pravni posao ništetnim zbog zabrane sklapanja nasljedničkih ugovora iz čl. 102. Zakona o nasljeđivanju, Narodne novine, br. 48/03., 163/03., 35/05., 127/13., 33/15., 14/19. (u daljnjem tekstu: ZN), ali je njegova primjena bila u praksi rijetka. Perkušić i Ivančić, „Ugovor o darovanju nekretnine“, 919.
- 27 U njemačkoj pravnoj literaturi spominje se postavljanje nameta na način da obdarenik može raspolagati s darom samo uz pristanak darovatelja. Vidi u: Jens Koch, „§ 525“, u: *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, ur. Franz Jürgen Säcker, Roland Rixecker, Hartmut Oetker i Bettina Limperg (München: C.H. Beck, 2023.), Rbr. 12.
- 28 Za hrvatsko pravo vidi u: Vilim Gorenc et al., *Komentar Zakona o obveznim odnosima* (Zagreb: Narodne novine, 2014.), 825. Za njemačko pravo vidi u: Koch, „§ 525“, Rbr. 2.
- 29 Čl. 485. st. 4. ZOO-a predviđa da ako obdarenik ne ispuni namet ni u naknadno primjerenom roku, darovatelj može raskinuti ugovor o darovanju i zahtijevati povrat dara, osim kad je netko treći stekao pravo zahtijevati ispunjenje nameta. Vidi i u: Klarić i Vedriš, *Građansko pravo* (2014.), 510; Hrvoje Kačer i Zvonimir Slakoper, „Ugovor o darovanju“, u: *Obvezno*

te tražiti povrat dara.³⁰ To pravo u punom opsegu prelazi na nasljednike darovatelja, s obzirom na to da prava i obveze iz ugovora prelaze na nasljednike.³¹

Raskid ugovora o darovanju (primjerice zbog neispunjenja nameta) razlikuje se od opoziva darovanja. Jedan je od razloga opoziva gruba nezahvalnost obdarenika. U njemačkoj je pravnoj literaturi jasno zauzet stav da se pri opozivu darovanog poslovnog udjela istodobno primjenjuju propisi obveznog prava i prava društava,³² pri čemu potonji imaju prednost kao *lex specialis*. Primjerice, ako bi društveni ugovor predviđao neko ograničenje pri prijenosu poslovnog udjela (davanje suglasnosti društva ili članova, koje zatim bude uskraćeno), obdarenik ne bi mogao vratiti darovani poslovni udio darovatelju, već bi bio dužan vratiti vrijednost poslovnog udjela prema pravilima stjecanja bez osnove.³³ Kada je riječ o opozivu darovanja, postavlja se pitanje djeluje li opoziv³⁴ i prema trećoj osobi kojoj je obdarenik otuđio (ili tek namjerava otuđiti) poslovni udio. Apstraktnost, odnosno odvojenost ugovora o prijenosu poslovnog udjela od temeljnog posla kojim se preuzima obveza prijenosa poslovnog udjela (doktrina separabilnosti) štiti novog stjecatelja.³⁵ No, i ugovor o prijenosu poslovnog udjela može biti ništav ili pobojan u slučaju koluzije.³⁶ Autorice smatraju da ako je treća osoba znala ili morala znati za opoziv poslovnog udjela koji je predmet ugovora o prijenosu poslovnog udjela bez naknade (što bi trebalo dokazati), tada postoje osnove za utvrđenje ništetnosti ugovora o prijenosu poslovnog udjela bez naknade jer je treća osoba postupala prijevarno, protivno pravilima morala, odnosno suprotno zabrani zlouporabe prava (koluzija). Budući da je otpala pravna osnova stjecanja, darovatelj bi mogao svoje pravo na povrat poslovnog udjela tražiti na temelju pravila o stjecanju bez osnove ili, podredno, povrat njegove vrijednosti ako bi povrat poslovnog udjela bio onemogućen zbog toga što se nisu stekle druge pretpostavke (odnosno ograničenja) njegova prijenosa navedena u društvenom ugovoru.

Kod opoziva ugovora o darovanju moraju biti ispunjene zakonom utvrđene pretpostavke nekog od razloga opoziva, stoga je u ovom kontekstu zanimljivo razmotriti razlog grube nezahvalnosti.³⁷ U skladu s čl. 494. st. 1. i 2. ZOO-a, gruba

pravo: Posebni dio I., Pojedini ugovori, ur. Vilim Gorenc, Hrvoje Kačer, Hrvoje Momčiniović, Zvonimir Slakoper, Branko Vukmir i Loris Belanić (Zagreb: Novi informator, 2012.), 122.

30 Pravna osnova bi bila povrat primljenog na temelju stjecanja bez osnove. Za njemačko pravo vidi u: Koch, „§ 527“, Rbr. 3.

31 Tako i u: Gorenc et al., *Komentar Zakona o obveznim odnosima*, 826. Tako i za njemačko pravo vidi u: Koch „§ 531“, Rbr. 10.

32 Herbert Wiedemann i Klaus Heinemann, „Der Widerruf der Schenkung einer Gesellschaftsbeteiligung“, *Der Betrieb*, br. 33 (1990): 1649.

33 Vidi čl. 498. ZOO-a. Isto i za njemačko pravo vidi u: Koch, „§ 531“, Rbr. 6.

34 Vidi čl. 496. ZOO-a. Županijski sud u Splitu je u predmetu Gž-779/2020-2 od 21. siječnja 2021. istaknuo da učinci opoziva nastupaju kad obdarenik primi izjavu o opozivu.

35 Vidi u: Markovinić, „Prijenos poslovnog“, 221.

36 Tako za njemačko pravo vidi u: Marc-Philippe Weller i Jochem Reichert, „§ 15“, u: *Münchener Kommentar zum Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung*, ur. Holger Fleischer i Wulf Goette (München: C.H. Beck, 2022.), Rbr. 53.

37 Osim pretpostavki za opoziv darovanja iz nezahvalnosti u čl. 494. ZOO-a, isto je moguće zbog povrede dužnog održavanja iz čl. 495. ZOO-a, kao i zbog osiromašenja darovatelja iz čl. 493.

nezahvalnost uvijek će postojati ako je obdarenik učinio prema darovatelju ili nekom od članova njegove uže obitelji³⁸ djelo kažnjivo po kaznenim propisima (pri čemu nije nužno da postoji kaznena osuda)³⁹ ili ako se teže ogriješio o zakonom utvrđenu dužnost prema darovatelju ili članu njegove uže obitelji. U tom se kontekstu postavlja pitanje postoji li gruba nezahvalnost ako, primjerice, obdarenik nakon što postane član tog d. o. o. kao većinski imatelj udjela, opozove darovatelja kao člana uprave ili pokrene postupak njegova isključenja kao člana u tom d. o. o. (ako darovatelj u njemu još uvijek drži neke udjele). Njemačko pravo, koje inače dopušta širi krug razloga za utvrđenje grube nezahvalnosti obdarenika, traži da se uvijek treba procijeniti je li obdarenik kao član društva postupao lojalno prema društvu, no ujedno je li na opisani način postupao polazeći od neprijateljskog stava prema darovatelju.⁴⁰ Osnivanje konkurentskog društva, čak i ako se izrijeком ne zabranjuje u ugovoru o darovanju poslovnog udjela, u njemačkoj se pravnoj praksi svrstava pod pojam grube nezahvalnost obdarenika.⁴¹ Iako je gruba nezahvalnost u hrvatskom pravu restriktivnije uređena, *de lege ferenda* bilo bi korisno proširiti taj pojam, barem za pravo društava, uzimajući u obzir njegove specifičnosti.

U svjetlu uspostave kontrole nad sastavom članstva (potencijalnih *inter vivos* sukcesora) (obiteljskog) d. o. o., članovi društva mogu utjecati na sastav svog članstva tako što će u društvenom ugovoru postaviti ograničenja pri prijenosu poslovnog udjela. Ta ograničenja djeluju *erga omnes*, i obuhvaćaju sve članove društva.⁴² Navedena se ograničenja primjenjuju samo na ugovor o prijenosu poslovnog udjela, a ne na temeljni pravni posao, kao što je prodaja, darovanje i dr.⁴³ Jedna je od mogućnosti i trajno zabraniti prijenos (osobito darovanih) poslovnih udjela,⁴⁴

-
- ZOO-a. No, ako je gruba nezahvalnost oprostena, u skladu s čl. 494. st. 4. ZOO-a, darovanje se neće moći opozvati. Tako i u njemačkom pravu vidi u: Koch, „§ 530“, Rbr. 7 i dalje.
- 38 S obzirom na to da u polje primjene ulazi i kazneno djelo uvrede koje se sastoji u izraženom ili pokazanom omalovažavanju druge osobe ili u nepoštivanju ljudskog dostojanstva, to otvara prostor da se pojedine radnje, u našem slučaju prema darovatelju, mogu tretirati kao obezvređujuće ili omalovažavajuće. Pregledno o uvredi vidi u: Sanja Badrov, „Kaznena djela protiv časti i ugleda u hrvatskom kaznenom pravu“, *Pravnik* 41, br. 84 (2007): 63-64.
- 39 Vidi u: Gorenc et al., *Komentar Zakona o obveznim odnosima*, 834. Sudska praksa sklona je tumačenju da je opoziv darovanja dopustiv kada je obdarenik grubo vrijeđao darovatelja (oca i njegovu bolesnu suprugu). Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 631/08-2 od 28. siječnja 2009. U drugom predmetu sud je smatrao da gruba nezahvalnost postoji: „(...) u slučaju nanošenja ozljeda životu, tijelu, časti, slobodi i imovini darovatelja, pri čemu ponašanje ili radnje poduzete prema darovatelju od strane daroprimca moraju imati elemente kaznenog djela, te osim toga, i razumno opravdavati opoziv darovanja.“ Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 1295/2016-2 od 11. svibnja 2021.
- 40 Koch, „§ 530“, Rbr. 13.
- 41 Vidi u: „BGH, Urteil vom 4.12.2001 - X ZR 167/99 (Zweibrücken)“, *Neue Juristische Wochenschrift* 14 (2002): 1047.
- 42 Tako i za njemačko pravo vidi u: Weller i Reichert, „§ 15“, Rbr. 395. Isto rješenje proizlazi i ako se usporedi § 15 para. 5. *Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung*, BGBI. 2024 I Nr. 323 od 23. listopada 2024. (u daljnjem tekstu: GmbHG) i čl. 412. st. 4. ZTD-a.
- 43 Vidi za njemačko pravo u: Weller i Reichert, „§ 15“, Rbr. 365.
- 44 Isključenje prenosivosti poslovnog udjela je dopušteno, ali se ne može zabraniti naknadna

no autorice dvoje u pragmatičnost tog rješenja i smatraju prikladnijim unošenje zabrane raspolaganja na neko određeno vrijeme (primjerice dvije godine ili dulje od stjecanja poslovnih udjela). Smisao je suzbiti špekulativno ponašanje obdarenika i zadržati kontrolu obitelji nad društvom. Takva bi ograničenja mogla biti sadržajem ugovora o prijenosu poslovnog udjela (bez naknade), ali bi ona djelovala samo *inter partes*. Članovi društva trebaju dobro razmisliti je li mjesto tako strogom ograničenju u društvenom ugovoru, jer ono može postati preprekom prijevremenom otuđenju, čak i ako ono odgovara i obdareniku i drugim članovima društva. Upis ugovornih ograničenja za prijenos poslovnih udjela u knjigu poslovnih udjela zbog nedostatka javnosti te knjige, od malog je značaja za zaštitu interesa trećih (pa i članova obitelji). Dovoljnu bi razinu zaštite, takvim *inter partes* ograničenjima trećima, pružale jedino privremene mjere zabrane raspolaganja poslovnim udjelima, no u sudskoj je praksi zauzet stav da je upis tih zabrana moguće odrediti samo ako se one odnose na subjekte upisa (trgovačko društvo), ali ne i ako se ta zabrana odnosi na samog člana društva.⁴⁵ Pri tome ostaje mogućnost da se takve zabrane osnaže u sudskim i/ili javnobilježničkim postupcima osiguranja tražbina, naravno pod pretpostavkom ispunjenja pretpostavki iz tih postupaka.⁴⁶

U društvenom je ugovoru moguće postaviti i druga ograničenja, kao što je pravo prvokupa. U doktrini se ističu dvije varijante tog prava: a) pravo prvokupa koje vrijedi samo ako je pravni temelj otuđenja poslovnog udjela prodaja i b) pravo prvenstva u stjecanju poslovnog udjela u slučaju drugog pravnog temelja njegova otuđenja, poput zamjene, darovanja i sl.⁴⁷ Pravo prvokupa je pravo člana društva, više njih ili samog društva na temelju društvenog ugovora, prema kojem se imatelju prava prvokupa u slučaju prodaje poslovnog udjela mora ponuditi da ga stekne pod uvjetima pod kojima ga član društva prodaje trećoj osobi. Osim gore navedenih, ovlaštenici tih prava mogu biti i osobe izvan društva,⁴⁸ stoga bi upravo članovi obitelji (ali pri tome jasno

izmjena društvenog ugovora u kojem se nalazi takvo isključenje. Vidi za njemačko pravo u: Stephan Harbarth, „§ 53“, u: *Münchener Kommentar zum Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung*, ur. Holger Fleischer i Wulf Goette (München: C.H. Beck, 2022.), Rbr. 126. Tako i za hrvatsko pravo vidi u: Barbić, *Pravo društava*, 135.

45 Vidi presudu Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: VTSRH), Pž-6874/12-03 od 10. listopada 2012. Takvo tumačenje proizlazi iz čl. 21. Pravilnika o načinu upisa u sudski registar, Narodne novine, br. 121/19., 2/23.

46 Vidi čl. 347. st. 1. t. 2. Ovršnog zakona, Narodne novine, br. 112/12., 25/13., 93/14., 55/16., 73/17., 131/20., 114/22., 6/24. koji predviđa privremenu mjeru zabrane raspolaganja radi osiguranja nenovčane tražbine, pri čemu bi se trebale ispuniti opće pretpostavke za određivanje privremene mjere iz čl. 346. istog Zakona. S druge strane, sudske zabrane, ali one kreirane u postupcima javnobilježničkih osiguranja tražbina vjerovnika na pokretnim stvarima i pravima, mogle bi se publicirati kroz upisnik uveden Zakonom o Upisniku sudskih i javnobilježničkih osiguranja tražbina vjerovnika na pokretnim stvarima i pravima, Narodne novine, br. 121/05., jer taj upisnik ima rezidualni karakter – u njega se upisuju prava i mjere taksativno navedene u čl. 6. st. 1. t. 1.-7., koje se ne upisuju u drugu javnu knjigu.

47 Barbić, *Pravo društava*, 146.

48 Za hrvatsko pravo vidi u: Barbić, *Pravo društava*, 146. Za njemačko pravo vidi u: Frank Ebbing, „§ 15“, u: *Kommentar zum Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung*, ur. Lutz Michalski (München: C.H. Beck, 2023.), Rbr. 71.

definirani) u društvenom ugovoru mogli biti njegovi ovlaštenici, bez obzira na to jesu li članovi društva. Pravo prvokupa, ustanovljeno u korist članova društva ili trećih osoba (članova obitelji, nasljednika i sl.), zasigurno jest snažan pravni instrument njihove zaštite, no ono se može pokazati ekonomski neadekvatnim ako ti ovlaštenici ne raspolažu financijskim sredstvima kojima raspolaže potencijalni kupac, stoga je razumno razmotriti opciju prema kojoj bi se to pravo, supsidijarno, moglo dodijeliti i samom društvu (pri čemu bi došlo do stjecanja vlastitih poslovnih udjela).⁴⁹ Budući da cilj društva nije zauvijek držati vlastite poslovne udjele, postavlja se pitanje je li društvo prilikom njihova otuđenja vezano pravom prvokupa svojih članova, gdje je stav doktrine da jest, ali samo ako to proizlazi iz društvenog ugovora (ili nekog drugog ugovora).⁵⁰ U čiju god se korist utemelji pravo prvokupa u društvenom ugovoru, tada se moraju odrediti rokovi i uvjeti njegove realizacije, a ako je više osoba koje imaju to zasebno pravo, onda i redosljed prava prvokupa. S druge strane, ako neke od tih osoba ostvaruju to pravo zajedno (npr. nasljednici) onda treba urediti i opseg sudjelovanja svakoga pojedinog ovlaštenika.⁵¹ Budući da se društvenim ugovorom mogu propisati i pravo prvokupa i pravo prvenstva, Barbić smatra da u slučaju konkurencije treba dati prednost potonjem, jer se ono odnosi na sve slučajeve prijenosa poslovnog udjela, uključujući i darovanje, a ne samo na prodaju.⁵² Moguće su i druge kombinacije instituta koje služe ograničenju prijenosa poslovnog udjela u društvenom ugovoru,⁵³ no tada je potrebno pažljivo urediti redosljed njihove primjene ili kombinaciju njihove primjene, kao i hodogram njihova ostvarenja, posebice rokova čijim se istekom jedno od njih aktivira, ako se ona kombiniraju i sl. Osim kreiranja navedenih prava, moguće je društvenim ugovorom uvjetovati prijenos poslovnog udjela na druge načine, primjerice određivanjem točno određenog kruga osoba kojima se poslovni udjeli uopće mogu otuđiti (u našem primjeru članovima obitelji⁵⁴ ili osobama koje pripadaju određenom krugu nasljednika člana društva i sl.). U tim slučajevima ako potencijalni stjecatelj poslovnog udjela ne bi imao navedena svojstva, prijenos poslovnog udjela ne bi bio valjan.⁵⁵

U hrvatskoj je praksi najčešće ograničenje davanje suglasnosti na prijenos poslovnog udjela (vinkulacija),⁵⁶ a može se odrediti za sve ili samo za pojedine

49 Za stjecanje vlastitih poslovnih udjela vidi čl. 418. ZTD-a.

50 Barbić, *Pravo društava*, 146.

51 Barbić, *Pravo društava*, 147.

52 Barbić, *Pravo društava*, 147.

53 U njemačkom je pravo jasno potvrđeno da društveni ugovori mogu sadržavati više vrsta ograničenja prijenosa poslovnih udjela, primjerice kombinaciju suglasnosti društva i prvokupa. Vidi u: Holger Altmeppen, *Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung* (München: C.H. Beck, 2023.), § 15, Rbr. 112.

54 U njemačkoj praksi se kao problem navodi da članovi obitelji odbijaju kupiti poslovne udjele po tržišnoj cijeni, već inzistiraju na knjigovodstvenoj vrijednosti poslovnih udjela. Ako to član društva koji prodaje poslovni udio smatra neprihvatljivim, to *de facto* dovodi do neprenosivosti poslovnih udjela. Vidi u: Mark K. Binz i Gerhard Mayer, „Anteilsvinkulierung bei Familienunternehmen“, *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht* 16 (2012): 204.

55 Barbić, *Pravo društava*, 136.

56 Suglasnost društva daje se na pravni posao prijenosa udjela, a ne na osnovni posao. U slučaju uskrate suglasnosti za prijenos poslovnog udjela koji je u cijelosti uplaćen, navedena se

poslovne udjele. Ako društvenim ugovorom nije propisano tko u ime društva daje suglasnost, nju bi davala uprava. U našem primjeru, obdarenik koji bi stekao većinski udio u društvu imao bi potrebnu mjeru kontrole i utjecaja na odluku uprave da se usuglasi s prijenosom,⁵⁷ tako da suglasnost društva u takvim uvjetima ne pruža zaštitu interesa ostalim članovima obitelji, odnosno manjinskim članovima društva. Jedini izlaz iz te situacije za druge članove obitelji jest inzistiranje da tu suglasnost daje skupština društva i to kvalificiranom većinom, ako su oni istodobno manjinski članovi društva. U slučaju da članovi obitelji nisu manjinski članovi društva, da se za davanje suglasnosti u ime društva ovlasti neko drugo tijelo u društvu ako takvo postoji (primjerice obiteljsko vijeće u kojem će biti zastupljeni i članovi obitelji koji su ujedno članovi društva, kao i oni koji to nisu).⁵⁸ Moguće je odrediti da suglasnost daje i treća osoba koja nije član društva,⁵⁹ pa tako nema zapreke da se odredi kako će tu suglasnost dati darovatelj poslovnog udjela, odnosno bivši član društva. Time bi se svakako mogla postići kontrola darovatelja nad daljnjim raspolaganjem poslovnim udjelom za vrijeme njegova života.

3. NASLJEĐIVANJE POSLOVNOG UDJELA

Temeljno je pravilo da nasljednici stječu poslovni udio prema općim pravilima nasljednog prava,⁶⁰ ali autonomni akti društva mogu igrati veliku ulogu u određenju njihovih prava prema društvu nakon što su naslijedili poslovni udio.⁶¹ Nasljedno pravo i pravo društava međusobno se razlikuju po ciljevima. Prvom je svrha prenijeti i podijeliti između nasljednika ostavinu koju je ostavitelj stekao tijekom života, a drugom je cilj, s obzirom na to da se radi o pravnom obliku za obavljanje gospodarske djelatnosti koji ima pravnu osobnost, ostaviti objedinjenu imovinu u jednoj operativnoj cjelini.⁶² ZTD u sebi ne sadrži pojedinosti vezane uz nasljeđivanje

-
- suglasnost može zatražiti od suda u skladu s čl. 413. ZTD-a.
- 57 S obzirom na to da je uprava dužna voditi poslove u skladu s uputama skupštine (čl. 422. st. 3. ZTD-a).
- 58 Više o tom tijelu u obiteljskim društvima te njegovu odnosu prema organima društva vidi u: Alexander Koeberle-Schmid, *Family Business Governance – Aufsichtsgremium und Familienrepräsentanz* (Wiesbaden: Gabler, 2008.).
- 59 Vidi tako i za njemačko pravo u: Dirk A. Verse, „§ 15 GmbHG“, u: *Gesellschaftsrecht*, ur. Martin Henssler i Lutz Strohn (München: C.H. Beck, 2024.), Rbr. 93.
- 60 Za hrvatsko pravo vidi čl. 412. ZTD-a. Jednako uređuje njemačko pravo u § 15 GmbHG-a. Kod nasljeđivanja kao univerzalnog sljedništva riječ je o derivativnom stjecanju članstva. Jakša Barbić, „Stjecanje članstva u društvu s ograničenom odgovornošću“, *Pravo i porezi* 10, br. 1 (2001): 22. Čl. 5. st. 3. ZN-a. O sposobnosti za nasljeđivanje vidi u: Nikola Gavella i Vlado Belaj, *Nasljedno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2008.), 91-95.
- 61 Jasno je da pravo društava ne uređuje pitanje nasljeđivanja, odnosno redosljed nasljeđivanja. Tako vidi u: Weller i Reichert, „§ 15“, Rbr. 441. Pri tomu se društvenim ugovorom ne može ograničiti samu nasljedivost poslovnog udjela, kao što se može ograničiti prijenos poslovnog udjela. Tako vidi u: Verse, „§ 15 GmbHG“, Rbr. 26.
- 62 Susanne Kalss, „The Interaction Between Company Law and the Law of Succession – A Comparative Perspective“, u: *Company Law and the Law of Succession*, ur. Susanne Kalss (Heidelberg: Springer, 2015.), 6.

poslovnog udjela, ni pretpostavke ni postupak, već je potrebno konzultirati ZN. No, ni ZN ne sadrži posebne odredbe koje bi bile vezane za nasljeđivanje imovine koja služi u poslovne svrhe, bez obzira na pravni oblik u kojem se gospodarska djelatnost odvija, te posebice ne nudi odgovarajuća rješenja ako više nasljednika nasljeđuje poslovanje, što otvara potpuno novi problem u praksi.⁶³ Prema ZN-u, poslovni je udio moguće naslijediti na temelju zakona ili oporuke. Uzevši u obzir slobodu oporučnog raspolaganja, oporukom ostavitelj može utjecati na (buduću) člansku strukturu društva tako da smanji mogućnost da poslovni udio naslijede oni članovi obitelji koje oporučitelj smatra neprikladnima. No, i u tom je slučaju potrebno podsjetiti na odredbe ZN-a o nužnom nasljednom dijelu koji otežava prepuštanje obiteljskog poslovanja (odnosno stjecanje poslovnog udjela u obiteljskom društvu) samo izabranom nasljedniku koji za to ima odgovarajuće kvalifikacije.⁶⁴ Izričitom je odredbom ZTD-a poslovni udio moguće naslijediti, čime se članstvo nasljednika izvodi iz članstva preminulog člana društva kao njegova pravnog prednika.⁶⁵ Tom je odredbom riješeno pitanje podobnosti poslovnog udjela da bude predmet nasljeđivanja, budući da se, prema ZN-u, ostavina sastoji od svega što je bilo ostaviteljevo u trenutku njegove smrti, osim onoga što se ne može naslijediti zbog svoje pravne naravi ili po zakonu.⁶⁶

Radi zadržavanja kontrole nad sastavom članova društva u slučaju nasljeđivanja,⁶⁷ ZTD predviđa da je u društvenom ugovoru moguće predvidjeti da je naslijeđeni poslovni udio nasljednik dužan prenijeti nekom drugom članu društva ili osobi koju odredi društvo.⁶⁸ Pri tome, stjecatelj je dužan prenositelju platiti cijenu koja odgovara vrijednosti poslovnog udjela koja je iskazana u posljednjim financijskim izvješćima društva, sve pod pretpostavkom da se nasljednik i takva osoba drugačije ne dogovore.⁶⁹ Društvenim ugovorom je tada nužno odrediti tko će o tome odlučivati

63 Za njemačko pravo usp. Anne Sanders, „Company Law and the Law of Succession in Germany“, u: *Company Law and the Law of Succession*, ur. Susanne Kalss (Heidelberg: Springer, 2015.), 221.

64 Sanders, „Company Law“, 216. Za zakonsko određenje kruga nužnih nasljednika vidi čl. 69. i 70. ZN-a. Usporedna pravna doktrina ističe dodatni problem što potencijalna obveza isplate nužnog dijela nekom od zaknutih nasljednika može u obiteljskim društvima ugroziti daljnje poslovanje onda kada nema dovoljno likvidnih sredstava za podmirenje zahtjeva nužnih nasljednika. Više u: Kalss, *The Interaction Between*, 42.

65 Čl. 412. ZTD-a. Jednako uređuje i njemačko pravo u § 15 GmbHG-a. Kod nasljeđivanja kao univerzalnog sljedništva riječ je o derivativnom stjecanju članstva. Barbić, „Stjecanje članstva“, 22.

66 Čl. 5. st. 3. ZN-a. O sposobnosti za nasljeđivanje vidi u: Nikola Gavella i Vlado Belaj, *Nasljedno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2008.), 91-95.

67 Specifičnost upravo za d. o. o. Vidi u: Edita Čulinović-Herc, Sonja Marinac Rumora i Mihaela Braut Filipović, „Pravno uređenje odnosa članova u zatvorenim (*closely held*) društvima na primjeru hrvatskog društva s ograničenom odgovornošću“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci* 39, br. 1 (2018): 48-50, 53.

68 Čl. 414. ZTD-a. Ista je mogućnost prepoznata i u njemačkome pravu, iako ne postoji izričita zakonska odredba. Vidi u: Weller i Reichert, „§ 15“, Rbr. 455.

69 Radi se o statičkoj metodi procjene vrijednosti poslovnog udjela, koja se može razlikovati od drugih, dinamičkih metoda procjene. U društvenom je ugovoru svakako moguće dogovoriti i način izračuna cijene u slučaju prisilnog prijenosa poslovnog udjela s nasljednika na osobu

u ime društva. U nedostatku takve odredbe, odluku trebaju donijeti članovi društva na skupštini ili pisanim putem.⁷⁰ Iz navedenog, moguće je izvesti zaključak da biti nasljednik člana d. o. o. ne znači ujedno i zajamčeni ulazak u poziciju člana društva, no ako i tome nije tako, nasljednik će biti oštećen ako se od njega traži da prenese tek stečeni poslovni udio. ZTD ne ograničava pravo članova društva da u društvenom ugovoru predvide za slučaj smrti člana društva dodatna rješenja, kao i da detaljnije reguliraju položaj njegovih nasljednika u društvu.⁷¹

Jedno od pitanja koja se pojavljuju u vezi s nasljeđivanjem poslovnog udjela jest postoji li mogućnost ugovaranja prijenosa poslovnog udjela na području nasljednog prava. Hrvatsko pravo zabranjuje ugovore kojima ugovaratelj suugovaratelju ili trećoj osobi ostavlja imovinu ili dio nje nakon smrti, slijedom čega se ta osoba može pozvati na nasljeđivanje.⁷² ZN izrijeком propisuje ništavost ugovora o nasljeđivanju, ugovora o budućem nasljedstvu ili zapisu te ugovora o sadržaju oporuke.⁷³ Razlog tome jest nakana zakonodavca da kao pravne temelje nasljeđivanja propisuje isključivo zakon ili oporuku, isključujući ugovore.⁷⁴ Također se želi osigurati načelo slobode oporučnog raspolaganja.⁷⁵ Jer, lako je zamislivo da bi pojedini članovi

koju odredi društvo. Za razliku od čl. 414. ZTD-a, u njemačkoj se pravnoj teoriji smatra da ako u društvenom ugovoru nije određen način izračuna tako prenesenog poslovnog udjela, da bi se trebala primijeniti tržišna cijena poslovnog udjela u trenutku kada je nasljednik „izgubio“ poslovni udio. Vidi u: Weller i Reichert, „§ 15“, Rbr. 463.

70 Barbić, *Pravo društava*, 150.

71 Primjerice, nasljednici mogu u propisanom roku od društva zatražiti odobrenje da zadrže nasljedni poslovni udio te postanu članovi društva. Ukoliko ne dobiju odobrenje, obvezni su udio otkupiti po cijeni određenoj društvenim ugovorom. U svakom slučaju, ako u propisanom roku članovi društva ne donesu odluku ili ju donesu, ali u roku ne otkupe udio, smatra se da su nasljednici postali članovima društva. Barbić, *Pravo društava*, 151. U njemačkom pravu, ako poslovni udio naslijedi osoba koja nije predviđena društvenim ugovorom, to se smatra objektivnim razlogom koji opravdava isključenje člana iz društva. Tobias Mayer, *So können Sie einen GmbH-Gesellschafter ausschließen*, pristup 24. listopada 2024., <https://www.bms-rechtsanwaelte.de/gmbh-gesellschafter-ausschluss/>, 2.

72 Iako ZN ne definira pojam nasljednopravnog ugovora, stav je Hrvatina da se njegove temeljne značajke mogu pronaći u čl. 102. ZN-a. Više u: Branko Hrvatin, *Nasljednopravni ugovori*, pristup 13. studenoga 2024., http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/HrvatinB_Nasljednopravni-ugovori_2003s.pdf, 2.

73 Riječ je ugovorima kojim netko svojem suugovorniku ili trećoj osobi ostavlja svoju ostavinu ili njezin dio, ugovor kojim netko otuđuje nasljedstvo kojem se nada, kao i svaki ugovor o nasljedstvu treće osobe koja je još živa te ugovor kojim se netko obvezuje unijeti neku odredbu u svoju oporuku ili je ne unijeti, opozvati neku odredbu iz svoje oporuke ili ne opozvati je. Vidi čl. 102.-104. ZN-a. Prema Hrvatinu, nasljednopravne ugovore čine ugovor o nasljeđivanju (čl. 102. ZN-a) te ugovor o sadržaju oporuke (čl. 104. ZN-a), dok ugovor o budućem nasljedstvu ili zapisu (čl. 103. ZN-a), te ustup i raspodjela imovine za života (čl. 105. ZN-a) čine ugovore koji proizvode određene nasljednopravne učinke. Više u: Hrvatin, *Nasljednopravni ugovori*, 3. Vidi i Iva Tuhtan Grgić, „Ugovor o nasljeđivanju“ (doktorska disertacija, Zagreb: Pravni fakultet, 2014.), 18.

74 Andrea Fusaro, „Company Succession in the Latin Law Tradition Using the Example of the Italian Legal System“, u: *Company Law and the Law of Succession*, ur. Susanne Kalss (Heidelberg: Springer, 2015.), 296. Jednakoi u: Hrvatin, *Nasljednopravni ugovori*, 3.

75 Iva Tuhtan Grgić, „Pravni učinci ugovora o odricanju od nasljedstva koje nije otvoreno“, u:

obitelji mogli tražiti od ostavitelja da potpiše takve ugovore, pa bi takvih ugovora čak moglo biti i više, čime bi se stvorila situacija pravne nesigurnosti. Usporednopravno, uključivanje prijenosa poslovanja, odnosno sudbine ostaviteljevih poslovnih udjela u ugovor za slučaj smrti dopušteno je u njemačkom pravu.⁷⁶ No, iako takvi ugovori sklopljeni s trećim osobama prema hrvatskom pravu nisu dopušteni, ono ipak dozvoljava da usporedivi ugovor sklopi isključivo s vlastitim potomcima. Riječ je ugovoru o ustupu i raspodjeli imovine za života kojim predak može poslom među živima ustupiti i razdijeliti imovinu svojoj djeci i ostalim potomcima.⁷⁷

Nakon utvrđenja ili dokazivanja smrti⁷⁸ člana društva, njegov poslovni udio u d. o. o. prelazi na nasljednika, čime ono postaje njegovo nasljedstvo.⁷⁹ Nasljednik je poslovni udio stekao *ipso iure* ako i kada su ispunjene zakonske pretpostavke predviđene za nasljeđivanje,⁸⁰ a ostavinskim se postupkom samo deklariraju nasljednopravni učinci koji su već nastali.⁸¹ S obzirom na to da nije potrebna posebna izjava o prihvatanju nasljedstva (ali moguće je odreći se nasljedstva), pripadnost poslovnog udjela mijenja se u trenutku smrti ostavitelja.⁸² Time bi se nasljedniku moralo omogućiti da se legitimira prema društvu i trećima kao član društva i ovlaštenik na poslovnom udjelu, budući da poslovni udio predstavlja nedjeljivu i jedinstvenu cjelinu.⁸³ Posebice uzevši u obzir da, iako u trenutku smrti ostavitelja nasljednik može stupiti u pravni položaj koji mu pripada, u praksi se nerijetko događa da se ostavinski postupak oduži.⁸⁴ Javni bilježnik kao povjerenik općinskog suda

Liber amicorum Aldo Radolović, ur. Zvonimir Slakoper, Maja Bukovac Puvača i Gabrijela Mihelčić (Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2018.), 502.

76 Kalls, *The Interaction Between*, 27. U ugovoru o nasljeđivanju (njem. *Erbvertrag*) svaka od ugovornih strana može ugovorno raspolagati za slučaj smrti (§ 2278 (1) *Bürgerliches Gesetzbuch*, BGBI. 2024 I Nr. 323 od 23. listopada 2024. (u daljnjem tekstu: BGB)). Ostavitelj ovaj ugovor može samo osobno sklopiti (§ 2274 BGB-a) pred javnim bilježnikom (§ 2276 BGB-a) s trećim osobama, uključujući i osobe koje nisu srodnici, i to samo radi imenovanja nasljednika, određivanja ostavinske imovine, uvjeta i izbora mjerodavnog nasljednog prava (§ 2278 (2) BGB-a).

77 Čl. 105. ZN-a.

78 Utvrđuje se izvatkom iz matice umrlih ili se dokazuje pravomoćnim rješenjem suda o proglašenju nestale osobe umrlom.

79 Čl. 3., čl. 5. st. 2., čl. 122. i čl. 129. st. 1. ZN-a. Petar Klarić i Martin Vedriš, *Građansko pravo: opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2012.), 708.

80 Smrt ostavitelja (u ovom slučaju člana društva), postojanje nasljednika i ostavine te pravna osnova nasljeđivanja (zakon ili oporuka). Više u: Klarić i Vedriš, *Građansko pravo* (2012.), 708.

81 Gavella i Belaj, *Nasljedno pravo*, 444. Rješenje o nasljeđivanju deklaratorna je odluka kojom se utvrđuje tko je postao nasljednikom zbog smrti ostavitelja te, ukoliko je više nasljednika, u kojim omjerima.

82 Usp. Markovinović, „Prijenos poslovnog“, 224.

83 Dubravka Hrabar, „Prijepori o sudskoj nadležnosti i poslovnim udjelima u svjetlu bračne stečevine“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 72, br. 1-2 (2022): 204-205.

84 Dinka Šago i Marina Stanić, „Neke osobitosti ostavinskog postupka“, u: *Zbornik radova s II. međunarodnog savjetovanja „Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća“*, ur. Vesna Rijavec, Arsen Janevski, Aleš Galič, Jozo Čizmić, Vesna Lazić Smoljanić, Milijan Sesar i Dinka Šago (Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2016.), 229.

provodi ostavinski postupak u kojem je dužan utvrditi tko su nasljednici ostavitelja i što ulazi u ostavinu.⁸⁵ U skladu s primjenjivim istražnim načelom, na javnom je bilježniku zadatak prikupljanja i utvrđivanja činjenica u postupku zbog čega mora od nadležnog registra trgovačkog suda zatražiti posljednji ovjereni popis članova društva iz kojeg će biti razvidno koliko je poslovnih udjela preminuli član društva imao, kao i nominalne iznose i redne brojeve.⁸⁶ Ukoliko su nasljednici suglasni da samo jedan od njih nasljeđuje poslovni udio jer ostali nemaju interesa postati članovima društva, svoj položaj mogu jednostavno riješiti. Potrebno je dati nasljedničku izjavu kojom ustupaju svoj nasljednički dio na poslovnom udjelu nasljedniku za kojeg postoji suglasnost da ga naslijedi. Pri tome, za taj svoj ustupak, mogu (ali i ne moraju) od nasljednika koji želi postati članom zahtijevati da im on ustupi svoj nasljedni dio na nekom drugom dijelu ostavinske imovine (primjerice na nekoj nekretnini). Ovakva je situacija u praksi relativno česta, tako da nasljednici koji ne smatraju spornim nasljedno pravo, obujam i sadržaja nasljedstva, sporazumno mogu predložiti podjelu ostavine i način diobe kako bi izbjegli vođenje zasebnoga sudskoga izvanparničnog postupka za razvrnuće.⁸⁷ Javni će bilježnik takav sporazum unijeti u rješenje o nasljeđivanju. Budući da nasljednici sporazumno te vlastitom i slobodnom voljom pristupaju podjeli, nije prijeporna okolnost što vrijednost predmeta ili prava koja nasljednik dobije podjelom može biti neproporcionalna veličini njegova nasljednog dijela.⁸⁸

U situacijama kada dolazi do nasljeđivanja poslovnog udjela, logično je da će se često postaviti i pitanje njegove djeljivosti, posebice ako tu situaciju sagledamo u kontekstu često složenih obiteljskih odnosa.⁸⁹ Budući da je pravo svakog nasljednika odlučiti hoće li prihvatiti ili odbiti nasljedstvo, problem nastaje onda kada nasljednici ne mogu postići konsenzus o podjeli ostavinske imovine, konkretno tko će se prihvatiti članstva u društvu nasljeđivanjem poslovnog udjela, posebice ako bi ta osoba ujedno bila i njegov jedini imatelj. Tada će se rješenjem o nasljeđivanju predmetni poslovni udio ostavitelja rasporediti na više nasljednika koji imaju interesa postati članovi društva, na način da svaki od njih ostvaruje prava na svakom od poslovnih udjela. U tom slučaju ne dolazi *eo ipso* do podjele poslovnog udjela,⁹⁰ već

85 Čl. 219. ZN-a. Ostavinski se postupak pokreće sastavljanjem smrtovnice u matičnom uredu u kojoj se navode svi potrebni podaci, uključujući i oni koji se odnose na ostavinsku imovinu.

86 Damir Kontrec, Jožica Matko-Ruždjak i Đuro Sessa, *Zakon o nasljeđivanju: s komentarima, poveznicama, sudskom praksom, priložima, primjerima i abecednim kazalom pojmova* (Zagreb: Organizator, 2015.), 218-219.

87 Čl. 226. st. 3. ZN-a.

88 Katarina Sokić i Jelena Uzelac, „Imovinskopravni položaj osoba lišenih poslovne sposobnosti“, *Financije i pravo* 6, br. 2 (2018): 23-24.

89 Situacija se po pitanju djeljivosti poslovnih udjela promijenila nakon 2009. godine Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o trgovačkim društvima, Narodne novine, br. 137/09. brisan je čl. 416. koji je propisivao prijenos dijela poslovnog udjela. Time je omogućeno da u društvenom ugovoru više ne mora biti predviđena odredba kojom se navodi da su poslovni udjeli djeljivi. Više o razlozima ukidanja odredbe čl. 416. ZTD-a u: Barbić, *Pravo društava*, 101-102. I u njemačkom pravu članovi društva na skupštini odlučuju o podjeli poslovnog udjela. Vidi § 46 GmbHG-a.

90 VTSRH, Pž-3073/2013-2 od 19. listopada 2016.

nastaje nasljednička zajednica na svakom od njih jer se rješenjem o nasljeđivanju određuje kojem nasljedniku pripada određeni idealni dio poslovnog udjela.⁹¹ To, dakle, ne znači podjelu poslovnog udjela jer ostavinski sud isto nije ovlašten učiniti.⁹² Razvrgavanje nasljedničke zajednice predstavlja raspolaganje zajedničara svojim pravom u nasljedničkoj zajednici.⁹³ Praktično će se uspostaviti situacija prema kojoj na svakom poslovnom udjelu postoji više ovlaštenika, a dva (ili više) nasljednika postaju imateljima poslovnih udjela zajedno i nepodijeljeno,⁹⁴ na način da prava mogu ostvarivati samo zajedno, dok za obveze odgovaraju solidarno.⁹⁵ Pravna doktrina ističe da nasljedno pravo nema odgovarajući okvir pravila za organiziranje donošenja odluka ili odgovornosti unutar nasljedničke zajednice koja se formira na poslovnom udjelu preminulog člana društva.⁹⁶ Ako nasljednici ne imenuju zajedničkog zastupnika koji će ih zastupati u njihovim interesima, radi otklanjanja otežanog funkcioniranja društva u nastaloj situaciji, ZTD izrijeком određuje da su valjano poduzete pravne radnje koje društvo treba poduzeti prema imatelju poslovnog udjela, te kada ih poduzme i samo prema jednom od njih jer one djeluju prema svim nasljednicima kao ovlaštenicima.⁹⁷ Razvidno je da u situacijama više ovlaštenika na jednom poslovnom udjelu nastaju dvije razine pravnih odnosa: a) odnos koji nastane između nasljednika kao ovlaštenika na istom poslovnom udjelu te b) odnos koji nastaje između člana društva i samog društva. Ukoliko se zajedničko ostvarivanje prava na poslovnom udjelu dovede u vezu s potencijalno problematičnim i disfunkcionalnim obiteljskim odnosima, jasno je kako takve situacije mogu dovesti do otežanog funkcioniranja društva jer se nasljednici, posebice oni koji su u sporu, ne bi mogli usuglasiti oko jedinstvenog stava u određenom pitanju, a to bi posljedično utjecalo i na donošenje odluka u samom društvu koje ionako mogu biti dovoljno otežane s obzirom na disperzirane interese članova društva.⁹⁸ Njemačka doktrina posebno ističe problem što nasljedničke zajednice često ostaju nerazvrgnute kroz dulje vrijeme, što ozbiljno šteti poslovanju koje kao „živa materija“ zahtijeva stalno donošenje odluka i prilagodbu novim ekonomskim uvjetima. Zato praksa nerijetko zagovara oporučno raspolaganje kojim bi se poslovanje prepustilo samo

91 Vesna Buljan i Ivica Omazić, *Stjecanje, promjena i prestanak članstva u trgovačkim društvima: Priručnik za polaznike/ice* (Zagreb: Pravosudna akademija, 2016.), 41.

92 Barbić, *Pravo društava*, 150. Usp. Tina Jakupak, „Poslovni udjel(i) i bračna stečevina kroz praksu trgovačkih sudova“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 42, br. 2 (2021): 565.

93 Barbić, *Pravo društava*, 101.

94 U knjigu poslovnih udjela, uz poslovni udio koji im zajednički pripada, upisuje se svaki od njih. Pri tome, ne predstavljaju pojedinačno i svaki za sebe članove društva. Vidi u: Jakupak, „Poslovni udjel(i)“, 565. Vidi i VTSRH, Pž-4469/2017 od 17. prosinca 2019.

95 Čl. 417. st. 1. ZTD-a. Jednako i njemačko pravo prema § 18 GmbHG-a. U njemačkom pravu, za tzv. *Erbengemeinschaft* usp. §§ 2032-2057a BGB-a, gdje sva imovina zajednički pripada svim nasljednicima kao članovima nasljedničke zajednice.

96 Za njemačko pravo usp. Sanders, „Company Law“, 221.

97 Čl. 417. st. 2. ZTD-a.

98 Zvonimir Jelinić, „Bračna stečevina u kontekstu Zakona o trgovačkim društvima“, u: *Imovinskopравни aspekti razvoda braka – hrvatski, europski i međunarodni kontekst: zbornik radova*, ur. Branka Rešetar i Mirela Župan (Osijek: Pravni fakultet, 2011.), 131.

jednom nasljedniku.⁹⁹ Pod pretpostavkom da društveni ugovor društva ne zabranjuje podjelu poslovnog udjela,¹⁰⁰ ono što je potrebno učiniti je predložiti skupštini društva donošenje odluke o podjeli poslovnog udjela na kojem postoji više ovlaštenika.¹⁰¹ Stoga, nakon pravomoćnosti rješenja o nasljeđivanju, skupština društva morat će, uz suglasnost nasljednika u ulozi više ovlaštenika na istom poslovnom udjelu koji se dijeli, donijeti odluku o njegovoj podjeli te utvrđenju koji poslovni udio je stekao koji od nasljednika.¹⁰² Odlukom o podjeli poslovnog udjela raniji poslovni udio prestaje postojati i umjesto njega će nastati najmanje dva samostalna poslovna udjela. Dodatno, ako je društvo osnovano na temelju izjave o osnivanju koju je dao preminuli član društva, pa ono nakon toga postane društvo s više od jednog člana, rješenjem o nasljeđivanju utvrđeni nasljednici koji su postali članovi društva moraju sklopiti društveni ugovor.¹⁰³

Važno je podsjetiti kako se članstvo u d. o. o. stječe i njime se raspolaže upravo prijenosom poslovnog udjela kao cjelinom, odnosno skupom prava i obveza.¹⁰⁴ Stoga, smrt ostavitelja predstavlja važan trenutak za stjecanje poslovnog udjela, dok je za stjecanje položaja člana u odnosu prema društvu važan upis u knjigu poslovnih udjela.¹⁰⁵ Kako bi se zaštitili stjecatelji poslovnih udjela, čl. 411. st. 2. ZTD-a uvodi predmnijevu da je u knjizi poslovnih udjela upis obavljen s danom

99 Sanders, „Company Law“, 217-218.

100 Društvenim je ugovorom moguće otežati ili isključiti mogućnost podjele poslovnog udjela, čak i samo za određene poslovne udjele, podjelu među nasljednicima ili za određenu skupinu stjecatelja udjela. Barbić, *Pravo društava*, 103. Ukoliko članovi društva izričito ugovore da je poslovni udio prenosiv, ali ne ugovore izričito da je on i djeljiv, tada će odredbe društvenog ugovora biti prepreka za podjelu poslovnog udjela i prijenos tako podijeljenog udjela, već nasljednici mogu biti samo (su)ovlaštenici na nedjeljivom poslovnom udjelu u jednakim omjerima.

101 Vidi čl. 441. st. 1. t. 5. ZTD-a.

102 S obzirom na to da će nasljednici iza preminulog člana društva kao suovlaštenici na poslovnom(im) udjelu(ima) glasovati u skladu sa zakonskom sintagmom „ostvarivati prava iz udjela samo zajedno“, postavlja se pitanje kako će glasovati nasljednici koji su u sporu te hoće li se moći ostvariti konsenzus. Vrlo je vjerojatno da bi najveći problem mogao nastati u slučaju smrti većinskog člana društva, čijim će glasovima na skupštini raspolagati njegovi nasljednici. Oni bi kao takvi mogli blokirati donošenje odluke o podjeli poslovnog udjela, no ako se zaključi da je nasljednicima kao novim imateljima poslovnog udjela u interesu funkcioniranje samog društva, pretpostavka je da bi do konsenzualnog rješenja morali doći.

103 Čl. 412. st. 5. ZTD-a. U suprotnom slučaju, spoje li se raspolaganjem poslovnim udjelima po bilo kojoj osnovi svi udjeli kod jedne osobe tako da nastane društvo jedne osobe, zbog toga se ne mijenja društveni ugovor niti je potrebna izjava o osnivanju društva.

104 Jakša Barbić, „Poslovni udio kao utjelovljenje članstva u društvu s ograničenom odgovornošću“, *Pravo i porezi*, br. 12 (2000): 7; Siniša Petrović i Petar Ceronja, *Osnove prava društava* (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2018.), 189-190 i 201; Barbić, *Pravo društava*, 90; Vilim Gorenc et al., *Komentar Zakona o trgovačkim društvima* (Zagreb: RRiF-plus, 2004.), 571. Za usporedno pravo vidi u: Dieter Duursma, Henriette-Christine Duursma-Kepplinger i Marianna Roth, *Handbuch zum Gesellschaftsrecht* (Beč: Lexis Nexis, 2007.), 812. Za sudsku praksu, vidi presudu VTSRH, Pž-7475/04 od 6. veljače 2007.

105 Markovinović, „Prijenos poslovnog“, 225-226. Prema čl. 410. i 411. ZTD-a., poslovni udjeli vode se u knjizi poslovnih udjela, a u odnosu na društvo, član društva je samo onaj tko je upisan u knjizi poslovnih udjela i o čijem je članstvu obaviješten registarski sud.

kada društvu prisprije prijava za upis kojoj je priložena izjava iz čl. 410. st. 2. ZTD-a,¹⁰⁶ ako ispunjava uvjete koji se traže za takav upis, bez obzira na vrijeme kada je upis stvarno obavljen. Time se doprinosi pravnoj sigurnosti, posebice u odnosu na stjecatelja poslovnog udjela koji činjenično ne može imati utjecaja na okolnost vodi li društvo uopće knjigu poslovnih udjela te je li uprava uredno izvršila svoju obvezu upisa prijena.¹⁰⁷ Stoga, možemo valjano zaključiti kako za stjecanje članstva u društvu nije dovoljno samo pravomoćno rješenje o nasljeđivanju kojim su utvrđeni nasljednici na poslovnom udjelu ostavitelja – člana društva kao potencijalno novi članovi društva. Kako bi rješenje proizvodilo učinke i prema samom društvu čiji se poslovni udio naslijedilo, potrebno je o tome obavijestiti samo društvo. Pri tome, nije propisana forma ili način na koji je to potrebno učiniti, ali je svakako jasna svrha predmetne zakonske odredbe da samo društvo bude upoznato sa sastavom vlastitog članstva, kako bi moglo pravilno usmjeriti zahtjeve za ispunjenje određenih članskih obveza ili za izvršenje članskih prava.¹⁰⁸ Osim samog društva, o nasljeđivanju poslovnog udjela, odnosno promjenama u članstvu mora biti obaviješten i registarski sud.¹⁰⁹ Upis u knjigu poslovnih udjela, kao ni obavijest registarskom sudu iz čl. 411. ZTD-a ne smatraju se konstitutivnima za stjecanje poslovnog udjela.¹¹⁰ Zanimljivo je razmotriti situacije kada član društva koji je preminuo istovremeno obnaša funkciju člana uprave, što može uzrokovati trenutačni vakuum u upravljanju. To je osobito kritično za društva u kojima je preminuli član bio ključna figura za operativno vođenje poslovanja ili je imao specifična znanja i vještine koje su neophodne za funkcioniranje društva. Tada društvo mora hitno riješiti pitanje imenovanja novog člana uprave kako bi se izbjeglo blokiranje poslovanja, posebice kada premine jedini član d. o. o., koji je ujedno bio jedini član uprave čime *de facto* društvo ostaje bez uprave, ali i bez mogućnosti sazivanja skupštine sve dok se ostavinski postupak ne okonča, te se proglase nasljednici kao sljednici preminulog člana društva.¹¹¹ Ukoliko društvo nema nadzorni odbor ili ako on člana uprave ne imenuje bez odgađanja, sud će na prijedlog zainteresirane osobe ili po službenoj dužnosti postaviti privremenog upravitelja koji nadomješta upravu društva do imenovanja potrebnog broja njezinih članova.¹¹²

106 Riječ je o izjavi stjecatelja poslovnog udjela da nije pravomoćno osuđen za kazneno djelo financiranja terorizma ili pranja novca, odnosno da su prestale pravne posljedice osude, kao i da mu nije uvedena, ili je ukinuta međunarodna mjera ograničavanja raspolaganja imovinom.

107 Zvonimir Slakoper, *Društvo s ograničenom odgovornošću u sudskoj praksi i pravnoj teoriji* (Zagreb: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, 2001.), 444.

108 Promjene poslovnih udjela provodi uprava u knjizi poslovnih udjela koju je dužna uredno voditi, na temelju prijave zainteresirane osobe (kod nasljeđivanja to će biti upravo sam nasljednik) ili na temelju saznanja nekog od organa društva (čl. 410. st. 1. i 2. ZTD-a).

109 Vidi čl. 62. st. 3. i čl. 410. st. 2. ZTD-a. Svrha jest osiguranje pravne sigurnosti i načela javnosti registra, budući da se od novele ZTD-a iz 2009. u sudski registar upisuje i javno objavljuju propisani podaci članova d.o.o. Više u: Jakša Barbić, „Novela Zakona o trgovačkim društvima iz 2009. i poslovni udio u društvu s ograničenom odgovornošću“, *Pravo u gospodarstvu* 50, br. 1 (2011): 216.

110 Markovinović, „Prijenos poslovnog“, 223.

111 VTSRH, Pž-569/06 od 10. svibnja 2006.

112 Čl. 423. st. 5. i 6. ZTD-a. Vidi u: Buljan i Omazić, *Stjecanje, promjena i prestanak*, 31.

4. ZAKLJUČAK

Prijenos poslovnih udjela u obiteljskim d. o. o. u uvjetima smjene generacija otvara brojna pitanja koja zahtijevaju povezivanje prava društava s drugim granama prava. Kako su u RH najizgledniji sukcesori osnivača njegova djeca, do prijenosa poslovnog udjela *inter vivos* dolazi najčešće na temelju ugovora o darovanju. No, do smjene generacija može doći i neplanirano, zakonskim ili oporučnim nasljeđivanjem poslovnog udjela. U RH nije dopušteno sklapati nasljedničke ugovore te na taj način utjecati na položaj nasljednika, osim ugovora o ustupu i raspodjeli imovine za života (djeci i ostalim potomcima), koji se zanemarivo koristi u praksi. Stav je nasljednog prava da ostavitelja nije moguće ograničiti u njegovim oporučnim raspoložbama, pa čak i ako imenuje svojim nasljednikom poslovnog udjela osobu izvan obitelji.

Kada je riječ o prijenosu poslovnih udjela *inter vivos* djeci bez naknade, darovatelj može preferirati jedno dijete prenoseći mu/joj većinski (ili čak 100 %) udio, a ostalima prenijeti manjinske udjele ili čak niti to. Na darovatelju je, odnosno osnivaču društva velika odgovornost jer treba izabrati sposobnog sukcesora, no ujedno očuvati dobre odnose u obitelji i obiteljskom društvu. Jedna od težih kriza u obiteljskom društvu nastaje ako obdarenik otuđi darovani poslovni udio trećoj osobi i tako iznevjeri, s jedne strane darovatelja, a s druge strane ostale članove obitelji, koji su pri prijenosu poslovnih udjela dobili manjinski udio ili čak niti to.

U ovome je radu istražena široka paleta zaštitnih mehanizama kojima se mogu ograničiti raspoložbe imatelja poslovnog udjela, pa tako i onoga koji je stekao poslovni udio bez naknade. Identificirane su apsolutna zabrana raspolaganja poslovnim udjelom (ili samo do isteka nekog vremena), zabrana otuđenja poslovnih udjela osobama izvan nekog kruga ili nametanje obveze otuđenja osobama unutar nekog kruga, uvođenje prvenstvenih prava za neke osobe prilikom stjecanja poslovnih udjela i/ili davanje suglasnosti tih osoba prije poduzimanja otuđenja. Krug ovlaštenika tih prava može uključivati i osobe koje nisu članovi društva, pa tako i članove obitelji. Posegne li se za takvim zaštitnim mehanizmima, pri određivanju kruga ovlaštenika tih prava treba biti vrlo precizan (primjerice članovi obitelji koji čine prvi nasljedni red člana društva, članovi obitelji koji su zakonski nasljednici u uspravnoj liniji, ali ne i njihovi bračni drugovi i sl.)

Autorice smatraju da bi iz široke palete zaštitnih mehanizama u društveni ugovor trebalo unijeti samo one koji će izdržati test vremena, a ne samo riješiti neku partikularnu situaciju u odnosu na jednog člana. Tako i zabrana otuđenja do isteka nekog roka (što se može postaviti za darovane poslovne udjele) može postati ozbiljnom smetnjom ako *ex post* i obdarenik i drugi članovi društva smatraju prijevremenu prodaju prikladnom. Nadalje, uvođenje prava prvokupa poslovnog udjela u korist članova društva (ili obitelji) može ostati mrtvo slovo na papiru ako ovlaštenik nema sredstava. Budući da razna prioriteta prava pri stjecanju poslovnog udjela ili uvjetovanje stjecanja poslovnog udjela (primjerice nečijom suglasnošću), mogu biti vezana za različite ovlaštenike (uključujući i samo društvo), što je više takvih prava ili ograničenja ili njihovih kombinacija to postoji realna opasnost da spor izbije oko toga čije se pravo primjenjuje prvo ili kome ono točno pripada. Zato

ta prava ne treba gomilati, a ako ih i ima više, tada ih treba rangirati, pogotovo ako izostanak realizacije jednog (npr. prava prvokupa) uvjetuje aktivaciju drugog (npr. davanje suglasnosti).

Budući da ovlaštenik tih prvenstvenih prava u stjecanju poslovnog udjela može biti i samo društvo (što je korisno predvidjeti ako članovi društva ili obitelji nemaju financijskih sredstava), radit će se o stjecanju vlastitih poslovnih udjela, pa je dobro zauzeti stav o tome, hoće li prilikom otuđenja tako stečenih vlastitih poslovnih udjela prioritetna prava članova društva oživjeti ili ne. S druge strane, ako se društvenim ugovorom prijenos poslovnog udjela uvjetuje suglasnošću društva, također treba naznačiti tko tu suglasnost daje za društvo, jer će se, u nedostatku toga, presumirati da to čini uprava. U obiteljskom društvu mogu se predvidjeti i posebna tijela za davanje takve suglasnosti, poput tijela u kojem su samo članovi društva koji su ujedno članovi obitelji ili, u kojem osim potonjih, sudjeluju i članovi obitelji koji nisu članovi društva (ali su primjerice njihovi zaposlenici).

Određeni stupanj zaštite od neželjenog ponašanja stjecatelja poslovnog udjela (u obiteljskom društvu) može se postići uvođenjem odgovarajućih ograničenja ili vremenskih zabrana i u ugovore o otuđenju poslovnog udjela, prema općim pravilima obveznog prava. No, ta ograničenja djeluju samo *inter partes*, za razliku od onih u društvenom ugovoru koja djeluju prema svim članovima društva. Budući da je ugovor o prijenosu poslovnog udjela apstraktan u odnosu na temeljni pravni posao (u našem slučaju darovanje), mogućnost utvrđenja ništetnosti tog ugovora ravna se po općim pravilima o ništetnosti ugovora iz obveznog prava (primjerice mane volje, koje za besplatne pravne poslove uključuju i zabludu u pobudi). Mogući je i opoziv darovanog poslovnog udjela (primjerice zbog grube nezahvalnosti) ili raskid istog (primjerice zbog neispunjenja nameta), ali se povrat darovanog (u slučaju nemogućnosti vraćanja, primjerice jer je već prešao u ruke treće osobe) ostvaruje po pravilima stjecanja bez osnove.

Prilikom nasljeđivanja poslovnih udjela nastaju brojna pravna pitanja, kao rezultat međudjelovanja propisa nasljednog prava i prava društava. Ako nasljednici ne ustupe svoj nasljedni dio na poslovnom udjelu u korist jednog od nasljednika, kao i kada ga nije moguće ili dopušteno podijeliti, tada će se na njemu formirati nasljednička zajednica. Za nasljednike kao suovlaštenike na tom ili tim poslovnim udjelima, do njezina će razvrgavanja nastati složena situacija i za njih i za društvo. Ako nasljednici nisu složni, to će se osobito odraziti na donošenje odluka u društvu, stoga je svakako prikladno barem imenovati zajedničkog zastupnika. Također valja upozoriti da će u slučaju oporučnog raspolaganja poslovnim udjelima u korist neke osobe (ne nužno zakonskog nasljednika), zakonski nasljednici imati pravo na nužni dio. No, kako se društvenim ugovorom može odrediti da je nasljednik dužan poslovni udio prenijeti nekom drugom članu društva ili osobi koju odredi društvo, društvo će i u toj situaciji imati ultimativnu kontrolu nad sastavom svog članstva.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Altmeppen, Holger. *Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung*. München: C.H. Beck, 2023.
2. Badrov, Sanja. „Kaznena djela protiv časti i ugleda u hrvatskom kaznenom pravu“. *Pravnik* 41, br. 84 (2007): 61-94.
3. Barbić, Jakša. „Društveni ugovor kao pravni posao na kome se temelji društvo“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 62, br. 1-2 (2012): 475-534.
4. Barbić, Jakša. „Novela Zakona o trgovačkim društvima iz 2009. i poslovni udio u društvu s ograničenom odgovornošću“. *Pravo u gospodarstvu* 50, br. 1 (2011): 185-225.
5. Barbić, Jakša. „Poslovni udio kao utjelovljenje članstva u društvu s ograničenom odgovornošću“. *Pravo i porezi*, br. 12 (2000): 6-11.
6. Barbić, Jakša. *Pravo društava: Knjiga druga, Društva kapitala, Svezak II, Društvo s ograničenom odgovornošću, Društvo za uzajamno osiguranje, Kreditna unija, Europsko društvo, Zadruga, Europska zadruga*. Zagreb: Organizator, 2020.
7. Barbić, Jakša. „Stjecanje članstva u društvu s ograničenom odgovornošću“. *Pravo i porezi* 10, br. 1 (2001): 21-25.
8. Barbić, Jakša. *Zakon o trgovačkim društvima s uvodnim objašnjenjima, pregledom usklađenosti s europskim pravom i abecednim kazalom*. Zagreb: Organizator, 2010.
9. Battisti, Martina i Amanda Williamson. „The Role of Intermediaries in the Small Business Transfer Process“. *Small Enterprise Research* 22, br. 1 (2015): 32-48.
10. Baus, Kirsten. *Die Familienstrategie: Wie Familien ihr Unternehmen über Generationen sichern*. Wiesbaden: Springer Gabler, 2016.
11. „BGH, Urteil vom 02-07-1990 - II ZR 243/89“. *Neue Juristische Wochenschrift* 41 (1990): 2616-2620.
12. „BGH, Urteil vom 4.12.2001 - X ZR 167/99 (Zweibrücken)“. *Neue Juristische Wochenschrift* 14 (2002): 1047-1048.
13. Binz, Mark K. i Gerhard Mayer. „Anteilsvinkulierung bei Familienunternehmen“. *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht* br. 6 (2012): 201-212.
14. Braut Filipović, Mihaela. „Specifičnosti upravljanja obiteljskim društvima“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 67, br. 6 (2017): 935-962.
15. Braut Filipović, Mihaela, Edita Čulinović-Herc i Srđan Šimac. „Rješavanje sporova u obiteljskim trgovačkim društvima medijacijom“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 45, br. 1 (2024): 153-176.
16. Brnabić, Ratko i Bojan Brkić. „Istup člana društva s ograničenom odgovornošću“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 54, br. 3 (2017): 615-636.
17. Buljan, Vesna i Ivica Omazić. *Stjecanje, promjena i prestanak članstva u trgovačkim društvima: Priručnik za polaznike/ice*. Zagreb: Pravosudna akademija, 2016.
18. Čulinović-Herc, Edita, Sonja Marinac Rumora i Mihaela Braut Filipović. „Pravno uređenje odnosa članova u zatvorenim (*closely held*) društvima na primjeru hrvatskog društva s ograničenom odgovornošću“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci* 39, br. 1 (2018): 45-86.
19. Duursma, Dieter, Henriette-Christine Duursma-Kepplinger i Marianne Roth. *Handbuch zum Gesellschaftsrecht*. Beč: Lexis Nexis, 2007.
20. Ebbing, Frank. „§ 15“. U: *Kommentar zum Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung*, ur. Lutz Michalski, Rbr. 1-260. München: C.H. Beck, 2023.
21. Fusaro, Andrea. „Company Succession in the Latin Law Tradition Using the Example of the Italian Legal System“. U: *Company Law and the Law of Succession*, ur. Susanne Kalss, 289-304. Heidelberg: Springer, 2015.
22. Gavella, Nikola i Vlado Belaj. *Nasljedno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2008.

23. Gorenc, Vilim, Loris Belanić, Hrvoje Momčinović, Ante Perkušić, Andrea Pešutić, Zvonimir Slakoper, Mario Vukelić i Branko Vukmir. *Komentar Zakona o obveznim odnosima*. Zagreb: Narodne novine, 2014.
24. Gorenc, Vilim, Zvonimir Slakoper, Vladimir Filipović i Vlado Brkanić. *Komentar Zakona o trgovačkim društvima*. Zagreb: RRiF-plus, 2004.
25. Harbarth Stephan. „§ 53“. U: *Münchener Kommentar zum Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung*, ur. Holger Fleischer i Wulf Goette, Rbr. 1-273. München: C.H. Beck, 2022.
26. Hrabar, Dubravka. „Prijepori o sudskoj nadležnosti i poslovnim udjelima u svjetlu bračne stečevine.“ *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 72, br. 1-2 (2022): 189-211.
27. Jakupak, Tina. „Poslovni udjel(i) i bračna stečevina kroz praksu trgovačkih sudova“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 42, br. 2 (2021): 559-577.
28. Jelinić, Zvonimir. „Bračna stečevina u kontekstu Zakona o trgovačkim društvima“. U: *Imovinskopravni aspekti razvoda braka – hrvatski, europski i međunarodni kontekst: zbornik radova*, ur. Branka Rešetar i Mirela Župan, 121-137. Osijek: Pravni fakultet, 2011.
29. Kačer, Hrvoje i Zvonimir Slakoper. „Ugovor o darovanju“. U: *Obvezno pravo: Posebni dio I, Pojedini ugovori*, ur. Vilim Gorenc, Hrvoje Kačer, Hrvoje Momčinović, Zvonimir Slakoper, Branko Vukmir i Loris Belanić, 115-137. Zagreb: Novi informator, 2012.
30. Kalss, Susanne. „Rechtsformalternativen in Familiengesellschaften“. U: *Recht der Familiengesellschaften*, ur. Hans-Ueli Vogt, Holger Fleischer i Susanne Kalss, 2-63. Tübingen: Mohr Siebeck, 2016.
31. Kalss, Susanne. „The Interaction Between Company Law and the Law of Succession - A Comparative Perspective“. U: *Company Law and the Law of Succession*, ur. Susanne Kalss, 3-46. Heidelberg: Springer, 2015.
32. Klarić, Petar i Martin Vedriš. *Građansko pravo: opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2012.
33. Klarić, Petar i Martin Vedriš. *Građansko pravo: opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2014.
34. Koch, Jens. „§ 525“. U: *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, ur. Franz Jürgen Säcker, Roland Rixecker, Hartmut Oetker i Bettina Limperg, Rbr. 1-15. München: C.H. Beck, 2023.
35. Koch, Jens. „§ 527“. U: *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, ur. Franz Jürgen Säcker, Roland Rixecker, Hartmut Oetker i Bettina Limperg, Rbr. 1-4. München: C.H. Beck, 2023.
36. Koch, Jens. „§ 530“. U: *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, ur. Franz Jürgen Säcker, Roland Rixecker, Hartmut Oetker i Bettina Limperg, Rbr. 1-18. München: C.H. Beck, 2023.
37. Koch, Jens. „§ 531“. U: *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, ur. Franz Jürgen Säcker, Roland Rixecker, Hartmut Oetker i Bettina Limperg, Rbr. 1-10. München: C.H. Beck, 2023.
38. Koeberle-Schmid, Alexander. *Family Business Governance – Aufsichtsgremium und Familienrepräsentanz*. Wiesbaden: Gabler, 2008.
39. Kontrec, Damir, Jožica Matko-Ruždjak i Đuro Sessa. *Zakon o nasljedivanju: s komentarima, poveznicama, sudskom praksom, priložima, primjerima i abecednim kazalom pojmovima*. Zagreb: Organizator, 2015.
40. Lecouvie, Kelly i Jennifer Pendergast. *Family Business Succession*. London: Palgrave Macmillan, 2014.
41. Markovinović, Hrvoje. „Prijenos poslovnog udjela – što jest, a što ne bi trebao biti“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 72, br. 1-2 (2022): 213-244.

42. Mezulić Juric, Petra i Mirela Alpeza. *Izazovi prijenesa poslovanja u malim i srednjim poduzećima*. Zagreb: CEPOR – Centar za politiku i razvoj malih i srednjih poduzeća i poduzetništva, 2017.
43. OECD. *Inheritance Taxation in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies*, br. 28. Paris: OECD Publishing, 2021.
44. Perkušić, Ante i Branka Ivančić. „Ugovor o darovanju nekretnine *de lege lata* i *de lege ferenda* – pobijanje paulijanskim tužbama, nasljedopravni i poreznopravni aspekti“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 26, br. 2 (2005): 901-932.
45. Petrović, Siniša i Petar Ceronja. *Osnove prava društava*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2018.
46. Sanders, Anne. „Company Law and the Law of Succession in Germany“. U: *Company Law and the Law of Succession*, ur. Susanne Kalss, 213-259. Heidelberg: Springer, 2015.
47. Senegović, Iva, Valerija Bubljić i Gordana Čorić. „Family Business Succession Risks: The Croatian Context“. U: *Family Businesses in Transition Economies*, ur. Leo-Paul Dana i Veland Ramadani, 175-197. Heidelberg: Springer, 2015.
48. Shanker, Melissa Carey i Joseph H. Astrachan. „Myths and Realities: Family Businesses’ Contribution to the U. S. Economy“. *Family Business Review* 9, br. 2 (1996): 107-124.
49. Slakoper, Zvonimir. *Društvo s ograničenom odgovornošću u sudskoj praksi i pravnoj teoriji*. Zagreb: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, 2001.
50. Smith, Nicholas. *Advising Family Owned Busines*. Bristol: Lexis Nexis, 2017.
51. Sokić, Katarina i Jelena Uzelac. „Imovinskopravni položaj osoba lišenih poslovne sposobnosti“. *Financije i pravo* 6, br. 2 (2018): 7-32.
52. Stamm, Isabell i Christina Lubinski. „Crossroads of Family Business Research and Firm Demography – A Critical Assessment of Family Business Survival Rates“. *Journal of Family Business Strategy* 2, br. 3 (2011): 117-127.
53. Steinbrenner, Daniela, Stefan Weck i Jan Zental. *An International Comparison of Inheritance Taxes*. Munich: Foundation for Family Businesses, 2024.
54. Šago, Dinka i Marina Stanić. „Neke osobitosti ostavinskog postupka“. U: *Zbornik radova s II. međunarodnog savjetovanja „Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća“*, ur. Vesna Rijavec, Arsen Janevski, Aleš Galič, Jozo Čizmić, Vesna Lazić Smoljanić, Milijan Sesar i Dinka Šago, 213-250. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2016.
55. Tuhtan Grgić, Iva. „Pravni učinci ugovora o odricanju od nasljedstva koje nije otvoreno“. U: *Liber amicorum Aldo Radolović*, ur. Zvonimir Slakoper, Maja Bukovac Puvača i Gabrijela Mihelčić, 501-527. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2018.
56. Tuhtan Grgić, Iva. „Ugovor o nasljeđivanju“. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet, 2014.
57. Verse, Dirk A. „§ 15 GmbHG.“ U: *Gesellschaftsrecht*, ur. Martin Henssler i Lutz Strohn. München: C.H. Beck, 2024.
58. Weller, Marc-Philippe i Jochem Reichert. „§ 15“. U: *Münchener Kommentar zum Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung*, ur. Holger Fleischer i Wulf Goette, Rbr. 1-567. München: C.H. Beck, 2022.
59. Wicke, Hartmut. „§ 3.“ U: *Münchener Kommentar zum GmbHG*, ur. Holger Fleischer i Wulf Goette, Rbr. 1-159. München: C. H. Beck, 2022.
60. Wiedemann, Herbert i Klaus Heinemann. „Der Widerruf der Schenkung einer Gesellschaftsbeteiligung“. *Der Betrieb*, br. 33 (1990): 1649-1655.
61. Zwick, Gary A. i James J. Jurinski. *Tax and Financial Planning for the Closely Held Family Business*. Cheltenham: Edward Elgar, 2019.

Pravni propisi:

1. *Bürgerliches Gesetzbuch*, BGBl. 2024 I Nr. 323 od 23. listopada 2024.
2. *Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung*, BGBl. 2024 I Nr. 323 od 23. listopada 2024.
3. Ovršni zakon, Narodne novine, br. 112/12., 25/13., 93/14., 55/16., 73/17., 131/20., 114/22., 6/24.
4. Pravilnik o načinu upisa u sudski registar, Narodne novine, br. 121/19., 2/23.
5. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o trgovačkim društvima, Narodne novine, br. 137/09.
6. Zakon o lokalnim porezima, Narodne novine, br. 115/16., 101/17., 114/22., 114/23.
7. Zakon o nasljeđivanju, Narodne novine, br. 48/03., 163/03., 35/05., 127/13., 33/15., 14/19.
8. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 155/23.
9. Zakon o poduzećima, Narodne novine, br. 53/91., 58/93.
10. Zakon o trgovačkim društvima, Narodne novine, br. 111/93., 34/99., 121/99., 52/00., 118/03., 107/07., 146/08., 137/09., 111/12., 125/11., 68/13., 110/15., 40/19., 34/22., 114/22., 18/23., 130/23.
11. Zakon o Upisniku sudskih i javnobilježničkih osiguranja tražbina vjerovnika na pokretnim stvarima i pravima, Narodne novine, br. 121/05.

Sudska praksa:

1. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-569/06 od 10. svibnja 2006.
2. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-3073/2013-2 od 19. listopada 2016.
3. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-4469/2017 od 17. prosinca 2019.
4. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-6874/12-03 od 10. listopada 2012.
5. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-7475/04 od 6. veljače 2007.
6. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 631/08-2 od 28. siječnja 2009.
7. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 1295/2016-2 od 11. svibnja 2021.
8. Županijski sud u Splitu, Gž-779/2020-2 od 21. siječnja 2021.

Mrežne stranice:

1. *Austrian Institute for SME Research, Overview of Family Business Relevant Issues, Final Report*, 2008. Pristup 14. studenoga 2024. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/10389/attachments/1/translations>
2. Hrvatin, Branko. *Nasljednopravni ugovori*. Pristup 13. studenoga 2024. http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/HrvatinB_Nasljednopravni-ugovori_2003s.pdf
3. Mayer, Tobias. *So können Sie einen GmbH-Gesellschafter ausschließen*. Pristup 24. listopada 2024. <https://www.bms-rechtsanwaelte.de/gmbh-gesellschafter-ausschluss/>
4. *Mišljenje Porezne uprave RH, Klasa:410-01/17-01/699, Ur. br:513-07-21-01/17-2 od 11.04.2017*. Pristup 15. studenoga 2024. https://www.porezna-uprava.hr/HR_publicacije/Lists/mislenje33/Display.aspx?id=19517
5. *Ponuda biznisa na prodaju*. Pristup 14. studenoga 2024. <https://biznis-transfer.com/ponuda-biznisa/>

Edita Čulinović-Herc*
Mihaela Braut Filipović**
Sara Madžarov Matijević***

Summary

TRANSFER OF A BUSINESS SHARE IN A LIMITED LIABILITY COMPANY WHEN TRANSFERRING TO THE NEXT GENERATION

Membership changes in companies can be complex and challenging for various reasons. The majority of members of a limited liability company, who are often (but not necessarily) members of the management board, may entrust the management of the company's affairs to others upon retirement. They then face the question of what to do with their business shares. In the case of a family company, the founder must decide whether to gift or sell the shares to younger family members or other individuals. Sometimes, the issue of intergenerational succession of management and membership functions in the company arises unexpectedly through inheritance of a business share. The goal of this article is to analyze the challenges of legally structuring the transfer of a business share in a limited liability company through a gift contract to selected family members. It will address controversies that may arise and answer common questions in corporate and judicial practice regarding inheriting a business share. Additionally, the paper will suggest ways to legally prevent the identified challenges.

Keywords: *transfer of business shares; business shares as gifts; inheritance of business share; limited liability company; family company.*

* Edita Čulinović-Herc, Ph.D., Full Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; edita.culinovic.herc@pravri.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6177-8057>.

** Mihaela Braut Filipović, Ph.D., Associate Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; mihaelabf@pravri.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2476-545X>.

*** Sara Madžarov Matijević, Ph.D., Assistant, University of Rijeka, Faculty of Law; smadzarov@pravri.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9353-4244>.

PRAVA STRANAKA U PROVEDBI INSPEKCIJSKOG NADZORA

Prof. dr. sc. Dario Đerđa*
Klara Babić, mag. iur.**

UDK 35.072.6
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.1.7>
Ur.: 16. studenoga 2024.
Pr.: 27. siječnja 2025.
Pregledni rad

Sažetak

Cilj je ovoga rada utvrditi koja postupovna prava stoje na raspolaganju stranci u postupku inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj, s ciljem zaštite njezinih prava u ovom postupku. U radu se najprije analizira pravna regulacija inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj, a zatim se utvrđuje pravna priroda ovog oblika nadzora. Konačno, razmatraju se prava nadzirane osobe pri pokretanju postupka inspekcijskog nadzora, utvrđivanju činjenica u ovom postupku, pravo izjasniti se o činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima, pravo izvršiti uvid u spis te njezino pravo ukazati na netočnosti pri sastavljanju zapisnika kojim se inspekcijski nadzor okončava. U radu se, radi izvođenja zaključaka, koriste i izvori talijanskog, slovenskog i srpskog prava. Zaključuje se kako se prava stranaka u postupku inspekcijskog nadzora, prvenstveno, štite točno i istinito utvrđenim činjenicama i okolnostima vezanima uz obavljanje aktivnosti stranke te pravnim lijekovima u upravnom postupku, kojim se ovim osobama, po okončanju postupka inspekcijskog nadzora, izriču upravne ili prekršajne mjere.

Ključne riječi: *inspekcijski nadzor; upravni postupak; pravna zaštita.*

1. UVOD

Uz provedbu državne politike, neposrednu provedbu zakona, upravni nadzor te druge upravne i stručne poslove, temeljni posao državne uprave predstavlja i inspekcijski nadzor. Ovaj nadzor obuhvaća nadzorne postupke kojima se provodi izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba te poduzimanje propisanih mjera i radnji, kako bi se utvrđeno

* Dr. sc. Dario Đerđa, redoviti profesor u trajnom zvanju, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; dario.derda@pravni.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1095-1155>.

** Klara Babić, mag. iur., asistentica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; kbabic@pravni.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3800-4824>.

stanje i poslovanje ovih osoba uskladilo sa zakonom i drugim propisima.¹ Upravo inspeksijski nadzor ima zadaću osigurati da sve osobe postupaju u skladu s pravnim pravilima,² čime se pokazuje vrlo važnim u brojnim područjima društvenog života, npr. obavljanju zdravstvene i obrazovne djelatnosti, zaštiti okoliša, sigurnosti na radu, sigurnosti prehrambenih i neprehrambenih proizvoda, gradnji građevina, obavljanju turističke i ugostiteljske djelatnosti, prometu, veterinarstvu i dobrobiti životinja, sigurnosti medicinskih proizvoda te mnogim drugim područjima. Svrha ovoga nadzora je dvojaka, s jedne strane njegova je uloga kurativna, jer se njime uočava i zaustavlja društveno neprihvatljivo postupanje. S druge strane, inspeksijski nadzor ima preventivno značenje, jer se sviješću o provedbi inspeksijskog nadzora potiče zakonito postupanje građana i poduzetnika.³ Provedbom ovoga nadzora štiti se javni interes, tj. interes svih osoba u zajednici.⁴

Inspeksijski nadzor provode inspektori, kao službene osobe tijela javne uprave, a koje su ovlaštene obavljati ovu djelatnost u skladu sa Zakonom o sustavu državne uprave (u daljnjem tekstu: ZSDU), Zakonom o Državnom inspektoratu (u daljnjem tekstu: ZDI) ili drugom zakonu koji uređuje pojedino upravno područje.⁵ U provedbi inspeksijskog nadzora inspektor utvrđuje obavlja li pojedinac (pravna ili fizička osoba) određenu aktivnost u skladu s pravnim propisima. Ako utvrdi takvo odstupanje, obavezan je izreći zakonom propisanu upravnu ili prekršajnu mjeru.⁶ Takve mjere inspektor izriče s autoritetom javne vlasti, koristeći svoje javne ovlasti. Slijedom toga, utvrđujući činjenično stanje, a posebno izričući upravnu ili prekršajnu mjeru, inspektor može povrijediti prava i pravne interese pojedinaca, nadziranih osoba, odnosno stranaka inspeksijskog nadzora.⁷ Stoga, u ovom nadzornom

- 1 Članak 3. stavak 1. i članak 21. stavak 1. Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/19., 155/23. (u daljnjem tekstu: ZSDU).
- 2 Kriterij za provođenje inspeksijskog nadzora je poštovanje pravnih propisa. Jasmina Džinić i Iva Lopižić, „Novo uređenje upravnog i inspeksijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi – problemi i otvorena pitanja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 59, br. 1 (2022): 174.
- 3 Smatra se kako nadzirani subjekt obraća daleko više pozornosti na zakonitost svojeg rada kada zna da je podvrgnut nadzoru zakonitosti i pravilnosti rada te potencijalnim sankcijama. Više vidi u: Ivo Borković, *Upravno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2002.), 114, Ivo Rozić i Emir Mehmedović, „Specifičnosti vršenja inspeksijskih funkcija u oblasti rada, radnih odnosa i sigurnosti na radu“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 2 (2019): 849-852 te Iva Lopižić, „Inspeksijski nadzor: međunarodni standardi, dobre prakse i hrvatska državna uprava“, u: *Pravno uređenje i provedba nadzora u hrvatskoj javnoj upravi*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2023.), 39-40.
- 4 O ovome više vidi u: Polonca Kovač i Sara Mučić, „Učinkovitost inšpeksijskega nadzora v slovenski teoriji in praksi“, *Javna uprava* 51, br. 3-4 (2015): 27.
- 5 Vidi npr. članak 21. stavak 2. ZSDU-a, članak 69. stavak 1. Zakona o Državnom inspektoratu, Narodne novine, br. 115/18., 117/21., 67/23., 155/23. (u daljnjem tekstu: ZDI), članak 42. stavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/13., 85/15., 69/22. (u daljnjem tekstu: ZPPI), članak 181. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 83/23. (u daljnjem tekstu: ZPDML) itd.
- 6 Frane Staničić, „Uloga inspeksijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa“, *Zbornik radova Sveučilišta u Šibeniku* 13, br. 1-2 (2019): 61.
- 7 Takva nezakonitost može biti posljedicom pogreške u radu uvjetovane složenošću činjenica koje je potrebno utvrditi ili propisa koji treba primijeniti, ali i nedostatne osposobljenosti

postupku, kao i u upravnom postupku koji će se pokrenuti u slučaju utvrđene nezakonitosti ili nepravilnosti, ovim osobama treba biti omogućeno zaštititi svoja prava. Kako bi se prava stranaka u postupcima inspekcijskog nadzora učinkovito zaštitila, ovaj postupak treba biti precizno pravno uređen, čime im se omogućuje korištenje različitih postupovnih prava koja dovode do korekcije nezakonitih radnji i odluka inspektora. Stoga su pravila provedbe inspekcijskog nadzora, a posebno postupovna prava stranaka u ovim postupcima, u svakoj modernoj državi izuzetno važna. U usporednom je pravu uobičajeno da se obavljanje ovog važnog oblika nadzora provodi u skladu s pravilima koja uređuju pojam i cilj inspekcijskog nadzora, ustrojstvo i djelokrug inspekcijskih tijela, načela, pokretanje i vođenje ovoga postupka, prava nadziranih osoba, ovlasti inspektora te mjere koje izriče u slučaju utvrđenih nezakonitosti ili nepravilnosti, čime se detaljna pravna regulacija postupka inspekcijskog nadzora danas pokazuje standardom u svim modernim državama.⁸

Cilj je ovoga rada utvrditi koja postupovna prava stoje na raspolaganju stranci u postupku inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj, s ciljem zaštite njezinih prava. U radu se najprije analizira pravna regulacija inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj, a zatim se utvrđuje pravna priroda ovog oblika nadzora. Konačno, razmatraju se prava nadzirane osobe prilikom pokretanja postupka inspekcijskog nadzora, utvrđivanja činjenica u ovome postupku, pravo izjasniti se o činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima, pravo na uvid u spis te pravo ukazati na netočnosti pri sastavljanju zapisnika kojim se inspekcijski nadzor okončava. U radu se ne analizira pravna priroda i obilježja upravnoga nadzora, jer postoji značajna razlika između upravnog i inspekcijskog nadzora, kako u subjektima nadzora, tako i u metodama nadzora te nadzornim ovlastima.⁹ S ciljem izvođenja zaključaka, u radu se koriste i izvori talijanskog, slovenskog i srpskoga prava. Zaključuje se kako se prava stranaka u postupku inspekcijskog nadzora prvenstveno štite ukazivanjem na točno i istinito utvrđene činjenice i okolnosti vezanih uz obavljanje aktivnosti stranke te pravnim lijekovima u

pojednog inspektora za rješavanje određene upravne stvari. Također, pogreške mogu rezultirati iz nehotičnih krivih odluka i postupaka, ali i zlouporabe ovlasti od strane službenika. Dario Đerđa, *Upravni spor* (Rijeka: Pravni fakultet, 2017.), 5, 8.

- 8 Zakon o splošnem upravnom postupku Republike Slovenije, Uradni list RS, br. 24/06., 105/06., 126/07., 65/08., 8/10., 82/13., 175/20., 3/22. (u daljnjem tekstu: ZUP SI), Zakon o inšpekcijskem nadzoru Republike Slovenije, Uradni list RS, br. 43/07., 40/14. (u daljnjem tekstu: ZIN SI), Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 18/16., 95/18., 2/23. (u daljnjem tekstu: ZUP RS) te Zakon o inspekcijskom nadzoru Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 36/15., 44/18., 95/18. (u daljnjem tekstu: ZIN RS).
- 9 Provedbom se upravnog nadzora osigurava zakonito i pravilno obavljanje poslova državne uprave od strane upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima. Upravni nadzor provode tijela državne uprave (ministarstva i državne upravne organizacije) u granicama svojeg djelokruga nad upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima. Predmet upravnog nadzora su tzv. povjereni poslovi državne uprave. Provedbom se upravnog nadzora osobito nadzire zakonitost općih akata, zakonitost i pravilnost rada te postupanja prema građanima i drugim strankama i osposobljenost službenih osoba za neposredno obavljanje poslova državne uprave. Jasmina Džinić, „Pravno uređenje i provedba upravnog nadzora nad komorama u zdravstvu“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 7, br. 4 (2024): 605, 607 i 608.

upravnom postupku, kojim se ovim osobama, po okončanju postupka inspekcijskog nadzora, izriču upravne ili prekršajne mjere.

2. PRAVNA REGULACIJA INSPEKCIJSKOG NADZORA

U Hrvatskoj ne postoji opći propis koji na jedinstven način uređuje postupak inspekcijskog nadzora u svim upravnim područjima, čime on nije kodificiran. Radnje koje se u ovome postupku poduzimaju propisane su zakonima koji uređuju pojedina upravna područja ili ustroj i rad inspekcijskih službi. Ovakva fragmentacija pravnoga uređenja inspekcijskog nadzora razlog je dvojznanosti o pravnoj prirodi ovog oblika nadzora te općim sredstvima pravne zaštite koju nadzirane osobe mogu koristiti u slučaju sumnje u povredu svojih prava i pravnih interesa. Štoviše, zakoni koji uređuju pojedina upravna područja sadrže neujednačene odredbe o ovlastima inspektora, postupovnim pravilima i pravnim sredstvima, što otežava izvođenje zaključka o pravnoj prirodi ovoga postupka, a zatim i o primjeni relevantnog supsidijarnog prava.

Stoga se normativna analiza pravila postupka inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj može provesti jedino raščlanjujući odredbe zakona koji uređuju pojedina upravna područja ili ustroj i rad inspekcijskih službi. Provedba je inspekcijskog nadzora na temeljnoj razini uređena ZSDU-om. Zakonom se određuje značenje inspekcijskog nadzora, koje su osobe ovlaštene provoditi ovaj nadzor, koji je način njihova legitimiranja te ovlasti kojima raspolažu, koja je obveza pridržavanja propisa koji uređuju zaštitu osobnih podataka te tajnost podataka, koje je mjere inspektor obavezan izreći u slučaju kada je utvrdio da je povrijeđen zakon ili drugi propis, koji je način sastavljanja i dostave zapisnika te pružanje pomoći inspektorima u slučaju fizičkog otpora nadzirane osobe.¹⁰

Specifična pitanja inspekcijskog nadzora u pojedinom upravnom području uređena su ZDI-jem ili drugim zakonom koji uređuje pojedino upravno područje. ZDI-jem se utvrđuje djelokrug i ustrojstvo Državnog inspektorata Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Državni inspektorat), kao najveće inspekcijske službe u Hrvatskoj, upravljanje i uvjete za obavljanje inspekcijskih poslova iz djelokruga ovog inspektorata, dužnosti i ovlasti inspektora, prikupljanje podataka te raspolaganje s klasificiranim podacima, pokretanje postupka inspekcijskog nadzora, izricanje upravnih i prekršajnih mjera, nadzor njihova izvršenja, podnošenje kaznenih prijava, privremeno oduzimanje predmeta i postupanje s oduzetim predmetom, oduzimanje imovinske koristi i vođenje očevidnika o obavljenim inspekcijskim nadzorima. ZDI sadrži i posebne odredbe o inspekcijskom nadzoru koji obavljaju pojedine inspekcije Državnog inspektorata te prekršajne odredbe.¹¹

Slična se regulacija susreće i u zakonima koji uređuju pojedina upravna

¹⁰ Članci 21.-27. ZSDU-a.

¹¹ Vidi članke 53.-79. te članke 82.-130. ZDI-ja. U skladu s člankom 4. ZDI-ja, inspekcijske poslove iz djelokruga Državnog inspektorata obavljaju tržišna inspekcija, sanitarna inspekcija, veterinarska inspekcija, poljoprivredna inspekcija, lovna inspekcija, šumarska inspekcija, fitosanitarna inspekcija, turistička inspekcija, rudarska inspekcija, inspekcija opreme pod tlakom, elektroenergetska inspekcija, inspekcija rada, građevinska inspekcija, inspekcija zaštite okoliša, inspekcija zaštite prirode i vodopravna inspekcija.

područja. Npr. Zakon o građevinskoj inspekciji (u daljnjem tekstu: ZGI) uređuje: obavljanje inspekcijskog nadzora u području građenja, ustrojstvo građevinske inspekcije i poslove koji se obavljaju tijekom provođenja ovoga nadzora, ovlasti i obveze inspektora te obveze stranaka i javnopravnih tijela, pokretanje i tijek postupka, obvezu donošenja rješenja ili zaključka, pravne lijekove koji stranci stoje na raspolaganju, inspekcijske mjere, izvršenje rješenja putem trećih osoba te troškove izvršenja.¹² Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (u daljnjem tekstu: ZPDML) propisuje koji se poslovi inspekcijskog nadzora obavljaju na pomorskom dobru te utvrđuje ovlasti inspektora, kao i upravne te prekršajne mjere koje on može izreći u slučaju kršenja propisa o korištenju ovoga dobra.¹³ Slično, Zakon o pravu na pristup informacijama (u daljnjem tekstu: ZPPI) propisuje poslove inspektora, način provedbe neposrednog i posrednog inspekcijskog nadzora, kao i sastavljanja zapisnika te ovlašćuje stranke izjaviti prigovor na zapisnik i tako zaštititi svoja prava. ZPPI određuje još i postupanje po izjavljenom prigovoru, nadzor izrečenih mjera te ovlasti inspektora u slučaju neizvršenja izrečenih mjera.¹⁴

Iz naznačenih je zakona razvidno kako su ovlasti inspektora uvijek precizno propisane, jednako kao i upravne i prekršajne mjere koje su ovlašteni izreći. Njima se, ujedno, propisuje može li stranka protiv upravne ili prekršajne mjere koristiti pravnu zaštitu te u kojem roku.¹⁵ Međutim, postupovna se prava nadziranih osoba ne susreću ni u ZSDU-u, kao zakonu koji na načelnoj razini uređuje provedbu inspekcijskog nadzora, ni u ZDI-ju ni u drugim zakonima koji uređuju pojedina upravna područja. Stoga će se u nastavku rada razmotriti koja postupovna prava stoje na raspolaganju nadziranim osobama u postupku inspekcijskog nadzora, s ciljem zaštite njihovih prava.

3. PRAVNA PRIRODA POSTUPKA INSPEKCIJSKOG NADZORA

Budući da u Hrvatskoj zakoni koji uređuju provedbu inspekcijskog nadzora, u pravilu, ne utvrđuju postupovna prava nadziranih osoba, postavlja se pitanje koji je zakon potrebno podredno primijeniti kako bi one zaštitile svoja prava i pravne interese. Državni inspektorat ustrojen je kao državna upravna organizacija, a njegovi su inspektori državni službenici. Inspektori lučke kapetanije, kao i inspektori koji obavljaju nadzor nad pomorskim dobrom su službenici ministarstva nadležnog za poslove pomorstva, a inspektori koji obavljaju nadzor nad koncesijama na pomorskom dobru su službenici ministarstva nadležnog za financije. Inspektori cestovnog prometa i cesta su službenici ministarstva nadležnog za poslove prometa. Inspektori koji provode nadzor nad prikupljanjem i pružanjem humanitarne pomoći su službenici ministarstva nadležnog za poslove socijalne skrbi. Inspektori

12 Članci 1.-41. Zakona o građevinskoj inspekciji, Narodne novine, br. 153/13., 115/18. (u daljnjem tekstu: ZGI).

13 Članak 183. ZPDML-a.

14 Članak 45. stavak 1., članci 46.-59. ZPPI-ja.

15 Vidi npr. članak 22. ZGI-ja, članak 187. stavak 2., članak 188. stavak 5., članak 190. stavak 3. ZPDML-a te članak 52. stavak 1. ZPPI-ja.

prosvjetne inspekcije, koji obavljaju poslove inspekcijskog nadzora u predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama te učeničkim domovima su službenici ministarstva nadležnog za poslove odgoja i obrazovanja. Također, inspektori sportske inspekcije koji provode nadzor nad provedbom Zakona o sportu i propisima donesenim na temelju tog zakona službenici su ministarstva nadležnog za sport.¹⁶ Iz navedenih se primjera uočava kako inspekcijski nadzor u Hrvatskoj obavljaju službenici Državnog inspektorata, koji je ustrojen kao državna upravna organizacija, ili resornih ministarstava, kao tijela državne uprave. Stoga se postavlja pitanje jesu li inspektori obvezni u svojem radu postupati u skladu sa Zakonom o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP), kao zakonu koji uređuje pravila na temelju kojih javnopravna tijela, u okviru djelokruga utvrđenog na temelju zakona, postupaju i rješavaju u upravnim stvarima. Ako je postupak inspekcijskog nadzora upravni postupak u provedbi ovoga nadzora, sve do njegova zaključenja inspektor je obvezan primjenjivati ZUP te su prava i obveze nadziranih osoba u ovom postupku zaštićena istim Zakonom. Međutim, ako postupak inspekcijskog nadzora nije upravni postupak, inspektor je tek obvezan na odgovarajući način primjenjivati neke odredbe ZUP-a te su prava ovih osoba značajno slabije zaštićena.¹⁷

U usporednom se pravu postupak inspekcijskog nadzora, u pravilu, provodi kao upravni postupak. Ovaj postupak u Sloveniji je upravni postupak, što jasno proizlazi iz sudske prakse Upravnog suda Republike Slovenije koji je utvrdio kako je „postupak inspekcijskog nadzora prvenstveno upravni postupak, koji će prerasti u prekršajni postupak ako je radnja koju je poduzela nadzirana osoba ujedno određena kao prekršaj te je za nju propisana prekršajna sankcija“.¹⁸ Budući da je postupak inspekcijskog nadzora u ovoj državi posebni upravni postupak navodi se i u slovenskoj znanstvenoj i stručnoj literaturi, u kojoj se, ujedno, ističe kako ovaj nadzor rezultira upravnopravnim odnosom između nadzirane osobe i tijela javne vlasti, koje provedbom nadzora štiti javni interes.¹⁹ Postupak se inspekcijskog nadzora smatra posebnim upravnim postupkom i u Srbiji, slijedom čega se na provedbu ovoga postupka uz ZIN RS primjenjuje i ZUP RS.²⁰ U Italiji je postupak

16 Članak 2. stavak 1. ZDI-ja, članak 181. ZPDML-a, članak 6. stavci 1. i 2. Zakona o inspekciji cestovnog prometa i cesta, Narodne novine, br. 22/14., 98/19., 114/22. (u daljnjem tekstu: ZICPC), članak 44. stavak 2. Zakona o humanitarnoj pomoći, Narodne novine, br. 156/23. (u daljnjem tekstu: ZHP), članak 4. stavak 1. i članak 5. stavak 1. Zakona o prosvjetnoj inspekciji, Narodne novine, br. 61/11., 16/12., 98/19., 52/21. (u daljnjem tekstu: ZPI), članci 2.-4. stavak 1. Zakona o sportskoj inspekciji, Narodne novine, br. 86/12., 98/19., 34/21. (u daljnjem tekstu: ZSI).

17 Članci 1. i 3. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21. (u daljnjem tekstu: ZUP).

18 Upravni sud Republike Slovenije, UPRS IV U 178/2016-1 od 2. listopada 2018.

19 Polonca i Mučić, „Učinkovitost inšpekcijskega nadzora“, 27; Petra Čas, „Kdaj inšpekcijska zadeva preide v prekrškovno zadevo“, *Pravosodni bilten* 44, br. 2 (2023): 77; Polonca Kovač i Tina Konečnik, „Novosti davčnega inšpekcijskega nadzora po ZDAVP-2“, *Central European Public Administration Review* 5, br. 2 (2007): 29 te Polonca Kovač et al., *Inšpekcijski nadzor razprave, sodna praksa in komentar zakona* (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2016.), 23.

