UDK 34 + 3
ISSN 1330-349X
https://doi.org/10.30925/zpfsr

ZBORNIK PRAVNOG FAKULTETA SVEUČILIŠTA U RIJECI

VOLUMEN 47 BROJ 1

Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij.
vol. 47, br. 1, str. VI + 1-504, Rijeka, 2026.

ZBORNIK 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. Sandra Winkler

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. Petra Perišić, prof. dr. sc. Budislav Vukas ml. (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: doc. dr. sc. Matea Butković

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.

Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

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

Pravni fakultet Faculty of Law

Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

ZBORNIK

PRAVNOG FAKULTETA SVEUČILIŠTA U RIJECI

VOLUMEN 47 BROJ 1

RIJEKA, 2026.

SADRŽAJ

Članci:

Maja Bukovac Puvača, Iva Tuhtan Grgić
Posebne pretpostavke valjanosti ugovornih raspolaganja predaka u korist potomaka s nasljednopravnim učincima
(izvorni znanstveni rad)..... 1

Edita Čulinović-Herc, Nataša Žunić Kovačević, Viktorija Pisačić
Izazovi i odabrana pitanja poreznog tretmana prijenosa poslovanja u obiteljskim društvima
(izvorni znanstveni rad)..... 29

Hano Ernst, Tatjana Josipović
Pravni položaj zajednice suvlasnika u novom sustavu upravljanja etažnim vlasništvom
(izvorni znanstveni rad)..... 57

Gabrijela Mihelčić, Maša Marochini Zrinski, Goranka Barać-Ručević
Je li vrijeme za „četvrtu generaciju" prava na život u zdravoj životnoj sredini?
(izvorni znanstveni rad)..... 87

Ana Dujmović
Nacionalna postupovna autonomija i zahtjevi prava na djelotvoran pravni lijek u poreznim predmetima
(izvorni znanstveni rad).....111

Tomislav Jakšić, Mihaela Braut Filipović
Povlačenje poslovnih udjela
(izvorni znanstveni rad)..... 135

Iva Buljan, Eduard Kunštek
Okamova britva – između potrebe pojednostavljivanja i opasnosti pretjeranog redukcionizma
(izvorni znanstveni rad)..... 163

Helena Majer
Bračna stečevina u digitalnom dobu: postojeća pravila za moderne izazove?
(izvorni znanstveni rad)..... 181

Aleksandra Maganić, Slađana Aras Kramar
Utvrđivanje izvanbračne zajednice
(prethodno priopćenje)..... 203

Mihajlo Dika
Osiguranje parničnih troškova prema internom hrvatskom pravu
(pregledni rad)..... 225

Dario Đerđa, Stjepan Gadžo
Upravni ugovori u Hrvatskoj: 15 godina neostvarenih očekivanja
(pregledni rad)..... 241

Saša Nikšić
Popravljanje imovinske štete – načelo potpune naknade i institut sniženja naknade
(pregledni rad) 269

Marko Šikić, Mateja Held
Procjena utjecaja na okoliš u prostornom uređenju i gradnji
(pregledni rad) 295

Sandra Laleta, Karla Kotulovski
Mogućnost drukčijeg uređenja radnog vremena članova obitelji zaposlenih u obiteljskim društvima
(pregledni rad) 321

Antun Bilić, Sara Senjak
Odnos slobode vršenja članskih prava i obveze lojalnog postupanja
(pregledni rad) 351

Josip Dešić, Loris Belanić
Umjetna inteligencija i digitalna transformacija zemljišnoknjižnog postupka: između učinkovitosti i pravne sigurnosti
(pregledni rad) 375

Mijo Galiot, Vanesa Brizić Bahun
Procesna ograničenja podnošenja tužbe za naknadu štete u medijskim sporovima
(pregledni rad) 397

Mato Arlović
Načela i specifičnosti ustavnosudske kontrole poreznih zakona u Republici Hrvatskoj
(pregledni rad) 421

Tamara Bogdanović
Zabrana diskriminacije prema praksi Europskog suda za ljudska prava
(pregledni rad) 443

Ivica Šušak
Kvaliteta visokog obrazovanja kao javne usluge u kontekstu akreditacije studija
(pregledni rad) 467

Prikaz:

Lea Pongrac
Međunarodni znanstvenostručni skup „Razvoj srednjovjekovnih i novovjekovnih komuna Istre i Kvarnera“, Rijeka, 11. i 12. prosinca 2025. 491

TABLE OF CONTENTS

Articles:

Maja Bukovac Puvača, Iva Tuhtan Grgić
Specific Requirements for the Validity of Ancestors' Contractual Dispositions in Favour of Descendants with Inheritance Effects 1

Edita Čulinović-Herc, Nataša Žunić Kovačević, Viktorija Pisačić
Challenges and Selected Issues in the Tax Treatment of Business Transfers in Family Enterprises 29