20 Stevan Lilić i Katarina Toskić, „Inspekcijski nadzor i kolektivna zaštita potrošača u upravnom

inspeksijskog nadzora upravni postupak jer se upravnim postupkom u ovoj državi smatraju svi postupci u kojima se pojedincima mogu nametati kakve mjere i sankcije. Budući da je u postupku inspeksijskog nadzora, u slučaju utvrđenih nezakonitosti ili nepravilnosti, inspektor ovlašten izreći kakvu mjeru ili sankciju nadziranom osobi, zaključuje se kako je u Italiji postupak inspeksijskog nadzora upravni postupak.²¹

Hrvatsko zakonodavstvo ne određuje pravnu prirodu postupka inspeksijskog nadzora. ZSDU jedino propisuje koje radnje postupak inspeksijskog nadzora obuhvaća, dok zakoni koji uređuju pojedina upravna područja najčešće koriste formulaciju „inspeksijski nadzor provodi se nad primjenom...“, ne određujući ni značenje ni prirodu ovoga postupka.²² Ujednačeni odgovor na pitanje je li postupak inspeksijskog nadzora upravni postupak ne pronalazi se ni u hrvatskoj znanstvenoj i stručnoj literaturi. Neki autori jasno poimaju pravnu prirodu postupka inspeksijskog nadzora, tvrdeći kako inspektor „provodi upravni postupak, a s obzirom na to kako je postupak inspeksijskog nadzora upravni postupak, na njega se primjenjuju odredbe ZUP-a“.²³ Međutim, najveći dio autora ne daje jasan odgovor treba li ovaj postupak smatrati upravnim postupkom ili ne, već često (čak i u istim radovima) iznose kontradiktorne tvrdnje i argumentaciju.

U znanstvenoj i stručnoj se literaturi susreću formulacije koje ukazuju na dvojbenu prirodu ovoga postupka. Tvrdi se kako donošenje rješenja predstavlja „najvažniju fazu inspeksijskog/upravnog postupka“, na neki način poistovjećujući ova dva postupka.²⁴ Ujedno, autor ističe kako je postupak inspeksijskog nadzora upravni postupak kada god polazi od ishoda postupka nadzora u kojemu su utvrđene nepravilnosti u postupanju nadzirane osobe. Smatra kako „riješiti stvar u inspeksijskom postupku znači na utvrđenu nepravilnost primijeniti odgovarajući propis radi njezinog otklanjanja i to na način da se rješenjem određuje što stranka treba činiti ili ne činiti kako bi se utvrđeno stvarno stanje izmijenilo i uskladilo s propisom“.²⁵ Budući da posebno naglašava da se otklanjanje nepravilnosti utvrđenih u postupku inspeksijskog nadzora utvrđuje rješenjem, zaključuje se, kako smatra, da je postupak inspeksijskog nadzora upravni postupak. Međutim, iz argumentacije istoga autora jasno proizlazi kako se rješenje u upravnom postupku donosi samo kada

postupku: studija primera na slučaju Supernova“, u: *Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, ur. Katarina Ivančević (Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union, 2021.), 126. te *Mreža inspektora Srbije*, pristup 14. studenoga 2024., <https://mrezainspektoratsrbije.rs/vrste-inspeksijskog-nadzora/>.

21 Vidi u: Giuseppe Morbidelli, „Il procedimento amministrativo – Sezione IX Tipologia ed esemplificazioni dei procedimenti amministrativi“, u: *Diritto amministrativo*, ur. Ludovico Mazzarolli, Giuseppe Pericu, Alberto Romano, Fabio Alberto Roversi Monaco i Franco Gaetano Scoca (Bologna: Monduzzi Editore, 1993.), 1167, 1168.

22 Članak 21. stavak 1. ZSDU-a te članak 44. stavak 1. ZHI-ja. Vidi i: Milan Stipić, „Opći upravni postupak i postupak inspeksijskog nadzora – odnos općeg upravnog postupka i posebnih procedura“, u: *Novi Zakon o općem upravnom postupku – praktična pitanja i problemi primjene*, ur. Ivan Koprić (Zagreb: Narodne novine i Institut za javnu upravu, 2009.), 144.

23 Staničić, „Uloga inspeksijskog nadzora“, 68.

24 Stipić, „Opći upravni postupak“, 150.

25 Stipić, „Opći upravni postupak“, 151.

su nepravilnosti u radu nadzirane osobe uočene, a ne i u drugim slučajevima,²⁶ što dovodi u pitanje ranije postavljenu tezu. Stoga svaki postupak inspeksijskog nadzora neće nužno biti okončan donošenjem rješenja, što proizlazi i iz navoda istoga autora da: „Materijalnu stranu inspeksijskog postupka, međutim, čini aktivnost inspektora, primjenjuje li stranka u svom djelovanju propise koji reguliraju to djelovanje. Daljnja aktivnost inspektora ovisit će od rezultata tog ispitivanja u kojem inspektor utvrđuje činjenice u vezi s primjenom propisa. Ako je rezultat ispitivanja za stranku povoljan (tj. ako je utvrđeno da stranka pravilno primjenjuje propise), inspeksijski postupak završava konstatiranjem tako utvrđenog činjeničnog stanja i izradom zapisnika o obavljenom inspeksijskom postupku. Međutim, ako je rezultat ispitivanja za stranku nepovoljan (tj. ako je utvrđeno da stranka ne primjenjuje propise uopće, ili da ih ne primjenjuje kako treba), inspektor će odgovarajućim pravnim sredstvima, s ciljem da se utvrđena nepravilnost otkloni prinuditi stranku, da se nepravilnosti otklone i uspostavi stanje koje je sukladno propisu. Pravno sredstvo kojim to inspekcija postiže je primjena odgovarajuće upravne mjere koju inspektor naređuje odnosno izriče rješenjem.“²⁷ Konačno, zaključuje kako se „iz inspeksijskog nadzora, ovisno o činjenicama utvrđenim u postupku, može razviti upravni postupak i/ili prekršajni postupak“,²⁸ iz čega proizlazi kako autor drži da se upravni postupak pokreće po okončanju postupka inspeksijskog nadzora te da postupak inspeksijskog nadzora nije i upravni postupak.

Drugi izričito tvrde kako je „inspeksijski postupak upravni postupak čija je specifičnost orijentirana na pokretanje postupka po službenoj dužnosti, donošenjem upravnih mjera, s određenom naredbom i zabranom, u kojem do izražaja dolazi ispitni postupak“.²⁹ Međutim, ujedno navode kako „svaki inspeksijski nadzor mora na odgovarajući način biti evidentiran, zato je inspektor o izvršenom inspeksijskom nadzoru, utvrđenom stanju i poduzetim odnosno naređenim mjerama i radnjama dužan sastaviti zapisnik“.³⁰ Evidentno je kako upravni postupak, u skladu sa ZUP-om, ne može biti okončan zapisnikom³¹ te se iz takvih navoda može zaključiti kako

26 Tako tvrdi: „Inspeksijski postupak se završava donošenjem rješenja, samo kada je inspektor nadležan za njegovo donošenje i kad je utvrdio da se stranka u obavljanju djelatnosti ne pridržava propisa u cijelosti ili da propise primjenjuje djelomično“, te „za inspeksijski postupak značajno je da se rješenje u tom postupku donosi samo kad je inspeksijskim nadzorom utvrđeno postojanje kakve nepravilnosti u poslovanju nadzirane osobe. Ta nepravilnost sastoji se u tome što stranka čini nešto što je protivno propisima, ili što ne čini ono što je, prema tim propisima, dužna činiti. Rješenjem donesenim u inspeksijskom postupku stavlja se stranci u dužnost da otkloni utvrđenu nepravilnost, odnosno da svoje poslovanje uskladi s propisom.“ Stipić, „Opći upravni postupak“, 147. i 151.

27 Stipić, „Opći upravni postupak“, 146.

28 Stipić, „Opći upravni postupak“, 147.

29 Tamara Ratković i Milan Stipić, „Pravni izvori i normativno uređenje nadzora sustava sporta prema ovlastima sportske inspekcije (upravne mjere i prekršajna odgovornost)“, *Financije i pravo* 11, br. 2 (2023): 81-82.

30 Ratković i Stipić, „Pravni izvori“, 55.

31 Upravni postupak uvijek završava donošenjem rješenja kojim se rješava upravna stvar ili kojim se postupak obustavlja. Upravni postupak obustavlja se rješenjem, čak i kada je u višestranačkoj upravnoj stvari među strankama postignuta nagodba o svim spornim pitanjima

se postupci inspeksijskog nadzora okončani zapisnikom ne mogu smatrati upravnim postupcima. U prilog tezi kako bi trebalo razlikovati postupak inspeksijskog nadzora i upravni postupak ide i tvrdnja da „kad inspektor dovrši zapisnik o obavljenom nadzoru, a iz njegova se sadržaja potkrijepljeno dokazima (ne mogu se isključiti ni sva druga dokazna sredstva opisana izvan sadržajnog dijela zapisnika o obavljenom nadzoru), može utvrditi protupravno postupanje nadzirane osobe, inspektor pristupa izradi rješenja, odnosno donosi upravnu mjeru, ili poduzima drugu mjeru sukladno ovlastima i utvrđenim činjenicama“.³² Time autori stavljaju naglasak kako se izradi rješenja, koje se donosi u upravnom postupku, pristupa tek nakon što je inspektor dovršio zapisnik o obavljenom nadzoru, iz čega se može zaključiti kako se upravni postupak pokreće tek na osnovi nalaza utvrđenoga u postupku inspeksijskog nadzora, ako za to postoje razlozi, koji su sadržani u zapisniku o obavljenom nadzoru.

Neki autori ukazuju na dvojni prirodu postupaka inspeksijskog nadzora. Naglašavaju kako se „postupci inspeksijskog nadzora najčešće provode u upravnom postupku, a nešto rjeđe u neupravnom postupku“. Razlikuju dvije vrste postupaka inspeksijskog nadzora, točnije upravne i neupravne. Ističu kako „nadležna inspekcija u praksi najčešće provodi postupak nadzora, provođenjem upravnog postupka po saznanju (kada je u prethodnom postupku zaprimila prijavu) da je u pitanjima koja nadzire utvrdila da je došlo do povrede zakona, a za te povrede zakonodavac propisuje da će se provesti upravni postupak. U takvim slučajevima nadležna inspekcija po službenoj dužnosti pokreće postupak.“ Također, navode kako se „neupravni inspeksijski postupak provodi u slučajevima kada se postupak nadležne inspekcije okončava aktom koji je neupravni, to jest kada se po okončanju postupka ne donosi rješenje ili zaključak“.³³

Iz svih ovdje iznesenih stajališta ne može se nedvojbeno zaključiti je li u skladu s hrvatskim pravom postupak inspeksijskog nadzora zapravo upravni postupak. Stoga, kako bi se izveo ovaj zaključak, potrebno je analizirati odredbe o inspeksijskom nadzoru u hrvatskom pravnom sustavu. ZSDU propisuje temeljne poslove državne uprave pri tome razlikujući provedbu državne politike, neposrednu provedbu zakona, inspeksijski nadzor, upravni nadzor te druge upravne i stručne poslove. ZSDU propisuje kako inspeksijski nadzor obuhvaća nadzorne postupke kojima se provodi izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba radi utvrđivanja činjenica te poduzimanja propisanih mjera i radnji kako bi se utvrđeno stanje i poslovanje uskladilo sa zakonom i drugim propisima.

u postupku. Članci 39., 46., 54., 56., 57., 96., 106. i 161. ZUP-a. Vidi i: Dario Đerda, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj* (Zagreb: Inženjerski biro, 2010.), 211, 232-236.

32 Ratković i Stipić, „Pravni izvori“, 62.

33 Ovdje razlikuju dvije vrste neupravnog postupka: „Jedna vrsta je kada je podnesena prijava stranke kojom se upozorava na povrede zakona ili drugog propisa, a inspektor utvrdi da je riječ o prijavi na osnovi koje se ne može voditi postupak i izricati mjere. Druga vrsta neupravnog postupka je u slučaju kada bi na osnovi saznanja (iz bilo kojeg izvora) inspektor proveo postupak te izrekao upravne mjere koje, međutim, nemaju svojstvo upravnog akta.“ Vladimir Rems, „Inspeksijski nadzor u zakonodavstvu Republike Hrvatske – osnovna načela i postupak inspeksijskog nadzora (kao bitan segment vladavine prava)“, *Pravo i porezi* 17, br. 11 (2008): 27-28.

S druge strane, ZSDU rješavanje u upravnim stvarima utvrđuje jednim od poslova neposredne provedbe zakona.³⁴ Iz odredaba ZSDU-a jasno proizlazi kako se rješavanje u upravnim stvarima, o kojima se odluke donose u upravnom postupku, smatra jednim od oblika neposredne provedbe zakona, koje je različito od postupka inspekcijskog nadzora. U teorijskom smislu, moglo bi se smatrati kako i postupak inspekcijskog nadzora predstavlja vid neposredne provedbe zakona, međutim, normativna klasifikacija koju daje ZSDU-u razlikuje ove dvije upravne radnje. Stoga, zaključuje se kako u skladu sa ZSDU-om, postupak inspekcijskog nadzora treba razlikovati od postupka rješavanja u upravnim stvarima.

Među posebnim odredbama o provedbi inspekcijskog nadzora sanitarnog i graničnog sanitarnog inspektora sadržanim u ZDI-ju propisano je kako se rezultati službenog vještačenja provedenog u postupku inspekcijskog nadzora smatraju mjerodavnim za rješavanje u upravnoj stvari. Kada bi postupak inspekcijskog nadzora u području sanitarne i granične sanitarne inspekcije bio upravni postupak, ne bi bilo razloga za posebno propisivanje dopuštenosti korištenja ovoga dokaza u upravnom postupku, jer bi on tada već bio izveden u istom postupku. Također, ZDI-jem je među posebnim odredbama o inspekcijskom nadzoru građevinskog inspektora propisano kako je građevinski inspektor po službenoj dužnosti obavezan pokrenuti upravni postupak i narediti odgovarajuće inspekcijske mjere kada u provedbi inspekcijskog nadzora utvrdi povredu propisa čije izvršenje je ovlašten nadzirati.³⁵ Sadržajno ista odredba propisana je i ZGI-jem.³⁶ Iz ovih odredbi proizlazi kako postupak inspekcijskog nadzora u skladu sa ZDI-jem i ZGI-jem nije upravni postupak, već prethodi upravnom postupku te ishod postupka inspekcijskog nadzora predstavlja pretpostavku za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti s ciljem zaštite javnog interesa, a kako je naglašeno i u hrvatskoj znanstvenoj i stručnoj literaturi.

Također, više zakona u hrvatskom pravnom sustavu, npr. ZSDU, Zakon o humanitarnoj pomoći, Zakon o sportskoj inspekciji (u daljnjem tekstu: ZSI) i Zakon o inspekciji cestovnog prometa i cesta, propisuju kako o izvršenom inspekcijskom nadzoru, utvrđenom stanju te poduzetim odnosno naređenim mjerama i radnjama inspektor sastavlja zapisnik.³⁷ Isto utvrđuje i Zakon o prosvjetnoj inspekciji (u daljnjem tekstu: ZPI). Međutim, ZPI odstupa od uvriježenog propisivanja koje se susreće u drugim zakonima te, između ostaloga, utvrđuje da je postupak inspekcijskog nadzora okončan tek kada je završeno poduzimanje mjera i radnji na temelju stanja utvrđenog zapisnikom ili kada je zapisnik, kojim je utvrđeno da u nadzoru nisu nađene povrede zakona ni drugih propisa, zaključen i potpisan.³⁸ Budući da se mjere, naredbe i zabrane u području rada prosvjetne inspekcije izriču

34 Članak 3. stavak 1., članak 19. i članak 21. stavak 1. ZSDU-a. Isti Zakon uz rješavanje u upravnim stvarima, poslovima neposredne provedbe zakona podrazumijeva još i vođenje propisanih očevidnika i drugih službenih evidencija te izdavanje potvrda i drugih javnih isprava o činjenicama o kojima se vode propisani očevidnici i druge službene evidencije.

35 Članak 90. stavak 6. i članak 103. stavak 3. ZDI-ja.

36 Članak 16. stavak 1. ZGI-ja.

37 Vidi članak 26. stavak 1. ZSDU-a, članak 53. stavak 1. ZHI-ja, članak 156. stavak 1. ZSI-ja, članak 34. stavak 1. ZICPC-a.

38 Članak 18. i članak 37. ZPI-ja.

rješenjem, može se činiti kako postupak inspekcijskog nadzora obuhvaća i postupak donošenja, ali i izvršenja ovih mjera. Međutim, ovakva zakonska formulacija protivi se teoriji upravnog prava, jer se izvršenje ne smatra dijelom upravnog postupka, već postupkom kojim se u stvarnosti uspostavlja stanje određeno izrekom prethodno donesenog rješenja koja se izvršava. Stoga, kao iznimku, ne treba je uzeti relevantnom za izvođenje zaključka je li postupak inspekcijskog nadzora upravni postupak, već se treba smatrati nomotehnički pogrešno uobličenom odredbom.³⁹ Upravni postupak ni u kojem slučaju ne može biti okončan sastavljanjem zapisnika, već uvijek završava donošenjem rješenja. Štoviše, ZPPI, koji također utvrđuje kako se o provedenom postupku inspekcijskog nadzora sastavlja zapisnik, propisuje da ako prilikom provedbe ovog nadzora inspektor nije utvrdio nezakonitosti ili nepravilnosti u radu nadzirane osobe, o toj činjenici jedino pisano obavještava čelnika nadziranog tijela javne vlasti.⁴⁰ Iz ove je odredbe također razvidno kako postupak inspekcijskog nadzora ne završava donošenjem rješenja. Konačno, ZDI-jem se propisuje kako je o obavljenom inspekcijskom nadzoru inspektor dužan sastaviti zapisnik, koji se sastavlja prema odredbama propisa kojim se uređuje opći upravni postupak.⁴¹ Kada bi postupak inspekcijskog nadzora bio upravni postupak, ne bi postojala potreba propisati kako oblik i sadržaj toga zapisnika trebaju odgovarati zahtjevima za sastavljanje zapisnika propisanim ZUP-om, što također govori u prilog zaključku da postupak inspekcijskog nadzora nije upravni postupak.⁴²

U prilog tezi kako postupak inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj nije upravni postupak, već je neupravni postupak, ide i upravna praksa. U Državnom inspektoratu i drugim inspekcijskim službama postupci inspekcijskog nadzora ne nose klasifikacijsku oznaku upravnoga postupka, iz čega se zaključuje kako se smatraju neupravnim predmetima. Nakon sastavljanja zapisnika o inspekcijskom nadzoru, u slučaju uočenih nezakonitosti ili nepravilnosti inspektori Državnog inspektorata otvaraju novi predmet, koji tada nosi klasu upravnog predmeta, u okviru kojega donose rješenje kojim nalažu upravne mjere.

Stoga, može se zaključiti kako saznanja utvrđena u postupku inspekcijskog nadzora čine temeljnu pretpostavku koja inspektoratu treba poslužiti kako bi ocijenio treba li pokrenuti upravni postupak u kojemu će izreći odgovarajuću upravnu ili prekršajnu mjeru, te tako zaštititi javni interes koji može biti povrijeđen aktivnošću nadzirane osobe. Nesporno je kako inspektor po činjeničnom stanju koje je utvrđeno u postupku inspekcijskog nadzora eventualno pokreće upravni postupak

39 U skladu s ZUP-om, o upravnoj stvari odlučuje se rješenjem kojim se rješava upravna stvar ili se postupak obustavlja. Vidi članak 46. stavak 5. i članak 96. stavak 1. ZUP-a. Kako se postupak izvršenja rješenja ne smatra etapom upravnoga postupka proizlazi i iz Đerđa, *Opći upravni postupak*, 305. Ovome u prilog ide i teza da se u različitim postupovnim područjima, primjerice u kaznenom i građanskom pravu, postupak izvršenja uređuje odvojenim zakonom od postupka odlučivanja, vidi primjerice Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 152/08., 76/09., 80/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17., 126/19., 126/19., 80/22., 36/24.

40 Članak 49. stavci 1. i 4. ZPPI-ja.

41 Članak 67. stavci 1. i 2. ZDI-ja.

42 Vidi članak 76. ZUP-a.

u kojemu izriče propisane upravne i prekršajne mjere. U tome postupku, obvezan je postupati u skladu s pravilima ZUP-a. Slijedom navedenoga, i prava stranke u postupku inspekcijskog nadzora zaštićena su ZUP-om. Ova osoba ima pravo sudjelovati u ispitnom postupku sve do donošenja odluke o upravnoj stvari, davati izjave i objašnjenja, iznositi činjenice i okolnosti bitne za rješavanje upravne stvari te pobijati točnost navoda koji se ne slažu s njezinim navodima. Inspektor je dužan omogućiti joj izjašnjavanje o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, o prijedlozima za izvođenje dokaza i podnesenim dokazima, sudjelovanje u izvođenju dokaza i postavljanje pitanja drugim strankama, svjedocima i vještacima preko službene osobe, a uz dopuštenje službene osobe i neposredno, kao i upoznavanje s rezultatom izvođenja dokaza i izjašnjavanje o tim rezultatima.⁴³

Međutim, u Hrvatskoj je javnopravno tijelo obvezno na odgovarajući način primijeniti odredbe ZUP-a i na svako drugo postupanje iz područja upravnog prava, koje ima neposredan učinak na prava, obveze ili pravne interese pojedinca, ako zakonom nije drukčije propisano.⁴⁴ Slijedom toga, u provedbi postupka inspekcijskog nadzora inspektor nije obvezan postupati prema svim odredbama ZUP-a, već treba postupati samo prema pojedinim odredbama ili skupinama odredbi iz ovoga Zakona, npr. prema odredbama o izuzeću službene osobe, dostavi pismena, razgledavanju spisa i sl. Dakle, inspektor u provedbi ovoga nadzora nije slobodan u poduzimanju radnji, već na odgovarajući način treba primijeniti pojedine odredbe ZUP-a. Stoga, potrebno je osmotriti koje odredbe ZUP-a štite prava stranke u postupku inspekcijskog nadzora.

4. POKRETANJE POSTUPKA INSPEKCIJSKOG NADZORA

Postupak se inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj pokreće po službenoj dužnosti. Iako se u skladu sa ZDI-jem ovaj postupak iznimno može pokrenuti i na zahtjev stranke, kada je to propisano zakonom koji uređuje pojedino upravno područje, trenutačno se u hrvatskom pravnom sustavu ne susreće takva odredba.⁴⁵ Inspektor je obvezan pokrenuti postupak inspekcijskog nadzora kada sazna za postojanje okolnosti koje upućuju na moguću povredu zakona ili drugih propisa.⁴⁶ Pri tome on djeluje samostalno, na temelju vlastitih saznanja, informacija dobivenih iz medija, drugih tijela ili podataka prikupljenih tijekom redovitih kontrola ili djeluje na osnovi predstavlja koje mu dostavljaju građani.⁴⁷ Postupak inspekcijskog nadzora

43 Članak 52. stavci 1. i 2. ZUP-a.

44 Članak 3. stavak 2. ZUP-a.

45 U skladu s člankom 58. stavkom 1. ZDI-ja, postupak inspekcijskog nadzora se može iznimno pokrenuti na zahtjev stranke samo kada je to propisano posebnim zakonom.

46 Postupak inspekcijskog nadzora pokreće se neovisno od prijedloga osoba koje traže ili imaju interes da se u konkretnom slučaju postupi. Rems, „Inspekcijski nadzor“, 24.

47 Tako npr., u skladu s člankom 43. ZPPI-ja koji propisuje kako se inspekcijski nadzor obavlja povodom zaprimljenih predstavlja korisnika prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, na prijedlog treće strane ili po službenoj dužnosti, a koje koristi kao izvor saznanja pri procjeni treba li pokrenuti postupak inspekcijskog nadzora po službenoj dužnosti. I ZPI jasno propisuje kako o pokretanju inspekcijskog postupka odlučuje čelnik prosvjetne

smatra se pokrenutim kad inspektor poduzme bilo koju radnju s ciljem vođenja ovog postupka.⁴⁸ Dakle, zakonodavac ne propisuje konkretnu radnju koju je inspektor obavezan poduzeti kako bi pokrenuo ovaj postupak, već se postupak smatra pokrenutim pregledom dokumentacije, posjetom mjestu na kojemu provedi očevid, slanjem zahtjeva za dostavom neke informacije nadziranoj osobi i sl. Važno je da takva radnja bude usmjerena na provedbu postupka inspekcijskog nadzora.

Međutim, u Hrvatskoj ne postoji ujednačena regulacija treba li nadzirana osoba biti obaviještena o pokrenutom postupku inspekcijskog nadzora. Većina zakona koji uređuju ovaj postupak (npr. ZPDML, ZPI ili ZGI) ne utvrđuju treba li inspektor najaviti svoj dolazak i provođenje inspekcijskog nadzora. Obavješćavanje nadzirane osobe o provedbi ovog nadzora otvara joj mogućnost pripreme za predstojeći postupak i ostavlja joj na raspolaganju odgovarajuće vrijeme. Znajući unaprijed kako će se inspekcijski nadzor provesti, ona može kvalitetnije zaštititi svoja prava. Iz tog razloga neki zakoni (npr. ZPPI) propisuju kako je inspektor o provedbi neposrednoga inspekcijskog nadzora dužan obavijestiti člника tijela javne vlasti u kojem će se nadzor provesti, najkasnije tri dana prije početka nadzora.⁴⁹ Istu obvezu propisuje i ZSI.⁵⁰ Drugi zakoni odluku o obavješćivanju stranke o provedbi ovoga nadzora ostavljaju na dispoziciji inspektor. ZDI tako utvrđuje kako inspektor može o početku obavljanja inspekcijskog nadzora obavijestiti odgovornu osobu nadzirane pravne osobe i fizičku osobu nad kojom planira provesti nadzor. Međutim, neki zakoni (npr. ZSI i Zakon o žičarama) izričito propisuju kako inspektor ne smije obavijestiti nadziranu osobu o početku obavljanja nadzora, ako smatra da će time umanjiti učinkovitost provedbe ovog nadzora.⁵¹

Mogućnost prethodne najave provedbe inspekcijskog nadzora susreće se i slovenskom zakonodavstvu. U skladu sa ZIN-om SI, inspektor ima pravo, bez prethodne najave i bez odobrenja stranke, neovisno o radnom vremenu, s ciljem obavljanja ovoga nadzora ući u prostorije i objekte ili stupiti na zemljište nadzirane osobe te utvrditi relevantne činjenice, kada god nije drugačije određeno zakonom.⁵² Međutim, u skladu s istim Zakonom inspektor može provedbu postupka inspekcijskog nadzora i unaprijed najaviti. U Sloveniji je nadzirana osoba ovlaštena prisustvovati

inspekcije ili člnik ustrojstvene jedinice u prosvjetnoj inspekciji, odnosno inspektor kojega člnik prosvjetne inspekcije za to ovlasti. Članak 12. stavak 2. ZPI-ja. Rajko ističe kako je cilj postupka inspekcijskog nadzora zaštita javnog interesa, a ne zaštita prava ili pravnog interesa podnositelja predstavke, slijedom čega se postupak inspekcijskog nadzora pokreće po službenoj dužnosti, neovisno je li do saznanja o potrebi pokretanja postupka došlo od strane samog inspektora, ili po predstavi neke fizičke ili pravne osobe (prijavi, obavijesti i sl.). Alen Rajko, *Inspekcijski postupak je upravni postupak, Ius-info*, pristup 14. studenoga 2024., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/inspekcijski-postupak-je-upravni-postupak-pokrenut-po-službenoj-dužnosti-neovisno-je-li-postupak-pokrenut-slijedom-prijave-fizicke-pravne-osobe-1-8754>.

48 Rems, „Inspekcijski nadzor“, 23-29.

49 Članak 47. stavci 1. i 2. ZPPI-ja.

50 Članak 12. stavak 1. ZSI-ja.

51 Članak 12. stavak 1. ZSI-ja i članak 27. stavak 2. Zakona o žičarama, Narodne novine, br. 96/18.

52 Članak 20. stavak 1. ZIN-a SI.

obavljanju inspekcijskog nadzora, osim ako bi svojom nazočnošću ometala učinkovitu provedbu ovog postupka.⁵³ Drugačija se regulacija susreće u Srbiji. Ovdje je, u skladu sa ZIN-om RS, inspektor obavezan pisanim putem obavijestiti nadziranu osobu o pokretanju postupka inspekcijskog nadzora, najkasnije tri dana prije početka nadzora. Postupak inspekcijskog nadzora može započeti bez prethodne najave samo kada postoje razlozi za hitno postupanje ili opravdana bojazan da bi prethodna najava umanjila ostvarivanje cilja ovog nadzora ili kada to nalaže zaštita javnog interesa.⁵⁴ S druge strane, u talijanskom zakonodavstvu ne postoji jedinstveni zakon koji objedinjuje sve relevantne odredbe o ustrojstvu inspekcija, njihovom funkcioniranju i djelokrugu, ovlastima inspekcijskih tijela i sl., već se kao opći zakon primjenjuje talijanski Zakon o upravnom postupku. U skladu s istim Zakonom, inspektor je obavezan o pokretanju postupka obavijestiti nadzirane osobe na čija će prava i obveze izravno utjecati odluka donesena u ovom postupku, kao i one koji su po zakonu u njemu dužni sudjelovati.⁵⁵

Ako se provedba nadzora unaprijed najavi, nadzirana osoba ima mogućnost prikriti neke nepravilnosti ili privremeno uskladiti svoje poslovanje sa zakonskim zahtjevima. Ovo je posebno važno u predmetima koji se odnose na sigurnost života i zdravlje ljudi. Nenajavljeni postupci inspekcijskog nadzora potiču stranke kontinuirano provoditi zakone i propise te povećavaju učinkovitost nadzora.⁵⁶ No, iako nenajavljeni inspekcijski nadzor ima svoje prednosti, on značajno dovodi u pitanje učinkovitu zaštitu prava stranaka. Prethodna najava doprinosi uravnoteženom odnosu inspektora i nadziranih osoba, omogućujući im pripremu za predstojeći nadzor, prikupljanje dokumentacije i osiguravanje nazočnosti odgovornih osoba.⁵⁷

5. UTVRĐIVANJE ČINJENIČNOG STANJA

Važan segment inspekcijskog nadzora jest utvrđivanje činjenica koje ukazuju na to postupa li stranka u skladu s propisima te je li potrebno poduzeti kakve upravne ili prekršajne mjere kako bi uskladila svoje postupanje s propisima. Stoga je ovlast inspektora da utvrdi činjenice relevantne za provedbu nadzora iznimno važna za

53 Članak 29. stavak 1. ZIN-a SI.

54 Članak 17. stavci 1. i 4. ZIN-a RS.

55 Članak 7. stavak 1. *Legge 7 agosto 1990, n. 241 Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, *Gazzetta Ufficiale*, br. 192/90. (u daljnjem tekstu: *Nuove norme*).

56 Slobodan Tomić, „Regulatory Inspection and Public Audit“, u: *Public Management and Governance*, ur. Tony Bovaird i Elke Loeffler (London: Routledge, 2023.), 6. te Florentin Blanc i Marielle Leseur, *How to Reform Business Inspections – Design, Implementations, Challenges* (Washington D.C.: The World Bank, 2011.), 36. O nenajavljenim inspekcijama vidi više u: Riina Autio, „Explaining Dawn Raids: A Soft Law Perspective into European Competition Authorities’ Explanatory Notes on Unannounced Inspections“, *Journal of European Competition Law & Practice* 11, br. 9 (2020): 475-486.

57 Julie Monk, *Reform of Regulatory Enforcement and Inspections in OECD Countries* (Paris: OECD Publishing, 2014.), 36. Vidi više u: Milan Stipičić, „Sporna pitanja o uređenju pravne zaštite protiv pojedinačnih akata inspekcijskih tijela“, *Hrvatska pravna revija* 20, br. 7-8 (2020): 26.

uspješnost provedbe ovih postupaka. ZSDU propisuje kako inspektori imaju pravo, u skladu sa zakonom i drugim propisima, pregledati poslovne prostore i spise, zgrade i druge građevine, predmete, robu i druge stvari kod nadziranih osoba, saslušati pojedine osobe u upravnom postupku, zatražiti i pregledati isprave na temelju kojih se može utvrditi identitet osoba, kao i obavljati druge radnje u skladu sa svrhom nadzora.⁵⁸ Slične odredbe susreću se i u ZDI-ju te drugim zakonima koji uređuju pojedina upravna područja. U ovim je zakonima utvrđeno kako je inspektor ovlašten utvrđivati činjenice pregledom poslovnih knjiga, evidencija, odluka i ugovora te druge poslovne dokumentacije koja omogućuje uvid u način poslovanja nadzirane osobe. Ovlašten je pregledati, fotografirati i snimati zemljišta, poslovne i stambene prostore u kojima nadzirana osoba poduzima aktivnosti, sredstava za rad, opremu i proizvode koje koristi ili koji nastaju obavljanjem djelatnosti nadzirane osobe. Također, ovlašten je uzimati uzorke i analizirati ih kako bi utvrdio sastav i svojstva proizvoda koje nadzire. Saznanja može stjecati i iz audio i videozapisa, društvenih mreža ili mrežnih stranica. U svrhu utvrđivanja činjenica ovlašten je utvrditi identitet osobe, uzimati izjave zakonskih zastupnika, ovlaštenih predstavnika i zaposlenika nadzirane osobe te drugih osoba zatečenih pri nadzoru. Također, ovlašten je naložiti nadziranoj osobi da mu omogući provedbu uvida u prostore i opremu, ali i naložiti zaustavljanje radnih procesa, kako bi mogao kvalitetno i sigurno obaviti nadzor.⁵⁹

Slične se ovlasti inspektora susreću i u Sloveniji i Srbiji. U ovim je državama inspektor ovlašten utvrđivati činjenice pregledom, fotografiranjem ili snimanjem poslovnih knjiga, evidencija te prostora koji se koriste za obavljanje nadzirane djelatnosti. Ovlašten je saslušati stranke i svjedoke, utvrđivati njihov identitet, uzimati i ispitivati uzorke materijala, osigurati dokaze, oduzimati predmete, dokumente i uzorke zbog osiguranja dokaza, ući u prostorije, objekte i uređaje u kojima nadzirana osoba obavlja djelatnost te poduzimati ostale radnje s ciljem provedbe nadzora.⁶⁰

Iz odredbi ovih zakona jasno se uočava kako je zadaća inspektora, ne samo u Hrvatskoj već i u drugim državama, provesti nadzor utvrđujući činjenice neposrednim opažanjem, uvidom u isprave ili saslušanjem osoba, tj. svjedoka. Kako je već naglašeno, u Hrvatskoj je inspektor obvezan primjenjivati odredbe ZUP-a kada postupanjem iz područja upravnog prava neposredno utječe na prava ili pravne interese pojedinaca, što je svakako slučaj u provedbi inspekcijskog nadzora. Stoga, obvezan je slijediti odredbe o dokazivanju propisane ZUP-om. Ovim je odredbama detaljno uređeno koja je dokazna sredstva ovlašten koristiti te na koji način treba izvoditi dokaze. Inspektor je ovlašten pribavljati isprave, nalaze i mišljenja vještaka, saslušavati svjedoke i obavljati očevid, a ako za utvrđivanje određenih činjenica ne postoje drugi dokazi, kao dokazno sredstvo može uzimati i izjave stranke. Također, ZUP propisuje način na koji se pribavljaju isprave, provodi svjedočenje ili vještačenje, propisuje novčane kazne za svjedoke i vještake te obvezu omogućiti provedbu očevida.⁶¹ Time je postupovni režim poduzimanja radnji inspektora u

58 Članak 23. ZSDU-a.

59 Članak 61. stavci 1., 3. i 4. ZDI-ja, članak 184. ZPDML-a te članak 10. stavak 2. ZGI-ja.

60 Članci 19.-22. ZIN-a SI te članak 21. stavak 1. ZIN-a RS.

61 Vidi članak 3. stavak 2. te članke 58. do 70. ZUP-a.

Hrvatskoj detaljno i precizno postavljen, a sve kako bi se dokazi izvodili zakonito i tako zaštitila prava i pravni interesi stranaka u postupku nadzora. Poštivanjem se ovih pravila pridonosi načelu utvrđivanja materijalne istine, kao jednom od ključnih načela koje se vezuje uz svako odlučivanje upravnih tijela.⁶²

6. PRAVO NA IZJAŠNJAVANJE

Jedno od najvažnijih prava osobe, o čijim pravima, obvezama i pravnim interesima odlučuje upravno tijelo, svakako je pravo na izjašnjavanje. Ovo je pravo posebno regulirano ZUP-om, koji se, kako je prethodno navedeno, na odgovarajući način primjenjuje pri poduzimanju svake radnje javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, koja ima neposredan učinak na prava, obveze ili pravne interese pojedinaca, ako zakonom nije drugačije propisano.⁶³ Nesporno je kako radnje koje poduzima inspektor imaju značajan učinak na prava, obveze i pravne interese stranke u postupku inspekcijskog nadzora. Stav javnopravnog tijela o zakonitom postupanju stranke izravno rezultira izricanjem upravnih ili prekršajnih mjera u upravnom odnosno prekršajnom postupku, a ponekad i pokretanjem kaznenog postupka. Stoga, iako je u zakonima rijetko propisano kako se stranka u postupku inspekcijskog nadzora ima pravo izjasniti, odgovarajućom se primjenom ZUP-a zaključuje kako joj inspektor ovo pravo ne bi smio uskratiti. Nesporno je kako se stranka ima pravo izjasniti u postupku izricanja upravnih mjera, a koje se izriču u upravnom postupku. Međutim, ovo pravo ne isključuje pravo stranke izjasniti se i u postupku inspekcijskog nadzora.⁶⁴

Nekim je zakonima stranci u postupku inspekcijskog nadzora omogućeno izjasniti se čak i prije pokretanja postupka nadzora. Primjerice, u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača na osnovi zaprimljene predstavke potrošača, a prije pokretanja postupka inspekcijskog nadzora nad trgovcem, inspektor pisanim putem može zatražiti izjašnjavanje trgovca u odnosu na sadržaj predstavke. Ako trgovac nije suglasan sa zahtjevom potrošača ili ne ispuni njegov zahtjev inspektor po službenoj dužnosti može pokrenuti postupak inspekcijskog nadzora.⁶⁵ Na ovaj je način pravo na izjašnjavanje stranke dodatno ojačano u odnosu na korištenje ovog prava u postupku inspekcijskog nadzora i upravnom postupku izricanja upravnih, odnosno prekršajnih mjera.

U skladu sa ZUP-om, stranci se mora omogućiti izjašnjavanje o svim

62 Načelo utvrđivanja materijalne istine propisano je člankom 8. ZUP-a.

63 Vidi članak 3. stavak 2. ZUP-a. Šikić navodi kako se čl. 30. ZUP-a, kojom se uređuje izjašnjavanje stranke, može smatrati načelom, bez obzira na to što među osnovnim načelima nema načela saslušanja stranke. Marko Šikić i Lana Ofak, „Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava)“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 32, br. 1 (2011): 131.

64 Kako se u postupku izricanja upravnih mjera stranka izuzetno ne mora saslušati propisano je Zakonom o zaštiti okoliša, koji ovlašćuje inspektora donijeti inspekcijsko rješenje bez saslušanja stranke. Članak 231. stavak 1. Zakona o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/13., 153/13., 78/15., 12/18., 118/18.

65 Članak 143. Zakona o zaštiti potrošača, Narodne novine, br. 19/22., 59/23.

činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima važnim za rješavanje upravne stvari. Bez prethodnog se izjašnjavanja stranke postupak može provesti samo ako se njezin zahtjev usvaja ili ako odluka donesena u postupku nema negativan učinak na njezine pravne interese ili kad je tako propisano zakonom. Navedena odredba ZUP-a, dodatno je razrađena pravima i dužnostima stranaka u ispitnom postupku, prema kojima ona ima pravo sudjelovati u ispitnom postupku sve do donošenja odluke, davati izjave i objašnjenja, iznositi činjenice i okolnosti bitne za rješavanje stvari te pobijati točnost navoda s kojima se ne slaže. Upravo u ovu svrhu, javnopravno tijelo je obvezno omogućiti stranci pravo na izjašnjavanje o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, o prijedlozima za izvođenje dokaza i podnesenim dokazima, sudjelovanje u izvođenju dokaza i postavljanje pitanja drugim strankama, svjedocima i vještacima preko službene osobe, a uz dopuštenje službene osobe i neposredno, kao i upoznavanje s rezultatom izvođenja dokaza i izjašnjavanje o tim rezultatima.⁶⁶ Koristeći postupovna prava derivirana odgovarajućom primjenom ZUP-a, stranka u postupku inspekcijskog nadzora aktivno sudjeluje u utvrđivanju činjenica važnih za donošenje odluke o zakonitosti i pravilnosti njezina rada.

Pravo na izjašnjavanje stranke u postupku inspekcijskog nadzora uvriježeno je i u slovenskom pravu. Kako je postupak inspekcijskog nadzora u Sloveniji upravni postupak, stranka ga koristi u okviru svojih postupovnih prava u upravnom postupku. ZUP SI, jednako kao što je to slučaj u Hrvatskoj, obvezuje inspektora omogućiti stranci da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima bitnim za donošenje odluke.⁶⁷ Zanimljivo je naglasiti kako inspektor stranci koja ne nazoči nadzoru treba dostaviti zapisnik o obavljenom nadzoru te ju pozvati da se u određenom roku pisano ili usmeno izjasni o činjenicama i okolnostima naznačenima u zapisniku, osim kada se radi o hitnim i neodgodivim mjerama. Bez saslušanja stranke inspektor je ovlašten donijeti rješenje tek po proteku ovoga roka.⁶⁸ Stranka je ovlaštena izjasniti se u postupku inspekcijskog nadzora i u Srbiji. ZIN-om RS, u ovoj je državi propisano kako nadzirana osoba, između ostaloga, ima pravo izjasniti se o činjenicama bitnim za potpuno i pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja i izvedenim dokazima.⁶⁹ Kako je postupak inspekcijskog nadzora i u Srbiji upravni postupak, isto pravo stranke izvodi se i iz ZUP-a RS, koji propisuje kako se svaka stranka u upravnom postupku ima pravo izjasniti se o činjenicama i okolnostima važnim za donošenje odluke, ako zakonom nije drugačije propisano.⁷⁰

Pravo stranke na izjašnjavanje u postupku inspekcijskog nadzora doprinosi zakonitosti provedenog postupka, jer osigurava da inspektor prije sastavljanja zapisnika u obzir uzme sve relevantne činjenice i okolnosti utvrđene u predmetu nadzora. Također, ostvarivanjem prava stranke na izjašnjavanje, inspektor stječe dodatna saznanja o činjenicama ili okolnostima na koje ga stranka upozori, a koje mogu biti od značaja za utvrđivanje materijalne istine. Primjerice, pozivajući se

66 Članak 30. i članak 52. stavci 1.-3. ZUP-a.

67 Članak 9. stavak 1. ZUP-a SI.

68 Članak 29. stavci 3. i 4. ZIN-a SI.

69 Članak 20. stavak 2. ZIN-a RS.

70 Članak 11. ZUP-a RS.

upravo na ovo pravo, stranka može dostaviti dokumentaciju koju inspektor nije imao na raspolaganju prilikom pokretanja postupka, a koja može objasniti razloge nekih njezinih odluka i postupanja.

7. PRAVO UVIDA U SPIS

Kako bi stranka u postupku inspeksijskog nadzora mogla koristiti pravo na izjašnjavaње važno je da ima uvid u sve činjenice i okolnosti koje je utvrdio inspektor, kao i u dokaze kojima su takve činjenice utvrđene. Stoga, pravo koje stranci treba stajati na raspolaganju svakako je pravo uvida u spis predmeta inspeksijskog nadzora. Pravo uvida u spis u pravilu nije uređeno zakonima koji utvrđuju inspeksijski nadzor i njegovu provedbu, već se u Hrvatskoj, izvodi odgovarajućom primjenom odredbi ZUP-a. Ovo pravo posebno je važno kada se inspeksijski nadzor provodi kao posredan nadzor, pa stranka tijekom trajanja nadzora nema mogućnosti neposredno komunicirati s inspektorom. Takav je, primjerice, slučaj kada inspektori i drugi ovlaštene službenici Ureda povjerenika za informiranje provode inspeksijski nadzor uvidom u dostavljene podatke i dokumentaciju ili kada inspektor prosvjetne inspekcije obavlja nadzor izravnim uvidom u opće i pojedinačne akte te uvjete i način rada nadzirane ustanove.⁷¹

U Hrvatskoj, u skladu sa ZUP-om, stranke i druge osobe koje dokažu pravni interes imaju pravo obavijestiti se o tijeku postupka i razgledati spis predmeta te o svom trošku umnožiti akte iz spisa, osim zapisnika o vijećanju i glasovanju članova kolegijalnih tijela, nacрта rješenja i drugih akata koji su propisima označeni određenim stupnjem tajnosti ili ako je to protivno interesu stranke ili trećih osoba. Iako je ova odredba prilagođena specifičnostima uvida u spis u upravnom postupku, na odgovarajući način svakako se treba primijeniti i u postupcima inspeksijskog nadzora. Nadalje, propisano je kako se razgledavanje spisa obavlja u službenim prostorijama javnopravnog tijela kod kojeg se vodi postupak, a kad se spis predmeta vodi u elektroničkom obliku, javnopravno tijelo dužno je osigurati tehničke uvjete za njegovo razgledanje.⁷²

Pravo uvida u spis, kao pravo osobe o čijim pravima, obvezama i pravnim interesima odlučuje inspektor, uvriježeno je i u usporednom pravu. U Sloveniji stranka i svaka osoba koja za to dokaže pravni interes ima pravo pregledati dokumente koji se nalaze u spisu predmeta i o svom trošku umnožiti one koje im trebaju, u fizičkom ili elektroničkom obliku. Pregledavanje i umnažanje ovih dokumenata nadzire službena osoba javnopravnog tijela ili se odvija putem informacijskog sustava. I u Sloveniji su, jednako kao i u Hrvatskoj, od ovoga prava izuzeti zapisnici o vijećanju i glasovanju kolegijalnih tijela.⁷³ Isto pravo susreće se i u Italiji, gdje zainteresirana osoba ima pravo pregledati dokumentaciju upravnih predmeta, kao i učiniti njezine preslike. Pristup ispravama je besplatan, a izrada preslika može se naplatiti jedino prema stvarnim troškovima umnožavanja. Ovo se pravo može ostvarivati sve dok je tijelo

71 Članak 46. ZPPI-ja i članak 14. stavak 2. ZPI-ja.

72 Članak 84. stavci 1.-3. ZUP-a.

73 Članak 82. stavci 1. i 6. ZUP-a SI.

obvezno čuvati konkretne isprave.⁷⁴ Konačno, stranke u upravnom postupku imaju pravo razgledati spise predmeta i o svom trošku ih prepisati, odnosno fotokopirati, i u Srbiji. U ovoj su državi od razgledavanja također izuzeti zapisnici o vijećanju i glasanju, službeni referati i nacrti rješenja, kao i spisi koji se vode kao povjerljivi.⁷⁵

Dakle, ostvarujući pravo uvida u spis, stranka u postupku inspekcijskog nadzora ima pravo pregledati i učiniti preslike svih dokumenata koji su prikupljeni tijekom ovoga postupka, posebno onih koji su nastali od strane nadležnog tijela ili trećih osoba. Upravo ostvarujući ovo pravo ona može u potpunosti ostvariti i pravo na izjašnjavanje o činjeničnim i pravnim pitanjima.⁷⁶ Kako bi se u postupku nadzora stranka očitovala o ovim pitanjima najprije treba znati do kojih je utvrđenja inspektor došao. Uskraćivanjem mogućnosti ovoj osobi da razgleda spis i umnoži neke akte iz spisa, posebno u slučajevima provedbe posrednog inspekcijskog nadzora, stranci se ograničava aktivno sudjelovanje u postupku te očitovanje o činjeničnim i pravnim pitanjima, ali i mogućnost korištenja pravnih sredstava, što može imati učinak i na utvrđeno činjenično stanje, stoga i na ispravnost donesene odluke.⁷⁷

8. EVIDENTIRANJE UOČENIH NEDOSTATAKA

Posebnost postupka inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj svakako se ogleda u okolnosti da ovaj postupak završava sastavljanjem zapisnika o provedenom nadzoru. Kada je u postupku inspekcijskog nadzora utvrđena kakva nezakonitost ili nepravilnost, takav zapisnik, tj. radnje koje su mu prethodile, ujedno predstavljaju osnovu za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti u kojemu će se stranci u postupku nadzora izreći upravna ili prekršajna mjera. Stoga, gotovo svi zakoni koji propisuju provedbu inspekcijskog nadzora sadrže odredbe o zapisniku kojim se okončava postupak provedenog nadzora.⁷⁸

ZUP utvrđuje kako zapisnik sastavljen na način propisan zakonom, predstavlja javnu ispravu. To znači da se istinitost sadržaja naznačenoga u zapisniku pretpostavlja, sve dok se ne dokaže suprotno. Dakle, u Hrvatskoj je zapisnik dokaz o tijeku i sadržaju radnji poduzetih u postupku te izjava koje su dane, osim u dijelu zapisnika na koje je stavljena primjedba kako nije pravilno sastavljen.⁷⁹ Poradi važnosti za izricanje upravnih i inspekcijskih mjera koje će uslijediti iza provedenog postupka inspekcijskog nadzora, zakoni koji uređuju ovaj nadzor u pojedinim upravnim područjima nerijetko sadrže odredbe o sadržaju i načinu sastavljanja

74 Članak 10. stavak 1., članak 22. stavci 1. i 6. te članak 25. stavci 1. i 2. *Nuove norme*.

75 Članak 64. stavci 1., 2. i 3. ZUP-a RS.

76 Šikić i Ofak ističu kako pravo uvida u spis čini jednu od osnova prava na izjašnjavanje stranke, koje joj omogućuje upoznati se sa svim činjenicama i okolnostima ključnim za rješavanje upravnog postupka. Lana Ofak i Marko Šikić, „Pravo na uvid u spis u upravnim stvarima“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 426.

77 Đerđa, *Opći upravni postupak*, 197-198.

78 Vidi primjerice članak 26. stavak 1. ZSDU-a, članak 67. stavak 1. ZDI-ja, članak 49. stavak 1. ZPPI-ja, članak 53. stavak 1. ZHI-ja, članak 15. stavak 1. ZSI-ja, članak 226. stavci 1. i 2. Zakona o radu, Narodne novine, br. 93/14., 127/17., 98/19., 151/22., 64/23.

79 Članak 76. stavak 5. ZUP-a.

zapisnika. Sadržaj zapisnika u nekim je zakonima tek načelno određen te se propisuje kako se u zapisniku posebno navodi utvrđeno činjenično stanje, uočene nezakonitosti ili nepravilnosti te poduzete odnosno izrečene mjere i radnje.⁸⁰ Drugi zakoni sadržaj zapisnika određuju vrlo detaljno, propisujući kako on mora sadržavati činjenično stanje te povrede zakona i drugih propisa, nepravilnosti i nedostatke u radu, ocjenu stanja, mjere kojima se naređuje otklanjanje utvrđenih nezakonitosti ili nepravilnosti te rok za izvršenje naređenih mjera, prijedloge za uklanjanje utvrđenih nepravilnosti i nedostataka u radu, obvezu izvješćivanja inspektora o poduzetim mjerama i pouku o pravu na prigovor.⁸¹ Konačno, ima i zakona koji ne propisuju sadržaj zapisnika, ni način njegova sastavljanja i ovjere, već u poduzimanju ove radnje upućuju na supsidijarnu primjenu pravila ZUP-a.⁸² U skladu s ovim Zakonom, u zapisnik se upisuje naziv javnopravnog tijela koje obavlja radnju, mjesto i vrijeme obavljanja radnje, naznaka upravne stvari, osobna imena službenih osoba, nazočnih stranaka i osoba ovlaštenih za njihovo zastupanje, opis i sadržaj u postupku provedenih radnji i danih izjava te isprava koje su korištene.⁸³

ZUP također detaljno utvrđuje način sastavljanja zapisnika i njegovu ovjeru. Propisuje kako se zapisnik prije zaključenja treba pročitati osobama koje su sudjelovale u poduzimanju radnji, što na kraju zapisnika treba biti i posebno naznačeno. Također, propisuje kako u zapisniku treba biti utvrđeno kako osobe koje su nazočile njegovu sastavljanju nemaju nikakvih primjedbi. Ako ove osobe imaju primjedbu na sadržaj ili način sastavljanja zapisnika, u zapisniku treba kratko naznačiti sadržaj svake primjedbe. Zapisnik potpisuje službena osoba koja je provela upravnu radnju i eventualno zapisničar. Ujedno, svaka osoba koja je dala neku izjavu treba se potpisati u zapisniku neposredno iza svoje izjave te na kraju stranice na kojoj se izjava nalazi. U potpisanom i zaključenom zapisniku ništa se ne smije ni dodavati ni mijenjati, već se svaka dopuna unosi kao dodatak koji potpisuje službena osoba i osoba na čiji je prijedlog takva dopuna unesena.⁸⁴ Većina zakona kojima je uređen inspekcijski nadzor propisuju kako se primjerak zapisnika obavezno uručuje stranci.⁸⁵ Proaktivna uloga stranke u postupku inspekcijskog nadzora u evidentiranju utvrđenih činjenica od iznimne je važnosti za zaštitu njezinih prava. Prava ove osobe posebno su prepoznata kroz obvezu potpisivanja ispod svake izjave koju je osoba dala, ali i ovlast stavljanja primjedbe na dijelove zapisnika koje smatra netočnima.

Zanimljivo je spomenuti kako ZPPI propisuje dodatnu zaštitu stranke u postupku inspekcijskog nadzora, gdje joj daje ovlast izjave prigovora na zapisnik. Ova je osoba ovlaštena izjaviti prigovor u roku od osam dana od dana primitka zapisnika. Zapisnik se može osporavati zbog nepotpuno ili pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja, pogrešne primjene propisa i na temelju toga izrečene mjere te prekoračenja

80 Vidi npr. članak 26. ZSDU-a i članak 15. ZSI-ja.

81 Vidi npr. članak 49. stavak 2. ZSPP-a.

82 Vidi npr. članak 67. ZDI-ja te članak 15. ZSI-ja.

83 Članak 76. stavak 2. ZUP-a. O sastavljanju zapisnika u postupku inspekcijskog nadzora više vidi u: Milan Stipić, „Evidentiranje svake važne poduzete postupovne radnje sastavljanjem zapisnika“, *Financije i pravo* 11, br. 1 (2023): 9-30.

84 Članak 76. stavak 3. ZUP-a.

85 Vidi npr. članak 26. ZSDU-a, članak 67. ZDI-ja i članak 53. stavak 2. ZHI-ja.

ovlasti u provedbi inspekcijskog nadzora. Najprije ga razmatra inspektor koji je nadzor proveo te ako ocjeni da je prigovor osnovan izmijenit će zapisnik. Ako smatra da prigovor nije osnovan dostavit će ga, uz očitovanje, na odlučivanje povjereniku za informiranje. U tom slučaju povjerenik ispituje prigovor i očitovanje te je u slučaju osnovanosti prigovora obavezan ukinuti ili izmijeniti izrečenu mjeru.⁸⁶ Ovim je postupkom, propisanim u posebnom upravnom području pristupa informacijama od javnoga značaja, strankama u postupku inspekcijskog nadzora osigurana pravna zaštita odlučivanjem više instance u odnosu na onu koja je zapisnik sastavila.

Sastavljanje zapisnika ima značaj posljednje radnje u postupku inspekcijskog nadzora i u Srbiji. U ovoj državi inspektor u zapisniku evidentira uočene nezakonitosti i nepravilnosti te njime određuje mjere za njihovo otklanjanje. Ujedno, kada je to potrebno, kako bi se spriječio nastanak nezakonitosti i štetnih posljedica zapisnikom, može odrediti i preventivne mjere. Ako subjekt nadzora ne postupi po ovim mjerama, inspektor će iste mjere izreći rješenjem. Zapisnik se u roku od osam dana dostavlja stranci, koja je u narednih pet radnih dana ovlaštena u pisanom obliku staviti primjedbe na zapisnik. Kako bi utvrdio osnovanost primjedbi, inspektor može provesti dopunski inspekcijski nadzor. Ako su u primjedbama na zapisnik iznesene nove činjenice i dokazi zbog kojih u zapisniku treba izmijeniti činjenično stanje, inspektor sastavlja dopunu zapisnika, na koju stranka više ne može staviti primjedbe.⁸⁷

U Sloveniji i Italiji zapisnik sastavljen u postupku inspekcijskog nadzora nema isto značenje kao u Hrvatskoj i Srbiji. U ovim se državama njime evidentiraju važnije radnje poduzete u provedenom postupku. U Sloveniji se zapisnik sastavlja o usmenoj raspravi, usmenim izjavama stranaka ili drugih osoba i drugim bitnim radnjama u postupku. ZIN SI utvrđuje još i kako se u zapisniku treba navesti i utvrđeno činjenično stanje, izrečena upozorenja te rok za otklanjanje nedostataka.⁸⁸ Način sastavljanja zapisnika u ovoj je državi detaljno propisan. Sastavlja ga službena osoba koja vodi postupak ili obavlja postupovnu radnju. Radi inzistiranja na transparentnosti sastavljanja zapisnika, službena osoba koja ga sastavlja obvezna je njegov sadržaj izgovarati naglas. Nakon što je zapisnik sastavljen stranke imaju pravo da im bude pročitano ili ga mogu pročitati same. Nakon što je zapisnik pročitano i nazočne osobe na njega nisu imale primjedbi, to treba biti naznačeno u samom tekstu zapisnika. Ako neka osoba stavi primjedbu na zapisnik, sadržaj takve primjedbe obvezno se unosi. Zapisnik je ovlaštena potpisati svaka osoba koja je nazočila postupku, a ovjerava ga službena osoba koja je postupak vodila i, eventualno, zapisničar. Ako je neka osoba odbila potpisati zapisnik isto se u zapisniku treba evidentirati te istaknuti razlog odbijanja potpisivanja. Sve dopune zaključenog zapisnika trebaju biti potpisane i ovjerene, kao i izvorni tekst zapisnika.⁸⁹ Evidentno je kako i druge države posvećuju značajnu pozornost sadržaju i sastavljanju zapisnika, kao javne isprave kojom se utvrđuju nezakonitosti i nepravilnosti u radu nadzirane osobe te utvrđuju mehanizme

86 Članci 52.-55. ZPPI-ja.

87 Članak 26. stavak 1., članak 27. stavak 1., članak 35. stavci 1. i 5. te članak 36. ZIN-a RS.

88 Članak 74. stavak 1. ZUP-a SI te članak 33. stavak 3. ZIN-a SI.

89 Članak 75., članak 77. stavak 2., članak 78.-80. ZUP-a SI.

zaštite ove osobe od netočnih i neistinitih podataka koji u zapisniku mogu biti sadržani.

Slijedom navedenoga, u Hrvatskoj, zapisnik o obavljenom inspekcijskom nadzoru ima poseban značaj jer on predstavlja vjerodostojnu javnu ispravu o uočenim nezakonitostima i nepravilnostima radi kojih je inspektor u upravnom postupku ovlašten stranci u postupku inspekcijskog nadzora izreći upravne ili prekršajne mjere. Stoga, važno je da stranka tijekom sastavljanja zapisnika ospori svaki navod koji prema njezinu mišljenju ne odgovara istini. Na taj način, značajno može zaštititi svoja prava prije pokretanja upravnoga postupka u kojem joj može biti izrečena neka upravna ili prekršajna mjera.

9. ZAKLJUČAK

U suvremenom društvu inspekcijski nadzor zauzima posebno mjesto. Provedbom se ovog nadzora, i potičući pojedince da se pri poduzimanju poslovnih, ali i privatnih aktivnosti pridržavaju zakona i propisa, značajno štiti javni interes. Postupak inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj ima dvije važne značajke. Ponajprije, ovaj postupak nije upravni postupak. Postupak inspekcijskog nadzora obuhvaća radnje usmjerene na utvrđivanje postupa li neka osoba u skladu sa zakonom i propisima. Međutim, pri poduzimanju ovih radnji inspektor tek na odgovarajući način primjenjuje neke odredbe ZUP-a. Druga značajka ovoga postupka ogleda se u tome što se on okončava sastavljanjem zapisnika. Međutim, takav zapisnik predstavlja javnu ispravu te se drži kako su činjenice i okolnosti evidentirane u njemu istinite, sve dok se ne dokaže drugačije.

Kako postupak inspekcijskog nadzora nije upravni postupak te kako ovaj postupak ne završava donošenjem rješenja, već sastavljanjem zapisnika o inspekcijskom nadzoru, postavlja se pitanje na koji način stranke u postupku nadzora mogu zaštititi svoja prava i pravne interese. Provedba je inspekcijskog nadzora uvijek utvrđena zakonom ili ZDI-jem ili drugim zakonom koji uređuje pojedino upravno područje. Iako ovi zakoni detaljno utvrđuju cilj i svrhu nadzora, ovlasti inspektora, upravne i prekršajne mjere koje se mogu izreći uslijed uočenih nezakonitosti i nepravilnosti, oni rijetko sadrže odredbe o pravnoj zaštiti stranaka u postupku ovoga nadzora.

U radu je naznačeno kako se prava stranaka u postupku inspekcijskog nadzora svakako štite: samim saznanjem da će ovaj postupak biti proveden, obvezom inspektora utvrđivati činjenice u postupku inspekcijskog nadzora u skladu s odredbama propisanim u zakonima koji uređuju pojedina upravna područja, ali i u ZUP-u, pravom stranke na izjašnjavanje o činjenicama i okolnostima utvrđenim u postupku inspekcijskog nadzora i pravnim pitanjima koja se jave kao relevantna pri utvrđivanju zakonitosti i pravilnosti njihovih radnji, njezinim pravom na uvid u spis inspekcijskog predmeta te, konačno, pravom ove osobe staviti primjedbe na zapisnik ili izjaviti prigovor na zapisnik. Ova prava svakako mogu doprinijeti stjecanju pravilne predodžbe inspektora o zakonitosti i pravilnosti radnji stranke koju se nadzire.

Važno je naglasiti kako značajna povreda prava stranke u postupku inspekcijskog nadzora nastupa tek provedbom upravnog postupka, koji se pokreće po okončanju postupka inspekcijskog nadzora, i nametanjem ovoj osobi konkretne upravne ili prekršajne mjera koju treba izvršiti. Takve mjere izravno zadiru u prava i pravne interese ove osobe. U hrvatskom su pravu, budući da su one utvrđene u upravnom postupku, prava nadzirane osobe cjelovito zaštićena pravom izjavljivanja žalbe protiv rješenja donesenog u upravnom postupku koji je pokrenut na temelju ranije provedenog postupka inspekcijskog nadzora, u kojem su utvrđene nezakonitosti ili nepravilnosti u radu ove osobe. Tako se, primjerice, naredbe i zabrane koje sportski inspektor izriče rješenjem mogu osporiti žalbom. Protiv rješenja kojim prosvjetna inspekcija nalaže ili zabranjuje poduzimanje određene radnje ili izriče kakvu mjeru također je dopuštena žalba. Protiv rješenja građevinskog inspektora kojim se izriču inspekcijske i druge mjere ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor. Jednako tako, i protiv rješenja inspektora pomorskog dobra kojim se zabranjuje korištenje pomorskog dobra, žalba nije dopuštena, ali se također može pokrenuti upravni spor.⁹⁰

Međutim, odluka inspektora treba li pokrenuti upravni postupak i nadziranoj osobi nametnuti kakvu upravnu ili prekršajnu mjeru izravno ovisi o njegovim opažanjima utvrđenim u postupku inspekcijskog nadzora, a koja moraju biti zapisnički evidentirana. ZUP, utvrđujući pravo stranke na pravni lijek kao jednog od osnovnih načela upravnoga postupka, propisuje kako stranka ima pravo na prigovor protiv svakog drugog postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, a kojim je povrijeđeno njezino pravo ili pravni interes.⁹¹ Takav prigovor izjavljuje se čelniku javnopravnog tijela, koji je o njemu obavezan odlučiti rješenjem u roku od osam dana od dana izjavljivanja prigovora. Čelnik je ovlašten prigovor odbiti kao neosnovan ili usvojiti te naložiti uklanjanje nezakonitosti ili nepravilnosti koja je prigovorom osporena. Protiv rješenja prvostupanjskog tijela o prigovoru može se izjaviti žalba, a protiv rješenja drugostupanjskog tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor. Ako nema drugostupanjskog tijela, protiv rješenja tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor.⁹²

Međutim, budući da se provedbom postupka inspekcijskog nadzora, koji nije upravni postupak i koji završava sastavljanjem zapisnika o inspekcijskom nadzoru,

90 Članak 18. stavci 1. i 2. te članak 23. stavak 1. ZSI-ja, članak 30. stavak 1. i članak 33. stavak 1. ZPI-ja, članak 19. stavak 1. i članak 22. stavak 1. ZGI-ja te članak 186. stavci 1. i 3. ZPDM-a. Slično je i u Sloveniji, gdje se žalbom može osporavati rješenje o izricanju upravne ili prekršajne mjere koje je doneseno u postupku inspekcijskog nadzora, vidi članak 18. Zakona o zdravstveni inšpekciji, članak 16. stavci 1. i 2. Zakona o inspekciji rada, članak 21. Zakona o šolski inšpekciji i sl. Stipić naglašava kako se propisivanju upravnog spora u predmetima inspekcijskog nadzora treba pristupiti restriktivno, jer se tijekom inspekcijskog nadzora, u pravilu, očekuje hitno, odnosno brzo ustanovljenje stvarnog stanja stvari, vodeći pri tome brigu o zaštiti prava stranaka u postupku. O pravnoj zaštiti stranke tijekom inspekcijskog nadzora više vidi u: Stipić, „Sporna pitanja“, 23-33.

91 O mogućnosti podnošenja prigovora vidi više u: Milan Stipić, „Inspekcijski nadzor – doseg najavljenih izmjena“, *Financije i pravo* 5, br. 2 (2017): 17-18.

92 Članak 12. stavak 3., članak 122. i članak 156. ZUP-a.

izravno ne utječe na prava i pravne interese nadzirane osobe, jer se u Hrvatskoj ovoj osobi zapisnički ne može naložiti poduzimanje neke radnje ili zabrana obavljanja kakve djelatnosti, već se to uvijek čini rješenjem donesenim u upravnom postupku, protiv radnji inspektora poduzetih u tome postupku ne može se izjaviti prigovor, jednako kao niti protiv samog zapisnika kojim se postupak inspekcijskog nadzora zaključuje, osim kada je prigovor protiv zapisnika izričito dopušten zakonom koji uređuje pojedino upravno područje.⁹³ Iako provedba inspekcijskog nadzora predstavlja postupanje javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, samim zapisnikom o inspekcijskom nadzoru ne mogu se izravno povrijediti prava ili pravni interesi nadzirane osobe, već takva prava i pravni interesi mogu biti povrijeđeni tek rješenjem donesenim u upravnom postupku kojim se ovoj osobi nalažu upravne ili prekršajne mjere. Ako u postupku inspekcijskog nadzora nije uočena nikakva nezakonitost ili nepravilnost, prava nadzirane osobe također nisu povrijeđena.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Autio, Riina. „Explaining Dawn Raids: A Soft Law Perspective into European Competition Authorities’ Explanatory Notes on Unannounced Inspections“. *Journal of European Competition Law & Practice* 11, br. 9 (2020): 475-486.
2. Blanc, Florentin i Marielle Leseur. *How to Reform Business Inspections – Design, Implementations, Challenges*. Washington D.C.: The World Bank, 2011.
3. Borković, Ivo. *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2002.
4. Čas, Petra. „Kdaj inšpekcijska zadeva preide v prekrškovno zadevo“. *Pravosodni bilten* 44, br. 2 (2023): 77-94.
5. Džinić, Jasmina. „Pravno uređenje i provedba upravnog nadzora nad komorama u zdravstvu“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 7, br. 4 (2024): 604-631.
6. Džinić, Jasmina i Iva Lopižić. „Novo uređenje upravnog i inspekcijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi – problemi i otvorena pitanja“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 59, br. 1 (2022): 173-193.
7. Đerđa, Dario. *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Inženjerski biro, 2010.
8. Đerđa, Dario. *Upravni spor*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2017.
9. Kovač, Polonca, Erik Kerševan, Mirko Pečarić, Matjaž Remic, Nuša Orel, Petra Čas i Mateja Jaklič. *Inšpekcijski nadzor razprave, sodna praksa in komentar zakona*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2016.
10. Kovač, Polonca i Sara Mučič. „Učinkovitost inšpekcijskega nadzora v slovenski teoriji in praksi“. *Javna uprava* 51, br. 3-4 (2015): 25-38.
11. Kovač, Polonca i Tina Konečnik. „Novosti davčnega inšpekcijskega nadzora po ZDAVP-2“. *Central European Public Administration Review* 5, br. 2 (2007): 29-54.

93 Iako se prema sudskoj praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske u nekim slučajevima protiv zapisnika može podnijeti prigovor, radi se o zapisnicima kojima se izravno povrjeđuju prava i pravni interesi pojedinaca, u konkretnom slučaju o zapisniku o polaganju stručnog ispita učitelja i stručnih suradnika osnovnih i nastavnika srednjih škola. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III/4066/2021 od 3. ožujka 2022. O ovome više vidi u: Frane Staničić, „Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela u praksi“, *Informator* br. 6729 (2022): 3-4. Zapisnik o provedenom inspekcijskom nadzoru ne može se podvesti pod vrstu zapisnika kojim se izravno povrjeđuju prava i pravni interesi nadzirane osobe.

12. Lilić, Stevan i Katarina Toskić. „Inspekcijski nadzor i kolektivna zaštita potrošača u upravnom postupku: studija primera na slučaju supernova“. U: *Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, ur. Katarina Ivančević, 123-141. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union, 2021.
13. Lopižić, Iva. „Inspekcijski nadzor: međunarodni standardi, dobre prakse i hrvatska državna uprava“. U: *Pravno uređenje i provedba nadzora u hrvatskoj javnoj upravi*, ur. Jakša Barbić, 39-59. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2023.
14. Monk, Julie. *Reform of Regulatory Enforcement and Inspections in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2014.
15. Morbidelli, Giuseppe. „Il procedimento amministrativo – Sezione IX Tipologia ed esemplificazioni dei procedimenti amministrativi“. U: *Diritto amministrativo*, ur. Ludovico, Mazzaroli Giuseppe Pericu, Alberto Romano, Fabio Alberto Roversi Monaco i Franco Gaetano Scoca. Bologna: Monduzzi Editore, 1993.
16. Ofak, Lana i Marko Šikić. „Pravo na uvid u spis u upravnim stvarima“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 423-443.
17. Ratković, Tamara i Milan Stipić. „Pravni izvori i normativno uređenje nadzora sustava sporta prema ovlastima sportske inspekcije (upravne mjere i prekršajna odgovornost)“. *Financije i pravo* 11, br. 2 (2023): 81-82.
18. Rems, Vladimir. „Inspekcijski nadzor u zakonodavstvu Republike Hrvatske – osnovna načela i postupak inspekcijskog nadzora (kao bitan segment vladavine prava)“. *Pravo i porezi* 17, br. 11 (2008): 23-29.
19. Rozić, Ivo i Emir Mehmedović. „Specifičnosti vršenja inspekcijskih funkcija u oblasti rada, radnih odnosa i sigurnosti na radu“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 2 (2019): 847-867.
20. Staničić, Frane. „Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela u praksi“. *Informator* br. 6729 (2022): 1-4.
21. Staničić, Frane. „Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa“. *Zbornik radova Sveučilišta u Šibeniku* 13, br. 1-2 (2019): 61-74.
22. Stipić, Milan. „Evidentiranje svake važne poduzete postupovne radnje sastavljanjem zapisnika“. *Financije i pravo* 11, br. 1 (2023): 9-30.
23. Stipić, Milan. „Inspekcijski nadzor – doseg najavljenih izmjena“. *Financije i pravo* 5, br. 2 (2017): 7-34.
24. Stipić, Milan. „Opći upravni postupak i postupak inspekcijskog nadzora – odnos općeg upravnog postupka i posebnih procedura“. U: *Novi Zakon o općem upravnom postupku – praktična pitanja i problemi primjene*, ur. Ivan Koprić, 141-172. Zagreb: Narodne novine i Institut za javnu upravu, 2009.
25. Stipić, Milan. „Sporna pitanja o uređenju pravne zaštite protiv pojedinačnih akata inspekcijskih tijela“. *Hrvatska pravna revija* 20, br. 7-8 (2020): 23-33.
26. Šikić, Marko i Lana Ofak. „Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava)“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 32, br. 1 (2011): 127-151.
27. Tomić, Slobodan. „Regulatory Inspection and Public Audit“. U: *Public Management and Governance*, ur. Tony Bovaird i Elke Loeffler, 181-193. London: Routledge, 2023.

Pravni propisi:

1. *Legge 7 agosto 1990, n. 241 Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, *Gazetta Ufficiale*, br. 192/90.
2. Zakon o Državnom inspektoratu, *Narodne novine*, br. 115/18., 117/21., 67/23., 155/23.
3. Zakon o građevinskoj inspekciji, *Narodne novine*, br. 153/13., 115/18.
4. Zakon o humanitarnoj pomoći, *Narodne novine*, br. 156/23.
5. Zakon o inspekciji cestovnog prometa i cesta, *Narodne novine*, br. 22/14., 98/19., 114/22.
6. Zakon o inspekcijskom nadzoru Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 36/15.,

- 44/18., 95/18.
7. Zakon o inšpekcijem nadzoru Republike Slovenije, Uradni list RS, br. 43/07., 40/14.
 8. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21.
 9. Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 18/16., 95/18., 2/23.
 10. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 83/23.
 11. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/13., 85/15., 69/22.
 12. Zakon o prosvjetnoj inspekciji, Narodne novine, br. 61/11., 16/12., 98/19., 52/21.
 13. Zakon o radu, Narodne novine, br. 93/14., 127/17., 98/19., 151/22., 64/23.
 14. Zakon o splošnem upravnom postupku Republike Slovenije, Uradni list RS, br. 24/06., 105/06., 126/07., 65/08., 8/10., 82/13., 175/20., 3/22.
 15. Zakon o sportskoj inspekciji, Narodne novine, br. 86/12., 98/19., 34/21.
 16. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/19., 155/23.
 17. Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/13., 153/13., 78/15., 12/18., 118/18.
 18. Zakon o zaštiti potrošača, Narodne novine, br. 19/22., 59/23.
 19. Zakon o žičarama, Narodne novine, br. 96/18.

Sudska praksa:

1. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III/4066/2021 od 3. ožujka 2022.
2. Upravni sud Republike Slovenije, UPRS IV U 178/2016-1 od 2. listopada 2018.

Mrežni izvori:

1. Alen Rajko. *Inspekcijski postupak je upravni postupak. Ius-info*. Pristup 14. studenoga 2024. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/inspekcijski-postupak-je-upravni-postupak-pokrenut-po-službenoj-duznosti-neovisno-je-li-postupak-pokrenut-slijedom-prijave-fizicke-pravne-osobe-18754>
2. *Mreža inspektora Srbije*. Pristup 14. studenoga 2024. <https://mrezainspektoratsrbije.rs/vrste-inspekcijskog-nadzora/>

Dario Đerđa*
Klara Babić**

Summary

RIGHTS OF THE PARTIES DURING THE INSPECTION SUPERVISION PROCEDURE

The aim of this paper is to determine which procedural rights are available to a party in the inspection supervision procedure in Croatia, with the goal of protecting their rights in this process. The paper begins by examining the legal regulation of inspection supervision in Croatia. It then examines the legal nature of this form of supervision. Finally, this paper considers the rights of the supervised party at various stages of the inspection procedure, including the initiation of the inspection procedure, the right to establish facts, to express opinions on facts, circumstances and legal issues, the right to access the case file and the right to point out inaccuracies in the preparation of the inspection report concluding the inspection supervision procedure. Drawing on sources from Italian, Slovenian, and Serbian law, the paper concludes that party rights in the inspection supervision procedure are primarily protected by ensuring the accurate and truthful determination of facts and circumstances related to their activities, as well as through legal remedies available in administrative proceedings where administrative or misdemeanour measures are imposed on these persons after the completion of the inspection supervision procedure.

Keywords: *inspection supervision procedure; administrative procedure; legal remedies.*

* Dario Đerđa, Ph.D., Full Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; dario.derda@pravri.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1095-1155>.

** Klara Babić, Mag. iur., Assistant, University of Rijeka, Faculty of Law; kbabic@pravri.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3800-4824>.

UTJECAJ PRAVA EUROPSKE UNIJE NA RAZVOJ ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU KOD POJEDINIH VRSTA DIGITALNIH USLUGA U HRVATSKOM PRAVU

Prof. dr. sc. Saša Nikšić*

UDK 347.5:004.7(4EU)

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.1.8>

Ur.: 15. studenoga 2024.

Pr.: 7. veljače 2025.

Pregledni rad

Sažetak

U radu se analiziraju propisi prava EU-a koji uređuju odgovornost za štetu kod pojedinih digitalnih usluga i njihov utjecaj na hrvatsko pravo. Obuhvaćena su pravila o uslugama u vezi s čijim se pružanjem primjenjuje GDPR, o uslugama povjerenja/ovjeravanja elektroničkih potpisa, o posredničkim uslugama uređenim Aktom o digitalnim uslugama te pravila Uredbe MiCA o odgovornosti za štetu u vezi s izdavanjem i trgovanjem kriptoomovinom. Također se prikazuju opća pravila o odgovornosti za štetu u kontekstu digitalnih usluga i izdvajaju se pojedini problemi koji se mogu pojaviti u primjeni općeg režima odgovornosti za štetu na digitalne usluge.

Ključne riječi: odgovornost za štetu; usluge povjerenja; posredničke usluge; osobni podaci; kriptoomovina.

1. UVOD

Razvoj digitalnih tehnologija utjecao je tijekom posljednjih nekoliko desetljeća i na privatno pravo, a prvi pravni izvori u svijetu¹ (uključujući i pravo EU-a)² koji uređuju privatnopravne odnose u vezi s uporabom digitalnih tehnologija sežu još u prošlo stoljeće. U pravu EU-a postoji već druga generacija pravnih izvora koji,

* Dr. sc. Saša Nikšić, redoviti profesor u trajnom zvanju, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; sniksic@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6170-1781>.

1 UNCITRAL *Model Law on Electronic Commerce* (1996); u SAD-u *Electronic Signatures in Global and National Commerce Act (E-Sign Act)* iz 2000. godine. Propisi prve generacije su u usporedbi s propisima druge generacije jednostavniji i sažetiji. Mnoge današnje tehnologije i s njima povezani društveni fenomeni nisu postojali ili nisu bili toliko utjecajni krajem prošlog tisućljeća (npr. društvene mreže, stalna povezanost s internetom, internetske platforme, kriptovalute), stoga su bile uređene na jednostavniji način i s manjim brojem pravila.

2 Npr. Direktiva 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 1997. o zaštiti potrošača s obzirom na sklapanje ugovora na daljinu, SL L 144, 4.6.1997. (Direktiva 97/7/EZ više nije na snazi).

između ostaloga, uređuju i odgovornost za štetu povezanu s različitim digitalnim uslugama.³ Za sve pravne izvore koji se odnose na privatnopravne aspekte korištenja digitalnih tehnologija (uključujući i one prve generacije) karakteristično je da uređuju samo pojedina pitanja u vezi s odgovornošću za štetu u digitalnim uslugama, dok je veliki dio tog instituta uređen općim propisima nacionalnih pravnih poredaka država članica EU-a.⁴

U radu su prikazana i analizirana pravila o odgovornosti za štetu koja se odnose na digitalne usluge uređene posebnim propisima o elektroničkom poslovanju i različitim vrstama digitalnih usluga, što uključuje: odgovornost za štetu u vezi zaštite osobnih podataka, odgovornost pružatelja usluga povjerenja (odgovornost izdavatelja elektroničkih certifikata), odgovornost pružatelja posredničkih usluga u tehničkom smislu te odgovornost osoba koje se bave izdavanjem i trgovanjem kriptoinovinom. Odgovornost za štetu u vezi s posredničkim uslugama i kriptoinovinom posebno je aktualna, jer su propisi koji uređuju ova područja stupili na snagu tijekom 2024. godine. Rad se bavi pitanjem utjecaja prava EU-a na hrvatsko pravo u području odgovornosti za štetu u kontekstu pojedinih vrsta digitalnih usluga.⁵ Osim toga, u radu će se istražiti u kojoj su mjeri pravila o odgovornosti za štetu u pravu EU, koja se odnose na digitalne usluge međusobno usklađena.

2. PRAVNI IZVORI

Pored Zakona o obveznim odnosima⁶ (u daljnjem tekstu: ZOO) u ulozu općeg propisa, odgovornost za štetu koja se odnosi na digitalne usluge uređena je i različitim posebnim propisima. Riječ je o propisima koji su nastali u okviru prava EU-a i koji se ili primjenjuju neposredno (uredbe) ili transponiraju u hrvatsko pravo (direktive). Odgovornost za štetu u vezi s digitalnim uslugama, koje su predmet ovog rada, uređena je u različitim propisima na razini EU-a već nekoliko desetljeća. I danas je na snazi Direktiva 2000/31/EZ o elektroničkoj trgovini,^{7,8} ali su stupanjem

3 Martin Husovac, „Rising Above Liability: The Digital Services Act as a Blueprint for the Second Generation of Global Internet Rules“, *Berkeley Technology Law Journal* 38, br. 3 (2023): 887.

4 EU nema nadležnost za uređivanje privatnog prava kao cjeline. V. u: Tatjana Josipović, *Privatno pravo Europske unije - opći dio* (Zagreb: Narodne novine, 2020.), 8; Christian Twigg-Flesner, ur., *The Cambridge Companion to European Union Private Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010.), 1-2.

5 Općenito o odgovornosti za štetu u vezi s računalima i računalnim mrežama v. u: Josip Dešić, „Odgovornost za štetu prouzročenu putem računala i računalnih mreža“ (doktorska disertacija, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2024.).

6 Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 155/23.

7 Čl. 12.-15. Direktive 2000/31/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2000. o određenim pravnim aspektima usluga informacijskog društva na unutarnjem tržištu, posebno elektroničke trgovine (Direktiva o elektroničkoj trgovini), SL L 178, 17.7.2000. Posebno izdanje na hrvatskom jeziku: poglavlje 13. svezak 039, 58-73.

8 Direktiva 2000/31/EZ o elektroničkoj trgovini preuzeta je u hrvatsko pravo Zakonom o elektroničkoj trgovini, Narodne novine, br. 173/03., 67/08., 36/09., 130/11., 30/14., 32/19.

na snagu Akta o digitalnim uslugama⁹ brisane odredbe čl. 12.-15. Direktive 2000/31/EZ o elektroničkoj trgovini te su zamijenjene odredbama čl. 4.-6. i čl. 8. Akta o digitalnim uslugama.^{10,11} Akt o digitalnim uslugama inače ne utječe na primjenu ostalih odredbi Direktive 2000/31/EZ o elektroničkoj trgovini.^{12,13} Pojam usluge informacijskog društva, koji je svojevrsni sinonim za elektroničku trgovinu u EU-u, definiran je Direktivom (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva (kodificirani tekst).¹⁴ Odgovornost za štetu u vezi s uslugama ovjeravanja elektroničkih potpisa ranije je bila uređena Direktivom 1999/93/EZ¹⁵ minimalne harmonizacije, pa su i nakon transponiranja postojale prepreke za funkcioniranje jedinstvenog tržišta,¹⁶ što je rezultiralo donošenjem Uredbe eIDAS¹⁷ koja je stavila izvan snage Direktivu 1999/93/EZ.¹⁸ Odredbe Uredbe eIDAS primjenjuje se neposredno, te ju nije potrebno niti dopušteno transponirati u nacionalne pravne poretke država članica, osim u dijelu koji se odnosi na specifičnosti kao što su određivanje nacionalnih tijela za provedbu, propisivanje prekršaja i sl., u vezi s kojima države članice EU-a donose provedbene propise. U hrvatskom pravu to čini Zakon o provedbi Uredbe (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ.¹⁹

9 Uredba (EU) 2022/2065 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. listopada 2022. o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga i izmjeni Direktive 2000/31/EZ (Akt o digitalnim uslugama), SL L 277, 27.10.2022.

10 Berrak Genç-Gelgeç, „Regulating Digital Platforms: Will the DSA Correct Its Predecessor’s Deficiencies?“, *Croatian Yearbook of European Law & Policy* 18, br. 1 (2022): 25-60.

11 Čl. 89. st. 1. Akta o digitalnim uslugama.

12 Čl. 2. st. 3. Akta o digitalnim uslugama.

13 U vrijeme predaje ovog rada u zakonodavnom postupku bio je *Prijedlog zakona o provedbi Uredbe (EU) 2022/2065 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. listopada 2022. o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga i izmjeni Direktive 2000/31/EZ (Akt o digitalnim uslugama)*, pristup 12. studenoga 2024., <https://sabor.hr/hr/sjednice-sabora/prijedlog-zakona-o-provedbi-uredbe-2022/2065-europskog-parlamenta-i-vijeca-od-19>.

14 Direktiva (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva (kodificirani tekst), SL L 241, 17.9.2015.

15 Direktiva 1999/93/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 1999. o okviru Zajednice za elektroničke potpise, SL L 13, 19.1.2000. Posebno izdanje na hrvatskom jeziku: poglavlje 13. svezak 038, 50-58.

16 Slično v. u: Oldrich Bures i Helena Carrapico, ur., *Security Privatization, How Non-Security-Related Private Businesses Shape Security Governance* (Amsterdam: Springer, 2018.), 285.

17 Uredba (EU) 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ, SL L 257, 28.8.2014. (u daljnjem tekstu: Uredba eIDAS).

18 Čl. 50. Uredbe eIDAS.

19 Zakon o provedbi Uredbe (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ, Narodne novine, br. 62/17.

Za temu ovog rada posredno su relevantne Direktiva (EU) 2019/770 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja i digitalnih usluga,²⁰ i Direktiva (EU) 2019/771 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o određenim aspektima ugovora o kupoprodaji robe, izmjeni Uredbe (EU) 2017/2394 i Direktive 2009/22/EZ te stavljanju izvan snage Direktive 1999/44/EZ.²¹ Iako direktive 2019/770 i 2019/771 ne uređuju odgovornost za štetu,²² one definiraju pojam digitalnih usluga, a odgovornost za štetu jedna je od posljedica koja može nastupiti ako su digitalne usluge pružene s nedostacima ili uopće nisu pružene.

Pravo na naknadu štete nastalu povredom pravila o zaštiti osobnih podataka utvrđeno je i Uredbom (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (u daljnjem tekstu: GDPR).^{23,24} GDPR neposredno ne uređuje digitalne usluge, ali jedan je od razloga za donošenje GDPR-a upravo razvoj digitalne ekonomije.²⁵ Pojedina pitanja iz područja odgovornosti za štetu u vezi s digitalnim uslugama i digitalnim sadržajem uređena su i u Uredbi (EU) 2023/1114 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2023. o tržištima kriptoinovine i izmjeni uredaba (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 1095/2010 te direktiva 2013/36/EU i (EU) 2019/1937 (u daljnjem tekstu: Uredba MiCA)^{26,27} te Zakonom o provedbi Uredbe (EU) 2023/1114 o tržištima kriptoinovine (u daljnjem tekstu: Zakon o provedbi Uredbe MiCA).²⁸

Istim Zakonom također je stavljen izvan snage Zakon o elektroničkom potpisu, Narodne novine, br. 10/02., 80/08., 30/14.

- 20 Direktiva (EU) 2019/770 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja i digitalnih usluga, SL L 136, 22.5.2019.
- 21 Direktiva (EU) 2019/771 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o određenim aspektima ugovora o kupoprodaji robe, izmjeni Uredbe (EU) 2017/2394 i Direktive 2009/22/EZ te stavljanju izvan snage Direktive 1999/44/EZ, SL L 136, 22.5.2019.
- 22 V. t. 73. preambule i čl. 3. st. 10. Direktive (EU) 2019/770; t. 61. preambule i čl. 3. st. 6. Direktive (EU) 2019/771.
- 23 Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), SL L 119, 4.5.2016.
- 24 Čl. 82. GDPR-a.
- 25 T. 7. preambule GDPR-a.
- 26 Uredba (EU) 2023/1114 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2023. o tržištima kriptoinovine i izmjeni uredaba (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 1095/2010 te direktiva 2013/36/EU i (EU) 2019/1937, SL L 150, 9.6.2023. Ta se uredba primjenjuje od 30. prosinca 2024., osim pojedinih dijelova koji se primjenjuju od 29. lipnja 2023., odnosno 30. lipnja 2024. godine (čl. 149. Uredba (EU) 2023/1114).
- 27 Dejan Bodul i Martina Tičić, „Zakon o provedbi Uredbe (EU) 2023/1114 o tržištima kriptovaluta – odabrana pitanja stečaja pružatelja usluga povezanih s kriptoinovinom“, *Informator* br. 6855 (2024): 14-16.
- 28 Zakon o provedbi Uredbe (EU) 2023/1114 o tržištima kriptoinovine, Narodne novine, br. 85/24.

3. PRUŽANJE DIGITALNIH USLUGA I ODGOVORNOST ZA ŠTETU

3.1. Općenito

Kada se digitalne usluge pruža na temelju ugovora, tada štete u vezi s pružanjem digitalnih usluga mogu nastati kao posljedica neispunjenja ugovorne obveze pružanja usluge, neurednog ispunjenja obveze pružanja usluge i zakašnjenja s ispunjenjem obveze pružanja usluge.²⁹ Usluge se pruža i na drugim pravnim temeljima bez sklapanja ugovora (npr. na temelju zakona kada je riječ o uslugama iz područja tzv. e-vlade, e-pravosuđa i sl.).³⁰ Pravni je temelj za pružanje usluge relevantan kod odgovornosti za štetu, jer kada se usluge pruža na temelju ugovora, tada se na odnos odgovornosti za štetu primjenjuju pravila o ugovornoj odgovornosti, a ako pravni temelj za pružanje usluge nije ugovor, tada se primjenjuju pravila o izvanugovornoj odgovornosti za štetu.³¹ Iako je u hrvatskom pravu razlika između pravila o izvanugovornoj i ugovornoj odgovornosti mnogo manja nego u drugim pravnim porecima, ona ipak postoji,³² stoga je potrebno voditi računa o pravnom temelju pružanja usluga. Postoje i primjeri kada se u vezi pružanja digitalnih usluga može pojaviti i predugovorna odgovornost za štetu (npr. kod povrede obveze obavješćivanja koje proizlaze iz propisa o elektroničkoj trgovini,³³ digitalnim uslugama³⁴ ili kriptoimovini³⁵), pri čemu treba voditi računa o tome da predugovorna odgovornost za štetu ne nastaje isključivo kada su ispunjene pretpostavke iz čl. 251.

29 Dužnik općenito može povrijediti obveznopravni odnos neispunjenjem, neurednim ispunjenjem (ako ispuni obvezu s materijalnim ili pravnim nedostacima ili npr. ako ispuni obvezu, ali na pogrešnom mjestu), odnosno zakašnjenjem s njezinim ispunjenjem. ZOO uređuje povrede obveznopravnog odnosa na više mjesta u okviru pravila o ispunjenju obveze (čl. 65., 161.-182.), zakašnjenju (čl. 183.-194.), materijalnim i pravnim nedostacima (čl. 399.a-437.), pravila o ugovornoj kazni (čl. 350.-356.) itd. Trodioba povreda obveznopravnog odnosa se najjednostavnije može prepoznati u odredbi čl. 350. st. 1. ZOO-a: „Vjerovnik i dužnik mogu ugovoriti da će dužnik platiti vjerovniku određeni novčani iznos ili pribaviti neku drugu materijalnu korist *ako ne ispuni svoje obvezu ili ako zakasni s njezinim ispunjenjem ili ako je neuredno ispuni*.“ Obveznopravni odnos može povrijediti i vjerovnik padom u zakašnjenje (čl. 184. ZOO-a) ili zlouporabom prava (čl. 6. ZOO-a).

30 V. npr. Uredbu (EU) 2023/2844 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2023. o digitalizaciji pravosudne suradnje i pristupa pravosuđu u prekograničnim građanskim, trgovačkim i kaznenim stvarima te o izmjeni određenih akata u području pravosudne suradnje, SL L 2023/2844, 27.12.2023.; *eGovernment and Digital Public Services*, pristup 24. siječnja 2025., <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/egovernment>.

31 Pravila o izvanugovornoj odgovornosti za štetu primjenjuju se i kod ugovorne odgovornosti za štetu, ako neko pitanje nije uređeno pravilima o ugovornoj odgovornosti za štetu, jer pravila o izvanugovornoj odgovornosti imaju karakter općih pravila o odgovornosti za štetu (čl. 349. ZOO-a).

32 Npr. primjenjuju se različita pravila o zastari i obujmu odgovornosti (čl. 230. i 346. ZOO-a), a kod ugovorne odgovornosti postoji mogućnost da ugovorne strane unaprijed, prije nastanka štete ugovorom urede odgovornost za štetu.

33 Čl. 6.-7. i 12. Zakona o elektroničkoj trgovini.

34 Čl. 401. st. 2. t. 4. ZOO-a.

35 Npr. t. 24.-25. preambule, čl. 4., 6.-7., 19., 28.-29. Uredbe MiCA.

ZOO-a, već u različitim situacijama kod povrede načela savjesnosti i poštenja u predugovornoj etapi.³⁶

3.2. Digitalne usluge

U ovom se radu izrazi digitalno i elektronički koriste kao sinonimi, jer u pravnim propisima ne postoje kriteriji za njihovo razlikovanje, iako u tehničkom značenju označavaju različite pojmove.³⁷ U posljednje je vrijeme u propisima sve češća upotreba naziva kao što su npr. digitalne usluge i digitalni sadržaji,³⁸ no istovremeno se i dalje koriste izrazi poput elektroničke identifikacije, elektroničke transakcije, elektroničkog potpisa, elektroničkog pečata³⁹ itd. Pojedine digitalne usluge imaju u pravu EU-a poseban naziv i sadržaj pojma, kao što su to usluge informacijskog društva, koje se definira kao svaku uslugu koja se obično pruža uz naknadu, na daljinu, elektroničkim sredstvima te na osobni zahtjev primatelja usluga.^{40,41}

Pored pojma usluga informacijskog društva, pojam digitalnih usluga definiran je u različitim propisima na različite načine. Pravilima o odgovornosti za materijalne nedostatke u okviru odgovornosti za nedostatke ispunjenja, digitalna usluga je definirana kao „usluga kojom se potrošaču omogućuje stvaranje, obrada i pohrana podataka u digitalnom obliku ili pristup njima“ ili „usluga kojom se omogućuje dijeljenje ili bilo koja druga interakcija s podacima u digitalnom obliku koje učitava ili stvara potrošač ili drugi korisnici te usluge“. ⁴² Iako je riječ

36 Opširnije v. Marko Baretić, „Predugovorna odgovornost za štetu“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 49, br. 1 (1999): 49-102.

37 Digitalni znači predstavljen brojevima, a elektronički označava komponente i uređaje koji su sastavljeni od elektroničkih elemenata, među kojima posebno mjesto zauzimaju tzv. poluvodički elementi koji se koriste za izradu suvremenih računala. Među različitim brojčanim sustavima kod elektroničkih uređaja posebno je važan binarni sustav (*binary digit* – bit) koji se sastoji samo od dva broja (0 i 1), jer poluvodički elementi funkcioniraju kao prekidači, što znači da su ili isključeni (0) ili uključeni (1). Kod elektroničke obrade podataka sve se informacije zapisuje pomoću brojeva 0 i 1, pa se zbog toga često (pogrešno) poistovjećuje digitalni s elektroničkim. Postoje različiti primjeri u kojima nazivi elektronički i digitalni nisu sinonimi, jer npr. postoje elektronički uređaji koji barem u određenom dijelu koriste analogni prikaz (koji se ne svodi na 0 i 1, nego čitav niz kontinuiranih vrijednosti), a npr. kvantna se računala ne temelje na digitalnom sustavu, tj. bitovima, već umjesto toga koriste *qubite*, koji se ne svode na dva stanja (0 i 1). Neovisno o tome, u svakodnevnom se životu i pravnim propisima ne radi razlika između naziva digitalni i elektronički, stoga je isti pristup prihvaćen i u ovom radu. Opširnije v. u: Saša Nikšić, „Očitovanja volje i suvremene informacijske tehnologije“, u: *Zbornik treće regionalne konferencije o obveznom pravu*, ur. Marko Baretić i Saša Nikšić (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2022.), 10-12 i 37.

38 Direktiva (EU) 2019/770, Direktiva (EU) 2019/771, Akt o digitalnim uslugama.

39 T. 1.-3. preambule Uredbe eIDAS i dalje.

40 Čl. 1. st. 1.b Direktive (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva (kodificirani tekst), SL L 241, 17.9.2015.

41 Direktiva 2000/31/EZ o elektroničkoj trgovini primjenjuje se upravo na usluge informacijskog društva (čl. 1. Direktive 2000/31/EZ).

42 Čl. 2. t. 1.-2. Direktive (EU) 2019/770; čl. 2. t. 6.-7. Direktive (EU) 2019/771; čl. 399.a t. 4.-5. ZOO-a; čl. 3. a-b. Zakona o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja i

o definicijama za potrebe primjene pravila o materijalnim i pravnim nedostacima u propisima koji ne uređuju odgovornost za štetu, uz odgovarajuću prilagodbu one mogu poslužiti i u vezi s odgovornošću za štetu, koja ne mora biti posljedica nedostataka. Naime, pojam digitalne usluge, definiran za područje primjene instituta odgovornosti za nedostatke, općenite je naravi, pa se analogijom može primijeniti i na odgovornost za štetu neovisno o tome jesu li ispunjene pretpostavke odgovornosti za nedostatke (npr. kod izvanugovorne odgovornosti za štetu ili kod odgovornosti za štetu u vezi s besplatnim ugovorima, jer u takvim primjerima nema odgovornosti za nedostatke). U tom širem značenju oštećenik ne mora biti potrošač, već to može biti bilo koja fizička ili pravna osoba koja pretrpi štetu u vezi digitalnih usluga.⁴³

Pojam digitalne usluge pojavljuje se i u Aktu o digitalnim uslugama u okviru pojma „internetska platforma“ koji znači „usluga smještaja informacija na poslužitelju kojom se na zahtjev primatelja usluge informacije pohranjuju i šire u javnosti, osim ako je to sporedna aktivnost koja je isključivo pomoćna značajka druge usluge ili manja funkcionalnost glavne usluge i koja se iz objektivnih i tehničkih razloga ne može koristiti bez te druge usluge te integracija značajke ili funkcionalnosti u drugu uslugu nije način za izbjegavanje primjene ove Uredbe.“⁴⁴

U pojedinim se pravnim izvorima definira specifične digitalne usluge, kao što su „internetske tražilice“, koje se definira kao „usluga posredovanja koja korisnicima omogućuje da unose upite u svrhu pretraživanja, u načelu, svih internetskih stranica ili svih internetskih stranica na određenom jeziku na temelju upita o bilo kojoj temi koji je u obliku ključne riječi, glasovnog zahtjeva, rečenice ili nekog drugog unosa, te vraća rezultate u bilo kojem formatu u kojem se mogu pronaći informacije koje su povezane sa zatraženim sadržajem“.⁴⁵ U drugim se primjerima nabraja pojedine digitalne usluge: „usluge internetskog posredovanja, internetske tražilice, operativni sustavi, internetske društvene mreže, usluge platformi za razmjenu videozapisa, brojevno neovisne interpersonalne komunikacijske usluge, usluge računalstva u oblaku, virtualni pomoćnici, internetski preglednici i usluge internetskog oglašavanja, uključujući usluge posredovanja u oglašavanju“.⁴⁶ Specifične digitalne usluge postoje i u vezi s kriptovalutama (također postoji i naziv za pružatelje takvih usluga: *Crypto-asset service providers*, CASP).⁴⁷

digitalnih usluga.