Hano Ernst, Tatjana Josipović
The Legal Status of the Condominium Association in the New System of Condominium Management 57

Gabrijela Mihelčić, Maša Marochini Zrinski, Goranka Barać-Ručević
Is It Time for a "Fourth Generation" of the Right to Live in a Healthy Environment? 87

Ana Dujmović
National Procedural Autonomy and Requirements of the Right to an Effective Legal Remedy in Tax Matters 111

Tomislav Jakšić, Mihaela Braut Filipović
Withdrawal of Business Shares in a Limited Liability Company 135

Iva Buljan, Eduard Kunštek
Occam's Razor: Between the Need for Simplification and the Risk of Excessive Reductionism 163

Helena Majer
Marital Property in the Digital Age: Existing Rules for Modern Challenges? 181

Aleksandra Maganić, Slađana Aras Kramar
Determination of the Extramarital Union 203

Mihajlo Dika
Security for Litigation Costs under Croatian Domestic Law 225

Dario Đerđa, Stjepan Gadžo
Administrative Contracts in Croatia: 15 Years of Unfulfilled Expectations 241

Saša Nikšić
Compensation for Pecuniary Damage – the Principle of Full Compensation and the Institute of Reduced Compensation 269

Marko Šikić, Mateja Held
Environmental Impact Assessment in Spatial Planning and Construction 295

Sandra Laleta, Karla Kotulovski
Different Regulation of Working Time for Family Members Employed in Family Businesses 321

Antun Bilić, Sara Senjak
Relationship between the Freedom to Exercise Shareholders' Rights and the Obligation to Act Loyally 351

Josip Dešić, Loris Belanić
Artificial Intelligence in the Digital Transformation of Land Registration Procedures: Between Efficiency and Legal Certainty 375

Mijo Galiot, Vanesa Brizić Bahun
Procedural Limitations in Filing for Damages in Media Disputes 397

Mato Arlović
Principles and Specific Features of Constitutional Court Review of Tax Laws in the Republic of Croatia 421

Tamara Bogdanović
Non-discrimination in the Practice of the European Court of Human Rights 443

Ivica Šušak
Quality of Higher Education as a Public Service in the Context of Study Programme Accreditation 467

Conference Report:

Lea Pongrac
International Scientific and Professional Conference "The Development of Medieval and Early Modern Communes of Istria and the Kvarner Region," Rijeka, 11-12 December 2025 491

Članci

(Articles)

POSEBNE PRETPOSTAVKE VALJANOSTI UGOVORNIH RASPOLAGANJA PREDAKA U KORIST POTOMAKA S NASLJEDNOPRAVNIM UČINCIMA

*Prof. dr. sc. Maja Bukovac Puvača**
*Izv. prof. dr. sc. Iva Tuhtan Grgić***

UDK 347.6
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.1
Ur.: 2. prosinca 2025.
Pr.: 21. siječnja 2026.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

Kada se razmatra mogućnost ugovornih raspolaganja predaka u korist potomaka koja imaju nasljednopravne učinke, osim općih pretpostavki za valjanost ugovora u hrvatskom pravu, do punog izražaja dolaze one posebne u pogledu subjekata, sadržaja i forme takvih raspolaganja. Iako je načelo autonomije volje jedno od temeljnih načela obveznog prava, kod ugovornih raspolaganja između predaka i potomaka ono dolazi u sukob s nekim načelima i kogentnim odredbama nasljednog prava, što potencijalno dovodi do njihove nevaljanosti. U radu se razmatraju posebne pretpostavke valjanosti ugovora o ustupu i raspodjeli imovine za života te ugovora o doživotnom/dosmrtnom uzdržavanju, za kojima stranke najčešće posežu u namjeri uređenja svojih imovinskopravnih odnosa, odnosno s namjerom da sva ili dio imovine kojom trenutačno raspolažu i/ili će je naknadno steći prijeđe na njihove potomke (odmah ili nakon njihove smrti) i ne uđe u njihovu ostavinu. U radu će se prikazati temeljna razmatranja pravne teorije i sudske prakse o pitanjima koja se u praksi javljaju u vezi s posebnim pretpostavkama valjanosti navedenih ugovora, te se iznose prijedlozi mogućih izmjena njihova pravnog okvira koje bi potencijalno mogle dovesti do smanjenja broja sporova koji se povodom njih javljaju.

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

** Dr. sc. Iva Tuhtan Grgić, izvanredna profesorica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; iva.tuhtan.grgic@uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2155-3459.

Ovaj je rad napisan u okviru projekta „Upravljanje i restrukturiranje obiteljskih trgovačkih društava u doba smjene generacija" (uniri-iz-25-23), financiranog od Europske unije – NextGenerationEU kroz Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.–2026., u sklopu Programskog financiranja Sveučilišta u Rijeci, Pravnog fakulteta. Izneseni stavovi i mišljenja isključivo su stavovi autora i ne odražavaju nužno službeni stav Europske unije ili Europske komisije. Europska unija ni Europska komisija ne mogu snositi odgovornost za njih.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

Ključne riječi: *ugovor o ustupu i raspodjeli imovine; ugovor o doživotnom uzdržavanju; ugovor o dosmrtnom uzdržavanju; ništetnost i pobojnost; povreda nužnog dijela.*

1. UVOD

Predak koji želi raspolagati svojom imovinom u korist potomaka, ovisno o svrsi koju tim raspolaganjem želi postići, u hrvatskom pravu ima na raspolaganju različite vrste naplatnih i besplatnih ugovora, koji ponekad imaju i mješovitu pravnu prirodu. Među njima su klasično darovanje i darovanje za slučaj smrti, koji nisu predmet razmatranja ovoga rada, kao i ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju te ugovor o ustupu i raspodjeli imovine za života.

Promatranim ugovorima, koji proizvode nasljednopravne učinke ili na drugi način utječu na sastav ostavine, zajedničko je i bitno obilježje to da njima raspoređena imovina ne ulazi u ostavinu, ne računa se pri utvrđivanju njezine vrijednosti te se takva raspolaganja ne mogu pobijati zbog povrede nužnog nasljednog dijela. Ono što ih, međutim, značajno razlikuje jesu njihova svrha, (ne)naplatnost te trenutak prijenosa vlasništva. Temeljna svrha koja se ostvaruje ugovorima o uzdržavanju jest upravo pružanje brige i skrbi primatelju uzdržavanja do kraja njegova života, dok prijenos imovine ili njezina dijela predstavlja samo naknadu za ugovoreno uzdržavanje. Primarna svrha ugovora o ustupu i raspodjeli imovine za života jest urediti imovinske odnose pretka i potomaka još za njegova života, kako bi se spriječili kasniji sporovi u vezi s imovinom obuhvaćenom tim ugovorom. Iako ona nije primarna, svrha uzdržavanja može se ostvariti i tim ugovorom. Ipak je u praksi zaključenje potonjeg ugovora vrlo rijetko, čemu svjedoči i vrlo oskudna sudska praksa.

Ugovor o ustupu i raspodjeli imovine za života u pravilu je besplatan i njime obuhvaćena imovina za života ustupitelja prelazi na njegove potomke, a navedeni se nasljednopravni učinci temelje na suglasnosti svih potomaka s tako učinjenom raspodjelom. Prijenos imovine primatelja uzdržavanja na davatelja uzdržavanja već za njegova života obilježje je i ugovora o dosmrtnom uzdržavanju. Suprotno tome, imovina obuhvaćena ugovorom o doživotnom uzdržavanju prelazi na davatelja uzdržavanja tek u trenutku smrti primatelja uzdržavanja, a oba se ugovora zbog svoje naplatnosti ne mogu pobijati zbog povrede nužnog nasljednog dijela.[1]

Upravo imajući u vidu nasljednopravne učinke tih ugovora, zakonodavac je Zakonom o nasljeđivanju[2] i Zakonom o obveznim odnosima[3] propisao posebne pretpostavke njihove valjanosti. Analizom navedenih odredbi o posebnim

1 Zbog povrede nužnog dijela mogu se pobijati samo oporuka i druga besplatna raspolaganja (darovi) ostavitelja (čl. 77. ZN-a). O zaštiti nužnog dijela od povreda vidi: Nikola Gavella i Vlado Belaj, *Nasljedno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2008.), 228-236. Vidi i Županijski sud u Sisku, Gž-692/2024-2 od 13. kolovoza 2024.

2 Zakon o nasljeđivanju, Narodne novine, br. 48/03., 163/03., 35/05., 127/13., 33/15., 14/19. (u daljnjem tekstu: ZN).

3 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).

pretpostavkama valjanosti ugovora, koje je zakonodavac propisao u odnosu na subjekte koji ga mogu zaključiti (za ugovor o ustupu i raspodjeli imovine za života), kao i na njihov sadržaj i formu za sve promatrane ugovore, u radu će se pokušati utvrditi razloge relativno rijetke primjene ugovora o ustupu i raspodjeli imovine za života u odnosu na ugovore o uzdržavanju. Odgovor na to pitanje čini se posebno važnim ako se ima na umu kontekst društvenih promjena koje se događaju u posljednjim desetljećima: s jedne strane, riječ je o trendu zamjene proširenih obiteljskih zajednica nuklearnim obiteljima (što ima utjecaja na razvoj i primjenu ugovora o uzdržavanju između predaka i potomaka), a s druge strane, zamjetan je zamah razvoja obiteljskih poduzeća i obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava, pred kojima predstoji generacijska tranzicija za koju je potrebno iznaći odgovarajući pravni model.[4]