43 Štoviše, kod materijalnih nedostataka oštećenik ne mora uvijek biti potrošač, iako se u odredbi čl. 399.a t. 5. ZOO-a izriječno spominje potrošače. Naime, iz drugih odredbi ZOO-a koje se odnose na nedostatke u vezi s digitalnim elementima (digitalne usluge ili sadržaji) vidljivo je da ta pravila nisu uvijek ograničena isključivo na potrošačke ugovore (npr. čl. 400. st. 6. i 9., čl. 401. st. 1. t. 6. ZOO-a).

44 Čl. 3.i Akta o digitalnim uslugama.

45 Čl. 3.j Akta o digitalnim uslugama.

46 T. 14. preambule Uredbe (EU) 2022/1925 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2022. o pravednim tržištima s mogućnošću neograničenog tržišnog natjecanja u digitalnom sektoru i izmjeni direktiva (EU) 2019/1937 i (EU) 2020/1828 (Akt o digitalnim tržištima), SL L 265, 12.10.2022.

47 T. 83. preambule Uredbe (EU) 2023/1114.

4. OPĆA PRAVILA – PRETPOSTAVKE I VRSTE ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU U DIGITALNOM OKRUŽENJU

4.1. Pretpostavke odgovornosti

Obveznopravni odnos odgovornosti za štetu nastaje kada se ispune zakonom propisane opće pretpostavke odgovornosti za štetu. Pravo EU-a često cjelovito ne uređuje pretpostavke odgovornosti za štetu, zbog čega se podredno primjenjuju pravila nacionalnih pravnih poredaka. Ispunjenje općih pretpostavaka za štetu zahtijeva se i u brojnim slučajevima odgovornosti za štetu koji su uređeni posebnim pravilima, stoga se i u tim područjima zahtijeva nastanak štete, kao posljedica štetne radnje ili propuštanja štetnika da poduzme neku radnju na koju je bio obvezan, što znači postojanje uzročne veze i krivnje, ako je riječ o subjektivnoj odgovornosti.⁴⁸ Iste je pretpostavke potrebno ispuniti i za nastanak odnosa odgovornosti za štetu u digitalnom okruženju, jer je u načelu svejedno je li šteta počinjena uporabom suvremenih informacijsko-komunikacijskih tehnologija ili na neki drugi način.⁴⁹

U kontekstu digitalnih usluga ipak se mogu pojaviti različita specifična pitanja u vezi s (ne)ispunjenjem pretpostavaka odgovornosti za štetu. Jedno od njih odnosi se na to je li uopće nastala šteta. Problem se može pojaviti u slučaju oštećenja ili nemogućnosti pristupa podacima na određenom računalu ili na internetu, posebice ako takvi podaci predstavljaju dobra koja pravni poredak još uvijek nije prepoznao kao određenu pravnorelevantnu kategoriju.⁵⁰ Naime, štetu se definira kao umanjenje imovine, sprječavanje njezina povećanja ili povreda prava osobnosti,⁵¹ stoga se kod gubitka digitalnih podataka postavlja pitanje je li riječ o umanjenju imovine. Primjer je toga (u nedavnoj prošlosti, a dijelom i danas) bila tzv. kriptoimovina,⁵² kojom su se pravni poreci dugo bavili, ali nisu ju uspjeli do kraja uklopiti u klasični sustav pravnih dobara. To se posebno odnosilo na kriptovalute, kao podvrstu kriptoimovine, kod kojih se postavljalo pitanje jesu li one po svojoj naravi novac, vrijednosni papir, tražbina itd.⁵³ Danas je taj problem barem djelomično riješen, jer su u EU-u i

48 Čl. 1045. ZOO-a. Petar Klarić i Martin Vedriš, *Građansko pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2014.), 583-584 i 596-597.

49 Slično Gerhard Wagner, *Münchener Kommentar zum BGB, § 823 BGB* (München: Beck, 2024.), Rn. 935. (citira se *online* izdanje koje nema brojeve stranica, već se umjesto toga citira § i rubne brojeve odlomaka – Rn.).

50 To se pitanje jednim dijelom preklapa s pitanjem digitalnih entiteta kao objekata subjektivnih građanskih prava. Dubravka Klasiček i Tomislav Nedić, „Contemporary Property (Rights) Challenges: Digital Assets, Animals and Human Body Parts“, u: *Conference: International Scientific Conference „Digitalization and Green Transformation of the EU“ in Osijek*, ur. Dunja Duić i Tunjica Petrašević (Osijek: University Josip Juraj Strossmayer of Osijek Faculty of Law, 2023.), 416-425.

51 Čl. 1046. ZOO-a.

52 Opširnije o pojedinim oblicima kriptoimovine v. u: Tomislav Jakšić, „Smjernice za uređenje kriptovrijednosnih papira u hrvatskom pravu – *de lege ferenda*“, u: *Zbornik Susreta pravnika Zagreb '21.*, ur. Petar Miladin i Miljenko Giunio (Zagreb: Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, 2021.), 211-246.

53 Marko Perkušić, „Pravna pitanja elektroničkog plaćanja“ (doktorska disertacija, Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, 2019.), 342-367.

državama članicama doneseni posebni propisi o kriptoimovini,⁵⁴ koji sadrže i pravila o odgovornosti za štetu.⁵⁵

U digitalnom se okruženju problematizira i pitanje uzročnosti odnosno krivnje, posebno u vezi s odgovornošću za štetu koja nastaje korištenjem sustava umjetne inteligencije (u daljnjem tekstu: UI sustav).⁵⁶ Dokazivanje uzročnosti problematično je zbog tzv. netransparentnosti UI sustava koji djeluju autonomno, pa ni tvorcu takvog sustava nije poznato kako se donose odluke u njemu.⁵⁷ U vezi s utvrđivanjem krivnje upitno je, primjerice, treba li „postupanje“ UI sustava usporediti sa standardom pažnje koji se primjenjuje na ponašanje štetnika – fizičke osobe ili bi se nepažnja u tom slučaju trebala utvrđivati drugačije.⁵⁸ Za sada ne postoje posebni propisi o odgovornosti za štetu nastalu uporabom UI sustava, ali su u pripremi.⁵⁹

4.2. Vrste odgovornosti

U digitalnom se okruženju mogu pojaviti sve vrste odgovornosti koje i inače postoje u odštetnom pravu. Kriteriji za primjenu pravila o izvanugovornoj, ugovornoj i predugovornoj odgovornosti u vezi s digitalnim uslugama isti su kao i inače. Ako između štetnika i oštećenika ne postoji ugovorni odnos, u načelu se primjenjuju pravila o izvanugovornoj odgovornosti za štetu, ako postoji ugovorni odnos primjenjuju se pravila o ugovornoj odgovornosti, a ako su ispunjene pretpostavke predugovorne odgovornosti primjenjuje se pravila o toj vrsti odgovornosti za štetu.⁶⁰ Iako se velik broj digitalnih usluga pruža na temelju ugovora, što upućuje na ugovornu odgovornost, kod nekih digitalnih usluga posebno je istaknut odnos između pružatelja usluga i trećih osoba, koje nisu u ugovornom odnosu s pružateljem usluga (npr. kod korištenja elektroničkih potpisa⁶¹ ili isključenja odgovornosti za štetu pružatelja tzv. posredničkih usluga).

Kod primjene pravila o subjektivnoj i objektivnoj odgovornosti za štetu u vezi s digitalnim uslugama primjenjuju se uobičajeni kriteriji za primjenu i razgraničenje

54 Uredba MiCA, Zakon o provedbi Uredbe MiCA.

55 Opširnije v. *infra* poglavlje 5.4.

56 Dešić, „Odgovornost za štetu“, 111-135.

57 Dešić, „Odgovornost za štetu“, 129.

58 Dešić, „Odgovornost za štetu“, 302-305. i dalje.

59 Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o prilagodbi pravila o izvanugovornoj građanskopravnoj odgovornosti s obzirom na umjetnu inteligenciju (Direktiva o odgovornosti za umjetnu inteligenciju), COM (2022) 496 final, 2022/0303 (COD).

60 Te pretpostavke mogu biti ispunjene ne samo kada to proizlazi iz odredbe čl. 251. ZOO-a, već i kod povrede raznih obveza koje postoje u predugovornom stadiju. Neke od njih proizlaze iz načela savjesnosti i poštenja, a neke iz posebnih propisa, između ostalog i iz propisa kojima je u nacionalne pravne poretke država članica preuzeta Direktiva 2000/31/EZ o elektroničkoj trgovini. Slično v. u: Wolfgang Hau i Roman Poseck, *Beck'scher Online-Kommentar BGB* (München: C.H. Beck, 2024.), § 312i, Rn. 37. To je u hrvatskom pravu Zakon o elektroničkoj trgovini.

61 Za razliku od potpisnika koji je u ugovornom odnosu s pravnim subjektom koji ovjerava elektronički potpis, adresat sadržaja potpisanog elektroničkim potpisom nije u ugovornom odnosu s pravnim subjektom koji ovjerava elektronički potpis. Stoga je odgovornost za štetu ovjervitelja elektroničkog potpisa prema adresatu izvanugovorne naravi.

ovih vrsta odgovornosti za štetu. U načelu se primjenjuju pravila o subjektivnoj odgovornosti, a iznimno, ako su za to ispunjene pretpostavke, pravila o objektivnoj odgovornosti.⁶² Objektivna odgovornost primjenjuje se kod odgovornosti za opasne stvari i opasne djelatnosti.

Digitalne usluge nisu obuhvaćene pojmom opasne stvari, jer usluge općenito nisu stvari u smislu pravila iz čl. 2. st. 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima⁶³ (u daljnjem tekstu: ZV), budući da nemaju tjelesnu narav, što isključuje primjenu pravila o opasnim stvarima na usluge. Slično je i u njemačkom pravu gdje softver i općenito elektronički podaci zbog svoje netjelesne naravi nisu stvari, ali ulaze u pojam zakonski nereguliranog pojma predmeta (*Gegenstand*).⁶⁴ Doktrina tjelesnosti nije prihvaćena u svim pravnim porecima koji su utjecali na hrvatsko pravo. U austrijskom se pravu stvari ne definiraju kao tjelesni dijelovi prirode, već je prihvaćen i pojam netjelesnih stvari, koji se u digitalnom okruženju koristi za internetske domene, softver i elektronički pohranjene isprave.⁶⁵ Netjelesna narav digitalnih entiteta nije problematična ni u režimu Bečke konvencije o međunarodnoj prodaji robe, jer se ona primjenjuje i na softver ako se trajno prenese na kupca (u svim aspektima osim autorskog prava), pri čemu nije važno je li riječ o standardnom softveru ili softveru koji je posebno razvijen za određenog kupca/klijenta.⁶⁶ Hrvatsko pravo iznimno sa stvarima izjednačava i druge entitete, ako su zakonom izjednačeni sa stvarima.⁶⁷ Takva iznimka postoji u vezi s vrijednosnim papirima koji postoje isključivo kao elektronički zapis, ali ZV općenito ne izjednačava sve digitalne entitete sa stvarima.⁶⁸

Ako se pravila o opasnim stvarima ne primjenjuje na digitalne usluge i sadržaje, to ne znači da se na njih ne mogu primijeniti pravila o opasnim djelatnostima. U tom slučaju ne postoji barijera kao kod opasnih stvari, jer kod opasne djelatnosti ne igra nikakvu ulogu činjenica da digitalna usluga nije tjelesni entitet. Primjer opasne djelatnosti u digitalnom okruženju je testiranje kibernetičke sigurnosti korištenjem računalnih virusa ili drugog malicioznog softvera. Ako bi u takvom primjeru trećim osobama nastala šteta od računalnih virusa, osoba koja ga je koristila mogla bi odgovarati po pravilima o objektivnoj odgovornosti, jer je stvorila povećanu opasnost

62 Čl. 1045. ZOO-a.

63 Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., 81/15., 94/17.

64 Christina Stresemann, *Münchener Kommentar zum BGB, § 90 BGB* (München: Beck, 2021.), Rn. 1. i 25.

65 Attila Fenyves, Ferdinand Kerschner i Andreas Vonkilch, ur., *ABGB 3. Auflage des von Heinrich Klang begründeten Kommentars, §§ 285-352* (Wien: Verlag Österreich, 2011.), 25.

66 Ingeborg Schwenzer, ur., *Schlechtriem & Schwenzer, Commentary on the UN Convention on the International Sale of Goods (CISG)* (Oxford: Oxford University Press, 2010.), 35.

67 Čl. 2. st. 2. ZV-a.

68 Tomislav Jakšić i Siniša Petrović, „Investicijski DLT/BC token kao financijski instrument (vrijednosni papir) te moguće pravne posljedice takve kvalifikacije“, u: *Nove tehnologije i pravo društava: okrugli stol održan 22. listopada 2021.*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: HAZU, 2022.), 157. V. i čl. 523. st. 1. t. 2. Zakona o tržištu kapitala (Narodne novine, br. 65/18., 17/20., 83/21., 151/22., 85/24.), čl. 1135. st. 1.-2. ZOO-a.

od koje je nastala šteta (opasna djelatnost).⁶⁹

Objektivna odgovornost za štetu postoji i kod odgovornosti proizvođača za neispravan proizvod. No, i ovdje, iz istih razloga koji su izneseni u vezi s odgovornošću za opasne stvari, postojeća pravila ZOO-a nije moguće primijeniti na digitalne usluge koje nisu inkorporirane u stvar.⁷⁰ To će se, međutim, promijeniti jer je prema novoj Direktivi o neispravnim proizvodima⁷¹ pojam proizvoda uz određene izuzetke proširen i na softver.⁷²

5. POSEBNA PRAVILA O ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU U DIGITALNOM OKRUŽENJU

5.1. Odgovornost za štetu i zaštita osobnih podataka

Pružatelji digitalnih usluga često prikupljaju od svojih korisnika različite osobne podatke, što znači da se u pružanju usluga često primjenjuju pravila o zaštiti osobnih podataka.⁷³ Pravila o zaštiti osobnih podataka uređuju i odgovornost za štetu zbog povrede pravila GDPR-a. Prema izričitoj odredbi: „Svaka osoba koja je pretrpjela materijalnu ili nematerijalnu štetu“⁷⁴ zbog povrede pravila GDPR-a

69 Čl. 1045. st. 3. ZOO-a.

70 Dešić, „Odgovornost za štetu“, 157.

71 Direktiva (EU) 2024/2853 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2024. o odgovornosti za neispravne proizvode (u daljnjem tekstu: Direktiva 2024/2853 o neispravnim proizvodima), SL L, 2024/2853, 18.11.2024.

72 Izuzetci se odnose na informacije koje se ne smatraju proizvodom što obuhvaća medijske datoteke, e-knjige ili izvorni kod (engl. *source code*), besplatni softver otvorenog koda koji se razvija ili isporučuje izvan trgovačke djelatnosti, v. t. 13. i 14. preambule Direktive 2024/2853 o neispravnim proizvodima. Pojam proizvoda također obuhvaća datoteke koje sadrže funkcionalne informacije potrebne za izradu proizvoda na automatiziranim strojevima i alatima kao što su to bušilice, tokarilice, glodalice i 3D printeri, v. t. 16. preambule Direktive 2024/2853 o neispravnim proizvodima.

73 O zaštiti osobnih podataka opširnije u: Maja Bukovac Puvača i Armando Demark, „Pravo na zaštitu osobnih podataka kao temeljno pravo i odgovornost za štetu zbog njegove povrede“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 287-315; Marko Jurić, „Osobna prava – zaštita osobnih podataka“, u: *Privatno pravo Europske unije – posebni dio*, ur. Tatjana Josipović (Zagreb: Narodne novine, 2022.), 808-854.

74 Formulacija „svaka osoba“ prilično je široka, ali ju treba povezati i s pravilima o teritorijalnom području primjene iz čl. 3. GDPR-a, prema kojima se GDPR primjenjuje na obradu podataka u okviru aktivnosti poslovnog nastana voditelja obrade ili izvršitelja obrade u EU-u, neovisno obavlja li se obrada u EU-u. Također se primjenjuje na obradu osobnih podataka ispitanika u EU-u koju obavlja voditelj ili izvršitelj obrade bez poslovnog nastana u EU-u, ako su aktivnosti povezane s nuđenjem robe ili usluga ispitanicima u EU-u, neovisno o tome treba li ispitanik obaviti plaćanje ili praćenjem njihova ponašanja koje se odvija unutar EU-a. GDPR se također primjenjuje na obradu osobnih podataka koju obavlja voditelj obrade koji nema poslovni nastan u EU-u, već na mjestu gdje se pravo države članice primjenjuje na temelju međunarodnog javnog prava. U GDPR-u koriste se nazivi materijalne i nematerijalne štete, a ne imovinske i neimovinske štete kao u ZOO-u. U praksi suda EU-a razvilo se shvaćanje da pojmove materijalne i nematerijalne štete treba tumačiti autonomno, neovisno o definiciji tih pojmova u nacionalnim pravnim porecima država članica. V. u: presuda od 4. svibnja 2023, *UI*

za zaštitu podataka ima pravo na naknadu štete od voditelja obrade ili izvršitelja obrade.⁷⁵ Za štetu odgovara svaki voditelj obrade koji je uključen u obradu u okviru koje je došlo do povrede GDPR-a, dok je izvršitelj obrade odgovoran za štetu samo ako nije poštivao obveze iz GDPR-a, koje su posebno propisane za izvršitelje obrade ili ako je djelovao izvan zakonitih uputa voditelja obrade ili protivno njima.⁷⁶

Odgovornost za štetu iz čl. 82. GDPR-a, prema tumačenju Suda EU-a, nastaje kada su ispunjene pretpostavke odgovornosti: povreda odredaba GDPR-a, nastanak štete i postojanje uzročne veze.⁷⁷ Sud EU-a se u kontekstu povreda pravila GDPR-a posebno bavio pitanjem nastaje li pravo na naknadu štete prilikom same povrede pravila GDPR-a ili moraju nužno nastupiti štetne posljedice, odnosno jednostavnije rečeno – sama šteta. Iako je to u građanskom pravu gotovo notorno, Sud EU-a je o tom pitanju posebno odlučivao i zaključio da nije dovoljna sama povreda pravila, već da mora nastati i šteta.⁷⁸

Voditelj obrade ili izvršitelj obrade oslobađa se odgovornosti ako dokaže da nije ni na koji način odgovoran za događaj koji je prouzročio štetu, što se u sudskoj praksi Suda EU-a tumači kao pravilo o subjektivnoj odgovornosti gdje se krivnja presumira.⁷⁹ Ako je u istu obradu uključeno više od jednog voditelja obrade ili izvršitelja obrade ili su u istu obradu uključeni i voditelj obrade i izvršitelj obrade i ako su odgovorni za bilo kakvu štetu prouzročenu obradom, njihova je odgovornost solidarna,⁸⁰ a odgovorna osoba koja je popravila štetu ima pravo regresa prema ostalima u skladu s odredbom čl. 82. st. 2. GDPR-a.⁸¹

Iz sudske prakse Suda EU-a proizlazi da naknada štete, koju priznaje čl. 82. GDPR-a, ima kompenzacijsku, a ne kaznenu i odvratajuću funkciju,⁸² pri čemu nacionalni sudovi moraju poštivati načela prava EU-a o ekvivalentnosti i djelotvornosti,⁸³ što općenito vrijedi kada je riječ o pravu EU-a. Kompenzacijska funkcija služi popravljajući same štete, a kaznena i odvratajuća funkcije naknade štete bi trebale utjecati na ponašanje štetnika i svih drugih osoba u budućnosti.⁸⁴

protiv Österreichische Post AG, C-300/21, EU:C:2023:370; Ana Lovrinov, „Odgovornost za naknadu štete zbog povrede Opće uredbe o zaštiti podataka“, *Informator* br. 6856 (2024): 9-14.

75 Čl. 82. st. 1. GDPR-a.

76 Čl. 82. st. 2. GDPR-a.

77 Presuda od 21. prosinca 2023., *ZQ protiv Medizinischer Dienst der Krankenversicherung Nordrhein, Körperschaft des öffentlichen Rechts*, C-667/21, EU:C:2023:1022, para. 103.

78 Reto Mantz, „Die Entwicklung des Internetrechts“, *Neue Juristische Wochenschrift* 34 (2024): 2444.

79 Čl. 82. st. 3. GDPR-a. Presuda od 21. prosinca 2023., *ZQ protiv Medizinischer Dienst der Krankenversicherung Nordrhein, Körperschaft des öffentlichen Rechts*, C-667/21, EU:C:2023:1022, para. 103.

80 Čl. 82. st. 4. GDPR-a.

81 Čl. 82. st. 5. GDPR-a.

82 Presuda od 21. prosinca 2023., *ZQ protiv Medizinischer Dienst der Krankenversicherung Nordrhein, Körperschaft des öffentlichen Rechts*, C-667/21, EU:C:2023:1022, para. 85-87.

83 Presuda od 21. prosinca 2023., *ZQ protiv Medizinischer Dienst der Krankenversicherung Nordrhein, Körperschaft des öffentlichen Rechts*, C-667/21, EU:C:2023:1022, para. 84.

84 Marko Baretić, „Pojam i funkcije neimovinske štete prema novom Zakonu o obveznim odnosima“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 56, poseban broj (2006): 491-492.

5.2. Odgovornost pružatelja usluga povjerenja

U okviru Uredbe eIDAS uređena je, između ostalog, i odgovornost za štetu pružatelja usluga povjerenja.⁸⁵ Usluga povjerenja je elektronička usluga koja se u pravilu pruža uz naknadu i sastoji se od: a) izrade, verifikacije i validacije elektroničkih potpisa, elektroničkih pečata ili elektroničkih vremenskih žigova, usluge elektroničke preporučene dostave i certifikata koji se odnose na te usluge, b) izrade, verifikacije i validacije certifikata za autentifikaciju mrežnih stranica ili c) čuvanja elektroničkih potpisa, pečata ili certifikata koji se odnose na te usluge.⁸⁶

Pravila Uredbe eIDAS primjenjuju se na sustave elektroničke identifikacije koje je prijavila država članica, kao i na pružatelje usluga povjerenja koji imaju poslovni nastan u EU-u.⁸⁷ Elektronička identifikacija označava postupak korištenja osobnim identifikacijskim podacima⁸⁸ u elektroničkom obliku, koji na nedvojbenačin predstavljaju fizičku ili pravnu osobu, odnosno fizičku osobu koja predstavlja pravnu osobu.⁸⁹ Odredbama Uredbe eIDAS propisano je da pružatelji usluga povjerenja odgovaraju prema pravilima o subjektivnoj odgovornosti, jer se odgovara i za namjeru i za nepažnju, a svi ostali aspekti odgovornosti za štetu, uključujući definicije namjere i nepažnje, kao i definicija pojma štete, prepušteni su pravilima nacionalnih pravnih poredaka država članica EU-a.⁹⁰

Krivnja se presumira samo ako je riječ o odgovornosti kvalificiranog pružatelja usluga povjerenja.⁹¹ Presumira se „namjera ili nepažnja“, što omogućuje i tumačenje da se presumira viši oblik krivnje (namjera).⁹² Iako je načelno za pravne posljedice odgovornosti za štetu irelevantno je li štetnik postupio s namjerom ili nepažnjom, u određenom broju slučajeva razlikovanje vrste i stupnja krivnje bit će relevantno.⁹³ Nekvalificirani pružatelj usluga povjerenja odgovara prema načelu dokazane krivnje.⁹⁴ Ostale pretpostavke odgovornosti za štetu nisu uređene Uredbom eIDAS, ali je propisana mogućnost kvantitativnog ograničenja odgovornosti za štetu

85 Usluge povjerenja su usluge koje se koriste za utvrđivanje vjerodostojnosti elektroničkih identiteta, kao što su to izdavatelji elektroničkih certifikata za elektroničke potpise i elektroničke pečate, a postoje i naprednije tehnološke mogućnosti koje se temelje na decentraliziranim sustavima, tzv. *blockchain* tehnologija. *Usluge povjerenja*, pristup 28. listopada 2024., <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/trust>.

86 Čl. 3. t. 16. Uredbe eIDAS.

87 Čl. 2. st. 1. Uredbe eIDAS.

88 Osobni identifikacijski podaci predstavljaju skup podataka koji omogućavaju da se utvrdi identitet fizičke ili pravne osobe, odnosno fizičke osobe koja predstavlja pravnu osobu (čl. 3. t. 3. Uredbe eIDAS).

89 Čl. 3. t. 1. Uredbe eIDAS.

90 T. 18. i 37. preambule Uredbe eIDAS.

91 Čl. 13. st. 1. podst. 3. Uredbe eIDAS.

92 Čl. 13. st. 1. podst. 2. Uredbe eIDAS.

93 Npr. u vezi s pravilima o obujmu odgovornosti za štetu kod ugovorne odgovornosti (čl. 346. ZOO-a). Kod izvanugovorne odgovornosti za štetu, vrsta i stupanj krivnje u načelu ne igraju ulogu kod prosuđivanja visine naknade štete, a u općem režimu subjektivne odgovornosti odgovara se za svaku vrstu i stupanj krivnje.

94 Čl. 13. st. 1. podst. 2. Uredbe eIDAS.

izdavatelja elektroničkih certifikata.⁹⁵

5.3. *Odgovornost pružatelja posredničkih usluga*

5.3.1. *Pojam pružatelja posredničkih usluga*

Kada je započeo razvoj elektroničkih komunikacija osamdesetih godina prošlog stoljeća, prije pojave interneta, svaki je sudionik praktički osiguravao svu infrastrukturu osim telefonskih veza te su sudionici međusobno komunicirali neposredno.⁹⁶ Razvojem interneta korisnici digitalnih usluga oslanjaju se na velik broj pravnih subjekta koji im pružaju posredničke usluge u tehničkom smislu (npr. pristup internetu, pretraživanje interneta, *chat*, usluge elektroničke pošte, pohrane podataka, elektronički mediji, *online* aukcije, internetske trgovine).⁹⁷ Riječ je o uslugama posredovanja u tehničkom smislu, a ne u smislu ugovora o posredovanju. U praksi se pojavilo pitanje mogu li posrednici u tehničkom smislu biti odgovorni za radnje koje poduzmu korisnici njihovih usluga, koji npr. dijele sadržaje zaštićene autorskim pravom ili za radnje koje predstavljaju kaznena djela, povredu prava na privatnost i sl.⁹⁸ Iako odgovornost posrednika često uopće ne bi nastala niti prema općim pravilima, subjekti koji pružaju posredničke usluge htjeli su postići veći stupanj pravne sigurnosti, zbog čega su nastala posebna pravila koja propisuju pod kojim pretpostavkama pružatelji posredničkih usluga u tehničkom smislu neće odgovarati za različite delikte svojih korisnika.⁹⁹ Stoga Akt o digitalnim uslugama, kao i ranije odredbe Direktive 2000/31/EZ, ne uređuje cjelovito institute odgovornosti za štetu pružatelja posredničkih usluga, već samo posebne razloge za oslobođenje od odgovornosti. U svim ostalim aspektima koji nisu uređeni pravom EU-a primjenjuju se pravila nacionalnih zakonodavstava država članica, koja uređuju odgovornost za štetu koju pružatelji usluga prouzroče korisnicima usluga, ali i obrnuto.

Za primjenu je pravila o oslobođenju od odgovornosti bitno da je posrednik zaista samo posrednik.¹⁰⁰ Pravila o isključenju odgovornosti ne primjenjuju se ako

95 Čl. 13. st. 2. Uredbe eIDAS.

96 Lawrence Popa, *From Baud to Awed: The History of the Modem*, pristup 28. siječnja 2025. <https://www.auvik.com/franklyit/blog/history-of-the-modem/>.

97 *The Digital Services Act*, pristup 30. siječnja 2025., https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act_en.

98 Presuda od 16. veljače 2012., *Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en Uitgevers CVBA (SABAM) protiv Netlog NV*, C-360/10, EU:C:2012:85.

99 U Aktu o digitalnim uslugama koristi se naziv izuzeće od odgovornosti, iako je uobičajeno nazivlje – isključenje ili oslobođenje od odgovornosti.

100 Wagner, *Münchener Kommentar zum BGB*, § 823 BGB, Rn. 942. S tim u vezi treba razlikovati dvije usluge – uslugu (tehničkog) posredovanja i drugu uslugu koja može, ali i ne mora biti digitalna usluga. Da bi se nešto smatralo digitalnom (elektroničkom) uslugom u situaciji kada se istovremeno pruža i druga „nedigitalna“ usluga, potrebno je odgovoriti na pitanje koja je usluga glavna (V. presudu od 20. prosinca 2017., *Asociación Profesional Élite Taxi protiv Uber Systems Spain*, C-434/15, EU:C:2017:981; presudu od 10. travnja 2018., *Uber France*, C-320/16, EU:C:2018:221; presudu od 19. prosinca 2019., *Airbnb Ireland*, C-390/18, EU:C:2019:1112). To je pitanje također uređeno odredbom čl. 2. st. 2. Akta o digitalnim uslugama.

primatelj usluge djeluje na temelju ovlaštenja ili pod kontrolom pružatelja¹⁰¹ (npr. pružatelj internetske platforme, kojom se potrošačima omogućuje da sklapaju ugovore na daljinu s trgovcima, određuje cijenu robe ili usluga koje nudi trgovac¹⁰²). Isto će vrijediti i za odgovornost internetskih platformi koje omogućuju potrošačima sklapanje ugovora na daljinu s trgovcima, ako takva internetska platforma iznosi određenu informaciju ili na drugi način omogućuje konkretnu transakciju tako da bi to prosječnog potrošača navelo na zaključak da informacije, proizvode ili usluge koji su predmet transakcije pruža sama internetska platforma ili primatelj usluge koji djeluje na temelju njezina dopuštenja ili pod njezinom kontrolom.¹⁰³ Treba naglasiti da Akt o digitalnim uslugama ne propisuje pružateljima usluga posredovanja obvezu nadzora prometa na internetu, odnosno podataka koje pohranjuju u okviru svojih aktivnosti.¹⁰⁴

5.3.2. Isključenje odgovornosti za štetu pružatelja „posredničkih“ usluga

Pravno uređenje isključenja odgovornosti za štetu posrednika prema Aktu o digitalnim uslugama u najvećoj je mjeri preuzeto iz Direktive 2000/31/EZ o elektroničkoj trgovini i sadržajno se nije izmijenilo,¹⁰⁵ stoga je sudska praksa razvijena u primjeni te Direktive relevantna i danas. Ta je sudska praksa dosljedno afirmirala institut isključenja odgovornosti za štetu pružatelja usluga informacijskog društva (posrednika) u većem broju sudskih predmeta,¹⁰⁶ ali ipak treba voditi računa da se znatno promijenio ostatak pravnog uređenja koje se primjenjuje na posrednike. Akt o digitalnim uslugama propisuje veći broj obveza za pojedine vrste pružatelja usluga informacijskog društva (posrednike), kao što su obveza moderiranja sadržaja i posebne obveze *online* platformi,¹⁰⁷ što može dovesti do toga da se pružatelji posredničkih usluga u konkretnom slučaju neće moći pozivati na isključenje od odgovornosti.¹⁰⁸

Akt o digitalnim uslugama propisuje tri slučaja u kojima je isključena odgovornost pružatelja posredničkih usluga. U prvom slučaju pružena usluga

101 Čl. 6. st. 2. Akta o digitalnim uslugama.

102 T. 23. preambule Akta o digitalnim uslugama.

103 Čl. 6. st. 3. Akta o digitalnim uslugama.

104 Čl. 8. Akta o digitalnim uslugama.

105 Husovac, „Rising Above Liability“, 898.

106 Presuda od 29. siječnja 2008., *Productores de Música de España (Promusicae) protiv Telefónica de España SAU*, C-275/06, EU:C:2008:54; presuda od 24. studenoga 2011., *Scarlet Extended SA protiv Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM)*, C-70/10, EU:C:2011:771; presuda od 16. veljače 2012., *Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en Uitgevers CVBA (SABAM) protiv Netlog NV*, C-360/10, EU:C:2012:85; presuda od 15. rujna 2016., *Tobias Mc Fadden protiv Sony Music Entertainment Germany GmbH*, C-484/14, EU:C:2016:689.

107 Husovac, „Rising Above Liability“, 900-908; Giancarlo F. Frosio, „Reforming Intermediary Liability in the Platform Economy: A European Digital Single Market Strategy“, *Northwestern University Law Review Online* 112 (2017-2018): 24-26.

108 Osim toga, ista je materija sada uređena uredbom, a ne direktivom, stoga se pravila o isključenju odgovornosti primjenjuju neposredno i ne transponira ih se u nacionalne pravne poretke država članica.

informacijskog društva sastoji se od prijenosa informacija dobivenih od primatelja usluge u komunikacijskoj mreži ili od omogućavanja pristupa komunikacijskoj mreži. Pružatelj usluge nije odgovoran za prenesene informacije ili informacije kojima je pristupljeno ako: a) nije inicirao prijenos, b) nije odabrao primatelja prijenosa i c) nije odabrao ili izmijenio informacije sadržane u prijenosu.¹⁰⁹ Radnje prijenosa i davanja pristupa informacijama uključuju automatsku, privremenu i prolaznu pohranu prenesenih informacija, ako ta pohrana služi isključivo obavljanju prijenosa u komunikacijskoj mreži i ako se te informacije ne pohranjuju dulje nego što je to razumno potrebno za prijenos.¹¹⁰ Tipičan primjer za tu uslugu je usluga pristupa internetu, koja se u početku razvoja interneta ostvarivala putem telefonske linije, a danas se može ostvarivati i na druge načine.¹¹¹

U drugom slučaju usluga informacijskog društva sastoji se od privremene pohrane informacija dobivenih od primatelja usluge u komunikacijskoj mreži. Pružatelj usluga nije odgovoran za automatsku, privremenu i prolaznu pohranu tih informacija obavljenu isključivo u svrhu učinkovitijeg ili sigurnijeg daljnjeg prijenosa informacije drugim primateljima usluge na njihov zahtjev, pod uvjetom da pružatelj usluge: „a) ne mijenja informacije, b) poštuje uvjete pristupa informacijama, c) poštuje pravila o ažuriranju informacija, utvrđena na način koji je opće priznat i korišten u sektoru, d) ne ometa zakonito korištenje tehnologije, koja je opće priznata i korištena u sektoru, s ciljem prikupljanja podataka o korištenju informacijama i e) žurno djeluje kako bi uklonio informacije ili onemogućio pristup informacijama koje je pohranio nakon što je stekao saznanje da su informacije na početnom izvoru prijenosa uklonjene iz mreže ili da im je onemogućen pristup ili da je takvo uklanjanje ili onemogućivanje naložilo pravosudno ili upravno tijelo.“¹¹²

Treći slučaj isključenja odgovornosti postoji u vezi s uslugom pohrane informacija dobivenih od primatelja usluge (smještaj informacija na poslužitelju, tzv. hosting), a pružatelj usluge neće odgovarati za informacije pohranjene na zahtjev primatelja usluge ako: „a) nema saznanje o nezakonitoj aktivnosti ili nezakonitom sadržaju te da, u pogledu zahtjeva za naknadu štete, nema spoznaju o činjenicama ili okolnostima iz kojih je vidljivo da je riječ o nezakonitoj aktivnosti ili nezakonitom sadržaju ili b) nakon što stekne takvo saznanje ili spoznaju, žurno djeluje kako bi uklonio nezakonit sadržaj ili mu onemogućio pristup.“¹¹³ Tipičan primjer za to je pružanje usluge društvene mreže ili usluge e-pošte.¹¹⁴

Za sva tri slučaja isključenja od odgovornosti prema Aktu o digitalnim uslugama karakteristično je da, ako su ispunjene pretpostavke za isključenje, često neće biti ispunjene ni opće pretpostavke odgovornosti, tj. preciznije rečeno neće

109 Čl. 4. st. 1. Akta o digitalnim uslugama.

110 Čl. 4. st. 2. Akta o digitalnim uslugama.

111 Npr. putem Wi-Fi mreže koja se danas proširila na hotele, trgovine, sredstva javnog prijevoza, javne ustanove, javne površine itd. Ili, putem mrežnog ili optičkog priključka bez telefonske linije.

112 Čl. 5. st. 1. Akta o digitalnim uslugama.

113 Čl. 6. st. 1. Akta o digitalnim uslugama.

114 Presuda od 16. veljače 2012., *Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en Uitgevers CVBA (SABAM) protiv Netlog NV*, C-360/10, EU:C:2012:85.

postojati krivnja. Naime, u prva dva slučaja nema krivnje pružatelja usluge jer je riječ o automatiziranim postupcima prijenosa i privremene pohrane podataka, koje pružatelj nije dužan nadzirati. U trećem slučaju, jedna od pretpostavki odgovornosti jest da pružatelj nema spoznaju o činjenicama ili okolnostima iz kojih je vidljivo da je riječ o nezakonitoj aktivnosti ili nezakonitom sadržaju, što se u građanskom pravu kvalificira kao nepostojanje namjere, kao oblika krivnje.¹¹⁵

5.4. *Odgovornost za štetu osoba uključenih u izdavanje i trgovanje kriptoinovinom*

5.4.1. *Uredba MiCA*

Posebna pravila o odgovornosti za štetu u vezi s digitalnim uslugama nalaze se i u Uredbi MiCA, a uređuju odgovornost za štetu prilikom izdavanja i trgovanja kriptoinovinom, doduše samo u pojedinim slučajevima nastanka štete.^{116,117} Imatelj kriptoinovine ovlašten je zahtijevati naknadu štete za povredu obveze obavješćivanja. Naime, ako odgovorne osobe povrijede svoje obveze obavješćivanja u odnosu na podatke navedene u bijeloj knjizi o kriptoinovini odgovarat će za štetu.¹¹⁸ Bijela knjiga o kriptoinovini trebala bi sadržavati opće informacije o izdavatelju, ponuditelju ili osobi koja traži uvrštenje za trgovanje, o projektu koji će se provesti s prikupljenim kapitalom, o javnoj ponudi kriptoinovine ili njezinu uvrštenju za trgovanje, o pravima i obvezama koji se povezuju s tom kriptoinovinom, o osnovnoj tehnologiji koja je upotrijebljena za takvu kriptoinovinu te o povezanim rizicima.¹¹⁹ U teorijskom smislu, ta odgovornost odgovara pojmu predugovorne odgovornosti za štetu kod odgovornosti za prospekt u vezi s vrijednosnim papirima,¹²⁰ ako se

115 Vilić Gorenc, ur., *Komentar Zakona o obveznim odnosima* (Zagreb: Narodne novine, 2014.), 120-121.

116 U Uredbi MiCA pojam kriptoinovine je definiran kao „digitalni prikaz vrijednosti ili prava koje se može prenositi i pohranjivati elektronički, s pomoću tehnologije distribuiranog zapisa ili slične tehnologije“ (čl. 3. st. 1. t. 5. Uredbe MiCA).

117 U vezi s pojmom kriptoinovine javlja se problem razgraničenja u odnosu na slične pojmove kao što su digitalna imovina, virtualna imovina i sl. Pojam je kriptoinovine povezan s tehnologijom distribuiranog zapisa i *blockchain* tehnologijom. Tehnologija distribuiranog zapisa znači repozitorij podataka kojim se vodi evidencija transakcija te koji se, s pomoću mehanizma konsenzusa, dijeli kroz skup mrežnih čvorova DLT i koji se među tim mrežnim čvorovima sinkronizira (čl. 3. st. 1. t. 2. Uredbe MiCA).

118 T. 39. preambule Uredbe MiCA.

119 T. 24. preambule Uredbe MiCA. Sadržaj je bijele knjige detaljno uređen u čl. 6., 19., 51. te prilozima II. i III. Uredbe MiCA.

120 U tom je slučaju riječ o odgovornosti koja je slična odgovornosti za prospekt kod izdavanja vrijednosnih papira, kod koje se također barem načelno javlja institut predugovorne odgovornosti za štetu. Petar Miladin, „Pravni odnosi između društva izdavatelja, emisijskog konzorcija i ulagatelja (emisijski posao)“, u: *Prilagodba hrvatskog prava i ekonomije europskom tržištu kapitala*, ur. Petar Miladin (Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 2013.), 172; Edita Čulinović-Herc, „Povreda obveze objave podataka na tržištu kapitala i sporovi ulagatelja (dioničara) protiv uvrštenih društava“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 30, br. 1 (2009): 135-170. Pri tome bijela knjiga sama po sebi nije prospekt (čl. 19. st. 6. t. d. Uredbe MiCA).

shvaća nešto šire u odnosu na odredbu čl. 251. ZOO-a, jer bijela knjiga kod izdavanja kriptoinovine ima funkciju prospekta prilikom izdavanja vrijednosnih papira. Predugovorna odgovornost pojavljuje se ne samo u vezi s pregovaranjem, odnosno u slučaju prekida pregovora suprotnog načelu savjesnosti i poštenja, već i drugim situacijama kada u predugovornom stadiju jedna strana povrijedi načelo savjesnosti i poštenja,¹²¹ što se odnosi i na situacije kada odgovorna osoba povrijedi svoje obveze obavješćivanja u vezi s bijelom knjigom.

Uredba MiCA uređuje odgovornost za štetu u vezi s tri kategorije kriptoinovine, a odgovorne osobe razlikuju se ovisno o kategoriji kriptoinovine prema tablici:

KATEGORIJA KRIPTOIMOVINE	ODGOVORNE OSOBE	ODREDBA ČIJA POVREDA MOŽE DOVESTI DO ODGOVORNOSTI	ODREDBA KOJA PROPISUJE ODGOVORNOST ZA ŠTETU
tokeni koji nisu vezani uz imovinu niti su tokeni e-novca	ponuditelj, osoba koja traži izvršenje za trgovanje ili operater platforme ¹²² za trgovanje te članovi njihovih upravnih, upravljačkih ili nadzornih tijela	čl. 6. Uredbe MiCA	čl. 15. Uredbe MiCA
tokeni vezani uz imovinu	izdavatelj i članovi njegovog upravnog, upravljačkog ili nadzornog tijela	čl. 19. Uredbe MiCA	čl. 26. Uredbe MiCA
tokeni e-novca	izdavatelj i članovi njegovog upravnog, upravljačkog ili nadzornog tijela	čl. 51. Uredbe MiCA	čl. 52. Uredbe MiCA

Tablica 1

Kod sve tri kategorije odgovorne osobe odgovaraju ako su prouzročili štetu navođenjem nepotpunih, neistinitih, nejasnih ili obmanjujućih informacija u svojoj bijeloj knjizi o kriptoinovini ili izmijenjenoj bijeloj knjizi o kriptoinovini.¹²³ Oštećenik mora dokazati povredu navedenih obveza i činjenicu da je oslanjanje na te

121 Čl. 4. ZOO-a. O odnosu predugovorne odgovornosti i načela savjesnosti i poštenja opširnije v. u: Baretić, „Predugovorna odgovornost“, 49-102.

122 Kada bijelu knjigu o kriptoinovini i promidžbene sadržaje pripremi operater platforme za trgovanje u skladu s čl. 5. st. 3. Uredbe MiCA, osoba koja traži izvršenje za trgovanje odgovorna je i kada upravitelju platforme za trgovanje dostavi informacije koje su nepotpune, neistinite, nejasne ili obmanjujuće. V. i čl. 15. st. 3. Uredbe MiCA.

123 Čl. 15., 26. i 52. Uredbe MiCA.

informacije utjecalo na odluku imatelja o kupnji, prodaji ili razmjeni kriptoomovine.¹²⁴ Uredba MiCA ne uređuje koje bi sve štete mogle nastati oštećeniku, ali je za sve tri kategorije kriptoomovine propisano da se odgovara za sve gubitke,¹²⁵ pri čemu bilo koje ugovorno izuzeće ili ograničavanje građanskopravne odgovornosti nema pravni učinak.¹²⁶ Prema tome, odgovara se za sve vrste šteta (imovinske i neimovinske), a u okviru imovinske štete i za stvarnu štetu i za izmaklu korist, u skladu s pravilima nacionalnih pravnih poredaka država članica EU-a.

Odgovorne osobe ne odgovaraju za štetu zbog oslanjanja na informacije navedene u sažetku bijele knjige iz čl. 6. st. 7., čl. 19. st. 6., čl. 51. st. 6. Uredbe MiCA, uključujući svaki njegov prijevod osim ako sažetak: a) dovodi u zabludu, netočan je ili nedosljedan kad se čita zajedno s ostalim dijelovima bijele knjige o kriptoomovini ili b) ne pruža, kad se čita zajedno s ostalim dijelovima bijele knjige o kriptoomovini, ključne informacije koje su potencijalnim imateljima kriptoomovine od pomoći pri razmatranju kupnje te kriptoomovine, tokena vezanog uz imovinu ili tokena e-novca.¹²⁷

U slučaju gubitka financijskog instrumenta ili kriptoomovine koja se drži na skrbništvu,¹²⁸ pružatelj usluga povezanih s kriptoomovinom, kreditna institucija ili investicijsko društvo koje izgubi taj financijski instrument ili kriptoomovinu, nadoknađuje izdavatelju tokena vezanog uz imovinu financijski instrument ili kriptoomovinu identične vrste ili odgovarajuće vrijednosti bez nepotrebne odgode ili izvršava povrat u prijašnje stanje.¹²⁹ Pružatelj usluga povezanih s kriptoomovinom, kreditna institucija ili investicijsko društvo ne smatra se odgovornim za naknadu štete ili povrat u prijašnje stanje, ako može dokazati da je do gubitka došlo zbog vanjskog događaja koji je izvan njegove razumne kontrole i čije su posljedice bile neizbježne unatoč svim razumnim naporima da se spriječe.¹³⁰

5.4.2. Zakon o provedbi Uredbe MiCA

Zakon o provedbi Uredbe MiCA o tržištima kriptoomovine sadrži posebna pravila o odgovornosti za štetu, koja jednim dijelom ponavljaju odredbe Uredbe MiCA, a jednim dijelom sadrže rješenja koja ista Uredba ne poznaje. S tim u vezi treba istaknuti da u okviru odgovornosti za informacije u bijeloj knjizi, odnosno u sažetku, Uredba MiCA ne dovodi u pitanje nijednu drugu građanskopravnu odgovornost predviđenu pravnim porecima država članica EU-a,¹³¹ ali to ne znači da se pravila iste Uredbe smiju izmijeniti ili isključiti.¹³²

124 Čl. 15. st. 4., čl. 26. st. 3., čl. 52. st. 3. Uredbe MiCA.

125 Čl. 15. st. 1., čl. 26. st. 1., čl. 52. st. 1. Uredbe MiCA.

126 Čl. 15. st. 2., čl. 26. st. 2., čl. 52. st. 2. Uredbe MiCA.

127 Čl. 15. st. 5., čl. 26. st. 4., čl. 52. st. 4. Uredbe MiCA.

128 Skrbništvo u kontekstu kriptoomovine znači čuvanje digitalnih ključeva kojima se pristupa kriptoomovini (Rakesh Sharma, *What Are Cryptocurrency Custody Solutions?*, pristup 30. siječnja 2025., <https://www.investopedia.com/news/what-are-cryptocurrency-custody-solutions/>).

129 Čl. 37. st. 10. rečenica 1. Uredbe MiCA.

130 Čl. 37. st. 10. rečenica 2. Uredbe MiCA.

131 Čl. 15. st. 6., čl. 26. st. 5., čl. 52. st. 5. Uredbe MiCA.

132 Čl. 9. st. 11. Zakona o provedbi Uredbe MiCA.

Zakonom o provedbi Uredbe MiCA predviđena je solidarna odgovornost osoba uključenih u izdavanje i trgovanje tokenima,¹³³ a pravo na naknadu štete ograničeno je rokom od jedne godine, u kojem roku mora biti sklopljen pravni posao stjecanja, i to od završetka ponude kriptoinovine, ako se radi o odgovornosti na temelju bijele knjige o kriptoinovini *u vezi s ponudom kriptoinovine*, ili od uvrštenja kriptoinovine za trgovanje, ako se radi o odgovornosti na temelju bijele knjige o kriptoinovini *u vezi s uvrštenjem kriptoinovine za trgovanje*.¹³⁴ Zahtjev za naknadu štete podliježe i posebnim pravilima o zastari, koja nastupa istekom dvije godine od dana saznanja imatelja kriptoinovine za nepotpunost, netočnost, nejasnost ili obmanjujuću prirodu informacija u bijeloj knjizi o kriptoinovini, a u svakom slučaju istekom roka od pet godina od dana objave bijele knjige o kriptoinovini.¹³⁵

U Zakonu o provedbi Uredbe MiCA mogla bi biti problematična posebna pravila o isključenju odgovornosti koja nisu predviđena istom Uredbom. Prema njima odgovorne osobe ne odgovaraju imatelju kriptoinovine za štetu ako dokažu barem jednu od sljedećih činjenica: „1.) da nisu znale za netočnost, nepotpunost, nejasnost ili obmanjujuću prirodu informacija u bijeloj knjizi o kriptoinovini i da neznanje ne počiva na njihovoj namjeri ili krajnjoj nepažnji, 2.) da stanje stvari na koje se odnose netočnost, nepotpunost, nejasnost ili obmanjivost informacija u bijeloj knjizi o kriptoinovini nije pridonijelo smanjenju tržišne cijene kriptoinovine te 3.) da su ispravak ili dopuna netočnih, nepotpunih, nejasnih ili obmanjujućih informacija objavljeni prije nego što je imatelj kriptoinovine sklopio pravni posao stjecanja kriptoinovine, izmjenom bijele knjige o kriptoinovini, barem na istom mjestu odnosno na isti način na koji je objavljena i bijela knjiga o kriptoinovini.“¹³⁶ Iz tih odredbi proizlazi da je riječ o subjektivnoj odgovornosti kod koje se krivnja presumira te da se ne odgovara za običnu nepažnju.¹³⁷

Također je upitan smisao odredbe koja propisuje da su naknadu štete ovlašteni zahtijevati i sljednici imatelja kriptoinovine, „s time da se kao iznos mjerodavan za određivanje visine zahtjeva za naknadu štete uzima iznos za koji je prednik stekao kriptoinovinu.“¹³⁸ Prema odgovoru danom u postupku e-Savjetovanja, ta bi odredba trebala biti pravni temelj nasljedniku za pokretanje postupka u vezi s naknadom štete nakon smrti ostavitelja i određivanje „polazišnog“ iznosa visine naknade štete.¹³⁹ Ako se mislilo na nasljeđivanje zahtjeva za naknadu štete, pravni temelj za to postoji

133 Čl. 9. st. 1. i 3. Zakona o provedbi Uredbe MiCA.

134 Čl. 9. st. 5. Zakona o provedbi Uredbe MiCA.

135 Odredbom čl. 9. Zakona o provedbi Uredbe MiCA ne isključuju se zahtjevi za naknadom štete zbog povrede ugovora ili drugih propisa (čl. 9. st. 10. Zakona o provedbi Uredbe MiCA).

136 Čl. 10. st. 1. Zakona o provedbi Uredbe (EU) 2023/1114 o tržištima kriptoinovine.

137 U našoj se novijoj pravnoj teoriji probija shvaćanje prema kojem bi odgovornost za koju se zahtijeva povreda određenog pravila ili obveze trebalo klasificirati kao subjektivnu odgovornost, neovisno o krivnji u smislu namjere ili nepažnje. U tom je smislu krivnja širi pojam od protupravnosti, a ne obrnuto. Marko Baretić, „Protupravnost kao pretpostavka odštetopravne odgovornosti u hrvatskom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 70, br. 5 (2020): 629-632.

138 Čl. 9. st. 8. Zakona o provedbi Uredbe (EU) 2023/1114 o tržištima kriptoinovine.

139 *e-Savjetovanja*, pristup 13. studenoga 2024., <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=26478>.

u općim pravilima građanskog prava, a ovo pravilo zapravo ograničava odgovornost na plaćeni iznos za kriptoimovinu, čime se praktički isključuje odgovornost za izmaklu korist, kao i za dio stvarne štete, ako vrijednost kriptoimovine poraste nakon stjecanja od strane prednika.

6. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Pravo EU-a igra značajnu ulogu u razvoju hrvatskog prava u vezi s odgovornošću za štetu kod digitalnih usluga, prvenstveno onih u kojima se javlja materija zaštite osobnih podataka, kao i kod digitalnih usluga povjerenja, posredničkih usluga u tehničkom smislu te usluga izdavanja i trgovanja kriptoimovinom, jer su sva ta područja uređena posebnim propisima – direktivama i uredbama EU-a. Iz pravnih izvora analiziranih u ovom radu proizlazi da pružatelji usluga odgovaraju prema pravilima subjektivne odgovornosti, pri čemu propisi variraju između sustava presumirane i dokazane krivnje. Akt o digitalnim uslugama subjektivnu odgovornost priznaje neizravno kroz pojedine elemente u okviru instituta isključenja odgovornosti, jer ništa drugo osim tog uređenja u vezi s odgovornošću za štetu niti ne uređuje. U GDPR-u, subjektivna odgovornost za štetu uz presumpciju krivnje priznata je u sudskoj praksi Suda EU-a, jer se za odgovornost zahtijeva povreda pravila, a isto vrijedi i za Uredbu MiCA, s time da kod tog propisa oštećenik mora dokazati povredu pravila, što znači da se krivnja dokazuje. Doduše, u našem pravnom poretku može biti sporno je li riječ o subjektivnoj ili objektivnoj odgovornosti, jer je još uvijek uobičajeno shvaćanje o protupravnosti kao zasebnoj pretpostavci odgovornosti za štetu, različitoj od krivnje u smislu subjektivne protupravnosti. Jedino Uredba eIDAS sadrži izravno upućivanje na krivnju kao pretpostavku odgovornosti, koja se kod odgovornosti kvalificiranih izdavatelja elektroničkih certifikata presumira.

Posebni propisi s područja prava EU-a uređuju samo pojedine aspekte instituta odgovornosti za štetu u vezi s digitalnim uslugama, dok je najveći dio materije odgovornosti za štetu podvrgnut općem propisu odštetnog prava, što je u hrvatskom pravu ZOO. Institut odgovornosti za štetu u suvremenom poredbenom pravu uređen je na apstraktan način, pa je irelevantno na koji je način počinjena šteta. Stoga se institut odgovornosti za štetu, uređen općim pravilima, primjenjuje i na različite situacije u kojima je šteta prouzročena uporabom digitalnih tehnologija, tj. u vezi s pružanjem digitalnih usluga, iako postoje i posebna pravila koja uređuju odnos odgovornosti za štetu u digitalnom okruženju.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Baretić, Marko. „Pojam i funkcije neimovinske štete prema novom Zakonu o obveznim odnosima“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 56, poseban broj (2006): 461-498.
2. Baretić, Marko. „Predugovorna odgovornost“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 49, br. 1 (1999): 49-102.
3. Baretić, Marko. „Protupravnost kao pretpostavka odštetnopravne odgovornosti u hrvatskom pravu“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 70, br. 5 (2020): 595-636.

4. Bodul, Dejan i Martina Tičić. „Zakon o provedbi Uredbe (EU) 2023/1114 o tržištima kriptovaluta – odabrana pitanja stečaja pružatelja usluga povezanih s kriptoinovinom“. *Informator* br. 6855 (2024): 14-16.
5. Bukovac Puvača, Maja i Armando Demark. „Pravo na zaštitu osobnih podataka kao temeljno pravo i odgovornost za štetu zbog njegove povrede“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 287-315.
6. Bures, Oldrich i Helena Carrapico, ur. *Security Privatization, How Non-Security-Related Private Businesses Shape Security Governance*. Amsterdam: Springer, 2018.
7. Čulinović-Herc, Edita. „Povreda obveze objave podataka na tržištu kapitala i sporovi ulagatelja (dioničara) protiv uvrštenih društava“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 30, br. 1 (2009): 135-170.
8. Dešić, Josip. „Odgovornost za štetu prouzročenu putem računala i računalnih mreža“. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2024.
9. Fenyves, Attila, Ferdinand Kerschner i Andreas Vonkilch, ur. *ABGB 3. Auflage des von Heinrich Klang begründeten Kommentars, §§ 285-352*. Beč: Verlag Österreich, 2011.
10. Frosio, Giancarlo F. „Reforming Intermediary Liability in the Platform Economy: A European Digital Single Market Strategy“. *Northwestern University Law Review Online* 112 (2017-2018): 19-46.
11. Genç-Gelgeç, Berrak. „Regulating Digital Platforms: Will the DSA Correct Its Predecessor’s Deficiencies?“. *Croatian Yearbook of European Law & Policy* 18, br. 1 (2022): 25-60.
12. Gorenc, Vilim, ur. *Komentar Zakona o obveznim odnosima*. Zagreb: Narodne novine, 2014.
13. Hau, Wolfgang i Roman Poseck. *§ 312i BGB, Beck’scher Online-Kommentar BGB*. München: C.H. Beck, 2024.
14. Husovac, Martin. „Rising Above Liability: The Digital Services Act as a Blueprint for the Second Generation of Global Internet Rules“. *Berkeley Technology Law Journal* 38, br. 3 (2023): 883-920.
15. Jakšić, Tomislav. „Smjernice za uređenje kriptovrijednosnih papira u hrvatskom pravu – de lege ferenda“. U: *Zbornik Susreta pravnika Zagreb '21.*, ur. Petar Miladin i Miljenko Giunio, 211-246. Zagreb: Hrvatski savez udruge pravnika u gospodarstvu, 2021.
16. Jakšić, Tomislav i Siniša Petrović. „Investicijski DLT/BC token kao financijski instrument (vrijednosni papir) te moguće pravne posljedice takve kvalifikacije“. U: *Nove tehnologije i pravo društava: okrugli stol održan 22. listopada 2021.*, ur. Jakša Barbić, 139-177. Zagreb: HAZU, 2022.
17. Josipović, Tatjana. *Privatno pravo Europske unije - opći dio*. Zagreb: Narodne novine, 2020.
18. Jurić, Marko. „Osobna prava – zaštita osobnih podataka“. U: *Privatno pravo Europske unije - posebni dio*, ur. Tatjana Josipović, 808-854. Zagreb: Narodne novine, 2022.
19. Klarić, Petar i Martin Vedriš. *Građansko pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2014.
20. Klasiček, Dubravka i Tomislav Nedić. „Contemporary Property (Rights) Challenges: Digital Assets, Animals and Human Body Parts“. U: *Conference: International Scientific Conference “Digitalization and Green Transformation of the EU”*, ur. Dunja Duić i Tunjica Petrašević, 414-442. Osijek: Faculty of Law, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, 2023.
21. Lovrinov, Ana. „Odgovornost za naknadu štete zbog povrede Opće uredbe o zaštiti podataka“. *Informator*, br. 6856 (2024): 9-14.
22. Miladin, Petar. „Pravni odnosi između društva izdavatelja, emisijskog konzorcija i ulagatelja (emisijski posao)“. U: *Prilagodba hrvatskog prava i ekonomije europskom tržištu kapitala*, ur. Petar Miladin, 133-178. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 2013.

23. Nikšić, Saša. „Očitovanja volje i suvremene informacijske tehnologije“. U: *Zbornik treće regionalne konferencije o obveznom pravu*, ur. Marko Baretić i Saša Nikšić, 3-59. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2022.
24. Perkušić, Marko. „Pravna pitanja elektroničkog plaćanja“. Doktorska disertacija. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2019.
25. Reto Mantz. „Die Entwicklung des Internetrechts“. *Neue Juristische Wochenschrift* 34 (2024): 2440-2445.
26. Schwenger, Ingeborg, ur. *Schlechtriem & Schwenger, Commentary on the UN Convention on the International Sale of Goods (CISG)*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
27. Stresemann, Christina. *Münchener Kommentar zum BGB, § 90 BGB*. München: Beck, 2021.
28. Twigg-Flesner, Christian, ur. *The Cambridge Companion to European Union Private Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
29. Wagner, Gerhard. *§ 823 BGB, Münchener Kommentar zum BGB*. München: Beck, 2024.

Pravni propisi:

1. Direktiva 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 1997. o zaštiti potrošača s obzirom na sklapanje ugovora na daljinu, SL L 144, 4.6.1997.
2. Direktiva 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka osiguravanja informacija u području tehničkih normi i propisa, SL L 204 21.7.1998.
3. Direktiva 98/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. srpnja 1998. o izmjeni Direktive 98/34/EZ o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih normi i propisa, SL L 217, 5.8.1998.
4. Direktiva 1999/93/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 1999. o okviru Zajednice za elektroničke potpise, SL L 13, 19.1.2000.
5. Direktiva 2000/31/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2000. o određenim pravnim aspektima usluga informacijskog društva na unutarnjem tržištu, posebno elektroničke trgovine (Direktiva o elektroničkoj trgovini), SL L 178, 17.7.2000.
6. Direktiva 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o pravima potrošača, izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, SL L 304, 22.11.2011.
7. Direktiva (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva (kodificirani tekst), SL L 241, 17.9.2015.
8. Direktiva (EU) 2019/770 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja i digitalnih usluga, SL L 136, 22.5.2019.
9. Direktiva (EU) 2019/771 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o određenim aspektima ugovora o kupoprodaji robe, izmjeni Uredbe (EU) 2017/2394 i Direktive 2009/22/EZ te stavljanju izvan snage Direktive 1999/44/EZ, SL L 136, 22.5.2019.
10. Direktiva (EU) 2024/2853 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2024. o odgovornosti za neispravne proizvode, SL L, 2024/2853, 18.11.2024.
11. Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o prilagodbi pravila o izvanugovornoj građanskopravnoj odgovornosti s obzirom na umjetnu inteligenciju (Direktiva o odgovornosti za umjetnu inteligenciju), COM (2022) 496 final, 2022/0303 (COD).
12. Uredba (EU) 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ, SL L 257, 28.8.2014.

13. Uredba (EU) 2022/1925 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2022. o pravednim tržištima s mogućnošću neograničenog tržišnog natjecanja u digitalnom sektoru i izmjeni direktiva (EU) 2019/1937 i (EU) 2020/1828 (Akt o digitalnim tržištima), SL L 265, 12.10.2022.
14. Uredba (EU) 2022/2065 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. listopada 2022. o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga i izmjeni Direktive 2000/31/EZ (Akt o digitalnim uslugama), SL L 277, 27.10.2022.
15. Uredba (EU) 2023/1114 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2023. o tržištima kriptoinovine i izmjeni uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 1095/2010 te direktiva 2013/36/EU i (EU) 2019/1937, SL L 150, 9.6.2023.
16. Uredba (EU) 2023/2844 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2023. o digitalizaciji pravosudne suradnje i pristupa pravosuđu u prekograničnim građanskim, trgovačkim i kaznenim stvarima te o izmjeni određenih akata u području pravosudne suradnje, SL L, 2023/2844, 27.12.2023.
17. Zakon o elektroničkoj trgovini, Narodne novine, br. 173/03., 67/08., 36/09., 130/11., 30/14., 32/19.
18. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 155/23.
19. Zakon o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja i digitalnih usluga, Narodne novine, br. 110/21.
20. Zakon o provedbi Uredbe (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ, Narodne novine, br. 62/17.
21. Zakon o provedbi Uredbe (EU) br. 2023/1114 o tržištima kriptoinovine, Narodne novine, br. 85/24.
22. Zakon o tržištu kapitala, Narodne novine, br. 65/18., 17/20., 83/21., 151/22., 85/24.

Sudska praksa:

1. Presuda od 4. svibnja 2023., *UI protiv Österreichische Post AG*, C-300/21, EU:C:2023:370.
2. Presuda od 10. travnja 2018., *Uber France*, C-320/16, EU:C:2018:221.
3. Presuda od 15. rujna 2016., *Tobias Mc Fadden protiv Sony Music Entertainment Germany GmbH*, C-484/14, EU:C:2016:689.
4. Presuda od 16. veljače 2012., *Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en Uitgevers CVBA (SABAM) protiv Netlog NV*, C-360/10, EU:C:2012:85.
5. Presuda od 19. prosinca 2019., *Airbnb Ireland*, C-390/18, EU:C:2019:1112.
6. Presuda od 20. prosinca 2017., *Asociación Profesional Élite Taxi protiv Uber Systems Spain*, C-434/15, EU:C:2017:981.
7. Presuda od 21. prosinca 2023., *ZQ protiv Medizinischer Dienst der Krankenversicherung Nordrhein, Körperschaft des öffentlichen Rechts*, C-667/21, EU:C:2023:1022.
8. Presuda od 24. studenoga 2011., *Scarlet Extended SA protiv Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM)*, C-70/10, EU:C:2011:771.
9. Presuda od 29. siječnja 2008., *Productores de Música de España (Promusicae) protiv Telefónica de España SAU*, C-275/06, EU:C:2008:54.

Mrežne stranice:

1. *e-Savjetovanja*. Pristup 13. studenoga 2024. <https://esavjetovanja.gov.hr/ECN/MainScreen?entityId=26478>
2. *eGovernment and Digital Public Services*. Pristup 24. siječnja 2025. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/egovernment>

3. Sharm, Rakesh. *What Are Cryptocurrency Custody Solutions?* Pristup 30. siječnja 2025. <https://www.investopedia.com/news/what-are-cryptocurrency-custody-solutions/>
4. Popa, Lawrence. *From Baud to Awed: The History of the Modem.* Pristup 28. siječnja 2025. <https://www.auvik.com/franklyit/blog/history-of-the-modem/>
5. *Prijedlog zakona o provedbi Uredbe (EU) 2022/2065 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. listopada 2022. o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga i izmjeni Direktive 2000/31/EZ (Akt o digitalnim uslugama).* Pristup 12. studenoga 2024. <https://sabor.hr/hr/sjednice-sabora/prijedlog-zakona-o-provedbi-uredbe-eu-2022/2065-europskog-parlamenta-i-vijeca-od-19>
6. *The Digital Services Act.* Pristup 30. siječnja 2025. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act_en
7. *Usluge povjerenja.* Pristup 28. listopada 2024. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/trust>

Saša Nikšić*

Summary

THE IMPACT OF EU LAW ON THE DEVELOPMENT OF CIVIL LAW LIABILITY FOR CERTAIN TYPES OF DIGITAL SERVICES IN CROATIAN LAW

This paper analyzes the EU law that governs liability for damage in relation to specific digital services and their impact on Croatian law. It examines the regulations governing services and the protection of personal data, electronic signature trust/authentication services, intermediary services regulated by the Digital Services Act, and the rules of the MiCA Regulation on liability for damage in connection with crypto-assets markets. The paper also discusses the general rules on liability for damage in the context of digital services and highlights potential problems that may arise in applying the general regime of liability for damage to digital services.

Keywords: *liability for damages; trust services; intermediary services; personal data; crypto-assets.*

* Saša Nikšić, Ph.D., Full Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; sniksic@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6170-1781>

OBVEZNOST SUDSKIH ODLUKA I IZVRŠENJE PREMA NOVOM ZAKONU O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 2024. GODINE

Prof. dr. sc. Marko Šikić*

Prof. dr. sc. Lana Ofak**

UDK 35.077.3(497.5)

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.1.9>

Ur.: 16. studenoga 2024.

Pr.: 5. veljače 2025.

Pregledni rad

Sažetak

U radu se razmatraju bitna pitanja vezana za obveznost sudskih odluka donesenih u upravnom sporu te postupak njihovog izvršenja. Nakon uvodnog poglavlja, najprije se prikazuje uređenje obveznosti upravnosudskih odluka i postupka izvršenja prema ranijim propisima (prema Zakonu o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima iz 1991. te Zakonu o upravnim sporovima iz 2010. i njegovim izmjenama i dopunama iz 2014. godine koje su se odnosile na izvršenje). Potom se u središnjem dijelu rada analiziraju odredbe novog Zakona o upravnim sporovima koji je stupio na snagu 1. srpnja 2024. godine, kojima je bio cilj detaljnije regulirati postupak izvršenja odluka upravnih sudova i time pridonijeti većoj pravnoj sigurnosti te boljoj zaštiti prava stranaka. U zaključku se rada ocjenjuje da su novim odredbama ispravljene ranije uočene nedostatnosti u pravnom uređenju postupka izvršenja. Također se zaključuje da povećane sankcije za neizvršavanje pravomoćnih presuda mogu pozitivno utjecati na disciplinu javnopравnih tijela i djelovati kao preventivna mjera, osiguravajući da ta tijela izvršavaju pravomoćne presude upravnih sudova u zadanim rokovima i u skladu s pravnim shvaćanjima ili primjedbama suda.

Ključne riječi: *obveznost sudskih odluka; izvršnost sudskih odluka; pravomoćnost; izvršenje; upravni spor*

1. UVOD

Pravo na izvršenje sudskih odluka ključni je element prava na pravično suđenje zajamčenog čl. 29. Ustava Republike Hrvatske.¹ U slučaju da ne postoji jamstvo da

* Dr. sc. Marko Šikić, redoviti profesor u trajnom zvanju, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; marko.sikic@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0146-9391>.

** Dr. sc. Lana Ofak, redovita profesorica, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; lana.ofak@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7585-6370>.

1 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.

se presude moraju izvršiti, vođenje upravnog spora bilo bi besmisleno i bez ikakvog stvarnog učinka.² Učinkovita i potpuna provedba presuda upravnih sudova, posebno onih u kojima je priznat tužbeni zahtjev tužitelja i poništena nezakonita pojedinačna odluka javnopravnog tijela, predstavlja i ključni aspekt vladavine prava.³ Ustav propisuje da je vladavina prava jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za njegovo tumačenje, uz slobodu, jednakost, nacionalnu ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalnu pravdu, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša i demokratski višestranački sustav (čl. 3. Ustava). Nužni elementi vladavine prava koje je 2011. godine utvrdila Europska komisija za demokraciju putem prava Vijeća Europe (Venecijanska komisija) uključuju: zakonitost što obuhvaća transparentan, odgovoran i demokratski proces donošenja zakona, pravnu sigurnost ili pravnu izvjesnost, zabranu arbitrarnosti, pristup pravdi pred neovisnim i nepristranim sudovima što obuhvaća sudski nadzor administrativnih akata, poštovanje ljudskih prava i zabranu diskriminacije te jednakost pred zakonom.⁴ Pristup pravdi pred neovisnim i nepristranim sudovima, između ostalog, podrazumijeva da se sudske odluke moraju učinkovito provoditi te da se pravomoćne sudske odluke ne bi smjele revidirati (poštovanje načela *res iudicata*) osim u vrlo iznimnim slučajevima.⁵ Kako pojašnjava Gjidara, „vladavina prava je učinkovita onda kada suci mogu ne samo ‘reći pravo’ (*jurisdictio*) već i nametnuti njegovu konkretnu provedbu (*imperium*)“.⁶ U tom kontekstu Gjidara također ističe da „‘autoritet pravomoćne odluke’ znači ne samo da se o onome što je presuđeno ne može ponovno odlučivati (osim ako se ne koriste zakonom predviđeni pravni lijekovi) i da se ono ne može opovrgnuti, već i da se ‘ono što je presuđeno mora izvršiti’“.⁷

Koncepcija obveznosti sudskih presuda jedno je od temeljnih polazišta upravnog sudovanja, jer bez nje bi upravno sudovanje izgubilo svoj smisao.⁸ Upravo iz tog razloga, potpuno je razumljivo da neki autori ovu očitost izražavaju na jednako jasan način: „Sudske odluke moraju biti obvezujuće samim time što su – sudske.“⁹

(u daljnjem tekstu: Ustav).

- 2 V. Marko Šikić i Lana Ofak, „Pravo na izvršenje upravnosudskih odluka kao jamstvo poštenog suđenja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 52, br. 1 (2015): 203-221.
- 3 Marc Gjidara, „Les causes d’inexécution des décisions du juge administratif et leurs remèdes“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 52, br. 1 (2015): 69-70.
- 4 Council of Europe, *Report on the Rule of Law – Adopted by the Venice Commission at Its 86th Plenary Session*, pristup 15. studenoga 2024., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e). Prijevod prema: Jasna Omejec, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava: Strasbourški acquis* (Zagreb: Novi informator, 2014.), 1086.
- 5 Council of Europe, *Report on the Rule of Law*, para. 58.
- 6 Marc Gjidara, „Les causes d’inexécution“, 70.
- 7 Marc Gjidara, „Les causes d’inexécution“, 70.
- 8 V. Marko Šikić, „Obveznost sudskih presuda“, u: *Upravno sudovanje u Hrvatskoj: okrugli stol održan 29. lipnja 2017. u palači Akademije u Zagrebu*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2018.), 147-155.
- 9 Andrej Abramović, „Obveznost izvršenja upravnosudskih odluka“, u: *Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, ur. Đuro Sessa (Zagreb: Društvo za građanskopravne znanosti

Zbog svoje iznimne važnosti, institut izvršenja u upravnim sporovima u hrvatskoj pravnoj literaturi zauzeo je posebnu pozornost autora,¹⁰ osobito nakon stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima iz 2010.¹¹

Cilj je ovoga rada analizirati razvoj pravnog okvira koji se odnosi na izvršenje sudskih odluka u upravnim sporovima. U nastavku rada istražiti ćemo ključne aspekte pravnog uređenja obveznosti i izvršenja upravnosudskih odluka kroz četiri značajna razdoblja, od 1991. do 2024. godine. Prvo ćemo razmotriti odredbe Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima iz 1977. godine,¹² koje su postavile temelje za upravne sporove u Republici Hrvatskoj (poglavlje 2.1.). Zatim ćemo analizirati promjene uvedene ZUS-om/10, kojima je upravni spor značajno reformiran (poglavlje 2.2.). Također ćemo sagledati izmjene i dopune Zakona o upravnim sporovima iz 2014. godine,¹³ koje su nastojale dodatno unaprijediti pravni okvir u pogledu postupka izvršenja (poglavlje 2.3.). U idućem dijelu rada proučit ćemo relevantne odredbe novog Zakona o upravnim sporovima iz 2024. godine,¹⁴ kojim su usvojeni novi pristupi u uređenju postupka izvršenja upravnosudskih odluka (poglavlje 3.). Analiza razvoja pravnog okvira omogućit će bolje razumijevanje prilagodbe hrvatskog pravnog okvira novim okolnostima, osobito tijekom tranzicije u demokratsko društvo koje počiva na vladavini prava i u kojem se poštuju ljudska prava i temeljne slobode. Istraživanje zakonodavnih promjena također će omogućiti utvrđivanje utjecaja novouvedenog pravnog uređenja na poboljšanje učinkovitosti izvršenja upravnosudskih odluka. Na kraju, ali ne manje važno, proučavanje odredaba novog ZUS-a/24 pružit će stručnoj javnosti uvid u usvojene novine, čime će se olakšati razumijevanje njihovih mogućih posljedica i načina primjene.

i praksu Hrvatske, 2013.), 643.

- 10 V., primjerice, u: Marko Šikić, „Obveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 49, br. 2 (2012): 411-424; Dario Đerđa, „Izvršenje upravnosudskih odluka u hrvatskom i usporednom pravu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 52, br. 1 (2015): 131-157; Alen Rajko, „Izvršenje presuda upravnih sudova u Hrvatskoj – otvorena pitanja i mogućnosti njihova rješavanja“, *Sveske za javno pravo* 4, br. 14 (2013): 21-26; Ivan Malenica, „Izvršenje upravnosudskih odluka u hrvatskom i poredbenom pravu“ (doktorska disertacija, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2020.); Alen Rajko i Vedran Juričić, „Izvršenje rješenja u upravnom sporu“, *Informator* 64, br. 6409 (2016): 1-3 i 6. Temi izvršenja upravnosudskih odluka bili su posvećeni *VIII. Hrvatsko-francuski upravnopravni dani* održani u Splitu 2014. godine (v. *Hrvatsko-francuski upravnopravni dani*, pristup 15. studenoga 2024., <https://upravnopravnidani.pravst.unist.hr/publikacije/radovi/2014-2/>).
- 11 Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21. (u daljnjem tekstu: ZUS/10).
- 12 Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 53/91., 9/92., 77/92. (u daljnjem tekstu: ZUS/91).
- 13 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 152/14. (u daljnjem tekstu: ZUS/14).
- 14 Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/24. (u daljnjem tekstu: ZUS/24).

2. IZVRŠENJE U UPRAVNIM SPOROVIMA PREMA RANIJIM PROPISIMA

Još od samih začetaka upravnog sudovanja u hrvatskom pravu koncepcija je obveznosti odluka upravnih sudova prepoznata kao *condicio sine qua non* upravnosudske zaštite.¹⁵ Navedena se koncepcija nastavila uređivati te razvijati i u zakonskim tekstovima koji su uređivali upravnosudsku zaštitu u socijalističkoj Jugoslaviji.¹⁶

2.1. Izvršenje prema Zakonu o upravnim sporovima iz 1991.

Republika Hrvatska je 1991. godine, uz određene izmjene i dopune, preuzela prethodni savezni Zakon o upravnim sporovima iz 1977. godine. Načelo obveznosti sudskih presuda zadržano je u čl. 4. ZUS-a/91. U razradi navedene odredbe, zakonodavac je u ZUS-u/91 krenuo od koncepta upravnog spora kao prvenstveno spora o zakonitosti. Propisivao je obvezu nadležnog javnopravnog tijela da prema čl. 62. ZUS-a/91, nakon što Upravni sud poništi postojeći upravni akt, donese novi akt, ako je to potrebno prema prirodi stvari. Pri tome je javnopravno tijelo bilo dužno takav akt donijeti bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostave presude, i to u skladu s pravnim shvaćanjima i primjedbama Upravnog suda.¹⁷

Nadalje, čl. 63. st. 1. ZUS-a/91 utvrdio je pravnu zaštitu u slučaju kada bi nadležno javnopravno tijelo donijelo novi upravni akt koji nije u skladu s pravnim shvaćanjima ili primjedbama Upravnog suda. U takvim su slučajevima, stranke, odnosno tužitelji u upravnom sporu imali mogućnost podnijeti nove tužbe. Upravni je sud, postupajući po tim tužbama, mogao poništiti osporeni (novi) akt i, u pravilu, donijeti presudu koja u potpunosti zamjenjuje akt nadležnog tijela. Prema čl. 63. st. 2. ZUS-a/91 propisana je i dužnost Upravnog suda da o opisanom neposluhu izvijesti nadzorno javnopravno tijelo kako bi ono poduzelo disciplinske mjere u odnosu na odgovorne službene osobe u javnopravnom tijelu.¹⁸

U slučaju neizvršenja obveze iz čl. 62., pravnu zaštitu je utvrdio također i čl. 64. ZUS-a/91 koja se odnosila na situacije kada nadležno tijelo javne uprave ne donese novi akt unutar 30 dana. Prema čl. 64. st. 1. ZUS-a/91, stranka je mogla podnijeti poseban zahtjev (požurnicu) javnopravnom tijelu za donošenje akta. Ako nadležno tijelo ne bi postupilo ni u roku od sedam dana od zaprimanja tog zahtjeva, stranka je mogla podnijeti poseban zahtjev Upravnom sudu za donošenje takvog akta.¹⁹

15 V. čl. 42. Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima, Službene novine, br. 111. od 22. svibnja 1922., br. 9-IV od 11. siječnja 1929. i br. 170. LXIV od 29. srpnja 1930. i čl. 64. st. 1. Uredbe o Upravnom sudu u Zagrebu, Narodne novine, br. 236. od 18. listopada 1939.

16 V. čl. 4. Zakona o upravnim sporovima, Službeni list FNRJ, br. 23/52., Službeni list SFRJ, br. 16/65., 21/65. i čl. 4. Zakona o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, br. 4/77. Iscrpno o upravnim sudovanju u Hrvatskoj v. u: Dragan Medvedović, „Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled“, u: *Hrestomatija upravnog prava*, ur. Dragan Medvedović (Zagreb: Suvremena javna uprava, 2003.), 309-356.

17 V. o navedenom u: Šikić, „Obveznost i izvršenje“, 413.

18 V. u: Šikić, „Obveznost i izvršenje“, 413-414.

19 V. u Šikić, „Obveznost i izvršenje“, 414.

Postupajući po navedenom zahtjevu Upravni sud bi, u skladu s odredbom čl. 64. st. 2. ZUS-a/91, prvo zatražio od nadležnog javnopravnog tijela objašnjenje razloga zbog kojih novi upravni akt nije donesen. Ako javnopravno tijelo ne bi dostavilo obavijest u roku od sedam dana ili ako bi Upravni sud ocijenio da razlozi navedeni u obavijesti ne opravdavaju neizvršenje sudske presude, Upravni sud bi donio rješenje koje u potpunosti zamjenjuje akt nadležnog tijela. Također, važno je napomenuti da je formalna karakteristika ove sudske odluke to što se ona donosila kao rješenje.²⁰ Tijelo nadležno za izvršenje bilo bi dužno bez odgode provesti rješenje koje bi mu dostavio Upravni sud nakon donošenja. Također, o propuštanju donošenja rješenja Upravni sud bi obavještavao i tijelo koje provodi nadzor nad tuženim tijelom. Svrha ovog obavještavanja bila je poduzimanje disciplinskih mjera kako bi se spriječili budući ozbiljni slučajevi neizvršavanja pravomoćnih presuda.²¹

2.2. Izvršenje prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010.

ZUS/10 je stupio na snagu 1. siječnja 2012. godine i nekoliko je puta noveliran. Budući da su 2014. godine donesene izmjene koje su intervenirale u uređenje materije obveznosti i izvršenja presuda i rješenja, u ovom ćemo se radu najprije osvrnuti na inicijalni zakonski tekst iz 2010. da bismo zatim prikazali i spomenute novele iz 2014. godine. ZUS/10 također je sadržavao načelo obveznosti sudskih odluka,²² a važno je napomenuti da je tim zakonom upravni spor primarno reguliran kao spor pune jurisdikcije, dok je spor o zakonitosti s kasatornim ovlastima imao sekundarni značaj.²³ Nedugo nakon što je ZUS/10 stupio na snagu, u pravnoj je literaturi istaknuto da zakonodavac nije uspio u potpunosti izgraditi učinkoviti sustav obveznosti i izvršenja sudskih presuda, prvenstveno zbog neuspjeha u rješavanju problema i pitanja koje postavlja sustav spora pune jurisdikcije.²⁴

Pitanje je izvršenja sudskih odluka propisano u petom dijelu ZUS-a/10. Najprije se u skladu s čl. 80. propisuje trenutak kada sudske odluke postaju izvršne, slijedom čega bi presuda u upravnom sporu postala izvršna nakon dostave stranci, ako presudom ne bi bio određen drugi rok za izvršenje. Navedeno je značilo da objava presude nije imala utjecaj na njezinu izvršnost.²⁵ Važno je napomenuti da je čl. 66. st. 6. ZUS-a/10 propisivao da podnošenje žalbe²⁶ ne odgađa izvršenje osporene presude. Pravomoćnost i izvršnost sudskih presuda na koje je podnesena žalba obično nisu

20 V. u Šikić, „Obveznost i izvršenje“, 416.

21 V. u Šikić, „Obveznost i izvršenje“, 418.

22 V. čl. 10. ZUS-a/10.

23 V. čl. 58. st. 1. ZUS-a/10. O navedenom v. u: Dario Đerđa i Marko Šikić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima* (Zagreb: Novi informator, 2012.), 257; Šikić, „Obveznost i izvršenje“, 418 i Frane Staničić, Bosiljka Britvić Vetma i Božidar Horvat, *Komentar Zakona o upravnim sporovima* (Zagreb: Narodne novine, 2017.), 27-28.

24 V. Šikić, „Obveznost i izvršenje“, 418.

25 V. Đerđa i Šikić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 298 i Šikić, „Obveznost i izvršenje“, 419-420.

26 ZUS-om/10 reformiran je hrvatski upravni spor ustrojavanjem upravnog sudovanja u dva stupnja te uvođenjem i uređenjem žalbe kao redovnog pravnog lijeka protiv prvostupanjskih odluka.

nastupale istovremeno, jer je prvostupanjska presuda upravnog suda postajala izvršnom odmah po dostavi stranci. Prema tome, i nepravomoćna presuda bila je obvezna za obveznika izvršenja.²⁷ Ovakvo je zakonsko uređenje kritizirano. Isticalo se da nije opravdano započeti prisilno izvršenje sudske presude prije završetka upravnog spora, jer bi u slučaju da Visoki upravni sud donese drugačiju meritornu odluku, bilo potrebno provesti restituciju.²⁸

Izvršenje je presuda posebno propisivao čl. 81. ZUS-a/10. Kako smo naglasili u ovome radu, zakonodavac se u ZUS-u/10 opredijelio za primarno reformacijske odluke upravnih sudova i Visokog upravnog suda, a to je imalo utjecaja i na koncepciju uređenje postupka izvršenja presuda. Prema ovome modelu, kada bi upravni sud tužbeni zahtjev usvojio, u pravilu bi presudom sam i riješio upravnu stvar.²⁹

Međutim, ako bi upravni sud usvojio tužbeni zahtjev i poništio pojedinačnu odluku javnopravnog tijela, ali ne bi riješio upravnu stvar zbog prirode stvari ili diskrecijske ocjene tuženika, upravni bi se predmet vratio u stanje u kojem je bio prije donošenja odluke u upravnom postupku. Takvom bi se presudom poništile i sve pravne posljedice koje bi bile rezultat izvršenja poništene odluke. Prema čl. 81. st. 2. ZUS-a/10, tuženo javnopravno tijelo moralo bi postupiti prema izreci presude i donijeti novo rješenje u skladu s pravnim shvaćanjem i primjedbama suda, u roku od 30 dana od dostave presude.³⁰

No, ako tuženo javnopravno tijelo ne bi donijelo novu pojedinačnu odluku u zadanom roku ili bi je donijelo protivno pravnom shvaćanju i primjedbama suda, tada sud ne bi mogao sam riješiti upravnu stvar presudom, kao što je mogao učiniti u skladu s ranije opisanim odredbama ZUS-a/91.³¹ Jedini način na koji je stranka mogla ostvariti pravnu zaštitu u ovoj situaciji bio je ponovno pokretanje upravnog spora tužbom protiv pojedinačne odluke donesene suprotno pravnom shvaćanju i primjedbama suda ili zbog propuštanja javnopravnog tijela da postupi prema sudskoj odluci. Sud nije imao nikakvo prinudno sredstvo kojim bi mogao natjerati javnopravno tijelo da postupi i donese odluku, niti je mogao svojom odlukom zamijeniti pojedinačnu odluku javnopravnog tijela.³²

Kada bi upravni sud usvojio tužbu ili svojom presudom riješio upravnu stvar i odredio obvezu nekoj od stranaka, tuženik bi u skladu s čl. 81. st. 1. ZUS-a/10

27 V. Đerđa i Šikić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 298 i Šikić, „Obveznost i izvršenje“, 420.

28 No, navodilo se i da je ovako strogi režim donekle ublažen odredbom čl. 66. st. 6. ZUS-a/10 u skladu s kojom je Visoki upravni sud na prijedlog žalitelja mogao odgoditi izvršenje osporavane presude. O svemu navedenom v. u: Đerđa i Šikić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 298 i Šikić, „Obveznost i izvršenje“, 420 i 421.

29 V. čl. 58. st. 1. i 3. ZUS-a/10. O navedenom v. u: Đerđa i Šikić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 299 i Šikić, „Obveznost i izvršenje“, 420.

30 V. u: Đerđa i Šikić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 300 i Šikić, „Obveznost i izvršenje“, 420 i 421.

31 V. u: Đerđa i Šikić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 300 i Šikić, „Obveznost i izvršenje“, 421.

32 V. u: Đerđa i Šikić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 300 i Šikić, „Obveznost i izvršenje“, 421 i 422.

bio dužan osigurati izvršenje takve presude.³³ Prema čl. 81. st. 3. ZUS-a/10, tužitelj bi mogao zahtijevati od suda izvršenje presude putem zahtjeva za izvršenje, ako tuženik ne bi osigurao izvršenje presude u zadanom roku ili ne bi postupio prema presudi suda. Pitanje koje se ovdje ponovno postavilo odnosi se na zakonske ovlasti suda u vezi s izvršavanjem presude. Sud bi, osim ponovnog nalaganja tuženiku da osigura izvršenje presude, eventualno mogao obavijestiti tijelo javne uprave koje nadzire tuženika o neizvršavanju presude.³⁴ ZUS/10 nije detaljno razradio postupak izvršenja, već je uputio na primjenu odredba iz Zakona o općem upravnom postupku.³⁵ Međutim, istaknuto je da će se ta pravila u mnogim slučajevima pokazati neodgovarajućima za izvršenje sudskih presuda.³⁶

Izvršenje rješenja regulirao je čl. 82. st. 1. ZUS-a/10 koji je najprije propisivao da rješenje izvršava sud koji je rješenje i donio. U čl. 82. st. 2. ZUS-a/10 bilo je određeno da se novčane obveze utvrđene rješenjem izvršavaju prema propisima koji uređuju sudsko izvršenje.

2.3. Izvršenje prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz 2014.

Zakonodavac je 2014. godine opsežnije intervenirao u odredbe o izvršenju sudskih odluka, kao i u odredbe koje su izravno povezane s materijom izvršenja. Izmijenjeni su čl. 66. st. 6. ZUS-a/14 u kojem je sada bilo propisano da žalba *odgađa* izvršenje pobijane presude, te čl. 80. st. 1. ZUS-a/14 kojim je određeno da *pravomoćna* presuda postaje izvršna nakon dostave stranci. Značajne izmjene i dopune odnosile su se na odredbe kojima se regulira izvršenje presuda. Tako je čl. 81. st. 1. ZUS-a/14 dopunjen odredbom prema kojoj je, pored tuženika, izvršenje presude dužno osigurati i tijelo nadležno za izvršenje. Nadalje, čl. 81. st. 2. ZUS-a/14 propisana je dužnost tuženika (ili tijela koje provodi izvršenje) da postupi u skladu s izrekom presude najkasnije u roku od 60 dana od dostave pravomoćne presude, pri čemu su vezani *pravnim shvaćanjem i primjedbama* suda.

Ako bi se dogodilo da tuženik ili tijelo nadležno za izvršenje ne izvrše pravomoćnu presudu u propisanom roku ili ako bi izvršili presudu protivno njezinoj izreci, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda, prema čl. 81. st. 3. ZUS-a/14 tužitelj je mogao zahtjevom za izvršenje od prvostupanjskog suda³⁷ zahtijevati izvršenje presude, odnosno zatražiti utvrđenje nedopustivosti izvršenja.

33 Isto bi vrijedilo i za slučaj kada bi upravni sud presudom odredio tuženiku da izvrši neku radnju koju je prema zakonu, propisima, pojedinačnoj odluci ili upravnom ugovoru bio obvezan izvršiti.

34 V. Đerđa i Šikić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 301 i Šikić, „Obveznost i izvršenje“, 422.

35 Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21. (u daljnjem tekstu: ZUP).

36 V. Đerđa i Šikić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 301 i Šikić, „Obveznost i izvršenje“, 422.

37 O zakonodavčevom propuštanju propisivanja slučaja u kojima Visoki upravni sud postupa kao prvostupanjski sud v. u: Staničić, Britvić Vetma i Horvat, *Komentar zakona o upravnim sporovima*, 271-272.

Kada bi sud zaprimio takav zahtjev mogao ga je, u skladu s čl. 81. st. 5. ZUS-a/14, rješenjem *odbaciti* ako bi bio podnesen od strane neovlaštene osobe ili ako bi bio preuranjen.³⁸ Ako bi, pak, sud utvrdio da je presuda izvršena prije donošenja odluke o zahtjevu,³⁹ ili da je zahtjev bio upravljen prema tijelu koje nije obveznik izvršenja, ili da je zahtjev neosnovan iz drugih razloga, tada bi zahtjev za izvršenje morao rješenjem *odbiti*.⁴⁰ Ako bi sud utvrdio da tuženik, odnosno tijelo nadležno za izvršenje nije u roku izvršilo pravomoćnu presudu, u skladu s čl. 81. st. 7. ZUS-a/14, tada bi mogao donijeti rješenje kojim usvaja zahtjev stranke te naređuje prisilno izvršenje presude.⁴¹

U drugoj mogućnosti, u slučajevima kada bi novo rješenje bilo doneseno protivno izreci presude, sud je imao jedino ovlast rješenjem⁴² usvojiti zahtjev stranke te utvrditi nedopustivost izvršenja.⁴³ Dakle, sud nije imao ovlast donijeti presudu kojom bi se novo rješenje poništilo. Rješenje kojim se usvaja zahtjev stranke te naređuje prisilno izvršenje presude ili rješenje kojim se usvaja zahtjev stranke te utvrđuje nedopustivost rješenja, sud bi dostavljao i tijelu koje je prema posebnim propisima nadležno za nadzor nad javnopravnim tijelom nadležnim za izvršenje.⁴⁴

Prema čl. 81. st. 8. i 9. ZUS-a/14 propisana je i mogućnost prisiljavanja na izvršenje tuženika ili tijela nadležnog za izvršenje novčanim kaznama. Navedena se kazna mogla izreći rješenjem⁴⁵ odgovornoj osobi u nadležnom javnopravnom tijelu (čelniku takvog tijela), koje je iz neopravdanih razloga propustilo izvršiti pravomoćnu sudsku presudu ili koje je u izvršenju presude postupilo protivno njezinoj izreci, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda.⁴⁶ Novčana se kazna mogla izreći do visine jednomjesečne prosječne neto plaće u Republici Hrvatskoj, što je svakako predstavljalo previše blagu kaznu. Konačno, prema čl. 81. st. 11. ZUS-a/14 bilo je propisano i da je zbog štete nastale neizvršenjem, odnosno nepravodobnim izvršenjem presude donesene u upravnom sporu tužitelj imao pravo na naknadu koja se ostvarivala u sporu pred nadležnim sudom.

38 Iako je čl. 81. st. 5. ZUS-a/14 predviđao odbacivanje zbog nepravodnosti, teorija je ispravno primijetila da se zahtjev može poslati samo preuranjeno. Prema tome, tužitelj zahtjev za izvršenje može poslati bilo kada nakon isteka propisanog roka od 60 dana. V. u: Staničić, Britvić Vetma i Horvat, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 272.

39 U teoriji je istaknuto da bi bilo primjerenije da u navedenom slučaju sud rješenjem samo obustavlja postupak. V. u: Staničić, Britvić Vetma i Horvat, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 273.

40 V. čl. 81. st. 6. ZUS-a/14.

41 Opsežnije o navedenom v. u: Staničić, Britvić Vetma i Horvat, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 273.

42 Prema čl. 81. st. 10. ZUS-a/14 bila je propisana mogućnost žalbe (te hitan postupak po žalbi) na rješenja upravnog suda kojima se zahtjev za izvršenje odbacivao, odbijao ili usvajao.

43 V. čl. 81. st. 7. ZUS-a/14. O navedenom v. u: Staničić, Britvić Vetma i Horvat, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 273.

44 V. čl. 81. st. 7. ZUS-a/14.

45 I čl. 81. st. 10. ZUS-a/14 protiv ovoga rješenja bila je propisana žalba, o kojoj se odlučivalo u hitnom postupku.

46 O mogućnosti kažnjavanja novčanom kaznom i samog nadležnog javnopravnog tijela v. u: Staničić, Britvić Vetma i Horvat, *Komentar zakona o upravnim sporovima*, 274.

Vežano za materiju izvršenja rješenja, čl. 82. st. 1. ZUS-a/14 određivao je da rješenje protiv kojeg žalba nije dopuštena izvršava sud koji je rješenje donio. U st. 2. istog članka bilo je propisano da se na izvršenje pravomoćnih rješenja odgovarajuće primjenjuju zakonske odredbe o izvršenju pravomoćnih presuda, dok je st. 3. određivao da se izvršenje novčanih obveza određenih rješenjem provodi u skladu s propisima kojima je uređeno sudsko izvršenje.

3. IZVRŠENJE PREMA NOVOM ZAKONU O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 2024.

Jedan od glavnih problema vezanih za postupak izvršenja prema ZUS-u/10 bio je nedostatak odgovarajuće regulacije te su se pravila izvršenja propisana ZUP-om na koja se upućuje u ZUS-u/10, u mnogim slučajevima smatrala neodgovarajućima za postupanje prilikom izvršenja sudskih presuda.⁴⁷ Premda su se prethodno opisanom novelom iz 2014. godine u određenoj mjeri ispravili uočeni nedostaci, kritika o izrazitoj podnormiranosti postupka izvršenja i dalje je bila opravdana.⁴⁸ Stoga je glavni cilj novog uređenja bila detaljnija regulacija, čime bi se pridonijelo većoj pravnoj sigurnosti i boljoj zaštiti prava stranaka.

Za razliku od ZUS-a/10 i njegove novele iz 2014. godine koje su postupak izvršenja sudskih odluka uređivale sa samo tri članka (izvršnost sudskih odluka, izvršenje presuda i izvršenje rješenja), ZUS/24 postupak izvršenja uređuje podrobnije (čl. 150.-157. ZUS-a/24). Što se tiče odredbe o obveznosti sudskih odluka (čl. 10. ZUS-a/24), ona je ostala nepromijenjena u odnosu na prijašnju odredbu. U nastavku rada razmotrit ćemo nove odredbe koje uređuju postupak izvršenja presuda i rješenja te objasniti razloge za njihovo uvođenje. Također ćemo istaknuti pitanja koja su ostala otvorena te ponuditi odgovore.

3.1. Izvršenje presuda

Trenutak nastupa izvršnosti presude i rješenja (čl. 150. ZUS-a/24) uređen je na jednak način kao i prema ZUS-u/14,⁴⁹ a neizmijenjene su i odredbe kojima se propisuje dužnost tuženika, odnosno tijela nadležnog za izvršenje, da osigura izvršenje presude (čl. 151. st. 1. ZUS-a/24).

Kada je tužbeni zahtjev odbijen, to znači da je zakonitost pojedinačne odluke, zakonitost postupanja ili propuštanja postupanja javnopravnog tijela ili zakonitost sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora potvrđena sudskom presudom

47 Đerđa i Šikić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 301; Staničić, Vetma i Horvat, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 274.

48 V. Alen Rajko, „Hrvatsko uređenje izvršenja presude donesene u upravnom sporu u svjetlu preporuka i drugih dokumenata Vijeća Europe“, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 13, br. 1 (2022): 115.