2. OSNOVNE ZNAČAJKE UGOVORA

Ugovor o ustupu i raspodjeli imovine za života ugovor je kojim predak još za života ustupa svoju imovinu i vrši njezinu raspodjelu svojoj djeci i potomcima (eventualno i bračnom drugu).[5] Iako se, što proizlazi iz njegova samog naziva, radi o pravnom poslu *inter vivos*, on je uređen odredbama čl. 105.-115. Zakona o nasljeđivanju.[6] Razlog tome su njegovi značajni nasljednopravni učinci propisani čl. 108. ZN-a, prema kojem ustupljena imovina ne ulazi u ostavinu i ne uzima se u račun pri utvrđivanju njezine vrijednosti, ne uračunava se u nasljedni dio onih nasljednika kojima je ustupljena, te se njime učinjena raspolaganja ne mogu pobijati zbog povrede nužnog nasljednog dijela pojedinog nužnog nasljednika i niti se može tražiti njihov povrat u ostavinu. Nasljednopravni učinci valjanog ugovora o ustupu nastupaju tek smrću ostavitelja i upravo se zbog njih kao jedna od temeljnih pretpostavki valjanosti traži suglasnost svih potomaka koji su po zakonu pozvani naslijediti ustupitelja (čl. 106. st. 2. ZN-a). Zbog toga stjecanje imovine na temelju tog ugovora pojedini autori označuju kao prethodno, odnosno anticipirano nasljeđivanje za života ostavitelja (*succesio anticipata*),[7] a ponekad se navodi kako se radi o *sui generis* ugovoru koji

4 O izazovima međugeneracijskog prijenosa obiteljskih društava vidi Mihaela Braut Filipović, „Specifičnosti upravljanja obiteljskim društvima“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 67, br. 6 (2017): 935-962.

5 Čl. 105. i 111. ZN-a.

6 Ovaj je ugovor još od donošenja saveznog Zakona o nasljeđivanju 1955. godine dio nasljednopravnog zakonodavstva. I prije njegova donošenja, preci su sa svojim potomcima zaključivali različite ugovore kojima su za života uređivali imovinskopravne odnose budućih zakonskih nasljednika, koji su po pravnoj prirodi bili ili darovanja ili mješoviti ugovori, te su bili bez nasljednopravnih učinaka. Milan Kreč i Đuro Pavić, *Komentar Zakona o nasljeđivanju (sa sudskom praksom)* (Zagreb: Narodne novine, 1964.), 330-331. Neku su autori stajališta da bi, budući da se radi o ugovoru koji je po svojoj pravnoj prirodi obveznopravni ugovor, taj ugovor trebalo urediti ZOO-om. Tako u: Olga Jelčić, „Pravni promet nekretnina i novi ZOO (sklapanje ugovora, ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju)“, u: *Nekretnine kao objekti imovinskih prava*, ur. Olga Jelčić (Zagreb: Narodne novine, 2005.), 50.

7 Tako u: Kreč i Pavić, *Komentar Zakona o nasljeđivanju*, 331. Gavella i Belaj, *Nasljedno pravo*, 425.

ima i obveznopravni i nasljednopravni karakter.[8] Postizanje sličnih učinaka moguće je i ugovorima o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju.[9]

Prema čl. 579. st. 1. ZOO-a, ugovorom o doživotnom uzdržavanju (uz prijenos imovine nakon smrti) obvezuje se jedna strana (davatelj uzdržavanja) da će drugu stranu ili trećega (primatelja uzdržavanja) uzdržavati do njegove smrti, dok druga strana izjavljuje da mu daje svu ili dio svoje imovine, s time da je stjecanje stvari i prava odgođeno do trenutka smrti primatelja uzdržavanja. Ugovorom o dosmrtnom uzdržavanju (uz istodobni prijenos imovine) obvezuje se jedna strana (davatelj uzdržavanja) da će drugu stranu ili trećega (primatelja uzdržavanja) uzdržavati do njegove smrti, dok se druga strana obvezuje da će mu za života prenijeti svu ili dio svoje imovine (čl. 586. st. 1. ZOO-a).

Zbog njihove naplatnosti imovina koja je predmet ovih ugovora ne ulazi u ostavinu, ugovori se ne mogu pobijati zbog povrede nužnog dijela, niti se imovina stečena na temelju tih ugovora može uračunavati u nasljedni dio davatelja uzdržavanja. Stoga postojanje takvih ugovora može značajno utjecati na nasljedstvo potomaka primatelja uzdržavanja.