49 Ukazujemo na to da su u Konačnom prijedlogu zakona o upravnim sporovima od 29. veljače 2024., kao i u prethodnom ZUS-u, ispravno deklinirali riječ stranka (stranka ž, D -nci), ali je nakon usvajanja u Hrvatskom saboru umjesto „stranci“ na svim mjestima u dativu navedeno „stranki“, što je prema našem mišljenju pogrešno učinjeno.

te se postupak izvršenja provodi u skladu s pravilima ZUP-a.⁵⁰ Stoga se odredbe ZUS-a/24 o izvršenju presuda odnose na slučajeve usvajanja tužbenog zahtjeva.

Na jednak je način, kao i prema odredbama ZUS-a/14, propisana dužnost javnopravnog tijela da u izvršenju presude postupi u skladu s izrekom presude najkasnije u roku od 60 dana od dostave pravomoćne presude, pri čemu je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama suda. Jedina je razlika što je dodatno propisano da, u slučaju da se spis vodio u fizičkom obliku, rok počinje teći od dostave pravomoćne presude i povrata spisa tuženiku (čl. 151. st. 2. ZUS-a/24).

Kada je riječ o izvršenju presuda kojima se predmet vraća na ponovni postupak, pitanje koje se u praksi pojavilo jest jesu li javnopravna tijela vezana primjedbama i pravnim shvaćanjima izraženima u obrazloženju presude. Imajući u vidu ustavno jamstvo sudske kontrole zakonitosti akata tijela javne vlasti, ako javnopravna tijela ne postupaju u skladu s izrekom presude ili ne postupaju u rokovima i ne pridržavaju se pravnih shvaćanja i primjedbi upravnog suda, to u potpunosti ruši temeljne postavke upravnog spora.⁵¹ S tim u vezi važno je istaknuti odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu U-III/2738/2019 od 10. lipnja 2020. u kojoj je izrazio sljedeće pravno shvaćanje: „Naime, da bi bila izvršena presuda kojom se poništava doneseni upravni akt i nalaže donošenje novog – uz uputu o načinu primjene prava – nije dostatno samo umjesto poništenog donijeti novi upravni akt, već je presuda izvršena tek onda kada je novi upravni akt donesen u skladu s izrekom presude te s pravnim shvaćanjem i konkretnim primjedbama suda. Osporeno rješenje Upravnog suda u Zagrebu uopće ne razmatra taj aspekt izvršenja (*nota bene*) vlastite presude, već, u osnovi, sugerira da će sva sporna meritorna pitanja biti razriješena u novom upravnom sporu koji je u međuvremenu pokrenut protiv novodonesenih rješenja. Isto potvrđuje i Visoki upravni sud, čime oba ta suda negiraju ili barem zanemaruju svrhu postojanja članka 81. ZUS-a (kao što je, primjerice, sprječavanje generiranja novih, suvišnih sporova), a u konačnici i samog instituta pravomoćnosti te *de facto* izražavaju stajalište da se postupci o istoj upravnoj stvari mogu voditi uvijek iznova, bez ikakvih ograničenja, uključujući i ograničenje pravomoćnošću presude. Okolnost da presudom broj Usl-4122/14 nije meritorno presuđeno u konkretnoj upravnoj stvari, već je naloženo nadležnom upravnom tijelu da tu upravnu stvar riješi na određeni način (uz prethodno poništenje ranije donesenih rješenja), ne znači da ta presuda nije stekla svojstvo pravomoćnosti.“⁵²

Uzimajući u obzir sve navedeno, u ZUS-u/24 uvedena je nova odredba koja nalaže da, kada se predmet vraća na ponovni postupak, izreka sudske odluke mora uključivati obvezu nadležnog tijela da u ponovljenom postupku postupi u skladu s pravnim shvaćanjima i primjedbama izraženim u obrazloženju te odluke (čl. 119. st. 4. ZUS-a/24). Do sada je ta sintagma u sudskim presudama bila navedena na kraju obrazloženja.⁵³ Na ovaj se način razriješila dvojba o pravnoj prirodi vezanosti danih

50 Đerđa, „Izvršenje upravnosudskih odluka“, 144.

51 Šikić, „Obveznost sudskih presuda“, 153.

52 Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-III/2738/2019 od 10. lipnja 2020., t. 10.

53 V. primjerice presudu Upravnog suda u Rijeci, Us I-2059/2023-13 od 27. lipnja 2024., t. 12. u kojoj se na kraju obrazloženja navodi: „U izvršenju ove presude javnopravna su tijela obvezna

uputa koje upravni sud daje javnopravnom tijelu u presudama kojima se predmet vraća na ponovni postupak.

3.2. Zahtjev za izvršenje presude i odgovor na zahtjev

Novim je odredbama postupak podnošenja zahtjeva za izvršenje presuda reguliran detaljnije (čl. 151. ZUS-a/24). Cilj je detaljnije regulacije bio ukloniti dotadašnje prigovore o podnormiranosti postupka izvršenja. ZUS/24, poput ZUS-a/14, razlikuje dvije situacije: prvu, kada nova odluka nije donesena u roku pri čemu se ocjenjuje opravdanost razloga za njezino nedonošenje te drugu, kada je nova odluka donesena protivno izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda.⁵⁴ Neovisno o kojoj je situaciji riječ, postupak za izvršenje presude ne može se pokrenuti po službenoj dužnosti nego samo povodom zahtjeva tužitelja kao jedinog ovlaštenog podnositelja. Zahtjev za izvršenje presude podnosi se sudu koji je presudu donio. Vezano uz pitanje roka za podnošenje zahtjeva za izvršenje presude, zahtjev se ne bi trebao podnijeti preuranjeno, odnosno prije proteka roka koji je sud u izreci presude odredio za njezino izvršenje jer će ga sud u tom slučaju odbaciti rješenjem (v. *infra* poglavlje 3.5.).

Jedna od najčešćih primjedbi u pogledu uređenja postupka izvršenja prema ZUS-u/10, kao i prema noveli iz 2014. godine, odnosila se na upućivanje na primjenu pravila kojima je uređeno izvršenje u općem upravnom postupku umjesto da se postupak uredi samim ZUS-om.⁵⁵ U skladu s novom odredbom, ako je presudom naložena isplata, izvršenje se provodi u ovršnom postupku pred nadležnim tijelom (čl. 152. st. 1. ZUS-a/24) te se više ne upućuje na primjenu ZUP-a.

Nadalje, propisano je da podneseni zahtjev za izvršenje presude sud dostavlja tuženiku, odnosno tijelu nadležnom za izvršenje. To bi, primjerice, moglo biti prvostupanjsko tijelo ako je povodom tužbe upravni sud poništio i drugostupanjsko i prvostupanjsko rješenje te vratio predmet na ponovni postupak prvostupanjskom tijelu, a ne tuženom drugostupanjskom tijelu. Nadležno je javnopravno tijelo dužno u roku od 15 dana dostaviti odgovor na zahtjev za izvršenje u kojem se mora očitovati je li presuda izvršena i o tome dostaviti dokaz, a ako presuda nije izvršena, mora obrazložiti razloge (čl. 152. st. 2. ZUS-a/24). U slučaju da u propisanom roku ne dostavi odgovor, predviđena je novčana kazna za čelnika tijela⁵⁶ (v. *infra* poglavlje

postupiti sukladno izreci presude, te su vezana pravnim shvaćanjem i primjedbama suda (čl. 81. st. 1. i 2. ZUS-a).“

54 U literaturi se propuštanje donošenja nove odluke u propisanom, odnosno ostavljenom roku naziva pasivnim neizvršenjem presude, a donošenje odluke protivno izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda naziva se aktivnim neizvršenjem presude. V. u: Alen Rajko, „Razlozi neizvršenja odluka upravnog suca i sredstva pravne zaštite u slučaju neizvršenja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 52, br. 1 (2015): 246 te Božidar Horvat, „Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja – sporna pitanja u praksi“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 52, br. 1 (2015), 235-236.

55 Staničić, Britvić, Vetma i Horvat, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 274; Rajko, „Hrvatsko uređenje izvršenja presude“, 116.

56 S tim u vezi Rajko napominje da bi se u rješenju suda kojim se zahtjev za izvršenje dostavlja na odgovor trebalo uvrstiti i upozorenje o posljedicama u slučaju propuštanja dostave odgovora

3.3.). Premda to nije izričito propisano, smatramo da bi sud, u slučaju da je u upravnom sporu sudjelovala i zainteresirana osoba, podneseni zahtjev za izvršenje presude trebao dostaviti i njoj. Zainteresirana osoba bi imala pravo, ali ne i dužnost, da u propisanom roku dostavi odgovor na zahtjev.

Kad tuženik odnosno tijelo nadležno za izvršenje propusti, u roku određenom presudom, donijeti odluku u izvršenju presude ili novu odluku donese protivno izreci, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda, tužitelj bi, u pravilu, svoja prava trebao štiti u postupku pokrenutom zahtjevom za izvršenje presude, a ne u upravnom sporu pokrenutom zbog šutnje uprave ili protiv nove odluke.⁵⁷ Međutim, neće uvijek biti jednostavno utvrditi je li javnopravno tijelo postupilo u skladu s pravnim shvaćanjima i primjedbama suda.⁵⁸ Za tužitelja bi moglo biti svrsishodnije da pokrene novi upravni spor u kojem se može pozivati na bilo koji razlog nezakonitosti, umjesto da podnese zahtjev za izvršenje presude u kojem se razlozi za poništavanje nove odluke ograničavaju samo na postupanje protivno izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda (čl. 155. st. 1. ZUS-a/24, v. *infra* poglavlje 3.4.). U slučaju da je tužitelj podnio i zahtjev za izvršenje presude i pokrenuo upravni spor protiv nove odluke, smatramo da bi se prvo trebao riješiti zahtjev za izvršenje presude, a upravni spor povodom tužbe bi se mogao prekinuti odgovarajućom primjenom odredbi o prekidu upravnog spora (čl. 105. ZUS-a/24).

3.3. Postupak po zahtjevu kad nova odluka nije donesena u roku koji je određen presudom

Kada je riječ o podnošenju zahtjeva za izvršenje presude zbog toga što nova odluka nije donesena u roku koji je određen presudom, sud će ocijeniti opravdanost razloga koje javnopravno tijelo navede u svojem odgovoru na zahtjev za izvršenje. Ako nova odluka nije donesena u roku koji je određen presudom zbog opravdanih razloga, sud će tuženiku odnosno tijelu nadležnom za izvršenje odrediti novi rok za izvršenje presude, u skladu s okolnostima konkretnog slučaja (čl. 153. ZUS-a/24).

Ako tuženik, odnosno tijelo nadležno za izvršenje bez opravdanih razloga ne donese novu odluku u roku koji je određen presudom, sud će čelniku nadležnog

na izvršenje. V. u: Alen Rajko, *Glavne promjene koje donosi novi Zakon o upravnim sporovima – 8. epizoda (izvršenje sudskih odluka)*, pristup 15. studenoga 2024., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-8-epizoda-izvršenje-sudskih-odluka-60154>.

57 Alen Rajko, „Izvršenje odluka upravnih sudova nakon druge Novele Zakona o upravnim sporovima“, *Informator* 63, br. 6347 (2015): 3.

58 Kako pojašnjava Rajko, u pravilu je jednostavnije utvrditi je li nadležno tijelo postupilo u skladu s izrekom sudske presude (primjerice, je li donijelo rješenje kojim se stranci priznaje pravo priznato sudskom presudom), nego je li postupilo u skladu s pravnim shvaćanjem i primjedbama suda iznesenima u obrazloženju presude. Također, jednostavnije će biti utvrditi je li došlo do nepostupanja po presudi suda kad je sud uputio nadležno javnopravno tijelo da u ponovnom postupku izvede određeni dokaz ili da o rezultatima dopunjenoga dokaznog postupka prije donošenja novog rješenja stranci omogući izjašnjenje, nego kad je riječ o korištenju općenitih izraza (poput „potrebno je potpuno i pravilno utvrditi činjenično stanje“). V. u: Rajko, „Izvršenje odluka upravnih sudova“, 3.

javnopravnog tijela rješenjem⁵⁹ izreći novčanu kaznu u iznosu do 30 % prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. Jednako će postupiti i ako u roku od 15 dana tuženik, odnosno tijelo nadležno za izvršenje ne dostavi sudu odgovor na zahtjev za izvršenje (čl. 154. st. 1. ZUS-a/24). Sud će izricati daljnje novčane kazne unutar utvrđenog raspona sve dok tuženik, odnosno tijelo nadležno za izvršenje ne donese novu odluku o izvršenju presude (čl. 154. st. 2. ZUS-a/24). Ovim se odredbama povisio iznos novčanih kazni koji se može izricati čelnicima javnopravnih tijela, s obzirom na to da je prethodni iznos do visine jednomjesečne prosječne neto plaće bio nerazmjerno nizak u odnosu na novčane kazne koje se mogu izricati u skladu sa ZUP-om.⁶⁰ Time je ispravljen dotadašnji neopravdano povoljniji položaj obveznika izvršenja prema ZUS-u u odnosu na značajno više iznose novčanih kazni koje se mogu izricati fizičkim i pravnim osobama prema ZUP-u.⁶¹

Postupak je naplate novčane kazne detaljno reguliran novim odredbama (čl. 154. st. 2.-5. ZUS-a/24),⁶² kao i postupak u slučaju da rješenje o izricanju novčane kazne bude naknadno poništeno ili preinačeno (čl. 154. st. 6. i 7. ZUS-a/24).⁶³ Posebno je važno što su obveznici plaćanja novčanih kazni čelnici javnopravnih tijela, a ne službene osobe ili sredstva iz proračuna.⁶⁴ Time se osigurava da odgovornost za

59 Protiv rješenja o novčanoj kazni žalba je dopuštena (v. čl. 156. st. 4. ZUS-a/24).

60 Čl. 142. st. 2. ZUP-a koji se odnosi na prisilno izvršenje nenovčanih obveza novčanom kaznom glasi: „Novčana kazna kojom se fizička osoba prisiljava na izvršenje izriče se rješenjem u iznosu do dvije prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. Novčana kazna kojom se pravna osoba prisiljava na izvršenje izriče se rješenjem odgovornoj osobi te pravne osobe u iznosu do deset prosječnih godišnjih bruto plaća ostvarenih u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. Žalba na rješenje o novčanoj kazni ne odgađa izvršenje rješenja.“

61 Rajko, „Hrvatsko uređenje izvršenja presude“, 117.

62 Novčana se kazna uplaćuje u korist prihoda državnog proračuna. Ako čelnik tijela u roku koji je sud odredio rješenjem ne dostavi dokaz o uplati novčane kazne, sud će rješenje o novčanoj kazni s potvrdom ovršnosti dostaviti Financijskoj agenciji radi provedbe ovrhe na novčanim sredstvima u skladu s odredbama zakona kojim se uređuje provedba ovrhe na novčanim sredstvima (čl. 154. st. 3. ZUS-a/24). Ako Financijska agencija u roku od godine dana od dana primitka rješenja o novčanoj kazni ne provede ovrhu na novčanim sredstvima čelnika tijela u skladu s odredbama zakona kojim se uređuje provedba ovrhe na novčanim sredstvima u cjelokupnom iznosu izrečene novčane kazne, dostavit će rješenje nadležnoj ispostavi Područnog ureda Porezne uprave prema prebivalištu kažnjene osobe radi prisilne naplate izrečene novčane kazne prema propisima o prisilnoj naplati poreza (čl. 154. st. 4. ZUS-a/24). Ako kažnjena osoba nema prebivalište na području Republike Hrvatske, Financijska agencija dostavit će rješenje o novčanoj kazni ispostavi Područnog ureda Porezne uprave prema sjedištu suda koji je donio rješenje (čl. 154. st. 5. ZUS-a/24).

63 Ako je rješenje o izricanju novčane kazne poništeno ili preinačeno, čelnik tijela kojem je naplaćena izrečena novčana kazna može u roku od tri mjeseca od dana primitka tog rješenja u istom postupku zatražiti od suda da naloži Republici Hrvatskoj isplatu neosnovano naplaćenog iznosa novčane kazne. Ako taj zahtjev bude podnesen nakon isteka toga roka, sud će ga odbaciti (čl. 154. st. 6. ZUS-a/24). Zahtjev za isplatu na temelju rješenja kojim se nalaže Republici Hrvatskoj isplata neosnovano naplaćenog iznosa novčane kazne podnosi se ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa (čl. 154. st. 6. ZUS-a/24).

64 Rajko, „Hrvatsko uređenje izvršenja presude“, 114 i 116.

plaćanje kazni leži izravno na čelnicima kao odgovornim osobama za zakoniti rad javnopravnih tijela. Također se izbjegava korištenje javnih sredstava za pokrivanje kazni, što dodatno doprinosi osiguravanju izvršenja sudskih odluka u upravnim sporovima.

3.4. Postupak po zahtjevu kad je nova odluka donesena protivno izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda

Prema ZUS-u/14, u postupku povodom zahtjeva za izvršenje presude u slučajevima kada je novo rješenje doneseno protivno izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda, sud nije imao ovlast donijeti presudu kojom bi se novo rješenje poništilo, već je jedino mogao utvrditi nedopustivost izvršenja novog rješenja. Time je u praksi moglo doći do pravno neprihvatljive pojave⁶⁵ da istovremeno o istoj upravnoj stvari egzistiraju dva rješenja: jedno rješenje koje doneseno protivno izreci, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda, ali koje sud nema ovlast poništiti u postupku povodom zahtjeva za izvršenje, te drugo rješenje koje je doneseno nakon što je sud povodom zahtjeva za izvršenje naložio donošenje novog rješenja.

Novim se odredbama nastojao riješiti navedeni problem. Propisano je da će sud nakon primitka odgovora na zahtjev za izvršenje ili nakon isteka roka za dostavu odgovora na zahtjev za izvršenje, presudom bez održavanja rasprave poništiti odluku koja je donesena protivno izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda i naložiti tuženiku, odnosno tijelu nadležnom za izvršenje da u određenom roku izvrši presudu (čl. 155. st. 1. ZUS-a/24). Također će u izreci presude čelniku nadležnog javnopravnog tijela izreći novčanu kaznu u iznosu do 30 % prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini (čl. 155. st. 2. ZUS-a/24).⁶⁶

S obzirom na to da će u slučaju općenitih upravnosudskih uputa, poput dužnosti javnopravnog tijela da u ponovljenom postupku potpuno i pravilno utvrdi činjenično stanje, biti teže dokazati da je javnopravno tijelo postupilo protivno primjedbama suda bez mogućnosti provođenja rasprave,⁶⁷ smatramo da tužitelj ima pravo pokrenuti novi upravni spor umjesto podnošenja zahtjeva za izvršenje presude. Naročito bi tužitelj imao pravo na to ako smatra da je nova odluka nezakonita iz razloga koji nisu obuhvaćeni presudom suda kojom je predmet vraćen na ponovni postupak. Smatramo da bi u protivnom bilo povrijeđeno ustavno pravo na pristup sudu, ako bi se tužba protiv nove odluke tretirala kao zahtjev za izvršenje presude.

65 O tome v. u: Rajko, „Izvršenje odluka upravnih sudova“, 3.

66 Na postupak izricanja i prisilne naplate novčane kazne primjenjuje se prethodno opisan postupak (čl. 154. ZUS-a/24, v. *supra* poglavlje 3.3.).

67 U tom pogledu Rajko navodi sljedeće: „Odgovor na pitanje je li u nastavku upravnog postupka nakon donošenja kasacijske presude činjenično stanje potpuno odnosno pravilno utvrđeno više pripada u domenu (novog) upravnog spora, nego postupka izvršenja. Ovako bi sud u postupku izvršenja, a ne u „pravome“ sporu sa svim njegovim fazama, bio dužan bez rasprave donijeti presudu i utvrditi je li obveznik izvršenja postupio prema široko formuliranoj uputi upravnog suda, te ako utvrdi da nije, ujedno čelniku javnopravnog tijela izreći novčanu kaznu.“ V. u: Rajko, *Glavne promjene koje donosi novi Zakon*.

3.5. Odlučivanje o zahtjevu za izvršenje presude

U pogledu odlučivanja o zahtjevu za izvršenje presude, kao i prema dosadašnjim odredbama, propisano je da će sud rješenjem odbaciti zahtjev za izvršenje podnesen od strane neovlaštene osobe te preuranjen zahtjev (čl. 156. st. 1. ZUS-a/24) te da će rješenjem odbiti zahtjev ako se odnosi na tijelo koje nije obveznik izvršenja presude ili ako je zahtjev neosnovan zbog drugih razloga⁶⁸ (čl. 156. st. 2. ZUS-a/24). Razlika je u tome što su dodatno propisani razlozi za obustavu postupka. Sud će rješenjem obustaviti postupak ako podnositelj odustane od zahtjeva za izvršenje, ako je presuda izvršena prije donošenja odluke o zahtjevu ili ako je tijekom postupka izvršenja presuda koja se izvršava stavljena izvan snage (čl. 156. st. 3. ZUS-a/24). Prema prijašnjem uređenju, ako je presuda bila izvršena prije donošenja odluke o zahtjevu, sud bi rješenjem odbio zahtjev. Međutim, sada je ispravno propisano da će se u tom slučaju obustaviti postupak.⁶⁹ Dodatno je propisano da, ako obveznik izvršenja izvrši presudu nakon isteka roka za njezino izvršenje i nakon što je zaprimio zahtjev za izvršenje, predlagatelj izvršenja ima pravo na naknadu troškova koji su nastali povodom podnošenja tog zahtjeva (čl. 147. st. 7. ZUS-a/24). Smisao je ove odredbe potaknuti javnopravna tijela da izvršavaju presude unutar propisanog roka, a ne nakon primitka zahtjeva za izvršenje.

Žalba bi trebala biti dopuštena protiv svih rješenja i presuda donesenih u postupku povodom zahtjeva za izvršenje. Međutim, čini se da je u odredbi omaškom propušteno navesti da je žalba također dopuštena protiv rješenja o odbacivanju i odbijanju zahtjeva za izvršenje, kao i protiv rješenja o obustavi postupka. Naime, u čl. 156. st. 4. ZUS-a/24 navodi se da je protiv rješenja i presude upravnog suda iz čl. 152.-155. ovog Zakona žalba dopuštena, a postupak po žalbi hitan. Riječ je o rješenju kojim se nalaže novi rok za izvršenje presude u slučaju opravdanih razloga, rješenju kojim se izriče novčana kazna čelniku tijela te o presudi kojom se poništava odluka donesena protivno izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda. Donošenje rješenja o odbacivanju zahtjeva, odbijanju zahtjeva i obustavi postupka regulirano je čl. 156. st. 1.-3. ZUS-a/24. Doslovno tumačenje odredbe čl. 156. st. 4. ZUS-a/24 sugerira da žalba protiv tih rješenja nije dopuštena, što smatramo pogrešnim. Trebalo bi ispravno protumačiti da je žalba dopuštena i protiv rješenja iz čl. 156. ZUS-a/24. Uostalom, to je bilo predviđeno i u prije važećim odredbama, a zakonodavac sigurno nije imao namjeru pogoršati položaj stranaka ukidanjem prava na podnošenje žalbe koje je ranije postojalo.

Naposljetku, zadržana je odredba prema kojoj zbog štete nastale neizvršenjem, odnosno nepravodobnim izvršenjem presude donesene u upravnom sporu, tužitelj ima pravo na naknadu koja se ostvaruje u postupku pred sudom opće nadležnosti (čl. 156. st. 5. ZUS-a/24). S druge strane, ZUS/24 više ne sadrži raniju odredbu prema kojoj se rješenje kojim je zahtjev usvojen i određeno prisilno izvršenje presude dostavlja

68 U pravilu će se zahtjev odbiti ako sud ne može zaključiti da je nadležno tijelo postupilo protivno izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda.

69 Na potrebu takvog rješenja ukazivali su pojedini autori, v. u: Staničić, Britvić Vetma i Horvat, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, 273.

i tijelu koje je prema posebnim propisima nadležno za nadzor nad javnopravnim tijelom nadležnim za izvršenje.

3.6. Izvršenje rješenja

Trenutak nastupa izvršnosti presude i rješenja (čl. 150. ZUS-a/24) uređen je na jednak način kao i prema ZUS-u/10. Što se tiče samog postupka izvršenja, tamo nije bilo značajnijih promjena. I dalje je propisano da rješenje protiv kojeg žalba nije dopuštena izvršava sud koji je rješenje donio (čl. 157. st. 1. ZUS-a/24) te da se na izvršenje pravomoćnih rješenja odgovarajuće primjenjuju odredbe koje se odnose na izvršenje pravomoćnih presuda (čl. 157. st. 2. ZUS-a/24). Jedina je razlika što je dodatno propisano da se izvršenje novčanih obveza određenih rješenjem provodi dostavom rješenja s potvrdom ovršnosti Financijskoj agenciji radi provedbe ovrhe na novčanim sredstvima stranke, u skladu s odredbama zakona kojim se uređuje provedba ovrhe na novčanim sredstvima (čl. 157. st. 3. ZUS-a/24).⁷⁰

4. ZAKLJUČAK

U upravnim sporovima u kojima je tužitelj postigao uspjeh, učinkovita zaštita njegovih prava i osiguranje objektivne zakonitosti zahtijevaju da javnopravna tijela poštuju i izvrše presudu. Pravomoćne sudske presude imaju obvezujuću snagu te odgovornost za osiguranje njihovog izvršenja leži na javnopravnim tijelima. U ovom se radu analizom dokazalo kako je novim ZUS-om/24 značajno unaprijeđeno uređenje postupka izvršenja upravnosudskih odluka, s posebnim naglaskom na rješavanje nedostataka povezanih s dotadašnjom podnormiranošću. Naime, iako su neki od prigovora riješeni zakonodavnom intervencijom iz 2014. godine, određena sporna pitanja i dalje su ostala otvorena.

U slučajevima kada povodom izvršenja presude nova odluka nije donesena u roku, novčane kazne koje su bile predviđene za čelnika javnopravnog tijela bile su previše blage. To je bilo posebno očito kada se usporede s kaznama koje se mogu izreći fizičkim i pravnim osobama prema ZUP-u. Novi je ZUS/24 značajno povećao kazne te je propisao njihovo izricanje i u slučaju da u propisanom roku nadležno tijelo ne dostavi odgovor na zahtjev za izvršenje, što bi moglo dovesti do veće odgovornosti za pravovremeno i učinkovito izvršenje presuda. Tome bi također, u određenoj mjeri, mogla doprinijeti odredba prema kojoj, ako obveznik izvršenja izvrši presudu nakon isteka roka za njezino izvršenje i nakon što je primio zahtjev za izvršenje, predlagatelj izvršenja ima pravo na naknadu troškova koji su nastali povodom podnošenja tog zahtjeva. Navedenom se odredbom želi spriječiti nepravovremeno izvršenje presuda i osigurati da obveznici izvršenja snose troškove koje su predlagatelji imali zbog potrebe da pokrenu postupak izvršenja presude.

Kada je riječ o slučajevima u kojima je nova odluka donesena protivno izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda, kao glavni problem isticalo se

⁷⁰ Također je dodan posebni dio koji se odnosi na izricanje novčanih kazni sudionicima postupka i postupak izvršenja rješenja o izrečenoj novčanoj kazni (čl. 167. ZUS-a/24).

to da sud nije u mogućnosti poništiti takvu odluku, niti svojom odlukom zamijeniti pojedinačnu odluku javnopravnog tijela. Stoga je novom odredbom propisano da će sud bez održavanja rasprave poništiti odluku donesenu protivno presudi i naložiti tuženiku ili nadležnom tijelu da izvrši presudu u određenom roku. U izreci presude, sud će također izreći novčanu kaznu čelniku nadležnog javnopravnog tijela. Cilj je novih odredbi spriječiti nastanak novih (suvišnih) sporova i osigurati da se institut pravomoćnosti poštuje, na što je upozorio Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj odluci u predmetu U-III/2738/2019 od 10. lipnja 2020. Iz sudske prakse proizlazi da je nedostatak djelotvornih sankcija jedan od ključnih problema u neizvršavanju upravnosudskih odluka.⁷¹ Stoga je bilo važno novim ZUS-om/24 predvidjeti primjenu sankcija i u slučaju tzv. aktivnog neizvršenja presuda, posebno u slučajevima kada upravni sud ne može sam meritorno riješiti predmet. Smatramo da bi sankcioniranje odgovornih za postupanje protivno presudama trebalo doprinijeti osiguranju učinkovitosti sustava izvršenja presuda.

U radu smo također identificirali određena pitanja koja su ipak ostala otvorena, a za koja ne postoje izričite norme i za koja su potrebna odgovarajuća tumačenja. Iako to nije izričito propisano, sud bi trebao dostaviti zahtjev za izvršenje presude zainteresiranoj osobi koja je sudjelovala u upravnom sporu. Zainteresirana osoba imala bi pravo, ali ne i obvezu, da u propisanom roku dostavi odgovor na zahtjev.

Uočene su i situacije u kojima bi za tužitelja bilo povoljnije pokrenuti novi upravni spor umjesto podnošenja zahtjeva za izvršenje, s obzirom na to da se u postupku izvršenja mogu uspješno isticati samo razlozi koji se odnose na postupanje protivno izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda, dok se novi upravni spor može pokrenuti zbog bilo kojeg razloga nezakonitosti. Pri tome nije isključena mogućnost pokretanja oba postupka. Eventualne tvrdnje o zlouporabi prava zbog paralelnog iniciranja oba postupka ne bi trebale biti ishitrene, uzimajući u obzir da je riječ o novim odredbama čija će se primjena i učinak u praksi tek vidjeti.

U odredbama kojima se uređuje pitanje dopuštenosti žalbe protiv odluka donesenih povodom zahtjeva za izvršenje, čini se da je propušteno navesti da je žalba dopuštena i protiv rješenja o odbacivanju i odbijanju zahtjeva za izvršenje, kao i protiv rješenja o obustavi postupka. S obzirom na to da je žalba bila predviđena i u ranije važećim odredbama i da je opći cilj novih odredbi bio osigurati bolju zaštitu stranaka, smatramo da je riječ o omašci i da bi žalba trebala biti dopuštena.

Zaključno, smatramo da će novo uređenje postupka izvršenja upravnosudskih odluka imati pozitivan utjecaj na disciplinu javnopravnih tijela te da će potaknuti njihovo odgovornije pristupanje izvršenju presuda. Detaljno uređeni postupak i veće sankcije mogu djelovati i kao preventivna mjera te potaknuti javnopravna tijela da izvršavaju presude u zadanom roku i u skladu s pravnim shvaćanjima ili primjedbama suda.

71 Šikić i Ofak, „Pravo na izvršenje“, 220.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Abramović, Andrej. „Obveznost izvršenja upravnosudskih odluka“. U: *Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, ur. Đuro Sessa, 643-648. Zagreb: Društvo za građanskopravne znanosti i praksu Hrvatske, 2013.
2. Đerđa, Dario. „Izvršenje upravnosudskih odluka u hrvatskom i usporednom pravu“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 52, br. 1 (2015): 131-157.
3. Đerđa, Dario i Marko Šikić. *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Zagreb: Novi informator, 2012.
4. Gjidara, Marc. „Les causes d’inexécution des décisions du juge administratif et leurs remèdes“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 52, br. 1 (2015): 69-109.
5. Horvat, Božidar. „Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja – sporna pitanja u praksi“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 52, br. 1 (2015): 221-242.
6. Malenica, Ivan. „Izvršenje upravnosudskih odluka u hrvatskom i poredbenom pravu“. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2020.
7. Medvedović, Dragan. „Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled“. U: *Hrestomatija upravnog prava*, ur. Dragan Medvedović, 309-356. Zagreb: Suvremena javna uprava, 2003.
8. Omejec, Jasna. *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava: Strasbourški acquis*. Zagreb: Novi informator, 2014.
9. Rajko, Alen. „Hrvatsko uređenje izvršenja presude donesene u upravnom sporu u svjetlu preporuka i drugih dokumenata Vijeća Europe“. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 13, br. 1 (2022): 107-121.
10. Rajko, Alen. „Izvršenje odluka upravnih sudova nakon druge Novele Zakona o upravnim sporovima“. *Informator* 63, br. 6347 (2015): 1-3 i 20.
11. Rajko, Alen. „Izvršenje presuda upravnih sudova u Hrvatskoj – otvorena pitanja i mogućnosti njihova rješavanja“. *Sveske za javno pravo* 4, br. 14 (2013): 21-26.
12. Rajko, Alen. „Razlozi neizvršenja odluka upravnog suca i sredstva pravne zaštite u slučaju neizvršenja“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 52, br. 1 (2015): 243-258.
13. Rajko, Alen i Vedran Juričić. „Izvršenje rješenja u upravnom sporu“. *Informator* 64, br. 6409 (2016): 1-6.
14. Staničić, Frane, Bosiljka Britvić Vetma i Božidar Horvat. *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Zagreb: Narodne novine, 2017.
15. Šikić, Marko. „Obveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 49, br. 2 (2012): 411-424.
16. Šikić, Marko. „Obveznost sudskih presuda“. U: *Upravno sudovanje u Hrvatskoj: okrugli stol održan 29. lipnja 2017. u palači Akademije u Zagrebu*, ur. Jakša Barbić, 147-155. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2018.
17. Šikić, Marko i Lana Ofak. „Pravo na izvršenje upravnosudskih odluka kao jamstvo poštenog suđenja“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 52, br. 1 (2015): 203-221.

Pravni propisi:

1. Uredba o Upravnom sudu u Zagrebu, Narodne novine, br. 236. od 18. listopada 1939.
2. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.
3. Vlada Republike Hrvatske. Konačni prijedlog zakona o upravnim sporovima od 29. veljače 2024.
4. Zakon o Državnom savjetu i upravnim sudovima, Službene novine, br. 111. od 22. svibnja 1922., br. 9-IV od 11. siječnja 1929. i br. 170. LXIV od 29. srpnja 1930.

5. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21.
6. Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 53/91., 9/92., 77/92.
7. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21.
8. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/24.
9. Zakon o upravnim sporovima, Službeni list FNRJ, br. 23/52., Službeni list SFRJ, br. 16/65., 21/65.
10. Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, br. 4/77.

Sudska praksa:

1. Upravni sud u Rijeci, Us I-2059/2023-13 od 27. lipnja 2024.
2. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III/2738/2019 od 10. lipnja 2020.

Mrežne stranice:

1. Council of Europe. *Report on the Rule of Law - Adopted by the Venice Commission at Its 86th Plenary Session*. Pristup 15. studenoga 2024. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e)
2. Hrvatsko-francuski upravnopravni dani. *Izvršenje upravnih i upravnosudskih odluka 2014*. Pristup 15. studenoga 2024. <https://upravnopravnidani.pravst.unist.hr/publikacije/radovi/2014-2/>
3. Rajko, Alen. *Glavne promjene koje donosi novi Zakon o upravnim sporovima – 8. epizoda (izvršenje sudskih odluka)*. Pristup 15. studenoga 2024. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-8-epizoda-izvršenje-sudskih-odluka-60154>

Marko Šikić*
Lana Ofak**

Summary

THE BINDING FORCE OF COURT DECISIONS AND ENFORCEMENT ACCORDING TO THE NEW ADMINISTRATIVE DISPUTES ACT OF 2024

This paper examines key issues related to the binding nature of court decisions in administrative disputes and the procedure for their enforcement. Following the introductory chapter, the paper first presents the regulation of the binding nature of administrative court decisions and the enforcement procedure based on previous regulations (the Act on the Adoption of the Administrative Disputes Act of 1991 and the Administrative Disputes Act of 2010, including its amendments from 2014 regarding enforcement). The main part of the paper analyses the provisions of the new Administrative Disputes Act, which came into force on 1 July, 2024. These provisions aimed to regulate the enforcement procedure of administrative court decisions in more detail, thereby contributing to greater legal certainty and better protecting the rights of the involved parties. The paper concludes that the new provisions have corrected previously identified shortcomings in the legal regulation of the enforcement procedure. It also concludes that stricter sanctions for failing to enforce final judgments can positively influence the discipline of public authorities and act as a preventive measure, ensuring that these authorities enforce final judgments of administrative courts within the set deadlines and in accordance with the legal interpretations and observations of the court.

Keywords: *binding nature of court decisions; enforceability of court decisions; finality; enforcement; administrative dispute.*

* Marko Šikić, Ph.D., Full Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; marko.sikic@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0146-9391>.

** Lana Ofak, Ph.D., Full Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; lana.ofak@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7585-6370>.

ODGOVORNOST MEDIJA ZA AUTORIZIRANE INFORMACIJE: GRANICE I IZAZOVI

Nasl. doc. dr. sc. Mijo Galiot*
Vanessa Brzić Bahun, dipl. iur.**

UDK 343.63:070.13
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.1.10>
Ur.: 5. prosinca 2024.
Pr.: 30. siječnja 2025.
Pregledni rad

Sažetak

Rad se bavi odgovornošću za autorizirane informacije koje čine specifičnu kategoriju medijskih sadržaja s potencijalom prouzrokovanja štete trećim osobama. U uvodnom se dijelu analiziraju zakonski pojam autorizacije i njegove pravne aplikacije te različiti pristupi u sudskoj praksi. Središnja je tema rada odgovornost nakladnika za autorizirane informacije, identificiranje primarno odgovornih osoba te iznimke od općih pravila. Poseban je naglasak stavljen na čl. 21. st. 7. Zakona o medijima s fokusom na pretpostavke odgovornosti nakladnika i glavnog urednika. Autori razmatraju usklađenost ove odredbe s pravnim standardom Europskog suda za ljudska prava i ukazuju na problematične aspekte zakonskog teksta, osobito u dijelovima u kojima se primjenjuje terminologija kaznenog prava i onima u odnosu na glavnog urednika. Zaključuje se kako je potrebna prilagodba zakonodavstva radi postizanja veće dosljednosti u praksi i usklađenosti s europskim pravnim standardom.

Ključne riječi: autorizirane informacije; intervju; intervjuirana osoba; odgovornost nakladnika; glavni urednik.

1. UVOD

Odredbe o odgovornosti medija čine središnji element medijskog prava u svim zemljama, uključujući i najliberalnije, koje moraju služiti osiguravanju potrebnog pomirenja između suprotstavljenih prava i interesa.¹ Naime, u medijima se često objavljuju informacije koje su potencijalno štetne za neku osobu i koje dovode do povrede njezinih subjektivnih prava, stoga u tom slučaju dolazi do sukoba slobode

* Dr. sc. Mijo Galiot, naslovni docent, Sveučilište u Splitu, Samostalni studij Komunikacija i mediji, sudac, Općinski sud u Splitu; galiot1305@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4835-0555>.

** Vanesa Brzić Bahun, dipl. iur., sutkinja, Općinski građanski sud u Zagrebu; vanesa.brizic@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0519-1232>.

1 Emmanuel Derieux, *Le droit des medias* (Paris: Dalloz, 2019.), 111.

medija² i prava osobnosti. Dakle, radi se o sukobu prava na slobodu izražavanja³ kao bitne komponente slobode medija⁴ te prava na čast i ugled kao zaštićenog prava osobnosti u okviru prava na privatnost.⁵ Iako su pravo na slobodu izražavanja i pravo na privatnost naizgled jednim dijelom suprotstavljeni koncepti, u svojoj suštini oba pridonose izgradnji pravne države i demokratskog društva. Ne može biti slobode bez ograničenja zloupotreba slobode, zakonski određenih i sankcioniranih.⁶

U takvim situacijama sudska kontrola ima odlučujuću ulogu u pronalaženju prihvatljivog balansa između ovih prava i slobode. Ta ravnoteža mora biti pravno utemeljena i jasno definirana, ali i primjenjiva na brz i učinkovit način. Ona mora biti pouzdani signal medijima i građanima u kojem pravcu treba ići pravo na izvještavanje, a u kojem zaštita prava osobnosti.⁷

Riječ je o pravima koja zaslužuju jednaku zaštitu i gdje je zadatak sudova postići pravičnu ravnotežu⁸ tih prava, pri čemu valja imati na umu da pravo na

2 U čl. 3. st. 1. Zakona o medijima, Narodne novine, br. 59/04., 84/11., 81/13., 114/22. (u daljnjem tekstu: ZM) jamči se sloboda izražavanja i sloboda medija dok iz st. 2. proizlazi da je sloboda izražavanja sastavni dio slobode medija.

3 Sloboda je izražavanja zaštićena čl. 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99., 14/02., 1/06. (u daljnjem tekstu: Konvencija) u kojem se određuje da svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja te širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) je u nizu odluka ukazao da sloboda izražavanja predstavlja jedno od temeljnih načela demokratskog društva i jedan od osnovnih uvjeta za njegov napredak. Ujedno se sloboda izražavanja štiti i čl. 38. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14. (u daljnjem tekstu: Ustav RH) koji jamči slobodu mišljenja i izražavanja misli što prema izričitoj ustavnoj odredbi *obuhvaća osobito slobodu tiska i drugih sredstava priopćavanja, slobodu govora i javnog nastupa i slobodno osnivanje svih ustanova javnog priopćavanja.*

4 U suvremenom je demokratskom društvu sloboda medija ujedno i temeljna pretpostavka i najvažnija sastavnica slobode izražavanja u najširem smislu. V. u: Vesna Alaburić, „Sloboda misli, mišljenja, izražavanja i informiranja“, *Hrvatska pravna revija* 3, br. 6 (2003): 10.

5 Iako se u čl. 8. Konvencije izrijeком ne navodi pravo na zaštitu prava na čast i ugled, ESLJP upozorava da je to pravo zaštićeno u okviru prava na poštovanje privatnog života. Da bi se čl. 8. Konvencije mogao primijeniti, napad na ugled osobe mora postići određenu razinu ozbiljnosti i biti takav da dovodi u pitanje osobno uživanje prava na privatni život. Primjerice u sudskim odlukama: ESLJP, Von Hannover protiv Njemačke (br. 2), br. zahtjeva 40660/08 i 60641/08 od 7. veljače 2012., para. 104-107; ESLJP, Axel Springer AG protiv Njemačke, br. zahtjeva 39954/08 od 7. veljače 2012., para. 85; ESLJP, Petrie protiv Italije, br. zahtjeva 25322/12 od 18. svibnja 2017; ESLJP, Sanchez Cardenas protiv Norveške, br. zahtjeva 12148/03 od 4. listopada 2007. i dr. U čl. 35. Ustava RH je određeno da *svakom se čovjeku i građaninu jamči štovanje i pravna zaštita njegova osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti*, dok je čl. 7. st. 1. ZM-a određeno da svaka osoba ima pravo na zaštitu privatnosti, dostojanstva, ugleda i časti.

6 Derieux, *Le droit des medias*, 112.

7 Aldo Radolović, „Odnos prava osobnosti i medijskog prava“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 28, br. 1 (2007): 24.

8 ESLJP je u odluci Axel Springer AG protiv Njemačke, br. zahtjeva 39954/08 od 7. veljače 2012., kako bi se osigurala dosljednost i izbjeglo diskrecijsko odlučivanje, pri odgovaranju na pitanje koje od sukobljenih prava preteže u konkretnom slučaju i kojem od njih je potrebno

slobodu izražavanja nije apsolutno pravo i nije neograničeno. Jedno od ograničenja slobode izražavanja s kojim se mediji često susreću jest upravo pravo na čast i ugled kako to izričito proizlazi iz čl. 3. st. 3. ZM-a⁹ i čl. 10. st. 2. Konvencije.¹⁰ Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud RH) također je prepoznao ovu potrebu za uravnoteženjem prava, naglašavajući da sloboda bez ograničenja zloupotrebe nije održiva.¹¹

Posljedica povrede prava na čast i ugled kao jednog od prava osobnosti je nastanak neimovinske štete. Odgovornost za štetu prouzročenu objavljenom informacijom regulirana je ZM-om.¹² Međutim, ZM ne isključuje primjenu Zakona o obveznim odnosima,¹³ već suprotno tome on propisuje da se na utvrđivanje odgovornosti za štetu primjenjuju propisi o obveznim odnosima, ako ZM ne određuje drugačije (čl. 21. st. 3. ZM-a).¹⁴ Stoga je i nadalje moguća paralelna primjena ZOO-a i ZM-a, jer ZM uređuje samo odgovornost nakladnika i iznimno glavnog urednika. Budući da u procesu objave određene informacije mogu sudjelovati i druge osobe kao što su novinari, izvor informacije, intervjuirana osoba i dr., na pitanja odgovornosti

-
- pružiti zaštitu, naveo sljedeće okolnosti prema kojima načelno ocjenjuje je li u konkretnom slučaju postignuta pravična ravnoteža između sukobljenih prava: a) doprinos raspravi u javnom interesu, b) u kojoj je mjeri osoba u pitanju poznata javnosti i kakav je sadržaj danih izjava, c) prethodno ponašanje osobe na koju se izjava odnosi, d) metode prikupljanja informacija i njihova provjerljivost, e) sadržaj, forma i posljedice objavljene informacije te f) ozbiljnost dosuđene sankcije i obeshrabrujući učinak (tzv. *chilling effect*).
- 9 Prema čl. 3. st. 3. ZM-a slobode medija je dopušteno ograničiti samo kada je i koliko je to nužno, radi zaštite zdravlja i morala, zaštite ugleda ili prava drugih, samo na način propisan istim Zakonom.
 - 10 Čl. 10 st. 2. Konvencije navodi pod kojim okolnostima to pravo može biti ograničeno: *Kako ostvarivanje tih sloboda obuhvaća dužnosti i odgovornosti, ono može biti podvrgnuto formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom, koji su u demokratskom društvu nužni radi interesa državne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti ili javnog reda i mira, radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih, radi sprečavanja odavanja povjerljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudbene vlasti.*
 - 11 Npr. Ustavni sud RH, U-III-4057/2013 od 17. rujna 2014, Ustavni sud RH, U-III-2256/2003 od 5. srpnja 2007. i dr.
 - 12 Odgovornost za štetu prouzročenu objavljenom informacijom po prvi je put u našem zakonodavstvu normirana posebnim propisom 1992. godine kada je stupio na snagu Zakon o javnom informiranju (u daljnjem tekstu: ZJI). Do tada se takva odgovornost prosuđivala prema odredbama ZOO-a, a prije njegova stupanja na snagu i pravnim pravilima noveliranog Općeg građanskog zakonika (u daljnjem tekstu: OGZ). Odredbe ZJI-ja o odgovornosti nakladnika uglavnom su ugrađene i u Zakon o javnom priopćavanju (Narodne novine, br. 83/96., 105/97., 143/98., 20/00., 96/01., 69/03. (pročišćeni tekst) koji je prestao važiti stupanjem na snagu Zakona o medijima (u daljnjem tekstu: ZJP) potkraj 1996. godine. V. Dražen Jakovina, „Odgovornost nakladnika za štetu“, u: *Odgovornost za štetu*, ur. Marica Kuzmić (Zagreb: Inženjerski biro, 2004.): 166.
 - 13 Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22. (u daljnjem tekstu: ZOO).
 - 14 O odnosu ZOO-a i ZM-a v. u: Mijo Galiot i Vanesa Brizić Bahun, „Novinari kao odgovorne osobe kod povrede časti i ugleda“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 45, br. 1 (2024): 195.

tih osoba primjenjuje se ZOO.

Dužnost je i pravo novinara¹⁵ prikupljati, obrađivati i širiti informacije o pitanjima od općeg interesa pri čemu se zahtijeva djelovanje u dobroj vjeri.¹⁶ Poseban problem predstavljaju autorizirane informacije (bilo u tiskanim, bilo u audiovizualnim medijima), jer se u tim slučajevima objavljuju riječi druge osobe. Budući da se radi o objavi putem određenog medija, a osim autoriziranih informacija postoje i pitanja novinara, njegovi komentari, ali i oprema teksta, naslovi i sl. (kada se radi o tiskanim izdanjima), nameće se pitanje tko za takve informacije odgovara te postoji li, i u kojim slučajevima, ipak odgovornost samog medija (nakladnika) ili neke druge osobe.¹⁷

Cilj je ovog rada detaljno analizirati granice i izazove odgovornosti medija za autorizirane informacije kroz interdisciplinarni pristup koji uključuje pravne norme, sudsku praksu i društveni kontekst. Fokus je na razmatranju normativnih rješenja i međunarodnih standarda, osobito onih sadržanih u Konvenciji te njihovoj praktičnoj primjeni u nacionalnom zakonodavstvu i sudskim odlukama.

2. AUTORIZACIJA INFORMACIJE

Informacija je pojam s mnogo značenja ovisnih o samom kontekstu, ali je kao pravilo usko povezana s konceptima kao što su značenje, znanje, percepcija, komunikacija i razni mentalni procesi. Jednostavno rečeno, informacija je primljena i shvaćena poruka.¹⁸

U medijskom pravu u kojem je informacija uzrok štete i osnova odgovornosti,¹⁹ informacijom se smatra podatak, tekst, fotografija, crtež, karikatura, film, usmeno izvješće, vrijednosni sud ili drugi prilog objavljen u mediju (čl. 2. st. 13. ZM-a).²⁰

15 Novinar je fizička osoba koja se bavi prikupljanjem, obradom, oblikovanjem ili razvrstavanjem informacija za objavu putem medija te je zaposlena kod nakladnika na temelju ugovora o radu ili obavlja novinarsku djelatnost kao samostalno zanimanje, u skladu sa zakonom (čl. 2. st. 1. t. 7. ZM-a).

16 ESLJP, Pedersen i Baadsgaard protiv Danske, br. zahtjeva 49017/99 od 19. lipnja 2003., para. 78; ESLJP, Mesić protiv Hrvatske (br. 2), br. zahtjeva 45066/17 od 30. svibnja 2023., para. 65; ESLJP, Stoll protiv Švicarske, br. zahtjeva 69698/01 od 10. prosinca 2007., para 103.

17 Slično se pitanje postavlja i kod prenesenih informacija jer se navodi da *objavljivanje neistina djeluje po zakonu spojenih posuda, odnosno objavlvenu laž u jednom mediju, ostali mediji prenose vrlo brzo, bez ikakve kritičke prosudbe i provjere istinitosti ili na njoj grade zaključke i komentare, uzimajući je „zdravo za gotovo“*. Božo Skoko i Denis Bajs, „Objavljivanje neistina i manipuliranje činjenicama u hrvatskim medijima i mogućnosti zaštite privatnosti, časti i ugleda“, *Politička misao* 44, br. 1 (2007): 96. Prenesene informacije ipak nisu autorizirane informacije u smislu odredbi ZM-a, stoga se na njih primjenjuju druga pravila.

18 Marija Boban, „Pravo na privatnost i pravo na pristup informacijama u suvremenom informacijskom društvu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 49, br. 3 (2012): 579.

19 Čl. 21. st. 1. ZM-a.

20 Vincenzo Zeno Zencovich, *Alcune ragioni per sopprimere la liberta di stampa* (Roma: Gius. Laterza & Figli Spa, 1995.), navodi da bi informacija trebala biti samo izvještaj o činjenicama i događajima sastavljen s pomoću znanstvene metode. Samo oni koji primjenjuju znanstvenu metodologiju moći će reći da proizvode informaciju. Budući da se danas čini da je sve informacija: reklama, zabavni show, fotografije u toplisu i sl.

U praksi ESLJP-a za činjenične tvrdnje se koristi pojam informacije, dok se za vrijednosne sudove koristi pojam ideje.²¹ Informacija koja se objavljuje u medijima može biti pribavljena od različitih izvora i prenesena na različite načine, stoga se (između ostalog) može raditi i o informaciji koju je dala određena osoba u svrhu objavljivanja i koja je autorizirana.²²

Kada govori o autorizaciji ZM ne koristi samo pojam autorizirane informacije, već i „informacije objavljene unutar autoriziranog intervjua“. Intervju je razgovor i izjava u pisanom ili usmenom obliku, namijenjen objavljivanju u mediju (čl. 2. st. 1. t. 15. ZM-a). Riječ je o posebnoj formi u novinarstvu gdje su novinari i intervjuirani ravnopravni sudionici i stvaratelji tog djela, koje nastaje suglasnošću novinara i intervjuirane osobe da se, u vezi s nekom temom (ili više njih) od javnog interesa i na temelju novinarovih pitanja, objave stajališta intervjuirane osobe. Intervju se kreira razgovorom (usmeno), ali može se stvoriti i odgovaranjem na postavljena pitanja u pisanom obliku. Izjava je u pravilu, odgovor određene osobe na jedno, a iznimno i više pitanja od javnog interesa, koja čine cjelinu. Izjava se objavljuje u formi i upravnog i neupravnog govora, dok se intervju u pravilu objavljuje u formi upravnog govora.²³

Autorizacija je potvrda autentičnosti izjave ili razgovora namijenjenog objavljivanju, dana u pisanom ili usmenom obliku ako postoji tonski zapis o usmenoj autorizaciji (čl. 2. st. 1. t. 16. ZM-a). Odredba o autorizaciji²⁴ je u primjeni ZJP-a bila protumačena tako da se postojanje autorizacije moglo dokazati samo ispravom u kojoj davatelj intervjua daje nakladniku odobrenje da taj intervju objavi ili tonskim zapisom istog sadržaja.²⁵

Međutim, u sudskoj je praksi u primjeni ZM-a došlo do različitih tumačenja, čime se kao dokaz autorizacije prihvaćao i iskaz izvora informacije (intervjuirane osobe) iz kojeg bi proizlazilo da se radi o njegovoj izjavi koja je objavljena uz njegovo odobrenje ili javnobilježnički ovjerena pisana potvrda davatelja intervjua sačinjena

21 Vesna Alaburić i Emil Havkić, *Zakon o javnom priopćavanju* (Zagreb: VIV inženjering, 2000.), 7.

22 Neprovjerenost preuzimanje informacija iz drugih novinskih članaka nikako nije dovoljno, već se mora provjeriti jesu li doista autentične. Anonimne prijave spadaju u smeće. Jens Petersen, *Medienrecht* (München: Verlag C.H. Beck, 2010.), 84.

23 Sudska se praksa bavila i pitanjem obuhvaća li zakonski pojam „izjava u pisanom obliku namijenjena objavljivanju“ raznovrsna priopćenja i pisma čitatelja. *Na potvrđan odgovor upućuju činjenica da su i priopćenja i pisma čitatelja nedvojbeno „izjave u pisanom obliku“ te da su „namijenjeni objavljivanju“*. Jedina eventualna razlika (između intervjua/izjave i priopćenja/pisma) postoji u pogledu inicijative – intervju ili izjava, naime, u pravilu nastaje na poticaj novinara, odnosno uredništva, dok priopćenje i pismo čitatelja nastaju isključivo na inicijativu sastavljača priopćenja, odnosno čitatelja. Alaburić i Havkić, *Zakon o javnom priopćavanju*, 5.

24 Autorizacija je definirana u čl. 2. st. 8. ZJP-a kao odobrenje za objavljivanje dano u pisanom ili u usmenom obliku, ako postoji tonski zapis o usmenoj autorizaciji.

25 Takav stav proizlazi i iz odluke Vrhovnog suda RH, Rev-74/2005 od 1. lipnja 2005. i odluke Ustavnog suda RH, U-III-2256/2003 od 5. srpnja 2007. u kojoj je navedeno da intervju mora biti autoriziran na jedan od načina propisanih odredbom čl. 2. st. 8. ZJP-a.

nakon davanja intervjua i u svrhu parničnog postupka koji se vodi protiv nakladnika.²⁶ Vrhovni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud RH) je upravo zbog postojanja različitih praksi županijskih sudova²⁷ naveo kako ne postoji „neformalna autorizacija“ te se ne može određena objavljena informacija autorizirati na drugačiji način od načina propisanog odredbom čl. 2. st. 1. t. 16. ZM-a.²⁸ Budući da takvo tumačenje odredbe ograničava nakladnika u dokazivanju autorizacije, pa time i u uspješnosti dokazivanja postojanja razloga koji ga mogu osloboditi odgovornosti za objavljenu informaciju (jer se nakladnik u pravilu oslobađa odgovornosti ako dokaže da je informacija objavljena unutar autoriziranog intervjua),²⁹ potrebno je ispitati je li mu to pravo neopravdano ograničeno i predstavlja li takvo tumačenje pretjerani formalizam.

Pravo na pravično suđenje zajamčeno je čl. 29. Ustava RH,³⁰ također se jamči čl. 6. Konvencije, dok je obveza nacionalnih sudova prihvatiti, provoditi i djelotvorno štiti dostignute europske pravne standarde, koji predstavljaju temelje zajedničke pravne kulture.³¹ Svrha zaštite koju pruža čl. 6. st. 1. Konvencije jest u osiguranju poštenog postupanja, a ne u provjeri ispravnosti ishoda postupka, točnije odluke u konkretnom slučaju.³² ESLJP navodi da „pretjerani formalizam“ u tumačenju procesnih odredbi i ocjena jesu li one u konkretnom slučaju ispunjene, može biti u

- 26 Županijski sud u Zagrebu, Gž-406/2019 od 1. lipnja 2022; Županijski sud u Dubrovniku, Gž-280/2016 od 18. srpnja 2018.
- 27 Za razliku od navedenog Županijski sud u Dubrovniku je u odluci br. Gž-631/2016 od 5. prosinca 2018. naveo kako se neosnovano ističe da je riječ o autoriziranom intervjuu jer da iz iskaza S.V. proizlazi da je nakladnik iznio informacije onako kako mu ih je on dao. To iz razloga što u konkretnom slučaju nema pisane ili tonske potvrde autentičnosti izjave ili razgovora namijenjenog objavljivanju.
- 28 Vrhovni sud RH, Rev-5017/2019 od 1. lipnja 2022.
- 29 Čl. 21. st. 4. t. 2. ZM-a.
- 30 Sadržaj ustavnog prava zajamčenog čl. 29. st. 1. Ustava RH ograničen je na jamstva pravičnog suđenja. Duška Šarin, „Aspekti prava na pravično suđenje – pravo na pristup sudu kroz jurisprudenciju Ustavnog suda Republike Hrvatske“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 53, br. 3 (2016): 735.
- 31 Dragan Elijaš, Sandra Marković i Sanja Trgovac, „Pravo na pristup sudu kao aspekt prava na pravično suđenje“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 37, br. 1 (2016): 386, 385-421.
- 32 Ovo pravo je kroz praksu ESLJP-a postupno razvijano i šireno. Prema današnjem stanju prakse ESLJP-a, a uzimajući u obzir sistematiku iz suvremenih komentara i doktrinarnih tumačenja Konvencije, mogu se navesti sljedeći elementi ili aspekti prava na pošteno (pravično, *fair*) suđenje: pravo na pristup sudu (engl. *access to court*), pravo na pravnu pomoć (engl. *legal aid and advice*), pravo na procesnu ravnopravnost (engl. *equality of arms*, „jednakost oružja“), pravo na javno i kontradiktorno suđenje (engl. *public hearing*), pravo na saslušanje (engl. *fair hearing*), pravo na dokaz (engl. *right to proof*), pravo na javnu objavu presuda (engl. *public pronouncement of judgments*), pravo na sud ustanovljen zakonom (engl. *tribunal established by law*), pravo na nezavisnost i nepristranost u suđenju (engl. *impartiality and independence*), pravo na suđenje u razumnom roku (engl. *reasonable time*), pravo na učinkovitu izvrhu presuda (engl. *effective enforcement*) i zabrana arbitrarnog postupanja (engl. *arbitrariness*). Alan Uzelac, *Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima: nova praksa Europskog suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu*, pristup 30. studenoga 2024., <https://echr.pravo.unizg.hr/materijali/Uzelac-Hrvatsko%20pravo%20i%20cl%206%20ECHR.pdf>.

suprotnosti sa zahtjevom osiguranja praktičnog i učinkovitog prava na pristup sudu, stoga može dovesti do povrede prava pojedinca na učinkovitu zaštitu suda. Ocjena je li se u konkretnom slučaju radilo o pretjeranom formalizmu u pravilu ovisi o ispitivanju predmeta u cjelini i posebnim okolnostima predmeta.³³ Pri tome je nužno naznačiti pretjeranost u postupanju jer se ne može utvrditi da je došlo do povrede prava na pošteno suđenje samo zato što je neki sud u svom postupanju poštivao pravnu normu,³⁴ ali primjena pravne norme ne smije biti mehanička te se trebaju, uz razumijevanje svrhe odredbe, uzeti u obzir i sve specifične okolnosti konkretnog slučaja.

Svrha autorizacije kao potvrde autentičnosti izjave ili razgovora i odobrenja za objavljivanje je zaštita intervjuirane osobe od naknadnog mijenjanja sadržaja danih izjava, ali i zaštita nakladnika, odnosno novinara u odnosu na vjerodostojnost sadržaja objavljene informacije. Stoga je legitimni cilj odredbe kojom se definira autorizacija pružiti pouzdani pravni okvir u eventualnom sporu između intervjuirane osobe i novinara oko sadržaja objavljenog razgovora i kao takva se ne može smatrati protivnom čl. 6. st. 1. Konvencije. Ako spor o autorizaciji postoji između novinara i intervjuirane osobe, tada bi ZM-om definirane oblike autorizacije trebalo smatrati isključivo dokaznim sredstvima.³⁵

Međutim, ne postoji razlog za onemogućavanje nakladnika da postojanje autorizacije dokazuje i drugim dokaznim sredstvima (primjerice iskazom intervjuirane osobe), osobito kada nema spora između intervjuirane osobe i novinara oko autorizacije, već je riječ o sporu protiv nakladnika koji je pokrenula treća osoba kojoj je prouzročena šteta objavljenom informacijom. To će najčešće biti u slučajevima kada je intervjuirana osoba dala usmeno odobrenje za objavu konkretnog intervjua ili je uputila određenom mediju pisanu izjavu u svrhu objavljivanja, stoga nakladnik ne raspolaže ni pisanom potvrdom o autentičnosti ni tonskim zapisom istog sadržaja. Moguće je zamisliti i situaciju u kojoj je isprava o autorizaciji (ili tonska snimka) izgubljena, pa nakladnik ne bi imao drugog načina za dokazivanje njezina postojanja osim korištenjem drugih dokaznih sredstava, kao što je već spomenuti iskaz intervjuirane osobe kao svjedoka.

Za odnos između nakladnika i osobe kojoj je objavljenom informacijom počinjena šteta odlučujuća je odredba o oslobođenju nakladnika od odgovornosti. Intervju kao novinarska forma u pravilu se jednostavno prepoznaje u mediju, pa je u tom slučaju razumno pretpostaviti da se radi o autoriziranom intervjuu i u skladu s time utvrditi propisana pravila i ograničenja.³⁶ Naime, o tome radi li se o informaciji objavljenoj u autoriziranom intervjuu ovisi protiv koga će oštećena osoba

33 ESLJP, Zubac protiv Hrvatske, para. 97-98 i Ustavni sud RH, U-III-2416/2015 od 14. svibnja 2020.

34 Josipa Verović, *Pretjerani pravni formalizam kao povreda prava na pošteno suđenje, Ius-info*, pristup 26. studenoga 2024., <https://iusifo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2022B1713>.

35 Vesna Alaburić, „Povreda prava osobnosti informacijama u medijima“, u: *Odgovornost za neimovinsku štetu zbog povrede prava osobnosti*, ur. Petar Klarić (Zagreb: Narodne novine, 2006.), 61.

36 Upravo je zbog navedenog potrebno voditi računa da se ne miješaju pojmovi intervjua koji obuhvaća samo razgovor i izjavu namijenjenu objavljivanju s raznim prenesenim izjavama.

podnijeti tužbu radi naknade štete, protiv nakladnika ili intervjuirane osobe i uz koje pretpostavke.

Legitimni je cilj odredbe o autorizaciji u sporu između nakladnika i treće oštećene osobe definirati što se smatra autorizacijom, jer ona utječe na to je li riječ o autoriziranom intervjuu. Međutim, ako između nakladnika i intervjuirane osobe nema spora o tome da se uistinu radi o autoriziranom intervjuu te je intervjuirana osoba to spremna potvrditi u svojem iskazu pred sudom,³⁷ tada ne postoji opravdani razlog zbog kojeg bi se takva mogućnost uskratila i dokazivanje autorizacije intervjua ograničilo samo na pisanu ispravu ili tonsku snimku istog sadržaja, kao jedinog dokaznog sredstva.

U tom bi se smislu u sporovima koji se vode između nakladnika i treće osobe, kao pretjerano formalno moglo ocijeniti tumačenje i primjena odredbe ZM-a o autorizaciji na način koji ograničava mogućnost dokazivanja da je informacija objavljena unutar autoriziranog intervjua, samo izjavom u pisanom obliku ili tonskom snimkom istog sadržaja. Stoga sud u svakom konkretnom slučaju prilikom primjene te odredbe treba ispitati sve relevantne okolnosti na koje upućuje ESLJP, a osobito teži li ograničenje legitimnom cilju i postoji li razumni odnos razmjernosti između upotrijebljenih sredstava i legitimnog cilja koji se nastoji ostvariti.³⁸

2.1. Snimka intervjua kao tonski zapis autorizacije

Pravo na izgovorenu riječ znači da nitko ne smije objaviti ono što je netko drugi rekao ako to nije bilo namijenjeno široj javnosti, što se posebno odnosi na zvučne snimke. Svatko može za sebe i samostalno odlučiti tko će snimiti ono što nije javno izgovorio te može li se i pred kim njegov snimljeni glas pustiti.³⁹ Stoga se takve snimke ne bi smjele objaviti u medijima bez odgovarajućeg odobrenja.

U slučaju izravnog radijskog ili televizijskog prijenosa nekog intervjua ili usmene izjave ne bi bilo moguće unaprijed dati odobrenje za objavu nečeg što još nije ni izrečeno, iz čega proizlazi da sam pristanak na (izravni) intervju ujedno podrazumijeva i autorizaciju.⁴⁰ Kada se ne radi o izravnim intervjuima, već o onima koji su snimljeni prije emitiranja, prethodno odobrenje bi načelno bilo moguće dati, ali ako nema spora između intervjuirane osobe i nakladnika o sadržaju intervjua, tada se kao tonski zapis može uzeti i sama snimka intervjua.⁴¹

37 Davanje lažnog iskaza pred sudom je kazneno djelo te nije vjerojatno da bi intervjuirana osoba prihvatila takav rizik samo kako bi se nakladnik oslobodio odgovornosti, tim više što u tom slučaju postoji mogućnost podnošenja tužbe protiv nje.

38 Primijenjena ograničenja ne smiju ograničiti ili umanjiti pristup koji se pojedincu nalazi na raspolaganju na takav način ili u opsegu koji umanjuje samu bit prava. Ograničenje neće biti spojivo s čl. 6. st. 1. Konvencije ako ne teži legitimnom cilju te ako ne postoji razumni odnos razmjernosti između upotrijebljenih sredstava i legitimnog cilja koji se nastoji ostvariti. ESLJP, Grkokatolička župa Lupeni protiv Rumunjske, br. zahtjeva 76943/11 od 29. studenoga 2016., para. 89.

39 Frank Fechner, *Medienrecht* (Tubingen: UTB, 2021.), 90.

40 Alaburić i Havkić, *Zakon o javnom priopćavanju*, 7.

41 V. odluku Županijskog suda u Zagrebu, Gž-750/2023 od 19. ožujka 2024.

2.2. Je li dopuštena prešutna autorizacija?

Sudska je praksa osim pojma „neformalna autorizacija“ u drugom slučaju upotrijebila pojam „prešutna autorizacija“, iako ZM ne poznaje nijedan od tih pojmova. Izražen je stav kako takva autorizacija postoji samo zbog činjenice što osoba čije su izjave prenesene u spornom članku (intervjuu danom novinaru i to izjave koje predstavljaju njezin stav o trećoj osobi) nije te izjave demantirala, niti su izjave u bitnom promijenjene uredničkom obradom ili komentarima novinara. Zaključeno je da se u okolnostima očiglednog nedostatka osporavanja istinitosti izjava koje su objavljene u članku radi o tzv. prešutnom odobrenju treće osobe čije su izjave prenesene. Ističe se da *nedostatak autorizacije sam za sebe, kraj činjenice da objavljena informacija odgovara izjavama za koje je postojalo odobrenje treće osobe, informaciji ne oduzima značaj objave unutar autoriziranog intervjua kao razloga koji nakladnika oslobađa odštetne odgovornosti i da bi drugačije tumačenje zakonskih odredaba predstavljalo pretjerani formalizam*.⁴²

Sagledavajući navedenu odluku u svjetlu svega ranije iznesenog, kao i izraženog stava Vrhovnog suda RH, zaključuje se kako „prešutna autorizacija“ ne bi bila ni moguća ni dopuštena. Odgovor na pitanje postoji li autorizacija ili ne, ne bi se smio temeljiti samo na činjenici da nije vođen drugi sudski postupak koji bi pokrenuo izvor informacija (intervjuirana osoba) radi „osporavanja istinitosti izjava“, niti to ukazuje da se ta osoba slaže s objavljenim sadržajem, a posebno ne znači autorizaciju. U konkretnom se slučaju postavlja i pitanje koji bi to postupak navodni izvor informacija mogao pokrenuti protiv nakladnika. Naime, tužbu radi naknade štete može podnijeti samo osoba kojoj je objavljenom informacijom prouzročena šteta, ali ovdje šteta nije prouzročena izvoru, već trećoj osobi. Tužbu radi objave ispravka može podnijeti osoba kojoj su objavljenom informacijom povrijeđena prava ili interesi, prema tome to ponovno nije izvor informacija, već osoba o kojoj je bilo riječi u objavljenom intervjuu. Stoga se nedostatak osporavanja istinitosti danih izjava od strane intervjuirane osobe u sporu koji se vodi između nakladnika i treće osobe kojoj je prouzročena šteta, ne bi mogao smatrati autorizacijom. Takvo tumačenje odredbe o autorizaciji kojom se isključuje mogućnost „prešutne autorizacije“ u okolnostima konkretnog slučaja, ne može se smatrati pretjeranim formalizmom jer je nakladnik mogao u svrhu dokazivanja autorizacije predložiti saslušanje izvora informacija, a to ne predstavlja neopravdano nametanje dodatnog tereta nakladniku.

3. OPĆENITO O ODGOVORNOSTI NAKLADNIKA

Naknada štete je tradicionalno sredstvo zaštite za slučaj povrede bilo kojeg subjektivnog prava, što vrijedi i u medijskom pravu, a odnosi se podjednako na imovinsku i neimovinsku štetu. Na neimovinsku posebno, jer nema neimovinske štete bez povrede prava osobnosti. Radi se o odgovornosti nakladnika⁴³ (čl. 21. st.

42 Odluka Županijskog suda u Splitu, Gž-743/2022 od 15. lipnja 2022.

43 Novinski nakladnik je fizička ili pravna osoba koja objavljuje programske sadržaje putem tiska (čl. 2 st. 2. ZM-a).

1. ZM-a), vlasnika medija,⁴⁴ a samo se iznimno odgovornost može protegnuti i na novinara.⁴⁵

U skladu s objektivnom koncepcijom pojma neimovinske štete, povreda nečije časti ili ugleda⁴⁶ jest povreda prava osobnosti. Posljedica povrede nekog ili nekih prava osobnosti iz čl. 19. ZOO-a je neimovinska šteta (čl. 1046. ZOO-a)⁴⁷ koja objektivno uvijek nastaje kad dođe do povrede prava osobnosti. Dokaže li oštećenik postojanje pretpostavki odgovornosti za štetu iz čl. 1099.-1102. ZOO-a, utvrđena je odgovornost nakladnika za štetu i dužan ju je naknaditi jer se subjektivni element protupravnosti štetne radnje (krivnja) presumira.⁴⁸ Nakladnik se oslobađa odgovornosti za štetu ako dokaže pretpostavke za to oslobođenje koje su u ZM-u taksativno nabrojene (čl. 21. st. 4. ZM-a). Propisuje se, između ostalih pretpostavki (ekskulpacijskih razloga) kako nakladnik ne odgovara za štetu ako je informacija kojom je šteta učinjena objavljena unutar autoriziranog intervjua.⁴⁹ Razlog za to se pronalazi u tome što autorizirani intervju po naravi stvari ne uključuje istraživanje istinitosti izjava sugovornika, već novinar točno i potpuno prenosi tvrdnju sugovornika, a granice njegove slobode su relevantnost sugovornika i javni interes.⁵⁰

Međutim, ne može se svaka prenesena izjava, čak i kada se zna o čijoj se

44 Aldo Radolović, „Odnos prava osobnosti i medijskog prava“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 28, br. 1 (2007): 32.

45 O neposrednoj odgovornosti novinara v. u: Galiot i Brizić Bahun, „Novinari kao odgovorne osobe“, 179-207.

46 ZM ne definira pojmove dostojanstva, časti i ugleda. Iako se radi o različitim osobnim dobrima, u praktičnom pogledu se redovito teško mogu odvojeno tretirati, jer se radi o aspektima jedinstvenog zaštićenog dobra. V. u: Nikola Gavella, *Osobna prava* (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2000.), 174.

47 Pod pravima osobnosti podrazumijevaju se i pravo na ugled, čast, dostojanstvo, ime fizičkih osoba, ali i prava osobnosti pravne osobe koja osobito uključuju pravo na ugled i dobar glas, čast, ime odnosno tvrtku i dr. (čl. 19. ZOO-a).

48 U teoriji su se iznosila različita razmišljanja o pravnoj prirodi odgovornosti nakladnika. Tako je bilo mišljenja i da se radi o objektivnoj odgovornosti nakladnika, ali je prevladao stav da je ta odgovornost ipak subjektivna. U analizama pitanja je li riječ kod odgovornosti nakladnika o vlastitoj odgovornosti ili o odgovornosti za drugoga, većina autora smatra kako se radi o odgovornosti za drugoga jer se radi o odgovornosti nakladnika za osobe koje sudjeluju u procesu objavljivanja informacija u mediju. Naravno, postoje i razmišljanja da je riječ o vlastitoj odgovornosti, jer samo nakladnik informaciju može objaviti, ali su takva razmišljanja ostala u manjini. Detaljnije u: Galiot i Brizić Bahun, „Novinari kao odgovorne osobe“, 196.

49 Abramović smatra kako je izraz „autorizirani intervju“ nedosljednost u redakciji ZM-a. Očito korespondira s odredbom čl. 21. st. 7. ZM-a koja govori o „autoriziranoj informaciji“ što je bolji i širi pojam. Širi pojam uključuje i intervju kao novinarsku formu, ali i svakovrsna reagiranja te pisma čitatelja koja predstavljaju autoriziranu informaciju *par excellence*. Andrej Abramović, „Odgovornost za štetu nastalu objavom informacije“, *Hrvatska pravna revija* 4, br. 6 (2004), 35.

50 Ocjenjuje se stručnost i kompetentnost sugovornika za određenu problematiku. U odluci je Županijski sud u Dubrovniku, Gž-556/2019 od 16. veljače 2022. ocijenio da je povjesničar koji je napisao dvije knjige o V. na temelju dokumenata koje je imao na raspolaganju dok je radio u Ministarstvu, stručna i kompetentna osoba za iznošenje teza o Domovinskom ratu te novinar nije imao razloga sumnjati da bi neke od tih tvrdnji mogle predstavljati uvredu i ocijenjeno je da je njegovo postupanje u dobroj vjeri iako nije utvrđena točnost spornih informacija.

izjavi radi, smatrati autoriziranom informacijom objavljenom unutar autoriziranog intervjua, odnosno predstavljati razlog za oslobođenje nakladnika od odgovornosti u smislu odredbe čl. 21. st. 4. t. 2. ZM-a.⁵¹ Stoga se u slučaju prenesenih izjava pitanje eventualnog oslobođenja od odgovornosti nakladnika mora cijeliti kroz druge razloge iz čl. 21. st. 4. ZM-a, npr. jesu li su informacije istinite ili su u trenutku objave bile utemeljene na činjenicama za koje je autor imao osnovani razlog povjerovati da su točne i poduzeo je sve potrebne mjere za provjeru njihove točnosti (čl. 21. st. 4. t. 3. ZM-a). Ako je intervju izmišljen, nakladnik se ne može pozivati ni na slobodu medija ni na postojanje razloga za oslobođenje od odgovornosti. U takvom slučaju, opći interes za javnom raspravom o temama o kojima se govori u takvom intervjuu mora ustupiti mjesto potrebi za zaštitom privatnosti. Čitatelji nemaju pravo biti informirani izmišljenim prikazima o privatnom životu neke osobe niti takav intervju može doprinijeti stvarnom formiranju mišljenja.⁵²

Iako u pravilu nakladnik neće odgovarati za informacije objavljene unutar autoriziranog intervjua, od tog pravila ipak postoje iznimke. Prvenstveno će nakladnik odgovarati za informacije objavljene u onim dijelovima autoriziranog intervjua koji nisu autorizirani, kao što su pitanja koja postavlja novinar, njegovi komentari, naslovi, podnaslovi i sl. To je logično jer za te dijelove ne odgovara intervjuirana osoba budući da se ne radi o njezinim izjavama, stoga za njih nitko ne bi ogovarao ako bi se isključila odgovornost nakladnika.

Druga je iznimka u slučaju objave osobnih podataka,⁵³ čija je tajnost propisana zakonom,⁵⁴ informacija o maloljetnim osobama te informacija prikupljenih na

51 Samo prenošenje informacije iz nekog drugog izvora ne čini informaciju autoriziranom. Autentičnost prenošenja nedopuštene informacije (tj. činjenica da je pri objavljivanju informacija glasila onako kako je dobivena na izvoru) sama po sebi ne čini objavljivanje dopuštenim. Činjenica da je neka nedopuštena tvrdnja doista u opticaju (da stvarno postoji takva glasina, govorkanje, takav trač), i da je masmedij objavio takvu kakva ona doista jest, ne opravdava sama po sebi njezino objavljivanje. Prenošnje tuđe nedopuštene tvrdnje je u takvom slučaju isto što i iznošenje vlastite nedopuštene. Vladimir Vodinelić, *Pravo masmedija* (Beograd: Fakultet za poslovno pravo u Beogradu, 2003.), 84.

52 Fechner, *Medienrecht*, 92.

53 Zaštita osobnih podataka uređena je Uredbom (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/ EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), SL L 119, 04.05.2015. i Zakonom o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, Narodne novine, br. 42/18. Tako je u čl. 9. st. 1. Opće uredbe o zaštiti podataka zabranjena obrada osobnih podataka koji otkrivaju rasno ili etničko podrijetlo, politička mišljenja, vjerska ili filozofska uvjerenja ili članstvo u sindikatu te obrada genetskih podataka, biometrijskih podataka u svrhu jedinstvene identifikacije pojedinca podataka koji se odnose na zdravlje ili podataka o spolnom životu ili seksualnoj orijentaciji pojedinca, uz propisane iznimke u čl. 9. st. 2. Opće uredbe o zaštiti podataka. Pravo na tajnost osobnih podataka imaju i žrtve kaznenog djela protiv spolne slobode ili kaznenog djela trgovanja ljudima (čl. 44. st. 4. Zakona o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 152/08., 76/09., 80/11., 121/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17., 126/19., 130/20., 80/22.).

54 Zaštita osobnih podataka nije apsolutno pravo, već je pravo koje se treba balansirati s drugim pravima. Opća uredba o zaštiti podataka pruža mehanizam za uvažavanje i balansiranje između prava na zaštitu podataka i drugih prava.

nezakoniti način (čl. 21. st. 5. ZM-a). U slučaju objave takvih informacija kojima je ujedno učinjena šteta, nakladnik će odgovarati za tu štetu iako su objavljene unutar autoriziranog intervjua.⁵⁵

Činjenica prikupljanja informacija na nezakonit način se ne presumira, što znači da osoba koja tvrdi da je informacija prikupljena na nezakonit način tu tvrdnju mora i dokazati.⁵⁶ Protuzakonito stjecanje informacija nije obuhvaćeno slobodom medija, premda objavljivanje nezakonito dobivenih informacija u pravilu nije dopušteno.⁵⁷ Primjerice, mora biti moguće voditi privatne razgovore bez sumnje i straha da će tajna snimka biti korištena bez pristanka govornika ili čak protiv njegove jasno izražene volje.⁵⁸

Poseban je slučaj ako se objavi informacija koju novinari nisu dobili kršeći zakon, već su npr. *samo imali koristi od povrede povjerljivosti od strane trećih osoba*.⁵⁹ Odgovor na pitanje bi li bilo dopušteno korištenje npr. zvučnog dokumenta ili e-poruka koje su pribavile treće osobe i učiniti ih dostupnim, ovisit će o ocjeni prevladava li u konkretnom slučaju javni interes, ali i o razmjeru počinjene povrede zakona.⁶⁰ Međutim, i u tom slučaju treba voditi računa o tome da objavljivanje tako pribavljenih informacija ne rezultira daljnjim kršenjem zakona i ako se primjerice počini kazneno djelo odavanja tajnih podataka iz čl. 347. KZ/11 koje čini onaj tko tajne podatke koji su mu povjereni učini dostupnim neovlaštenoj osobi, kao i onaj tko

55 Prema čl. 21. st. 5. ZM-a, čl. 21. st. 4. ZM-a se ne odnosi na osobne podatke čija je tajnost propisana zakonom, na informacije o maloljetnim osobama te informacije prikupljene na nezakonit način.

56 Alaburić i Havkić, *Zakon o javnom priopćavanju*, 106.

57 Predstavnici medija također moraju poštovati opće zakone, posebice kazneni. U svakom je slučaju nedopustivo da novinar provaljuje u poslovni prostor radi pretrage dokumentacije tvrtke, čak i ako sumnja da su zaposlenici tvrtke počinili kazneno djelo. Također bi bilo nedopustivo da je novinar, kako bi potkrijepio svoje sumnje, dao prisluškiivati domove ili telefone osumnjičenih ili dao otvarati njihova pisma kršeći povjerljivost pisama. Fechner, *Medienrecht*, 258.

58 O prikupljanju informacija na nezakoniti način bi se moglo raditi u slučajevima počinjenja kaznenih djela povrede tajnosti pisama i drugih pošiljaka (čl. 142. Kaznenog zakona Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21., 114/22., 114/23., u daljnjem tekstu: KZ/11), neovlaštenog zvučnog snimanja i prisluškiivanja (čl. 143. KZ/11), neovlaštenog slikovnog snimanja (čl. 144. KZ/11), teške krađe (čl. 229. KZ/11), neovlaštenog pristupa računalnom sustavu (čl. 266. KZ/11) i dr.

59 U predmetu *Springer protiv Wallraffa* BVerfG (Savezni ustavni sud Njemačke) je naveo kako je objavljivanje nezakonito dobivenih informacija dopušteno samo ako se radi o pitanju koje bitno utječe na javnost i ako je kršenje zakona očito od sekundarne važnosti. Fechner, *Medienrecht*, 258.

60 Prema čl. 220a Zakona o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 58/93., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 02/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 89/14., 70/19., 80/22., 114/22., 155/23. (u daljnjem tekstu: ZPP) čija je odredba unesena u ZPP izmjenama i dopunama od 11. srpnja 2022. (Narodne novine, br. 80/22.) sudska se odluka ne može temeljiti na dokazu pribavljenom na nezakoniti način (nezakonit dokaz) time da sud može rješenjem dopustiti izvođenje nezakonitog dokaza i uzeti u obzir njegov sadržaj ako ocijeni da je to potrebno kako bi se utvrdila odlučna činjenica. Prilikom odlučivanja o dopuštenosti dokaza sud će uzeti u obzir razmjer težine povrede prava zbog izvođenja nezakonitog dokaza te interesa da se u postupku pravilno i potpuno utvrdi činjenično stanje.

pribavi tajni podatak s ciljem da ga on ili druga osoba neovlašteno upotrijebi ili tko drugome učini dostupnim takav podatak u čiji je posjed došao slučajno.

Daljnja je iznimka propisana čl. 21. st. 7. ZM-a čija odredba određuje da ako je informacija autorizirana, a pojedini dijelovi sadrže očividne uvrede ili klevete, autorizacija ne isključuje solidarnu odgovornost nakladnika i glavnog urednika, ako oni nisu postupali u dobroj vjeri. O navedenoj će odredbi biti više rečeno u nastavku ovog rada, međutim, ovdje valja navesti kako se upravo iz navedene odredbe izvodi zaključak o primarno odgovornoj osobi za objavljene autorizirane informacije.

4. PRIMARNA ODGOVORNOST ZA AUTORIZIRANE INFORMACIJE

Odgovornost za informacije objavljene unutar autoriziranog intervjua ili autorizirane informacije nije izriekom propisana.⁶¹ Kao što smo već naveli, za štetu prouzročenu objavom informacije, u skladu sa ZM-om, u pravilu odgovara nakladnik tog medija koji za nju ipak neće odgovarati ako dokaže da je štetna informacija objavljena unutar autoriziranog intervjua. Iako ZM uređuje pitanje odgovornosti za štetu prouzročenu objavom informacije u mediju, isti zakon propisuje da se na utvrđivanje odgovornosti za naknadu štete primjenjuju propisi o obveznim odnosima, ako ZM drugačije ne određuje (čl. 21. st. 3. ZM-a), što znači da se primjenjuju i ZM i ZOO. Budući da ZM uređuje samo pitanje odgovornosti nakladnika i iznimno glavnog urednika, ocjena pitanja tko odgovara za objavljenu autoriziranu informaciju mora se temeljiti na općim pravilima o odgovornosti ZOO-a.

Iz općeg pravila prema kojem je onaj tko drugome prouzroči štetu, dužan je tu štetu naknaditi ako ne dokaže da je ona nastala bez njegove krivnje (čl. 1045. ZOO-a), iz čega proizlazi da je prvenstveno odgovoran izvor autorizirane informacije. Takav zaključak proizlazi i iz formulacije zakonske odredbe čl. 21. st. 7. ZM-a, kao i da solidarno s njim mogu odgovarati nakladnik i glavni urednik ako nisu postupali u dobroj vjeri, a pojedini dijelovi sadrže očividne uvrede ili klevete.⁶²

5. PRETPOSTAVKE ODGOVORNOSTI NAKLADNIKA PREMA ČL. 21. ST. 7. ZM-A

Kako bi za objavljivanje sporne informacije, uz izvor autorizirane informacije, solidarno odgovarao i nakladnik medija moraju biti kumulativno ispunjene dvije pretpostavke: 1.) da se radi o očividnim uvredama ili klevetama te 2.) da nakladnik nije postupao u dobroj vjeri.

61 Zaštita povrijeđenog dobra može biti kaznenopravna i građanskopravna te obje stoje na raspolaganju povrijeđenoj osobi. Nikola Gavella, *Osobna prava*, 183.

62 Tome u prilog govori i pravno shvaćanje koje je izrazio Vrhovni sud RH u odluci Rev-1364/2016 od 16. siječnja 2018. prema kojem za naknadu neimovinske štete zbog povrede prava osobnosti povredom časti i ugleda odgovara pored nakladnika i autor informacije.

5.1. Očevidne uvrede ili klevete

Čast i dostojanstvo s jedne strane te ugled s druge strane⁶³ mogu biti ugroženi postupanjem koje najčešće kvalificiramo kao uvredu ili klevetu.⁶⁴ Svatko je dužan otprijeti povredu ovog prava osobnosti ako se radi o točnim tvrdnjama i pravičnim vrijednosnim sudovima o pitanjima od javnog interesa.⁶⁵

Uvreda je svako izražavanje omalovažavanja drugog, odnosno nepoštovanja tuđe časti, dostojanstva i ugleda. Da bi se neko ponašanje moglo ocijeniti kao uvreda mora biti riječ o gruboj nepristojnosti i/ili primitivizmu.⁶⁶ Dakle, radi se o negativnom vrijednosnom sudu o određenoj osobi. Vrijednosni sudovi su mišljenja o određenom događaju, pojavi, osobi, predmetu ili djelatnosti, a sadržani su u osvrtu, komentaru, kritici ili drugom prilogu koji ne podliježe dokazu istinitosti.⁶⁷

Kleveta je iznošenje ili pronošnje pred drugim za nekoga neistinite činjenične tvrdnje⁶⁸ koje mogu škoditi njegovoj časti ili ugledu pri čemu počinitelj zna da su one neistinite. Klevetnička izjava mora biti dana s izravnom namjerom,⁶⁹ što znači da treba biti moguće dokazati da je autor izjave bio svjestan da pripisivanjem određene neistinite činjenične tvrdnje drugome šteti njegovoj časti ili ugledu.⁷⁰ Ujedno, klevetnička izjava mora biti toliko ozbiljna da može i na temelju objektivne ocjene škoditi časti ili ugledu oklevetane osobe.⁷¹

Posebnu težinu imaju uvrede ili klevete objavljene u medijima, čija posljedica može imati veći stupanj povrede prava osobnosti.⁷² Ipak, ESLJP u brojnim odlukama upućuje da bi za primjenu čl. 8. Konvencije bilo potrebno da napad na ugled osobe postigne određenu razinu ozbiljnosti i da kao takav dovodi u pitanje osobno uživanje prava na privatni život.⁷³ Dakle, činjenične tvrdnje trebaju biti toliko jako uvredljive

63 U hrvatskoj literaturi prevladava shvaćanje da pojam časti i ugleda valja odrediti normativno. Osim normativnog shvaćanja postoji i faktično prema kojem se čast u užem smislu određuje kao subjektivni osjećaj vrijednosti, a ugled kao realno postojeća predodžba o vrijednosti pojedinca u očima drugih. Postoji i mišljenje da rješenje problema pojmovnog određenja časti i ugleda treba tražiti u kombiniranju faktičnog i normativnog shvaćanja. V. Igor Bojanić, „Kaznena djela protiv časti i ugleda *de lege lata* i moguće promjene *de lege ferenda*“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 17, br. 2 (2010): 628.

64 Alaburić i Havkić, *Zakon o javnom priopćavanju*, 103.

65 Alaburić, „Povreda prava osobnosti“, 65.

66 Gavella, *Osobna prava*, 174.

67 Bitno je da iz okolnosti slučaja proizlazi da nije u pitanju bezrazložni napad na nečiju osobnost, već legitimno izražavanje vrijednosnog suda (o nečijim riječima, propustima ili djelima) za koje je novinar imao razborito obrazloženje. Alaburić i Havkić, *Zakon o javnom priopćavanju*, 103-104.

68 Kažnjivi opseg inkriminacije sužen je isključivo na situacije kada je riječ o objektivno neistinitim činjenicama.

69 Izravna namjera postoji kada je osoba svjesna obilježja kaznenog djela kojeg hoće ili je sigurna u njihovo ostvarenje (čl. 28 st. 3. KZ/11).

70 V. Emmanuel Dreyer, *Responsabilites civiles et penales des medias. Presse. Television. Internet* (Paris: LexisNexis SA, 2011.) 113.

71 Šime Pavlović, *Kazneno pravo* (Rijeka: Libertin naklada, 2015.), 740.

72 Gavella, *Osobna prava*, 196.

73 ESLJP, *Bedat protiv Švicarske*, br. zahtjeva 56925/08 od 29. ožujka 2016; ESLJP, *Narodni list*

da njihova objava ima neizbježan izravan učinak na privatni život konkretnog pojedinca.⁷⁴

To se posebno odnosi na javne osobe koje moraju biti spremne na povećan stupanj medijske kritike. Prema njima mediji smiju primijeniti i snažan polemičan, kritički, pa čak i zajedljiv (sarkastičan) jezik. Naravno, to ne znači da je dopušteno iznositi neistine, odnosno klevete.⁷⁵ Granice kritike protiv političara moraju biti šire nego za privatne osobe. Političar svjesno stavlja sebe u ovu poziciju i zato mora imati veću toleranciju prema kritici.⁷⁶ Ne postoji pravo na anonimnost. Osoba koja se još nije pojavila u javnosti jer nije bilo događaja koji bi to zahtijevao, u pravilu ne mora očekivati medijske objave o sebi, ali slavne osobe, a u svakom slučaju političari, to moraju očekivati.⁷⁷

Zanimljivo je korištenje terminologije kaznenog prava (kleveta i uvreda umjesto povrede časti i ugleda) u odredbi koja uređuje građansku odgovornost za štetu nakladnika i glavnog urednika. Smatramo kako to upućuje da se radi o iznimci koja se može primijeniti samo u tako ozbiljnim slučajevima u kojima štetna informacija ima sva obilježja kaznenog djela klevete ili uvrede.⁷⁸ Pri tome zahtjev da se radi o „očevidnom“⁷⁹ pojačava značenje u smislu da mora biti jasno vidljivo i svakome shvatljivo da se radi o uvredama i/ili klevetama.

Bilo je izraženih stavova da bi za primjenu ove odredbe trebala postojati pravomoćna kaznena presuda, odnosno da nije moguće odlučiti o solidarnoj odgovornosti nakladnika i glavnog urednika ako ona ne postoji.⁸⁰ Međutim, ni sudska praksa nije tako protumačila odredbu te se za njezinu primjenu ne zahtijeva postojanje pravomoćne kaznene presude kojom bi (izvor autorizirane informacije) bio osuđen zbog počinjenog kaznenog djela uvrede ili klevete. Kako bi se izbjegla različita tumačenja kao i kolebanja sudske prakse, svakako bi bilo poželjno navedenu odredbu u tom smislu dopuniti i urediti.

d.d. protiv Hrvatske, br. zahtjeva 2782/12 od 8. studenoga 2018., para. 55.

74 ESLJP, Toranzo Gomez protiv Španjolske, br. zahtjeva 26922/14 od 20. studenoga 2018., para. 51.

75 U tom smislu ESLJP u predmetu *Ukrainan Media Group protiv Ukrajine*, br. zahtjeva 72713/01 od 29. ožujka 2005. navodi da su novinski članci sadržavali kritiku na račun dvoje političara koja je izražena snažnim, polemičkim i sarkastičnim jezikom. Nedvojbeno je da su političari bili uvrijeđeni i možda čak i šokirani. Međutim, izborom svog zanimanja, izložili su se zdravom kriticizmu i ocjeni. Taj sud zaključuje da takav teret moraju prihvatiti političari u demokratskom društvu.

76 ESLJP, *Lingens protiv Austrije*, br. zahtjeva 9815/82 od 8. srpnja 1986.

77 Fechner, *Medienrecht*, 74.

78 Fechner navodi da je u njemačkom pravnom sustavu zaštita osobne časti dodijeljena u građanskom pravu uz pomoć kaznenih djela časti (S 823 para 2. BGB u vezi sa SS 185 ff.StGB). *Oni čine mjerilo za obranu od klevetničkih izjava prema građanskom pravu. Međutim, negativna izjava o drugoj osobi može dovesti do štetne radnje u građanskoj parnici, čak i ako ne bi rezultirala kaznenom osudom.* Fechner, *Medienrecht*, 124.

79 Alaburić i Havkić iznose mišljenje da se kleveta može smatrati očevidnom ako činjenična tvrdnja proturječi nečem općepoznatom. Alaburić i Havkić, *Zakon o javnom priopćavanju*, 106.

80 Tako Alaburić i Havkić, *Zakon o javnom priopćavanju*, 106.

5.2. Postupanje u dobroj vjeri

Dobra vjera je načelo koje zahtijeva pravično, pošteno i korektno postupanje. U našem je obveznom pravu sinonim za načelo savjesnosti i poštenja,⁸¹ i predstavlja pravni standard čiji se sadržaj određuje od slučaja do slučaja. Ipak, ključni se pojmovi pri objašnjavanju dobre vjere kao pravnog standarda odnose na dosljedno i obzirno postupanje novinara.⁸² To znači da nakladnik, čija se dobra vjera utvrđuje kroz pravilnost postupanja njegovih novinara, nije znao niti, s obzirom na okolnosti slučaja, imao dovoljno razloga posumnjati u tvrdnje koje predstavljaju napad na ugled i čast neke osobe. Također se procjenjuje je li takvim postupanjem došlo do prekoračenja prava medija na informiranje javnosti o pitanjima od interesa za javnost, na štetu prava na ugled, čast i dostojanstvo druge osobe.

Dobra vjera se shvaća u smislu iznošenja istinitih ili dobro provjerenih informacija, a dokazana laž isključuje svaku dobru vjeru. Dobra vjera se ne svodi samo na odsutnost svijesti o klevetničkoj prirodi informacije. Kada se utvrđuje dobra vjera novinara treba provjeriti kvalitetu i pouzdanost istrage koja je prethodila objavi.⁸³ Iznimno je važno pri tome da novinar, u skladu s pravilima svoje profesije, poduzme sve što može kako bi provjerio informaciju.⁸⁴ Međutim, kada je riječ o autoriziranim informacijama ne može se novinaru (posljedično nakladniku) predbaciti nepostojanje dobre vjere samo zato što točnost svake informacije nije na taj način provjeravao.⁸⁵

Elementi o kojima ovisi procjena novinarove (nakladnikove) dobre vjere su: javni interes, vrsta informacije (radi li se o činjeničnoj tvrdnji ili vrijednosnom sudu), status osoba o kojima je riječ (radi li se o javnim ili anonimnim osobama), ponašanje i izjave samog oštećenika, provjera činjenica, omogućavanje očitovanja o spornim činjenicama zainteresiranoj strani, vrsta medija, povod i razlog objavljivanje spornih informacija,⁸⁶ a kada je riječ o autoriziranim informacijama također i relevantnost sugovornika.

81 Čl. 4. ZOO-a.

82 Županijski sud u Zagrebu, Gž-528/2021 od 30. kolovoza 2022.

83 Dreyer navodi da sudovi u Francuskoj priznaju dobru vjeru samo ako su uvjereni da je u vrijeme objave članka autor primjedbi imao dovoljno ozbiljnih elemenata za opravdano vjerovanje u njihovu istinitost. Dreyer, *Responsabilites civiles et penale*, 283.

84 Potrebno je, među ostalim, informaciju provjeriti u nekoliko neovisnih izvora, zatim pribaviti ili pokušati pribaviti isprave koje mogu ukazati na postojanje ili nepostojanje činjenice, pribaviti objavljene priloge drugih javnih glasila o istoj temi, obratiti se osobama za koje se pretpostavlja da raspolažu odgovarajućim spoznajama o temi koja se priprema. Ako na temelju tako provedenog istraživanja novinar zaključi da je činjenična tvrdnja istinita, smatrat će se da je imao osnovani razlog povjerovati u istinitost informacije, iako tu istinitost ne može pouzdano dokazati. Alaburić i Havkić, *Zakon o javnom priopćavanju*, 95.

85 Županijski sud u Zagrebu, Gž-406/2019 od 1. lipnja 2022.

86 Kao postupanje koje nije u dobroj vjeri ocijenjeno je primjerice: kada izjava obaju strana nije prenesena na jednak način te je dio izjave koji sadrži klevetničke navode izvučen iz teksta i uobličen u naslov (Županijski sud u Rijeci, Gž-2430/2021 od 6. prosinca 2023.), kada je uvredljiv i neistinit navod sadržan u samom pitanju novinara (Županijski sud u Puli – Pola, Gž-1178/2019 od 7. prosinca 2020.), kada činjenične tvrdnje nisu potkrijepljene nikakvom razumnom argumentacijom niti je autor kontaktirao tužiteljicu (Županijski sud u Zagrebu, Gž-528/2021 od 30. kolovoza 2022.).