3. POSEBNE PRETPOSTAVKE VALJANOSTI U POGLEDU SUBJEKATA UGOVORA

3.1. Subjekti ugovora o ustupu i raspodijeli imovine za života

3.1.1. Ustupiteljevi potomci (stjecatelji i nestjecatelji)

Ugovor o ustupu i raspodjeli imovine za života strogo je određen s obzirom na osobe koje ga mogu zaključiti, kao i u pogledu onih koje se s njime moraju suglasiti kako bi bio valjan. Zaključeni ugovor o ustupu i raspodjeli imovine za života bit će valjan i proizvodit će pravne učinke samo ako su se s njime suglasila sva ustupiteljeva djeca i potomci koji su po zakonu pozvani naslijediti ga (čl. 106. st. 2. ZN-a). Pored toga, ugovor može zaključiti i bračni drug ustupitelja. Ustupiteljevi potomci koji su po zakonu pozvani na nasljeđivanje moraju dati suglasnost o tome da imovina koja se ustupa neće po smrti ustupitelja ući u njegovu ostavinu niti će se uzimati u obzir prilikom utvrđivanja vrijednosti ostavine.[10] Potomak koji nije dao suglasnost može je dati naknadno, i to u istom obliku u kojem je ugovor zaključen (čl. 106. st. 4. ZN-a).

Iako svi ustupiteljevi potomci moraju dati suglasnost na ugovor, ne moraju

8 Gavella i Belaj, *Nasljedno pravo*, 425-426.

9 Ugovor o doživotnom uzdržavanju je kao imenovani ugovor dio našeg poretka još od 1955. kada je uređen saveznim Zakonom o nasljeđivanju, Službeni list FNRJ, br. 20/55., koji je potom bio preuzet 1971. godine (Narodne novine, br. 52/71.). Drugo razdoblje započinje Zakonom o nasljeđivanju iz 2003. (Narodne novine, br. 48/03.) i traje do 1. siječnja 2006. godine kada na snagu stupa ZOO kojim i ugovor o dosmrtnom uzdržavanju postaje imenovani ugovor. Više o značajkama navedenih razdoblja, intervencijama zakonodavca i stajalištima sudske prakse vidi u: Jadranko Crnić i Ana-Marija Končić, „Ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju“, *Informator*, br. 5330 (2005): 9-16.

10 Gavella i Belaj, *Nasljedno pravo*, 426-427.

svi na temelju tog ugovora nešto i dobiti, tj. ne moraju svi imati ulogu stjecatelja. U tom se smislu razlikuju dvije kategorije potomaka: oni koji daju suglasnost na ugovor i njime nešto stječu (potomci stjecatelji) te oni koji samo daju suglasnost na ugovor, ali njime ništa ne stječu (potomci nestjecatelji). S obzirom na specifičnost položaja potomka nestjecatelja, u teoriji je čak postavljeno pitanje jesu li potomci nestjecatelji uopće ugovorne strane. [11] Mišljenja smo da jesu. Njihova suglasnost na ugovor ima značenje odricanja od nasljednih prava u pogledu imovine koja je ustupljena ugovorom,[12] što ga u odnosu na ove potomke čini pravnim poslom *mortis causa*.[13] U sudskoj je praksi izraženo stajalište da prema potomcima nestjecateljima suglasnost ne stvara prava i obveze za ugovornike kojima nije ustupljena nikakva imovina, već da je njihova izjava o suglasnosti s ustupanjem samo pretpostavka njegove valjanosti.[14] Ipak, obveza potomaka nestjecatelja postoji te se sastoji u obvezi propuštanja postavljanja nasljednopravnih zahtjeva u odnosu na imovinu obuhvaćenu ugovorom.[15]

Upravo zbog činjenice da suglasnost potomka nestjecatelja ima učinak odricanja od nasljednih prava u odnosu na raspodijeljenu imovinu, na ove osobe treba primijeniti i odredbu čl. 134. st. 2. ZN-a o odricanju od neotvorenog nasljedstva, prema kojoj je takvo odricanje dopušteno samo osobama koje su „sposobne samostalno raspolagati svojim pravima". To znači da osobe koje nemaju potpunu poslovnu sposobnost ne bi mogle biti zastupane po zakonskom zastupniku radi zaključenja ugovora o ustupu,[16] osim u slučaju kada bi upravo taj potomak bio potomak stjecatelj.

U teoriji se raspravljalo o tome je li potrebna suglasnost potomaka koji su zakonski nasljednici *in concreto* u trenutku otvaranja nasljedstva ili onih potomaka koji bi bili pozvani na nasljeđivanje u trenutku zaključenja ugovora (kako bi se osigurao što veći stupanj izvjesnosti da će ugovor proizvoditi željene pravne učinke). Na tu se raspravu nadovezalo i pitanje je li krug potomaka kojima se imovina može ustupiti ograničen isključivo na one koji bi u trenutku zaključenja ugovora bili pozvani na nasljeđivanje ili to mogu biti i potomci daljnjeg stupnja. Prevladalo je tumačenje prema kojem ugovorne strane mogu biti samo djeca ostavitelja.[17] Međutim, u slučaju kada je dijete ustupitelja umrlo prije zaključenja ugovora tada bi, po pravu predstavljanja, ugovor trebali zaključiti njegovi potomci. Ugovor o ustupu ostaje valjan ako potomak koji je dao suglasnost umre prije pretka, jer

11 Ante Perkušić i Blanka Ivančić-Kačer, „(Ne)dopušteni nasljednopravni ugovori ili ugovori nasljednog prava ili paranasljedni ugovori u hrvatskom pozitivnom pravu", *Pravni vjesnik* 22, br. 1-2 (2006): 155-156.

12 Tako i: Gavella i Belaj, *Nasljedno pravo*, 426; Tatjana Josipović, „Family and Succession Law Croatia", u: *International Encyclopaedia of Laws*, ur. Walter Pintens (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2005.), 273., rb. 485.

13 Tako i: Boris Vizner, *Građansko pravo*, *knjiga druga* (Osijek: vlastita naklada, 1967.), 87.

14 Županijski sud u Rijeci, Gž-2006/2017-2 od 20. rujna 2018.

15 Tako i: Kreč i Pavić, *Komentar Zakona o nasljeđivanju*, 332.

16 Tako i: Gavella i Belaj, *Nasljedno pravo*, 424; Alojzij Finžgar, „Nasleđivanje", u: *Enciklopedija imovinskog prava i udruženog rada*, *tom drugi,* ur. Svetislav Ristić (Beograd: Službeni list SFRJ, 1978.), 360.

17 Vidi u: Gavella i Belaj, *Nasljedno pravo*, 427-428; Hrvatin, „Nasljednopravni ugovori", 130.

njegova suglasnost djeluje po pravu predstavljanja i prema njegovim potomcima,[18] odnosno obveza iz ugovora o ustupu da se ne postavljaju nasljednopravni zahtjevi jedna je od obveza koje potomak nasljeđuje od svojeg pretka – nestjecatelja iz ugovora o ustupu. Također, ugovor o ustupu i raspodjeli imovine ostaje valjan ako je potomak koji se nije suglasio umro prije ostavitelja, a nije ostavio potomke, ili ako se odrekao nasljedstva ili ako je isključen iz nasljedstva ili ako je nedostojan (čl. 106. st. 5. ZN-a). Posljednja dva navedena slučaja su dvojbena, budući da isključenje iz nasljeđivanja (čl. 87. ZN-a) i nedostojnost za nasljeđivanje (čl. 126. ZN-a) ne utječe na pravo njihovih potomaka na nasljeđivanje, pa je nepravično i neopravdano da je u kontekstu ugovora o ustupu propisana iznimka. U teoriji dio autora zauzima stajalište kako bi se na sve slučajeve iz čl. 106. st. 5. ZN-a trebala primijeniti pretpostavka da potomak koji se nije suglasio nije ostavio svojih potomaka.[19]

Nedostatak suglasnosti svih potomaka nema za posljedicu apsolutnu nevaljanost ugovora, već samo onemogućuje da on proizvede nasljednopravne učinke. Bez te suglasnosti ugovor može proizvesti samo obveznopravne učinke, i to redovito one ugovora o darovanju. Ono što je tim ugovorom ustupljeno smatra se darom, odnosno nakon smrti ustupitelja s tim će se postupati kao s darovima učinjenim nasljednicima (čl. 109. ZN-a). Ova *ex lege* konverzija u ugovor o darovanju znači da svi stjecatelji ostaju nositelji ustupljene im imovine, ali se mijenja osnova njezina stjecanja, dok nasljednopravni učinci izostaju.

Do *ex lege* konverzije u ugovor o darovanju dolazi i u slučaju da nakon zaključenja ugovora ustupitelj dobije potomka[20] ili se pojavi nasljednik koji je bio proglašen nestalim ili umrlim (čl. 109. ZN-a). Jasna je intencija zakonodavca koji je ovakvom odredbom želio zaštititi novorođeno, naknadno priznato ili posvojeno dijete, odnosno dijete koje je bilo proglašeno umrlim. Čini se da bi se, *de lege ferenda*, trebalo razmisliti o izmjeni te odredbe na način da ugovor o ustupu i raspodjeli imovine za života ostane na snazi u odnosu na potomke koji su ga zaključili, dok bi „novi" potomci zadržali neokrnjeno pravo na nužni dio – kako je predviđeno i za bračnog druga (v. *infra* 3.1.2.). Time bi se u odnosu na „novog" potomka postigao isti učinak, dok bi potomci koji su ga ranije zaključili bili međusobno i dalje vezani ugovorom, čime bi se u još većoj mjeri osigurala stabilnost ugovorenih prijenosa.