Temeljni je kriterij utvrđivanja granice slobode izražavanja prema pravu na poštivanje privatnosti u demokratskim državama opravdani interes javnosti.⁸⁷ Opravdanim se interesom javnosti ne smatra obična znatiželja i zanimljivost za javnost, već on može postojati samo ako je informacija u vezi s nekim javnim događajem, javnom djelatnošću ili javnim životom osobe. U protivnom je riječ o neopravdanom i nedopuštenom zadiranju u nečiju privatnost.⁸⁸

5.3. Dobra vjera prilikom emisija u prijenosu uživo

U žargonu se televizijske redakcije koristi izraz „živo uključenje“. Taj izraz, iako nedovoljno precizan, koristi se kako bi se slikovito prikazalo razlikovanje od ostalih dijelova informativne emisije koji su bili unaprijed snimljeni i montirani. Često se za taj novinarski oblik koristi i engleski izraz *live* (uživo).⁸⁹ Upravo je objavljivanje intervjua uživo, koji može uključivati i nedopuštene informacije, najveći izazov kod pitanja odgovornosti za informacije koje su izrekle druge osobe. U pravilu ne postoji odgovornost medija za nedopuštene informacije koje su izrečene u izjavi ili intervjuu tijekom emisije u prijenosu uživo na radiju ili televiziji (prijenos nekog događaja, emisija u studiju, kontakt emisija).⁹⁰ Posebno jer je riječ o izjavi druge osobe koja se objavljuje u trenutku kada se i daje, dakle bez mogućnosti prethodne kontrole. Međutim, odredba čl. 21. st. 7. ZM-a ne isključuje mogućnost da se i u takvim slučajevima utvrdi odgovornost nakladnika ili glavnog urednika solidarno s osobom koja je izjavu/intervju dala.⁹¹

Tada je iznimno važno utvrditi je li novinar postupao u dobroj vjeri.⁹² Kao dio

87 Ponekad će objavljivanje informacija iz privatnog života biti neprimjereno iako postoji prevladavajući interes javnosti za informacijom. Radi se o objavama koje se vrše na neprimjeren način. Pri tome ne postoji opće pravilo: nekada će biti primjeren jedino najblaži način, tj. onaj koji je dovoljan da se ostvari interes, a da se osobnom dobru najmanje naštetiti, a nekada će biti primjeren i način izvještavanja koji nije najblaži za pojedinca. Julijano Dropulić, *Pravo na privatni život i duševni integritet* (Zagreb: Vizura, 2002.), 140.

88 Alaburić i Havkić, *Zakon o javnom priopćavanju*, 33.

89 U javljanju uživo novinar ukratko izvještava o zbivanju, donosi nove informacije, dovodi pred kameru gosta koji gledateljima dodatno objašnjava što se događalo ili što se događa. Nekad je samo pojavljivanje novinara u „standapu“, koji se izravno obraća gledateljima i izvještava uživo, bilo znak da se događa nešto važno, iznimno, izvanredno. Tena Perišin, „Televizijske vijesti“, *Medianali: međunarodni znanstveni časopis za pitanja medija, novinarstva, masovnog komuniciranja i odnosa s javnostima* 2, br. 3 (2008): 125.

90 Vodinić, *Pravo masmedija*, 83.

91 Francuski pravni sustav kod povreda izvršenih u medijima prvenstveno predviđa kaznenu odgovornost. Komentari emitirani uživo ostaju odgovornost njihova autora. Urednik izdanja će biti kazneno gonjen kao glavni autor kada je inkriminirana poruka bila predmet snimanja prije svoje javne objave (čl. 93/3 Zakona br. 82-652 od 29. srpnja 1982.). Čak i kada se urednik izdanja goni kao glavni autor, autor spornih izjava može se kazneno goniti kao pomagač (i snositi iste kazne). U takvom slučaju prethodno snimanje omogućilo je kontrolu i stoga odobrenje sadržaja prije njegova emitiranja. Međutim, to se odnosi na kaznenu, a ne na građanskopravnu odgovornost. V. u: Dreyer, *Responsabilites civiles et penales*, 233-234.

92 Utvrđeno je da novinar nije mogao znati što će intervjuirana osoba iskazati i da će uopće spomenuti ime tužitelja, dakle radilo se o intervjuu na koji novinar nije mogao utjecati, prema tome je pravilno isključena odgovornost nakladnika za počinjenu štetu za koju je isključivo

dobre vjere uz dobru pripremu za intervju tražilo se i distanciranje od izjavljenih uvreda ili kleveta. Distanciranje od objavljene tuđe nedopuštene tvrdnje medij može provesti na razne načine ukazujući da se radi o citatu, osporavajući njezinu istinitost, kritikom tvrdnje i dr. Ako se medij, na bilo koji način pridružio tuđoj nedopuštenoj informaciji koju je objavio (primjerice svojim komentarom, redakcijskom opremom, podnaslovom koji potječe od medija i sl.), smatra se da je objavljena nedopuštena informacija njegova vlastita.⁹³

Međutim, ESLJP navodi da *opći zahtjev da se novinari sustavno i formalno distanciraju od sadržaja citata koji bi mogao uvrijediti ili provocirati druge ili naštetiti njihovom ugledu nije spojiv s ulogom tiska da informira o aktualnim događajima, mišljenjima i idejama.*⁹⁴

Ipak, to ne znači da se u tim slučajevima u potpunosti isključuje mogućnost postojanja odgovornosti nakladnika. Nakladnik može biti sankcioniran za objavljivanje informacija uz poštivanje zahtjeva iz čl. 10. st. 2. Konvencije, čak i ako se osobno nije pridružio izraženim mišljenjima. Nakladnik pridonosi pružanju potpore izražavanju mišljenja autora koje on objavljuje, stoga ne samo da u potpunosti sudjeluje u slobodi izražavanja, već također on dijeli „dužnosti i odgovornosti“.⁹⁵ Stoga je važno utvrditi ponašanje novinara prilikom intervjua kako bi se utvrdilo je li dosljedno poduzimao mjere opreza, odnosno je li postupao u dobroj vjeri.⁹⁶

5.4. Primjena načela izraženih u odlukama ESLJP-a

Obveza je nacionalnog suda odredbe domaćih propisa tumačiti i primjenjivati u skladu s Konvencijom, što znači da je sud u svakom slučaju dužan provesti valjan i cjeloviti test nužnosti u smislu ranije izloženih kriterija koji su se ustalili kroz praksu ESLJP-a, koja je prihvatio i Ustavni sud RH.⁹⁷ Potrebno je dostatno ocijeniti razmjernost (eventualne) povrede prava zajamčenih čl. 8. i čl. 10. Konvencije u svakom konkretnom slučaju, tako i kod primjene odredbe čl. 21. st. 7. ZM-a. Pri tome ne bi trebalo biti sporno da se navedenom odredbom štite prava određene osobe samo u slučajevima osobito jake povrede koja bi mogla odgovarati onim slučajevima kada ni ESLJP ne daje prednost slobodi izražavanja.

Međutim, za ovaj je rad bitno pitanje smatra li se da je sloboda izražavanja navedenom odredbom čl. 21. st. 7. ZM-a ugrožena samo iz razloga što može dovesti do odgovornosti nakladnika (i/ili glavnog urednika) za izjave koje su dale druge osobe. ESLJP navodi da izvještavanje temeljeno na intervjuima, predstavlja jedno

odgovorna i koju je počinila intervjuirana osoba iznošenjem navedenih navoda za tužitelja, a da nije dokazala da bi ti navodi bili istiniti. Županijski sud u Puli – Pola, Gž-490/2019 od 27. siječnja 2020.

93 Vodinečić, *Pravo masmedija*, 83.

94 ESLJP, Thoma protiv Luksemburga, br. zahtjeva 38432/97 od 29. ožujka 2001.

95 ESLJP, Orban protiv Francuske, br. zahtjeva 20985/05 od 15. siječnja 2009.

96 *Novinari nemaju pravo bez ikakvih posljedica neprovjerenim informacijama manipulirati javnošću, iznositi površne vijesti i/ili vijesti sumnjiva porijekla.* Županijski sud u Zagrebu, Gž-406/2019 od 15. veljače 2019.

97 Vrhovni sud RH, Rev-627/2023 od 6. veljače 2024.

od najvažnijih sredstava koje omogućuje tisku ispunjavanje njegove životne zadaće javnog „psa čuvara“. Kažnjavanje novinara zbog pomaganja u širenju izjava drugih osoba posredstvom intervjua, ozbiljno bi omelo tisak u pridonosa javnoj raspravi o pitanjima od javnog interesa, pa se ne može podržati osim ako za to ne postoje osobito jaki razlozi.⁹⁸

Dakle, odgovornost nakladnika u tim slučajevima nije ni unaprijed isključena ni zabranjena. Ovisi o utvrđivanju postojanja osobito jakih razloga koji bi to opravdali. Praksa ESLJP-a ukazuje da jaki razlog ne bi bio npr. nedostatak sustavnog i formalnog distanciranja,⁹⁹ ali ni činjenica da prilog nije eksplicitno upozorio na nemoralnost, opasnosti i nezakonitosti promicanja rasne mržnje. Međutim, pri tome se vodi računa o postojanju elemenata protuteže (*voditelj uvod i ponašanje tijekom intervjua jasno su ga razdvajali od intervjuiranih osoba, također je odbio neke rasističke izjave i dr.*) i prirodnih ograničenja da se ti elementi iznesu u kratkom prilogu u sklopu dužeg programa, kao i diskrecijskog prava novinara da odluči o obliku prezentacije.¹⁰⁰ Ipak, izričito pridruživanje tuđim nedopuštenim izjavama ili poticanje na njihovo izjavljivanje trebalo bi predstavljati osobito jaki razlog koji bi omogućio odgovornost nakladnika.

Jasno je da je iznimno bitno u svakom konkretnom slučaju utvrditi na koji je način prilog pripremljen, kontekst u kojem je emitiran i svrhu programa. Također je bitno je li novinar pokušao uspostaviti ravnotežu u odnosu na iznesene tvrdnje. Stoga se ne bi moglo zaključiti da je primjena odredbe čl. 21. st. 7. ZM-a unaprijed isključena pozivanjem na praksu ESLJP-a, samo iz razloga što predviđa odgovornost medija za izjave drugih osoba, čak ni kada se radi o intervjuima u prijenosu uživo. Okolnosti svakog konkretnog slučaja, a nakon provođenja „testa razmjernosti“ mogu dovesti do drugačije odluke, koja nužno mora biti valjano obrazložena.

6. POSEBNO O ODGOVORNOSTI GLAVNOG UREDNIKA

Novine i druga povremena izdanja, radijske i televizijske postaje, te programi novinskih agencija moraju imati glavnog urednika kojeg imenuje i razrješava nakladnik (čl. 24. st. 1. ZM-a). Iako je tom odredbom propisano da je glavni urednik odgovoran, u skladu sa ZM-om, za sve objavljene informacije, što se odnosi i na uredničku obradu objavljene informacije (izbor naslova, podnaslova, teksta ispod fotografije i sl.), ona ne uređuje pitanje odgovornosti za štetu nego pravni položaj glavnog urednika.¹⁰¹

Kada se ne radi o autoriziranoj informaciji nema odgovornosti glavnog urednika, već je za naknadu neimovinske štete isključivo odgovoran nakladnik. Glavni urednik ne odgovara ni primjenom općih pravila ZOO-a, jer ZM ne upućuje

98 U konkretnom se slučaju radilo o kazenoj osudi novinara zbog navodnog pomaganja u širenju rasističkih izjava i poticanja na takve izjave tijekom televizijskog intervjua s pripadnicima jedne radikalno desničarske grupe mladeži. ESLJP, Jersild protiv Danske, br. zahtjeva 15890/89 od 23. rujna 1994.

99 ESLJP, Thoma protiv Luksemburga.

100 ESLJP, Jersild protiv Danske.

101 Vrhovni sud RH, Rev-2757/2011 od 27. ožujka 2012.

na takvu odgovornost glavnog urednika za naknadu neimovinske štete zbog povrede prava osobnosti objavom neistinitih informacija u mediju.¹⁰² Odgovornost glavnog urednika za štetu propisana je samo odredbom čl. 21. st. 7. ZM-a i to solidarna odgovornost zajedno uz nakladnika.¹⁰³ S obzirom na propisanu odgovornost nakladnika koji je ujedno i poslodavac glavnog urednika, nejasno je zašto je ovom odredbom posebno predviđena solidarna odgovornost glavnog urednika.¹⁰⁴

Odgovornost glavnog urednika prema ZOO-u eventualno bi mogla postojati primjenom pravila o odgovornosti za drugoga. Glavni urednik je zaposlen kod nakladnika, stoga radi se o odgovornosti nakladnika za osobe koje sudjeluju u procesu objavljivanja informacija u mediju. Prema pravilima o odgovornosti za drugoga, za štetu koju radnik u radu ili u vezi s radom prouzroči trećoj osobi odgovara poslodavac kod kojega je radnik radio u trenutku prouzrokovanja štete, osim ako dokaže da su postojali razlozi koji isključuju odgovornost radnika (čl. 1061. st. 1. ZOO-a). Trećoj osobi ponajprije odgovara poslodavac čime se ojačava pravni položaj oštećenika, jer

102 Županijski sud u Puli – Pola, Gž-452/2022 od 8. srpnja 2022.

103 Osim u odredbi čl. 24. st. 2. ZM-a, odgovornost glavnog urednika propisana je i u odredbi čl. 29. st. 2. ZM-a za programski sadržaj kojem je smisao promijenjen u postupku uredničke obrade i koji je objavljen pod imenom autora bez njegova pristanka. Iako je u čl. 29. st. 3. ZM-a navedeno da autor može zahtijevati naknadu štete ako mu je programskim sadržajem koji je objavljen pod njegovim imenom bez njegova pristanka povrijeđen ugled, ne bi trebalo zaključiti da se ta tužba podnosi protiv glavnog urednika.

104 Zanimljivo je primijetiti da je i u Republici Hrvatskoj postojala, tzv. kaskadna odgovornost glavnog urednika za sadržaj tekstova koje su napisali drugi novinari, a koja je bila predviđena čl. 48. KZ/97, Narodne novine, br. 110/97., 27/98., 50/00., 84/05., 51/01., 111/03., 190/03., 105/04., 71/06., 110/07., 152/08., 57/11., 77/11. (u daljnjem tekstu: KZ/97) i to ako je autor bio nepoznat, ako je objavljena bez pristanka autora ili su postojale stvarne ili pravne smetnje za pokretanje kaznenog postupka protiv autora. Ta je odredba brisana Zakonom o izmjenama i dopunama KZ/97 od 1. listopada 2004., Narodne novine, br. 105/04. Iz navedenog slijedi da je bila na snazi u vrijeme stupanja na snagu ZM-a pa je to mogući razlog zbog kojeg je u ZM unesena odredba o odgovornosti glavnog urednika. Razlozi za unošenje odredbe čl. 48. u KZ/97 bili su ti što je kazneni zakonik polazio od individualne kaznene odgovornosti i kažnjivosti fizičkih osoba te prije donošenja Zakona o odgovornosti pravih osoba za kaznena djela, Narodne novine, br. 151/03., 110/07., 45/11., 143/12., 114/22., 114/23. koji je stupio na snagu 24. ožujka 2004. godine, nije bila moguća kaznena odgovornost pravne osobe (v. više u: Zlata Đurđević, „Kaznena odgovornost i kazneni postupak prema pravnim osobama u Republici Hrvatskoj“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 10, br. 2 (2003): 720.). Stoga, u slučajevima nepoznatog autora ili objave bez pristanka autora ne bi postojala osoba odgovorna za počinjeno kazneno djelo. Prema danas važećim pravilima moguća je kaznena odgovornost nakladnika kao pravne osobe koja se može kazniti za kazneno djelo odgovorne osobe kojoj je povjereno obavljanje poslova iz područja djelovanja pravne osobe i ako je do počinjenja kaznenog djela došlo zbog propuštanja nadzora ili kontrole odgovorne osobe koja vodi poslove pravne osobe. U tom se slučaju odgovornost pravne osobe temelji na krivnji odgovorne osobe (čl. 3. i 5. Zakona o odgovornosti pravih osoba za kaznena djela). Pri tome je bitno da je odgovorna osoba u pravnoj osobi počinila kazneno djelo kojim je povrijeđena neka dužnost pravne osobe ili je njime pravna osoba ostvarila ili trebala ostvariti protupravnu imovinsku korist. Upravo primjena tih kriterija predstavlja onu uzročnu vezu između kaznenog djela i prave osobe i samo ako oni postoje, kazneno djelo odgovorne osobe može se uračunati pravnoj osobi.

on kao dužnika dobiva osobu za koju treba očekivati da je ekonomski snažnija od radnika (štetnika), pa će oštećenik od nje lakše ostvariti naknadu štete.¹⁰⁵ Primjenom tih pravila, odgovornost glavnog urednika bi mogla postojati samo ako je štetu prouzročio namjerno, budući da oštećenik u tom slučaju ima pravo izbora hoće li popravljati štetu zahtijevati samo od poslodavca, samo od radnika ili će zahtjev uputiti obojici (čl. 43. i čl. 1107. ZOO-a).

Međutim, odredba čl. 21. st. 7. ZM-a solidarnu odgovornost glavnog urednika uvjetuje ispunjenjem pretpostavki objave očevidnih uvreda ili kleveta uz nepostupanje u dobroj vjeri.¹⁰⁶ Samo pod uvjetom da se u primjeni navedene odredbe u svakom slučaju utvrđuje ima li objava sporne informacije sve elemente kaznenog djela klevete ili uvrede, što uključuje i utvrđivanje postojanja namjere, moglo bi se zaključiti da položaj glavnog urednika nije pogoršan ZM-om u odnosu na odredbe ZOO-a. Dostupna sudska praksa ukazuje na to da se postojanje namjere kod glavnog urednika u pravilu ne utvrđuje, stoga je u tom smislu položaj glavnog urednika kao radnika nakladnika lošiji u odnosu na druge radnike čija je odgovornost propisana ZOO-om. Postupci protiv glavnog urednika¹⁰⁷ vrlo su rijetki te prevladavaju postupci protiv nakladnika što je u skladu s osnovnom intencijom ZM-a. Stoga bi bilo oportuno glavnog urednika izostaviti iz odredbe čl. 21. st. 7. ZM-a.¹⁰⁸ Dodatno opterećivanje glavnog urednika odgovornošću za štetu moglo bi dovesti do preklapanja pravnih obveza i potencijalnog pravnog nesklada.

7. ZAKLJUČAK

Odgovornost medija za autorizirane informacije postavlja granice i izazove koji se nalaze u središtu pravne i društvene dinamike između slobode izražavanja i zaštite osobnih prava. Načelo prema kojem nakladnici i urednici u pravilu nisu odgovorni za autorizirane intervjuje temelji se u potrebi zaštite slobode medija, koja je ključna za demokratski dijalog i informiranje javnosti. Međutim, uvođenje mogućnosti njihove odgovornosti pod jasno definiranim uvjetima odražava nastojanje zakonodavca i sudova da spriječe zloupotrebu te osiguraju pravičnu ravnotežu između sukobljenih prava. Granice slobode medija ne smiju biti neprobojna barijera koja omogućuje neodgovorno iznošenje neistina ili uvreda pod okriljem autoriziranih informacija.

¹⁰⁵ Ivica Crnić, *Odštetno pravo* (Zagreb: Zgombić i partneri, 2008.), 401.

¹⁰⁶ *Postupanje u dobroj vjeri bi postojalo da je glavni urednik prije objave spornog članka poduzeo mjere radi provjere istinitosti objavljenih informacija, pored čega je po svom položaju bio dužan paziti i da objavljeni sadržaji ne predstavljaju uvredljive tvrdnje za osobu na koju se tekst informacije odnosi. II tuženik svoj posao glavnog urednika nije obavljao u skladu sa zakonskim obvezama koje u objavi informacijama glavnom uredniku nameće ZM i novinarska etika.* Županijski sud u Slavonskom Brodu, Stalna služba Požege, Gž-874/2019 od 25. kolovoza 2020.

¹⁰⁷ Pregledom odluka donesenih od stupanja na snagu ZM-a pa do 30. studenoga 2024. godine u medijskim sporovima na Općinskom građanskom sudu u Zagrebu utvrđeno je da je u tom razdoblju doneseno 308 presuda, ali samo u dva slučaja tuženi su bili glavni urednici i to ne samostalno, već solidarno uz nakladnika.

¹⁰⁸ Iako se u nekim pravnim sustavima glavnom uredniku pripisuje odgovornost, takva regulacija često proizlazi iz različitih povijesnih, pravnih i društvenih okolnosti.

S druge strane, preširoka odgovornost nakladnika i urednika može rezultirati autocenzurom i narušavanjem temeljnih funkcija medija. Izazov leži u pronalaženju pravnog okvira koji omogućuje odgovornost samo u iznimnim situacijama, dakle kada je nakladnik imao razuman razlog sumnjati u zakonitost, istinitost ili relevantnost autoriziranog sadržaja.

Etika u novinarstvu nalaže da se intervjui u prijenosu uživo pripremaju s jasnim smjernicama za goste, no čak i uz najdetaljniju pripremu nepredvidive situacije ostaju dio svakodnevne prakse. Ovo potonje nije samo pravno, već je i društveno pitanje. Odgovornost za nedopuštene informacije izrečene u intervjuima u prijenosu uživo odražava širu dilemu: može li društvo u doba digitalizacije balansirati brzinu i slobodu izražavanja s potrebnom zaštitom privatnosti i točnosti. Sve je jasnije da ovaj izazov zahtijeva interdisciplinarni pristup u kojem se pravo, tehnologija i etika prepleću kako bi se oblikovala rješenja za budućnost.

Sudska praksa ESLJP-a naglašava važnost procjene proporcionalnosti u svakom pojedinom slučaju što zahtijeva uzimanje u obzir specifičnosti konteksta, prirode sadržaja i javnog interesa. Time se sprječavaju zloupotrebe, poput korištenja autoriziranih intervjua za plasiranje kleveta i uvreda, dok se oštećenim stranama osigurava učinkovita pravna zaštita. Odgovornost medija za autorizirane informacije trebala bi biti iznimka, a ne pravilo, uz jasne kriterije koji omogućuju zaštitu osobnih prava bez narušavanja medijskih sloboda. Pravilno tumačenje i primjena zakonodavnih odredbi te dosljedna sudska praksa ključni su za očuvanje povjerenja u medije i njihovu demokratsku ulogu. U tom smislu, izazov nije samo definiranje pravnih granica odgovornosti, već i osiguranje pravne sigurnosti i predvidljivosti koje omogućuju ravnotežu između slobode izražavanja i zaštite osobnog dostojanstva.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Alaburić, Vesna. „Povreda prava osobnosti informacijama u medijima“. U: *Odgovornost za neimovinsku štetu zbog povrede prava osobnosti*, ur. Petar Klarić, 3-72. Zagreb: Narodne novine, 2006.
2. Alaburić, Vesna. „Sloboda misli, mišljenja, izražavanja i informiranja“. *Hrvatska pravna revija* 3, br. 6 (2003): 1-14.
3. Alaburić, Vesna i Emil Havkić. *Zakon o javnom priopćavanju*. Zagreb: VIV inženjering, 2000.
4. Abramović, Andrej. „Odgovornost za štetu nastalu objavom informacije“. *Hrvatska pravna revija* 4, br. 6 (2004): 32-42.
5. Boban, Marija. „Pravo na privatnost i pravo na pristup informacijama u suvremenom informacijskom društvu“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 49, br. 3 (2012): 575-598.
6. Bojanić, Igor. „Kaznena djela protiv časti i ugleda *de lege lata* i moguće promjene *de lege ferenda*“. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 17, br. 2 (2010): 625-640.
7. Crnić, Ivica. *Odštetno pravo*. Zagreb: Zgombić i partneri, 2008.
8. Derieux, Emmanuel. *Le droit des medias*. Paris: Dalloz, 2019.
9. Dreyer, Emmanuel. *Responsabilites civiles et penales des medias. Presse. Television. Internet*. Paris: LexisNexis SA, 2011.
10. Dropulić, Julijano. *Pravo na privatni život i duševni integritet*. Zagreb: Vizura, 2002.

11. Đurđević, Zlata. „Kaznena odgovornost i kazneni postupak prema pravnim osobama u Republici Hrvatskoj“. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 10, br. 2 (2003): 719-770.
12. Elijaš, Dragan, Sandra Marković i Sanja Trgovac. „Pravo na pristup sudu kao aspekt prava na pravično suđenje“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 37, br. 1 (2016): 385-421.
13. Fechner, Frank. *Medienrecht*. Tübingen: UTB, 2021.
14. Galiot, Mijo i Vanesa Brizić Bahun. „Novinari kao odgovorne osobe kod povrede časti i ugleda“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 45, br. 1 (2024): 179-207.
15. Gavella, Nikola. *Osobna prava*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2000.
16. Jakovina, Dražen. „Odgovornost nakladnika za štetu“. U: *Odgovornost za štetu*, ur. Marica Kuzmić, 166-188. Zagreb: Inženjerski biro, 2004.
17. Pavlović, Šime. *Kazneno pravo*. Rijeka: Libertin naklada, 2015.
18. Perišin, Tena. „Televizijske vijesti“. *Medianali: međunarodni znanstveni časopis za pitanja medija, novinarstva, masovnog komuniciranja i odnosa s javnostima* 2, br. 3 (2008): 99-126.
19. Petersen, Jens. *Medienrecht*. München: Verlag C.H. Beck, 2010.
20. Radolović, Aldo. „Odnos prava osobnosti i medijskog prava“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 28, br. 1 (2007): 1-49.
21. Skoko, Božo i Denis Bajš. „Objavljivanje neistina i manipuliranje činjenicama u hrvatskim medijima i mogućnosti zaštite privatnosti, časti i ugleda“. *Politička misao* 44, br. 1 (2007): 93-116.
22. Šarin, Duška. „Aspekti prava na pravično suđenje – pravo na pristup sudu kroz jurisprudenciju Ustavnog suda Republike Hrvatske“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 53, br. 3 (2016): 729-762.
23. Vodinelić, Vladimir. *Pravo masmedija*. Beograd: Fakultet za poslovno pravo u Beogradu, 2003.
24. Zencovich, Vincenzo Zeno. *Alcune ragioni per sopprimere la liberta di stampa*. Roma: Gius. Laterza & Figli Spa, 1995.

Pravni propisi:

1. Kazneni zakon, Narodne novine, br. 110/97., 27/98., 50/00., 84/05., 51/01., 111/03., 190/03., 105/04., 71/06., 110/07., 152/08., 57/11., 77/11.
2. Kazneni zakon, Narodne novine, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21., 114/22., 114/23.
3. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99., 14/02., 1/06.
4. Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/ EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), SL L 119, 04.05.2015.
5. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.
6. Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 152/08., 76/09., 80/11., 121/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17., 126/19., 130/20., 80/22.
7. Zakon o javnom informiranju, Narodne novine, br. 22/92.
8. Zakon o javnom priopćavanju, Narodne novine, br. 83/96., 105/97., 143/98., 20/00., 96/01., 69/03.
9. Zakon o medijima, Narodne novine, br. 59/04., 84/11., 81/13., 114/22.
10. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22.

11. Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, Narodne novine, br. 151/03., 110/07., 45/11., 143/12., 114/22., 114/23.
12. Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 58/93., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 02/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 89/14., 70/19., 80/22., 114/22., 155/23.
13. Zakon o provedbi Opće Uredbe o zaštiti podataka, Narodne novine, br. 42/18.

Sudska praksa:

1. ESLJP, Axel Springer AG protiv Njemačke, br. zahtjeva 39954/08 od 7. veljače 2012.
2. ESLJP, Bedat protiv Švicarske, br. zahtjeva 56925/08 od 29. ožujka 2016.
3. ESLJP, Delfi AS protiv Estonije, br. zahtjeva 64569/09 od 16. lipnja 2015.
4. ESLJP, Jersild protiv Danske, br. zahtjeva 15890/89 od 23. rujna 1994.
5. ESLJP, Lingens protiv Austrije, br. zahtjeva 9815/82 od 8. srpnja 1986.
6. ESLJP, Mesić protiv Hrvatske (br. 2), br. zahtjeva 45066/17 od 30. svibnja 2023.
7. ESLJP, Narodni list d.d. protiv Hrvatske, br. zahtjeva 2782/12 od 8. studenoga 2018.
8. ESLJP, Orban protiv Francuske, br. zahtjeva 20985/05 od 15. siječnja 2009.
9. ESLJP, Pedersen i Baadsgaard protiv Danske, br. zahtjeva 49017/99 od 17. prosinca 2004.
10. ESLJP, Petrie protiv Italije, br. zahtjeva 25322/12 od 18. svibnja 2017.
11. ESLJP, Sanchez Cardenas protiv Norveške, br. zahtjeva 12148/03 od 4. listopada 2007.
12. ESLJP, Stojanović protiv Hrvatske, br. zahtjeva 23160/09 od 19. rujna 2013.
13. ESLJP, Stoll protiv Švicarske, br. zahtjeva 69698/01 od 10. prosinca 2007.
14. ESLJP, Thoma protiv Luksemburga, br. zahtjeva 38432/97 od 29. ožujka 2001.
15. ESLJP, Toranzo Gomez protiv Španjolske, br. zahtjeva 26922/14 od 20. studenoga 2018.
16. ESLJP, Ukrainian Media Group protiv Ukrajine, br. zahtjeva 72713/01 od 29. ožujka 2005.
17. ESLJP, Von Hannover protiv Njemačke (br. 2), br. zahtjeva 40660/08 i 60641/08 od 7. veljače 2012.
18. ESLJP, Zubac protiv Hrvatske, br. zahtjeva 40160/12 od 5. travnja 2018.
19. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-2256/2003 od 5. srpnja 2007.
20. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-2466/2017 od 23. listopada 2019.
21. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-4057/2013 od 17. rujna 2014.
22. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-74/2005 od 1. lipnja 2005.
23. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-627/2023 od 6. veljače 2024.
24. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-1364/2016 od 16. siječnja 2018.
25. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-2757/2011 od 27. ožujka 2012.
26. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-5017/2019 od 1. lipnja 2022.
27. Županijski sud u Dubrovniku, Gž-280/2016 od 18. srpnja 2018.
28. Županijski sud u Dubrovniku, Gž-556/2019 od 16. veljače 2022.
29. Županijski sud u Dubrovniku, Gž-631/2016 od 5. prosinca 2018.
30. Županijski sud u Puli – Pola, Gž-452/2022 od 8. srpnja 2022.
31. Županijski sud u Puli – Pola, Gž-490/2019 od 27. siječnja 2020.
32. Županijski sud u Puli – Pola, Gž-1178/2019 od 7. prosinca 2020.
33. Županijski sud u Rijeci, Gž-2430/2021 od 6. prosinca 2023.
34. Županijski sud u Slavonskom Brodu, Gž-874/2019 od 25. kolovoza 2020.
35. Županijski sud u Splitu, Gž-743/2022 od 15. lipnja 2022.
36. Županijski sud u Zagrebu, Gž-406/2019 od 1. lipnja 2022.
37. Županijski sud u Zagrebu, Gž-528/2021 od 30. kolovoza 2022.
38. Županijski sud u Zagrebu, Gž-750/2023 od 19. ožujka 2024.

Mrežne stranice:

1. Uzelac, Alan. *Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima: nova praksa Europskog suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu*. Pristup 30. studenoga 2024. <https://echr.pravo.unizg.hr/materijali/Uzelac-Hrvatsko%20pravo%20i%20cl%206%20ECHR.pdf>
2. Verović, Josipa. *Pretjerani pravni formalizam kao povreda prava na pošteno suđenje*. Pristup 26. studenoga 2024. <https://iusifo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2022B1713>

Mijo Galiot*
Vanesa Brzić Bahun**

Summary

MEDIA RESPONSIBILITY TO AUTHORISE INFORMATION: LIMITS AND CHALLENGES

This paper addresses the responsibility to authorise information that has the potential to harm third persons, as a specific category of media content. The introduction analyses the legal concepts of authorisation, its legal applications, and the range of practices within court practice. The central topic of the paper is the responsibility of the publisher to authorise information, the identification of the primarily responsible persons, and exceptions to general rules. Particular emphasis is placed on Article 21(7) of the Media Act, focusing on the assumption of responsibility by the publisher and editor-in-chief. The alignment of these provisions with the legal standards of the European Court of Human Rights is considered, and problematic areas of the legal text are indicated, particularly in the sections applying criminal law terminology and in reference to the editor-in-chief. The conclusion is that there is a need to amend legislation to achieve greater consistency in practice and alignment with the European legal standard.

Keywords: *authorised information; interview; interviewed persons; publisher responsibility; editor-in-chief.*

* Mijo Galiot, Ph.D., Nominal title of Assistant Professor, University of Split, Study Division Communication and Media, Judge, Municipal Court in Split; galiot1305@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4835-0555>.

** Vanesa Brzić Bahun, dipl. iur., Judge, Municipal Civil Court in Zagreb; vanesa.brzic@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0519-1232>.

USTAVNOPRAVNI OKVIR OGRANIČENJA PRAVA VLASNIŠTVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Dr. sc. Mato Arlović*

UDK 347.23:342.739(497.5)
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.1.11>
Ur.: 23. prosinca 2024.
Pr.: 17. veljače 2025.
Pregledni rad

Sažetak

Ustavnopravni okvir u Republici Hrvatskoj, koji uređuje pravo vlasništva i njegovo ograničenje, koherentan je s njegovim konvencijskim uređenjem sadržanim u članku 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ovi propisi, s jedne strane, pristupaju pravu vlasništva kroz sinergijsku povezanost ustavnog i konvencijskog jamstva, a s druge strane pristupaju obvezi njegovih nositelja da ga koriste na način koji doprinosi općem dobru i/ili ostvarivanju općeg javnog interesa, zbog čega ono može biti ograničeno, pa čak i u krajnjoj liniji oduzeto. U takvom svojem pristupu oni polaze od stajališta da jamstvo prava vlasništva nije apsolutno pravo te da se može ograničiti (pa i oduzeti) ako se i kada se steknu uvjeti i kriteriji propisani Ustavom Republike Hrvatske i zakonom radi zaštite te ostvarivanja kvalificiranog javnog interesa u korist javnog dobra zajednice. Ograničenje ili oduzimanje prava vlasništva mora biti provedeno u skladu s propisanim postupkom te popraćeno odgovarajućom naknadom, odnosno obeštećenjem vlasnika. U radu se navedene teze razrađuju na teorijskoj razini te potkrjepljuju stajalištima iz nekoliko predmeta iz jurisprudencija Ustavnog suda Republike Hrvatske i Europskog suda za ljudskih prava.

Ključne riječi: *pravo vlasništva; Ustavni sud Republike Hrvatske; Europski sud za ljudska prava.*

1. UVOD

Koncept prava vlasništva kao najcjelovitije privatnopravne vlasti na predmetu vlasništva, nastao je, razvio se i svoju afirmaciju doživio u rimskom pravu. Počiva na stajalištu po kojem pravni vlasnik ima potpunu vlast na stvari (lat. *plena in re potestas*), odnosno da ima pravo sa svojom stvari činiti sve što za njega proizlazi iz prava vlasništva ili što nije protupravno. Iz navedenog se pristupa u teoriji razvio

* Dr. sc. Mato Arlović, zamjenik predsjednika Ustavnog suda Republike Hrvatske; mato_arlovic@usud.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8937-1753>.

individualistički koncept prava vlasništva koji je karakterističan za sljedbenike rimskopravnog pristupa ovom pravu.¹ Međutim, bilo bi pogrešno iz prethodno rečenog izvući zaključak da po tom konceptu nije bilo nikakvih njegovih ograničenja, što naprosto ne bi odgovaralo istini. Naime, i u rimskom pravu vlasništva postojala su njegova ograničenja s kojima se u ovom radu nećemo baviti. Samo uzgred napominjemo da su ona bila vezana uz dobrosusjedska prava² i ona koja su činjena u javnom interesu.³ Polazeći od ove spoznaje, poznati je postglosator Bartolus de Saxoferrato, prihvaćajući individualistički teorijski koncept, definirao pravo vlasništva kao *ius de re corporali perfecte disponendi, nisi lege prohibitor* (pravo potpunog raspolaganja tjelesnom stvari, osim u slučajevima kad to zabranjuje zakon).⁴

Povijesnim razvojem, „najkraće rečeno, u potrebi uređenja civiliziranog suživota u jednoj ljudskoj zajednici na određenom teritoriju“, napose kada nastupaju „brojni razlozi koji nalažu ograničenje vlasništva – gospodarski, ekološki, zdravstveni, kulturni itd.“⁵, nositelji zakonodavne vlasti prepoznaju nužnost potrebe njegova ograničenja, a teoretičari prava te filozofi u svojim radovima to zastupaju, opravdavaju i predlažu. Njihov je utjecaj na području Europe snažnije prisutan, poglavito početkom 19. stoljeća kada zbog potreba građansko-kapitalističkog društva dolazi do velike kodifikacije građanskog prava. Tako npr. u Francuskoj *Code civile* iz 1804. godine u članku 544. pristupa pravu vlasništva kao da je ono „pravo uživanja i raspolaganja stvarima na najapsolutniji način pod uvjetom da se ne čini ono što je zabranjeno zakonskim i drugim propisima“. U sadržajnom smislu slično određuje i njemački Građanski zakonik iz 1896. godine u § 903. gdje propisuje: „Vlasnik neke stvari može, ako to nije protivno zakonu ili pravima trećih s njome postupati kako ga je volja i treće isključiti od svakog utjecaja na stvar.“ Slično se postupa i u švicarskom Građanskom zakoniku iz 1907. godine koji u članku 641. propisuje: „Tko je vlasnik jedne stvari može njome, u granicama pravnog poretka, po svojoj volji raspolagati. On ima pravo zahtijevati je od svakog tko je nezakonito posjeduje i otkloniti svaki protupravni utjecaj na stvar.“⁶

Bez upuštanja u traganje za zajedničkim elementima navedenih zakonodavnih

1 Individualistički koncept pristupa pravu vlasništva polazi od klasičnog rimskopravnog poimanja prava vlasništva po kojem je to vlast potpuna i isključiva na tjelesnoj stvari koju su svi dužni poštivati. Detaljnije vidi u: Martin Vedriš i Petar Klarić, *Građansko pravo: opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2003.), 220.

2 Ograničenje vlasništva po rimskom pravu zbog poštivanja dobrosusjedskih prava odnosilo se npr. na uređivanje međa, ograničenje vlasništva u odnosu na drveća i plodove, zbog uređivanja protoka oborina, ograničenja zbog imisija, ograničenja vlasništva da bi se osigurao pristup grobu itd.

3 U rimskom pravu ograničenje vlasništva u javnom interesu nastalo je zbog potreba i koristi šire društvene zajednice, a propisivalo se zbog izgradnje putova, vodovoda i kanalizacije. Provodilo se u pravilu kao potpuno ograničenje prava vlasništva eksproprijacijom stvari.

4 Vladimir Pezo, ur., *Pravni leksikon* (Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007.), 1757.

5 Vedriš i Klarić, *Građansko pravo*, 226.

6 Citirane odredbe iz sva tri navedena građanska zakona preuzeta su iz: Vedriš i Klarić, *Građansko pravo*, 221.

tekstova, može se zaključiti da oni polaze od individualističkog koncepta prava vlasništva i mogućnosti njegova ograničenja. Dakle, kod zakonodavaca još nije prisutna spoznaja i želja da se pravo vlasništva ograniči i zbog njegove socijalne dimenzije i zbog njezina utjecaja na razvoj cijele društvene zajednice. Potrebu da se pravo vlasništva ograniči zbog njegove socijalne funkcije prvi prepoznaju filozofi i pravopolitički teoretičari te ju znanstveno elaboriraju u svojim radovima. Pišući o ovom problemu Rudolf von Jhering u djelu *Cilj u pravu* ističe: „Dakle nije istina da svojina po svojoj ideji u sebe uključuje apsolutnu vlast raspolaganja. Svojinu u takvom obliku društvo ne može trpeti i nikad je nije trpelo – ideja svojine ne može sa sobom donositi ništa što bi bilo u protivrečnosti sa idejom društva. Ona predstavlja još posljednji ostatak one nezdrave prirodnopravne pretpostavke koja je individuu izolirala u samu sebe. Kuda bi to moralo odvesti kad bi se vlasnik morao povlačiti u svoju svojinu kao neki nepristupačni zamak, to nije potrebno dokazivati. Otpor jednog jedinog čoveka bi sprečio gradnju nekog javnog puta, železničke pruge, zidanja tvrđave – dela od kojih može zavisiti blagostanje hiljada ljudi, napredak cele provincije, bezbednost države (...) U oba ta slučaja nije posredi samo interes nekog pojedinca nego istovremeno i interes društva.“ Zatim kad na istom mjestu piše o izvlaštenju navodi: „Značaj eksproprijacije se po mom mišljenju pogrešno shvata ako se u njoj vidi zadiranje u svojinu, neka abnormalnost, koja se nalazi u protivrečnosti s njezinom idejom. U ovoj svetlosti nju može videti jedino onaj koji svojinu shvata samo sa stanovništva individua (individualistička teorija svojine).“⁷ Socijalnu dimenziju vlasništva još jezgrovitije ističu Leon Duguit i Otto von Gierke. Tako Duguit ističe: „Vlasnička funkcija obvezuje držaoca jednog dobra da ga koristi na socijalno odgovorni način, ona ga obvezuje da koristi svoja dobra u interesu društva za održavanje i umnožavanje opšteg dobra. Iz subjektivnih prava vlasnika nastaje socijalna funkcija držaoca dobra.“⁸ Pitanje socijalne funkcije s pravnog aspekta cjelovito i sažeto izlaže Otto von Gierke navodeći da: „U osnovi privatna svojina već po svom pojmu nije nikakvo pravo. Sva zakonska ograničenja postavljena svojini u javnom interesu, uključujući i mogućnost eksproprijacije, su sadržana u njezinom pojmu i proizlaze iz njezine unutrašnje suštine.“⁹ On je bio među prvim pravnim teoretičarima koji je ukazao na činjenicu da pravo vlasništva u sadržajnom smislu ne obuhvaća samo pravo, već i obveze. Na prostorima država nastalih raspadom SFRJ-a socijalnu dimenziju vlasništva te njezinu društvenu ulogu i značaj zastupalo je dosta teoretičara građanskog prava u vremenu između dva svjetska rata. Njihov se rodonačelnik s pravom smatra Mihajlo Konstatinović, poznati srpski teoretičar prava, profesor i dekan Pravnog fakulteta u Beogradu. On je u djelu *Pitanje svojine, Generacija pred stvaranjem* o problemu prava vlasništva istaknuo: „Činjenica da je netko sopstvenik ne ovlašćuje ga da sa stvarima postupa po svojoj volji, već mu nameće obvezu da stvar koju ima upotrebi na zadovoljenje

7 Rudolf von Jhering, *Cilj u pravu* (Podgorica: CID, 1998.), 227.

8 Dragoljub Stojanović, „Pravo svojine“, u: *Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada*, Tom II., ur. Obren Stanković, Slobodan Perović i Miodrag Trajković (Beograd: Novinsko izdavačka ustanova Službeni list SFRJ, 1979.), 1135.

9 Stojanović, „Pravo svojine“, 1135.

ličnih potreba, s jedne strane, i opštih potreba, s druge strane. Samo takva aktivnost je u interesu zajednice, samo ona ima društvenu vrednost i zato samo ona uživa zaštitu. Za civilizovano društvo koje počiva na podeli rada i u kome je ta podela rada daleko doterala, interesantan je samo onaj koji vrši svoju dužnost, praktikuje društvenu solidarnost.¹⁰ Polazeći od navedenog stajališta, i s pozivanjem na njega, Dragoljub Stojanović navodi da su se „pojavila mišljenja po kojima je rimski individualistički pojam svojine prevaziđen društvenim razvojem i da ga treba zamijeniti novim socijalnim pojmom.“¹¹ Stojanović je jedan od pravnih teoretičara koji se nakon Drugog svjetskog rata, uz profesore Andriju Gamsa, Pavu Rastovčana, Martina Vedriša, Nikolu Gavellu, Petra Klarića i druge, svrstao uz one koji s jedne strane zastupaju potrebu pravnog uređivanja vlasništva iz socijalnog aspekta, a s druge strane zastupaju potrebu osigurati njegovo ustavno jamstvo, odnosno zaštitu kao ljudskog prava i slobode, te mogućnost njegova ograničenja zakonom u skladu s ustavom. Njihovo je učenje suvremeni ustavotvorac i zakonodavac prihvatio, te na njegovoj osnovi stvorio ustavnopravni okvir kojim se osigurava jamstvo prava vlasništva, ali i mogućnosti ograničenja radi ostvarivanja njegove socijalne funkcije.

2. USTAVNOPRAVNI OKVIR

Ustavnopravni okvir Republike Hrvatske u supstancijalnom sadržaju odnosi se na pravno uređenje ograničenja prava vlasništva te obuhvaća, u užem smislu, odgovarajuće odredbe pravnih akata međunarodnog i unutarnjeg prava koji u skladu s ustavom utvrđuju uvjete i kriterije te postupak po kojem se može ograničiti, pa u krajnjoj liniji, i oduzeti vlasništvo. No, iako govorimo o odredbama pravnih akata međunarodnog i unutarnjeg prava, ipak moramo istaknuti da je iz ustavnopravnog aspekta okvir ograničenja prava vlasništva, uostalom kao i samo jamstvo prava vlasništva u Republici Hrvatskoj, jedinstven i međusobno koherentan te čini jedinstveni dio njezinog ukupnog ustavnopravnog poretka, neovisno o izvornom podrijetlu pravnih akata čiji su dio i odredbe koje se odnose na ovaj predmet regulacije. Naime, hrvatski je ustavotvorac u odnosu na neke međunarodne pravne akte prihvatio monistički koncept te je za njih u članku 141. Ustava Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustav RH) propisao da: „Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj snazi su iznad zakona.“¹² Budući da su međunarodnopravni akti koji sadrže odredbe o jamstvu vlasništva, pa i njegovom ograničavanju akti koji ulaze u kategoriju međunarodnih ugovora, to je nesporno da oni čine sastavni dio njezinog ustavnopravnog poretka. Ne samo to, već je snagom citirane odredbe Ustava RH, sam ustavotvorac jasno i nedvojbeno utvrdio njihovo mjesto te pravnu snagu u hijerarhijskoj strukturi ustavnopravnog poretka.

10 Mihajlo Konstantinović, „Pitanje svojine“, u: *Generacija pred stvaranjem: almanah jedne grupe* (Beograd: Grupa za socijalnu i kulturnu akciju, 1925.), 11. Preuzeto iz: Stojanović, „Pravo svojine“, 1144.

11 Stojanović, „Pravo svojine“, 1144.

12 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.

Oni su po svojoj pravnoj snazi, doduše, ispod pravne snage Ustava RH i njegovih odredaba, ali su s druge strane iznad zakona kojim se uređuju isti društveni odnosi. Ovdje konkretno vezane uz jamstvo prava vlasništva i njegovo ograničavanje. Slijedom prethodnoga, u navođenju pravnih izvora koji se u užem smislu odnose na pravno uređenje ograničavanja prava vlasništva neće se slijediti njihova podjela na međunarodne i unutarnje, već će se navoditi prema njihovom položaju u stratifikaciji hijerarhije pravnih propisa koja proizlazi iz Ustava RH. Isto tako, pravni propisi koji se u širem smislu odnose na ograničavanje prava vlasništva neće se enumerirati. Prvo, zbog toga što oni izvorno ne čine sam ustavnopravni okvir koji sadrži uvjete, kriterije i propisani postupak za ograničavanje prava vlasništva, već su oni u svojoj sadržajnoj biti propisi koji razrađuju ograničavanje prava vlasništva, koji su doneseni na osnovi Ustava RH i u skladu s ustavnopravnim okvirom. Drugo, takvo bi navođenje zbog njihove brojnosti znatno opteretilo tekst ovog rada, iako se oni, u užem smislu, ne odnose na ustavnopravni okvir za ograničavanje prava vlasništva, već su primarno propisi (zakoni) kojima se *in concreto* uređuju ograničenja dobara od interesa za Republiku Hrvatsku i koji zbog toga sadrže odredbe o pravnom režimu tih dobara te mogućem ograničavanju vlasnika, ali i njihova prava (osobito naknada) za ograničenja kojima su podvrgnuti. Takvi su zakoni primjerice Zakon o šumama,¹³ Zakon o poljoprivrednom zemljištu,¹⁴ Zakon o vodama,¹⁵ Zakon o lovstvu¹⁶ itd. Ustavnopravni okvir za ograničavanje prava vlasništva u formalnopravnom smislu obuhvaća odredbe koje se, zbog ograničenog opsega ovog rada ne navode u cijelosti, već se na njih upućuje u odgovarajućim bilješkama: a) Ustava RH,¹⁷ b)

13 Zakon o šumama, Narodne novine, br. 68/18., 115/18., 98/19., 32/20., 145/20., 101/23., 145/23., 36/24., 145/24.

14 Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Narodne novine, br. 20/18., 115/18., 98/19., 57/22.

15 Zakon o vodama, Narodne novine, br. 66/19., 84/21., 47/23.

16 Zakon o lovstvu, Narodne novine, br. 99/18., 32/19., 32/20, 127/24.

17 Članci 48., 50. i 52. Ustava RH. Analizom navedenih odredaba Ustava RH uz primjenu teleološke metode prilikom njezinog provođenja može se zaključiti: prvo, da je po Ustavu RH: a) nepovredivost vlasništva jedna od njegovih najviših vrednota njezinog ustavnog poretka, b) da je u istom rangu i vrednota socijalne pravde, c) da obje vrednote uz ostale imaju istu namjenu, odnosno da su temelj za tumačenje. Dakle, da sve i svakog obvezuje da prilikom tumačenja Ustava RH polaze i od ovih vrednota kao temelja za njegovo tumačenje. Drugo, na prvi pogled moglo bi se pomisliti da između ove dvije vrednote postoji proturječje. Osobito ako se vrednoti nepovredivosti vlasništva pristupi s klasičnog individualističkog aspekta, koji u svojoj biti isključuje svakog trećeg od miješanja u ostvarivanje vlasničkih prava i koristi pravnog vlasnika na konkretnom dobru koji je predmet prava vlasništva. Tim prije, ako se ima u vidu da pojam socijalna pravda podrazumijeva koncepciju građanskog društva u kojem se pravda i pravičnost postižu u svakom dijelu društvene zajednice. Stoga, socijalna pravda razumijeva, s jedne strane, doprinos svih i svakog da razmjerno svojim mogućnostima i sposobnostima, pa tako i sa svojim vlasništvom, doprinose (povećanju) općeg dobra, a s druge strane, ideju da svi ljudi (članovi društvene zajednice) zaslužuju jednake uvjete što razumijeva solidarnost s onim članovima društva koji su u potrebi, a sami nisu u stanju osigurati zadovoljavanje ni prosječnih životnih uvjeta koje ima svaki član. Tekstualnom i normativnom analizom ovih ustavnih odredbi samih po sebi ne može se u potpunosti sagledati razloge, opseg, sadržaj pa i sam legitimni cilj ustavotvorca koji je on želio postići propisivanjem ovakvih mogućnosti ograničavanja prava vlasništva, uključujući i poduzetničkih sloboda.

Opće deklaracije o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda (u daljnjem tekstu: Opća deklaracija),¹⁸ c) Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja EU-a),¹⁹ d) Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i uz nju prihvaćenim Protokolima br. 1, 4, 6, 7, 11, 12, 13 i 14 (u daljnjem tekstu: Konvencija), konkretno članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju²⁰ te e) Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.²¹

Međutim, metodom analize, teleološkom metodom i metodom komparacije, kao i primjenom pravnih metoda navedenih propisa može se izvući više zaključaka, od kojih ćemo zbog prirode i namjene ovog rada navesti samo nekoliko.

Stoga je nužno kod interpretiranja ovih odredbi njihovo tumačenje razmotriti polazeći od cjeline ustavnog teksta, a osobito u odnosu s drugim ustavnim odredbama koje se na neizravan način odnose na isto pitanje. Te odredbe su sadržane u glavi II. *Temeljne odredbe* i to napose u članku 1. stavku 1., koji propisuje da je Republika Hrvatska „socijalna država“. Zatim u članku 3. kojim su propisane najviše vrednote „ustavnog poretka Republike Hrvatske“ i koje su „temelj“ za tumačenje Ustava RH. Među tim vrednotama su i vrednote „socijalne pravde“ te „nepovredivost vlasništva“. Nadalje, među neizravne odredbe koje se odnose i/ili se mogu odnositi na tumačenje i razumijevanje ograničenja prava vlasništva su i odredbe Ustava RH iz njegove glave III. *Zaštita ljudskih prava i sloboda*, i to iz potpoglavlja 1. *Zajedničke odredbe*, članak 16.

18 Opća deklaracija o ljudskim pravima usvojena je i proglašena na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda Rezolucijom 217 A(III) od 10. prosinca 1948. U ovom se radu navodi tekst iz Odluke o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima, Narodne novine, br. 12/09., članci 17. i 29. Budući da za pravnički vrijedi načelo prema kojem pravnu prirodu (pa i općenito pravnost) akata određuje njihov sadržaj, a ne naziv, iz tog se razloga autor ovog rada opredijelio da ju uvrsti kao jedan od izvora ustavnopravnog okvira za uređenje društvenih odnosa u pogledu prava vlasništva i njegova ograničavanja. Naime, Opća deklaracija u svijetu je od gotovo svih država prihvaćena i kao pravni akt koji uređuje ljudska prava i slobode te su opća načela međunarodnog prava važna za njihovo uređivanje. Doduše, kao pravno neobvezujući akt, ali svakako kao politički i moralno obvezujući akt za države članice Ujedinjenih naroda i međunarodne organizacije, koje ga uzimaju u obzir i od njega polaze prilikom pravnog uređivanja (u okviru svoje zakonodavno-pravne suverenosti i nadležnosti) ljudska prava i slobode. U tom smislu, ona za njih ima karakter preparatornog – prethodnog akta u kojem su zauzeta stajališta, utvrđene vrednote, načela i ciljevi koje će trebati ostvariti u zakonodavnoj regulaciji ovih pitanja. Dodatno, Opća deklaracija je prethodila i bila podloga za donošenje mnogih općeobvezujućih međunarodnih akata koji uređuju ljudska prava i slobode, pa tako i Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i sloboda te uz nju pripadajućih protokola, uključujući i Protokol br. 1 koji u svojem članku 1. uređuje pitanja prava vlasništva i mogućnosti njegova ograničavanja. Osim toga, Opća deklaracija i navedena Konvencija bile su nezaobilazni akti prilikom donošenja Povelje Europske unije o temeljnim pravima, ali i kod ustavnog utvrđivanja i propisivanja zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda u mnogim ustavima, pa tako i Republike Hrvatske, koji su doneseni nakon njezinog donošenja. i stupanja. na snagu.

19 Članak 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202/390, 7.6.2016.

20 Članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s Protokolima br. 1, 4, 6, 7, 11, 12, 13, 14, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.

21 Članci 30.-35. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 90/10., 143/12., 152/14., 81/15., 94/17.

Prvo, odredbe Ustava RH o pravu vlasništva i njegovu ograničavanju po svojem su opsegu šire i obuhvatnije, a prema sadržaju cjelovitije uređuju ova pitanja nego što to čine odredbe međunarodnih pravnih akata. Za razliku od Opće deklaracije i Konvencije, odnosno članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, Ustav RH pravno uređuje pravo na tržišnu naknadu za oduzimanje te ograničenje prava vlasništva i bez prava na naknadu te pravo na naknadu za ograničenja kojima su podvrgnuta dobra od interesa za Republiku Hrvatsku. Međutim, odredbe tih međunarodnih pravnih akata, iako prema svojem sadržaju uže od navedenih odredbi Ustava RH, nisu njima suprotne jer se iz aspekta ocjene o suprotnosti s Ustavom RH nekim konkretnim odredbama ne može ocjenjivati sadržaj koji ta odredba ne obuhvaća. Osim toga, na temelju odredbi Ustava RH koje uključuje i po sadržaju širi njihov obuhvat u odnosu na navedene odredbe međunarodnih pravnih akata, Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima razradio je u skladu s Ustavom RH pitanje prava vlasništva i njegovo ograničavanje. Uspoređujući u sadržajnom smislu odredbe Opće deklaracije i članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju može se zaključiti da su one koherentne s odredbama Ustava RH. Ako se pri tome ima u vidu da je Povelja EU-a o ljudskim pravima propisala pravo na pravičnu (tržišnu) naknadu s jedne, a s druge strane da je Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) zauzeo stajališta koja se tiču prava na naknadu, odnosno izostanka prava na naknadu još 2005. godine,²² a budući da su njegove odluke i stajališta zauzeta u obrazloženju izreka tih odluka općeobvezujuća, tako je ESLJP svojom praksom (sudskim aktivizmom) upotpunio sadržaj odredbe članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju. U tom je smislu dodatno osnažio argumente koji omogućuju zaključiti da su ove odredbe međunarodnih pravnih akata usporedive i koherentne citiranim odredbama Ustava RH. Polazeći od prethodnih konstatacija valja istaknuti osnovne zaključke i stajališta koja proizlaze iz odredaba Ustava RH, a tiču se uređivanja prava vlasništva i njegova ograničavanja. Pored ostaloga, i zbog toga što su one dovoljno obuhvatne i sadržajne, s pravom možemo reći da one čine gornju i donju granicu ustavnopravnog okvira koja se odnosi na ovo pitanje. S jedne strane uključuju: a) gornju granicu, preko koje se ne može ići i b) donju granicu, ispod koje se ne može ići kada je u pitanju jamstvo prava vlasništva, a s druge strane mogućnost njegovog ograničavanja. Naravno, osim u slučajevima ograničavanja prava na temelju pravnih poslova vlasnika, poštujući načelo da pravni vlasnik može činiti sa svojim pravom vlasništva sve što mu nije zakonom zabranjeno i što nije protivno tuđim pravima. Polazeći od citiranih odredbi kao temeljnog dijela sadržajnoga ustavnopravnog okvira kojim je uređeno pravo vlasništva i njegovo ograničavanje, možemo reći kako je Ustav RH propisao: a) da je Republika Hrvatska socijalna država, b) da su socijalna pravda i nepovredivost vlasništva (uz ostale) najviše vrednote ustavnog poretka i temelj za tumačenje, c) da je jamstvo prava vlasništva, kao i ustavna dužnost obvezivanja osnova vlasništva, a mogućnost ograničavanja prava vlasništva je sastavni dio Glave III. *Zaštita ljudskih*

22 Presuda ESLJP-a u predmetu Jahn i dr. protiv Njemačke, br. zahtjeva 46720/99, 72203/01 i 72552/01 od 30. lipnja 2005. Ovom je presudom ESLJP po prvi put raspravljao o pitanju naknade za izvlaštenu imovinu i to radi uspostave socijalne pravde u kontekstu ponovnog ujedinjenja Njemačke.

prava i temeljnih sloboda, d) da su člankom 48. stavkom 2. Ustava RH u sadržaj prava vlasništva ušle, uz prava, i obveze, e) da je ustavotvorac, uz propisivanje ustavnog jamstva prava vlasništva istodobno propisao i da vlasništvo obvezuje njegove vlasnike i korisnike da pridonose općem dobru – tako je snagom ustavne norme izvršena socijalizacija prava vlasništva, f) da je propisivanjem mogućnosti ograničavanja prava vlasništva, hrvatski ustavotvorac ukinuo pravo vlasništva kao apsolutno pravo i utvrdio ga kao relativno pravo i g) da je propisujući ustavne razloge zbog kojih je moguće ograničiti (čak i oduzeti) pravo vlasništva prihvatio da je to moguće iz javnopravnih i privatnopravnih razloga te potreba.

Drugo, da je hrvatski ustavotvorac u navedenim odredbama jasno i nedvojbeno utvrdio te propisao uvjete i kriterije zbog kojih je moguće provesti ograničenje prava vlasništva. To uključuje: a) zaštitu interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja (prema članku 50. stavku 2. Ustava RH) – u tom slučaju nositeljima prava vlasništva koje se oduzima ili ograničava ne mora biti osigurana tržišna naknada za oduzeto dobro ili ograničena vlasnička prava i poduzetničke slobode (za razliku od slučaja propisanog u članku 50. stavku 1. Ustava RH, kada se za oduzeto ili ograničeno vlasništvo naknada tržišne vrijednosti mora osigurati jer se to čini u interesu Republike Hrvatske), b) kada su u pitanju dobra od interesa za Republiku Hrvatsku, njihova uporaba i iskorištavanje te (zbog takve njihove namjene) ograničenja koja iz toga proizlaze za njihove vlasnike ili ovlaštenike, pri čemu se osigurava naknada za ta ograničenja koja se propisuje zakonom, odnosno da se u navedenim slučajevima samo zakonom, u skladu s Ustavom RH, može propisati ograničavanje prava vlasništva uz obveznu tržišnu naknadu u slučajevima ograničenja iz članka 50. stavka 1. te uz propisanu naknadu u slučajevima iz članka 52. Ustava RH, c) da je zakonom moguće ograničiti pravo vlasništva kao ljudsko pravo radi zaštite sloboda i prava drugih te pravnog poretka, javnog morala i zdravlja (članak 16. stavak 1. Ustava RH), d) da svako ograničenje prava vlasništva s jedne strane mora biti razmjerno potrebi za ograničenjem, a s druge strane nužno i opravdano u demokratskom društvu, jer se na drugi (blaži) način nije mogao postići isti cilj zaštite šticećenog dobra.

Prilikom svih ograničavanja ljudskih prava i sloboda općenito, što uključuje ograničenja prava vlasništva i poduzetničkih sloboda prilikom upravljanja, iskorištavanja i raspolaganja vlasništvom, nositeljima prava vlasništva i njihovim korisnicima mora biti osigurana sudska zaštita, uključujući i onu pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud RH), nakon što iskoriste svu dopuštenu pravnu (sudsku) redovnu zaštitu, za moguću povredu njihovih prava uslijed ograničavanja njihovog vlasništva kojima su podvrgnuti.

Prethodno izložena pitanja i problemi u vezi s ograničavanjem prava vlasništva kako ih regulira Ustav RH, utvrđena su u svom supstancijalnom dijelu i u prethodno spomenutim pravnim aktima međunarodnog prava te razrađena u Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Oni zajedno čine ustavnopravni okvir za ograničavanje prava vlasništva. U nastavku rada će se iz tog ustavnopravnog okvira izložiti moguća klasifikacija ograničenja prava vlasništva, pri čemu će se voditi računa i o teorijskim klasifikacijama koje su već prikazali spomenuti eminentni teoretičari prava, osobito

u Republici Hrvatskoj. Nadalje, uzimajući u obzir karakteristike ograničenja prava vlasništva, njihovoj pravnoj snazi i obilježjima, prikazat će se sudska praksa Ustavnog suda RH i ESLJP-a.

3. POJAM, KLASIFIKACIJA, OBJEKT, SUBJEKTI, SADRŽAJ I OBILJEŽJA OGRANIČENJA PRAVA VLASNIŠTVA

3.1. O pojmu ograničenja prava vlasništva

Ograničenje prava vlasništva je pravni institut koji sadrži pravna pravila koja ograničavaju vlasnika da svoje pravo vlasništva iskorištava i njime raspoláže preko granica koje su svim pravnim vlasnicima takve (konkretne) stvari postavljene na temelju prava. Ono postoji, zapravo, od postanka prava vlasništva. U tom je smislu ograničenje prava vlasništva vezano uz pravo vlasništva i imanentno je samom pravu vlasništva. Usporedno s povijesnim razvojem pravnog uređenja prava vlasništva razvijalo se i njegovo ograničenje – kako u pogledu opsega i sadržaja, tako i s obzirom na društvenu svrhu, odnosno cilj koji se željelo (odnosno želi) postići. Ograničenja su se oblikovala prema potrebama koje je trebalo zadovoljiti i ciljevima koji su se željeli postići, s obzirom na stupanj društveno-ekonomskog razvoja, izgradnju i prihvaćanje sveukupnih vrednota, ideala i ciljeva koje društvo nastoji postići.

Ograničenje prava vlasništva pravnom vlasniku i/ili drugom ovlašteniku prava na konkretnoj stvari, odnosno osobi koja je vlasnik u smislu hrvatskog ustavnopravnog okvira, mogli bismo definirati kao zakonom propisanu (ograničenu) granicu unutar koje se on može kretati u ostvarivanju tako ograničenog sadržaja vlasničkih prava na konkretnoj stvari podvrgnutoj ograničenjima, kao i prava i dužnosti koje mu na temelju zakona pripadaju zbog ograničenja zakona zbog tih ograničenja.

Dakako, uz gornje pojmovno definiranje ograničenja vlasništva moguća su i drugačija ograničenja, pogotovo ako se odnose na pojedinu vrstu, npr. izvlaštenje. Kontrec i Rajčić definiraju izvlaštenje kao potpuno ograničenje prava vlasništva na sljedeći način: „Izvlaštenje jest autoritativni zahvat države u prava građana kojim se znatno ograničava njihovo pravo vlasništva. Može se sastojati od potpunog oduzimanja prava vlasništva ili od njegova ograničavanja ustanovljivanjem prava služnosti ili zakupa.“²³

Ograničenje prava vlasništva mijenjalo se od rimskog doba do danas. Na njemu su postavljene i društveno-političke, ekonomske i kulturne osnove, unutar kojih su utvrđeni legitimni ciljevi koji se i danas nastoje ostvariti ograničavanjem prava vlasništva. Ti su ciljevi iz pravnog aspekta izraženi i utvrđeni u ustavnopravnom okviru koji se odnosi na regulaciju ograničavanja prava vlasništva.

23 Damir Kontrec i Davor Rajčić, „Kada država ograničava pravo vlasništva“, *Građevinar* 70, br. 7 (2018): 624.

3.2. Klasifikacija ograničenja prava vlasništva

Polazeći od svake od njih, moguće je izvršiti klasifikaciju ograničenja prava vlasništva. Pri opredjeljenju i utvrđivanju te klasifikacije ograničenja prava vlasništva dragocjene su i nezaobilazne one koje su već učinili pojedini pravni teoretičari u svojim radovima. Stoga, u daljnjem izlaganju moguće klasifikacije ograničenja prava vlasništva koristit će se kako prethodno izloženim normativnim sadržajem koje obuhvaća ustavnopravni okvir u Republici Hrvatskoj, tako i postojećim klasifikacijama koje su konkretno u svojim radovima izložili Stojanović iz Republike Srbije te Vedriš i Klarić iz Republike Hrvatske, bez njihovog šireg elaboriranja i komentiranja.

Stojanović smatra da se sva ograničenja prava vlasništva mogu svrstati u dvije grupe, na javnopravna i privatnopravna ograničenja. Ovakvu podjelu ograničenja prava vlasništva izvodi iz stajališta da su: „Ograničenja imanentna pravu svojine, ali ne ulaze u njezin pojam, već dolaze spolja.“²⁴ On ističe da su javnopravna ograničenja „najbrojnija i zasnivaju se na mnogim propisima“, dok privatnopravna ograničenja „proizlaze iz susjedskih odnosa“.²⁵

Vedriš i Klarić u knjizi *Građansko pravo*²⁶ svoju klasifikaciju temelje na i izvode iz, prije svega, normativnog sadržaja Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima te Ustava RH koji se odnosi na ograničenje prava vlasništva. Oni klasificiraju ograničenja prava vlasništva u dvije grupe, gdje prvu čine opća ograničenja i ona obuhvaća: a) zabranu zlorabe prava vlasništva, b) trpljenje zahvata na vlasništvu radi otklanjanja neposredno prijeteće štete i c) trpljenje zahvata koji ne ugrožavaju interes vlasnika. Drugu grupu čine posebna ograničenja prava vlasništva, a u nju ulaze: a) ograničenja radi zaštite interesa i sigurnosti države, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi, b) ograničenja stvari od interesa za Republiku Hrvatsku i c) susjedska prava.

Obje izložene klasifikacije imaju svoje ustavnopravno i teorijsko utemeljenje, opravdanje i obrazloženje. Međutim, uz njih je moguće, a zbog potrebe za što boljim razumijevanjem instituta ograničenja prava vlasništva, prema mišljenju autora, napraviti još tri klasifikacije. Prva se temelji na opsegu mogućeg ograničenja prava vlasništva i možemo je klasificirati na potpuno i na djelomično ograničenje prava vlasništva. Razlika između njih je u činjenici da kod potpunog ograničenja pravni vlasnik ostaje bez prava vlasništva nad stvari. Radi se, zapravo, o izvlaštenju. Ustavnopravni okvir Republike Hrvatske propisuje da u svakom slučaju kada se radi o izvlaštenju radi interesa Republike Hrvatske, dotadašnji pravni vlasnik ima pravo na naknadu u visini tržišne vrijednosti. Kod djelomičnog ograničenja radi se o činjenici kada se ograničenje odnosi samo na dio konkretne stvari pravnog vlasnika. Primjer koji može potvrditi ovakav slučaj uspostava je ograničenja na dijelu konkretne katastarske čestice radi postavljanja dizalice za izgradnju zgrade tijela državne vlasti na susjednom građevinskom zemljištu.

24 Stojanović, „Pravo svojine“, 1145.

25 Stojanović, „Pravo svojine“, 1145.

26 Vedriš i Klarić, *Građansko pravo*, 227-230.

Druga klasifikacija ograničenja vlasništva može se temeljiti na trajanju ograničenja. Ono može biti vremenski ograničeno, pri čemu prestaje njegovim istekom. Nakon isteka roka na koje je ograničenje uspostavljeno, pravo vlasnika na prethodno ograničena dobra ponovno se uspostavlja. Ovo se obilježje naziva elastičnošću prava vlasništva. S druge strane, vremenski neograničeno ograničenje prava vlasništva po svojim je učincima na dotadašnjeg pravnog vlasnika na toj stvari gotovo identično s izvlaštenjem.

Treća klasifikacija ograničenja vlasništva mogla bi se izvesti polazeći od propisivanja uvjeta i kriterija upotrebe, korištenja i raspolaganja konkretnim vlasnikovim dobrom. Radi se, zapravo, o pravnom režimu propisanom za ostvarivanje sadržaja prava vlasništva. Ova se klasifikacija u Republici Hrvatskoj primarno odnosi na dobra od njezinog interesa. Zbog toga ova klasifikacija u svojoj biti počiva na pravnom režimu kojim se ograničavaju pojedina takva dobra. Zbog izbjegavanja nabiranja svih tih dobara, u praktičnom bi se pogledu takva klasifikacija mogla temeljiti na nazivima pravnih propisa kojima je propisan pravni režim za svaku vrstu pojedinih dobara od interesa za Republiku Hrvatsku. Zapravo, klasifikacija se temelji na zakonodavnim aktima koji uređuju npr. poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište, vodno dobro, rude, zaštitu prirode, javne ceste, željeznicu itd.

Ove se klasifikacije, po prirodi stvari, na ovaj i/ili onaj način mogu uklopiti u klasifikacije koje su učinili prethodno navedeni pravni teoretičari. Štoviše, one mogu biti podvrste mogućih klasifikacija ograničenja prava vlasništva unutar sustava koje su teoretičari izložili u svojim radovima. Zbog toga one ne samo da nisu proturječne tim klasifikacijama, već su s njima i supstancijalno koherentne.

Međutim, potrebno je ukazati na jednu posebnu vrstu ograničenja vlasništva koju je učinio hrvatski zakonodavac u Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, a koja je po sudu autora, ne samo dvojbena, već je u cijelosti neodrživa. Radi se o ograničenjima na temelju pravnog posla propisano člankom 34. istog Zakona. Navedeni članak u stavku 1. propisuje: „Ako nije što drugo određeno, vlasnik može u svaku svrhu koja nije zabranjena svoje pravo ograničiti, uvjetovati ili oročiti, a može ga i opteretiti.“ Citirani se stavak 1. dodatno razrađuje u stavicima 2., 3., 4., 5. i 6. istog članka. Međutim, samom analizom teksta članka 34. stavka 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarima vidljivo je da ograničenje prava vlasništva dolazi od samog pravnog vlasnika, a ne izvana. Zbog toga bi se, ako se u ovim slučajevima uopće može govoriti o ograničenju prava vlasništva, radilo o samoograničenju vlasništva pravnog vlasnika. No, teško je prihvatiti stajalište zakonodavca da je moguće uopće provesti ograničenje prava pravnog vlasnika na temelju pravnog posla u koji on ulazi sa svojim vlasništvom. Naime, pravo vlasništva po svojem sadržaju ovlašćuje vlasnika da svoju stvar „koristi, da ne koristi, da s njom raspoláže, da ju opterećuje (...) da može sva druga lica isključiti od utjecaja na stvar, tj. od korištenja stvari“. Pravni vlasnik stoga sva ograničenja koja proizlaze iz pravnog posla uspostavlja realizacijom svojih prava iz sadržaja prava vlasništva. Ona nisu izvana nametnuta, nego su izraz njegove volje da tako ostvaruje svoje pravo vlasništva i zbog toga se u ostvarivanju prava vlasništva u pravnim poslovima ne može govoriti o ograničenju prava vlasništva. Osim toga, kod pravnog posla radi se

o opterećenju prava vlasništva, a ne o njegovom ograničenju. Između ta dva oblika postoji bitna razlika jer kod opterećenja vlasništva uvijek ima pravnog odnosa, dok ga kod ograničenja nema.²⁷

3.3. Subjekti, objekt, sadržaj i obilježja ograničenja prava vlasništva

Iz sadržaja ustavnopravnog okvira ograničenja prava vlasništva mogu se izvući: subjekti, objekt (predmet), sadržaj i obilježja prava vlasništva. Bez šireg elaboriranja u nastavku poglavlja predstaviti će se tko su subjekti, što je objekt ograničenja prava vlasništva te koji je njegov sadržaj i obilježja.

Subjekti ograničenja prava vlasništva su: a) zakonodavno tijelo Republike Hrvatske koje donosi zakon kojim se propisuje ograničenje u skladu s Ustavom RH i konvencijskim pravom, b) pravni vlasnik stvari, odnosno dobra za koje se propisuje ograničenje njegovog prava vlasništva i c) fizička i/ili pravna osoba zbog čijih se potreba i interesa propisalo ograničenje prava vlasništva, i/ili ona osoba kojoj se ograničenjem prava vlasništva uz vlasnika povređuju neka prava, pa zbog toga ima pravni interes vezan uz konkretno ograničenje.

Predmet je ograničenja prava vlasništva konkretna stvar, odnosno dobro postojećeg pravnog vlasnika ili drugog ovlaštenika prava na toj stvari, odnosno dobru za koje se propisuje ograničenje.

Sadržaj ograničenja prava vlasništva može obuhvaćati, s jedne strane pravne norme kojima se zabranjuje određeno činjenje, a s druge strane može upućivati kako ostvarivati prava iz sadržaja prava vlasništva koje se ograničava, dok s treće strane, norme koje nalažu određeno trpljenje i propuštanje kod korištenja te raspolaganja sa stvarju koja je objekt ograničenja. Zapravo se ograničenja vlasništva svode na propisivanje kako i tko, te u čijem interesu mora konkretnu stvar upotrebljavati i iskorištavati, te s njom raspolagati, polazeći od prirode i namjene te stvari kako je propisuje zakon. Osim toga, sastavni je dio sadržaja instituta i pravo na naknadu za ono ograničenje za koje je ona ustavnopravnim okvirom propisana. Autor smatra da je pitanje naknade u konkretnom predmetu ograničenja prava vlasništva na nekoj stvari dobro propisati i kada se ona ne daje, odnosno da je ona isključena s obzirom na to da je u takvim slučajevima ustavnopravni okvir ne propisuje kao pravo. Zakonodavac uređujući pitanje ograničenja vlasništva ima široko polje slobode djelovanja, ali nema neograničene mogućnosti. Naime, unatoč takvoj ustavnoj poziciji zakonodavac ipak nema neograničen prostor, već je on dužan kod zakonskog propisivanja ograničenja vlasništva poštovati propisane uvjete i kriterije te u skladu s ustavom donijeti zakon. Drugim riječima, kod zakonskog se ograničenja prava vlasništva zakonodavac mora držati granica koje mu nalažu ustavne norme.

Obilježja ograničenja prava vlasništva proizlaze iz same svrhe njegovog postojanja i cilja koji se njime želi postići. Tu svrhu, kao legitimni cilj propisa koji se njime želi ostvariti ograničavanjem vlasništva na konkretnoj stvari, utvrđuje donositelj propisa. U Republici Hrvatskoj to je najviše zakonodavno tijelo, dakle Hrvatski sabor, jer se po Ustavu RH ograničenja prava vlasništva i kao ljudska

27 Detaljnije o tome vidi istovjetno mišljenje u: Vedriš i Klarić, *Građansko pravo*, 226., bilj. 13.

prava i slobode, i kao gospodarska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom. Slijedom toga, sasvim je razvidno da se ograničenje vlasništva ispoljava kao vanjska, prinudna djelatnost koja ima zakonsku snagu, koja je vezana uz predmet vlasništva koje se ograničava i pogađa izravno pravnog vlasnika ili drugog ovlaštenika prava na predmetu koji je ograničenju podvrgnut, a neizravno upozorava trećeg da su na toj stvari zakonom uspostavljena ograničenja.

Osim toga, iz samog duha ustavnih normi koje se odnose na ograničenje vlasništva pravnog vlasnika ili drugog ovlaštenika na stvari koja je objekt ograničenja proizlazi da je zakonodavac dužan voditi računa o ravnoteži između ostvarivanja, odnosno zaštite javnog (interesa društva ili države) i privatnog interesa pravnog vlasnika ili drugih ovlaštenika prava na toj stvari. Zbog postizanja ravnoteže između javnog i privatnog interesa koju nalaže sam Ustav RH, očigledno je da je i zakonodavac prilikom donošenja zakona dužan, prije njegova donošenja, provesti test razmjernosti. Rezultati su testa razmjernosti osnova na kojoj će se obrazložiti potreba donošenja zakona i legitimnog cilja koji se njegovim donošenjem htio postići. S druge strane, u slučaju spora oko propisanog i/ili provedenog ograničenja vlasnikovih prava ili ograničenja prava drugih ovlaštenika na konkretnom objektu (dobru), nadležna će upravna i sudbena tijela ispitivati je li provedeno vaganje i postignuta ravnoteža između javnog i privatnog interesa u konkretnom predmetu. Naime, osigurati razmjernost između javnog i privatnog prilikom ograničavanja vlasničkih prava pravnog vlasnika na konkretnoj stvari u državi vladavine prava, ljudskih prava i sloboda te drugih ideala, vrednota, načela i prava demokratskog društva od iznimnog je značaja. Razmjernost pokazuje da je ograničenje bilo nužno i opravdano, zakonito i u demokratskom društvu prihvatljivo. Ona isključuje svaku samovolju odnosno arbitrarnost, pa čak i onu koju čine države ili njezina tijela.

Slijedom navedenog, obilježja ograničenja prava vlasništva na nekoj stvari mogla bi se sažeti na sljedeće: a) prinudnost, b) zakonitost, c) općeobvezatnost, d) vezanost uz konkretnu stvar u vlasništvu pravnog vlasnika i/ili drugog ovlaštenika prava na njoj, e) socijalnost, f) usmjerenost na ostvarivanje općeg dobra.

Na temelju prethodnog navedenog može se zaključiti kako je u Republici Hrvatskoj ustavnopravni okvir koji uređuje ograničenje vlasništva na pojedinoj stvari pravnom vlasniku, odnosno drugom ovlašteniku prava na njoj dobro postavljen i cjelovito reguliran. Promatrajući ga iz normativnopravnog aspekta, takav se zaključak svakako može izvesti. Premda bi on bio točan, ne bi se moglo ustvrditi da je i cjelovit. Naime, u taj okvir, voljom samog ustavotvorca u Republici Hrvatskoj, dodatno ulaze izreke i stajališta iz sudskih odluka donesenih u predmetima koji se odnose na ograničenje vlasništva, a koje su donijeli i ESLJP i Ustavni sud RH. Naime, njihove su sudske odluke snagom odredbi Konvencije te Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske²⁸ (koji po pravnoj snazi ima snagu samog ustava) općeobvezatne. Izreke i zauzeta stajališta u obrazloženju odluka ovih sudova djeluju *erga omnes* i imaju zakonsku snagu. Polazeći od tih pravnih činjenica i

28 Detaljnije vidi članak 31. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, Narodne novine, br. 49/02. i članak 46. stavak 1. Konvencije, prema izmjenama Protokola br. 11, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99.

okolnosti u nastavku će se rada izložiti njihova sudska praksa, polazeći od nekoliko konkretnih odluka, koje su značajne upravo zato jer su u njima zauzeta stajališta koja su obvezatna za sve, uključujući i sudbenu vlast.

4. PRAKSA ESLJP-A I USTAVNOG SUDA RH U ZAŠTITI PRAVA VLASNIŠTVA I NJEGOVA OGRANIČENJA

4.1. O sudskoj praksi ESLJP-a

ESLJP je, snagom same Konvencije i pripadajućih protokola, isključivo nadležan postupati prema njima i pružiti pravnu zaštitu podnositeljima zahtjeva zbog povrede njihovih ljudskih prava i sloboda propisanih tim pravnim aktima.

Sama Konvencija ne sadrži odredbe kojima se uređuje mirno uživanje prava vlasništva i njegovo eventualno ograničenje. Ova su pitanja uređena Protokolom br. 1 uz Konvenciju, konkretno njegovim člankom 1., kako je već prethodno navedeno, gdje se ovim člankom jamči mirno uživanje prava vlasništva. Ograničenje prava vlasništva može se poduzeti samo u javnom interesu, ali uz uvjete koji su propisani zakonom i općim načelima međunarodnog prava. Nadalje, stavkom 2. istog članka predviđeno je pravo države da „primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa i kazni“.

Primjenjujući članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, ESLJP je utvrdio da iz njega proizlaze tri načela kojih se u svojim postupcima pridržava i koja koristi kao polazište u njegovu tumačenju. Prvo se načelo odnosi na propisano i utvrđeno pravilo kojim se jamči mirno uživanje vlasništva. Drugo se načelo izražava kroz mogućnost lišavanja vlasništva, ali samo u skladu s propisanim uvjetima. Treće je načelo vezano uz dopuštenje državama članicama da uredi upotrebu i kontroliraju vlasništvo u skladu s „općim interesom ili osiguranjem plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni“.²⁹

Uz navedena načela, svakako bi trebalo imati u vidu i njegovo zauzeto stajalište u presudi Jahn protiv Njemačke, o kojem je već bilo riječi, kada je ESLJP zauzeo stajalište koja se tiču prava na naknadu za oduzeto i/ili ograničeno vlasništvo. Osim toga, za kvalitetno analiziranje i razumijevanje odluka ESLJP-a, po autorovom sudu, veoma je važno znati što on smatra pod pojmom javnog interesa. ESLJP je o pojmu javnog interesa izložio svoj stav u predmetu Arsovski protiv bivše jugoslavenske Republike Makedonije kada je rekao: „Pojam javnog interesa nužno je opsežan. Prije svega odluka o sprovođenju zakona o eksproprijaciji imovine obično podrazumeva uzimanje u obzir političkih, ekonomskih i socijalnih pitanja. Sud smatra prirodnim to što bi polje slobodne procene dostupne zakonodavstvu prilikom sprovođenja socijalnih i ekonomskih politika trebalo da bude široko i da poštuje sud zakonodavca o tome šta je u javnom interesu, osim ako je taj sud upadljivo bez prihvatljive

29 Detaljnije vidi u: Dubravko Ljubić, „Ustavnopravni sadržaj i zaštita ustavnog jamstva prava vlasništva“, *Hrvatska pravna revija* 12, br. 6 (2012): 6.

osnovanosti.³⁰ U konkretnim predmetima vezanim uz ograničavanje vlasništva, ESLJP se najviše bavio: a) eksproprijacijom, b) sudskom prodajom imovine u izvršnom postupku, c) blokadom imovine zbog potrebe pravnog postupka i d) razmjernošću kod uplitanja države u ograničavanju vlasništva.

Kod potpunog ograničenja prava vlasništva, odnosno izvlaštenja imovine od dotadašnjeg pravnog vlasnika, ESLJP je u svojim odlukama izgradio čvrsta stajališta da se izvlaštenje mora provesti u skladu sa zakonom,³¹ da se mora poštivati javni interes,³² da mjera izvlaštenja mora biti razmjerna³³ i da se mora osigurati pravična naknada kada se radi o izvlaštenju u javnom (državnom) interesu.³⁴

Stajalište da se eksproprijacija mora provesti u skladu sa zakonom podrazumijeva dvije stvari. Prvo, eksproprijacija mora biti uređena i propisana zakonom. Taj zakon mora biti u skladu s načelom ustavnosti i zakonitosti te načelima međunarodnog prava. To za Republiku Hrvatsku znači da zakon o eksproprijaciji mora biti u skladu s Ustavom RH, te s konvencijskim pravom koje se odnosi na ograničenje vlasništva, uključujući i njegovo izvlaštenje, odnosno s člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Drugo, u tom zakonu mora biti jasno utvrđen javni interes (interes Republike Hrvatske) u skladu s uvjetima i kriterijima propisanim u Ustavu RH. Kod utvrđivanja javnog interesa hrvatski ili drugi zakonodavac, polazeći od gospodarskih, socijalnih, kulturnih i/ili npr. ekoloških politika ima široko polje slobodne procjene. No, to polje nije neograničeno niti je zakonodavcu dopušteno da ga odredi bez ikakve ograde. Naime, granice zakonodavčeva prava na široko polje procjene ipak su ograničene propisanim uvjetima i kriterijima sadržanim u Ustavu RH i konvencijskim pravnim aktima, koji zajedno s njim čine esencijalni dio ustavnopravnog okvira. Zakonom se, nadalje, mora utvrditi način utvrđivanja pravične (tržišne) naknade za izvlaštenu imovinu u interesu Republike Hrvatske te osigurati pravo na sudsku zaštitu sudionicima postupka izvlaštenja (uključujući i postupak pred Ustavnim sudom RH) koji smatraju da su im u tom postupku povrijeđena prava i slobode.

ESLJP smatra izvlaštenje „najozbiljnijim miješanjem u pravo vlasništva“

30 ESLJP, Arsovski protiv Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije, br. zahtjeva 30206/08 od 15. siječnja 2013., točka 52.

31 ESLJP svoje stajalište da se izvlaštenje mora provesti u skladu sa zakonom izvodi izvorno iz članka 1. stavka 2. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Tumačeći članak 1. Protokola br. 1 Gomien ističe: „Članak 1. Protokola br. 1 Konvencije jamči pravo na mirno uživanje imovine, kojeg obično zovemo pravo na vlasništvo. Kao i kod većine drugih materijalnih prava zaštićenih Konvencijom, država može ograničiti vršenje prava vlasništva. Može oduzeti pojedincu vlasništvo u javnom interesu, i (...) uz uvjete predviđene zakonom, a može primijeniti i takve zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom. Stoga, slobodna procjena koju država ima prema ovom članku šira je od one prema drugim člancima Konvencije.“ Vidi u: Dona Gomien, *Europska konvencija o ljudskim pravima* (Zadar: Naklada Edicija Magna, 2007.), 205.

32 ESLJP, Arsovski protiv Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije, zahtjev br. 30206/08 od 15. siječnja 2013., točka 52.

33 ESLJP, Vaskrsić protiv Slovenije, zahtjev br. 31371/12 od 25. travnja 2017., točka 77.

34 ESLJP, Arsovski protiv Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije, zahtjev br. 30206/08 od 15. siječnja 2013.

pravnog vlasnika u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju jer on jamči „pažljivo ispitivanje svih relevantnih faktora od strane suda koji se bavi ovim predmetom“. Zato se izvlaštenje „mora provesti u skladu s zakonom, mora poštivati javni interes i biti srazmeran.“³⁵ Polazeći od citiranog stava, ESLJP u svakom konkretnom predmetu uvijek nastojati ispitati je li država, provodeći izvlaštenje, postigla pravičnu ravnotežu između javnog interesa i prava fizičkih, odnosno pravnih osoba privatnog prava čija je stvar predmet izvlaštenja. U postupku provjere ne postoji konačan popis okolnosti i mjerila koje će ESLJP koristiti. To je razumljivo, budući da se od same države (time i od ESLJP-a) očekuje da provede detaljnu analizu svih relevantnih faktora važnih za provedbu izvlaštenja. Međutim, u sudskoj praksi ESLJP-a dosad su se ipak iskristalizirale neke polazne osnove koje on koristi kako bi provjerio ne samo zakonitost provedenog izvlaštenja, već i je li pri njegovu provođenju osigurana i uspostavljena ravnoteža između javnog i privatnog interesa. Te su osnove izražene u sljedećim pitanjima, na koja ESLJP traži odgovore:

„Jesu li postojale alternative izvlaštenju, odnosno može li se drugim, blažim mjerama primjerice zakupom, postići isti cilj, tj. ostvarivanje javnog interesa?

Kako je utvrđena vrijednost izvlaštene imovine, te je li u tom postupku bilo ikakvih nepravilnosti?

Je li utvrđena devalvacija ostatka imovine (njezine vrijednosti, ali i funkcionalne namjene) u slučajevima djelomičnog izvlaštenja i jesu li u skladu s time osigurana sredstva za obeštećenje pravnog vlasnika?

Koliko je vremena proteklo između provedenog izvlaštenja i isplaćene (osigurane) odštete vlasniku čija je imovina izvlaštena?“³⁶

U kategoriju izvlaštenja ulaze i oblici izvlaštenja imovine kojima se bavio i ESLJP, a vezani su uz oduzimanje imovine uslijed administrativnih nepravilnosti, primjerice oduzimanje neprijavljenih deviznih sredstava na graničnom prijelazu od strane službenika carine i/ili oduzimanje imovine (npr. prometnog sredstva) u prekršajnom postupku. U svojoj je dosadašnjoj praksi u ovakvim predmetima koji se odnose na Republiku Hrvatsku,³⁷ ESLJP utvrdio da je oduzimanje imovine bilo nerazmjerno težini počinjenih djela i ugroženosti javnog interesa. S obzirom na

35 ESLJP, Arsovski protiv Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije, zahtjev br. 30206/08 od 15. siječnja 2013., točka 18.

36 „Pregled prakse ESLJP-a“, *Primena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava – iskustva i izazovi sudova Centralne i Jugoistočne Europe* (radni materijali konferencije, Beograd, 15. i 16. rujna 2022.).

37 Osobito su značajne sljedeće odluke ESLJP-a koje se odnose na Republiku Hrvatsku, a tiču se zaštite jamstva prava vlasništva i mogućnosti njegova ograničenja: ESLJP, Zrilić protiv Republike Hrvatske, zahtjev br. 46726/01 od 3. listopada 2013; ESLJP, Vajagić protiv Republike Hrvatske, zahtjev br. 30413/03 od 20. srpnja 2006; ESLJP, Bistrović protiv Republike Hrvatske, zahtjev br. 25774/05 od 31. svibnja 2007; ESLJP, Gabrić protiv Republike Hrvatske, zahtjev br. 9702/04 od 5. veljače 2009; ESLJP, Džinić protiv Republike Hrvatske, zahtjev br. 38359/13 od 17. svibnja 2016. Osim navedenih odluka za usklađivanje prakse Ustavnog suda RH sa sudskom praksom ESLJP-a napose su značajne njegove odluke donesene za druge zemlje, i to: ESLJP, Jahn i dr. protiv Njemačke, zahtjev br. 46720/99 od 30. lipnja 2005; ESLJP, Kopecky protiv Slovačke, zahtjev br. 44912/98 od 28. rujna 2004; ESLJP, James i dr. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 8793/79 od 21. veljače 1986.

to da se radi o sličnim djelima zbog kojih je oduzeta imovina, izložiti će se dio iz obrazloženja ESLJP-a u predmetu Gabrić protiv Hrvatske, koji se, u supstancijalnom smislu, odnosi na ove slučajeve. Utvrdivši da je došlo do nerazmjernosti u ovom predmetu, ESLJP je u obrazloženju svoje odluke, između ostaloga, naveo: „Miješanje da bi bilo razmjerno, treba odgovarati ozbiljnosti povrede, a sankcija težini djela za čije kažnjavanje je predviđena (...) a ne težini neke pretpostavljene povrede, koja, međutim, nije bila utvrđena. Mjera oduzimanja o kojoj se ovdje radi nije bila namijenjena kao materijalna naknada štete – budući da država nije pretrpjela nikakav gubitak (...) nego je imala svrhu odvratanja i kazne. U ovome je predmetu podnositeljici zahtjeva već bila izrečena novčana kazna za prekršaj (...) Vlada je uistinu tvrdila da sama ta sankcija nije bila dovoljna za postizanje željenoga odvratajućeg ili punitivnog učinka i sprečavanje budućih povreda dužnosti prijavljivanja. U takvim je okolnostima, po mišljenju Suda, oduzimanje cijeloga iznosa novca koji je trebalo prijaviti, kao dodatna sankcija uz novčanu kaznu, bilo nerazmjerno, jer je podnositeljici zahtjeva nametnulo prekomjeran teret.“³⁸

Pod ograničenjem vlasništva i vlasnikovih prava nad određenom imovinom, ESLJP smatra i slučajeve kada nadležni sud provodi prodaju te imovine u izvršnom postupku, dakako, u skladu sa zakonom. Međutim, ESLJP smatra da, iako je taj postupak prodaje i samog ograničenja vlasništva uređen zakonom, on se ne mora smatrati zakonitim u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. To je utvrdio, pored ostaloga, i u predmetu Ljaskaj protiv Hrvatske.³⁹ Da se radi o ograničenju vlasništva ESLJP smatra i za slučaj kada se radi o blokadi imovine za potrebe pravnog postupka. No, u takvim slučajevima ESLJP smatra da se radi o ograničavanju vlasništva radi „nadzora nad upotrebom vlasništva“, u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Međutim, u takvim slučajevima ne postoji namjera da se pravnom vlasniku ili drugom ovlašteniku prava nad imovinom oduzme (trajno) imovina, već se radi o potrebi da se na nju „stavi privremeno ograničenje na njezinu upotrebu zabranom njezinog otuđenja ili opterećenja.“⁴⁰ Osim toga, u istom predmetu (Džinić protiv Hrvatske) ESLJP je izrazio stajalište po kojem se može prihvatiti „da postoje slučajevi gdje se blokada imovine u okviru kaznenog postupka (...) određuje na osnovi privremene procjene razmjernosti između blokirane imovine i imovinske koristi koja je navodno ostvarena krivičnim djelom.“⁴¹

Kod svih ograničenja vlasništva ESLJP smatra da: „pravo na mirno uživanje imovine mora uspostaviti pravednu ravnotežu između zahtjeva općeg interesa zajednica i zahtjeva za zaštitom osnovnih prava pojedinaca“ jer za članak 1. stavak 2. Protokola br. 1 uz Konvenciju „mora postojati i prihvatljiv odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji treba ostvariti.“⁴² Naime, država svojim miješanjem u ograničavanje imovine radi ostvarivanja općeg i državnog interesa ne

38 Predmet ESLJP-a Gabrić protiv Republike Hrvatske, zahtjev br. 9702/04 od 5. veljače 2009., točka 39.

39 ESLJP, Ljaskaj protiv Republike Hrvatske, zahtjev br. 58630/11 od 20. prosinca 2016.

40 ESLJP, Džinić protiv Republike Hrvatske, zahtjev br. 38359/13 od 17. svibnja 2016., točka 61.

41 ESLJP, Džinić protiv Republike Hrvatske, zahtjev br. 38359/13 od 17. svibnja 2016., točka 61.

42 ESLJP, Vaskrsić protiv Slovenije, zahtjev br. 31371/12 od 25. travnja 2017., točka 77.

može na vlasnika ili drugog ovlaštenika vlasničkih prava prenijeti nerazmjeran – prekomjeren teret.

Sudsku praksu u zaštiti jamstva vlasništva, njegovog mirnog uživanja, ali i mogućih ograničenja kakvu je razvio ESLJP dužni su poštovati i u istovjetnim predmetima provoditi sudovi svih članica Vijeća Europe koje su prihvatile njegovu jurisdikciju u zaštiti ljudskih prava i sloboda propisanih Konvencijom i uz nju pripadajućih protokola, pa tako i Ustavni sud RH, dakako, uz obvezu iz njegove ustavne nadležnosti da u postupcima pokrenutim pred njim ustavnom tužbom provodi zaštitu ljudskih prava i sloboda.

4.2. O praksi i stajalištima Ustavnog suda RH

Sudska praksa Ustavnog suda RH u zaštiti jamstva prava vlasništva, njegove obvezujuće funkcije i mogućnosti ograničenja nije bila konzistentna od osamostaljenja Republike Hrvatske pa do danas.⁴³ Zapravo, u prvoj dekadi (1991.–2000.) je više djelovao „kao redovni sud najvišeg stupnja koji je provodio (samo) kontrolu zakonitosti, osobito kad je riječ o ustavnim tužbama. U tom razdoblju osnovni princip je bio, ako je nešto zakonito onda je i ustavno.“⁴⁴ Prvi iskorak kojim je najavio promjenu svoje sudske prakse, bio je vrlo značajan za pitanje vlasništva i njegovo ograničavanje, Ustavni sud RH je učinio svojom odlukom U-III-661/1999 od 13. ožujka 2000.⁴⁵ Ovom je odlukom utvrdio granicu do koje zakonodavac može ograničiti vlasništvo, stoga se točkom 2. ističe: „Ustavno jamstvo vlasništva vezuje zakonodavca, koji ne smije zakonima ograničavati vlasništvo iznad razine određene Ustavom (članci 16. i 50. Ustava). Ipak, zakonodavac je ovlašten prilagođavati pojedine sadržaje vlasničkog prava socijalnim, gospodarskim, ekološkim i drugim okolnostima razvoja društva čuvajući bit vlasničkog prava.“⁴⁶

Mijenjajući svoju sudsku praksu i u njoj dotadašnja zauzeta stajališta pod utjecajem različitih zbivanja i okolnosti,⁴⁷ a napose pod utjecajem odluka i u njima zauzetih stajališta, Ustavni sud RH je tek u svojoj odluci U-IIIB-1373/2009 od 7.

43 Usporedi Ljubić, *Ustavnopravni sadržaj*, 8.

44 Usporedi s bilješkom br. 11 u: Miroslav Šeparović i Snježana Bagić, „Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i Zakon o zemljišnim knjigama u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske“, u: *Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i Zakon o zemljišnim knjigama - 1997. – 2017.: hrvatsko stvarno pravo de lege lata i de lege ferenda*, ur. Blanka Kačer (Zagreb: Inžinjerski biro, 2017.), 10.

45 Ustavni sud RH, U-III-661/1999 od 13. ožujka 2000. Odluka je objavljena u Narodnim novinama, br. 38/00.

46 Točka 10.2. obrazloženja odluke Ustavni sud RH, U-III-661/1999 od 13. ožujka 2000.

47 U navedene okolnosti svakako spadaju i one koje su proizlazile iz objektivnih gospodarskih potreba za društvenim razvitkom, ali i revidiranje Ustava RH donošenjem izmjena i dopuna Ustava RH te Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH. No, u užem smislu svakako je najznačajnija činjenica da je Ustavni sud RH, promijenio svoje stajalište prihvativši stav člana suca Velimira Belajca kojeg je on izrazio riječima: „Svaka povreda ustavnog prava gotovo je uvijek i povreda nekog zakona, no svaka povreda zakona ne mora biti ujedno i povreda ustavnog prava.“ Vidi u: Velimir Belajec, „Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe“, u: *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava: interpretativna uloga ustavnog suda*, ur. Jadranko Crnić i Nikola Filipović (Zagreb: Organizator, 2000.), 101 i 102.

srpnja 2009.⁴⁸ uskladio se s praksom i stajalištima ESLJP-a u ovim predmetima. Odluka U-IIIB-1373/2009 do 7. srpnja 2009. je značajna jer je Ustavni sud RH u njoj prihvatio da štiti svaku imovinu koju sadržajno obuhvaća članak 48. stavak 1. Ustava RH. Istovremeno je po prvi put interpretativnom metodom utvrdio povezanost članaka 48. i 50. Ustava RH. Rezultate je svoje interpretacije iskazao u stajalištima poznata kao „tri pravila o vlasništvu“. U obrazloženju navedene odluke Ustavni sud RH je u točki 8. njezinog obrazloženja ova tri pravila iskazao sljedećim riječima:

a) „prvo pravilo, sadržano u članku 48. stavku 1. Ustava, opće je naravi i propisuje jamstvo prava vlasništva

b) drugo pravilo, sadržano u članku 50. stavku 1. Ustava, uređuje oduzimanje odnosno ograničavanje vlasništva koje se neće smatrati ustavnopravno nedopuštenim ako je propisano zakonom, ako je u interesu Republike Hrvatske i ako je za tako oduzeto odnosno ograničeno vlasništvo osigurana i isplaćena naknada u tržišnoj vrijednosti oduzete odnosno ograničene imovine

c) treće pravilo, sadržano u članku 50. stavku 2. Ustava, priznaje zakonodavcu ovlast da zakonom ograničava vlasnička prava (i poduzetničke slobode) radi zaštite pojedinih ustavnih vrednota ili zaštićenih ustavnih dobara koja ustavotvorac smatra toliko važnim da ih podvodi pod državne odnosno pod opće interese zajednice (zaštita interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi), bez obveze isplate bilo kakve naknade.⁴⁹

Za ova tri pravila karakteristično je to da ona „jesu zasebna, ali ne i međusobno neobvezna. Drugo i treće pravilo, koja se odnose na ograničenje odnosno oduzimanje vlasništva, uvijek se moraju promatrati u svijetlu općeg jamstva vlasništva iz članka 48. stavak 1. Ustava. Stoga se prvo pravilo razmatra kao posljednje, samo ako se prethodno utvrdi da se okolnosti konkretnog slučaja ne mogu podvesti pod drugo ili treće pravilo.“⁵⁰ Osim navedenih pravila, Ustavni sud RH je u ovoj odluci interpretativnom metodom utvrdio i zauzeo nekoliko načelnih stavova koje je istaknuo kao svoja stajališta u točki 17. obrazloženja. Ona su za postupanje i odlučivanje Ustavnog suda RH u ovakvim predmetima bitna, značajna i obligatorna, stoga se prema točki 17. navodi sljedeće: „Opće dobro u smislu članka 48. stavka 2. Ustava ishodište je ograničenja koja se nameću vlasniku. Ono ujedno postavlja i granice do kojih ta ograničenja smiju biti nametnuta. Ograničenja vlasničkih prava ne smiju ići dalje nego što je to potrebno za postizanje legitimnog cilja koji se zakonskom mjerom nastoji postići. Sve dok zakonska mjera osigurava osobnu slobodu pojedinca u imovinskopravnom području ona je u suglasnosti s jamstvom iz članka 48. stavka 1. Ustava. Ograničenja vlasničkih prava koja su posljedica socijalne vezanosti vlasništva (članak 48. stavak 2. Ustava) u tim se okvirima moraju načelno prihvatiti bez ikakvih obeštećenja, osim u slučajevima kad sam Ustav za njih predviđa naknadu. Prekorači li zakonska mjera opisane granice, takva zakonska mjera neće biti u suglasnosti s Ustavom. Pri pravnom (zakonskom) uređenju sadržaja i granica

48 Ustavni sud RH, U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009. Odluka je objavljena u Narodnim novinama, br. 88/09.

49 Vidi točku 8. obrazloženja navedene odluke Ustavnog suda RH.

50 Šeparović i Bagić, *Zakon o vlasništvu*, 18.

vlasništva država je stoga obvezna ostvariti socijalni model čiji normativni elementi s jedne strane izviru iz ustavne garancije vlasništva (članak 48. stavak 1. Ustava), a s druge strane iz obvezujućih zahtjeva sadržanih u članku 48. stavku 2. Ustava. Ovlaštenje zakonodavca da uređuje sadržaj i granice vlasništva pri tome postaje sve šire što je jača vezanost objekta vlasništva njegovom socijalnom funkcijom.“

Ustavni sud RH je, u procesu usklađivanja svoje prakse sa sudskom praksom ESLJP-a, uz navedena tri pravila o vlasništvu i na osnovi prethodno navedenih usvojenih stajališta usvojio kriterije koje primjenjuje i provodi ESLJP prilikom provođenja testa opravdanosti miješanja u vlasnička prava. Ona se sastoje od četiri pitanja:

„Je li miješanje u vlasnička prava bilo u skladu s načelom vladavine prava i zakonitosti?

Je li miješanje imalo legitimni cilj od javnog (općeg) interesa?

Je li miješanje bilo razmjerno, odnosno je li se njime postigla pravedna ravnoteža između zahtjeva od općeg interesa zajednice i zahtjeva za zaštitu temeljnih prava pojedinaca?

Je li počinjenim miješanjem pojedincu nametnut prekomjeran teret?“⁵¹

Ustavni sud RH je teleološkom metodom tumačio ustavnopravni okvir koji se odnosi na jamstvo vlasništva te mogućnosti njegova ograničenja i iskazao je svoje stajalište u pojedinim odlukama, kao i odgovore na postavljena pitanja. Tako je u odluci U-I-3843/2007 od 6. travnja 2011.⁵² zauzeo stajalište da se zakonitost miješanja u vlasništvo temelji na zahtjevu da pravna norma mora biti određena i precizna, gdje on podrazumijeva „da se odnos između njezina adresanta i adresata odvija uz što manje komunikacijske neodređenosti“ (točka 19.). U istoj odluci Ustavni sud RH u točki 19.1. šire elaborira što on smatra da mora sadržavati zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme gdje navodi: „Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme ima pozitivni i negativni smisao. U pozitivnom smislu zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme znači da građani moraju moći iz njezina izričaja stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi im mogli prilagoditi svoje ponašanje. Negativni smisao zahtjeva za određenošću i preciznošću pravne norme upućene tijelu državne vlasti znači da njezin izričaj mora vezati to tijelo tako da mu ne dopušta postupanje izvan svrhe određene njezinim sadržajem. To je važno i za postupanje tijela državne i javne uprave i za postupanje tijela sudbene vlasti.“

Svoje stajalište o pitanju postoji li legitimni cilj u javnom (općem) interesu koji opravdava miješanje države u pravo vlasništva, Ustavni sud RH iskazao je u odluci U-I-763/2009 i dr. od 30. ožujka 2011.⁵³ U toj je odluci zauzeo stajalište o legitimnom cilju te je istaknuo: „To znači da mjere ograničenja tih prava i sloboda moraju biti nužne u demokratskom društvu i da se ciljevi koji se njima nastoje postići ne mogu

51 Šeparović i Bagić, *Zakon o vlasništvu*, 21.

52 Ustavni sud RH, U-I-3843/2007 od 6. travnja 2011. Odluka je objavljena u Narodnim novinama, br. 48/11.

53 Ustavni sud RH, U-I-763/2009 i dr. od 30. ožujka 2011. Odluka je objavljena u Narodnim novinama, br. 39/11.

ostvariti nikakvim sredstvima ili mjerama koje bi bile blaže za vlasnike, odnosno koje bi manje zadirale u njihova vlasnička prava i poduzetničku slobodu. Uz nužnu narav mjera, Ustav istodobno zahtijeva da se one u demokratskom društvu smiju poduzimati samo radi zaštite javnih interesa, to jest pojedinih zajedničkih vrijednosti koje izviru iz života u organiziranoj društvenoj zajednici (u konkretnom slučaju, radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi).“

Svoje stajalište o razmjernosti miješanja u vlasnička prava Ustavni sud RH izgradio je polazeći od stava zauzetog u odluci U-I-1156/1999 od 26. siječnja 2000. kad je istaknuo da: „Razmjernost, naime, može postojati samo u slučaju ako poduzete mjere nisu restriktivnije no što je potrebno da bi se osigurao pravovaljan (legitiman) cilj.“⁵⁴ Iskazani je stav Ustavni sud RH dodatno razradio u svom stajalištu u navedenoj odluci U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009. O tom pitanju u toj odluci Ustavni sud RH navodi: „Ustavni sud također napominje da svako miješanje u pravo vlasništva, zasnovano na odredbama članka 50. Ustava, mora osigurati pravičnu ravnotežu između zahtjeva za poštovanjem i zaštitom ustavnog prava vlasništva privatnih osoba i zahtjeva koje postavljaju državni odnosno javni ili opći interesi zajednice (koji mogu uključivati i zaštitu suprotstavljenih prava ili interesa trećih privatnih osoba). Zahtjev za postizanjem te ravnoteže izražen je u strukturi članaka 48. stavka 1. i 50. Ustava, promatra li ih se kao jednu cjelinu, pri čemu ustavotvorac izrijeком postavlja još i dopunski zahtjev: svako ograničenje vlasništva odnosno vlasničkih prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju (članak 16. stavak 2. Ustava). Stoga u svakom pojedinom slučaju mora postojati razuman odnos razmjernosti između sredstava koja se koriste pri oduzimanju ili ograničavanju vlasništva i ciljeva koji se time nastoje postići. Sažeto, miješanje u vlasništvo mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“

U odluci U-I-763/2009 i dr. od 30. ožujka 2011., kojom je ukinuo, između ostalog, članak 15. Zakona o poljoprivrednom zemljištu⁵⁵ koristeći se stajalištima ESLJP-a iz predmeta James i dr. protiv Ujedinjenog Kraljevstva,⁵⁶ Ustavni sud RH zauzeo je stajalište o prekomjernom teretu. Na temelju stajališta ESLJP-a u predmetu James i dr. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, koje je, u bitnome, izraženo u stavu da je „ograničenje ili oduzimanje vlasništva u korist privatnih osoba može biti u općem ili javnom interesu ako je poduzeto radi ostvarivanja neke legitimne socijalne, gospodarske ili druge politike od značaja za zajednicu.“⁵⁷

Koristeći se navedenim stavom ESLJP-a, Ustavni sud RH prilikom apstraktne kontrole ustavnosti ukinuo je članak 15. Zakona o poljoprivrednom zemljištu jer „mjera propisana osporenom zakonskom odredbom nije razmjerna, poremećena je pravedna ravnoteža između općih interesa i pojedinačnog prava te je pojedincu

54 Ustavni sud RH, U-I-1156/1999 od 26. siječnja 2000. Odluka je objavljena u Narodnim novinama, br. 14/00.

55 Radi se o tekstu Zakona o poljoprivrednom zemljištu, Narodne novine, br. 152/08., 25/09., 153/09., 21/10.

56 ESLJP, James i dr. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 8793/79 od 21. veljače 1986.

57 ESLJP, James i dr. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 8793/79 od 21. veljače 1986.

nametnut prekomjerman teret. Ocijenio je da ne ispunjava ni zahtjev nužnosti jer ne predviđa neke druge mjere koje bi bile manje tegobne za vlasnika.⁵⁸

Izložena stajališta Ustavnog suda RH, zauzeta u pojedinim prethodno navedenim odlukama, dobro oslikavaju njegovu praksu u predmetima koji se odnose na zaštitu jamstva vlasništva, mogućnosti njegova ograničenja (pa i oduzimanja) te njezinu povezanost i usklađenost sa sudskom praksom ESLJP-a. Međutim, ona je ovdje navedena ipak samo djelomično. Njoj bi se svakako trebalo pridodati dio prakse koja se odnosi na oduke Ustavnog suda RH i u njima zauzeta stajališta koja se tiču: a) duljine trajanja mjera kao razloga (ne)razmjernosti miješanja u pravo vlasništva, b) prava i visine naknade, i kao razloga (ne)razmjernosti miješanja u vlasništvo, ali i kao pitanje koje utječe i/ili može utjecati na prekomjerni teret vlasnika, odnosno ovlaštenika prava čija je imovina ograničenjem i/ili izvlaštenjem podvrgnuta.⁵⁹

5. UMJESTO ZAKLJUČKA

Tijekom posljednjih stotinjak godina voljom zakonodavca pravni su sustavi, s jedne strane upotpunjeni i prošireni novim pravima i slobodama, a s druge su strane pojedina konkretna prava te pravni instituti koji su činili i čine temelje pojedinih pravnih grana revidirani i osuvremenjeni u skladu s potrebama suvremenog društva i države. Jedan od ključnih pravnih instituta građanskog prava koji je doživio, i na normativnoj i na teorijskoj razini, vrlo značajnu promjenu jest institut prava vlasništva. Zbog njegove uloge i značaja u ukupnom gospodarskom razvoju te sveukupnom određivanju imovinskog statusa fizičkih i pravnih osoba, i na tržištu i u cjelini društvenih odnosa, ustavotvorac/zakonodavac mu je dodijelio novi položaj unutar ustavnopravnog poretka. Odredio mu je, uz dotada poznate, novu funkciju i ulogu te mu je, iz ustavnopravnog aspekta, uz građanskopravnu dao i socijalno-političku funkciju.

Socijalna funkcija prava vlasništva, propisana Ustavom RH kao obveza da se njime doprinosi općem dobru, s jedne je strane postala dio sadržaja prava vlasništva, a s druge strane ustavna osnova zakonodavcu da može zakonom uređivati, ograničavati, a u krajnjoj liniji zbog interesa države (društva) čak i oduzeti pravo vlasništva. Navedeni pristupi uređivanja instituta prava vlasništva omogućili su ustavotvorcu da Ustavom RH zajamči pravo vlasništva kao jedno od temeljnih (gospodarskih) ljudskih prava i sloboda, a istovremeno otvori pravnu mogućnost njegova ograničenja radi ostvarivanja njegove socijalne funkcije.

Hrvatski ustavnopravni okvir, koji propisuje mogućnosti ograničenja prava vlasništva, u pravnoteorijskom smislu pretvorio je ovo pravo iz apsolutnog u relativno. Međutim, budući da je ono Ustavom RH propisano kao jedno od ljudskih prava i sloboda koje je izjednačeno s temeljnim ljudskim pravima i slobodama, za njega su, u načelu, propisani istovjetni uvjeti i kriteriji kao i za ograničavanje tih prava. Ipak, u Republici Hrvatskoj ustavotvorac ga je dodatno kvalifikatorno uredio,

58 Šeparović i Bagić, *Zakon o vlasništvu*, 34.

59 O stajalištima Ustavnog suda RH koji se tiču ovih pitanja vidi odluke: Ustavni sud RH, U-III-647/2006 od 6. srpnja 2010. i Ustavni sud RH, U-I-763/2009 i dr. od 30. ožujka 2011.

što je vidljivo usporedbom članka 16. s člancima 50. i 52. Ustava RH, odnosno usporedbom tih s ograničenjima utvrđenima u međunarodnim pravnim aktima, uključujući i Protokol br. 1 uz Konvenciju. U ovom radu govori se o ustavnopravnim aspektima ovih ograničenja vlasništva.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Belajec, Velimir. „Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe“. U: *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava: interpretativna uloga ustavnog suda*, ur. Jadranko Crnić i Nikola Filipović, 97-113. Zagreb: Organizator, 2000.
2. Gomien, Dona. *Europska konvencija o ljudskim pravima*. Zadar: Naklada Edicija Magna, 2007.
3. Jhering, Rudolf von. *Cilj u pravu*. Podgorica: CID, 1998.
4. Kontrec, Damir i Davor Rajčić. „Kada država ograničava pravo vlasništva“. *Građevinar* 70, br. 7 (2018): 624-628.
5. Ljubić, Dubravko. „Ustavnopravni sadržaj i zaštita ustavnog jamstva prava vlasništva“. *Hrvatska pravna revija* 12, br. 6 (2012): 1-11.
6. Pezo, Vladimir, ur. *Pravni leksikon*. Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007.
7. „Pregled prakse ESLJP-a“. *Primena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava – iskustva i izazovi sudova Centralne i Jugoistočne Europe*. Radni materijali konferencije, Beograd, 15. i 16. rujna 2022.
8. Stojanović, Dragoljub. „Pravo svojine“. U: *Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada*, Tom II., ur. Obren Stanković, Slobodan Perović i Miodrag Trajković, Beograd: Novinsko izdavačka ustanova Službeni list SFRJ, 1979.
9. Šeparović, Miroslav i Snježana Bagić. „Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i Zakon o zemljišnim knjigama u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske“. U: *Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i Zakon o zemljišnim knjigama - 1997. – 2017.: hrvatsko stvarno pravo de lege lata i de lege ferenda*, ur. Blanka Kačer, 5-73. Zagreb: Inženjerski biro, 2017.
10. Vedriš, Martin i Petar Klarić. *Građansko pravo: opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2003.

Pravni propisi:

1. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s Protokolima br. 1, 4, 6, 7, 11, 12, 13, 14, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.
2. Odluka o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima, Narodne novine, br. 12/09.
3. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202/390, 7.6.2016.
4. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.
5. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 49/02.
6. Zakon o lovstvu, Narodne novine, br. 99/18., 32/19., 32/20., 127/24.
7. Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Narodne novine, br. 20/18., 115/18., 98/19., 57/22.
8. Zakon o šumama, Narodne novine, br. 68/18., 115/18., 98/19., 32/20., 145/20., 101/23., 145/23., 36/24., 145/24.
9. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 90/10., 143/12., 152/14., 81/15., 94/17.

10. Zakon o vodama, Narodne novine, br. 66/19., 84/21., 47/23.

Sudska praksa:

1. ESLJP, Arsovski protiv Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije, br. zahtjeva 30206/08 od 15. siječnja 2013.
2. ESLJP, Bistrović protiv Republike Hrvatske, br. zahtjeva 25774/05 od 31. svibnja 2007.
3. ESLJP, Džinić protiv Republike Hrvatske, br. zahtjeva 38359/13 od 17. svibnja 2016.
4. ESLJP, Gabrić protiv Republike Hrvatske, br. zahtjeva 9702/04 od 5. veljače 2009.
5. ESLJP, Jahn i dr. protiv Njemačke, br. zahtjeva 46720/99, 72203/01 i 72552/01 od 30. lipnja 2005.
6. ESLJP, James i dr. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. zahtjeva 8793/79 od 21. veljače 1986.
7. ESLJP, Kopecky protiv Slovačke, br. zahtjeva 44912/98 od 28. rujna 2004.
8. ESLJP, Ljaskaj protiv Republike Hrvatske, br. zahtjeva 58630/11 od 20. prosinca 2016.
9. ESLJP, Vajagić protiv Republike Hrvatske, br. zahtjeva 30413/03 od 20. srpnja 2006.
10. ESLJP, Vaskrsić protiv Slovenije, br. zahtjeva 31371/12 od 25. travnja 2017.
11. ESLJP, Zrilić protiv Republike Hrvatske, br. zahtjeva 46726/01 od 3. listopada 2013.
12. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-763/2009 i dr. od 30. ožujka 2011.
13. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-1156/1999 od 26. siječnja 2000.
14. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-3843/2007 od 6. travnja 2011.
15. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-647/2006 od 6. srpnja 2010.
16. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009.
17. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-IIII-661/1999 od 13. ožujka 2000.

Mato Arlović*

Summary

CONSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR LIMITATIONS ON PROPERTY RIGHTS IN THE REPUBLIC OF CROATIA

The constitutional framework that regulates the right to property in the Republic of Croatia corresponds to that set in Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. These regulations consider the right to property in its interconnected relationship with constitutional and convention guarantees, as well as the obligation of property holders to contribute to the common good and/or the realisation of the general public interest through the use of this right, which is why it can be restricted and even ultimately expropriated. According to these regulations, the right to property is not absolute and can be limited (or taken away, under specific requirements stipulated by the Constitution and law for the protection of the general /public/ interest). Any restrictions must be carried out in accordance with a stipulated procedure and accompanied by prescribed compensation, i.e. compensation to the owner for the restriction of their property rights. The author analyses the stated thesis on a theoretical level and supports them with the perspectives of both the Constitutional Court of the Republic of Croatia and the European Court of Human Rights.

Keywords: *right to property; Constitutional Court of the Republic of Croatia; European Court of Human Rights.*

* Mato Arlović, Ph. D., Deputy President of the Constitutional Court of the Republic of Croatia; mato_arlovic@usud.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8937-1753>.

DOSJELOST U KONTEKSTU POJEDINAČNOG ISPRAVNOG POSTUPKA – ODJECI JEDNE REVIZIJSKE ODLUKE VRHOVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Zinka Bulka, dipl. iur.*
Dr. sc. socio. Josip Dešić**

UDK 347.232.4
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.1.12>
Ur.: 14. studenoga 2024.
Pr.: 28. siječnja 2025.
Pregledni rad

Sažetak

U radu se razmatra institut dosjelosti u kontekstu pojedinačnog ispravnog postupka. Naime, pojedinačni ispravni postupak često je jednostranački postupak (dostava protivnoj strani nije osobna već obična), gdje kontradiktornost može biti znatno reducirana ili isključena, činjenice se utvrđuju sa stupnjem vjerojatnosti, a pravo na pravne lijekove je ograničeno. Kako se pojedinačni ispravni postupak sastoji od dvije etape, u radu se razmatra može li dosjelost sama po sebi biti opravdan razlog za otvaranje pojedinačnog ispravnog postupka (bez dostave adekvatne isprave na temelju koje se na razini vjerojatnosti može utvrditi podnositeljevo knjižno pravo), te se isto tako razmatra može li se dosjelost, i ako može kojim dokazima, utvrđivati u drugoj etapi postupka. Uz navedeno razmatra se i odnos između pojedinačnog ispravnog postupka i parničnog postupka radi utvrđenja prava vlasništva. Pri svemu se uzima u obzir to da u pojedinačnom ispravnom postupku, kao izvanparničnom (nespornom) postupku dolaze do izražaja oficijelne i inkvizitorne ovlasti suda.

Ključne riječi: pojedinačni ispravni postupak; dosjelost; izvanparnični postupak; zemljišne knjige.

1. UVOD

Kada su podaci u zemljišnoj knjizi neistiniti ili nepotpuni, zbog načela povjerenja u zemljišne knjige, postoji opasnost da će stvarni nositelj izgubiti svoje knjižno pravo, najčešće pravo vlasništva.¹ Upravo je cilj pojedinačnog ispravnog

* Zinka Bulka, dipl. iur., sutkinja, Županijski sud u Velikoj Gorici; zinka.bulka@zsvg.pravosudje.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7120-4313>.

** Dr. sc. socio. Josip Dešić, viši asistent, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; jdesic@pravni.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9679-798X>.

1 Pravni učinci neoborive presumpcije o istinitosti sastoje se u tome da će poštenu stjecatelj koji je

postupka da se u zemljišnoknjižnom ulošku u pogledu kojeg se vodi postupak, na relativno brz i učinkovit način, zemljišnoknjižno stanje uskladi sa stvarnim stanjem i isprave se svi potrebni podaci u svim dijelovima zemljišne knjige.²

Pojedinačni ispravni postupak je po svojoj prirodi izvanparnični postupak,³ čije su pretpostavke i tijek propisani čl. 208.-216. Zakona o zemljišnim knjigama⁴ te čl. 108.-114. Zemljišnoknjižnog poslovnika.⁵ Ovaj postupak ima važnu ulogu u osiguranju pravne sigurnosti i zaštite prava vlasništva te drugih knjižnih prava, jer omogućuje da zemljišne knjige istinito i točno odražavaju stvarno stanje u pogledu nekretnine i time doprinose sigurnosti pravnog prometa nekretnina. Svrha provođenja pojedinačnog ispravnog postupka jest na brži i jednostavniji način upisati neko knjižno pravo kada predlagatelj ne raspolaže ispravom koja bi bila podobna za upis tog njegovog prava u zemljišnu knjigu. U pravilu se radi o situacijama kada nema spora o pravu koje bi pripadalo predlagatelju.⁶

Međutim, ovdje treba ipak imati na umu da su usmenost i kontradiktornost u

postupao s povjerenjem u istinitost prednikova upisa steći knjižno pravo, iako ono u zemljišnoj knjizi nije bilo upisano u korist njegova stvarnog nositelja. O stjecanju prava vlasništva na temelju povjerenja u zemljišne knjige i presumpciji istinitosti i potpunosti zemljišne knjige v. u: Nikola Gavella et al., *Stvarno pravo (knjiga prva)* (Zagreb: Narodne novine, 2007.), 464-471.

- 2 Županijski sud u Splitu, Gž Zk-335/2017 od 14. studenoga 2017.
- 3 Izvanparnični postupak (lat. *jurisdictio non contentiosa*) naziva se još i nespornim, za razliku od parničnog koji je sporan. Kod njega se posebno očituju elastičnost procesnih instituta, pojačane oficijelne i inkvizitorne ovlasti suda, mogućnost postupanja samo s jednom stranom i sl. V. u: Siniša Triva i Mihajlo Dika, *Izvanparnično procesno pravo* (Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 1982.), 18-19; Srećko Zuglia, *Vanparnični postupak* (Zagreb: Školska knjiga, 1956.), 36-39.
- 4 Zakon o zemljišnim knjigama, Narodne novine, br. 63/19., 128/22., 155/23. (u daljnjem tekstu: ZZZK/19).
- 5 Pravilnik o unutarnjem ustroju, vođenju zemljišnih knjiga i obavljanju drugih poslova u zemljišnoknjižnim odjelima sudova (Zemljišnoknjižni poslovnik), Narodne novine, br. 81/97., 109/02., 153/02., 123/02., 14/05., 60/10., 60/10., 55/13., 63/19., 128/22. (u daljnjem tekstu: Zemljišnoknjižni poslovnik).
- 6 Prema čl. 203. st. 5. ZZZK/19 „Sud će uputiti osobe čije prijave ili prigovore nije usvojio u cijelosti ili djelomično, kao i one čiji je upis ili prvenstveni red upisa svojom odlukom odredio izmijeniti, nadopuniti ili izbrisati da svoje navodno pravo ostvaruju u parnici tužbom za ispravak.“ Prema čl. 27. st. 1. Zakona o izvanparničnom postupku (Narodne novine, br. 59/23., u daljnjem tekstu: ZIP) „ako u postupku u kojemu sudjeluju dvije ili više stranaka dođe do spora o pravu čije rješenje ovisi o utvrđivanju spornih činjenica, sud će prekinuti izvanparnični postupak i uputiti predlagatelja na parnični postupak ili drugi postupak pred nadležnim sudom ili drugim tijelom.“ Prema čl. 27. st. 2. ZIP-a: „U slučaju iz st. 1. ovoga čl. sud će odrediti rok u kojemu predlagatelj ili druga stranka trebaju pokrenuti postupak na koji su upućeni. Ako predlagatelj ne pokrene postupak u određenom roku, smatrat će se da je povukao prijedlog, a ako to ne učini druga stranka, smatrat će se da nema spora o pravu radi čijeg rješavanja je upućena na parnicu ili drugi postupak, osim ako ovim Zakonom ili drugim zakonom koji sadrži odredbe o izvanparničnom postupku nije drukčije određeno.“ Prema čl. 27. st. 3. ZIP-a: „Ako se u slučaju iz st. 1. ovoga čl. sve stranke s time suglase, sud može spor riješiti u izvanparničnom postupku.“

izvanparničnim postupcima osigurani u manjoj mjeri nego u parničnim postupcima.⁷ Prilikom usmene rasprave, odnosno odlučivanja na temelju pisanih izjava, sud ne mora o svakom navodu ili prijedlogu nekog sudionika saslušati druge (zainteresirane) strane.⁸ S druge strane, oficijelne i inkvizitorne ovlasti suda u prikupljanju procesne građe u izvanparničnim postupcima dolaze u većoj mjeri do izražaja nego u parničnom postupku. Zato se kod donošenja odluke uzimaju u obzir i dokazi koje je stranka podnijela i dokazi koje je sud pribavio po službenoj dužnosti.⁹ U izvanparničnom postupku mogu se radi utvrđivanja važnih činjenica koristiti svi odgovarajući dokazi.¹⁰

Stoga se u ovome radu, prije svega, razmatra može li dosjelost sama po sebi biti opravdani razlog za otvaranje pojedinačnog ispravnog postupka, bez dostave adekvatne isprave na temelju koje se na razini vjerojatnosti može utvrditi podnositeljevo knjižno pravo. S druge strane, budući da je pojedinačni ispravni postupak često jednostranački postupak u kojem nema kontradiktornosti ili ona može biti znatno reducirana, razmatra se mogu li se uopće u pojedinačnom postupku utvrđivati pretpostavke za stjecanje prava vlasništva dosjelošću.

Pojedinačni ispravni postupak provodi se kada predlagatelj ne može provesti uknjižbu svog prava vlasništva redovnim putem, tj. kada učini vjerojatnim svoje pravo vlasništva nad predmetnom nekretninom, a isprave kojima raspolaže nije moguće provesti u zemljišnim knjigama,¹¹ bilo da se radi o neotklonjivim nedostacima isprava ili o neažurnom zemljišnoknjižnom stanju.¹² Naime, pojedinačni ispravni postupak upravo je takav postupak koji se provodi kada osoba ne raspolaže takvim ispravama, već ispravama koje čine vjerojatnim da joj pripada pravo vlasništva (ili neko drugo knjižno pravo) koje u njezinu korist nije upisano u zemljišnoj knjizi (čl. 208. st. 3. ZZK/19). Opravdani će razlog za vođenje pojedinačnog ispravnog postupka

7 Prema načelu kontradiktornosti (lat. *contra + dicere* – proturječiti) sud je dužan omogućiti svakoj strani u postupku da iznese svoje zahtjeve i dokazne prijedloge i da se očituje o zahtjevima i navodima protivne stranke. Naziva se još i načelo obostranog saslušanja stranaka, a sažeto je latinskom maksimom *audiatur et altera pars*. V. prije svega čl. 5. st. 1. Zakona o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 58/93., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 02/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 89/14., 70/19., 80/22., 114/22., 155/23. (u daljnjem tekstu: ZPP); o načelu kontradiktornosti v. Mihajlo Dika, *Građansko parnično pravo: Utvrđivanje činjenica*, 7. knjiga (Zagreb: Narodne novine, 2018.), 39-40, 448-450.

8 Zuglia, *Vanparnični postupak*, 38.

9 Zuglia, *Vanparnični postupak*, 37.

10 V. čl. 23. ZIP-a.

11 Prema odredbi čl. 48. st. 1. ZZK/19 redoviti upis u zemljišnu knjigu dopustit će se samo na temelju isprava sastavljenih u obliku propisanom za njihovu valjanost. Uz opće pretpostavke za upis (čl. 48. i 49. ZZK/19), za provedbu uknjižbe tabularna isprava treba zadovoljavati i posebne pretpostavke za uknjižbu, između ostalog (pored ovjerene istinitosti potpisa osobe čije se pravo prenosi, odnosno njezina punomoćnika i točne oznake zemljišta u smislu odredbe čl. 57., 58., 59. st. 1.b ZZK/19) izričitu pisanu i bezuvjetnu izjavu onoga čije se pravo prenosi da pristaje na uknjižbu čl. 59. st. 1.b ZZK/19. O tabularnoj ispravi i općim pretpostavkama valjanosti tabularne isprave v. u: Tatjana Josipović, *Zemljišnoknjižno pravo* (Zagreb: Informator, 2001.), 188-191.

12 Županijski sud u Splitu, Gž Zk-642/2018-2 od 25. ožujka 2019.

postojati kada podnositelj raspolaže ispravom (npr. isprave o prijenosu ili osnivanju knjižnih prava u korist podnositelja prijedloga koje ne ispunjavaju sve pretpostavke za valjanost tabularne isprave, izvaci iz katastra zemljišta o posjedniku nekretnine, javnoovjerovljene izjave zemljišnoknjižnog vlasnika ili njegovih nasljednika kojima se potvrđuje pravo predlagatelja i sl., v. čl. 209. st. 4. ZZK/19)¹³ kojom može učiniti vjerojatnim da mu pripada pravo koje nije u njegovu korist upisano i radi čijeg bi upisa trebalo ispraviti određene zemljišnoknjižne upise.¹⁴ Međutim, treba istaknuti da predlagatelj u pojedinačnom ispravnom postupku ne može ishoditi brisanje prava koje je upisano u zemljišnoj knjizi (npr. pravo služnosti puta upisano kao teret na nekretnini). Naime, iz odredbe čl. 208. st. 1. u vezi s čl. 34. st. 1. i 2. ZZK/19 proizlazi da je svrha pojedinačnog ispravnog postupka upisati neko pravo koje nije upisano u zemljišnoj knjizi, a ne brisati već upisano pravo.¹⁵

2. OPRAVDANI RAZLOG ZA POKRETANJE POJEDINAČNOG ISPRAVNOG POSTUPKA

Pojam opravdani razlog, kao pravni standard, postoji kada postoji neslaganje zemljišnoknjižnog stanja sa stvarnim stanjem i kada je podnositelj prijedloga nekom ispravom učinio vjerojatnim da mu pripada pravo koje nije u njegovu korist upisano u zemljišnoj knjizi (čl. 209. st. 4. ZZK/19).¹⁶ Prema čl. 209. st. 3. ZZK/19 u prijedlogu za otvaranje pojedinačnog ispravnog postupka iz čl. 209. st. 1. ZZK/19 ne moraju biti navedene osobe protiv kojih se traži ispravak upisa (protustranke). Pojedinačni ispravni postupak ne provodi se ako zainteresirana stranka nema ispravu kojom bi dokazala opravdani razlog, čak i ako je predložila saslušanje svjedoka u tu svrhu. U takvoj situaciji jedini pravni put za upis knjižnoga prava u zemljišnu knjigu je da stranka pokrene parnični postupak protiv osobe (ili više njih) upisane kao nositelja knjižnog prava u zemljišnoj knjizi.¹⁷

Na gotovo istovjetan način i čl. 108. st. 2. Zemljišnoknjižnog poslovnika definira da opravdani razlog postoji ako je javnom ili javnoovjerovljenom ispravom

13 Dakle, ne navodi se više izraz „javnom ili javnoovjerovljenom“ ispravom, kao što je to bilo izričito navedeno u čl. 200.a st. 5. ranije važećeg ZZK/96, već je određeno da je dovoljan dokaz samo isprava. Dakle, sada kao dokaz mogu poslužiti i isprave na kojima, primjerice, nema ovjere potpisa. V. u: Dinka Šago, „Uređivanje zemljišnoknjižnog stanja pojedinačnim ispravnim postupkom“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 39, br. 1 (2018): 581.

14 Ovdje treba navesti da je Općinski sud u Varaždinu, rješenjem Z-13314/2023 od 17. svibnja 2024. na temelju čl. 118. st. 6. ZZK/19 odbacio prijedlog za otvaranje pojedinačnog ispravnog postupka, kada takvom prijedlogu nije priložena nijedna isprava, kojom bi se potkrijepio opravdani razlog za njegovo podnošenje (čl. 208. st. 3. ZZK/19). Naime, odredbom čl. 118. st. 6. ZZK je propisano da će sud odbaciti neuređan prijedlog i prijedlog u kojem nisu priloženi svi prilozi nužni za donošenje rješenja o osnovanosti prijedloga. U skladu s čl. 120. st. 1. ZZK/19, u tom slučaju valja odrediti zabilježbu odbačenog prijedloga kako predlagatelj u slučaju drugačije odluke povodom žalbe, ne bi izgubio prvenstveni red.

15 Županijski sud u Zagrebu, Gž Zk-83/2022-2 od 13. prosinca 2022.

16 Županijski sud u Splitu, Gž Zk-335/2017 od 14. studenoga 2017.

17 U tom smislu i Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-346/2023 od 18. listopada 2023. Detaljnije o navedenoj odluci v. *infra* u 5. poglavlju ovoga rada.

učinjeno vjerojatnim da nekoj osobi pripada pravo koje nije u njezinu korist upisano i radi čijeg bi upisa trebalo ispraviti određene zemljišnoknjižne upise, pod uvjetom da se radi o pravu koje po odredbama ZZK/19 može biti predmet zemljišnoknjižnog upisa.¹⁸ Budući da čl. 208. st. 3. i čl. 209. st. 4. ZZK/19 više ne predviđa da isprava mora biti javna ili javnoovjerovljena, navedenu odredbu Zemljišnoknjižnog poslovnika, dosljednosti radi, valjalo bi uskladiti s novim zakonskim uređenjem.¹⁹ No, pri tome bi ipak valjalo razmotriti doprinosi li trenutačno zakonsko uređenje pravnoj sigurnosti. Naime, javna isprava ipak ima veću dokaznu snagu od „obične“ isprave, jer u sastavljanju javne isprave sudjeluju javna tijela i javni službenici, čije je postupanje propisano zakonom i koje jamči profesionalnost te nepristranost, što znači da se o činjenicama i pravnim odnosima koji se navode u njoj može zaključiti s višim stupnjem sigurnosti, nego kad je u pitanju nejavna ili neovjerena isprava.²⁰ Kad je riječ o javnoj ispravi, čl. 230. st. 1. i 2. ZPP-a (koji se supsidijarno primjenjuje i u zemljišnoknjižnom postupku, v. čl. 99. st. 2. ZIP-a) veže uz nju presumpciju autentičnosti.²¹ S druge strane, „obične“ isprave ne uživaju istu dokaznu snagu te njihov dokazni učinak u svakom slučaju ovisi o međuovisnosti s drugim dokazima. Naime, postavlja se pitanje kako utvrditi autentičnost takvih isprava, kada prije otvaranja pojedinačnog postupka nije dopušteno izvoditi druge dokaze, dakle postavlja se i važnije pitanje koje to nejavne ili neovjerene isprave uopće mogu biti adekvatne za otvaranje ovog postupka, budući da zakonodavac popis primjera takvih isprava nije naveo. ZZK/19 ne spominje izjave tzv. prijateljskih svjedoka ili svjedoka po profesiji, stoga ostaje dvojbeno mogu li se takve isprave koristiti za pokretanje ispravnog postupka.

Kontrec ističe da bi za pokretanje pojedinačnog ispravnog postupka „svrsishodno bilo priložiti svaku ispravu koja može poslužiti kao dokaz tvrdnji predlagatelja, te predložiti po potrebi i saslušanje svjedoka ili primjerice, geodetskog vještaka radi identifikacije nekretnine. U pojedinačnom ispravnom postupku dopušteno je, za razliku od postupka ispravljanja upisa u povodu osnivanja ili obnavljanja zemljišne knjige, zahtijevati i promjenu podataka u listu A vezano za površinu, oblik, broj i izgrađenost pojedinih dijelova zemljišnoknjižnog tijela; u tom je slučaju prijedlogu potrebno priložiti prijavni list kojeg je ovjerilo tijelo nadležno za poslove katastra (v. čl. 200.a st. 6. ZZK/96).“²²

Prema rješenju Županijskog suda u Varaždinu, Stalna služba u Koprivnici, Gž Zk-83/2023-2 od 7. srpnja 2023., opravdani razlog za pokretanje pojedinačnog ispravnog postupka postoji kada su predlagatelji predbilježeni kao suvlasnici na

18 Županijski sud u Splitu, Gž Zk-335/2017 od 14. studenoga 2017.

19 Čl. 37. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, Narodne novine, br. 99/99., 29/02., 49/02. normira institut ekscepcije ilegalnosti. Prema ovoj odredbi, sud je obavezan primijeniti zakon ako se utvrdi nezakonitost određenog propisa ili njegovih odredbi. U takvom slučaju, sud će neposredno primijeniti važeći zakon, a istovremeno će podnijeti zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu usklađenosti spornog propisa ili njegovih odredaba s Ustavom i zakonima.

20 O dokaznoj snazi javnih isprava v. čl. 230.-234. ZPP-a.

21 Dika, *Građansko parnično pravo*, 525.

22 Damir Kontrec, „Novine u zemljišnoknjižnom pravu prema konačnom prijedlogu Novele Zakona o zemljišnim knjigama 2013.“, *Pravo u gospodarstvu* 52, br. 3 (2013): 610.

temelju ugovora o kupoprodaji nekretnina koji ne sadrži *clausulu intabulandi*, već je ugovorom dozvola za uknjižbu uvjetovana isplatom cjelokupne kupoprodajne cijene, kada su predlagatelji uz prijedlog podnijeli i potvrdu o tome da je prodavatelj u cijelosti primio ugovorenu kupoprodajnu cijenu, no potpis na potvrdi nije ovjerio javni bilježnik. Kao razlog pokretanja ispravnog postupka predlagatelji ističu činjenicu da je prodavatelj preminuo te da nemaju saznanja gdje se nalaze njegovi pravni sljednici.

U sudskoj se praksi postavilo i pitanje je li za ispravak dovoljno dostaviti posjedovni list iz katastra kako bi se ispravio upis u vlastovnici ili teretovnici zemljišnoknjižnog uloška u pojedinačnom ispravnom postupku.²³ U tom smislu Županijski sud u Varaždinu u odluci Gž Zk-338/2021-2 od 12. srpnja 2021. ističe: „Iako je točno kako sud prvog stupnja u obrazloženju pobijanog rješenja navodi da posjedovni list nije isprava temeljem koje se može upisati nečije pravo u zemljišnu knjigu, no predlagatelj samim prijedlogom niti ne traži upis svog prava vlasništva temeljem posjedovnog lista, nego istim dokazuje postojanje opravdanog razloga za pokretanje pojedinačnog ispravnog postupka jer prijedlogu prilaže upravo isprave koje su ranije citiranom odredbom čl. 209. st. 4. i 5. ZZK/19 navedene kao isprave iz kojih proizlazi opravdanost pokretanja pojedinačnog ispravnog postupka. S druge strane, prvostupanjski sud uopće ne obrazlaže zbog čega smatra da se po provedenoj raspravi temeljem priloženih isprava i saslušanjem svjedoka (što se također u prijedlogu predlaže) te eventualnom utvrđenju da je predlagatelj osobno i po svojim prednicima u nesmetanom posjedu predmetnih nekretnina kontinuirano preko 60 godina, ne može utvrđivati njegovo pravo vlasništva koje da je stekao dosjelošću. Naime i institut dosjelosti je jedan od pravnih osnova temeljem kojeg se stječe pravo vlasništva.“ Na ovaj način sud drugog stupnja čini distinkciju između prve i druge etape postupka te želi istaknuti da je povijesni list isprava podobna za otvaranje pojedinačnog ispravnog postupka, a onda prvostupanjski sud u drugoj etapi postupka može odlučiti da se uz posjedovni list provedu dokazi poput saslušanja svjedoka, očevida i sl. te na temelju svih provedenih dokaza odlučiti dopušta li ispravak zemljišnoknjižnog uloška. Uz navedeno, u ovoj je odluci riječ i o dosjelošći kao stjecanju prava vlasništva, no o tome više u 4. i 5. poglavlju ovoga rada.

Stranke pokušavaju urediti svoje zemljišnoknjižno stanje ovim jednostavnijim postupkom prilažući razne isprave. Primjerice, popis suvlasnika s utvrđenim suvlasničkim dijelovima i udjelom u troškovima održavanja stambene zgrade i uvjerenje o prebivalištu, na temelju kojih se u smislu odredbe čl. 208. st. 3. ZZK/19 predlaže otvaranje i vođenje pojedinačnog ispravnog postupka, no one nisu isprave kojima je predlagatelj učinio vjerojatnim da mu pripada knjižno pravo koje u njegovu korist nije upisano u zemljišnoj knjizi, i kako on tvrdi na posebnom dijelu nekretnine,

23 S druge strane, mogućnost za prethodnu provedbu prijavnog lista kroz redovni zemljišnoknjižni postupak u smislu odredbe čl. 164. st. 4. ZZK/19 (ranije čl. 145. st. 4. ZZK/96) nije opravdani razlog za otvaranje pojedinačnog ispravnog postupka (Županijski sud u Splitu, Gž Zk-642/2018-2 od 25. ožujka 2019.). Kada se provodi geodetski elaborat u okviru pojedinačnog ispravnog postupka (elaborat za prethodnu provedbu), tada se čestice prvo formiraju u zemljišnoj knjizi, a potom u katastarskom operatu (čl. 84. st. 4. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, Narodne novine, br. 112/18., 39/22.).

a koji je prema utvrđenju toga suda u predmetu evidentiran kao poslovni prostor, a ne kao stan.²⁴

Nadalje, pojedinačni ispravni postupak nije i ne može biti „kraći put“ za uređenje zemljišnoknjižnog stanja. Tako predmet pojedinačnog ispravnog postupka ne može biti razvrgnuće suvlasničke zajednice uz provedbu prijavnog lista za zemljišnu knjigu.²⁵ Razvrgnuće suvlasničke zajednice propisano je odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima,²⁶ gdje je propisan postupak i načini razvrgnuća, stoga bi provođenjem pojedinačnog ispravnog postupka navedene odredbe ZVDSP-a bile u potpunosti derogirane.

3. OTVARANJE POJEDINAČNOG ISPRAVNOG POSTUPKA

Kada zemljišnoknjižni sud prihvati prijedlog, donijet će rješenje o otvaranju pojedinačnog ispravnog postupka, nakon čega će se u dijelu zemljišne knjige na koji se ispravak odnosi, upisati zabilježba otvaranja pojedinačnog ispravnog postupka. Ta će se zabilježba izbrisati po službenoj dužnosti istodobno s brisanjem prijave i prigovora zaprimljenih u postupku.²⁷ Isto tako, osim navedene zabilježbe otvaranja pojedinačnog ispravnog postupka, sud određuje i zabilježbu prijave predlagatelja. Kada sud donese rješenje o otvaranju pojedinačnog ispravnog postupka, u uputi o pravnom lijeku naznačit će se da osobe koje za to imaju pravni interes, svoja prava mogu ostvarivati u ispravnom postupku podnošenjem prijave ili prigovora u roku otvorenom za ispravak,²⁸ odnosno u parnici pred sudom ili u postupku pred drugim nadležnim tijelom nakon što pojedinačni ispravni postupak bude zaključen. Odredbom čl. 215. st. 1. ZZK/19 propisano je da sud može i bez provođenja rasprave za ispravak donijeti rješenje u pojedinačnom ispravnom postupku, ako nisu zaprimljene prijave i prigovori, a stanje spisa i zemljišne knjige upućuju na opravdanost prijedloga.

Prema čl. 216. st. 1. ZZK/19 u kojem se navodi: „Ako su zaprimljene prijave i prigovori ili sud smatra da je potrebno održati raspravu, rasprava za ispravak mora se održati u roku od 60 dana od dana isteka zadnjeg dana roka za podnošenje prijave i prigovora.“ Nadalje, uz poziv za raspravu sud može pozvati stranke da najkasnije na raspravu dostave isprave za koje sud smatra da su bitne za donošenje odluke o prijavi ili prigovoru.²⁹ Na raspravu za ispravak sud može pozvati službenika nadležnog tijela

24 Županijski sud u Splitu, Gž Zk-212/2023-2 od 23. veljače 2024.

25 Županijski sud u Splitu, Gž Zk-128/2023-2 od 17. siječnja 2024.

26 Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., 81/15., 94/17. (u daljnjem tekstu: ZVDSP). Razvrgnuće suvlasničke zajednice nekretnina uređeno je čl. 47.-56. ZVDSP-a.

27 Čl. 210. st. 1. ZZK/19.

28 Prema čl. 195. st. 1. ZZK/19 u kojem se navodi da dok rok za podnošenje prijave ili prigovora ne istekne, ne smatra se da su upisi u zemljišnoj knjizi istiniti i potpuni, pa se nitko ne može pozivati na to da je postupao s povjerenjem u njihovu istinitost ili potpunost. Prema čl. 195. st. 2. ZZK/19 u kojem se navodi: „Dok rok iz st. 1. ovoga čl. ne istekne, na svim izvacima i drugim ispravama koje sud izdaje na osnovi podataka iz zemljišne knjige glede koje taj rok teče učinit će se to vidljivim, uz točnu oznaku zadnjega kalendarskoga dana toga roka.“

29 Čl. 206. st. 2. ZZK/19.

za katastar u svojstvu stručne osobe za katastarske podatke.³⁰ Na raspravu za ispravak, na prijave i prigovore na provedbu upisa u pojedinačnom ispravnom postupku i na tužbu za ispravak odgovarajuće se primjenjuju odredbe ZZK/19 o osnivanju i obnovi zemljišne knjige (čl. 199.-201., čl. 196.-198., 202. i 203., 204. i 205. ZZK/19).³¹

Prema čl. 201. st. 1. ZZK/19 na raspravi za ispravak sud će dati priliku nazočnima da obrazlože svoje pravodobno podnesene prijave i prigovore, da se očituju na tuđe te da u prilog svojim tvrdnjama ponude dokaze koje bi na toj raspravi bilo moguće odmah izvesti. Prema čl. 201. st. 3. u kojem se navodi: „Na raspravi za ispravak izvest će se dokazi koje sud smatra potrebnima.“ U zemljišnoknjižnom postupku sud postupa po pravilima izvanparničnog postupka, a podredno po pravilima parničnog postupka (čl. 99. st. 2. ZZK/19). U dijelu se sudske prakse ističe da se tijekom postupka mogu izvoditi dokazi na okolnosti pravnog temelja stjecanja te činjenice posjeda (ali ne i trajanja i kakvoće posjeda zbog činjenice da pojedinačni ispravni postupak, kao izvanparnični postupak nije kontradiktoran, a često nije ni dvostranački).³²

Pojedinačni ispravni postupak prema zakonskom je rješenju zamišljen da bude brz i jednostavan, kod njega prije svega dolaze do izražaja načela ekonomičnosti i efikasnosti. No, pored njega strankama i zainteresiranim osobama stoje na raspolaganju parnični postupci, gdje se može provoditi širok krug dokaza i stranke mogu dokazati svoje pravo ili druge činjenice koje se upisuju u zemljišne knjige.³³ Međutim, takvi parnični postupci često su dugotrajni, sporni, a sudjelovanje obje strane u njemu je obavezno.

Stranka u pojedinačnom ispravnom postupku je prije svega predlagatelj, koji nije upisan u zemljišnu knjigu, zbog čega i pokreće ovaj postupak, s druge strane, protustranke su najčešće ili umrle ili nepoznate fizičke osobe te nepostojeće pravne osobe (čiji je upis u listu B neistinit). Upravo zbog toga, pojedinačni ispravni postupak često je jednostranački postupak, te u skladu s čl. 209. st. 3. ZZK/19 ne postoji obveza navođenja osoba protiv kojih se traži ispravak (protustranaka).³⁴ Stoga je odredbom čl. 212. st. 1. ZZK/19 propisano da će se rješenje o otvaranju ispravnog postupka dostaviti podnositelju prijedloga, osobama iz čijeg se upisa nedvojbeno zaključuje da bi dostava bila moguća te osobama koje su upise u zemljišnu knjigu zahtijevale nakon zabilježbe iz čl. 210. ZZK/19.³⁵ Prema čl. 210. st. 2. ZZK/19

30 Čl. 206. st. 3. ZZK/19.

31 Čl. 206. st. 5. ZZK/19.

32 Županijski sud u Zagrebu, Gž Zk-191/2024-2 od 24. lipnja 2024.

33 O kontradiktornom raspravljanju v. u: Siniša Triva i Mihajlo Dika, *Građansko parnično procesno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2004.), 158.

34 Naime, ako je kao protustranka označena osoba koja više nije živa, to ne utječe na dopuštenost podnošenja prijedloga za otvaranje pojedinačnog ispravnog postupka, v. u: Dinka Šago, Zrinka Tironi i Darko Vrljić, *Zakon o zemljišnim knjigama (s komentarom, napomenama, bilješkama, sudskom praksom, praktičnim primjerima, komparativnim prikazom članaka, kazalom pojmova)* (Zagreb: Vizura, 2020.), 94.

35 Još je novelom ZZK-a iz 2013. godine radi ubrzanja i ekonomičnosti postupka propisano da dostava više nije osobna već obična, a sud odlučuje prema vlastitoj procjeni hoće li rješenje o otvaranju pojedinačnog ispravnog postupka dostaviti svim osobama upisanim u zemljišnoknjižnom ulošku koji se ispravlja. Novela ZZK-a iz 2017. godine, odredbom čl.

rješenje o otvaranju pojedinačnog ispravnog postupka dostavlja se isključivo radi obavijesti, dok neuredna dostava ne sprječava daljnji postupak.³⁶ Na primjer, ako predlagatelj traži ispravak zemljišne knjige koji bi mogao promijeniti vlasništvo ili neko drugo knjižno pravo na toj nekretnini, svi postojeći upisani vlasnici ili nositelji prava moraju imati priliku sudjelovati i zaštititi svoje pravo. Dakle, svatko tko je već upisan kao vlasnik ili ima neko pravo na toj nekretnini ima pravo biti stranka u postupku, jer bi odluka mogla utjecati na promjenu, ograničenje ili gubitak njegovog prava.

Iz samog prijedloga i isprava koje su dostavljene tijekom postupka mora biti vidljivo da postoji neusklađenost zemljišnoknjižnog stanja sa stvarnim katastarskim stanjem nekretnine, i za prihvaćanje prijave u zemljišnoknjižnom ispravnom postupku potrebno je raspolagati ispravama o stjecanju prava vlasništva, koje ne ispunjavaju pretpostavke za redovni zemljišnoknjižni postupak. Za svako stjecanje prava vlasništva, podnositelj prijave mora imati valjani pravni temelj, a opravdanost svoje prijave dokazuje dostavljanjem isprava o stjecanju knjižnog prava.

4. POZIVANJE NA DOSJELOST

Jedno od pitanja koja se postavljaju jest je li u zemljišnoknjižnom postupku, kroz pojedinačni zemljišnoknjižni ispravni postupak, dopušteno utvrđivati je li pravo vlasništva stečeno dosjelošću. Naime, riječ je o pravnom institutu kojim se vlasništvo stječe samostalnim posjedom stvari, koji ima zakonom određenu kakvoću³⁷ i neprekidno trajanje kroz zakonom predviđeno vrijeme,³⁸ a posjednik je sposoban biti vlasnikom te stvari. Prema čl. 159. st. 2. ZVDSP-a samostalni posjednik čiji je posjed nekretnine zakonit, istinit i pošten, stječe je dosjelošću u vlasništvo protekom deset godina neprekidnoga samostalnog posjedovanja (redovita dosjelost), dok prema čl. 159. st. 3. ZVDSP-a samostalni posjednik nekretnine kojemu je posjed barem pošten stječe je dosjelošću u vlasništvo protekom dvadeset godina neprekidnoga samostalnog posjedovanja (izvanredna dosjelost).³⁹ Ako je nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske, županije i sl. tada će ovi rokovi biti dvostruki.⁴⁰ Ovdje treba imati na umu da se poštenje posjeda prema čl. 18. st. 5. ZVDSP-a

200.d također ukida obvezu objavljivanja javnog oglasa o otvaranju pojedinačnog ispravnog postupka u Narodnim novinama. Ovakvo zakonsko rješenje značajno ubrzava postupak, no ono može biti i dvojbeno sa stajališta pravne sigurnosti i prava na pravično suđenje, jer bi osoba upisana u zemljišnu knjigu kao vlasnik mogla biti izbrisana, a da nije o tome obaviještena, što podrazumijeva značajne implikacije.

36 O dostavi rješenja o pojedinačnom ispravnom postupku v. čl. 212. i 213. ZZK/19.

37 O kakvoći samostalnog posjeda v. u: Gabrijela Mihelčić, „Dosjelost“, *Godišnjak – Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu* 26 (2019), 182-190.

38 O institutu dosjelosti više v. u: Mladen Žuvela, *Vlasničkopravni odnosi, Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakon o zemljišnim knjigama* (Zagreb: Organizator, 2014.), 440-459; Mladen Žuvela, „Stjecanje vlasništva nekretnine dosjelošću – neki materijalnopravni i postupovnopravni aspekti“, *Pravo u gospodarstvu* 48, br. 1 (2009): 37-88.

39 O stjecanju vlasništva dosjelošću v. u: Gavella et al., *Stvarno pravo (svezak 1.)*, 556-564; Mihelčić, „Dosjelost“, 171-223.

40 Čl. 159. st. 4. ZVDSP-a.

presumira, pa je kod izvanredne dosjelosti potrebno utvrditi činjenicu posjeda i protek vremena posjedovanja. Onaj tko tvrdi da je posjed nepošten dužan je to i dokazati. Uz poštenje, naime, presumira se i samostalnost⁴¹ te trajnost posjeda.⁴² S druge strane, zakonitost (tj. valjan pravni temelj) i istinitost (da posjed nije pribavljen silom, potajno ili prijevaram) se ne presumiraju, pa će ih kod redovite dosjelosti, tužitelj trebati dokazati. Prema stavu koji trenutačno prevladava u sudskoj praksi, u pojedinačnom ispravnom postupku zemljišnoknjižni sud nije ovlašten utvrđivati stjecanje prava vlasništva na temelju navedenog instituta, jer je utvrđivanje prava vlasništva dosjelošću povezano s utvrđivanjem, u pravilu, spornih činjenica koje nije moguće utvrđivati u izvanparničnom (zemljišnoknjižnom) postupku, već bi takve činjenice trebalo utvrđivati u parničnom postupku.⁴³ Naime, parnični je postupak uvijek dvostranački i kontradiktoran, kod njega posebno dolaze do izražaja načela dispozicije stranaka, usmenosti, raspravno načelo i načelo saslušanja stranaka.⁴⁴ Za parnični se postupak vežu snažniji procesni mehanizmi za pravilno utvrđenje činjenica.⁴⁵ Kontradiktorno raspravljanje u parnici, uz druge metode, omogućuje temeljito „pretresanje“ predmeta spora, te jasnije razgraničavanje spornih i nespornih pitanja.⁴⁶

Iako je praksa jedinstvena u stajalištu da se dosjelost ne može navoditi kao osnova za stjecanje prava vlasništva u pojedinačnom ispravnom postupku, odnosno da bi činjenice stjecanja prava vlasništva na temelju dosjelosti valjalo utvrđivati samo u parničnom postupku, potrebno je ukazati na Zaključak sa sastanka predsjednika Građanskog odjela Vrhovnog suda s predsjednicima građanskih odjela županijskih sudova, Su IV-87/2022-6 od 11. studenoga 2022. u kojem je navedeno: „Dvostrana izjava u kojoj su stranke utvrdile da je stjecatelj nekretnine stvarni vlasnik jer je stekao vlasništvo na temelju zakona, npr. dosjelošću, pa zemljišnoknjižni vlasnik daje stjecatelju tabularnu izjavu – vidljiv je pravni temelj stjecanja u smislu čl. 48. st. 2. ZZK-a.“ U duhu navedenog zaključka može se postaviti pitanje je li prestrogo tumačenje da dosjelost ne može biti osnova za stjecanje prava vlasništva u pojedinačnom ispravnom postupku ako se dosjelost može priznati u izjavi. Ipak, to je sudski postupak koji provode suci ili sudski savjetnici te je, unatoč tome što je izvanparnični i nema kontradiktornosti, podvrgnut sudskoj kontroli.

Prema ZVDSP-u postoje četiri pravne osnove stjecanja prava vlasništva. Kada se vlasništvo stječe na osnovi pravnog posla, ono se stječe tek upisom u zemljišne knjige (tada govorimo da je upis konstitutivan).⁴⁷ Međutim, vlasništvo se može steći i izvanknjižnim putem, dakle na osnovi zakona (npr. dosjelošću), na temelju sudske

41 Čl. 11. st. 2. ZVDSP-a.

42 Čl. 19. st. 2. ZVDSP-a.

43 V. npr. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-346/2023-2 od 13. lipnja 2023; Županijski sud u Zagrebu, Gž Zk-191/2024-2 od 24. lipnja 2024; Županijski sud u Splitu, Gž Zk-969/2018-2 od 1. ožujka 2019; Županijski sud u Velikoj Gorici, Gž Zk-35/2018-2 od 26. veljače 2018. i dr.

44 Triva i Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, 158.

45 Triva i Dika, *Izvanparnično procesno pravo*, 18-19.

46 Triva i Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, 158.

47 O stjecanju prava vlasništva na nekretnini na temelju pravnog posla v. u: Gavella et al., *Stvarno pravo*, 433-470.

ili upravne odluke (u trenutku njihove pravomoćnosti) te nasljeđivanjem (u trenutku otvaranja nasljedstva). U ta tri slučaja upis u zemljišne knjige je deklaratoran. Dosjelošću se, naime, vlasništvo stječe u trenutku ispunjenja zakonskih pretpostavki⁴⁸ i od tog trenutka upis vlasnika u listu B zemljišne knjige bit će neistinit, dok stjecatelj ne ishodi uknjižbu svog prava vlasništva i dok se neistinit upis ne izbriše. Pravo je vlasništva na nekretnini stečeno dosjelošću moguće upisati u zemljišne knjige na temelju presude (tabularne isprave) u čijoj se izreci, u prvom dijelu, deklarira da je tužitelj stekao pravo vlasništva na osnovi zakona (deklaratorni preambul), dok se u drugom dijelu nalaže tuženiku trpjeti upis tužitelja kao vlasnika u zemljišnu knjigu (kondemnatorni dio).⁴⁹

Vrhovni sud RH u odluci Rev-346/2023 od 13. lipnja 2023. naglasio je da je „pojedinačni ispravni postupak takav postupak koji se temelji na određenim ispravama iz kojih proizlazi vjerojatnost da predlagatelju takvog postupka pripada pravo koje nije upisano u njegovu korist i zbog čijeg bi upisa trebalo ispraviti pojedine upise u zemljišnoj knjizi. Zemljišnoknjižni pojedinačni ispravni postupak nije postupak u kojem će se provoditi dokazni postupak na način da se saslušavaju svjedoci i utvrđuju činjenice koje se inače utvrđuju u parničnom postupku, a što se odnosi i na utvrđenje pretpostavki za stjecanje prava vlasništva putem dosjelošt. Ako neka osoba smatra da je putem dosjelošt stekla vlasništvo na određenoj nekretnini, a nema adekvatne isprave, svoje pravo može ostvarivati u parnici.“

Županijski sud u Varaždinu, Stalna služba u Koprivnici, u rješenju Gž Zk-214/2019-2 naglasio je: „Iz odredbe čl. 200. st. 3. ZZK-a jasno proizlazi da opravdani razlog za vođenje pojedinačnog ispravnog postupka postoji kad je nekom ispravom učinjeno vjerojatnim da nekoj osobi pripada pravo koje nije u njezinu korist upisano u zemljišnoj knjizi. Predlagatelj svoj zahtjev za provođenje pojedinačnog ispravnog postupka ne zasniva na ispravama kojima bi njemu pripadalo pravo vlasništva na predmetnoj nekretnini, već svoj zahtjev temelji na tvrdnji da dugotrajno posjeduje predmetnu nekretninu, što bi trebalo utvrditi saslušanjem predlagatelja i svjedoka. I po mišljenju ovoga suda, stjecanje prava vlasništva putem dosjelošt ne može se utvrđivati u pojedinačnom ispravnom postupku, već se pravo vlasništva putem dosjelošt, kao stjecanjem prava vlasništva na temelju zakona, može utvrđivati isključivo u parničnom postupku izvođenjem dokaza i utvrđivanjem činjenica koje se

48 Čl. 129. st. 1. ZVDSP-a.

49 Važno je istaknuti da deklaratorna pravna zaštita ne stvara nove pravne odnose niti mijenja postojeće, već samo utvrđuje sadržaj odnosa koji postoje neovisno o njoj i prije njezina donošenja (Triva i Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, 397, 402, 582-584). Deklatorne presude mogu postati pravomoćne, no one ne mogu imati svojstvo ovršnosti jer ne sadrže obvezu prema kojoj bi jedna strana morala postupiti. U drugom dijelu izreke, točnije kondemnatornom dijelu, nalaže se tuženiku trpjeti da se vlasnik koji je vlasništvo stekao na temelju dosjelošt (tj. zakona) upiše u zemljišnu knjigu. Prema čl. 60. st. 1.b ZZK/19 javne isprave na temelju kojih se može dopustiti uknjižba su odluke suda ili drugoga nadležnog tijela, odnosno pred njima sklopljene nagodbe koje se prema propisima o ovrši smatraju ovršnim ispravama. Kondemnatorni dio sudske odluke kojom je naloženo ispunjenje tražbine na trpljenje ovršan je kada je presuda postala pravomoćna (čl. 25. st. 2. Ovršnog zakona, Narodne novine, br. 112/12., 25/13., 93/14., 55/16., 73/17., 131/20., 114/22., 06/24., u daljnjem tekstu: OZ) te se tada na osnovi takve presude može dopustiti uknjižba prava vlasništva.

u zemljišnoknjižnom postupku ne mogu izvoditi.⁵⁰

Opći standard utvrđivanja činjenica prema našoj građanskopravnoj doktrini i ZPP-u je izvjesnost (čl. 221.a ZPP-a). Za razliku od parničnog postupka, u smislu načela traženja materijalne istine, u pojedinačnom ispravnom postupku činjenice se utvrđuju na razini vjerojatnosti (čl. 208. st. 3. ZZK-a). Vjerojatnost implicira niži stupanj pouzdanosti u pogledu utvrđenosti činjenica jer je za činjenice koje treba dokazati dovoljno da sud stekne subjektivno uvjerenje o mogućnosti postojanja tih činjenica, i gdje zaključak suda ne mora biti apsolutno siguran (uvjerenje suda može biti da je određena činjenica vjerojatnije istinita nego neistinita), što je niži standard utvrđenosti činjenica od izvjesnosti.⁵¹ Vjerojatnost je takva kvaliteta uvjerenosti suda u postojanje ili nepostojanje neke činjenice koja je pretežnija od kvalitete uvjerenosti u suprotni zaključak o toj činjenici.⁵² Prema Trivi i Diki razlika između izvjesnosti i vjerojatnosti je kvantitativna, no „ova je kvantiteta sa stajališta praktične primjene toliko značajna da ovlašćuje na kvalitativno različit tretman u sudovanju.“⁵³

U praksi se može postaviti pitanje paralelnog vođenja pojedinačnog ispravnog postupka i parnice radi utvrđenja vlasništva. U tom smislu, u rješenjima Županijskog suda u Varaždinu, Gž Zk-694/2021-2 od 10. siječnja 2022. i Županijskog suda u Varaždinu, Stalna služba u Koprivnici, Gž Zk-633/2022-2 od 27. listopada 2022., izraženo je stajalište da u slučaju kada se između podnositelja prijedloga za pokretanje pojedinačnog ispravnog postupka i osoba upisanih kao vlasnika u zemljišnu knjigu već vodi parnica radi utvrđenja prava vlasništva, ne postoji opravdani razlog za pokretanje te vođenje ispravnog postupka jer predlagatelj nema pravni interes istodobno voditi dva postupka radi realiziranja istog prava u pogledu iste nekretnine, stoga bi prijedlog za pokretanje pojedinačnog ispravnog postupka u tom slučaju valjalo odbiti.

Dvostruko vođenje postupaka, parnice za utvrđenje prava vlasništva i pojedinačnog ispravnog postupka koji imaju isti cilj, može podsjećati na institut dvostruke litispendencije, koja je izričito zabranjena prema čl. 194. st. 3. ZPP-a, prema kojem se dok parnica teče, ne može u pogledu istog zahtjeva pokrenuti nova parnica između istih stranaka, a ako takva parnica bude pokrenuta, sud će tužbu odbaciti (zabrana dvostruke litispendencije). Ova odredba je imperativne prirode, stoga sud na litispendenciju pazi po službenoj dužnosti tijekom cijelog postupka.⁵⁴ Naime, istovremeno vođenje dviju parnica suprotno je načelu ekonomičnosti te načelima

50 Županijski sud u Varaždinu, Stalna služba u Koprivnici, Gž Zk-214/2019-2 od 27. siječnja 2020.

51 O vjerojatnosti kao standardu utvrđivanja činjenica v. u: Dika, *Građansko parnično pravo: Utvrđivanje činjenica*, 114-125. U našem se građanskopravnom sustavu utvrđenje činjenica na razini vjerojatnosti traži i npr. kod određivanja privremenih mjera prema čl. 332. st. 2. OZ-a, prema kojem će sud odrediti privremenu mjeru ako predlagatelj osiguranja učini vjerojatnom opasnost da bi se bez tog osiguranja onemogućilo ili znatno otežalo ostvarenje tražbine.

52 Županijski sud u Varaždinu, Gž Zk-188/2016-2 od 15. siječnja 2018.

53 Triva i Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, 480-482; Mihajlo Dika, „O standardima utvrđenosti činjenica u parničnom postupku“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 36, br. 1 (2015): 1-70.

54 Triva i Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, 418-419.

pravne sigurnosti i jednoobraznosti u suđenju.⁵⁵ No, treba navesti da se u slučaju istodobnog vođenja parnice radi utvrđenja prava vlasništva i (zemljišnoknjižnog) pojedinačnog ispravnog postupka ne bi radilo o dvostrukoj litispendenciji jer se prije svega kod pojedinačnog ispravnog postupka ne radi o parničnom postupku, već o zemljišnoknjižnom, izvanparničnom (nespornom) postupku, čiji je zahtjev posve drugačiji od deklaratornog zahtjeva u parnici radi utvrđenja prava vlasništva. S druge strane, i stranke u postupku ne moraju nužno biti iste (pojedinačni ispravni postupak može biti i jednostranački), standard utvrđenosti činjenica je drugačiji, dostava pismena i obavijesti se obavlja na posve drugačiji način. Dakle, u konkretnom se slučaju ne radi, prije svega ni o istoj vrsti postupka, a potom ni o subjektivnom ni o objektivnom identitetu spora.⁵⁶ Stoga kada parnica radi utvrđenja već teče, jednostavno, ne postoji opravdani interes za pokretanje i provođenje pojedinačnog ispravnog postupka.⁵⁷

Sudska je praksa u tom dijelu zauzela jasan stav, primjerice Županijski sud u Rijeci u rješenju Gž Zk-56/2023 od 26. travnja 2024. potvrdio je prvostupanjsku odluku kojom je odbijen prijedlog za otvaranje pojedinačnog ispravnog postupka uz obrazloženje da predlagatelj nema pravni interes voditi pojedinačni ispravni postupak, s obzirom na to da je u tijeku parnica čiji je predmet upravo utvrđenje spornog pitanja prava vlasništva u odnosu na predmetnu nekretninu (upisana je i zabilježba spora).

Opravdani razlog za vođenje pojedinačnog ispravnog postupka ne postoji ni u situaciji kada se već u ranijem prvenstvenom redu vodi postupak povezivanja zemljišne knjige i knjige položenih ugovora, pa predlagatelj može u skladu s odredbom čl. 17. st. 6. Pravilnika o povezivanju zemljišne knjige i knjige položenih ugovora i upisu vlasništva posebnog dijela nekretnine⁵⁸ ishoditi uknjižbu svog prava vlasništva u već ranije pokrenutom postupku povezivanja zemljišne knjige i knjige položenih ugovora.⁵⁹

Isto tako, kada je utvrđeno da je u parničnom postupku pravomoćno odbijen tužbeni zahtjev tužitelja za utvrđenje prava vlasništva na prijepornoj nekretnini, Županijski sud u Splitu u rješenju Gž Zk-391/2017-2 od 5. ožujka 2018. zaključio je „da se ne radi se o identitetu postupaka između navedenog pravomoćno dovršenog parničnog postupka i pokrenutog pojedinačnog ispravnog postupka pa kada je prvostupanjski sud svojim rješenjem o otvaranju pojedinačnog ispravnog postupka za navedenu nekretninu utvrdio razinu vjerojatnosti koja je potrebna tada nije bilo mjesta donošenju rješenja o odbacivanju prijedloga iz navedenih razloga, već je prvostupanjski sud morao ocijeniti sve priložene isprave koje postoje u spisu upravo na temelju citirane odredbe čl. 200.a ZZK/96 te o osnovanosti prijedloga odlučiti ne

55 Triva i Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, 418.

56 O identitetu spora v. u: Triva i Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, 646-650. O istovjetnim tužbenim zahtjevima će se raditi kada su u dvije parnice istaknuti sadržajno isti tužbeni zahtjevi koji se temelje na identičnoj činjeničnoj osnovi (Županijski sud u Zadru, Gž 277/2021-2 od 9. ožujka 2021.)

57 Županijski sud u Rijeci, Gž Zk-8/2015-2 od 13. travnja 2018.

58 Pravilnik o povezivanju zemljišne knjige i knjige položenih ugovora i upisu vlasništva posebnog dijela nekretnine, Narodne novine, br. 121/13., 61/18., 63/19.

59 Županijski sud u Splitu, Gž Zk-122/2024-2 od 15. travnja 2024.

na način da se odbacuje prijedlog već da se provede rasprava za ispravak, u skladu s čl. 191.-193. ZZK/96.“

S druge strane, kada je pojedinačni ispravni postupak u tijeku pred zemljišnoknjižnim sudom, postavlja se pitanje kako valja odlučiti o tužbi koja je podnesena radi utvrđenja prava vlasništva (koje se traži pojedinačnim ispravnim postupkom). Prilikom postupanja u takvoj situaciji valja imati u vidu da je izvanparnični postupak nesporan postupak, a samim tim je i pojedinačni ispravni postupak koji se vodi po pravilima izvanparničnog postupka nesporan. U situaciji kada dođe do spora, izvanparnični postupak će se obustaviti, odnosno odbit će se prijedlog za otvaranjem ispravnog postupka ili ispravkom. U situaciji kada već teče pojedinačni ispravni postupak podnošenje tužbe u parničnom postupku ukazuje na postojanje spora, stoga nije moguće nastaviti pojedinačni ispravni postupak. Tim više što parnični postupak, s obzirom na svoju formalnost i stroga pravila, osigurava višu razinu pravne zaštite u odnosu na izvanparnični.

Naime, ZZK/19 sadrži odredbe da u prijedlogu za pojedinačni ispravni postupak nije potrebno navesti protustranke,⁶⁰ što znači da navedeni postupak može biti jednostranački, također ZZK/19 predviđa mogućnost donošenja odluke o ispravku u pojedinačnom ispravnom postupku bez održavanja rasprave,⁶¹ što sve ukazuje da se radi o jednom manje formalnom postupku za razliku od parničnog postupka. Valja naglasiti da ZIDZZK iz 2024. godine sadrži odredbu da „ako sud smatra da je potrebno održati raspravu“ što ukazuje na to da je provođenje rasprave u pojedinačnom ispravnom postupku iznimka koja ovisi o odluci (procjeni) suda, dok bi pravilo bilo da se odluka o ispravku donosi bez održavanja rasprave.⁶² Nadalje, valja ukazati i na odredbe ZZK/19 o dostavi u pojedinačnom ispravnom postupku. Rješenje o otvaranju pojedinačnog ispravnog postupka dostavit će se podnositelju prijedloga, osobama iz čijeg se upisa nedvojbeno zaključuje da bi dostava bila moguća te osobama koje su upise u zemljišnu knjigu zahtijevale nakon zabilježbe o otvaranju pojedinačnog ispravnog postupka. Rješenje se dostavlja isključivo radi obavijesti te neuredna dostava ne sprječava daljnji postupak.⁶³

Sve navedene odredbe ZZK/19 ukazuju da se radi o izvanparničnom postupku, koji je manje formalan i čijom je primjenom pružena manja pravna zaštita od one u parničnom postupku. Stoga, u situaciji kada je pojedinačni ispravni postupak pokrenut prije podnošenja tužbe za utvrđenje prava vlasništva, u pojedinačnom ispravnom postupku valja odbiti prijedlog za ispravak. Stranke će svoja prava realizirati u parničnom postupku, pri čemu nije odlučno je li tužbu u parničnom postupku podnio predlagatelj (što je malo vjerojatno jer on smatra da će svoja prava ostvariti u pojedinačnom ispravnom postupku) ili je tužbu podnijela protustranka ili čak neka treća osoba koja polaže određena prava na nekretnini koja je predmet pojedinačnog ispravnog postupka.

60 Čl. 209. st. 3. ZZK/19.

61 Čl. 215. ZZK/19.

62 Čl. 32. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zemljišnim knjigama kojim je izmijenjen čl. 216. st. 1. ZZK/19.

63 Čl. 212. ZZK/19.

5. REVIZIJSKA ODLUKA VRHOVNOG SUDA RH U PREDMETU REV-346/2023-3 OD 13. LIPNJA 2023.

Prilikom donošenja novog Zakona o zemljišnim knjigama, predlagatelj, odnosno Vlada RH kao jedan od razloga navela je potrebu pojednostavljenja postupanja u pojedinačnom ispravnom postupku, što ukazuje na to da je zakonodavac prepoznao pojedinačni ispravni postupak kao „dobar alat“ za pojedinačno sređivanje zemljišnih knjiga. U Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o zemljišnim knjigama iz 2022. godine⁶⁴ je pojednostavljenje pojedinačnog ispravnog postupka ponovno navedeno kao jedan od razloga donošenja izmjena i dopuna, te su neke odredbe u ZIDZZK/22 o pojedinačnom ispravnom postupku promijenjene upravo s tim ciljem. Valja napomenuti da i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zemljišnim knjigama koji je donesen na sjednici Sabora RH 25. listopada 2024.⁶⁵ sadrži odredbe kojima se nastoji ubrzati i pojednostaviti pojedinačni ispravni postupak.

S obzirom na zakonska rješenja vezana uz pojedinačni ispravni postupak kojima je cilj pojednostavljenje i ubrzanje istog, odluka Vrhovnog suda RH u predmetu Rev-346/2023-3 od 13. lipnja 2023. izazvala je puno pitanja u praksi i nesigurnost sudova vezano za pojedinačni ispravni postupak, u smislu treba li odbacivati prijedloge za otvaranje i pokretanje pojedinačnih ispravnih postupaka u kojima je kao osnova navedena dosjelost, odnosno mogu li se u pojedinačnom ispravnom postupku izvoditi bilo kakvi dokazi osim uvida u ispravu. Stoga će se u nastavku rada detaljno analizirati navedena revizijska odluka i pokušat će se dati odgovor na neka pitanja.

5.1. Kako je došlo do donošenja navedene revizijske odluke

Pred Općinskim sudom u Splitu, Stalna služba u Supetru podnesen je prijedlog za otvaranje i provođenje pojedinačnog ispravnog postupka. Predlagatelji su svoj prijedlog zasnivali na tvrdnji o posjedovanju predmetne nekretnine tijekom određenog razdoblja te ukazali da su vlasništvo stekli putem instituta dosjelosti. Pri tome uz prijedlog nije dostavljena nijedna isprava, već su predloženi personalni dokazi, saslušanje predlagatelja i svjedoka te uvidaj na licu mjesta.

Općinski je sud u Splitu, Stalna služba u Supetru, rješenjem Z-4798/17 od 4. veljače 2019. odbio prijedlog podnositelja radi pokretanja i provođenja pojedinačnog ispravnog postupka. Protiv tog rješenja žalbu su izjavili predlagatelji te je Županijski sud u Varaždinu, Stalna služba u Koprivnici odlukom Gž Zk-214/2019-2 od 27. siječnja 2020. odbio žalbu predlagatelja i potvrdio prvostupanjsko rješenje. Prvostupanjski sud, u obrazloženju rješenja istaknuo je da se na temelju čl. 200.a ZZK/96 pojedinačni ispravni postupak pokreće na prijedlog osobe koja ima pravni interes, a na temelju čl. 200. st. 3. ZZK/96 opravdani razlog za vođenje pojedinačnog ispravnog postupka postoji kad je nekom ispravom učinjeno vjerojatnim da određenoj osobi pripada neko knjižno pravo koje nije u njezinu korist upisano u zemljišnu

64 Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o zemljišnim knjigama, Narodne novine, br. 128/22. (u daljnjem tekstu: ZIDZKK/22).

65 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zemljišnim knjigama, Narodne novine, br. 127/24.

knjigu, radi čega bi trebalo ispraviti pojedine zemljišnoknjižne upise. Budući da predlagatelj svoj opravdani razlog za pokretanje postupka ne zasniva na ispravama koje bi ukazivale na vjerojatnost da mu pripada pravo vlasništva koje nije upisano na njegovo ime u zemljišnoj knjizi, već isključivo na tvrdnji da predmetnu nekretninu posjeduje kroz dugotrajno razdoblje, što bi trebalo biti utvrđeno saslušanjem predlagatelja te iskazima svjedoka, sud prvog stupnja odbio je njegov prijedlog, zaključivši da se unutar pojedinačnog ispravnog postupka ne mogu utvrđivati činjenice povezane sa stjecanjem prava vlasništva putem dosjelosti, tj. na temelju zakona, budući da je takve činjenice moguće utvrđivati isključivo u kontradiktornom parničnom postupku. Ovakvo je tumačenje i primjenu materijalnog prava prihvatio i sud drugog stupnja.

Ovdje treba napomenuti da je prethodno postojalo rješenje Županijskog suda u Varaždinu Gž Zk-590/2016-2 od 14. prosinca 2016. kojim je na drugačiji način odlučeno o istom pravnom pitanju. U citiranom rješenju istaknuto je sljedeće: „Predlagatelj je u odnosu na činjenice navedene u prijedlogu predložio izvođenje dokaza saslušanjem svjedoka. Nepravilan je stav suda prvog stupnja da činjenice u vezi izvršavanja posjeda ne mogu biti predmet raspravljanja u zemljišnoknjižnom postupku nego jedino u parničnom postupku s obzirom na to da su predlagatelju za dokazivanje tvrdnji iznijetih u prijedlogu u odnosu na opravdanost vođenja pojedinačnog ispravnog postupka dostupna sva dokazna sredstva, uključujući i iskaze svjedoka, a sud je dužan provesti sve predložene dokaze, radi utvrđivanja činjenica, od kojih zavisi ocjena o osnovanosti prijedloga.“

Predlagatelj je stoga podnio prijedlog za dopuštenje revizije te je Vrhovni sud RH u odluci Revd-2769/2021-2 od 2. rujna 2021. dopustio podnošenje revizije navodeći: „Predlagatelju S. D. se dopušta podnošenje revizije protiv rješenja Županijskog suda u Varaždinu, Stalna služba u Koprivnici Gž Zk-214/2019-2 od 27. siječnja 2020., kojim je potvrđeno rješenje Općinskog suda u Splitu, Stalna služba u Supetru Z-4798/2017 od 4. veljače 2019., i to u odnosu na pitanje: „Može li se u pojedinačnom ispravnom zemljišnoknjižnom postupku utvrđivati stjecanje prava vlasništva na temelju instituta dosjelosti, i može li pri tome svoje izvanknjižno vlasništvo predlagatelj dokazivati, osim ispravama, i drugim dokazima, npr. iskazima svjedoka, uviđajem na licu mjesta i dr.“

Predlagatelji su podnijeli reviziju, na temelju koje je u revizijskoj odluci Rev-346/2023-3 od 13. lipnja 2023. Vrhovni sud RH u t. 10. naveo sljedeći odgovor na pravno pitanje zbog kojeg je revizija bila dopuštena: „**U pojedinačnom zemljišnoknjižnom ispravnom postupku ne može se dokazivati stjecanje prava vlasništva dosjelošću na način da svoje izvanknjižno vlasništvo predlagatelj dokazuje osim ispravama i drugim dokazima kao što su svjedoci, očevid i dr.**“

Kada bismo formulaciju prethodnog odgovora na revizijsko pitanje interpretirali strogo gramatički te sagledavali je suženo (restriktivno), proizlazilo bi da, osim na temelju isprava, ni pod kojim pretpostavkama nije dopušteno dokazivati pravo vlasništva i drugim dokazima, kao što su iskazi svjedoka, očevid i sl. Takav bi zaključak bio moguć ako bismo promatrali jedino odgovor na postavljeno revizijsko

pitanje, a ostatak obrazloženja odluke suda u potpunosti izostavili iz razmatranja.⁶⁶

Naime, u rješenju se Vrhovnog suda RH nadalje navodi: „Nižestupanjski sudovi su u ovom zemljišnoknjižnom predmetu zaključili da predlagatelj nije ispunio pretpostavke iz čl. 200. i 200.a ZZK-a, odnosno da predlagatelj razlog za pokretanje pojedinačnog zemljišnoknjižnog ispravnog postupka ne temelji na ispravama iz kojih bi bilo vjerojatno da mu pripada pravo vlasništva koje nije upisano na njegovo ime u zemljišnim knjigama, već je svoj prijedlog zasnivao jedino na činjenici posjedovanja nekretnine kroz određeno vremensko razdoblje.“

Valja ponovno ukazati i na obrazloženje prvostupanjskog suda u kojem je istaknuto da predlagatelj uopće nije ni priložio isprave kao dokaz, već je svoj prijedlog za pokretanje pojedinačnog ispravnog postupka isključivo temeljio na tvrdnji da dugotrajno posjeduje predmetnu nekretninu. Iz navedenih je odluka zapravo vidljivo da su sudovi odlučivali o tome može li se dokazivati opravdani razlog za otvaranje i pokretanje pojedinačnog ispravnog postupka preostalim dokaznim sredstvima osim ispravama.

5.2. Odlučivanje o postojanju opravdanog razloga

U svojem prijedlogu za dopuštenje revizije i kasnije u reviziji, predlagatelj navodi da opravdani razlog, odnosno pravni interes postoji uvijek kada stvarno stanje ne odgovara zemljišnoknjižnom stanju. Ti navodi su istiniti, međutim valja imati u vidu zakonske odredbe koje kazuju na koji će se način taj opravdani razlog / pravni interes dokazivati. Naime, kao što je već prethodno istaknuto u ovom radu, ZZK/19 navodi da se opravdani razlog uvijek dokazuje ispravom, dok Zemljišnoknjižni poslovnik sadrži čak i strožu odredbu, te govori da se opravdani razlog / pravni interes dokazuje javnom ispravom. Naravno, u situaciji kada zakon i podzakonski akt sadrže različite odredbe tada prednost imaju odredbe zakona.

Da bismo objasnili kako su navedene zakonske odredbe utjecale na revizijsku odluku valja istaknuti da je „pojedinačni ispravni postupak podijeljen u dvije etape: postupak otvaranja pojedinačnog ispravnog postupka⁶⁷ i ispravni postupak u kojemu se u skladu s odredbama čl. 208. i čl. 227. ZZK/19 (ranije čl. 200. st. 2. i čl. 200.g ZZK/96) odgovarajuće primjenjuju pravila iz čl. 199.-205. ZZK/19 (ranije čl. 191.-197. ZZK/96).⁶⁸

66 Slično u: Filip Galić, *Dosjelost u pojedinačnom ispravnom postupku, Ius-info*, pristup 27. svibnja 2024., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/dosjelost-u-pojedinacnom-ispravnom-postupku-60276>.

67 Protiv rješenja o otvaranju zemljišnoknjižnog ispravnog postupka nije dopuštena posebna žalba, a osobe koje za to imaju pravni interes svoja prava mogu ostvarivati u ispravnom postupku podnošenjem prijave ili prigovora u roku otvorenom za ispravak, odnosno u parnici pred sudom ili u postupku pred drugim nadležnim tijelom nakon što pojedinačni ispravni postupak bude zaključen (čl. 213. st. 1. i 2. ZZK/19). S druge strane, protiv rješenja kojim se prijedlog za otvaranje pojedinačnog ispravnog postupka odbija ili odbacuje dopuštena je žalba (čl. 213. st. 3. ZZK/19).

68 Čl. 208. st. 2. ZZK/19 propisano je da se na pojedinačni ispravni postupak odgovarajuće primjenjuju odredbe o sastavljanju uložaka i ispravnom postupku u postupku osnivanja i obnove zemljišne knjige. Slijedom navedenog, sud i u pojedinačnom ispravnom postupku

U prvom dijelu koji se odnosi na postupak otvaranja pojedinačnog ispravnog postupka sud odlučuje o tome postoji li opravdani razlog za vođenje pojedinačnog ispravnog postupka. Ako sud smatra da postoji opravdani razlog za vođenje pojedinačnog ispravnog postupka, on donosi rješenje o otvaranju pojedinačnog ispravnog postupka, protiv kojeg rješenja nije dopuštena posebna žalba (čl. 213. ZZK/19), s time da je čl. 213. st. 2. ZZK/19 propisano da će se u uputi o pravnom lijeku označiti da osobe koje za to imaju pravni interes. Svoja prava mogu ostvarivati u ispravnom postupku podnošenjem prijave ili prigovora u roku otvorenom za ispravak, odnosno u parnici pred sudom ili u postupku pred drugim nadležnim tijelom, nakon što pojedinačni ispravni postupak bude zaključen. U ovom dijelu postupka sud ne raspravlja i ne odlučuje o osnovanosti samog prijedloga, odnosno ne raspravlja i ne odlučuje o tome treba li ispraviti određene zemljišnoknjižne upise, već isključivo o tome postoje li opravdani razlozi za vođenje pojedinačnog ispravnog postupka. U skladu s odredbom čl. 109. st. 4. Zemljišnoknjižnog poslovnika, uz prijedlog treba priložiti isprave iz kojih proizlazi opravdanost pojedinačnog ispravnog postupka, tj. javne ili javnoovjerovljene isprave kojima se dokazuje osnovanost prijedloga, npr. isprave o prijenosu ili osnivanju knjižnih prava u korist podnositelja prijedloga koje ne ispunjavaju sve pretpostavke za valjanost tabularne isprave, izvaci iz katastra zemljišta o posjedniku nekretnine,⁶⁹ javnoovjerovljene izjave zemljišnoknjižnog vlasnika ili njegovih nasljednika kojima se potvrđuje pravo predlagatelja i sl. Stoga, osoba koja ima pravni interes mora dokazati da ima opravdan razlog za pokretanje postupka i mora učiniti vjerojatnim da joj pripada neko pravo koje u njezinu korist nije upisano i radi čijeg bi upisa trebalo ispraviti određene zemljišnoknjižne upise.⁷⁰

Kod dokazivanja opravdanog razloga, tj. pravnog interesa za pokretanje postupka potrebno je priložiti određenu ispravu, jer na isto upućuje čl. 209. st. 4. ZZK/19 (ranije čl. 200. st. 3. ZZK/96). To može biti bilo koja isprava koja dokazuje postojanje opravdanog razloga i to na stupnju vjerojatnosti. U navedenoj etapi postupka ne postoji mogućnost da se u prijedlogu navede samo dosjelogost te dokazi svjedocima, uvidajem i sl.

Stoga se navedena revizijska odluka, kada se sagleda cijeli tijek i sve odluke

odgovarajuće primjenjuje ona pravila koja vrijede, odnosno koja se primjenjuju za sastavljanje vlastovnice u postupku obnove zemljišne knjige ili njezinog dijela. Tako je odredbom čl. 190. st. 2. ZZK/19 predviđena mogućnost da se vlastovnica novog uložka, u situaciji kada se provodi postupak obnove na podacima postojećeg katastarskog operata, sastavi tako da se u novi uložak unese podatak o osobi koja je upisana u postojećem katastarskom operatu. Svrha je navedene odredbe da se novi uložak u postupku obnove u odnosu na vlastovnicu sastavi tako da se podatku iz postojećeg katastarskog operata daje prednost u odnosu na stanje zemljišne knjige, jer se isti ocjenjuje ažurnijim, novijim, te da će upravo taj (novi) podatak u većem stupnju odražavati stvarno, zbiljsko stanje nekretnine i kao takav u većem stupnju doprinositi načelu povjerenja iz čl. 8. st. 2. ZZK/19, prema kojem se smatra da zemljišna knjiga istinito i potpuno odražava činjenično i pravno stanje zemljišta.

69 Naime, u katastar se upisuju podaci o nekretnini na kojima se temelji zemljišna knjiga, no ono što je u ovom kontekstu još važnije upisuje se posjednik nekretnine. U našem pravnom sustavu postoje presumpcije da je svaki posjednik samostalan posjednik te da je samostalan posjednik ujedno i vlasnik. O tom smislu v. u: Gavella et al., *Stvarno pravo (svezak I.)*, 170-171.

70 Županijski sud u Splitu, Gž Zk-335/2017 od 14. studenoga 2017.

nižih sudova koje su dovele do dopuštenja revizije odnosi na prvi dio postupka, odnosno dokazivanje opravdanog razloga za pokretanje i otvaranje pojedinačnog ispravnog postupka. Pri tome se autori usuđuju istaknuti da, iako je navedena revizijska odluka u potpunosti ispravna, zbog načina na koji je stipuliran odgovor na postavljeno pitanje, a bez uvida u sve odluke koje su prethodile donošenju iste, to može dovesti (pa i dovodi) do pogrešnog tumačenja iste.

5.3. *Mogu li se u daljnjem tijeku postupka izvoditi dokazi*

Nakon što je sud utvrdio da je ispravom predlagatelj dokazao opravdani razlog za pokretanje i otvaranje pojedinačnog ispravnog postupka te objavio oglas, kreće se u sam postupak.

U etapi postupka koja slijedi nakon otvaranja zemljišnoknjižnog ispravnog postupka u kojem je samo učinjeno vjerojatnim da nekome pripada neko od prava koje se upisuju u zemljišnu knjigu, na podnositelju prijave leži teret dokazivanja da upravo njemu pripada pravo na nekretnini koja je predmet prijave, odnosno upisa. Navedeno pretpostavlja da upravo u toj etapi postupka podnositelji prijave dokažu da raspolažu ispravama o knjižnom pravu i to samo onom ispravom koja može biti osnova za stjecanje tog prava, kao i da, u stupnju vjerojatnosti, dokažu da im pripada određeno stvarno (knjižno) pravo. Takva isprava, s obzirom na prirodu zemljišnoknjižnog pojedinačnog ispravnog postupka kao posebnog postupka, ne mora ispunjavati sve opće i posebne pretpostavke za upis (može biti imperfektna), tj. može imati određene nedostatke zbog čega se i traži ostvarenje stjecanja u posebnom, ne u tzv. redovnom zemljišnoknjižnom postupku, ali takvim ispravama podnositelj prijave mora raspolagati.⁷¹

U daljnjem postupku, koji se provodi po pravilima zemljišnoknjižnog prava te odredbama izvanparničnog postupka, predlagatelju stoje na raspolaganju svi dokazi, pa tako i personalni dokazi, saslušanje predlagatelja, protustranke, svjedoka te uviđaj na licu mjesta. Radi se o izvanparničnom postupku, sud ima i inkvizitorna ovlaštenja (za razliku od parničnog postupka) i može odlučiti da će provesti dokaze (saslušanje lijevog i desnog susjeda), uviđaj na licu mjesta i sl. Ista ovlaštenja zemljišnoknjižnog suda u pojedinačnom ispravnom postupku proizlaze iz odredbe čl. 216. st. 4. ZZK/19⁷² (ranije čl. 200.g ZZK/96). U tom drugom dijelu postupka sud može pozvati i službenika katastra u svojstvu stručne osobe za katastarske podatke,⁷³ ako to ocijeni potrebnim može imenovati i sudskog vještaka. Pri tome valja naglasiti da se radi o

71 Npr. formalni nedostatak u vidu nedostatka OIB-a (Županijski sud u Varaždinu, Gž Zk-210/2023-2 od 12. svibnja 2023.) ili pogrešnog navođenja površine katastarske čestice (Županijski sud u Varaždinu, Gž Zk-812/2021-2 od 15. listopada 2021).

72 Odredbom čl. 216. st. 4. ZZK/19 propisano je da se na raspravu za ispravak odgovarajuće primjenjuju odredbe čl. 199.-201. ZZK/19, na prijave i prigovore odgovarajuće se primjenjuju odredbe čl. 196.-198. ZZK/19, na odlučivanje o prijavama i prigovorima odgovarajuće se primjenjuju odredbe čl. 202. i 203. ZZK/19, na provedbu upisa u pojedinačnom ispravnom postupku odgovarajuće se primjenjuju odredbe čl. 204. ZZK/19 te na tužbu za ispravak odgovarajuće se primjenjuju odredbe čl. 205. ZZK/19.

73 Čl. 216. st. 3. ZZK/19.

izvanparničnom postupku koji pretpostavlja da spor ne postoji. U situaciji kada dođe do spora, tada je potrebno odbiti prijedlog za provođenje pojedinačnog ispravnog postupka i uputiti stranku/e da pokrenu parnični postupak.

Prema tome, navedena revizijska odluka koju su autori detaljno analizirali u ovom radu ne odnosi se na drugi dio pojedinačnog ispravnog postupka. Svaka druga interpretacija navedene odluke dovela bi u pitanje primjenu pojedinačnog ispravnog postupka kao sredstva za pojedinačno ispravljanje zemljišnoknjižnog stanja te bi bila u suprotnosti s konstantno izraženom voljom zakonodavca da navedeni postupak pojednostavi, ubrza i tako doprinese uređenju zemljišnih knjiga.

6. UMJESTO ZAKLJUČKA

Gramatička interpretacija navedene revizijske odluke izazvala je različita tumačenja i postupanja sudova, čime je ovaj učinkovit i potreban instrument doveden u situaciju u kojoj se gubi svaki smisao navedenog postupka. Naime, godinama se isticalo da je najveća prednost pojedinačnog ispravnog postupka to što se radi o izvanparničnom postupku, pa sud može odlučiti provesti dokaze (saslušanje lijevog i desnog susjeda), izvršiti uviđaj na licu mjesta i sl.

Tim više što je dosjelost (nakon što je priložena isprava, tj. posjedovni list) navedena kao osnova za stjecanje prava vlasništva u 95 % slučajeva, gdje se saslušavaju svjedoci ili vrši uviđaj i sl. Pri tome se dosjelost navodi izričito kao temelj stjecanja prava vlasništva ili se navodi (što bi bilo ispravno) postojanje činjenice posjeda bez elemenata dosjelosti (kakvoća i trajanje posjeda) te izostanak poduzimanja bilo kakvih pravnih radnji trećih osoba u odnosu na navedene nekretnine vezane uz eventualno ostvarivanje vlasničkih prava. Međutim, dosjelost se ne može (ne smije) navoditi kao temelj stjecanja prava vlasništva u pojedinačnom ispravnom postupku. Zato što se kod dosjelosti traže dva elementa: poštenje posjeda (koje se presumira) i trajanje posjeda. Takva definicija dosjelosti traži kontradiktoran postupak, dok pojedinačni ispravni postupak to nije, jer može biti i jednostranački, a odluka se može donijeti i bez provođenja rasprave.⁷⁴

Međutim, nakon što je otvoren pojedinačni ispravni postupak u njemu se može, svim dokaznim sredstvima, dokazivati činjenica posjedovanja i okolnost da nitko drugi ne polaže prava na istu nekretninu. Što je bitno jer je predlagatelj (u pravilu) već upisan u jednu evidenciju (u katastar preko posjedovnog lista), a nitko drugi nije poduzimao bilo kakve pravne radnje vezane uz vlasništvo određene nekretnine, čime je utvrđeno stvarno stanje posjedovanja navedene nekretnine.