3.1.2. Ustupiteljev (izvan)bračni drug odnosno partner

Bračni drug[21] može, ali ne mora biti obuhvaćen ugovorom, a nepostojanje

18 Kreč i Pavić, *Komentar Zakona o nasljeđivanju*, 342-343; Gavella i Belaj, *Nasljedno pravo*, 427; Jadranko Crnić i Ana-Marija Končić, *Zakon o nasljeđivanju s komentarom, sudskom praksom, prilozima, primjerima i abecednim kazalom* (Zagreb: Organizator, 2005.), 231.

19 Kreč i Pavić, *Komentar Zakona o nasljeđivanju*, 337.

20 U čl. 109. ZN-a doslovno se propisuje „rodi dijete", ali se s tim izrazom trebaju izjednačiti sve druge situacije u kojima ustupitelj naknadno postane roditelj, dakle posvoji dijete, prizna ga ili mu roditeljstvo bude utvrđeno sudskim putem.

21 S bračnim drugom treba izjednačiti izvanbračnog druga, te partnere iz istospolnih zajednica. O nasljednopravnom položaju tih osoba vidi u: Maja Bukovac Puvača i Sandra Winkler, „Nasljednopravni učinci izvanbračnih zajednica i neformalnih životnih partnerstava", u: *Dani porodičnog prava: „Aktuelna problematika porodičnopravne teorije i prakse": Zbornik*

njegove suglasnosti ne utječe negativno na valjanost istog. Vjerujemo da upravo zbog toga ZN izričito ne propisuje mogućnost naknadne suglasnosti bračnog druga, ali smatramo da za takvu suglasnost nema zapreke, pod pretpostavkom da se udovolji paritetu formi.[22]

Ugovor će u odnosu na osobu koja je bila u tom statusu u vrijeme zaključenja ugovora i nije na njega dala suglasnost proizvoditi smanjene pravne učinke: ostaje joj neokrnjeno pravo na nužni dio, a pri utvrđivanju vrijednosti ostavine da bi se odredila vrijednost tog dijela ustupljena se imovina smatra darom (čl. 111. st. 2. i 3. ZN-a). Ako je dio imovine ustupljen osobi koja u vrijeme zaključenja ugovora nije imala status bračnog (izvanbračnog) druga ili istospolnog partnera, ugovor je ništetan, ali bi mogao u slučaju ispunjenja pretpostavki za konverziju (čl. 325. ZOO-a) vrijediti kao ugovor o darovanju. Ako takva osoba potreban status stekne naknadno,[23] prije otvaranja nasljedstva, i pod pretpostavkom da je ugovor u cijelosti izvršen, postavlja se pitanje mogućnosti njegove konvalidacije jer je razlog ništetnosti naknadno nestao, a ta zabrana ne bi trebala biti kvalificirana kao zabrana većeg značaja (čl. 326. st. 2. ZOO-a).[24]

3.2. Subjekti ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju

Krug osoba s kojima potencijalni primatelj uzdržavanja može zaključiti jedan od navedenih ugovora o uzdržavanju zapravo je gotovo[25] neograničen, a kao pretpostavka njihove valjanosti ne traži se nikakva suglasnost potomaka ili bračnih drugova. Suglasnost (prethodno odobrenje) se traži jedino u iznimnim slučajevima kada skrbnik u ime i za račun štićenika sklapa ugovor o dosmrtnom ili doživotnom uzdržavanju, pri čemu takvo odobrenje mora dati Hrvatski zavod za socijalni rad.[26]

Davatelj uzdržavanja u obje inačice ugovora u današnje je vrijeme često potomak primatelja uzdržavanja. U starijoj se pravnoj literaturi zaključenje ovih ugovora između roditelja i djece,[27] kao i između bračnih drugova smatrao ništetnim,

radova, deveti međunarodni naučni skup, ur. Alena Huseinbegović (Mostar: Univerzitet Džemal Bijedić u Mostaru, 2021.), 129-154.

22 U ovom bi slučaju vrijedilo opće pravilo o formi naknadne suglasnosti iz čl. 250. st. 2. ZOO-a.

23 Ovdje se kao dodatno pitanje nameće prema kojem propisu treba prosuđivati postojanje izvanbračne zajednice. Smatramo da je ispravno to činiti primjenom odredbi ZN-a. Tako i: Iva Tuhtan Grgić, „Ugovor o nasljeđivanju" (doktorska disertacija, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 2014.), 307.