74 Iako se izvanparnični postupak još naziva nespornim, neki se sporni odnosi razrješavaju upravo unutar izvanparničnog postupka. Primjerice sporovi o uređenju međa ili sporovi o razvrgnuću suvlasništva ili o nužnim prolazima, koji se rješavaju po pravilima izvanparničnom postupka (Zuglia, *Vanparnični postupak*, 10-11.), no u svim tim postupcima ipak je obvezno sudjelovanje dvije (suprotstavljene) strane.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Dika, Mihajlo. *Građansko parnično pravo: Utvrđivanje činjenica, 7. knjiga*. Zagreb: Narodne novine, 2018.
2. Dika, Mihajlo. „O standardima utvrđenosti činjenica u parničnom postupku“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 36, br. 1 (2015): 1-70.
3. Gavella, Nikola, Tatjana Josipović, Igor Gliha, Vlado Belaj i Zlatan Stipković. *Stvarno pravo (knjiga prva)*. Zagreb: Narodne novine, 2007.
4. Josipović, Tatjana. *Zemljišnoknjižno pravo*. Zagreb: Informator, 2001.
5. Kontrec, Damir. „Novine u zemljišnoknjižnom pravu prema konačnom prijedlogu Novele Zakona o zemljišnim knjigama 2013“. *Pravo u gospodarstvu* 52, br. 3 (2013): 589-615.
6. Mihelčić, Gabrijela. „Dosjelost“. *Godišnjak - Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu* 26 (2019): 171-223.
7. Šago, Dinka. „Uređivanje zemljišnoknjižnog stanja pojedinačnim ispravnim postupkom“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 39, br. 1 (2018): 575-600.
8. Šago, Dinka, Zrinka Tironi i Darko Vrljić. *Zakon o zemljišnim knjigama: s komentarom, napomenama, bilješkama, sudskom praksom, praktičnim primjerima, komparativnim prikazom članaka, kazalom pojmova*. Zagreb: Vizura, 2020.
9. Triva, Siniša i Mihajlo Dika. *Građansko parnično procesno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2004.
10. Triva, Siniša i Mihajlo Dika. *Izvanparnično procesno pravo*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 1982.
11. Zuglia, Srećko. *Vanparnični postupak*. Zagreb: Školska knjiga, 1956.
12. Žuvela, Mladen. „Stjecanje vlasništva nekretnine dosjelošću – neki materijalnopравни i postupovnopравни aspekti“. *Pravo u gospodarstvu* 48, br. 1 (2009): 37-88.
13. Žuvela, Mladen. *Vlasničkopravni odnosi, Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakon o zemljišnim knjigama*. Zagreb: Organizator, 2014.

Pravni propisi:

1. Ovršni zakon, Narodne novine, br. 112/12., 25/13., 93/14., 55/16., 73/17., 131/20., 114/22., 06/24.
2. Pravilnik o povezivanju zemljišne knjige i knjige položenih ugovora i upisu vlasništva posebnog dijela nekretnine, Narodne novine, br. 121/13., 61/18., 63/19.
3. Pravilnik o unutarnjem ustroju, vođenju zemljišnih knjiga i obavljanju drugih poslova u zemljišnoknjižnim odjelima sudova (Zemljišnoknjižni poslovnik), Narodne novine, br. 81/97., 109/02., 153/02., 123/02., 14/05., 60/10., 60/10., 55/13., 63/19., 128/22.
4. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/99., 29/02., 49/02.
5. Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, Narodne novine, br. 112/18., 39/22.
6. Zakon o izvanparničnom postupku, Narodne novine, br. 59/23.
7. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine 47/09., 110/21.
8. Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 58/93., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 02/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 89/14., 70/19., 80/22., 114/22., 155/23.
9. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., 81/15., 94/17.
10. Zakon o zemljišnim knjigama, Narodne novine, br. 63/19., 128/22., 155/23.
11. Zakon o zemljišnim knjigama, Narodne novine, 91/96., 68/98., 137/99., 114/01., 100/04., 107/07., 152/08., 126/10., 55/13., 60/13., 108/17.

Sudska praksa:

1. Općinski sud u Varaždinu, Z-13314/2023 od 17. svibnja 2024.
2. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-346/2023-2 od 13. lipnja 2023.
3. Zaključak sa sastanka predsjednika Gradanskog odjela Vrhovnog suda s predsjednicima građanskih odjela županijskih sudova, Su IV-87/2022-6 od 11. studenoga 2022.
4. Županijski sud u Rijeci, Gž Zk-8/2015-2 od 13. travnja 2018.
5. Županijski sud u Rijeci, Gž Zk-56/2023 od 26. travnja 2024.
6. Županijski sud u Splitu, Gž Zk-122/2024-2 od 15. travnja 2024.
7. Županijski sud u Splitu, Gž Zk-128/2023-2 od 17. siječnja 2024.
8. Županijski sud u Splitu, Gž Zk-212/2023-2 od 23. veljače 2024.
9. Županijski sud u Splitu, Gž Zk-335/2017 od 14. studenoga 2017.
10. Županijski sud u Splitu, Gž Zk-391/2017-2 od 5. ožujka 2018.
11. Županijski sud u Splitu, Gž Zk-642/2018-2 od 25. ožujka 2019.
12. Županijski sud u Splitu, Gž Zk-969/2018-2 od 1. ožujka 2019.
13. Županijski sud u Varaždinu, Gž Zk-210/2023-2 od 12. svibnja 2023.
14. Županijski sud u Varaždinu, Gž Zk-338/2021-2 od 12. srpnja 2021.
15. Županijski sud u Varaždinu, Gž Zk-694/2021-2 od 10. siječnja 2022.
16. Županijski sud u Varaždinu, Gž Zk-812/2021-2 od 15. listopada 2021.
17. Županijski sud u Varaždinu, Stalna služba u Koprivnici, Gž Zk-83/2023-2 od 7. srpnja 2023.
18. Županijski sud u Varaždinu, Stalna služba u Koprivnici, Gž Zk-214/2019-2 od 27. siječnja 2020.
19. Županijski sud u Varaždinu, Stalna služba u Koprivnici, Gž Zk-633/2022-2 od 27. listopada 2022.
20. Županijski sud u Velikoj Gorici, Gž Zk-35/2018-2 od 26. veljače 2018.
21. Županijski sud u Zadru, Gž 277/2021-2 od 9. ožujka 2021.
22. Županijski sud u Zagrebu, Gž Zk-83/2022-2 od 13. prosinca 2022.
23. Županijski sud u Zagrebu, Gž Zk-191/2024-2 od 24. lipnja 2024.

Mrežne stranice:

1. Galić, Filip. *Dosjelost u pojedinačnom ispravnom postupku. Iusinfo*. Pristup 27. svibnja 2024. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/dosjelost-u-pojedinacnom-ispravnom-postupku-60276>

Zinka Bulka*
Josip Dešić**

Summary

USUCAPION IN THE CONTEXT OF AN INDIVIDUAL CORRECTION PROCEDURE – ECHOES OF A REVIEW DECISION BY THE SUPREME COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA

The paper examines whether usucapion can be a legitimate ground for initiating an individual correction procedure. Specifically, an individual correction procedure is often a one-sided process (notification to the opposing party is not personal but ordinary), lacks an adversarial nature or has a significantly reduced adversarial nature, and relies on establishing facts based on a probability standard. Since the individual correction procedure consists of two stages, the paper discusses whether usucapion alone can be a sufficient reason for opening an individual correction procedure (without submitting an adequate deed to establish the applicant's registered right on a probability basis). It also explores whether, and if so, by what evidence usucapion can be determined in the second part of the process. Additionally, it examines the relationship between the individual correction procedure and civil litigation for determining ownership rights. Throughout, consideration is given to the fact that, as a non-contentious process, the individual correction procedure allows the court inquisitorial powers.

Keywords: *individual correction procedure; usucapion; non-contentious proceedings; land registers.*

* Zinka Bulka, dipl. iur., Judge, County Court in Velika Gorica; zinka.bulka@zsvg.pravosudje.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7120-4313>.

** Josip Dešić, Ph.D., Senior Assistant, University of Rijeka, Faculty of Law; jdesic@pravri.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9679-798X>.

O „PREDSTAVLJANJU“ U PARNICI – ODABRANE TEME

Iva Buljan, mag. iur.*
Prof. dr. sc. Eduard Kunštek**

UDK 347.91/.95
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.1.13>
Ur.: 23. prosinca 2024.
Pr.: 19. veljače 2025.
Pregledni rad

Sažetak

U radu se razmatra dio problematike koji se odnosi na procesnu zaštitu prava većeg kruga osoba (kolektivitet, zajednica, grupa, class), koje prema drugoj strani u postupku imaju zahtjev utemeljen na činjeničnoj i pravnoj osnovi koja je identična. U vezi s tim postavljaju se brojna pitanja, od kojih su odabrana ona koja se odnose na dvojbu u vezi s potrebom uspostavljanja zajedničkog procesnog okvira za zaštitu različitih zaštićenih kolektivnih prava, ovlaštenike za podnošenje tužbe u ime i za račun grupe, zahtjeve koji se u postupku mogu postaviti, te učinke presude prema svim pripadnicima grupe – osim onih koji su izjavili da to ne žele (opt-out) ili samo onih koji su izričito pristali (opt-in). Dodatno se, među ostalim, analizira problematika nadležnosti sudova i postupka u kojem će oni donositi odluke o postavljenim zahtjevima, mogućnost stranaka da pribave dokaze koji se nalaze kod protivne stranke u postupku (disclosure), financiranje troškova postupka od strane trećih osoba te (sudska) kontrolu nagodbi koje su sklopljene u vezi s postupkom zaštite kolektivnih prava.

Ključne riječi: zaštita kolektivnih prava; predstavnička tužba; aktivna legitimacija; opt-in / opt-out.

1. UMJESTO UVODA

Zajednički interes više osoba ili priroda pravnog odnosa dovodi do toga da sve one mogu, a katkad i moraju, sudjelovati u parnici kao tužitelji ili tuženici. Međutim, to nije uvijek praktično ili je teško izvedivo. Stoga bi se uvodno moglo ustvrditi kako postoje opravdani razlozi procesnim pravilima omogućiti da u parnici kao stranka sudjeluje jedna ili nekoliko njih – ali u ime i u interesu svih pripadnika određene grupe ili kolektiviteta.

* Iva Buljan, mag. iur., sutkinja, Trgovački sud u Zagrebu; iva.buljan@tszg.pravosudje.hr. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-9802-2573>.

** Dr. sc. Eduard Kunštek, redoviti profesor u trajnom zvanju, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; eduard.kunstek@uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6888-6616>.

Na ovom mjestu može se navesti predmet u kojem je tužitelj (predstečajni dužnik) podnio tužbu protiv više stotina vjerovnika iz sklopljene predstečajne nagodbe.¹ Naime, između njega i jednog od vjerovnika postojao je spor o tome proizvodi li ona pravne učinke. Taj je vjerovnik smatrao da je predstečajna nagodba raskinuta i poduzimao je radnje koje mu nisu bile dopuštene.² Većina ostalih vjerovnika nije ni znala da jedan od njih smatra kako je predstečajna nagodba raskinuta i da poduzima radnje koje otežavaju, a vjerojatno i onemogućuju, ostvarenje njihovih tražbina prema predstečajnoj nagodbi. Svi bi oni, očigledno, imali interes sudjelovati u postupku u kojem se utvrđuje je li predstečajna nagodba na snazi.³ Ako se uzmu u obzir potencijalni problemi koji se mogu pojaviti u postupku u kojem sudjeluje tako velik broj osoba, može se relativno lako zaključiti kako postoje opravdani razlozi da se omogućiti jednoj ili nekolicini od njih sudjelovanje u postupku i ime svih pripadnika te „grupe“ i poduzimanje radnje koje su u njihovu zajedničkom interesu.⁴ Hrvatski Zakon o parničnom postupku⁵ ne sadrži odredbe prema kojima

1 Trgovački sud u Splitu, P-210/2022 od 19. veljače 2024.

2 Pokrenuo/nastavio ovršni postupak za naplatu svoje tražbine prema ovršnoj ispravi koja je nastala prije sklapanja predstečajne nagodbe.

3 Ako je predstečajna nagodba na snazi, svi će se vjerovnici namirivati prema njezinim odredbama i ne mogu koristiti ovršne isprave koje su nastale prije nego li je ona sklopljena. S druge strane, ako nije na snazi, svima je dopušteno da koriste te ovršne isprave. V. članak 39. Stečajnog zakona, Narodne novine, br. 71/15., 104/17., 36/22., 27/24., prema kojem: „Vjerovnici na koje predstečajni postupak utječe mogu svoje tražbine prema dužniku ostvarivati samo u predstečajnom postupku.“ V. i članak 68. stavak 6. Stečajnog zakona: „U ovršnim postupcima i postupcima osiguranja u kojima je utvrđen prekid postupka zbog otvaranja predstečajnoga postupka u kojem je nakon toga doneseno pravomoćno rješenje o potvrdi plana restrukturiranja kojim je obuhvaćena tražbina vjerovnika u pogledu koje se vodi ovršni postupak odnosno postupak osiguranja sud će obustaviti ovršni postupak odnosno postupak osiguranja.“

4 U tom je postupku tužitelj, nakon što je povukao tužbu u odnosu na većinu tuženika, navodio: „Naime, faktično stanje u konkretnoj pravnoj stvari gdje je 800 vjerovnika koji su stranke predmetne predstečajne nagodbe, istima (se) praktično onemogućuje pristup sudu na temelju uredne dostave kao neophodne pretpostavke za održavanje ročišta i raspravljanja pred sudom. Dostava tužbenoga zahtjeva, kao i svih drugih pismena (odgovori na tužbu, pozivi za ročišta, itd.) svim tuženicima navedenim pod 2-425, 427-791, te 794-795 produljila bi postupak na nerazumno vrijeme, a pitanje je bi li se ikada uopće ostvarile pretpostavke za raspravljanje pred sudom. Dodatno, izgubio bi se svaki smisao i cilj koje ima sudska zaštita povodom podnošenje deklaratornih tužbi, kao i ovdje predmetne, a koje pretpostavljaju u nekom brzom odnosno razumnom vremenu razrješenje pravnih pitanja o kojem ovisi uređenje odnosa između suprotstavljenih stranaka u budućnosti... Stoga povlačenje tužbe u odnosu na sve vjerovnike koji ne osporavaju da predmetna predstečajna nagodba i dalje proizvodi pravne učinke (isti se i dalje naplaćuju po istoj) ne bi trebalo biti protivno pravilu o nužnom suparničarstvu, odnosno kada bi se tužba suzila samo na onog ili one tuženike koji osporavaju predstečajnu nagodbu ili pripadaju istoj glasačkoj grupi i tvrde da je ona nastupom raskidnog uvjeta prestala proizvoditi učinak i to od početka, kao da uopće nije sklopljena u smislu članka 368. ZOO-a.“

5 Zakon o parničnom postupku, Službeni list SFRJ, br. 4/77., 36/77., 36/80., 6/80., 69/82., 43/82., 58/84., 74/87., 57/89., 20/90., 27/90., 35/91., Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 112/99., 129/00., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07., 96/08., 84/08., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 89/14., 70/19., 80/22., 114/22., 155/23. (u daljnjem tekstu: ZPP).

bi tako nešto bilo dopušteno. No, i kada bi se to omogućilo, pojavila bi se brojna pitanja koja su dijelom u dosegu ovoga rada, ali u sasvim drugom kontekstu – zaštite zakonom⁶ određenih kolektivnih interesa i prava.⁷ Na ovom mjestu može se napomenuti samo to da hrvatsko građansko (parnično) procesno pravo, općenito i izvan postupka za zaštitu kolektivnih interesa i prava, dopušta da odluka suda može imati učinke prema trećim osobama – ali samo ako su one obaviještene o parnici (tzv. intervencijski učinak presude).⁸

2. ZAŠTITA KOLEKTIVNIH PRAVA – NAPOMENA O HRVATSKOM UREĐENJU

Za razliku od općeg uređenja u hrvatskom građanskom (parničnom) procesnom pravu, kada su u pitanju postupci za zaštitu kolektivnih interesa i prava, odluka suda ima učinak prema svim pripadnicima određene grupe.⁹ Može se zapaziti kako je podnošenje tužbe u takvim parničnim postupcima podvrgnuto brojnim ograničenjima, prvenstveno onima *ratione materiae* i *ratione personae*:

a) mora se raditi o zakonom određenim/utvrđenim/zajamčenim kolektivnim interesima i pravima koje ih neka osoba obavljanjem određene djelatnosti teže povređuje ili ugrožava i

b) tužbu mogu podnijeti samo određeni tužitelji, a ne pripadnici grupe – ako je to „ovlaštenje“ propisano posebnim zakonom i pod uvjetima koji su njime propisani.¹⁰

6 Pri čemu sintagma „zakonom zaštićeni interesi i prava“ ima šire značenje – obuhvaća i ona prava koja se jamče/štite Ustavom, međunarodnim ugovorima (primjerice onima koje su sklopile države članice Vijeća Europe) ili propisima donesenim na razini EU-a.

7 Primjerice hoće li se odluka suda odnositi na sve pripadnike tog skupa ili samo na one koji su na to izričito pristali (*opt-in*). Ako njihov pristanak ne bi bio potreban, imaju li pripadnici grupe mogućnost izjaviti kako ne žele da se odluka suda odnosi na njih i mogućnost ostvarivati svoja prava u posebnoj parnici (*opt-out*).

8 Tzv. intervencijski učinak/efekt presude. V. članak 211. ZPP-a: „Ako tužitelj ili tuženik treba da treću osobu obavijesti o otpočetoj parnici, da bi se time zasnovao stanoviti građanskopravni učinak, oni mogu, sve dok se parnica pravomoćno ne dovrši, to učiniti podneskom preko parničnog suda, u kojem će navesti razlog obavijesti i u kakvu se stanju nalazi parnica. Stranka koja je treću osobu obavijestila o parnici ne može zbog toga tražiti prekid otpočete parnice, produljenje rokova ili odgodu ročišta.“

9 Članak 502.c ZPP-a koji glasi: „Fizičke i pravne osobe mogu se u posebnim parnicama za naknadu štete ili isplatu pozvati na pravno utvrđenje iz presude kojom će biti prihvaćeni zahtjevi iz tužbe iz članka 502.a stavka 1. ovoga Zakona da su određenim postupanjem, uključujući i propuštanjem tuženika, povrijeđeni ili ugroženi zakonom zaštićeni kolektivni interesi i prava osoba koje je tužitelj ovlašten štiti. U tom će slučaju sud biti vezan za ta utvrđenja u parnici u kojoj će se ta osoba na njih pozvati.“

10 Članak 502.a stavci 1. i 2. ZPP-a: „Udruge, tijela, ustanove ili druge organizacije koje su osnovane u skladu sa zakonom, koje se u sklopu svoje registrirane ili propisom određene djelatnosti bave zaštitom zakonom utvrđenih kolektivnih interesa i prava građana, mogu, kad je takvo ovlaštenje posebnim zakonom izrijekom predviđeno i uz uvjete predviđene tim zakonom, podnijeti tužbu (tužba za zaštitu kolektivnih interesa i prava) protiv fizičke ili pravne osobe koja obavljanjem određene djelatnosti ili općenito radom, postupanjem, uključujući i

U tim postupcima pripadnici grupe mogu biti samo umješači na strani tužitelja. Zbog donekle neprecizne redakcije relevantne odredbe, nije sasvim jasno je li i u odnosu na njih potreban tužitelj pristanak ili je on potreban samo kad su u pitanju drugi ovlašteni tužitelji.¹¹ Pretežu razlozi za zaključak da bi pristanak bio potreban, premda bi bolje rješenje bilo da o tome u konačnici odluku donosi sud, pri čemu bi u svakom konkretnom slučaju trebao biti ovlašten utvrđivati radi li se o pripadniku određene grupe ili kolektiviteta.

Dotatna se ograničenja odnose na dopuštene tužbene zahtjeve (deklaratorne i kondemnatorne).¹² ZPP ne predviđa mogućnost podnošenja kondemnatornog zahtjeva koji bi se odnosio na naknadu štete. On je dopušten samo kada su u pitanju „potrošači“ i to posebnim propisom – Zakonom o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača.¹³ Teško je pronaći opravdanje za takvo rješenje u ZPP-u. Slično uređenje u talijanskom pravu potaknulo je ulagače u poznatu prehrambenu tvrtku Parmalat da podnesu kolektivnu tužbu za naknadu štete u Sjedinjenim Američkim Državama, neovisno o tome što je štetna radnja počinjena u Italiji – naprosto zbog toga što takav zahtjev nisu mogli postaviti u Italiji.¹⁴

-
- propuštanjem, teže povređuje ili ozbiljno ugrožava takve kolektivne interese i prava. Interesi iz stavka 1. ovoga članka mogu biti interesi koji se tiču čovjekova okoliša i životne sredine, zatim moralni, etnički, potrošački, antidiskriminacijski i drugi interesi, koji su zakonski zajamčeni i koji moraju biti teže povrijeđeni ili ozbiljno ugroženi djelatnošću, odnosno općenito postupanjem osobe protiv koje se tužba podnosi.“
- 11 Članak 502.d ZPP-a koji glasi: „U postupku koji je pokrenut određenom tužbom iz članka 502.a stavka 1. ovoga Zakona mogu se kao umješači s položajem jedinstvenog suparničara (članak 209.) na strani tužitelja, ako se on s time suglasi, umiješati i drugi ovlašteni podnositelji takve tužbe. U taj se postupak mogu umiješati kao umješači iz članka 206. ovoga Zakona i fizičke i pravne osobe radi zaštite čijih je kolektivnih interesa tužba iz članka 502.a stavka 1. ovoga Zakona podnesena.“
- 12 Članak 502.b stavak 1. koji glasi: „Podnositelj tužbe iz članka 502.a stavka 1. ovoga Zakona može, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano, zatražiti: 1.) da se utvrdi da su određenim postupanjem, uključujući i propuštanjem tuženika, povrijeđeni ili ugroženi zakonom zaštićeni kolektivni interesi i prava osoba koje je tužitelj ovlašten štititi, 2.) da se zabrani poduzimanje radnji kojima se povređuju ili ugrožavaju interesi ili prava osoba koje je tužitelj ovlašten štititi, uključujući i korištenje određenih ugovornih odredaba ili poslovne prakse, 3.) da se tuženiku naloži poduzimanje radnji radi otklanjanja nastupjelih ili mogućih općih štetnih posljedica nedopuštenih postupanja tuženika, uključujući i uspostavu prijašnjeg stanja ili stanja koje će po mogućnosti najviše odgovarati tom stanju ili stanju u kojemu moguća povreda zaštićenih kolektivnih interesa ili prava ne bi mogla nastupiti, 4.) da se presuda kojom će biti prihvaćen koji od zahtjeva iz prethodnih točaka ovoga stavka objavi na trošak tuženika u medijima, 5.) da se dosude mjere popravljanja štete u skladu s posebnim propisom o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača.“
- 13 Zakon o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača, Narodne novine, br. 59/23. (u daljnjem tekstu: ZPTP). V. članak 13. stavak 1. točku 3. ZPTP-a koja glasi: „Svako ovlašteno tijelo iz članka 8. ovoga Zakona ovlašteno je podnijeti predstavničku tužbu radi: ...naknade imovinske i neimovinske štete i/ili isplate naknade zbog stjecanja bez osnove oštećenicima uzrokovanih povredom propisa iz Priloga I. ovoga Zakona – predstavnička tužba za naknadu štete.“
- 14 Više o tome u: Roald Nashi, „Italy’s Class Action Experiment“, *Cornell International Law*

3. JE LI OPĆI PROCESNI OKVIR POTREBAN?

Ako se svi zaštićeni kolektivni interesi i prava promatraju kao jedna skupina, prema hrvatskim propisima postoji svojevrсни dualitet – jedna vrsta (interesi i prava potrošača) štiti se drukčije od ostalih. Stoga je uputno promisliti o tome postoje li opravdani razlozi za takvo legislativno uređenje, napose kada je riječ o nemogućnosti postavljanja zahtjeva za naknadu štete izvan propisa koji se odnosi na potrošače.

Naime, ZPTP je donesen radi preuzimanja Direktive (EU) 2020/1828 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2020. o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ.¹⁵ Nisu poznati razlozi zbog kojih je izostala direktiva (ili više njih) kojom bi bile obuhvaćene na sličan način, kao kada su u pitanju potrošači, i druge moguće skupine – unatoč Preporuci Komisije 2013/396/EU od 11. lipnja 2013. koja se odnosi na zajednička načela za postupke kolektivne zaštite pokrenute radi određivanja zabrana određenog postupanja i naknade štete u državama članicama koje se tiču povrede prava zajamčenih pravom EU-a.¹⁶ Isto vrijedi i za hrvatskog zakonodavca koji je, kad je već ispunjavao obvezu koju Hrvatska ima u pogledu implementacije Direktive, mogao intervenirati u tekst ZPP-a ili donijeti posebni zakon kojim bi na odgovarajući (bolji) način uredio postupak zaštite drugih kolektivnih interesa i prava. U svakom slučaju, to smatramo potrebnim, jer se prema sadašnjem uređenju ove materije ne može ustvrditi da je stanje zadovoljavajuće.

Na ovom se mjestu može dati i jedna terminološka napomena. Naime, ZPP i ZPTP, kada je u pitanju kolektivna zaštita, izričajem se odnose na „kolektivne interese i prava“, dok se Direktiva doslovno (bukvalno) odnosi samo na „interese“. Iz navedenog se može zaključiti da sintagma „zaštita interesa“ predstavlja širi rodni pojam, odnosno da ona obuhvaća i „zaštitu prava“ – naprosto zbog toga što ostvarivanje nečijeg subjektivnog prava koje je povrijeđeno ili ugroženo, istovremeno predstavlja zaštitu njegovih interesa. Budući da se u sudskom postupku štite prava, koja ujedno predstavljaju i interese, čini se da bi bilo dostatno koristiti sintagmu „kolektivna prava“.

4. POSTOJEĆE I „ŽELJENO“ UREĐENJE

Prethodno se može napomenuti kako se ovaj procesni koncept razvio u državama tzv. *common law* kruga, prvenstveno u Engleskoj i Sjedinjenim Američkim Državama. On omogućuje da pojedinac ili dio grupe ostvaruju pravnu zaštitu u ime njezinih pripadnika koji ne sudjeluju u postupku.¹⁷ Ne postoje sigurni podaci o tome

Journal 43, br. 1 (2010): 147-172.

15 Direktiva (EU) 2020/1828 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2020. o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ, SL L 409/1, 4.12.2020. (u daljnjem tekstu: Direktiva).

16 *Commission Recommendation of 11 June 2013 on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law*, SL L 201/60 od 26. srpnja 2013. (dalje u tekstu: Preporuka).

17 Stephen C. Yeazell, „Group Litigation and Social Context: Toward a History of the Class

kad se to dogodilo – neki smatraju u 12.¹⁸ stoljeću, drugi pak spominju 14.¹⁹ ili čak 18.²⁰ stoljeće. U svakom slučaju, a budući da se očigledno radi o duljem vremenskom razdoblju, u tim zemljama postoji iznimno razvijena doktrina i judikatura u vezi s ovom materijom.²¹

U okviru ovoga rada, napose zbog njegova ograničenog opsega, nije moguće analizirati sva problemska pitanja koja se odnose na postupak zaštite kolektivnih prava. Stoga se u nastavku razmatraju samo ona koja zaslužuju posebnu pažnju zakonodavaca EU-a i država članica, pa tako i Hrvatske. Mogu se posebno apostrofirati sljedeća pitanja:

1.) Treba li, što se tiče postupka zaštite svih kolektivnih prava, postojati zajednički opći procesni okvir, pri čemu bi se, kada su u pitanju njihove vrste, dodatno uređivale njihove posebnosti?

2.) Postoji li opravdanje da se aktivna legitimacija u postupku omogućiti samo tzv. ovlaštenim/kvalificiranim tužiteljima ili bi se ona trebala omogućiti i pojedinim pripadnicima grupe?

3.) Koji se zahtjevi mogu postaviti u postupku zaštite kolektivnih interesa?

4.) Treba li se odluka suda odnositi samo na: a) one pripadnike grupe koji su se s tim izričito suglasili (*opt-in*) ili b) sve pripadnike grupe koji nisu obavijestili sud da

Action“, *Columbia Law Review* 77, br. 6 (1977): 866-896. V. i Susan T. Spence, „Looking Back in a Collective Way: A Short History of Class Action Law“, *Business Law Today* 11, br. 6 (2002): 21-25.

18 Spence, „Looking Back“, 21.

19 Raymond B. Marcin, „Searching for the Origin of the Class Action“, *Catholic University Law Review* 23, br. 3 (1974): 515-524.

20 Carl C. Wheaton, „Representative Suits Involving Numerous Litigants“, *Cornell Law Quarterly* 19, br. 3 (1934): 401.

21 Primjerice, Jeffrey D. Pilgrim, Matthew O. Stromquist i Alan M. Ritchie, „Class Action Developments“, *Business Lawyer* 75, br. 2 (2020): 1975-1982; Daniel Wilf-Townsend, „Class Action Boundaries“, *Fordham Law Review* 90, br. 4 (2022): 1611-1664; Nathan J. Fink, „Class Action Litigation“, *Wayne Law Review* 66, br. 3 (2021): 793-815; Debra Lyn Bassett, „Constructing Class Action Reality“, *Brigham Young University Law Review*, br. 6 (2006): 1415-1468; Ian Waddell, „Consumer Class Action“, *The Advocate (Vancouver Bar Association)* 72, br. 4 (2014): 513-525; Deborah R. Hensler, „Goldilocks and the Class Action“, *Harvard Law Review Forum* 126, br. 2 (2012): 56-60; Scott A. Moss i Nantiya Ruan, „The Second-Class Class Action: How Courts Thwart Wage Rights by Misapplying Class Action Rules“, *American University Law Review* 61, br. 3 (2012): 523-583; David Marcus, „The History of the Modern Class Action, Part II: Litigation and Legitimacy, 1981-1994“, *Fordham Law Review* 86, br. 4 (2018): 1785-1845; Maureen Carroll, „Class Action Myopia“, *Duke Law Journal* 65, br. 5 (2016): 843-908; Tobias Barrington Wolff, „Preclusion in Class Action Litigation“, *Columbia Law Review* 105, br. 3 (2005): 717-808; Elizabeth J. Cabraser, „Reforming the Consumer Class Action“, *New York University Journal of Law & Business* 11, br. 4 (2015): 1475-1520; Carl C. Wheaton, „Representative Suits Involving Numerous Litigants“, *Cornell Law Quarterly* 19, br. 3 (1934): 399-441; David Marcus, „The History of the Modern Class Action, Part I: Sturm und Drang, 1953-1980“, *Washington University Law Review* 90, br. 3 (2013): 587-652; Alexandra D. Lahav, „Symmetry and Class Action Litigation“, *UCLA Law Review* 60, br. 6 (2013): 1494-1522; David Marcus, „The Public Interest Class Action“, *Georgetown Law Journal* 104, br. 4 (2016): 777-833; Laura J. Hines, „The Unruly Class Action“, *George Washington Law Review* 82, br. 3 (2014): 718-766.

se tome protivne (*opt-out*)?

Dodatno će se, u osnovnim crtama, razmotriti i problematika koja se odnosi na nadležnost sudova i postupak u kojem oni donose odluku o postavljenim zahtjevima, mogućnost stranaka da pribave dokaze koji se nalaze kod protivne stranke u postupku (*disclosure*), financiranje troškova postupka od strane trećih osoba te kontrolu nagodbi sklopljenih u vezi s postupkom zaštite kolektivnih prava.

4.1. Opći procesni okvir?

U Sjedinjenim Američkim Državama, Savezna pravila građanskog postupka²² ne sadrže nikakve posebnosti u vezi s postupkom zaštite kolektivnih interesa različitih grupa (*class*).²³ Ona se primjenjuju u procesnim pravilima pojedinih saveznih država.

Pristup kolektivnoj zaštiti u EU-u donekle je različit, a moglo bi se reći i da nije sasvim jasan. U svakom slučaju, taj pristup nije dosljedan. Naime, očito postoji, ili je barem postojala, namjera donošenja općeg propisa kojim bi se uređio postupak kolektivne zaštite, a koji se ne bi odnosio isključivo na potrošače što proizlazi iz spomenute Preporuke.²⁴ Međutim, na tome se izgleda stalo, jer je naknadno (nadamo se „za sada“) uređena samo materija koja se *ratione personae* odnosi na potrošače.²⁵ Što se tiče polja primjene *ratione materiae*, ono je uređeno prilogom I. Direktive.²⁶ Ta je problematika izvan svrhe i dosega ovoga rada, pa se u nastavku neće razmatrati. Može se spomenuti kako se i u doktrini katkad zastupa stajalište o potrebi posebnog uređenja postupka za zaštitu različitih vrsta kolektivnih interesa.²⁷ Takvo se stajalište

22 *Federal Rules of Civil Procedure iz 1938.* (novelirana 2023.), pristup 20. listopada 2024., <https://www.uscourts.gov/rules-policies/current-rules-practice-procedure/federal-rules-civil-procedure> (u daljnjem tekstu: FRCP).

23 Pravilo 23. FRCP-a: „*One or more members of a class may sue or be sued as representative parties on behalf of all members.*“

24 V. preambulu Preporuke, pod točkama 4. i 7.:

„*On 2 February 2012 the European Parliament adopted the resolution ‘Towards a Coherent European Approach to Collective Redress’, in which it called for any proposal in the field of collective redress to take the form of a horizontal framework including a common set of principles providing uniform access to justice via collective redress within the Union and specifically but not exclusively dealing with the infringement of consumer rights.*

Amongst those areas where the supplementary private enforcement of rights granted under Union law in the form of collective redress is of value, are consumer protection, competition, environment protection, protection of personal data, financial services legislation and investor protection. The principles set out in this Recommendation should be applied horizontally and equally in those areas but also in any other areas where collective claims for injunctions or damages in respect of violations of the rights granted under Union law would be relevant.“

25 Članak 2. stavak 1. Direktive koji glasi: „Ova Direktiva primjenjuje se na predstavničke tužbe podnesene protiv povreda odredaba prava Unije iz Priloga I., uključujući takve odredbe kako su prenesene u nacionalno pravo, koje vrše trgovci, a koje štete ili mogu naštetiti kolektivnim interesima potrošača.“

26 V. prethodnu bilješku, v. i točke 13.-18. preambule i prilog I. Direktive.

27 *The rules should be horizontal, i.e., sector-specific (e.g. breach of cartel rules, breach of marketing rules etc.) because by their very nature, sector-specific rules will limit the scope of the rule set.* V. u: Erik Werlauff, „Class Action and Class Settlement in a European Perspective“, *European Business Law Review* 24, br. 2 (2013): 174.

ne čini opravdanim – primjerice, povreda ili ugroza interesa potrošača stavljanjem neispravnog proizvoda u promet u bitnome se ne razlikuje od povrede ili ugroze interesa većeg kruga osoba opasnom i/ili nepravilno poduzetom radnjom koja se na njih izravno ili neizravno reflektira (industrijske nesreće i sl.). Ako im je zbog toga nastala šteta, nema razumnog opravdanja priječiti im da kao grupa, neovisno o tome što nisu „potrošači“, ostvare pravo na njezino popravlanje.

4.2. Aktivna legitimacija

U Direktivi, pa slijedom toga i u hrvatskom ZPTP-u, polazi se od toga da bi kao tužitelji mogli nastupiti samo kvalificirane (ovlaštene) osobe. Popisuje se kako su to organizacije ili javna tijela određena od država članica.²⁸ ZPP propisuje da su aktivno

28 Članak 2. stavak 1. točka 4. Direktive koja glasi: „...’kvalificirani subjekt’ znači svaka organizacija ili javno tijelo koje zastupa interese potrošača i koje je država članica u skladu s ovom Direktivom imenovala kvalificiranim za podnošenje predstavničkih tužbi...“ V. i članak 4. Direktive:

„1.) Države članice osiguravaju da kvalificirani subjekti koje su u tu svrhu imenovale države članice mogu podnijeti predstavničke tužbe kako su predviđene ovom Direktivom.

2.) Države članice osiguravaju da subjekti, osobito organizacije potrošača, uključujući organizacije potrošača koje zastupaju članove iz više od jedne države članice, mogu biti prihvatljivi za imenovanje kvalificiranim subjektima u svrhu podnošenja domaćih predstavničkih tužbi ili prekograničnih predstavničkih tužbi, ili obje.

3.) Države članice imenuju subjekt iz stavka 2. koji je uputio zahtjev za imenovanje kvalificiranim subjektom u svrhu podnošenja prekograničnih predstavničkih tužbi, ako je taj subjekt usklađen sa svim sljedećim kriterijima: a) pravna je osoba osnovana u skladu s nacionalnim pravom države članice njezina imenovanja te može dokazati dvanaest mjeseci stvarnog javnog djelovanja u području zaštite interesa potrošača prije podnošenja zahtjeva za imenovanje; b) s obzirom na svoj statutarni cilj ima dokazan legitiman interes za zaštitu interesa potrošača kako je predviđeno odredbama prava Unije iz Priloga I.; c) neprofitan je; d) protiv njega nije u tijeku postupak u slučaju nesolventnosti niti je proglašen nesolventnim; e) neovisan je i nije pod utjecajem osoba koje nisu potrošači, osobito trgovaca, a koje imaju ekonomski interes za podnošenje bilo koje predstavničke tužbe, što obuhvaća i slučaj financiranja sredstvima treće strane, te je u tu svrhu uspostavio postupke za sprječavanje takvog utjecaja, kao i za sprječavanje sukoba interesa unutar samog subjekta, između svojih pružatelja financiranja i interesâ potrošača; f) na jednostavnom i razumljivom jeziku, bilo kojim primjerenim sredstvima, osobito na svojim internetskim stranicama, čini javno dostupnima informacije kojima se dokazuje da je subjekt usklađen s kriterijima navedenima u točkama od (a) do (e) i informacije o izvorima svojeg financiranja općenito, svojoj organizacijskoj i upravljačkoj strukturi te strukturi članstva, svom statutarnom cilju i svojim aktivnostima.

4.) Države članice osiguravaju da su kriteriji koje koriste za imenovanje subjekta kvalificiranim subjektom u svrhu podnošenja domaćih predstavničkih tužbi u skladu s ciljevima ove Direktive kako bi se osiguralo djelotvorno i učinkovito funkcioniranje takvih predstavničkih tužbi.

5.) Države članice mogu odlučiti da se kriteriji navedeni u stavku 3. primjenjuju i na imenovanje kvalificiranih subjekata u svrhu podnošenja domaćih predstavničkih tužbi.

6. Države članice mogu subjekt imenovati kvalificiranim subjektom na *ad hoc* osnovi u svrhu podnošenja određene domaće predstavničke tužbe, na zahtjev tog subjekta, ako je taj subjekt usklađen s kriterijima za imenovanje kvalificiranim subjektom kako su predviđeni nacionalnim pravom.

7. Neovisno o stavicima 3. i 4., države članice mogu imenovati javna tijela kvalificiranim

legitimirane na podnošenje tužbe udruge, tijela, ustanove ili druge organizacije osnovane u skladu sa zakonom, koje se u sklopu svoje registrirane ili propisom određene djelatnosti bave zaštitom zakonom utvrđenih kolektivnih interesa i prava građana koje mogu podnijeti takvu tužbu, ako je takvo ovlaštenje posebnim zakonom izrijekom predviđeno i uz uvjete predviđene tim zakonom.²⁹ Slično pravilo postoji i u Danskoj, ali samo ako se predstavnička (kolektivna) tužba za naknadu štete podnosi prema *opt-out* modelu, dok u Hrvatskoj on nije dopušten.

Iz navedenog proizlazi da bi se uloga suda u postupku prema ZPTP-u svodila na utvrđenje je li tužbu podnio onaj tko je imenovan i uvršten na popis kvalificiranih/ovlaštenih tužitelja,³⁰ odnosno onaj tko je registrirao djelatnost zaštite kolektivnih interesa na zakonom propisan način. U slučaju podnošenja prekogranične predstavničke tužbe, odluke o imenovanju i podatke iz popisa, sudovi drugih država članica, moraju prihvatiti kao dokaz aktivne legitimacije.³¹ Moguće su iznimke, odnosno *ad hoc* imenovanja, ali to moraju biti uvijek pravne osobe ili tijela s javnim

subjektima u svrhu podnošenja predstavničkih tužbi. Države članice mogu predvidjeti da javna tijela koja su već imenovana kvalificiranim subjektima u smislu članka 3. Direktive 2009/22/EZ i dalje ostaju imenovana kvalificiranim subjektima za potrebe ove Direktive.“

V. i članak 8. stavci 1.-7. ZPTP-a koji glase:

„1.) Predstavničku tužbu mogu podnijeti ovlaštena tijela (u daljnjem tekstu: ovlašteni tužitelji) koja su uvrštena na Popis ovlaštenih tijela za podnošenje predstavničke tužbe (u daljnjem tekstu: Popis ovlaštenih tijela).

2.) Ovlašteni tužitelj može biti pojedina udruga ili drugi oblik udruživanja udruga koje su odabrane sukladno članku 9. ovoga Zakona.

3.) Uz ovlaštene tužitelje iz stavka 1. ovoga članka prekograničnu predstavničku tužbu mogu podnijeti i ovlaštena tijela prethodno imenovana u drugoj državi članici u svrhu podnošenja prekograničnih predstavničkih tužbi pred njihovim sudovima ili upravnim tijelima.

4.) Predstavničku tužbu može podnijeti i javnopravno tijelo nadležno za zaštitu jednog ili više prava potrošača uređenih propisima iz Priloga I. ovoga Zakona koje je iskazalo interes za uvrštavanje na Popis ovlaštenih tijela pod pretpostavkom da prethodno nije bilo uključeno u postupak zaštite prava potrošača na temelju propisa zbog kojeg bi podnošenjem predstavničke tužbe bilo u sukobu interesa.

5.) Iznimno od stavka 1. ovoga članka, nadležni sud može, s pravnim učinkom u određenoj parnici, priznati svojstvo tužitelja za podnošenje domaće predstavničke tužbe i onim oblicima udruživanja koji ispunjavaju pretpostavke iz članka 9. stavka 2. ovoga Zakona, a nisu uvršteni na Popis ovlaštenih tijela.

6.) Predstavničku tužbu može podnijeti više ovlaštenih tijela iz različitih država članica Europske unije u svrhu zaštite kolektivnih interesa potrošača.

7.) Tijekom cijelog postupka sud će po službenoj dužnosti paziti može li ovlašteno tijelo određeno sukladno odredbama ovoga članka biti tužitelj u konkretnoj parnici.“

29 Članak 501.a stavak 1. ZPP-a.

30 *Cross-Border Qualified Entities*, pristup 11. prosinca 2024., <https://representative-actions-collaboration.ec.europa.eu/cross-border-qualified-entities>.

31 Članak 6. stavak 3. ZPTP-a koji glasi: „Sudovi ili upravna tijela prihvaćaju popis iz članka 5. stavka 1. kao dokaz aktivne postupovne legitimacije kvalificiranog subjekta da podnese prekograničnu predstavničku tužbu, ne dovodeći u pitanje pravo suda ili upravnog tijela koje je prvo pokrenulo postupak da ispita je li podnošenje tužbe u pojedinom slučaju opravdano statutarnim ciljem kvalificiranog subjekta.“

ovlaštenjima.³²

Ako bi sud u bilo kojoj etapi postupka utvrdio da tužbu nije podnio kvalificirani odnosno ovlaštena tužitelj, bio bi je dužan odbaciti kao nedopuštenu. Pri tome ne bi trebalo, u slučaju da tužitelj ne dostavi dokaz o tome da je uvršten u poseban popis ovlaštenih tužitelja, zauzimati isuviše formalistički pristup i primjerice posebno ga pozivati da taj dokaz dostavi u sudski spis, jer svi su podaci lako provjerljivi i dakako dostupni sudu. Naime, nadležno ministarstvo na svojim mrežnim stranicama objavljuje popis ovlaštenih tužitelja,³³ a popis kvalificiranih *entiteta* imenovanih za *podnošenje* prekograničnih kolektivnih tužbi također je javno dostupan i redovito se ažurira.³⁴

U Sjedinjenim Američkim Državama postupa se drukčije. Sud potvrđuje (certificira) može li neka osoba, pa i fizička, sudjelovati u postupku u ime grupe, neovisno o tome radi li se o tužitelju ili tuženiku.³⁵ Pri tome utvrđuje radi li se o većem broju osoba te bi li njihovo zajedničko sudjelovanje u postupku bilo nepraktično, odnosi li se postupak na bitno istovrsna činjenična ili pravna pitanja pripadnika grupe, jesu li zahtjevi predstavnika oni koje bi mogli postaviti i pojedini pripadnici grupe te hoće li on na odgovarajući način zastupati njezine interese.³⁶ Može se primijetiti da rješenje u Sjedinjenim Američkim Državama odražava povjerenje u procjenu uređujućeg suca, što nam se čini razumnim – jer sudac može, ovisno o okolnostima pojedinog slučaja donijeti svoj sud/zaključak o oportunisti tužitelja za zastupanje u ovakvim parnicama, kao i odabir tuženika, što u bitnome otklanja prekomjerni formalizam koji nameće Direktiva.

Direktivom propisanom modelu u vezi s aktivnom legitimacijom, koji je Hrvatska bila dužna implementirati, mogu se uputiti brojni prigovori. Međutim, ovdje će se usredotočiti samo na moguću situaciju koja je usko vezana uz problematiku

32 Članak 4. stavak 6. Direktive i članak 8. stavak 5. ZPTP-a.

33 Članak 10. ZPTP-a.

34 Članak 5. stavci 1. i 2. Direktive.

35 FRCP, pravilo 23.(c)(1)(A): „*At an early practicable time after a person sues or is sued as a class representative, the court must determine by order whether to certify the action as a class action.*“

36 FRCP, pravilo 23.(a) odnosi se na općenito na procesne pretpostavke: „*One or more members of a class may sue or be sued as representative parties on behalf of all members only if:*

1.) *the class is so numerous that joinder of all members is impracticable;*

2.) *there are questions of law or fact common to the class;*

3.) *the claims or defenses of the representative parties are typical of the claims or defenses of the class; and*

4.) *the representative parties will fairly and adequately protect the interests of the class.*“

V. i tužbu u predmetu Lalich i ostali protiv Republike Hrvatske (United States District Court for the North District of Illinois Eastern Division Case No: 1:16-cv-05712) od 31. svibnja 2016.: „...*Plaintiffs suffered a loss of \$3,500,000,000... Wherefore. Plaintiffs ask this Court to 1.) Certify this action as a class action pursuant to Fed.R.Civ.P. 23, designate the Named Plaintiffs as the Class representatives, and counsel for Plaintiffs as Class counsel; 2.) Award the Plaintiff Class the sum of Three and One-Half Billion Dollars minus a contingency fee of 20 % for the Class’s attorneys for conceiving, initiating, pleading, and arguing this case on behalf of the Class; and 3.) Grant such other and further relief as shall be deemed just and proper by the Court.*“

aktivne legitimacije. Kako tužitelj ni u kojem slučaju ne može biti fizička osoba, postavlja se pitanje kako postupiti ako niti jedan od ovlaštenih tužitelja iz nekog razloga ne želi podnijeti tužbu za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača, a neki potrošač ili više njih smatraju da je to potrebno. On(i) to očigledno neće moći učiniti, što nije sasvim u skladu s duhom Direktive. Iz preambule Direktive proizlazi da bi potrošači na koje se predstavnička tužba odnosi trebali imati pravo ostvariti korist od te predstavničke tužbe. Po prirodi stvari, da bi ta korist mogla biti ostvarena, tužba se u konačnici mora podnijeti.³⁷ Talijansko rješenje iz razdoblja prije donošenja Direktive dopušta aktivnu legitimaciju pojedinih potrošača.³⁸ Ono je svakako kvalitetnije, jer ovlašteni/kvalificirani tužitelji iz raznih, pa i neopravdanih, razloga mogu odlučiti da ne podnesu tužbu.

4.3. Zahtjevi za naknadu štete – opt-in ili opt-out?

Što se tiče dopuštenih zahtjeva, u Direktivi se polazi od toga da su svakako mogući i zahtjevi za naknadu štete.³⁹ Hrvatski ZPTP usklađen je s Direktivom i predviđa mogućnost postavljanja takvih zahtjeva.⁴⁰ S tim u vezi ostaje otvoreno pitanje postavljanja zahtjeva za naknadu štete i u drugim postupcima za zaštitu kolektivnih interesa i prava.

Kada je u pitanju deklaratorni zahtjev koji se odnosi na utvrđenje protupravnog postupanja ili kondemnatorni zahtjev za zabranu određenog postupanja, ZPTP predviđa procesnu pretpostavku za podnošenje tužbe – prethodno upozorenje. Tužba se može podnijeti nakon isteka roka od 30 dana od dana njegove dostave.⁴¹ Takvo rješenje izaziva nepotrebno odugovlačenje i prekomjeren teret za buduće tužitelje, pogotovo iz razloga što je nejasna svrha samog prethodnog upozorenja. To se posebice odnosi na deklaratorne zahtjeve koji na tuženike doduše mogu utjecati reputacijski, ali svakako bi testom razmjernosti interes potrošača koji podrazumijeva i potrebu za javnom osudom protupravnog postupanja i otklanjanje takve prakse u

37 V. točku 37. preambule Direktive.

38 Prema Nashi, „Italy’s Class“, 169.

39 Članak 7. stavak 4. Direktive: „Države članice osiguravaju da kvalificirani subjekti imaju pravo tražiti najmanje sljedeće mjere: a) mjere zabrane; b) mjere popravljanja štete.“

40 Članak 13. stavak 1. i 2. ZPTP-a koji glase: „1.) Svako ovlašteno tijelo iz članka 8. ovoga Zakona ovlašteno je podnijeti predstavničku tužbu radi:

1. utvrđenja da je tuženik postupao suprotno odredbama propisa iz Priloga I. ovoga Zakona – predstavnička tužba za utvrđenje
2. zabrane postupanja koje predstavlja povredu odredbi propisa iz Priloga I. ovoga Zakona – predstavnička tužba za zabranu postupanja
3. naknade imovinske i neimovinske štete i/ili isplate naknade zbog stjecanja bez osnove oštećenicima uzrokovanih povredom propisa iz Priloga I. ovoga Zakona – predstavnička tužba za naknadu štete.

2.) Predstavnička tužba može se podnijeti protiv pojedinog trgovca ili skupine trgovaca iz istoga gospodarskog sektora čije je postupanje u suprotnosti s propisima iz Priloga I. ovoga Zakona, komorskih i interesnih udruga trgovaca koje promiču protupravno postupanje ili protiv nositelja pravila postupanja trgovaca kojima se promiče korištenje nepoštenih poslovnih praksi, kako je ona definirana propisom kojim se uređuje nepoštena poslovna praksa.“

41 Članak 14. ZPTP-a.

budućnosti trebao prevladati nad interesom jače strane koja koristi tu svoju poziciju.

S druge strane, kada je u pitanju zahtjev za naknadu štete predviđena je mogućnost prethodne medijacije. Pri tome se relevantna odredba referira na primjenu propisa koji se odnosi na mirno rješavanje sporova.⁴² U konkretnom slučaju to je Zakon o mirnom rješavanju sporova⁴³ koji je stupio na snagu samo nekoliko dana nakon ZPTP-a, a on ne propisuje mogućnost, već dužnost stranaka u pogledu pokušaja mirnog rješenja spora.⁴⁴ Zakonodavac bi ovu neusklađenost svakako trebao otkloniti. Nadalje, valja napomenuti da je ZPTP-om propisano da će sud na pripremnom ročištu povodom predstavničke tužbe za naknadu štete upoznati stranke s mogućnostima da spor riješe sudskom nagodbom ili u postupku medijacije i obrazložiti im te mogućnosti,⁴⁵ što je potpuno nepotrebno jer je to isto propisano općim propisom.⁴⁶

Što se tiče zahtjeva za naknadu štete, treba imati u vidu da, prema ZPTP-u, tužba mora sadržavati popis osoba (oštećenika) na koje će se odnositi, njihovu pisanu izjavu volje da budu predstavljene/zastupane i visinu štete koja im pripada,⁴⁷ što će u praksi sigurno stvarati brojne probleme kvalificiranom tužitelju i nepotreban gubitak vremena – napose u slučaju velikog broja potrošača s pojedinačnim malim tražbinama koji u pravilu nisu skloni davati takve izjave volje.

Dakle, može se zamijetiti kako je u ZPTP-u usvojen *opt-in* model kolektivne zaštite i buduća presuda će se odnositi samo na one članove grupe koji su na to izričito pristali. Direktiva, međutim, ne isključuje primjenu *opt-out* modela, pa nije sasvim jasno zašto se hrvatski zakonodavac odlučio za takav pristup.⁴⁸ U čemu od

42 Članak 15. stavci 1.-3. ZPTP-a koji glase:

„1.) Prije podnošenja predstavničke tužbe za naknadu štete stranke mogu podnijeti prijedlog za rješavanje spora putem medijacije.

2.) Prijedlog za rješavanje spora medijacijom podnosi se jednom od tijela za alternativno rješavanje potrošačkih sporova određenih propisima kojima se uređuje alternativno rješavanje potrošačkih sporova.

3.) Na medijaciju iz stavka 1. ovoga članka primjenjuju se odredbe propisa o mirenju i propisa kojima se uređuje alternativno rješavanje potrošačkih sporova.“

43 Zakon o mirnom rješavanju sporova, Narodne novine, br. 67/23.

44 Članak 9. stavak 1. Zakona o mirnom rješavanju sporova koji glasi: „Stranke su prije pokretanja parničnog postupka radi naknade štete, osim postupka radi naknade štete iz radnog odnosa, dužne pokušati riješiti spor mirnim putem.“

45 Članak 16. ZPTP-a.

46 Članak 288.a ZPP-a.

47 Članak 19. stavci 3.-5. ZPTP-a:

„3.) Predstavnička tužba za naknadu štete mora sadržavati popis oštećenika zajedno s izjavama volje za zastupanjem i visinu štete koja im pripada.

4.) Popis oštećenika iz stavka 3. ovoga članka sadrži imena i prezimena oštećenika te broj osobnog identifikacijskog dokumenta.

5.) Izjava volje iz stavka 3. ovoga članka mora biti dana u pisanom obliku i vlastoručno potpisana.“

48 V. točku 43. preambule Direktive koja glasi: „Potrošači na koje se odnosi predstavnička tužba za mjere popravljivanja štete trebali bi imati odgovarajuće mogućnosti da nakon podnošenja predstavničke tužbe izraze svoju volju da ih kvalificirani subjekt zastupa ili ne zastupa u toj pojedinoj predstavničkoj tužbi i volju da prihvate ili ne prihvate ostvariti koristi

nje odstupa odnosi se na to da se te izjave i podaci, prema Direktivi, ne daju u vrijeme podnošenja tužbe, već naknadno.⁴⁹ Stoga postoji dvojba je li hrvatsko rješenje u svemu usklađeno s Direktivom.

Pored toga može se (*prima facie*) zaključiti da usvajanje *opt-in* modela neće uvijek biti praktično. Primjerice, u slučajevima kad postoje tisuće oštećenika koji su pretrpjeli malu štetu. Kako je već navedeno, oni neće biti motivirani davati izjave i podatke koji su potrebni za podnošenje tužbe⁵⁰, prema navodu „nitko ne ide na sud za malu tražbinu“⁵¹. U jednom je poznatom predmetu takvu izjavu dao neznan broj oštećenika (0,0008 %).⁵² *Opt-in* pristup je prikladan, primjerice u slučajevima naknade štete u željezničkim i zrakoplovnim nesrećama ili štete koja je radom nekog industrijskog postrojenja prouzročena ograničenom broju osoba. U svim tim slučajevima broj je oštećenika znatno manji. FRCP usvajaju *opt-out* model.⁵³ Na ovom se mjestu može spomenuti kako bi se *opt-out* modelu u nekim državama mogli dati prigovori ustavnopravne naravi, čak i oni koji se tiču članka 6.1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Postavlja se pitanje može li se netko prisiliti na to da se odluka donesena u bilo kojem postupku odnosi na njega – ako on u njemu nije sudjelovao i ako nije pristao na takav njezin učinak. To je pitanje široko razmatrano u Francuskoj i Italiji, gdje postoje stajališta prema kojima bi se radilo o povredi javnog poretka.⁵⁴ Međutim, postoje i drukčija mišljenja prema kojima je *opt-out* model zapravo jedini učinkovit način da velik broj potrošača s malim tražbinama ostvari pravo na pristup sudu (jer to inače ne bi ni pokušali). Takvom se stajalištu možemo prikloniti, pri čemu posebno treba imati u vidu da oni ne mogu imati nikakve štetne posljedice, osobito u pogledu troškova postupka.⁵⁵

od relevantnih ishoda te predstavničke tužbe. Kako bi na najbolji način odgovorile na svoje pravne tradicije, države članice trebale bi predvidjeti mehanizam sudjelovanja ili mehanizam izuzimanja ili njihovu kombinaciju. U okviru mehanizma sudjelovanja od potrošača bi trebalo zahtijevati da izričito izraze volju da ih kvalificirani subjekt zastupa u predstavničkoj tužbi za mjere popravljivanja štete. U okviru mehanizma izuzimanja od potrošača bi trebalo zahtijevati da izričito izraze svoju volju da ih kvalificirani subjekt ne zastupa u predstavničkoj tužbi za mjere popravljivanja štete. Države članice trebale bi moći donijeti odluku o tome u kojem stadiju postupka pojedinačni potrošači mogu ostvariti svoje pravo na sudjelovanje u predstavničkoj tužbi ili izuzimanje iz nje.“

49 Članak 9. stavak 2. Direktive koji glasi: „Države članice utvrđuju pravila o tome kako i u kojem stadiju predstavničke tužbe za mjere popravljivanja štete pojedinačni potrošači na koje se ta predstavnička tužba odnosi izričito ili prešutno izražavaju volju, u primjerenom roku nakon podnošenja te predstavničke tužbe, da ih kvalificirani subjekt zastupa ili ne zastupa u toj predstavničkoj tužbi te da budu obvezani ili da ne budu obvezani ishodom predstavničke tužbe.“

50 V. Nashi, „Italy’s Class“, 161 *et seq.*

51 Werlauff, „Class Action“, 176 („No-one goes to court with small claims“).

52 Werlauff, „Class Action“, 174.

53 Pravilo 23.(c): „...the court will exclude from the class any member who requests exclusion.“

54 Werlauff, „Class Action“, 174.

55 „Consideration must then also be given to the fact that with an opt-out-model, it is not possible to hold the parties in question responsible for case costs, whether they are passive or they elect to opt out. The most that can happen to them is that they lose the claim they may have.“ V. u: Werlauff, „Class Action“, 177.

Dvojbe u vezi s ovom problematikom postoje već dulje vrijeme.⁵⁶ Direktiva ih nije riješila jer, kako je prethodno navedeno, dopušta oba modela. U prilog tvrdnji da je *opt-out* pristup katkada prihvatljiviji mogu se dodatno navesti psihološki razlozi,⁵⁷ pretpostavljena pasivnost potrošača kada su u pitanju tražbine manjeg novčanog iznosa, izostanak motivacije odvjetnika za angažman u sporovima male vrijednosti i tomu slično.⁵⁸

Budući da hrvatski zakonodavac očigledno usvaja *opt-in* pristup u kolektivnoj zaštiti, možda i zbog stajališta o mogućoj neustavnosti prethodno spomenutog *opt-out* modela, u budućnosti bi se mogla pojaviti interesantna pitanja priznanja odluka donesenih u drugim državama članicama EU-a, a pogotovo saveznih država u Sjedinjenim Američkim Državama i drugim državama *common law* kruga, koje su donesene u postupku u kojem stranke nisu izričito pristale da će se odluka koja je u njemu donesena na njih odnositi. Ta se pitanja u ovom radu neće razmatrati, ali svakako zaslužuju odgovarajuću pažnju.⁵⁹ Na ovom mjestu može se samo spomenuti kako su primjerice Norveška, Danska i Portugal države članice EU-a koje već dulje vrijeme paralelno primjenjuju i *opt-in* i *opt-out* model. Austrija, Finska, Ujedinjeno

56 V. primjerice Jules Stuyck, „Class Actions in Europe: To Opt-In or to Opt-Out, That Is the Question“, *European Business Law Review* 20, br. 4 (2009): 483-506; Rachael Mulheron, „The Case for an Opt-Out Class Action for European Member States: A Legal and Empirical Analysis“, *Columbia Journal of European Law* 15, br. 3 (Summer 2009): 409-454; Rachael Mulheron, „The United Kingdom’s New Opt-Out Class Action“, *Oxford Journal of Legal Studies* 37, br. 4 (2017): 814-843; Selma Mezetovic Medic, „Collective Redress – Is There a Way for Both Opt-In and Opt-Out?“, *South East European Law Journal (SEE Law Journal)* 9 (2022): 62-81; Fernando Gascon Inchausti, „Towards a European System of Collective Redress?“, *Cuadernos de Derecho Transnacional* 12, br. 2 (October 2020): 1290-1323; Alexander Stohr, „The Implementation of Collective Redress – A Comparative Approach“, *German Law Journal* 21, br. 8 (2020): 1606-1624; James Marson i Katy Ferris, „Collective Redress: Broadening EU Enforcement through State Liability“, *European Business Law Review* 27, br. 3 (2016): 325-35.

57 „Psychological research related to consumer behaviour also supports the opt-out model. In behavioural psychology, the tendency of people to attach more importance to potential losses than to potential gains (loss aversion) has been established.“ V. u: Mezedović Medić, „Collective Redress“, 70.

58 „Further, the opt-in system has been criticised as not removing the problem of potential claimant inertia and where lawyers are not motivated (presumably financially rather than through other altruistic and value-based factors), litigation will simply be an ineffective means of accessing rights.“ V. u: Marson i Ferris, „Collective Redress“, 336.

59 V. više u: Andrea Pinna, „Recognition and Res Judicata of US Class Action Judgments in European Legal Systems“, *Erasmus Law Review* 1, br. 2 (2008): 31-61; Rachael Mulheron, „Recognition, and Res Judicata Effect of a United States Class Actions Judgment in England: a Rebuttal of Vivendi“, *Modern Law Review* 75, br. 2 (2012): 180-211; Tanya J. Monestier, „Transnational Class Actions and the Illusory Search for Res Judicata“, *Tulane Law Review* 86, br. 1 (2011): 1-79; Damien Geradin, „Collective Redress for Antitrust Damages in the European Union: Is This a Reality Now“, *George Mason Law Review* 22, br. 5 (2015): 1079-1101; Eda Sahin, „The UK’s Draft Bill on Collective Redress Proceedings: Does It Really Address Small Damages Claims?“, *European Competition Journal* 10, br. 3 (2014): 435-452; Rachael Mulheron, „Justice Enhanced: Framing an Opt-Out Class Action for England“, *Modern Law Review* 70, br. 4 (2007): 180-211.

Kraljevstvo (Engleska i Wales), Italija, Poljska, Španjolska i Švedska, također već dulje vrijeme, imaju drukčije shvaćanje i usvajaju *opt-in* model. Oba modela primjenjuju se u Brazilu, Federalnim Meksičkim Državama i Portugalu.⁶⁰

4.4. Nadležnost i pravila postupka

Za suđenje u postupcima povodom predstavničkih tužbi u kojima se traži zaštita prava potrošača stvarno je nadležan trgovački sud. Što se tiče mjesne nadležnosti, nadležan je, osim suda opće mjesne nadležnosti, i sud na čijem je području došlo ili je moglo doći do povrede.⁶¹ Naime, općinski su sudovi stvarno nadležni u prvom stupnju odlučivati u svim građanskopravnim sporovima ako nije propisana nadležnost trgovačkih ili drugih sudova.⁶² Budući da će u sporovima za zaštitu kolektivnih prava potrošača tužitelj uvijek biti pravna osoba, a tuženik osoba koja se bavi određenom djelatnošću (pravna osoba ili obrtnik) – u smislu članka 34.b ZPP-a, stvarno će biti nadležan trgovački sud. Kad su u pitanju tužbe za zaštitu drugih kolektivnih prava, hipotetički su moguće situacije u kojima bi tuženik bila fizička osoba koja nije obrtnik i koja „općenito postupanjem, uključujući i propuštanjem“ teže povređuje ili ozbiljno ugrožava kolektivne interese i prava.⁶³ Što se tiče mjesne nadležnosti, ona je i prema ZPP-u izberiva – pa je mjesno nadležan sud koji je opće mjesno nadležan za tuženika ili sud na području na kojem se nalazi mjesto gdje je počinjena radnja kojom su povrijeđeni kolektivni interesi i prava.

Određene dvojbe može izazvati to što se u postupku koji je pokrenut predstavničkom tužbom za zaštitu kolektivnih prava potrošača prema ZPTP-u „na odgovarajući način“ primjenjuju pravila parničnog postupka u postupku pred trgovačkim sudovima. Takvo zakonsko određenje ne bi bilo dostatno opravdati tek stvarnom nadležnošću,⁶⁴ stoga se čini da bi za to ipak moralo postojati i odgovarajuće logično opravdanje. Naime, posebnost postupka pred trgovačkim sudovima odnosi se prvenstveno na to da načelo pisanosti prevladava nad načelom usmenosti. Tako će u postupku pred trgovačkim sudovima sud, u pravilu, utvrđivati odlučne činjenice na temelju isprava,⁶⁵ a stranke i svjedoci mogu spisu predmeta prilagati ovjerene pisane iskaze čija je svrha da, u slučaju njihova neosporavanja, u potpunosti nadomještaju izvođenje dokaza saslušanjem.⁶⁶

Prvi argument u korist odabira postupka pred trgovačkim sudovima, mogao bi biti upravo taj da će u većini slučajeva doista biti odlučni upravo pisani dokazi. Nadalje, u nekim će se slučajevima povreda odnositi na veliki broj potrošača, pa je teško zamisliti da bi sud u postupku saslušavao sve njih kao svjedoke, imajući u vidu

60 Werlauff, „Class Action“, 178.

61 Članak 7. ZPTP-a.

62 Članak 34. stavak 2. ZPP-a.

63 Primjerice, ako vlasnik neke nekretnine koji nije pravna osoba ili obrtnik proizvodi imisije koje ugrožavaju prava na zdravu životnu sredinu šireg kruga osoba.

64 Članak 489. stavak 2. ZPP-a.

65 Članak 492.a ZPP-a.

66 Članak 492.c ZPP-a.

načelo žurnosti sadržano u članku 4. ZPTP-a.⁶⁷ U tu će svrhu institut pisanih iskaza biti itekako koristan. Mogućnost pribave pisanih stručnih mišljenja i podataka po službenoj dužnosti sudu također može biti korisna kako bi se informirao o trgovačkim običajima koje trgovci redovito primjenjuju u određenim obveznim odnosima.⁶⁸ S druge strane, tome bi se moglo prigovoriti tvrdnjom da je teško zamisliti provođenje postupka koji se odnosi na zaštitu potrošača – fizičke osobe koja sklapa pravni posao ili djeluje na tržištu izvan svoje trgovačke, poslovne, obrtničke ili profesionalne djelatnosti – bez uvažavanja načela neposrednosti i bez provođenja usmenog saslušanja, primjerice na okolnost određenog čina ili propusta trgovca.

Konačno, s obzirom na to da se općenito ne treba očekivati veliki broj predstavničkih tužbi, uključujući i one za zaštitu kolektivnih prava potrošača, možda bi bilo korisno razmotriti propisivanje isključive nadležnosti u korist jednog suda koji bi se specijalizirao za ovu vrstu predmeta, primjerice kao što je to slučaj u Nizozemskoj.⁶⁹

4.5. Disclosure

Prema ZPTP-u, sud može i tuženiku i tužitelju, ali i trećoj osobi („strani“) naložiti dostavljanje dokaznih sredstava ili naložiti da na „drugi način“ omoguće njihovo izvođenje. Opća je pretpostavka za donošenje takve odluke suda nužnost pribavljanja tih dokaza u svrhu pravilnog utvrđenja činjeničnog stanja. Posebne pretpostavke odnose se na etapu postupka u kojoj tužitelj i tuženik mogu istaknuti ovaj prijedlog. Oni to mogu učiniti u tužbi, odnosno u odgovoru na tužbu – ali najkasnije na pripremnom ročištu za glavnu raspravu.⁷⁰

U vezi s „nužnošću“ dokaza za pravilno utvrđenje činjeničnog stanja, sudovi bi trebali imati restriktivno stajalište – samo ako odlučne činjenice nije moguće utvrditi na neki drugi način. To je osobito važno ako bi tuženik zbog dostavljanja dokaza mogao imati negativne posljedice, primjerice ako bi to uključivalo i otkrivanje podataka koji predstavljaju njegovu poslovnu tajnu. Dostatno je podsjetiti da je

67 Članak 4. ZPTP-a koji glasi: „Postupak povodom predstavničkih tužbi je hitan.“

68 Članak 492.b ZPP-a koji glasi: „U postupku pred trgovačkim sudovima sud može, po službenoj dužnosti, od trećih osoba, i to osobito od gospodarskih i obrtničkih komora, tražiti stručna mišljenja i potrebne podatke s kojima ne raspolaže o trgovačkim običajima koje trgovci redovito primjenjuju u određenim obveznim odnosima.“

69 „...the answer can be a specialisation as below with the special Dutch settlementsystem, where only one court, the Court of Appeal in Amsterdam, is competent.“ V. u: Werlauff, „Class Action“, 177. et seq.

70 Članak 20. stavci 1. i 2. ZPTP-a koji glase:

„1.) Ako se u predstavničkoj tužbi ili najkasnije na pripremnom ročištu ovlašteni tužitelj pozvao na dokazna sredstva kojima raspolaže tuženik ili treća strana, a nužni su radi pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja, sud će naložiti tuženiku ili trećoj strani da dostavi te dokaze ili na drugi način omogući njihovo izvođenje.

2.) Ako se u odgovoru na predstavničku tužbu ili najkasnije na pripremnom ročištu tuženik pozvao na dokazna sredstva kojima raspolaže ovlašteni tužitelj ili treća strana, a nužni su radi pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja, sud će naložiti ovlaštenom tužitelju ili trećoj strani da dostavi te dokaze ili na drugi način omogući njihovo izvođenje.“

Microsoft u jednom predmetu radije platio veliku novčanu kaznu nego dostavio/otkrio određene podatke koji su predstavljali poslovnu tajnu tog društva.⁷¹

Kako je već navedeno, u postupku prema ZPTP-u na odgovarajući se način primjenjuju odredbe ZPP-a o postupku pred trgovačkim sudovima, a u tom se postupku podredno primjenjuju ostala njegova pravila.⁷² Stoga se postavlja pitanje kakav je odnos odredbi ZPTP-a i ZPP-a u vezi s ovom problematikom, napose s obzirom na to da će dokazi kojima raspolaže protivna ili „treća“ strane najčešće biti isprave.

Prema ZPP-u, protivna stranka može biti samo pozvana podnijeti ispravu koja se kod nje nalazi, a sud će „s obzirom na sve okolnosti“ i „po svom uvjerenju“ cijeniti značenje odbijanja tog „poziva“.⁷³ Prema ZPTP-u, sud protivnoj stranci može „naložiti“ dostavljanje dokaza ili „omogućavanje da se on izvede“. Ovaj izričaj pretpostavlja da bi odluka suda u takvom slučaju bila ovršna isprava, to jest da bi se protivna stranka mogla prisiliti na dostavljanje dokaza, odnosno omogućavanje njegova izvođenja. Prema Direktivi također je moguće naložiti (*order*) dostavljanje dokaza, ali „u skladu s nacionalnim pravom“ države članice.⁷⁴ Sasvim je jasno kako ne postoji usklađenost između ZPP-a i ZPTP-a, kao i da je ova problematika u ZPTP-u podregulirana. Stoga bi trebalo jasno propisati je li protiv odluke kojom se stranci nalaže dostavljanje dokaza ili omogućavanje njegova izvođenja dopuštena posebna žalba, kao i može li se ona pozivati na to da bi se postupanjem po nalogu suda izložila sramoti, znatnoj imovinskoj šteti ili kaznenom progonu.⁷⁵

Što se tiče naloga trećoj osobi (prema ZPTP-u „trećoj strani“), može se napomenuti da i ZPP i ZPTP ovlašćuju sud da naloži (naredi) dostavljanje dokaza. Shodnom primjenom ZPP-a moglo bi se zaključiti da sud, prije nego što donese odluku, ima dužnost trećoj strani omogućiti izjašnjavanje, kao i da ona ima na

71 Presuda od 17. rujna 2007., *Microsoft Corp. v Commission of the European Communities*, T-201/04, EU:T:2007:289.

72 V. članak 488. ZPP-a koji glasi: „U postupku pred trgovačkim sudovima primjenjivat će se odredbe ovog zakona ako u odredbama ove glave nije što drugo određeno.“

73 Članak 233. ZPP-a koji glasi: „Kad se jedna stranka poziva na ispravu i tvrdi da se ona nalazi kod druge stranke, sud će tu stranku pozvati da podnese ispravu, ostavljajući joj za to određeni rok. U pogledu prava stranke da uskrati podnošenje drugih isprava na odgovarajući će se način primjenjivati odredbe čl. 237. i 238. ovog zakona. Sud će, s obzirom na sve okolnosti, po svom uvjerenju cijeniti od kakva je značenja što stranka koja drži ispravu neće postupiti po rješenju suda kojim joj se nalaže da podnese ispravu ili protivno uvjerenju suda poriče da se isprava kod nje nalazi. Protiv odluke suda iz stavka 1. ovog članka nije dopuštena posebna žalba.“

74 Članak 18. Direktive koji glasi: „Države članice osiguravaju da, ako je kvalificirani subjekt pružio razumno dostupne dokaze dostatne za potporu predstavničkoj tužbi i naveo da su dodatni dokazi pod kontrolom tuženika ili treće strane, sud ili upravno tijelo može, ako taj kvalificirani subjekt to zatraži, naložiti tuženiku ili trećoj strani da otkrije te dokaze u skladu s nacionalnim postupovnim pravom te podložno primjenjivim pravilima Unije i nacionalnim pravilima o povjerljivosti i proporcionalnosti. Države članice osiguravaju i da sud ili upravno tijelo može jednako tako, na zahtjev tuženika, naložiti kvalificiranom subjektu ili trećoj strani da otkrije relevantne dokaze u skladu s nacionalnim postupovnim pravom.“

75 Članak 233. stavak 3. i članak 238. ZPP-a prema kojima: „Svjedok može uskratiti odgovor na pojedina pitanja ako za to postoje važni razlozi, a osobito ako bi svojim odgovorom na ta pitanja izložio teškoj sramoti, znatnoj imovinskoj šteti ili kaznenom gonjenju.“

raspolaganju posebnu žalbu.⁷⁶

4.6. *Financiranje spora i kontrola nagodbe*

Direktivom se propisuje da, u slučaju financiranja potrošačkih predstavničkih tužbi za naknadu štete od trećih osoba, države članice trebaju, u skladu s njihovim nacionalnim propisima, spriječiti sukobe interesa, kao i da takvo financiranje, ako treći ima kakav gospodarski interes u vezi s podnošenjem tužbe ili donošenjem odluke suda, ne smije „odvraćati predstavničku tužbu“ od zaštite kolektivnih interesa. Ističe se da treći ne smije „neopravdano“ utjecati na odluke ovlaštenog tužitelja u vezi s podnesenom tužbom, napose što se tiče postizanja nagodbe koja bi mogla biti štetna za kolektivna prava, kao i da on ne može biti konkurent tuženika ili na bilo koji način biti ovisan o njemu. U slučaju sumnje na nedopušteno financiranje, države članice obvezane su propisati ovlaštenja suda ili kakvog drugog (upravnog) tijela koje donosi odluku, pri čemu se posebno spominje mogućnost „odbijanja“ aktivne legitimacije ovlaštenom tužitelju.⁷⁷ Može se zaključiti kako je ZPTP-om ta obveza načelno ispunjena. „Načelno“ iz razloga što bi se „ovisnost“ trebala utvrđivati ne samo u odnosu na ovlaštenog tužitelja, već i odnosu na trećeg (pružatelja financiranja) koji bi mogao biti ovisan o tuženiku. Ova je nepreciznost vjerojatno posljedica nespretne redakcije. Međutim, propuštanje da se predvidi ovlaštenje suda koje se tiče „odbijanja tužiteljeve aktivne legitimacije“ predstavlja ozbiljni propust.⁷⁸

76 Članak 234. ZPP-a koji glasi: „Treća osoba dužna je po nalogu suda podnijeti ispravu koju je po zakonu dužna pokazati ili podnijeti, odnosno ispravu koja je po svojem sadržaju zajednička za tu osobu i stranku koja se na ispravu poziva. U pogledu prava treće osobe da uskrati podnošenje drugih isprava na odgovarajući se način primjenjuju odredbe članka 237. i 238. ovoga Zakona. Prije nego što donese odluku kojom trećoj osobi naređuje da podnese ispravu sud će pozvati treću osobu da se o tome izjasni. Kad treća osoba poriče svoju dužnost da podnese ispravu koja se kod nje nalazi, parnični će sud riješiti je li treća osoba dužna podnijeti ispravu. Kad treća osoba poriče da se isprava nalazi kod nje, sud može radi utvrđivanja te činjenice izvoditi dokaze. Na temelju rješenja kojim je trećoj osobi naloženo da preda određenu ispravu ovrha će se provesti po službenoj dužnosti po pravilima ovršnog postupka i prije pravomoćnosti toga rješenja. Treća osoba ima pravo na naknadu troškova što ih je imala u vezi s podnošenjem isprava. Odredbe članka 249. ovog zakona na odgovarajući će se način primjenjivati i u tom slučaju“.

77 Članak 10. Direktive.

78 Članak 28. stavci 1.-5. ZPTP-a:

- „1.) Ako parnicu povodom predstavničke tužbe financira treća strana, potrebno je osigurati da:
- se spriječi sukob interesa i
 - financiranje koje pruža treća strana koja ima ekonomski interes za podnošenje tužbe ili interes za ishod parnice povodom predstavničke tužbe za naknadu štete ne utječe na zaštitu kolektivnih interesa oštećenih potrošača koja se ostvaruje parnicom.
- 2.) Treća strana koja financira parnicu povodom predstavničke tužbe ne smije utjecati na odluke ovlaštenih tužitelja vezane za tužbeni zahtjev iz članka 13. stavka 1. točke 3. ovoga Zakona, uključujući i odluku o sklapanju nagodbe iz članka 15. i 16. ovoga Zakona, na način koji bi štetio kolektivnim interesima potrošača na koje se tužbeni zahtjev odnosi.
- 3.) Zabranjeno je financiranje predstavničke tužbe za naknadu štete od strane konkurenta tuženika ili osobe koja je ovisna o tuženiku.
- 4.) Na povrede financijske neovisnosti tužitelja iz stavaka 1. do 3. ovoga članka sud pazi po

Ono što je u Direktivi propušteno posebno naglasiti, slijedom čega i u ZPTP-u, odnosi se na financiranje koje bi mogli pružati punomoćnici/odvjetnici tužitelja. Njima je u nekim državama članicama, među koje spada i Hrvatska, dopušteno ugovoriti sa strankom nagradu koja je razmjerna uspjehu u postupku (*pactum de quota litis, contingency fee*).⁷⁹ Ako su oni u položaju treće osobe koja financira spor, njihovi interesi ne moraju nužno biti u skladu s interesima potrošača u čijem je interesu tužba podnesena. To se odnosi i na donošenje odluke o sklapanju nagodbe. Ovaj se mogući nedostatak ipak može nadomjestiti teleološkim tumačenjem i zaključiti da je on pokriven odredbom članka 10. stavka 2.a Direktive, odnosno članka 28. stavka 2. ZPTP-a. Naime, ove se odredbe, po mišljenju autora, odnose i na punomoćnike koji predujmljuju troškove postupka pokrenutog predstavničkom tužbom te očekuju nagradu za rad s obzirom na uspjeh u sporu.⁸⁰ U svakom je slučaju sud taj koji bi morao strogo kontrolirati jesu li radnje koje poduzima punomoćnik u skladu s interesima radi čije je zaštite podnesena tužbe, čak i one koje se odnose na (ne) sklapanje nagodbe. To neće uvijek biti jednostavna zadaća, stoga se iz tog razloga ukazuje poželjnim prethodno navedeno legislativno rješenje o isključivoj nadležnosti jednog suda.

4.7. Obrambena tužba – protutužba

Za razliku od ZPTP-a, koji vodi računa o tome da se ne demotiviraju tužitelji na podnošenje tužbi za zaštitu kolektivnih prava i interesa potrošača, ZPP predviđa „obrambenu tužbu“, odnosno protutužbu kojom tuženik naznačen u tužbi za zaštitu kolektivnih prava i interesa može zatražiti da se utvrdi kako određenim postupanjem, uključujući i propuštanja, ne povrjeđuje niti ugrožava te kolektivne interese ili prava, odnosno da ih ne povrjeđuje ili ugrožava na nedopušteni način. Također, tuženik može u toj parnici zatražiti da se ovlašteniku na podnošenje tužbe zabrani određeno ponašanje, osobito određeno javno istupanje, kao i naknadu štete te objavu presude, na trošak tuženika, u sredstvima javnog priopćavanja.⁸¹

službenoj dužnosti ili na prijedlog tuženika do pravomoćnosti odluke.

5.) Na zahtjev suda ovlašteni tužitelj dostavit će financijski pregled s popisom izvora sredstava korištenih za potporu predstavničkoj tužbi za naknadu štete.“

79 V. Tbr. 43. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine, br. 138/23.). U vezi s ovom problematikom v. u: Dinka Šago, „Neki aspekti prava odvjetnika kao punomoćnika u parničnom postupku“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 49, br. 1 (2012): 167-188.

80 V. članak 10. stavak 2.a Direktive koji glasi: „Države članice osobito osiguravaju da: treća strana ne utječe neopravdano na odluke kvalificiranih subjekata u kontekstu predstavničke tužbe, uključujući odluke o nagodbi, na način koji bi štetio kolektivnim interesima potrošača na koje se predstavnička tužba odnosi.“

V. i članak 28. stavak 2. ZPTP-a: „Treća strana koja financira parnicu povodom predstavničke tužbe ne smije utjecati na odluke ovlaštenih tužitelja vezane za tužbeni zahtjev iz članka 13. stavka 1. točke 3. ovoga Zakona, uključujući i odluku o sklapanju nagodbe iz članaka 15. i 16. ovoga Zakona, na način koji bi štetio kolektivnim interesima potrošača na koje se tužbeni zahtjev odnosi.“

81 Članak 502.h stavci 1. i 3. ZPP-a.

Ono što je posebno zabrinjavajuće jest da tom tužbom tužitelj može obuhvatiti kao tuženike i osobe koje su ovlaštene zastupati ovlaštenika za podnošenje tužbe ili su članovi njegovih tijela, ali i možebitne njegove članove koji u njegovo ime istupaju u javnost.⁸² Tužitelj nadalje može zatražiti da se podnositelj tužbe i osobe koje su ga ovlaštene zastupati osude na naknadu posebne štete, čija će visina biti utvrđena po slobodnoj ocjeni suda, ako utvrdi da je tužba za zaštitu kolektivnih interesa i prava bila očito neosnovana i da su vođenjem parnice u povodu te tužbe, a osobito njezinim praćenjem u sredstvima javnog priopćavanja teže povrijeđeni ugled i poslovni interesi toga tužitelja.⁸³ Ovom se odredbom zapravo uvodi sankcija za „obijesno parničenje“. Treba voditi računa i o tome da u većini situacija neće biti jednostavno povući granicu između „neosnovane“ i „očito neosnovane“ tužbe, kao i da „praćenje postupka i sredstvima javnog priopćavanja“ nije nužno pod kontrolom tužitelja i drugih spomenutih osoba. Iz navedenih se razloga može zaključiti da su odredbe članka 502.h ZPP-a zapravo štetne u kontekstu zaštite kolektivnih interesa i prava, odnosno da bi se štetne posljedice podnesene tužbe trebale svoditi isključivo na snošenje troškova postupka.

5. UMJESTO ZAKLJUČKA

Zaključno se može ponoviti kako je, na razini EU-a, trebalo povesti više računa o tome da se uredi postupak zaštite kolektivnih prava općenito, a ne samo onih koja se odnose na potrošače – posebno u pogledu omogućavanja drugim kolektivitetima, odnosno njihovim pripadnicima da zahtijevaju naknadu štete. Ovo je rješenje prihvaćeno u nekim državama članicama, pri čemu Hrvatska ne ulazi u taj krug, za što je teško pronaći valjane razloge. Što se tiče kolektivnih zahtjeva potrošača za popravlanje štete, izostanak usvajanja *opt-out* modela u Hrvatskoj, iako takvo rješenje Direktiva ne zabranjuje, također se ne može smatrati dobrim rješenjem. Prihvaćanjem (isključivo) *opt-in* modela neće se uvijek kvalitetno štititi interesi šireg kruga potrošača. Oni jednostavno neće biti dostatno motivirani davati izjave volje, u smislu da odluka suda u postupku zaštite njihovih prava ima i na njih učinak – u vezi s čime postoje brojni primjeri iz prakse. S druge strane, *opt-in* model je demotivirajući i za tuženike, jer ne omogućuje da konačno riješe spor u odnosu na sve ili barem većinu potencijalno oštećenih osoba. To je zbog toga što u odnosu na njih neće postojati *res iudicata*. Također, kada je riječ o aktivnoj legitimaciji u postupcima zaštite kolektivnih prava, ona bi se svakako trebala dopustiti i pojedinim pripadnicima grupe. Problematika priznanja i ovrhe odluka donesenih u tim postupcima, kao i sklopljenih nagodbi, vjerojatno će zahtijevati određene dopune Uredbe 1215/2012 (o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima) napose kada su pripadnici grupe iz različitih država, a postupak je vođen po *opt-out* modelu. U ovom se radu samo „zagrebalo“ po Direktivi i hrvatskim propisima koji uređuju zaštitu kolektivnih prava općenito, kao i zaštita kolektivnih prava potrošača. Istaknuta je stanovita podreguliranost ove materije, stoga je očito

82 Članak 502.h stavak 2. ZPP-a.

83 Članak 502.h stavak 4. ZPP-a.

da će da pri takvom stanju stvari judikatura imati probleme. Međutim, ona će se nužno i dalje uređivati – izvjesno nakon provedbe postupka „praćenja i evaluacije“ Direktive.⁸⁴ U tu svrhu odgovarajući doprinos može dati i hrvatska doktrina. Stoga se nadamo da će ovaj rad predstavljati barem početni poticaj za njezin daljnji razvoj i buduće napise koji će se odnositi na razmatranu problematiku.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Bassett, Debra Lyn. „Constructing Class Action Reality“. *Brigham Young University Law Review*, br. 6 (2006): 1415-1468.
2. Cabraser, Elizabeth J. „The Class Action Counterreformation“. *Stanford Law Review* 57, br. 5 (2005): 1475-1520.
3. Chamblee Burch, Elizabeth. „Reforming the Consumer Class Action“. *New York University Journal of Law & Business* 11, br. 4 (2015): 675-697.
4. Fink, Nathan J. „Class Action Litigation“. *Wayne Law Review* 66, br. 3 (2021): 793-815.
5. Fitzpatrick, Brian T. i Robert C. Gilbert. „Reforming the Consumer Class Action“. *New York University Journal of Law & Business* 11, br. 4 (2015): 675-698.
6. Gascon Inchausti, Fernando. „Towards a European System of Collective Redress?“ *Cuadernos de Derecho Transnacional* 12, br. 2 (2020): 1290-1323.
7. Geradin, Damien. „Collective Redress for Antitrust Damages in the European Union: Is This a Reality Now“. *George Mason Law Review* 22, br. 5 (2015): 1079-1101.
8. Hensler, Deborah R. „Goldilocks and the Class Action“. *Harvard Law Review Forum* 126, br. 2 (2012): 56-60.
9. Hines, Laura J. „The Unruly Class Action“. *George Washington Law Review* 82, br. 3 (2014): 718-766.
10. Lahav, Alexandra D. „Symmetry and Class Action Litigation“. *UCLA Law Review* 60, br. 6 (2013): 1494-1522.
11. Marcin, Raymond B. „Searching for the Origin of the Class Action“. *Catholic University Law Review* 23, br. 3 (1974): 515-524.
12. Marcus, David. „The History of the Modern Class Action, Part I: Sturm und Drang, 1953-1980“. *Washington University Law Review* 90, br. 3 (2013): 587-652.
13. Marcus, David. „The History of the Modern Class Action, Part II: Litigation and Legitimacy, 1981-1994“. *Fordham Law Review* 86, br. 4 (2018): 1785-1845.
14. Marcus, David. „The Public Interest Class Action“. *Georgetown Law Journal* 104, br. 4 (2016): 777-833.
15. Marson, James i Katy Ferris. „Collective Redress: Broadening EU Enforcement through State Liability“. *European Business Law Review* 27, br. 3 (2016): 325-352.
16. Maureen, Carroll. „Class Action Myopia“. *Duke Law Journal* 65, br. 5 (2016): 843-908.
17. Mezetovic Medic, Selma. „Collective Redress – Is There a Way for Both Opt-In and Opt-Out?“ *South East European Law Journal (SEE Law Journal)* 9 (2022): 62-81.
18. Monestier, Tanya J. „Transnational Class Actions and the Illusory Search for *Res Judicata*“. *Tulane Law Review* 86, br. 1 (2011): 1-79.
19. Moss, Scott A. i Nantiya Ruan. „The Second-Class Class Action: How Courts Thwart Wage Rights by Misapplying Class Action Rules“. *American University Law Review* 61, br. 3 (2012): 523-583.
20. Mulheron, Rachael. „Justice Enhanced: Framing an Opt-Out Class Action for England“. *Modern Law Review* 70, br. 4 (2007): 550-580.

84 V. članak 23. Direktive.

21. Mulheron, Rachael. „Recognition, and *Res Judicata* Effect of a United States Class Actions Judgment in England: A Rebuttal of Vivendi“. *Modern Law Review* 75, br. 2 (2012): 180-211.
22. Mulheron, Rachael. „The Case for an Opt-Out Class Action for European Member States: A Legal and Empirical Analysis“. *Columbia Journal of European Law* 15, br. 3 (2009): 409-454.
23. Mulheron, Rachael. „The United Kingdom’s New Opt-Out Class Action“. *Oxford Journal of Legal Studies* 37, br. 4 (2017): 814-843.
24. Nashi, Roald. „Italy’s Class Action Experiment“. *Cornell International Law Journal* 43, br. 1 (2010): 147-172.
25. Pilgrim, Jeffrey D., Matthew O. Stromquist i Alan M. Ritchie. „Class Action Developments“. *The Business Lawyer* 75, br. 2 (2020): 1975-1982.
26. Pinna, Andrea. „Recognition and *Res Judicata* of US Class Action Judgments in European Legal Systems“. *Erasmus Law Review* 1, br. 2 (2008): 31-61.
27. Šago, Dinka. „Neki aspekti prava odvjetnika kao punomoćnika u parničnom postupku“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 49, br. 1 (2012): 167-188.
28. Sahin, Eda. „The UK’s Draft Bill on Collective Redress Proceedings: Does It Really Address Small Damages Claims?“ *European Competition Journal* 10, br. 3 (2014): 435-452.
29. Spence, Susan T. „Looking Back in a Collective Way: A Short History of Class Action Law“. *Business Law Today* 11, br. 6 (2002): 20-24.
30. Stohr, Akexander. „The Implementation of Collective Redress – A Comparative Approach“. *German Law Journal* 21, br. 8 (2020): 1606-1624.
31. Stuyck, Jules. „Class Actions in Europe: To Opt-In or to Opt-Out, That Is the Question“. *European Business Law Review* 20, br. 4 (2009): 483-506.
32. Waddell, Ian. „Consumer Class Action“. *The Advocate (Vancouver Bar Association)* 72, br. 4 (2014): 513-525.
33. Werlauff, Erik. „Class Action and Class Settlement in a European Perspective“. *European Business Law Review* 24, br. 2 (2013): 173-186.
34. Wheaton, Carl C. „Representative Suits Involving Numerous Litigants“. *Cornell Law Quarterly* 19, br. 3 (1934): 399-441.
35. Wilf-Townsend, Daniel. „Class Action Boundaries“. *Fordham Law Review* 90, br. 4 (2022): 1611-1664.
36. Wolff, Tobias Barrington. „Preclusion in Class Action Litigation“. *Columbia Law Review* 105, br. 3 (2005): 717-808.
37. Yeazell, Stephen C. „Group Litigation and Social Context: Toward a History of the Class Action“. *Columbia Law Review* 77, br. 6 (1977): 866-896.

Pravni propisi:

1. *Commission Recommendation of 11 June 2013 on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law*, SL L 201/60, 26.7.2013.
2. Direktiva (EU) 2020/1828 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2020. o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ, SL L 409/1, 4.12.2020.
3. Stečajni zakon, Narodne novine, br. 71/15., 104/17., 36/22., 27/24.
4. Tarifa o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika, Narodne novine, br. 138/23.
5. Zakon o parničnom postupku, Službeni list SFRJ, br. 4/77., 36/77., 36/80., 6/80., 69/82., 43/82., 58/84., 74/87., 57/89., 20/90., 27/90., 35/91., Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 112/99., 129/00., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07., 96/08., 84/08., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 89/14., 70/19., 80/22., 114/22., 155/23.

6. Zakon o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa i prava potrošača, Narodne novine, br. 59/23.

Sudska praksa:

1. Tužba u predmetu Lalich i ostali protiv Republike Hrvatske, United States District Court for the North District of Illinois Eastern Division Case, br. 1:16-cv-05712 od 31. svibnja 2016.
2. Presuda od 17. rujna 2007., *Microsoft Corp. v Commission of the European Communities*, T-201/04, EU:T:2007:289.
3. Trgovački sud u Splitu, P-210/2022 od 19. veljače 2024.

Mrežne stranice:

1. *Cross-Border Qualified Entities*. Pristup 11. prosinca 2024. <https://representative-actions-collaboration.ec.europa.eu/cross-border-qualified-entities>
2. *Federal Rules of Civil Procedure iz 1938.* (novelirana 2023.). Pristup 20. listopada 2024. <https://www.uscourts.gov/rules-policies/current-rules-practice-procedure/federal-rules-civil-procedure>

Iva Buljan*
Eduard Kunštek**

Summary

ON “REPRESENTATION” IN LITIGATION – SELECTED ISSUES

The paper discusses some of the issues related to the procedural protection of the rights of a larger group of persons (collectivity, community, group, class) who have a claim against another party in the proceedings based on identical factual and legal grounds. In light of this, several questions are raised, focusing on the establishment of a common procedural framework for the protection of various protected collective rights, determining who is authorized to file a lawsuit in the name and on behalf of the group, the types of claims that can be set, and the effects of a judgment towards all members of the group - except for those who have declared that they do not want it (opt-out) or only for those who have expressly agreed (opt-in). Additional analysis delves into jurisdictional and procedural matters, the possibility of parties to obtain evidence from the opposing party in the procedure (disclosure), third-party financing of procedural costs, and (judicial) oversight of settlements reached in connection with the procedure for the protection of collective rights.

Keywords: *protection of collective rights; representative action; active legitimacy; opt-in/opt-out.*

* Iva Buljan, Mag. iur., Judge, Commercial Court in Zagreb; iva.buljan@tszg.pravosudje.hr. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-9802-2573>.

** Eduard Kunštek, Ph.D., Full Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; eduard.kunstek@uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6888-6616>

POVREDE PRAVA ZAJAMČENIH EUROPSKOM KONVENCIJOM ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA UTVRĐENE U PODRUČJU UPRAVNOG PRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ – IZABRANE PRESUDE EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Mr. sc. Zvonimir Mataga*
Franka Viljac Herceg, mag. iur.**

UDK 341.231.1::342.9(497.5)
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.1.14>
Ur.: 22. siječnja 2025.
Pr.: 5. veljače 2025.
Stručni rad

Sažetak

Sustav zaštite ljudskih prava uspostavljen Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ostvaruje se kroz nadležnost Europskog suda za ljudska prava da ispituje pojedinačne zahtjeve u kojima se podnositelji žale na povrede Konvencijom zajamčenih prava, te kroz djelovanje Odbora ministara Vijeća Europe u izvršenju presuda ESLJP-a. Članak prikazuje odabrane presude u predmetima protiv Republike Hrvatske u kojima je ESLJP utvrdio povrede konvencijskih prava nastale u području upravnog prava, kao i tijek izvršenja tih presuda. Cilj prikaza je ukazati na utjecaj sustava zaštite ljudskih prava uspostavljenog Konvencijom na rad upravnih tijela i upravnih sudova. Autori zaključuju da taj utjecaj značajno i izravno doprinosi procesu konstitucionalizacije hrvatskog upravnog prava.

Ključne riječi: *Europski sud za ljudska prava; Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda; upravno pravo; izvršenje presuda; konstitucionalizacija upravnog prava.*

1. UVOD

Sustav zaštite ljudskih prava uspostavljen Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda¹ (u daljnjem tekstu: Konvencija) ostvaruje se

* Mr. sc. Zvonimir Mataga, sudski savjetnik, Europski sud za ljudska prava; zvonimir.mataga@echr.coe.int. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-7260-7203>.

** Franka Viljac Herceg, mag. iur., sudska savjetnica, Europski sud za ljudska prava; franka.viljac@echr.coe.int. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-2231-9127>.

1 Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 1/06., 13/17.

kroz djelovanje dvaju tijela: Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP), koji ispituje pojedinačne zahtjeve u kojima se podnositelji žale na povrede Konvencijom zajamčenih prava, te Odbora ministara Vijeća Europe (u daljnjem tekstu: Odbor ministara) koji nadgleda izvršenje presuda ESLJP-a.² Vezano za postupanje upravnih tijela i upravnih sudova u Republici Hrvatskoj, ESLJP je do sada u nemalom broju svojih presuda utvrdio povrede prava zajamčenih Konvencijom,³ pri tome identificirajući propuste i pogreške tih tijela i sudova koje su dovele do povreda. U postupcima izvršenja presuda, Odbor ministara je zatim razmotrio jesu li nacionalna tijela adresirala navedene propuste i pogreške.⁴

Naime, u postupku izvršenja presuda protiv Republike Hrvatske, Ured zastupnika Republike Hrvatske pred ESLJP-om⁵ (u daljnjem tekstu: Vlada) podnosi akcijski plan – dokument u kojem se izlažu pojedinačne i opće mjere koje se poduzimaju na nacionalnoj razini radi izvršenja presude. Pojedinačne mjere (primjerice, obnova postupka) poduzimaju se radi otklanjanja posljedica povrede u konkretnom slučaju. Opće mjere (primjerice provođenje edukacija, a ponekad i zakonskih izmjena i promjena u praksi tijela i sudova) poduzimaju se kako bi se spriječilo ponavljanje istovrsnih povreda u budućim slučajevima. Kada su sve mjere poduzete, Vlada dostavlja Odboru ministara akcijsko izvješće o njihovoj provedbi. Ako Odbor ministara zaključi da su nacionalna tijela poduzela sve prikladne mjere, postupak izvršenja okončava se završnom rezolucijom.⁶

U radu su prikazane odabrane presude u kojima je ESLJP utvrdio povrede konvencijskih prava u predmetima protiv Republike Hrvatske iz područja upravnog prava, kao i tijek izvršenja tih presuda, i to u odnosu na pravo na pravično suđenje, slobodu udruživanja, zabranu diskriminacije te zaštitu imovine. Cilj ovog prikaza je ukazati na utjecaj sustava zaštite ljudskih prava uspostavljenog Konvencijom na rad upravnih tijela i upravnih sudova te ocijeniti njegov doprinos željenom procesu konstitucionalizacije hrvatskog upravnog prava.⁷

2 Članak 46. stavak 1. Konvencije uspostavlja obvezu države da izvrši presudu ESLJP-a koja se na nju odnosi.

3 Navedeno ne znači da je Hrvatska među lošijim europskim zemljama po kvaliteti pravosuđa niti da su spomenute presude, same po sebi, pokazatelj općeg stanja u sudovanju. Alen Rajko, *Odluke Europskog suda za ljudska prava u predmetima protiv Hrvatske – šamaranje ili sudbeni dijalog*, *Ius-Info*, pristup 28. listopada 2024., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/odluke-europskog-suda-za-ljudska-prava-u-predmetima-protiv-hrvatske-samaranje-ili-sudbeni-dijalog-44691>. Za primjere pozitivnih utvrđenja ESLJP-a u predmetima protiv Hrvatske vidi publikaciju *Pozitivna utvrđenja Europskog suda za ljudska prava u hrvatskim predmetima – presude i odluke u kojima nije utvrđena povreda Konvencije*, pristup 28. listopada 2024., <https://uredzastupnika.gov.hr>.

4 U presudama u kojima utvrdi da je povrijeđena neka odredba Konvencije, ESLJP najčešće ne nameće državi konkretne obveze u postupku izvršenja, već joj prepušta da sama utvrdi prikladne mjere vodeći računa o okolnostima predmeta.

5 Podaci o Uredu zastupnika se mogu pronaći na *Ured zastupnika*, pristup 28. listopada 2024., <https://uredzastupnika.gov.hr>.

6 Podaci o izvršenju presuda ESLJP-a mogu se pronaći na *HUDOC-EXEC*, pristup 28. listopada 2024., <https://hudoc.exec.coe.int>.

7 Izražena mišljenja autora u ovom članku isključivo su njihova osobna.

Naime, u pravnoj literaturi je postavljena teza da je hrvatska uprava preskočila bitnu etapu razvoja u kojoj se cjelokupno upravno pravo u razvijenim zapadnim demokracijama počelo temeljiti i sagledavati kroz zaštitu individualnih (temeljnih) prava. Takav je manjkavi razvitak doveo do nedostatka upravne svijesti o značenju nacionalnog ustava za upravni život zemlje, a time i do neprepoznavanja ili pak neprihvatanja zahtjeva koji proizlaze iz europskog koncepta zakonitosti upravnog djelovanja, koji proizlazi iz hrvatskog Ustava i koji je inherentan demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava. Zato se smatra da je prva zadaća hrvatskog upravnog prava podvrgavanje procesu konstitucionalizacije, tj. restrukturiranja na osnovama vrijednosnog sustava temeljnih prava.⁸

2. PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

Pravo na pravično suđenje zajamčeno je člankom 6. stavkom 1. Konvencije⁹ koji sadrži određena postupovna jamstva koja se primjenjuju u svim sporovima u kojima se odlučuje o pravima i obvezama građanske naravi (tzv. građanskopravni aspekt članka 6.) ili o optužbi za kazneno djelo (tzv. kaznenopravni aspekt članka 6.). Neka od tih jamstava su izrijekom propisana, poput prava na neovisnost i nepristranost suda, prava na sud ustanovljen zakonom, prava na suđenje u razumnom roku i javnosti postupka, dok je neka od njih ESLJP iščitao kao pojedine aspekte prava na pravično suđenje, poput prava na pristup sudu, načela saslušanja i ravnopravnosti stranaka te kontradiktornosti postupka, prava na obrazloženu odluku, prava na usmenu raspravu itd. U članku 6. stavcima 2. i 3. Konvencije sadržana su dodatna postupovna jamstva primjenjiva samo u postupcima u kojima se odlučuje o optužbi za kazneno djelo. U predmetima iz područja upravnog prava članak 6. Konvencije najčešće se primjenjuje u njegovom građanskopravnom aspektu.

2.1. Povrede prava na pristup sudu

Predmet *Hrvatini*¹⁰ ticao se nemogućnosti podnositeljice da u upravnom sporu ospori nalaz inspekcije na kojem se temeljilo njezino razrješenje s dužnosti

8 Jasna Omejec, „Hrvatska uprava – od socijalističkog do europskog koncepta zakonitosti“, u: *Hrvatsko-francuski upravni pravni dani. Hrestomatija I – opći dio: Javna uprava Journées juridiques et administratives franco-croates. Miscellanea I – partie générale: L'administration publique*, ur. Marc Gjidara, Damir Aviani i Bosiljka Britvić Vetma (Split i Pariz: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Sveučilište Pantheon Assas, Državni savjet Republike Francuske, 2016.): 133-135.

9 Članak 6. stavak 1. Konvencije glasi: „Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.“

10 ESLJP, *Hrvatini protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 15655/19 od 25. lipnja 2024.

ravnateljice javne ustanove. Podnositeljica je bila ravnateljica Doma za psihički bolesne odrasle osobe. Inspekcija Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi ustanovila je niz nepravilnosti u radu Doma nakon čega je Ministarstvo rješenjem naložilo njihovo otklanjanje. Podnositeljica, kao ravnateljica, i upravno vijeće Doma proveli su većinu mjera za otklanjanje nepravilnosti, ali se s jednim dijelom nalaza inspekcije nisu slagali, smatrajući da je inspekcija u tom dijelu bila prekoračila svoje ovlasti. Podnositeljica je, stoga, u ime Doma pokrenula upravni spor protiv rješenja Ministarstva. No, nedugo zatim Ministarstvo ju je rješenjem razriješilo dužnosti ravnateljice i imenovalo novog ravnatelja jer nije bila postupila po rješenju o otklanjanju nepravilnosti. Novoimenovani je ravnatelj potom povukao tužbu koju je u ime Doma bila podnijela podnositeljica pa je rješenje o otklanjanju nepravilnosti postalo pravomoćno.

Podnositeljica je u međuvremenu pokrenula upravni spor protiv rješenja kojim je bila razriješana dužnosti ravnateljice, smatrajući da nije mogla biti razriješana samo zato što je odbila postupiti po prethodnom rješenju o otklanjanju nepravilnosti koje su ona i upravno vijeće Doma smatrali nezakonitim. No, Visoki upravni sud je zauzeo stav da u tom upravnom sporu nije ovlašten preispitivati zakonitost prethodnog rješenja Ministarstva o otklanjanju nepravilnosti jer je ono postalo pravomoćno. Stoga je odbio tužbu podnositeljice. Ona je zatim podnijela ustavnu tužbu protiv presude Visokog upravnog suda, ali je njezinu ustavnu tužbu Ustavni sud odbio.

Podnositeljica se pred ESLJP-om, između ostalog, žalila da joj je protivno članku 6. Konvencije bilo onemogućeno učinkovito sudsko preispitivanje rješenja kojim je bila razriješana dužnosti ravnateljice. ESLJP je smatrao da je zakonitost naloženih mjera, utemeljenih na nalazu inspekcije, bilo prethodno pitanje od presudne važnosti za odlučivanje o tome je li razrješenje podnositeljice bilo zakonito. No, upravo je u odnosu na to prethodno pitanje Visoki upravni sud zaključio da ga nije ovlašten preispitivati, jer je upravni spor u kojem je ono bilo glavno pitanje već bio pravomoćno okončan. To ne bi bilo problematično da je pitanje bilo meritorno ispitano u prethodnom upravnom sporu, što se nije dogodilo samo zato jer je, nakon razrješenja podnositeljice, novoimenovani ravnatelj povukao tužbu u tom upravnom sporu. U tim je okolnostima ESLJP zaključio da podnositeljica, bez svoje krivnje, nije mogla učinkovito osporiti odluku o svom razrješenju, te da joj je time bilo povrijeđeno pravo na pristup sudu. U trenutku pisanja ovog rada, Vlada još nije podnijela akcijski plan / izvješće u postupku izvršenja ove presude.

Od ostalih predmeta iz domene upravnog prava u kojima je ESLJP našao povredu prava na pristup sudu vrijedi spomenuti sljedeće predmete: *Kardoš*,¹¹ u kojem je Upravni sud odlučio o pogrešnom upravnom aktu umjesto onog kojeg je podnositeljica pobijala, *Zustović*,¹² u kojem su upravni sudovi odlučili da svaka stranka snosi svoje troškove upravnog spora iako je podnositeljica bila uspjela u sporu i *Croatia bus*,¹³ u kojem podnositelj nije mogao pobijati odluku Hrvatske

11 ESLJP, *Kardoš* protiv Hrvatske, br. zahtjeva 25782/11 od 26. travnja 2016.

12 ESLJP, *Zustović* protiv Hrvatske, br. zahtjeva 27903/15 od 22. travnja 2021.

13 ESLJP, *Croatia Bus* d. o. o. protiv Hrvatske, br. zahtjeva 12261/15 od 2. lipnja 2022.

gospodarske komore o usklađivanju voznih redova koja je bila preduvjet za izdavanje dozvole za obavljanje autoprijevoza na određenoj liniji.

2.2. Povreda prava na usmenu raspravu

U predmetu *Idžanović*¹⁴ podnositelj je radio na gradilištu gdje se u jednom trenutku bio popeo na bager u namjeri da iz njega uzme određene dokumente vezane uz posao koji je obavljao. Silazeći s bagera, pao je i ozlijedio se. Pred Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje (u daljnjem tekstu: HZZO) pokušao je ostvariti svoje pravo na naknadu zbog ozljede na radu. No, njegov je zahtjev odbijen s obrazloženjem da penjanje na bager s kojeg je pao nije spadalo u njegove radne zadatke, stoga se nije radilo o ozljedi na radu.

Podnositelj je zatim pokrenuo upravni spor pred Visokim upravnim sudom. Žalio se da u upravnom postupku pred HZZO-om uopće nije bio saslušan kako bi razjasnio zbog čega se bio penjao na bager. Ujedno je zatražio da taj sud održi usmenu raspravu. U to je vrijeme još uvijek bio na snazi bivši savezni Zakon o upravnim sporovima iz 1977. kojeg je Republika Hrvatska preuzela kao svoj.¹⁵ Visoki upravni sud je odbio podnositeljev zahtjev da održi usmenu raspravu pozivajući se na članak 34. istog zakona¹⁶ smatrajući je nepotrebnom, a u konačnici je odbio podnositeljevu tužbu.

Pred ESLJP-om podnositelj se žalio, oslanjajući se na članak 6. Konvencije, da postupak nije bio pravičan jer nije bila održana usmena rasprava. ESLJP je smatrao da je ključno pitanje u postupku pred domaćim tijelima bilo činjenične naravi, naime, jesu li podnositeljevi radni zadaci od njega zahtijevali da se popne na stroj s kojeg je pao. O rješenju tog činjeničnog pitanja ovisilo je može li se navedena ozljeda pravno kvalificirati kao ozljeda na radu. Iako ZUS/77 nije obvezivao Visoki upravni sud da održi usmenu raspravu, u skladu s ustaljenom praksom ESLJP-a, ona je mogla biti isključena samo u iznimnim okolnostima. Visoki upravni sud nije naveo takve okolnosti, niti je obrazložio zašto je podnositeljevo saslušanje smatrao irelevantnim. ESLJP je stoga zaključio da neodržavanje usmene rasprave nije bilo opravdano, uslijed čega je došlo do povrede članka 6. Konvencije. Na temelju presude ESLJP-a je došlo, na prijedlog podnositelja, do obnove upravnog spora. U obnovljenom sporu Visoki upravni sud je ukinuo rješenje HZZO-a, nakon čega je u upravnom postupku HZZO u dva navrata saslušao podnositelja te mu je prvostupanjskim rješenjem priznao pravo na novčanu naknadu zbog ozljede na radu.

14 ESLJP, *Idžanović* protiv Hrvatske, br. zahtjeva 67705/14 od 9. srpnja 2020.

15 Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, br. 4/77., 36/77., Narodne novine, br. 53/91., 9/92., 77/92. (u daljnjem tekstu: ZUS/77.).

16 Taj je članak propisivao da o upravnim sporovima sud rješava u nejavnoj sjednici (stavak 1.), ali da zbog složenosti sporne stvari, ili ako inače nađe da je to potrebno radi boljeg razjašnjenja stanja stvari, sud može odlučiti da se održi usmena rasprava (stavak 2.). Iz istih je razloga i stranka mogla predložiti da se održi usmena rasprava (stavak 3.).

2.3. Povrede načela ravnopravnosti stranaka i kontradiktornosti postupka

U predmetu *Letinčić*¹⁷ podnositelj zahtjeva je u upravnom postupku tražio priznavanje prava na obiteljsku invalidninu na temelju samoubojstva svog oca, navodeći da je do samoubojstva došlo radi psihičke bolesti od koje je otac obolio uslijed sudjelovanja u Domovinskom ratu. Odjel za branitelje Grada Zagreba je zatražio vještačenje od zdravstvene ustanove koja je bila ovlaštena za vještačenje psihičkih poremećaja branitelja (u daljnjem tekstu: Ustanova). U svom nalazu i mišljenju, Ustanova je zaključila da se samoubojstvo podnositeljevog oca nije moglo pripisati njegovom sudjelovanju u ratu. Nalaz Ustanove nije prosljeđen podnositelju zahtjeva. Odjel za branitelje je odbio podnositeljev zahtjev referirajući se na nalaz Ustanove. Ministarstvo branitelja i međugeneracijske solidarnosti je odbilo podnositeljevu žalbu, a 2008. godine Upravni sud je odbio podnositeljevu tužbu kao neosnovanu. Ustavni sud je odbacio njegovu ustavnu tužbu.

Pred ESLJP-om podnositelj se žalio na nepravичnost postupka za priznavanje prava na obiteljsku invalidninu iz razloga što mu, između ostalog, nije bila pružena prilika da učinkovito u njemu sudjeluje. ESLJP je primijetio da je nalaz Ustanove imao odlučujuću ulogu u ocjeni podnositeljevog zahtjeva za obiteljsku invalidninu. U tom je smislu istaknuo da članak 6. Konvencije ne priječi nacionalnim sudovima da se oslone na vještački nalaz kojeg je pripremila specijalizirana javna ustanova, kada predmet postupka tako zahtijeva. Međutim, vještak koji sudjeluje u postupku mora biti neutralan, a u postupku se moraju poštivati načela kontradiktornosti i ravnopravnosti stranaka. ESLJP je zaključio da neutralnost vještaka koji su izradili nalaz u podnositeljevom postupku nije objektivno bila dovedena u pitanje samim time što su vještaci bili zaposleni u Ustanovi koju je Ministarstvo branitelja odredilo da vještači psihičke poremećaje branitelja za potrebe ostvarivanja socijalnih prava, posebice imajući na umu činjenicu da je nalaz izradio tim od troje iskusnih vještaka koji su po zakonu bili dužni dati nepristrano mišljenje o pitanju iz svoje specijalnosti.

Međutim, ESLJP je primijetio da podnositelj zahtjeva nije bio uključen u postupak pribave nalaza Ustanove. Utvrdio je da podnositelj nije imao priliku zajamčenu nacionalnim pravom da sazna i osvrne se na dokumente koje su razmotrili vještaci i da ispita saslušane svjedoke, te da je saznao za sadržaj nalaza tek nakon što je prvostupanjsko upravno tijelo odbilo njegov zahtjev za obiteljskom invalidninom. ESLJP je nadalje utvrdio da se drugostupanjsko upravno tijelo oglušilo na podnositeljeve pritužbe da nije imao priliku učinkovito sudjelovati u postupku i da je potrebno pribaviti nalaz stalnog sudskog vještaka psihijatra, te da je Upravni sud propustio otkloniti postupovne nedostatke iz upravnog postupka. S obzirom na to da je i Ustavni sud propustio ispraviti opisanu situaciju, ESLJP je zaključio da je u konkretnom predmetu došlo do povrede članka 6. Konvencije.

U izvršenju presude došlo je do obnove postupka, u kojem je Odjel za branitelje omogućio podnositelju da sudjeluje u postupku vještačenja, nakon čega mu je 2019. godine odbio zahtjev za obiteljsku invalidninu. Ministarstvo branitelja je 2021. godine potvrdilo prvostupanjsku odluku, a protiv tog rješenja podnositelj je u

17 ESLJP, *Letinčić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 7183/11 od 3. svibnja 2016.

ožujku 2021. godine pokrenuo upravni spor. U trenutku pisanja ovog članka, nije bilo informacija o ishodu upravnog spora.

U pogledu općih mjera koje bi trebale spriječiti istovrsne povrede u budućim predmetima, u svoja tri akcijska plana podnesena 2017., 2020. i 2021. godine, Vlada je istaknula da je presuda *Letinčić* prevedena, analizirana i dostavljena svim mjerodavnim nacionalnim tijelima. Upozorila je i na donošenja novog Zakona o upravnim sporovima iz 2010. godine¹⁸ koji je uveo dvostupanjsko upravno sudovanje, što je trebalo pomoći da se utvrđene povrede ne ponove. Prema navodima Vlade, Ministarstvo branitelja je 2011. godine promijenilo postupak ishoda vještačenja u predmetima sličnim onome podnositelja zahtjeva.¹⁹ Sve su ocjene zdravstvenih stanja u svrhu ostvarivanja socijalnih davanja 2014. godine prebačene na neovisno tijelo za vještačenje, a 2017. godine uveden je standardizirani obrazac koji sadrži zapis o postupku liječničkog pregleda, uključujući primjedbe stranaka i objašnjenja vještaka. Vlada je također navela da su Visoki upravni sud i Ustavni sud uskladili svoju sudsku praksu sa zahtjevima Konvencije. U trenutku pisanja ovog članka, postupak nadzora nad izvršenjem presude *Letinčić* još je uvijek u tijeku.

Primjenjujući načela iz presude *Letinčić*, ESLJP je u predmetima *Krunoslava Zovko*,²⁰ *Trbojević*,²¹ *Matozan*,²² *Tarabarić*²³ i *M.U.*²⁴ utvrdio da su podnositelji imali priliku učinkovito sudjelovati u postupcima pribave nalaza vještaka na temelju kojih je odlučeno o (njihovim)²⁵ zahtjevima za priznanje prava na bolovanje, na razmjerni dio invalidske mirovine, na obiteljsku mirovinu, na osobnu invalidninu, odnosno na invalidsku mirovinu, te stoga nije utvrdio povredu prava na pravičan postupak.

Međutim, u predmetu *Bosiljevac*²⁶ ESLJP je utvrdio da je Visoki upravni sud propustio otkloniti postupovne nedostatke iz upravnog postupka, u kojem podnositelj nije imao mogućnost učinkovito sudjelovati u pribavljanju nalaza vještaka koji su utvrdili da kod njega nije postojala opća nesposobnost za rad. Upravni spor je u konkretnom predmetu bio proveden prema ZUS/77, u kojem je Upravni sud u pravilu odlučivao na temelju činjenica utvrđenih u upravnom postupku. S obzirom na

18 Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21. (u daljnjem tekstu: ZUS/10).

19 Osnovana su dvostupanjska stručna povjerenstva. Prvostupanjski vještački nalaz temelji se na medicinskoj dokumentaciji umrlog člana obitelji, a drugostupanjsko vještačenje provodi se uz obvezno sudjelovanje člana obitelji umrlog.

20 ESLJP, *Krunoslava Zovko protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 56935/13 od 23. svibnja 2017.

21 ESLJP, *Trbojević protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 57228/13 od 15. svibnja 2018. (odluka o nedopuštenosti).

22 ESLJP, *Matozan protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 75112/14 od 29. rujna 2020. (odluka o nedopuštenosti).

23 ESLJP, *Tarabarić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 25824/14 od 29. rujna 2020. (odluka o nedopuštenosti).

24 ESLJP, *M.U. protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 57597/17 od 3. listopada 2023. (odluka o nedopuštenosti).

25 U predmetu *M.U. protiv Hrvatske* upravni je postupak bio pokrenut na temelju zahtjeva podnositeljčine liječnice.

26 ESLJP, *Bosiljevac protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 3681/16 od 18. travnja 2023.

navedeno i na činjenicu da nije bilo dostupnih primjera da su se nalazi stalnih sudskih vještaka pribavljali na temelju prijedloga stranaka, ESLJP nije smatrao odlučnim što podnositelj u tužbi u upravnom sporu nije bio predložio pribavljanje mišljenja stalnog sudskog vještaka. ESLJP je stoga razlikovao ovaj predmet od predmeta protiv Republike Hrvatske gdje je primijenjen ZUS/10, a u kojima su stranke propustile predložiti pribavljanje nalaza stalnih sudskih vještaka da bi dokazale svoje tvrdnje.²⁷ Od ostalih predmeta iz domene upravnog prava u kojima je ESLJP našao povredu načela ravnopravnosti stranaka vrijedi spomenuti predmete *Hrdalo*²⁸ i *Maravić Markeš*,²⁹ koji su se ticali nedostavljanja odgovora na tužbu u upravnom sporu podnositeljima radi očitovanja.

2.4. Povreda prava na obrazloženu odluku

Predmet *Jaćimović*³⁰ ticao se lišenja prava na naknadu za vrijeme nezaposlenosti zbog toga što se podnositelj, koji je živio u Bosanskom Brodu, bio prestao javljati Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje (u daljnjem tekstu: HZMO) – Područnoj službi u Slavanskom Brodu. Naime, podnositelju je na temelju rješenja HZMO-a od 13. prosinca 1990. godine bilo priznato pravo na naknadu za vrijeme nezaposlenosti uz uvjet da se područnoj službi javlja jednom mjesečno. Podnositelj se zbog ratnih okolnosti prestao javljati HZMO-u u ožujku 1992., stoga mu je HZMO odmah prestao isplaćivati naknadu, a na temelju rješenja od 5. rujna 2000. i formalno mu je ukinuo pravo na tu naknadu, s učinkom od 31. ožujka 1992. godine. U pravnim lijekovima protiv tog rješenja, podnositelj je isticao da se zbog ratnog stanja nije bio u mogućnosti javljati HZMO-u. Međutim, ni HZMO, ni Upravni sud ni Ustavni sud, nisu mu odgovorili na taj argument, već su se usredotočili isključivo na činjenicu da se prestao javljati HZMO-u.

Pred ESLJP-om podnositelj se žalio, oslanjajući se na članak 6. Konvencije, da odluke domaćih tijela nisu bile dostatno obrazložene jer mu na njegov argument nije bilo odgovoreno. ESLJP je primijetio da su članak 128. tada važećeg Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju³¹ i mjerodavni podzakonski propis³² predviđali mogućnost da se naknada nastavi isplaćivati i za one mjesece u kojima se osiguranik nije mogao javljati HZMO-u zbog okolnosti koje su bile izvan njegove volje. Stoga je podnositeljev argument bio od odlučnog značaja za ishod postupka te je kao takav tražio izričit odgovor. Izostanak takvog odgovora doveo je do povrede njegovog prava na obrazloženu odluku, čime je povrijeđen članak 6. Konvencije.

27 Vidi primjerice gore citirani predmet *Trbojević* protiv Hrvatske, točka 39.

28 ESLJP, *Hrdalo* protiv Hrvatske, br. zahtjeva 23272/07 od 27. rujna 2011.

29 ESLJP, *Maravić Markeš* protiv Hrvatske, br. zahtjeva 70923/11 od 9. siječnja 2014.

30 ESLJP, *Jaćimović* protiv Hrvatske, br. zahtjeva 22688/09 od 31. listopada 2013.

31 Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju, Narodne novine, br. 26/83., 48/83., 5/86., 42/87., 34/89., 40/89., 57/89., 40/90., 9/91., 11/91., 26/93., 96/93., 44/94., 56/96. (u daljnjem tekstu: ZOMIO).

32 Statut Samoupravne interesne zajednice mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika Hrvatske, Narodne novine, br. 31/83., 53/85., 23/86., 52/86., 32/89., 48/89., 57/89., 58/90., 21/92., 116/93., 23/95.

Na temelju presude ESLJP-a došlo je, na prijedlog podnositelja, do obnove upravnog spora. U obnovljenom je postupku Visoki upravni sud odgovorio na argument podnositelja te zaključio da mu je pravo na naknadu plaće zbog nezaposlenosti trebalo biti ukinuto od 1. lipnja 1998. godine, jer su tek nakon toga datuma otpale prepreke da se redovito javlja nadležnoj područnoj službi HZMO-a.

2.5. Povreda zabrane arbitrarnosti u odlučivanju

U predmetu *Bulić*³³ radilo se o pretjerano formalističkom tumačenju bilateralnog ugovora između Hrvatske i Bosne i Hercegovine pri odbijanju podnositeljevog zahtjeva za invalidsku mirovinu u Hrvatskoj. Podnositelj je 1994. godine zadobio ozljede kada je, dok je bio na bojišnici kao pripadnik Hrvatskog vijeća obrane u Bosni i Hercegovini, u njegovoj blizini eksplodirala neprijateljska granata. U Bosni i Hercegovini ostvario je na temelju ozljeda status ratnog vojnog invalida te mu je priznato pravo na invalidninu. Pokrenuo je postupak u Hrvatskoj 2006. godine tražeći invalidsku mirovinu umanjenju za iznos invalidnine utvrđene u Bosni i Hercegovini. Naime, ugovorom sklopljenim 2005. godine između Hrvatske i Bosne i Hercegovine predviđena je takva mogućnost za pripadnike Hrvatskog vijeća obrane s hrvatskim državljanstvom, ukoliko je njihov invaliditet bio uzrokovan ranjavanjem ili zatočeništvom. Budući da su vještačenja pribavljena tijekom upravnog postupka u Hrvatskoj zaključila da je podnositeljev invaliditet bio uzrokovan psihičkom bolešću i „povredama“, umjesto „ranjavanjem“ kako se traži bilateralnim ugovorom, na temelju navedenog HZMO je odbio podnositeljev zahtjev za invalidsku mirovinu. Podnositelj se pred Upravnim sudom u Osijeku i Ustavnim sudom bezuspješno žalio na arbitrarnost predmetne odluke.

Zanimljivo je primijetiti da je u ovom predmetu Vlada podnijela izjavu kojom je priznala povredu podnositeljevog prava na pravično suđenje, ponudila platiti određenu naknadu i predložila ESLJP-u da izbriše zahtjev s liste predmeta, čemu se podnositelj usprotivio. ESLJP je odbio zahtjev Vlade, smatrajući da bi obnova postupka bila najprikladniji način ispravljanja navodne povrede, a prema tadašnjem ZUS/10 obnova je bila moguća samo na temelju presude ESLJP-a kojom je utvrđena povreda Konvencije. Međutim, u budućnosti prepreka za prihvaćanje Vladinih jednostranih priznanja povrede i za brisanje zahtjeva s popisa predmeta više ne bi trebalo biti, s obzirom na to da se prema članku 137. stavku 1. točki 1. Zakona o upravnim sporovima iz 2024.³⁴ omogućuje obnova upravnog spora i u situaciji kada je postupak pred ESLJP-om završen prijateljskim rješenjem na temelju članka 39. Konvencije, odnosno jednostranim Vladinim priznanjem povrede na temelju članka 62.A Poslovnika ESLJP-a.

U pogledu merituma, ključno je pitanje bilo je li zaključak nacionalnih tijela da je podnositelj u borbi u Bosni i Hercegovini pretrpio „povrede“, a ne „ranjavanje“, kako se traži bilateralnim ugovorom za dodjelu invalidske mirovine u Hrvatskoj, bio arbitraran ili očigledno nerazuman. ESLJP je primijetio da u podnositeljevu postupku

33 ESLJP, *Bulić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 32997/15 od 26. rujna 2023.

34 Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/24. (u daljnjem tekstu: ZUS/24).

ni nacionalna tijela ni vještaci nisu objasnili razliku između „povreda“ i „ranjavanja“, kao ni zbog čega je šteta koju je podnositelj pretrpio potpadala pod prvu kategoriju, a ne pod drugu.

Opravdavajući odluke nacionalnih tijela pred ESLJP-om, Vlada je tvrdila da su iste bile usklađene sa svrhom bilateralnog ugovora i s nacionalnom praksom. ESLJP je primijetio da bilateralni ugovor nije definirao pojam „ranjavanja“, te da je Vlada dostavila odluke upravnih tijela i upravnih sudova koje su tumačile da „ranjavanje“ u smislu bilateralnog ugovora nije isto što i „povrede“.

ESLJP je istaknuo da nije na njemu da ocijeni je li podnositelj pretrpio „ranjavanje“, kako se bilateralnim ugovorom traži za dodjelu invalidske mirovine u Hrvatskoj, već da je odgovor na to pitanje u cijelosti u nadležnosti nacionalnih sudova. U tom je pogledu primijetio da je Ustavni sud u brojnim svojim odlukama kritizirao tumačenje nacionalnih sudova koje razlikuje „povrede“ od „ranjavanja“, smatrajući ga umjetnim, pretjerano formalističkim i suprotnim cilju bilateralnog ugovora. Na temelju navedenog, ESLJP nije mogao drugačije nego zaključiti da je ocjena nacionalnih tijela, prema kojoj je podnositelj, koji je nastradao na bojišnici uslijed eksplozije neprijateljske granate, zadobio „povredu“, a ne „ranjavanje“, također bila arbitrarna te je dovela do povrede podnositeljeva prava na pravično suđenje.

Podnositelj je na temelju presude ESLJP-a zatražio obnovu spora pred Upravnim sudom u Osijeku. Čekaju se informacije o ishodu postupka. Vlada je u akcijskom planu podnesenom u ožujku 2024. godine dostavila podatke o daljnjem razvoju sudske prakse Ustavnog suda i upravnih sudova u pogledu tumačenja bilateralnog ugovora između Hrvatske i Bosne i Hercegovine usklađenog s Konvencijom, kao i o zakonskim izmjenama iz 2017. i 2024. godine kojima se daje pravo ratnim vojnim invalidima u Bosni i Hercegovini, koji su bili pripadnici Hrvatskog vijeća obrane, tražiti invalidsku mirovinu u Hrvatskoj na temelju i „ranjavanja“ i „povreda“, pod uvjetom da su hrvatski državljani.

3. SLOBODA UDRUŽIVANJA

Sloboda udruživanja zajamčena je člankom 11. Konvencije,³⁵ koji jamči i slobodu okupljanja. U predmetu *Hrvatski golf savez*³⁶ podnositelj zahtjeva bila je udruga, točnije savez udruge, čiji su članovi bili razni hrvatski golf klubovi, a imala je status nacionalnog sportskog saveza. Uslijed financijskih poteškoća, nad udrugom je 2009. godine otvoren stečajni postupak tijekom kojeg je došlo do njezina preustroja,

35 Članak 11. Konvencije glasi:

„1. Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo osnivati sindikate ili im pristupati radi zaštite svojih interesa.

2. Ne mogu se postavljati nikakva ograničenja ostvarivanju tih prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovaj članak ne zabranjuje da se nameću zakonska ograničenja u ostvarivanju tih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.“

36 ESLJP, *Hrvatski golf savez protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 66994/14 od 17. prosinca 2020.

što joj je omogućilo nastavak rada i nakon zaključenja stečajnog postupka.

Prema članku 28. stavku 1. točki 4. tada važećeg Zakona o udrugama,³⁷ stečaj je bio predviđen kao jedan od razloga za prestanak postojanja udruge. Stoga je, nakon saznanja da je nad udrugom otvoren stečajni postupak, Gradski ured za opću upravu Grada Zagreba, pozivajući se na spomenutu odredbu, donio rješenje kojim je utvrdio da je udruga prestala postojati. No, u obrazloženju je rješenja naveo da je udruga prestala postojati jer je prestala djelovati, što je bio razlog za prestanak postojanja udruge različit od stečaja, predviđen u članku 28. stavku 1. točki 3. Zakona o udrugama. Pravni lijekovi koje je udruga podnijela protiv tog rješenja nisu urodili plodom, a do kraja je postupka ostalo nerazjašnjeno što je bio razlog za prestanak postojanja udruge. Nadležno je Ministarstvo u žalbenom postupku naglasak stavilo na prestanak djelovanje udruge (uslijed stečaja) dok je Visoki upravni sud u upravnom sporu naglasio stečaj kao samostalni zakonski razlog za prestanak postojanja udruge. Nakon pravomoćnosti rješenja o prestanku postojanja udruge, ona je u naknadnom upravnom postupku posebnim rješenjem brisana iz registra udruga, dok ju je u međuvremenu Hrvatski olimpijski odbor isključio iz članstva, čime je izgubila status nacionalnog sportskog saveza.

Pred ESLJP-om udruga se, između ostalog i oslanjajući se na članak 11. Konvencije, žalila da je došlo do povrede njezinog prava na slobodu udruživanja. Iako je iz odluka domaćih tijela u kojima je došlo do miješanja u slobodu udruživanja bilo teško utvrditi je li razlog za prestanak postojanja udruge bio stečaj ili prestanak njezinog djelovanja, pitanje je li miješanje bilo zakonito ESLJP odlučio je ostaviti otvorenim. Povredu je članka 11. Konvencije našao jer miješanje nije bilo „nužno u demokratskom društvu“.

U tom je pogledu tužena država smatrala da je bilo nužno utvrditi prestanak postojanja udruge jer, uslijed stečaja, ona više nije bila u mogućnosti vršiti ulogu nacionalnog sportskog saveza. Međutim, prema mišljenju ESLJP-a to se moglo postići oduzimanjem udruzi statusa nacionalnog sportskog saveza, što je i učinjeno njezinim isključivanjem iz Hrvatskog olimpijskog odbora. Nadalje, domaća su tijela zanemarila činjenice i dokaze koji su ukazivali na to da je udruga nastavila djelovati te su odredbe Zakona o udrugama primijenila pukim automatizmom, temeljeći svoj zaključak o prestanku njezina djelovanja isključivo na činjenici da je nad njom bio otvoren stečajni postupak. Stoga miješanje u njezinu slobodu udruživanja nije bilo „nužno u demokratskom društvu“, pa time ni opravdano, što je dovelo do povrede članka 11. Konvencije.

U izvršenju je presude Odbor ministara ustanovio da je utvrđena povreda bila rezultat pogrešaka u primjeni mjerodavnog domaćeg prava, te stoga izolirana pojava. Na temelju presude ESLJP-a upravni spor je obnovljen i presuda je Visokog upravnog suda stavljena izvan snage, a u obnovljenom su postupku ukinuta i sporna rješenja upravnih tijela, kako ona u postupku koji se ticao prestanka udruge, tako i ona u postupku za brisanje udruge iz registra.

37 Zakon o udrugama, Narodne novine, br. 88/01., 11/02., koji je bio na snazi od 1. siječnja 2002. do 30. rujna 2014. godine.

4. ZABRANA DISKRIMINACIJE

Zabrana je diskriminacije u odnosu na neko pravo zajamčeno Konvencijom sadržana u članku 14. Konvencije,³⁸ dok članak 1. Protokola 12. uz Konvenciju³⁹ sadrži opću zabranu diskriminacije. U predmetu *Topčić-Rosenberg*⁴⁰ radilo se o pretjerano formalističkom tumačenju nacionalnih propisa u pogledu plaćenog porodnog dopusta za posvojiteljicu djeteta. Podnositeljica je bila samostalna poduzetnica koja je 2006. godine posvojila trogodišnje dijete. Po posvojenju je zatražila plaćeni porodni dopust, što je Područni ured HZMO-a u Zagrebu odbio s obrazloženjem da prema zakonu koji uređuje porodni dopust majki koje obavljaju samostalnu djelatnost i nezaposlenih majki,⁴¹ biološke majke imaju pravo na plaćeni porodni dopust do djetetove prve godine života, te da se isto treba primijeniti i na posvojiteljice. Podnositeljica je zatim pred Središnji uredom HZMO-a, Upravnim sudom i Ustavnim sudom neuspješno isticala da je diskriminirana kao posvojiteljica i samostalna poduzetnica, te da je Zakon o radu⁴² posvojitelju djeteta mlađeg od dvanaest godina zajamčio plaćeni dopust trajanja 270 dana od dana posvojenja. Naime, nacionalna tijela i sudovi su se složili da je na podnositeljčinu situaciju trebalo primijeniti *lex specialis*, a ne Zakon o radu, i da prema tom posebnom zakonu nije bilo moguće biološkoj majci ili posvojiteljici priznati pravo na plaćeni porodni dopust ako je dijete bilo starije od godine dana.

ESLJP je primijetio da se u ostvarivanju prava na porodni dopust razlika u postupanju prema podnositeljici kao samostalnoj poduzetnici temeljila na njezinom svojstvu posvojiteljice. Nacionalna tijela i sudovi su protumačili mjerodavne propise na način da su posvojiteljice imale pravo na porodni dopust samo do prve godine života djeteta, bez obzira na starost djeteta u trenutku posvojenja. Pri razmatranju njihovih odluka, ESLJP je uzeo u obzir da je svrha porodnog dopusta za posvojiteljice slična onoj za biološke majke – ostati kod kuće i brinuti se o svom djetetu, i naveo je da bi se države trebale suzdržati od radnji koje sprječavaju razvoj odnosa između posvojitelja i njihovog djeteta te integraciju djeteta u posvojiteljsku obitelj.

ESLJP je utvrdio da su nacionalna tijela i sudovi pretjerano formalno i nefleksibilno protumačili odredbe posebnog zakona kada su zaključili da

38 Taj članak glasi: „Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost.“

39 Taj članak glasi:

„1. Uživanje svih prava određenih zakonom osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Nitko ne smije biti diskriminiran od strane javnih tijela na bilo kojoj osnovi kako je navedeno u stavku 1.“

40 ESLJP, *Topčić-Rosenberg protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 19391/11 od 14. studenoga 2013.

41 Zakon o porodnom dopustu majki koje obavljaju samostalnu djelatnost i nezaposlenih majki, Narodne novine, br. 24/96., 109/97., 82/01., 30/04.

42 Zakon o radu, Narodne novine, br. 38/95., 54/95., 65/95., 102/98., 17/01., 82/01., 114/03., 123/03., 142/03., 30/04., 137/04., 68/05.

podnositeljica ima pravo na plaćeni dopust samo do prve godine života djeteta. Utvrdio je da su zanemarili opće načelo priznato Zakonom o radu, prema kojem je položaj biološke majke u trenutku rođenja jednak položaju posvojiteljice u trenutku posvojenja. Nadalje je utvrdio da različito postupanje prema podnositeljici u ostvarivanju prava na plaćeni porodni dopust na temelju njezinog statusa posvojiteljice nije bilo ničim opravdano i predstavljalo je diskriminaciju. Naposljetku je primijetio da se mjerodavni zakon 1. siječnja 2009. godine promijenio i otklonio svaku dvojbu vezanu uz nužnost tretiranja posvojiteljice nakon posvojenja jednako kao biološke majke nakon rođenja u svrhu korištenja porodnog dopusta.⁴³ Iako se novi zakon nije primjenjivao na podnositeljicu koja je svoj zahtjev za plaćenim dopustom bila podnijela po ranijem zakonu, prilikom odlučivanja u slučaju podnositeljice u studenome 2009. i veljači 2011. godine, Upravni sud i Ustavni sud zanemarili su predmetni pristup i načelo nacionalnog sustava. Slijedom navedenog, ESLJP je utvrdio da je u konkretnom predmetu došlo do povrede članka 14. Konvencije u vezi s člankom 8. Konvencije⁴⁴ koji jamči pravo na poštovanje obiteljskog života.

U izvršenju presude postupak je obnovljen, a zbog proteka vremena podnositeljica više nije tražila plaćeni dopust, već samo pripadajuće naknade u trajanju od devet mjeseci. Donošenjem Zakona o roditeljnim i roditeljskim potporama iz 2009. godine osiguran je jednak tretman u svrhu roditeljnog dopusta i za posvojiteljice. Nadzor nad izvršenjem presude okončan je 6. rujna 2016. godine.

U predmetu *Pajić*⁴⁵ radilo se o pritužbi podnositeljice da je pri odlučivanju o njezinom zahtjevu za privremeni boravak u Hrvatskoj u svrhu spajanja obitelji bila diskriminirana na temelju spolne orijentacije. Podnositeljica zahtjeva, državljanka Bosne i Hercegovine, imala je stabilnu istospolnu vezu s partnericom koja je živjela u Hrvatskoj i 2011. godine zatražila je privremeni boravak u Hrvatskoj radi ujedinjenja sa svojom partnericom. Policijska uprava Sisačko-moslavačka i Ministarstvo unutarnjih poslova (u daljnjem tekstu: MUP) odbili su njezin zahtjev uz obrazloženje kako odredbe tadašnjeg Zakona o strancima,⁴⁶ koje su se odnosile na privremeni boravak radi spajanja obitelji, nisu predviđale mogućnost reguliranja statusa stranca na temelju postojanja istospolne zajednice, niti je takva zajednica spadala u djelokrug pojma „člana uže obitelji“ iz istog Zakona. Upravni sud u Zagrebu odbio je podnositeljčinu tužbu u upravnom sporu, a Ustavni sud je odbio njezinu ustavnu

43 1. siječnja 2009. godine stupio je na snagu Zakon o roditeljnim i roditeljskim potporama, Narodne novine, br. 85/08., 110/08., 34/11., 54/13., 152/14., 59/17., 37/20., 85/22., čime je prestao važiti Zakon o porodnom dopustu majki koje obavljaju samostalnu djelatnost i nezaposlenih majki. Raniji se zakon, međutim, nastavio primjenjivati u svim postupcima koji su bili pokrenuti za vrijeme njegova važenja.

44 Članak 8. Konvencije glasi:

„1. Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja.
2. Javna vlast se neće miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.“

45 ESLJP, *Pajić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 68453/13 od 23. veljače 2016.

46 Zakon o strancima, Narodne novine, br. 79/07., 36/09.

tužbu.

ESLJP je primijetio da je nacionalni sustav priznao izvanbračne zajednice i heteroseksualnih i istospolnih partnera, odnosno priznao je da su obje kategorije partnera sposobne ostvariti stabilnu vezu. Slijedom navedenog, zaključio je da je podnositeljica, kao osoba u istospolnoj zajednici koja je tražila privremeni boravak kako bi mogla ostvariti obiteljski život u Hrvatskoj, bila u usporedivoj situaciji s osobom u heteroseksualnoj izvanbračnoj zajednici koja je nastojala ostvariti isti cilj. Međutim, Zakon o strancima koji je bio na snazi u mjerodavno vrijeme omogućavao je stjecanje prava na privremeni boravak radi spajanja obitelji samo heteroseksualnim parovima, bilo da su bili u braku ili u izvanbračnoj zajednici. Dakle, prešutnim isključivanjem te mogućnosti za istospolne parove, predmetni je zakon prouzročio razliku u postupanju na temelju spolne orijentacije dotičnih osoba.

ESLJP se pozvao na svoju dobro utvrđenu praksu prema kojoj članak 8. Konvencije ne jamči pravo stranom državljaninu da se nastani u određenoj zemlji, ali prema kojoj mjere koje država poduzme radi kontrole useljavanja ne smiju biti diskriminirajuće. U konkretnom slučaju, ESLJP je utvrdio da nacionalna tijela nisu navela nijedan razlog za opravdanje predmetne razlike u postupanju, a da Vlada nije navela nijedan posebno uvjerljiv razlog. U situaciji nepostojanja objektivnog i razumnog opravdanja, ESLJP je zaključio da blanketno onemogućavanje osobama da ostvare privremeni boravak u Hrvatskoj radi ujedinjenja obitelji samo zbog njihove spolne orijentacije nije bilo prihvatljivo prema Konvenciji i da je dovelo do povrede članka 14. Konvencije u vezi s člankom 8. Konvencije koji jamči pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života.

U izvršenju presude podnositeljica nije zatražila obnovu upravnog spora, niti je podnijela novi zahtjev za spajanjem obitelji. U pogledu općih mjera, Vlada je obavijestila Odbor ministara da je Zakon o istospolnim zajednicama iz 2003. godine⁴⁷ zamijenjen Zakonom o životnom partnerstvu osoba istog spola iz 2014. godine,⁴⁸ koji je omogućio osobama u istospolnim brakovima, registriranim istospolnim zajednicama te neformalnim istospolnim zajednicama duljim od tri godine da zatraže privremeni boravak u Hrvatskoj radi spajanja obitelji. Nadzor nad izvršenjem presude okončan je 22. studenoga 2017. godine.

U predmetu *Guberina*⁴⁹ radilo se o neuzimanju u obzir potreba djeteta s teškoćama u razvoju prilikom utvrđivanja prava njegova oca na oslobođenje od plaćanja poreza na promet nekretnina. Podnositelj je živio sa svojim djetetom s teškim invaliditetom i brinuo se za njega. Kako bi djetetu osigurao bolji i prikladniji smještaj, prodao je obiteljski stan na trećem katu zgrade koja nije imala dizalo i kupio kuću. Zatim je zatražio oslobođenje od plaćanja poreza na promet nekretnina. Njegov je zahtjev odbijen uz obrazloženje da je njegov prijašnji stan zadovoljavao stambene potrebe obitelji u pogledu higijenskih i tehničkih zahtjeva i osnovne infrastrukture. Visoki upravni sud odbio je njegovu tužbu, dok je Ustavni sud odbio njegovu kasniju ustavnu tužbu.

47 Zakon o istospolnim zajednicama, Narodne novine, br. 116/03.

48 Zakon o životnom partnerstvu osoba istog spola, Narodne novine, br. 92/14., 98/19.

49 ESLJP, *Guberina* protiv Hrvatske, br. zahtjeva 23682/13 od 22. ožujka 2016.

Pred ESLJP-om podnositelj se žalio da je način na koji je porezno zakonodavstvo primijenjeno na njegovu situaciju dovelo do diskriminacije na temelju invaliditeta njegovog djeteta. ESLJP je utvrdio da članak 14. Konvencije pokriva slučajeve u kojima se prema pojedincu postupa nepovoljnije na temelju statusa ili karakteristika druge osobe, kao u slučaju podnositelja zahtjeva na temelju invaliditeta njegovog djeteta.

U pogledu propusta nacionalnih tijela da različito postupe prema osobama u relevantno različitim situacijama, ESLJP je utvrdio da je bilo neupitno da je stan podnositelja koji se nalazio na trećem katu zgrade bez dizala ozbiljno smanjivao pokretljivost njegovog sina i posljedično podrivao njegov osobni razvoj. Tražeći zamjenu tog stana kućom prilagođenom potrebama obitelji, podnositelj je zahtjeva bio u usporedivom položaju s bilo kojom drugom osobom koja je mijenjala stan drugom nekretninom opremljenu osnovnom infrastrukturom i higijensko-tehničkim uvjetima. Podnositeljeva se situacija ipak razlikovala u pogledu značenja pojma „osnovni infrastrukturni uvjeti“ koji je, imajući na umu invaliditet njegova sina i mjerodavne nacionalne i međunarodne standarde, podrazumijevao pristupačnost objektu, primjerice putem dizala. Isključujući ga iz oslobođanja od plaćanja poreza, porezna tijela i nacionalni sudovi nisu uzeli u obzir posebne potrebe podnositeljeve obitelji povezane s djetetovim invaliditetom.

Što se tiče Vladinog argumenta da nacionalni zakon nije ostavio diskrecijsku slobodu tumačenja poreznim tijelima, ESLJP je primijetio da, iako je mjerodavno zakonodavstvo bilo formulirano prilično općenito, druge su odredbe nacionalnog prava davale smjernice u vezi s pitanjem osnovnih zahtjeva pristupačnosti za osobe s invaliditetom. Štoviše, na temelju Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom, koju je Hrvatska ratificirala 15. kolovoza 2007. godine,⁵⁰ tužena država imala je obvezu uzeti u obzir načela kao što su pristupačnost i nediskriminacija osoba s invaliditetom. Stoga, način na koji je domaće zakonodavstvo primijenjeno u praksi, nije uspio zadovoljiti zahtjeve specifičnih okolnosti podnositeljeva slučaja. Slijedom navedenog, utvrđena je povreda članka 14. Konvencije u vezi s člankom 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju koji jamči zaštitu imovine.

U obnovljenom je poreznom postupku utvrđeno da je podnositelj trebao biti oslobođen plaćanja poreza na promet nekretninama. Porez plaćen na temelju ranijeg rješenja vraćen je podnositelju zahtjeva zajedno sa zakonskim zateznim kamatama. U pogledu općih mjera, Vlada je obavijestila Odbor ministara da, nevezano za slučaj *Guberina*, Zakon o porezu na promet nekretnina, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2017. godine⁵¹ više nije predviđao mogućnost poreznih olakšica pri kupnji nekretnina, što će doprinijeti da se povreda utvrđena u predmetu *Guberina* više ne ponovi. Nadalje, uvođenjem dvostupanjskog sustava nadležnosti prema ZUS/10 izmijenjen je sustav upravnog sudovanja, što je omogućilo veću kontrolu. Također, sudska je praksa Vrhovnog suda u pogledu izvanrednih pravnih lijekova pokazala

50 Vidi Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 6/07., 3/08., 5/08.

51 Zakon o porezu na promet nekretnina, Narodne novine, br. 115/16., 106/18.

da se svaki slučaj ispituje uzimajući u obzir njegove posebne okolnosti. Nadzor nad izvršenjem presude okončan je 4. travnja 2018. godine.

U predmetu *Jurčić*⁵² radilo se o uskraćivanju naknade zbog privremene nesposobnosti za rad trudnici koja je bila podvrgnuta postupku *in vitro* oplodnje neposredno prije zasnivanja radnog odnosa. Podnositeljica je zasnivala radni odnos deset dana nakon što je bila podvrgnuta postupku *in vitro* oplodnje. Kad je otišla na bolovanje zbog komplikacija u vezi s trudnoćom, HZZO je preispitao njezin status zdravstvenog osiguranja, zaključio da je njezin radni odnos bio fiktivan, i odbio njezin zahtjev za osiguranje na temelju radnog odnosa te zahtjev za naknadu plaće za vrijeme bolovanja. Središnji ured HZZO-a odbio je njezinu žalbu. Visoki upravni sud 2012. godine odbio je njezinu upravnu tužbu, a Ustavni sud je zatim odbio njezinu ustavnu tužbu.

Pred ESLJP-om podnositeljica se žalila da je oduzimanjem statusa osiguranika s osnove radnog odnosa pretrpjela diskriminaciju kao trudnica koja se podvrgnula *in vitro* oplodnji. Vlada je tvrdila da je odluka nacionalnih tijela imala legitimni cilj zaštite javnih resursa od prijevarnog korištenja i očuvanja ukupne stabilnosti zdravstvenog sustava. Međutim, ESLJP je naglasio da se trudnoća žene kao takva ne može smatrati prijevarnim ponašanjem te da financijske obveze nametnute državi tijekom ženine trudnoće same po sebi ne mogu predstavljati dovoljno ozbiljne razloge koji bi opravdali razliku u postupanju na temelju spola.

ESLJP je priznao da su prema nacionalnim propisima nadležna tijela imala pravo u svakom trenutku provjeriti jesu li činjenice na kojima je osoba temeljila svoj status osiguranika bile valjane. Međutim, iz upravnosudske prakse na koju se Vlada referirala, proizlazilo je da je kontrola često bila usmjerena na trudnice, gdje su žene koje su sklopile ugovor o radu u poodmakloj fazi trudnoće ili s članovima uže obitelji, automatski stavljane u „sumnjivu“ kategoriju zaposlenika čije zaposlenje zaslužuje provjeru, iako prema domaćem zakonu poslodavac ne smije odbiti zaposliti trudnicu zbog njezine trudnoće.

U konkretnom slučaju, smatrajući da je zbog *in vitro* oplodnje podnositeljica bila nesposobna preuzeti posao, nacionalna su tijela implicirala da se morala suzdržati od zaposlenja dok joj se ne potvrdi trudnoća, što je bilo u izravnoj suprotnosti s nacionalnim i međunarodnim pravom, i bilo je jednako odvratanju podnositeljice zahtjeva od traženja zaposlenja zbog moguće trudnoće.

Već su navedena utvrđenja bila dovoljna da ESLJP zaključi da je podnositeljica pretrpjela diskriminaciju na temelju spola. Međutim, ESLJP je smatrao važnim istaknuti i sljedeće dodatne faktore koji su razliku u postupanju učinili još upečatljivijom: a) činjenicu da je podnositeljica prije zasnivanja spornoga radnog odnosa tijekom četrnaestogodišnjega radnog staža uredno uplaćivala doprinose za obvezno zdravstveno osiguranje, b) da prilikom stupanja u radni odnos nije mogla znati je li oplodnja bila uspješna i c) da nadležna tijela nisu objasnili kako je ona mogla svjesno sklopiti fiktivni ugovor o radu, a da nije znala hoće li zatrudnjeti, posebno imajući u vidu da tijekom sklapanja ugovora o radu nije imala nikakvu obvezu prijaviti da je bila podvrgnuta postupku *in vitro* oplodnje ili da bi mogla biti

52 ESLJP, *Jurčić* protiv Hrvatske, br. zahtjeva 54711/15 od 4. veljače 2021.

trudna. ESLJP je zaključio da odbijanje zapošljavanja ili dodjele naknada iz radnog odnosa ženi zbog trudnoće predstavlja izravnu diskriminaciju na temelju spola koja se ne može opravdati financijskim interesima države. Slijedom navedenog je došlo do povrede članka 14. Konvencije u vezi s člankom 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju.

U izvršenju presude podnositeljica nije tražila obnovu postupka. U pogledu općih mjera, Vlada je obavijestila Odbor ministara da je Zakonom o obveznom zdravstvenom osiguranju koji je stupio na snagu 1. srpnja 2013. godine⁵³ zabranjeno HZZO-u da samostalno proglašava ugovore o radu fiktivnima. Umjesto toga, HZZO je dužan pokrenuti parnični postupak i na taj način podvrgnuti valjanost ugovora o radu sudskom preispitivanju tijekom kojeg radnik može nastaviti koristiti prava iz obveznoga zdravstvenog osiguranja. Vlada je nadalje pružila primjere odluka nacionalnih sudova, i prije i nakon činjenica u predmetu *Jurčić*, koje potvrđuju usklađenost sa standardima zaštite trudnica i zabrane diskriminacije zaposlenih trudnica. Nadzor nad izvršenjem presude okončan je 20. travnja 2022. godine.

5. ZAŠTITA IMOVINE

Zaštita imovine zajamčena je člankom 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju.⁵⁴ Predmet *Biagini*⁵⁵ ticao se naplate carinskog duga podnositelja, profesionalnog skipera, za uvoz strane jahte, iako on nije bio osoba koja ju je uvezla niti je bila u njegovom vlasništvu. Jahta je bila registrirana u Italiji, a njome su u Hrvatsku došli supružnici, jedini članovi talijanskog trgovačkog društva koje je bilo njezin vlasnik. Za jahtu je bio odobren tzv. privremeni uvoz u smislu Konvencije o privremenom uvozu, tj. za nju nije trebalo platiti poreze i druga davanja kao da je uvezena jer se samo privremeno nalazila u Hrvatskoj. Jahta se u jednom trenutku nalazila u radionici u Bakru radi redovnog servisa, nakon kojeg ju je trebalo što hitnije vratiti u marinu u Opatiju kako ne bi pretrpjela oštećenja. Kako su supružnici u tom trenutku bili u inozemstvu gdje su imali neodgodive obveze, angažirali su podnositelja da jahtu preveze na vez u Opatiji. No, njega je na tom putu presrela hrvatska pomorska policija zbog sumnje na carinski prekršaj. Jahta je zaplijenjena, ali je ubrzo vraćena jednom od supružnika koji ju je potom odvezao natrag u Italiju, a protiv podnositelja je pokrenut prekršajni postupak u kojem je novčano kažnjen za prekršaj jer je upravljao privremeno uvezenim plovilom protivno odredbama tadašnjeg Carinskog zakona⁵⁶

53 Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju, Narodne novine, br. 80/13., 137/13., 98/19., 33/03.

54 Taj članak glasi: „Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svoje imovine. Nitko se ne smije lišiti svoje imovine, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava. Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu imovine u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.“

55 ESLJP, *Biagini protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 25308/18 od 11. lipnja 2024.

56 Carinski zakon, Narodne novine, br. 78/99., 94/99., 117/99., 73/00., 92/01., 47/03., 140/05., 138/06., 60/08., 45/09., 56/10.

i Konvencije o privremenom uvozu.⁵⁷ Iz istog razloga je protiv njega bio proveden i upravni postupak radi naplate carinskog duga na uvoz plovila. Prvostupanjskim rješenjem Carinske uprave, koje je povodom žalbe potvrdilo i Ministarstvo financija, podnositelju je bilo naloženo platiti carinski dug u iznosu od 57.539,00 eura. Podnositeljevi pokušaji da to rješenje ospori pred upravnim sudovima i Ustavnim sudom bili su bezuspješni.

Pozivajući se na članak 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju podnositelj se pred ESLJP-om žalio da mu je rješenjem o naplati carinskog duga bilo povrijeđeno pravo na mirno uživanje imovine. ESLJP je ustanovio da je navedeno rješenje predstavljalo miješanje u to podnositeljevo pravo, ali da je miješanje bilo zakonito, tj. u skladu s odredbama Konvencije o privremenom uvozu i mjerodavnim hrvatskim propisima koji su bili jasni i predvidljivi te težili naplati poreza. Međutim, pristup je domaćih tijela predmetu bio preuzak jer su ispitala samo je li postupanje podnositelja bilo zakonito te tako propustila utvrditi je li miješanje bilo razmjerno. Zato je ESLJP proveo test razmjernosti primijetivši da je podnositelju bilo naloženo platiti carinski dug kao da je predmetna jahta bila uvezena, unatoč tome što on njom nije bio došao u Hrvatsku, i usprkos tome što je ubrzo vraćena u Italiju. On jahtu nije koristio ni u komercijalne svrhe ni za vlastite potrebe, niti je na drugi način pokušao zlouporabiti postupak privremenog uvoza, nego ju je po uputi ovlaštene osobe vlasnika u dobroj vjeri odveo iz radionice u marinu, vjerujući da bi u suprotnom mogla pretrpjeti oštećenja. Također, ništa nije upućivalo na to da se carinski dug nije mogao naplatiti izravno od društva vlasnika jahte, čiji su jedini članovi bili supružnici i po čijim je uputama podnositelj postupao, ili iz iznosa dobivenog njezinom prodajom. Umjesto toga, jahta je bila vraćena te joj je bilo dopušteno da napusti Hrvatsku, dok je obveza plaćanja carinskog duga bila nametnuta isključivo podnositelju, a da domaća tijela pri tome nisu uzela u obzir njegovo imovinsko stanje ni činjenicu da je na temelju istih okolnosti već bila izrečena prekršajna kazna. Slijedom navedenog, ESLJP je našao povredu članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju.

ESLJP je našao povredu prava na mirno uživanje imovine u nizu drugih predmeta iz domene upravnog prava od kojih vrijedi spomenuti predmete *Damjanac*,⁵⁸ *Marija Božić*,⁵⁹ *Nedić i Džojić*,⁶⁰ koji su se svi odnosili na prava iz mirovinskog osiguranja, zatim predmet *Petar Matas*,⁶¹ koji se ticao zaštite kulturnih dobara, te predmete *Lopac i drugi*⁶² i *Milošević*,⁶³ koji su se ticali primjene carinskih propisa.

57 Vidi Uredbu o pristupanju Konvenciji o privremenom uvozu, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 16/98., 1/03., 8/03.

58 ESLJP, *Damjanac protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 52943/10 od 24. listopada 2013.

59 ESLJP, *Marija Božić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 50636/09 od 24. travnja 2014.

60 ESLJP, *Nedić i Džojić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 26813/15 i 18153/16 od 23. rujna 2021.

61 ESLJP, *Petar Matas protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 40581/12 od 4. listopada 2016.

62 ESLJP, *Lopac i drugi protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 7834/12, 43801/13, 19327/14 i 63535/16 od 10. listopada 2019.

63 ESLJP, *Milošević protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 12022/16 od 31. kolovoza 2021.

6. ZAKLJUČAK

Iz prikazanih se presuda može zaključiti da pogreške i propusti upravnih tijela i sudova, koje je ESLJP identificirao kao uzroke povreda Konvencije, odgovaraju pojedinim razlozima koji se u pravnoj literaturi navode kao razlozi zbog kojih hrvatska uprava nije (bila) sposobna prihvatiti europski koncept zakonitosti sadržan u hrvatskom Ustavu. Misli se na slabosti normativnog okvira za upravno djelovanje, no prije svega na pojavu koja se karakterizira kao „lijenost upravnog duha“ koja se najčešće manifestira u formalističkim obrascima postupanja, krutom gramatičkom i tekstualnom pozitivizmu te kroničnom ekscesivnom formalizmu.⁶⁴

Kako je navedeno u uvodu rada, smatra se da, radi ispravljanja tih slabosti, hrvatsko upravno pravo treba proći kroz proces konstitucionalizacije, tj. restrukturiranja na osnovama vrijednosnog sustava temeljnih prava. Pri tome se sugerira da je teret tog procesa do sada nosio samo Ustavni sud, a da njegov temeljni nositelj mora biti hrvatsko upravno sudstvo.⁶⁵ Smatramo da je iz prikazanih presuda ESLJP-a, ali i iz brojnih drugih njegovih presuda iz područja upravnog prava čiji bi prikaz prelazio okvire ovog rada, vidljiv i značajan doprinos sustava zaštite ljudskih prava uspostavljenog Konvencijom u konstitucionalizaciji hrvatskog upravnog prava.

Pri tome želimo osobito naglasiti da taj doprinos nije samo neizravan. On ne proizlazi samo iz činjenice da je objektivni poredak vrijednosti ustanovljen u hrvatskom Ustavu inherentni dio europske ustavne baštine čiji je simbol Konvencija, niti iz činjenice da Ustavni sud ustavne odredbe tumači u skladu s Konvencijom koja u hrvatskom pravnom poretku ima kvaziustavni položaj.⁶⁶ Prikazane presude ESLJP-a i njihov pojedinačni utjecaj na hrvatsko upravno pravo, bilo kao svojevrsnih presedana kojih se treba pridržavati u konkretnim predmetima, kao i zakonske te druge promjene do kojih su ove presude dovele kroz postupak njihova izvršenja, ukazuju ne samo na to da Ustavni sud nije (bio) usamljen u procesu konstitucionalizacije hrvatskog upravnog prava, nego i na to da je ESLJP djelovao kao korektiv kada bi Ustavni sud u tom procesu zakazao.

Konačno, valja primijetiti da odluke upravnih tijela i upravnih sudova iz većine predmeta iznesenih u ovom radu datiraju od prije više od deset godina. Od tada se Konvencija sve više afirmira u Hrvatskoj. Nesumnjivo je da sudbeni dijalog koji se odvija između nacionalnih upravnih sudova i ESLJP-a, ne samo kroz odlučivanje o pojedinačnim zahtjevima protiv Hrvatske iz područja upravnog prava, već i putem stručnih susreta i razmjene znanja,⁶⁷ doprinosi sve većem poznavanju i primjeni konvencijskih načela u upravnim postupcima i upravnim sporovima.

64 Omejec, „Hrvatska uprava“, 118-129.

65 Omejec, „Hrvatska uprava“, 135.

66 Omejec, „Hrvatska uprava“, 102-103.

67 Do trenutka pisanja ovog članka, čak je troje sudaca upravnih sudova iz Hrvatske bilo na jednogodišnjem studijskom boravku na ESLJP-u putem programa Europske mreže za pravosudno osposobljavanje (EJTN). Tijekom 2024. godine, na ESLJP-u su održana dva stručna susreta između delegacije sudaca upravnih sudova Hrvatske i pravnika u hrvatskom timu na ESLJP-u, te je iste godine Visoki upravni sud pristupio Mreži viših sudova ESLJP-a (engl. *Superior Courts Network*).

U pogledu izvršenja presuda ESLJP-a, napredak je i da se od 2024. godine obnova upravnog spora može tražiti i na temelju odluke ESLJP-a kojom se prihvaća nagodba stranaka, odnosno jednostrano priznanje povrede Konvencije od strane države.⁶⁸ Vidljivo je i da su nacionalna tijela spremna na izmjene propisa i prakse kako bi se spriječile istovrsne povrede u budućim slučajevima te da se ulažu naponi u edukacije sudaca, službenika i drugih aktera.

Sve navedeno doprinosi daljnjoj konstitucionalizaciji hrvatskog upravnog prava pod utjecajem Konvencije i posljedičnom razvoju društvene svijesti sposobne prihvatiti zahtjeve koje pred upravu postavlja europski koncept zakonitosti upravnog djelovanja koji proizlazi iz hrvatskog Ustava i inherentan je demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Omejec, Jasna. „Hrvatska uprava – od socijalističkog do europskog koncepta zakonitosti“. U: *Hrvatsko-francuski upravnopravni dani. Hrestomatija I – opći dio: Javna uprava Journées juridiques et administratives franco-croates. Miscellanea I – partie générale: L'administration publique*, ur. Marc Gjidara, Damir Aviani i Bosiljka Britvić Vetma, 99-141. Split i Pariz: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Sveučilište Pantheon Assas, Državni savjet Republike Francuske, 2016.

Pravni propisi:

1. Carinski zakon, Narodne novine, br. 78/99., 94/99., 117/99., 73/00., 92/01., 47/03., 140/05., 138/06., 60/08., 45/09., 56/10.
2. Statut Samoupravne interesne zajednice mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika Hrvatske, Narodne novine, br. 31/83., 53/85., 23/86., 52/86., 32/89., 48/89., 57/89., 58/90., 21/92., 116/93., 23/95.
3. Uredba o pristupanju Konvenciji o privremenom uvozu, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 16/98., 1/03., 8/03.
4. Zakon o istospolnim zajednicama, Narodne novine, br. 116/03.
5. Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju, Narodne novine, br. 26/83., 48/83., 5/86., 42/87., 34/89., 40/89., 57/89., 40/90., 9/91., 11/91., 26/93., 96/93., 44/94., 56/96.
6. Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju, Narodne novine, br. 80/13., 137/13., 98/19., 33/03.
7. Zakon o porezu na promet nekretnina, Narodne novine, br. 115/16., 106/18.
8. Zakon o porodnom dopustu majki koje obavljaju samostalnu djelatnost i nezaposlenih majki, Narodne novine, br. 24/96., 109/97., 82/01., 30/04.
9. Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 6/07., 3/08., 5/08.
10. Zakon o radu, Narodne novine, br. 38/95., 54/95., 65/95., 102/98., 17/01., 82/01., 114/03., 123/03., 142/03., 30/04., 137/04., 68/05.
11. Zakon o roditeljskim i roditeljskim potporama, Narodne novine, br. 85/08., 110/08., 34/11., 54/13., 152/14., 59/17., 37/20., 85/22.
12. Zakon o strancima, Narodne novine, br. 79/07., 36/09.
13. Zakon o udrugama, Narodne novine, br. 88/01., 11/02.

14. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21.
15. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/24.
16. Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, br. 4/77., 36/77., Narodne novine, br. 53/91., 9/92., 77/92.
17. Zakon o životnom partnerstvu osoba istog spola, Narodne novine, br. 92/14., 98/19.

Sudska praksa:

1. ESLJP, Biagini protiv Hrvatske, br. zahtjeva 25308/18 od 11. lipnja 2024.
2. ESLJP, Bosiljevac protiv Hrvatske, br. zahtjeva 3681/16 od 18. travnja 2023.
3. ESLJP, Bulić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 32997/15 od 26. rujna 2023.
4. ESLJP, Croatia Bus d. o. o. protiv Hrvatske, br. zahtjeva 12261/15 od 2. lipnja 2022.
5. ESLJP, Damjanac protiv Hrvatske, br. zahtjeva 52943/10 od 24. listopada 2013.
6. ESLJP, Guberina protiv Hrvatske, br. zahtjeva 23682/13 od 22. ožujka 2016.
7. ESLJP, Hrdalo protiv Hrvatske, br. zahtjeva 23272/07 od 27. rujna 2011.
8. ESLJP, Hrvatinić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 15655/19 od 25. lipnja 2024.
9. ESLJP, Hrvatski golf savez protiv Hrvatske, br. zahtjeva 66994/14 od 17. prosinca 2020.
10. ESLJP, Idžanović protiv Hrvatske, br. zahtjeva 67705/14 od 9. srpnja 2020.
11. ESLJP, Jačimović protiv Hrvatske, br. zahtjeva 22688/09 od 31. listopada 2013.
12. ESLJP, Jurčić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 54711/15 od 4. veljače 2021.
13. ESLJP, Kardoš protiv Hrvatske, br. zahtjeva 25782/11 od 26. travnja 2016.
14. ESLJP, Krunoslava Zovko protiv Hrvatske, br. zahtjeva 56935/13 od 23. svibnja 2017.
15. ESLJP, Letinčić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 7183/11 od 3. svibnja 2016.
16. ESLJP, Lopac i drugi protiv Hrvatske, br. zahtjeva 7834/12, 43801/13, 19327/14 i 63535/16 od 10. listopada 2019.
17. ESLJP, M.U. protiv Hrvatske, br. zahtjeva 57597/17 od 3. listopada 2023.
18. ESLJP, Maravić Markeš protiv Hrvatske, br. zahtjeva 70923/11 od 9. siječnja 2014.
19. ESLJP, Marija Božić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 50636/09 od 24. travnja 2014.
20. ESLJP, Matozan protiv Hrvatske, br. zahtjeva 75112/14 od 29. rujna 2020.
21. ESLJP, Milošević protiv Hrvatske, br. zahtjeva 12022/16 od 31. kolovoza 2021.
22. ESLJP, Nedić i Džojić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 26813/15 i 18153/16 od 23. rujna 2021.
23. ESLJP, Pajić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 68453/13 od 23. veljače 2016.
24. ESLJP, Petar Matas protiv Hrvatske, br. zahtjeva 40581/12 od 4. listopada 2016.
25. ESLJP, Tarabarić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 25824/14 od 29. rujna 2020.
26. ESLJP, Topčić-Rosenberg protiv Hrvatske, br. zahtjeva 19391/11 od 14. studenoga 2013.
27. ESLJP, Trbojević protiv Hrvatske, br. zahtjeva 57228/13 od 15. svibnja 2018.
28. ESLJP, Zustović protiv Hrvatske, br. zahtjeva 27903/15 od 22. travnja 2021.

Mrežne stranice:

1. HUDOC-EXEC. Pristup 28. listopada 2024. <https://hudoc.exec.coe.int>
2. Rajko, Alen. *Odluke Europskog suda za ljudska prava u predmetima protiv Hrvatske - šamaranje ili sudbeni dijalog, Ius-Info, 2021.* Pristup 28. listopada 2024. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/odluke-europskog-suda-za-ljudska-prava-u-predmetima-protiv-hrvatske-samaranje-ili-sudbeni-dijalog-44691>
3. *Pozitivna utvrđenja Europskog suda za ljudska prava u hrvatskim predmetima – presude i odluke u kojima nije utvrđena povreda Konvencije.* Pristup 28. listopada 2024. <https://uredzastupnika.gov.hr>
4. *Ured zastupnika.* Pristup 28. listopada 2024. <https://uredzastupnika.gov.hr>

Zvonimir Mataga*
Franka Viljac Herceg**

Summary

**VIOLATIONS OF RIGHTS GUARANTEED BY THE
EUROPEAN CONVENTION FOR THE PROTECTION
OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS
ESTABLISHED IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE
LAW IN THE REPUBLIC OF CROATIA – SELECTED
JUDGMENTS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN
RIGHTS**

The protection of human rights system established by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is realized through the competence of the European Court of Human Rights to examine individual applications where applicants complain of violations of rights guaranteed by the Convention. Additionally, the system operates through the activities of the Committee of Ministers of the Council of Europe in executing the Court's judgments. This article presents selected judgments in cases against Croatia where the Court found violations of Convention rights arising in the area of administrative law, along with the execution process of those judgments. The aim of this presentation is to demonstrate the impact of the human rights protection system established by the Convention on the work of administrative authorities and administrative courts. The authors conclude that this influence significantly and directly contributes to the process of constitutionalisation of Croatian administrative law.

Keywords: *European Court of Human Rights; European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; administrative law; enforcement of judgments; constitutionalisation of administrative law.*

* Zvonimir Mataga, LL.M., Case-Processing Lawyer, European Court of Human Rights; zvonimir.mataga@echr.coe.int. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-7260-7203>.

** Franka Viljac Herceg, Mag. iur., Case-Processing Lawyer, European Court of Human Rights; franka.viljac@echr.coe.int. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-2231-9127>.

UPUTE SURADNICIMA

Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci objavljuje znanstvene i stručne radove. Glavni je cilj časopisa unaprijediti znanstvenu komunikaciju u području prava i doprinijeti razvoju i proučavanju pravne znanosti u Hrvatskoj, Europskoj uniji i široj akademskoj zajednici. Zbornik objavljuje radove iz područja pravnih i srodnih društvenih znanosti, ako tematikom doprinose području prava. Časopis prima rukopise na hrvatskom, engleskom, talijanskom i njemačkom jeziku, a može prihvatiti za objavljivanje rukopis i na drugom stranom jeziku.

Uredništvo prima isključivo neobjavljene rukopise i one koji nisu u postupku u drugom časopisu.

Opseg rada je najviše do dva autorska arka (do 32 kartice teksta; kartica = 1.800 slovnih mjesta s prazninama, u što su uključene i podrubne bilješke / fusnote), tj. do 60.000 znakova ne uključujući sažetke, ključne riječi i popis literature. Radu treba biti priloženi popis literature te sažeci i ključne riječi na hrvatskom, engleskom jeziku i izvornom jeziku na kojem je rad pisan ako se razlikuje od engleskog i hrvatskog. Za rad pisan na stranom jeziku potrebno je dostaviti potvrdu o lekturi.

Zajedno s naslovom rada, autori trebaju priložiti njihovo ime i prezime, titulu, ime i adresu institucije, e-mail adresu i ORCID. Sažetak ne smije prelaziti 200 riječi upućujući na svrhu rada, metodologiju, najvažnije rezultate i zaključak. Sažetak mora sadržavati do pet ključnih riječi, te biti označen kao *Sažetak / Summary*.

Tekst rada trebao bi biti pisan fontom *Times New Roman*, veličine 12, proreda 1,5; podrubne bilješke trebale bi biti pisane fontom *Times New Roman*, veličine 10, a proreda 1. Stranice trebaju biti obrojčane. Rukopis koji se predaje za objavu treba biti pisan u skladu s pravilima citiranja literature. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci koristi, tzv. Chicago stil (*Chicago Manual of Style - CMS*) sustav tekućih bibliografskih bilješki.

Svi radovi podliježu anonimnom recenzentskom postupku. Radi anonimizacije rukopisa, koja se obavlja uklanjanjem imena autora, neprihvatljivo je da autor u radu piše na način da je identitet autora moguće otkriti iz načina na koji upućuje na vlastite radove.

Uredništvo pridržava pravo rukopis redakcijski prilagoditi propozicijama časopisa i radove predane na hrvatskom jeziku lektorirati sukladno sa standardima hrvatskoga književnog jezika.

Prikazi knjiga, osvrti i ocjene ne podliježu recenziji, ne smiju biti dulji od tri kartice i potpisuju se na kraju.

Radovi se prijavljuju putem *Open Journal Systems - OJS* sustava, dostupnog na: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/zpfsr/about>.

INSTRUCTIONS FOR AUTHORS

Collected Papers of the Faculty of Law University of Rijeka publishes scientific and professional papers. The main aim of the Journal is to improve scientific communication in the area of law and contribute to the development of legal science in Croatia, European Union and academic community at large. Journal publishes papers in the area of law and related social sciences if they thematically contribute to the area of law. Papers in the journal are published in Croatian, English, Italian and German. Papers in other languages can be taken into consideration for publishing.

The Editorial Board strictly accepts unpublished manuscripts and manuscripts that are not in consideration before another journal.

Submitted papers should not exceed more than 32 text cards (1 text card equals 1.800 characters with spaces, which includes footnotes) i.e. 60.000 characters not including summary, keywords and bibliography. The paper should have bibliography, summary in English and in the original language of the paper. If the paper is written in language other than Croatian, author is obliged to provide official confirmation that the text is proof - read (after the paper has been accepted for publishing).

Together with the title of the paper, the authors should submit their name, family name and title, name and address of the institution as well as their ORCID and e-mail address. The summary should encompass no more than 200 words and should inform about the purpose of the paper, methodology, the most important results and conclusion. The summary should state no more than five key words and a denotation *Summary*.

The text must be written in the font Times New Roman, size 12, spacing 1,5. Footnotes should be quoted with continuous numbering at the bottom of the text as they appear in the text. They must be written in the font Times New Roman, size 10, line spacing single. Pages of the paper should be numbered.

The paper which is submitted for publication in the *Collected Papers of the Faculty of Law University of Rijeka* must be written and structured according to the Chicago Manual of Style - CMS.

All papers will be subjected to an anonymous review procedure. Due to paper anonymity, which is ensured by removing the author's name, it is unacceptable to submit a paper written in a way revealing the author's identity by citations of his own previous written works.

The Editorial Board holds the right to editorially adjust the paper to the journal's propositions and to language-edit written works in that foreign language according to the standards of that foreign language.

Book reviews, comments and surveys are not subjected to review. They should not exceed three typed text cards. Authors are expected to sign them before submitting.

The papers should be submitted electronically through the Open Journal Systems, available at: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/zpfsr/about>.

ZBORNİK PRAVNOG FAKULTETA SVEUČILIŠTA U RIJECI CJENIK

• po jedinstvenoj cijeni od **3,48 EUR:**

Vol. 20 br. 2 (1999.)
Vol. 21 br. 1 (2000.)
Vol. 21 br. 2 (2000.)
Vol. 22 br. 1 (2001.)
Supplement br. 1 (2001.)
Vol. 23 br. 2 (2002.)
Supplement br. 2 (2002.)
Vol. 24 br. 1 (2003.)
Vol. 24 br. 2 (2003.)
Supplement br. 3 (2003.)
Vol. 25 br. 1 (2004.)
Vol. 25 br. 2 (2004.)
Vol. 26 br. 1 (2005.)
Vol. 27 br. 2 (2006.)
Vol. 28 br. 1 (2007.)
Vol. 28 br. 2 (2007.)
Vol. 29 br. 1 (2008.)
Vol. 29 br. 2 (2008.)
Vol. 30 br. 1 (2009.)
Vol. 30 br. 2 (2009.)
Vol. 31 br. 1 (2010.)
Vol. 31 br. 2 (2010.)
Vol. 32 br. 2 (2011.)
Vol. 33 br. 2 (2012.)
Vol. 34 br. 2 (2013.)
Vol. 35 br. 1 (2014.)
Vol. 35 br. 2 (2014.)
Vol. 36 br. 2 (2015.)
Vol. 37 br. 2 (2016.)
Vol. 37 br. 3 (2016.)
Vol. 38 br. 2 (2017.)
Vol. 39 br. 2 (2018.)
Vol. 39 br. 3 (2018.)
Vol. 40 br. 2 (2019.)
Vol. 40 br. 3 (2019.)
Vol. 41 br. 2 (2020.)
Vol. 41 br. 3 (2020.)

• po jedinstvenoj cijeni od **6,64 EUR:**

Vol. 37 br. 1 (2016.)
Vol. 39 br. 1 (2018.)
Vol. 39 br. 4 (Posebni broj) (2018.)
Vol. 41 br. 1 (2020.)
Vol. 42 br. 1 (2021.)
Vol. 42 br. 3 (2021.)

• po jedinstvenoj cijeni od **13,27 EUR:**

Vol. 43 br. 1 (2021.)
Vol. 43 br. 2 (2021.)
Vol. 44 br. 2 (2023.)
Vol. 44 br. 3 (2023.)

• po jedinstvenoj cijeni od **13,68 EUR:**

Vol. 45 br. 2 (2024.)
Vol. 45 br. 3 (2024.)

• po jedinstvenoj cijeni od **19,91 EUR:**

Vol. 43 br. 3 (2022.)
Vol. 44 br. 1 (2023.)
Vol. 45 br. 1 (2024.)

RASPRODANA IZDANJA:

Vol. 35 br. 1 (2013.)
Vol. 36 br. 1 (2015.)
Vol. 38 br. 1 (2016.)
Vol. 40 br. 1 (2019.)
Vol. 42 br. 2 (2022.)

*Napomena: u cijene je uračunat porez na dodanu vrijednost u visini 5%.

BIBLIOTEKA PRAVNOG FAKULTETA SVEUČILIŠTA U RIJECI

Biblioteka Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci utemeljena je 1995. godine. Glavni je cilj Biblioteke objavljivanje pravne literature prijeko potrebne studentima za pravni studij i pravnicima za stručnu djelatnost, ali i pristupačne širem čitateljstvu koje se zanima za aktualne pravne probleme i temeljna pitanja prava i države općenito te hrvatskog prava i države napose. Biblioteku čine nizovi: udžbenici, monografije, godišnja predavanja, zbornici sa znanstvenih skupova, komentari, prijevodi strane pravne literature i priručnici. U Biblioteci su objavljeni ovi naslovi:

UDŽBENICI:

- Vladimir Đ. Degan, *Međunarodno pravo mora u miru i u oružanim sukobima*, 2002. (cijena 27,88 EUR)
- Dorotea Ćorić, *Onečišćenje mora s brodova - Međunarodna i nacionalna pravna regulativa*, 2009. (cijena 76,65 EUR)
- Anamari Petranović, *Obligationes iuris romani: (breviarum)*, 2010. (cijena 20,90 EUR)
- Milovan Jovanović i Ivo Eškinja, *Osnove političke ekonomije*, 2012. (cijena 20,90 EUR)
- Dario Đerđa, *Osnove upravnog prava Europske unije*, 2012. (cijena 15,33 EUR)
- Berislav Pavišić i suradnici, *Kazneno postupovno pravo*, 1. dio, 5. izd., 2012. (cijena 15,33 EUR)
- Berislav Pavišić i suradnici, *Kazneno postupovno pravo*, 2. dio, 5. izd., 2012. (cijena 15,33 EUR)
- Berislav Pavišić i Tadija Bubalo, *Međunarodno kazneno pravo*, 2013. (cijena 12,54 EUR)
- Edita Čulinović-Herc, Dionis Jurić, Mihaela Braut Filipović i Nikolina Grković, *Pravno uređenje UCITS fondova na tržištu kapitala*, 2013. (cijena 39,82 EUR)
- Teodor Antić, *Ustrojstvo i djelokrug javnog sektora*, 2014. (cijena 19,91 EUR)
- Berislav Pavišić i suradnici, *Kazneno postupovno pravo*, 6. izd., 2014. (cijena 18,58 EUR)
- Milovan Jovanović, *Osnove ekonomike javnog sektora*, 2016. (cijena 7,96 EUR)
- Milovan Jovanović, *Ekonomska politika*, 2017. (cijena 10,62 EUR)
- Dario Đerđa, *Upravni spor*, 2017. (cijena 15,93 EUR)
- Dionis Jurić, *Pravo društava*, 2019. (cijena 26,54 EUR)
- Robert Blažević, Dana Dobrić Jambrović i Mariza Menger, *Lokalna samouprava*, 2020. (cijena 10,62 EUR)
- Robert Blažević, *Upravna znanost*, VII. izdanje, 2021. (cijena 18,58 EUR)

MONOGRAFIJE:

- Edita Čulinović-Herc, *Ugovorno osiguranje tražbina zalaganjem pokretnih stvari bez predaje stvari u posjed vjerovnika*, 1998. **(cijena 9,76 EUR)**
- Lujo Margetić, *Hrvatska i crkva u srednjem vijeku*, 2000. **(cijena 13,94 EUR)**
- Vesna Crnić-Grotić, *Pravo međunarodnih ugovora*, 2002. **(cijena 16,72 EUR)**
- Eduard Kunštek, *Arbitražna nadležnost ICSID (Međunarodni centar za rješavanje ulagačkih sporova između država i državljana drugih država)*, 2002. **(cijena 18,12 EUR)**
- Petar Šarčević, *Essays in Private International Law and Comparative Law*, 2004. **(meki uvez) (cijena 39,02 EUR)**
- Petar Šarčević, *Essays in Private International Law and Comparative Law*, 2004. **(tvrđi uvez) (cijena 44,59 EUR)**
- Mirela Župan, *Pravo najbliže veze u hrvatskom i europskom međunarodnom privatnom ugovornom pravu*, 2006. **(cijena 13,80 EUR)**
- Ivana Kunda, *Internationally Mandatory Rules under Article 7(1) of the European Convention on the Law Applicable to Contractual Obligation*, 2007. **(cijena 15,19 EUR)**
- Zvonimir Slakoper, Vilim Gorenc, uz suradnju Maje Bukovac Puvače, *Obvezno pravo - opći dio - sklapanje, promjene i prestanak ugovora*, 2009. (suizdavač: Novi informator, Zagreb) **(cijena 73,86 EUR)**
- Marija Pospišil Miler, *Novi sustav odgovornosti za smrt i tjelesne ozljede putnika u pomorskom prijevozu*, 2014. **(cijena 39,68 EUR)**
- Dalida Rittossa, *Zablude u kaznenom pravu*, 2014. **(cijena 14,60 EUR)**
- Igor Martinović, *Institut namjere u kaznenopravnoj teoriji i sudskoj praksi*, 2014. **(cijena 10,62 EUR)**
- Zvonimir Slakoper, ur., *Liber amicorum in honorem Vilim Gorenc*, 2014. **(cijena 34,84 EUR)**
- Tadija Bubalović, *Pravni lijekovi u kaznenom postupovnom pravu*, 2015. **(cijena 23,89 EUR)**
- Robert Blažević, *Stigma i karizma*, 2017. **(cijena 10,62 EUR)**
- Budislav Vukas, *Hrvatska državnost - pravnopovijesne prosude - u povodu 25. obljetnice prijama RH u Ujedinjene narode*, 2017. **(cijena 9,29 EUR)**
- Anamari Petranović, *“Riječko” uz rimsko pravo: (ex Statuto terrae Fluminis anno MDXXX)*, 2019. **(cijena 9,29 EUR)**
- Budislav Vukas, *Poslijeratni pravni položaj Istre i mons. dr. Dragutin Nežić*, 2022. **(cijena 15,93 EUR)**

ZBORNICI SA ZNANSTVENIH SKUPOVA:

- Nada Bodiroga Vukobrat i Sanja Barić, *Prekogranična i regionalna suradnja*, 2007. (Zbornik radova s međunarodnog znanstvenog skupa održanog na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Rijeci, 6. i 7. listopada 2006. godine) **(cijena 16,72 EUR)**

- Vesna Crnić-Grotić i Miomir Matulović (eds.), *International Law and the Use of Force at the Turn of Centuries: Essays in Honour of V. Đ. Degan*, 2006. **(cijena 34,84 EUR)**
- Nada Bodiroga Vukobrat, *Socijalna sigurnost i tržišno natjecanje - europski zahtjevi i nacionalna rješenja*, 2008. **(cijena 13,94 EUR)**
- Vesna Tomljenović, Edita Čulinović-Herc i Vlatka Butorac Malnar, *Republika Hrvatska na putu prema Europskom pravosudnom području*, 2009. (meki i tvrdi uvez) **(cijena 25,08 EUR)**
- Edita Čulinović-Herc, Dionis Jurić i Nataša Žunić Kovačević, ur., *Financiranje, upravljanje i restrukturiranje trgovačkih društava u doba recesije*, 2011. **(cijena 27,87 EUR)**
- Vesna Tomljenović i Ivana Kunda, *Uredba Bruxelles I. - izazovi u hrvatskom pravosuđu*, 2013. **(cijena 20,90 EUR)**
- Vesna Tomljenović, Silvija Petrić i Emilia Miščenić, *Nepoštene ugovorne odredbe - Europski standardi i hrvatska provedba*, 2013. **(cijena 20,90 EUR)**
- Zbornik radova povodom 70. godine života Berislava Pavišića, *Kazneno pravo i kazneno postupovno pravo i kriminalistika*, 2014. **(cijena 25,22 EUR)**
- Zbornik radova, *Obitelj i djeca: europska očekivanja i nacionalna stvarnost*, urednica: Ivana Kunda, 2015. **(cijena 20,90 EUR)**
- Zbornika radova, *Povijest i sadašnjost građanskih kodifikacija Baltazar Bogišić 1908. - 2008.*, urednik: Nenad Hlača, 2015. **(cijena 15,33 EUR)**
- Zbornik radova u čast prof. dr. sc. Aldu Radoloviću, *Liber amicorum Aldo Radolović*, urednici: Zvonimir Slakoper, Maja Bukovac Puvača i Gabrijela Mihelčić, 2018. **(cijena 33,18 EUR)**
- Zbornik radova, *Administrative Dispute in the Central and Eastern European States, Collected Papers*, eds. Dario Đerđa, Ante Galić, Dana Dobrić Jambrović and Joanna Wegner (copublisher: High Administrative Court of the Republic of Croatia), 2021. **(cijena 17,25 EUR)**
- Zbornik koautorskih radova nastavnika i studenata sa znanstvene konferencije, *Unaprjeđenje kvalitete studiranja na pravnim fakultetima u Hrvatskoj*, urednici: Loris Belanić i Dana Dobrić Jambrović, 2021. **(cijena 5,96 EUR)**

PRIJEVODI:

- T.C. Hartley, *Temelji prava Europske zajednice*, 2004. **(cijena 41,81 EUR - meki uvez)**
- T.C. Hartley, *Temelji prava Europske zajednice*, 2004. **(cijena 48,77 EUR - tvrdi uvez)**

PRIRUČNICI:

- Miomir Matulović i Berislav Pavišić, *Dokumenti Vijeća Europe*, 2001. **(cijena 20,90 EUR)**

* Napomena: u cijene knjiga uračunat je porez na dodanu vrijednost u visini 5%.

RASPRODANA IZDANJA BIBLIOTEKE PRAVNOG FAKULTETA U RIJECI**UDŽBENICI:**

- Berislav Pavišić, *Kriminalistika, I. Uvod, 1997.*
- Vinko Hlača, *Hrvatsko pomorsko pravo, Izabrani radovi, 2001.*
- Matthias Herdegen, *Europsko pravo, 2003.*
- Milovan Jovanović, *POLIS-OIKOS-NOMOS, Ekonomski zakoni, 2004.*
- Vladimir Đ. Degan, *Međunarodno pravo, II. osuvremenjeno izdanje, 2006.*
- Zvonimir Slakoper, *Bankovni i financijski ugovori, 2007.*
- Robert Blažević, *Upravna znanost, 2007.*
- Berislav Pavišić, *Kazneno postupovno pravo - autorizirana predavanja - 2. izdanje, 2008.*
- Berislav Pavišić, *Kazneno postupovno pravo, 3. izdanje, 2010.*
- Velinka Grozdanić i dr., *Kad žena ubije, 2011.*
- Velinka Grozdanić, Marissabell Škorić i Igor Martinović, *Kazneno pravo - opći dio, 2013.*
- Željko Bartulović, *Povijest prava i države (I. dio - Opća povijest prava i države), 2014.*
- Robert Blažević, *Upravna znanost, 2015.*
- Ivan Padjen, *Metodologija pravne znanosti, 2015.*
- *Komentar Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama*, urednica: Velinka Grozdanić, 2015.
- Robert Blažević, *Upravna znanost, V. izdanje, 2016.*
- Robert Blažević, *Upravna znanost, VI. izdanje, 2019.*

MONOGRAFIJE:

- Robert Blažević, *Politički poretci i legitimitet, 1995.*
- Lujo Margetić, *Istra i Kvarner. Izbor studija, 1996.*
- Marinko Đ. Učur, *Pomorsko radno pravo, 1997.*
- Vesna Tomljenović, *Pomorsko međunarodno privatno pravo, Izvanugovorna odgovornost za štetu i problem izbora mjerodavnog prava, 1998.*
- Lujo Margetić, *Rimsko pravo. Izabrane studije, 1999.*
- Milovan Jovanović, *Kapitalizam iznutra, 1999.*
- Petar Simonetti, *Denacionalizacija, 2004.*
- Željko Bartulović, *Sušak 1919. - 1947. Državnopravni položaj grada, 2004.* (suizdavač: Adamović, Rijeka i Državni arhiv u Rijeci)
- Robert Blažević, *Karizma, Politička vlast i karizmatičke ličnosti, 2006.*
- Petar Simonetti, *Prava na građevinskom zemljištu, 2008.*
- Petar Simonetti, *Prava na nekretninama, 2009.*

- Sanja Barić, *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim Europskim državama*, 2009. (suizdavač: Organizator, Zagreb)
- Maša Marochini, *Socio-Economic Dimension of the ECHR - Should There be Limits to the European Court of Human Rights Reading Significant Socio-Economic Elements into Convention Rights?*, 2013.
- Sanja Grbić, *Pošteno suđenje u građanskim postupcima u Hrvatskoj u svjetlu članka 6. stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima (poštenost - razumna duljina trajanja postupka - nezavisnost i nepristranost sudova i sudaca - pristup sudu - jednakost oružja)*, 2014.

ZBORNICI SA ZNANSTVENIH SKUPOVA:

- Velinka Grozdanić i Alenka Šelih, *Žene i kazna zatvora*, 2001.
- Susan Šarčević, *Legal Translation: Preparation for Accession to the European Union*, 2001.
- Vesna Tomljenović i Edita Čulinović-Herc, *Zaštita potrošača i ulagatelja u europskom i hrvatskom pravu, Izvori međunarodnog tržišta roba i kapitala*, 2005.

BIBLIOTEKA ZAVODA ZA KAZNENE ZNANOSTI

<https://pravri.uniri.hr/hr/o-fakultetu/zavodi>

Zavod za kaznene znanosti bavi se, u suradnji s više inozemnih fakulteta i znanstvenih ustanova te drugih tijela, istraživanjem u području kaznenih znanosti, pripremanjem znanstvenih skupova i seminara, te nakladničkom djelatnošću.

U Biblioteci su objavljeni ovi naslovi:

- Berislav Pavišić, *Transition of Criminal Procedure Systems, Vol. II., 2004. (cijena 6,97 EUR)*
- Đorđe Milović, *Kaznena prava šest sjevernokvarnerskih statuta, 2005. (cijena 12,54 EUR)*
- Dejana Golenko, *Hrvatska kriminalistička bibliografija, Svezak 1 / Bibliography of Croatian Criminalistics, Volume 1, 2009. (cijena 18,12 EUR)*
- Berislav Pavišić, *Hrvatska kaznena jurisdikcija za kaznena djela na moru / Croatian criminal jurisdiction over the crime at sea, 2013. (cijena 13,94 EUR)*
- *Zakonik o kaznenom postupku Ruske Federacije*, urednik: Berislav Pavišić, prijevod Iva Parenta, 2015. (cijena 61,05 EUR)

Rasprodana izdanja:

- Berislav Pavišić i Gaetano Insolera, *Hrvatsko-talijanski rječnik kaznenoga prava - Dizionario croato-italiano di diritto penale - Dizionario italiano-croato di diritto penale - Talijansko-hrvatski rječnik kaznenoga prava, 1997.*
- *Talijanski kazneni postupak*, redakcija: Berislav Pavišić, predgovor: Gaetano Insolera, uvod: Glauco Giostra, 2002.
- *Codigo procesal penal Modelo para Iberoamerica - Zakonik o kaznenom postupku Model za Iberijsku Ameriku - Codice processuale penale Modello per l'Iberoamerica*, koordinacija: Berislav Pavišić, uvod: Julio B. J. Maier, prijevod: Davide Bertaccini, Ivana Barbara Blažević, Eduard Kunštek, Berislav Pavišić, poredbeni pregled: Vanina Ferreccio, 2005.
- Lujo Margetić, *Srednjovjekovni zakoni i opći akti na Kvarneru - Mošćenički zakon i statuti, Knjiga prva, 2006.*
- Marinko Đ. Učur, *Radni odnosi u privatnoj zaštiti, 2006.*

*** Napomena: u cijene knjiga uračunat je porez na dodanu vrijednost u visini 5 %.**

Način plaćanja: na žiro-račun Sveučilišta u Rijeci Pravnog fakulteta
IBAN: **HR26 2402 0061 1001 1002 5** poziv na broj: 66142005
Molimo da kopiju uplatnice i priloženi obrazac narudžbe dostavite na adresu:
Sveučilište u Rijeci Pravni fakultet, Hahlić br. 6, 51000 Rijeka
Tel.: 051/359-500, fax 051/675-113, e-mail: skriptarnica@pravri.uniri.hr

Vol. 46 br. 1 (2025)

Članci:

- *Mihajlo Dika*, Rješavanje odnosa („sukoba“) izvanparničnog i parničnog postupka prema novom Zakonu o izvanparničnom postupku
- *Gabrijela Mihelčić, Tajana Polić*, Jesu li postupovna jamstva dobila novo ruho u ovrsi na nekretnini?
- *Dionis Jurić*, Zaštita vjerovnika i radnika u prekograničnim statusnim promjenama društava kapitala
- *Antonija Zubović*, Novi pristup uređenju dionica s višestrukim pravom glasa
- *Maja Bukovac Puvača, Armando Demark*, Recentna praksa Suda Europske unije o odgovornosti za štetu zbog povrede prava na zaštitu osobnih podataka
- *Edita Čulinović-Herc, Mihaela Braut Filipović, Sara Madžarov Matijević*, Prijenos poslovnog udjela u društvu s ograničenom odgovornošću u uvjetima smjene generacija
- *Dario Derđa, Klara Babić*, Prava stranaka u provedbi inspekcijskog nadzora
- *Saša Nikšić*, Utjecaj prava Europske unije na razvoj odgovornosti za štetu kod pojedinih vrsta digitalnih usluga u hrvatskom pravu
- *Marko Šikić, Lana Ofak*, Obveznost sudskih odluka i izvršenje prema novom Zakonu o upravnim sporovima iz 2024. godine
- *Mijo Galiot, Vanesa Brizić Bahun*, Odgovornost medija za autorizirane informacije: granice i izazovi
- *Mato Arlović*, Ustavnopravni okvir ograničenja prava vlasništva u Republici Hrvatskoj
- *Zinka Bulka, Josip Dešić*, Dosjelost u kontekstu pojedinačnog ispravnog postupka – odjeci jedne revizijske odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske
- *Iva Buljan, Eduard Kunštek*, O „predstavljanju“ u parnici – odabrane teme
- *Zvonimir Mataga, Franka Viljac Herceg*, Povrede prava zajamčenih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda utvrđene u području upravnog prava u Republici Hrvatskoj – izabrane presude Europskog suda za ljudska prava

ISSN 1330-349X



9 771330 349008