24 Tako i: Tuhtan Grgić, „Ugovor o nasljeđivanju", 308.

25 U ulozi davatelja uzdržavanja ne mogu se pojaviti osobe kojima je to zabranjeno. Tako navedeno Zakon o socijalnoj skrbi, Narodne novine, br. 18/22., 46/22., 119/22., 71/23., 156/23., 61/25., pod prijetnjom ništetnosti ugovora, brani pravnim i fizičkim osobama koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi i osobama koje su zaposlene u djelatnosti socijalne skrbi (čl. 170. st. 2.). Prema čl. 248. Obiteljskog zakona, Narodne novine, br. 103/15., 98/19., 47/20., 49/23., 156/23. (u daljnjem tekstu: OZ), skrbnik ne može biti osoba s kojom je ili s čijim je bračnim odnosno izvanbračnim drugom štićenik sklopio ugovor o doživotnom ili dosmrtnom uzdržavanju.

26 Čl. 261. st. 6. OZ-a.

27 Nevenka Subotić-Konstantinović, „Ugovor o doživotnom izdržavanju", u: *Enciklopedija imovinskog prava i udruženog rada*, *tom treći*, ur. Svetislav Ristić (Beograd: Službeni list

jer se držalo suprotnim kogentnim propisima i obvezi bračnih drugova da se međusobno pomažu i uzdržavaju.[28] Međutim, sudska je praksa vrlo rano, i ispravno, zauzela stav[29] – koji je postao ustaljena praksa[30] – da sama činjenica što se u ulozi davatelja uzdržavanja javljaju osobe koje bi inače imale zakonsku obvezu uzdržavati primatelja uzdržavanja, ne utječe na valjanost tog ugovora.

Iako se na prvi pogled može činiti dvojbenim da osoba koja je i po samom zakonu dužna uzdržavati primatelja uzdržavanja za to prima naknadu, u zakonu nema nikakve ograničavajuće odredbe u odnosu na osobe koje mogu zaključiti ovaj ugovor. Razlog tome je, među ostalim, i u činjenici što zakonska obveza uzdržavanja postoji samo iznimno, ukoliko postoji potreba osigurati egzistencijalnu skrb osobi koja si to sama ne može osigurati. Obveza uzdržavanja roditelja, prema OZ-u, zakonska je obveza punoljetnog djeteta, ali samo ako roditelj nije sposoban za rad i nema dovoljno sredstava za život ili ih ne može ostvariti iz svoje imovine (čl. 292. OZ-a). Obveza uzdržavanja, čak i u navedenim okolnostima, postoji samo u granicama mogućnosti obveznika uzdržavanja i razmjerno potrebama korisnika uzdržavanja (čl. 281. i 282. OZ-a). Ugovorna obveza uzdržavanja bit će u pravilu po obujmu šira od zakonske obveze uzdržavanja. Za pretka koji je ugovaratelj uzdržavanja za koje daje naknadu za uzdržavanje u vidu prijenosa cijele ili dijela svoje imovine ne bi se moglo tvrditi da je „bez sredstava za život" u smislu propisanom za zakonsko uzdržavanje, jer upravo ugovaranjem prijenosa imovine na davatelja uzdržavanja daje protučinidbu za doživotno uzdržavanje.

Konačno, treba istaknuti i to da se, s obzirom na prirodu obveze uzdržavanja, ugovor o doživotnom uzdržavanju u pravilu zaključuje upravo između osoba čiji se odnos zasniva na povjerenju i međusobnom poštivanju, a takav je odnos najčešći upravo između osoba iz kruga obitelji. Kada se ovi ugovori zaključuju između predaka i potomaka, u pravilu se sklapaju u trenutku kada je potomak već i prije njegova zaključenja skrbio o roditelju ili roditeljima. Bilo bi doista nepravično zabraniti zaključenje takvih ugovora između predaka i potomaka. Iako se u ulozi davatelja uzdržavanja opravdano često pojavljuju upravo članovi uže ili šire obitelji,

SFRJ, 1978.), 520.

28 Subotić-Konstantinović, „Ugovor o doživotnom izdržavanju", 520; Boris Vizner, Vladimir Kapor i Slavko Carić, *Ugovori građanskog i privrednog prava* (Rijeka: Riječka tiskara, 1971.), 552.

29 Vrhovni sud Bosne i Hercegovine, Gž-1712/67 Gž-1712/67 od 4. veljače 1969. (*cit.* prema: Vizner, Kapor i Carić, *Ugovori građanskog i privrednog prava*, 541.).

30 „Činjenica da je davatelj uzdržavanja osoba koja bi inače po zakonu bila obvezna uzdržavati primatelja uzdržavanja ne čini sama po sebi ništetnim ugovor o doživotnom uzdržavanju." Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-715/85 od 8. svibnja 1985., PSP-29/81. „Na odluku o tome s kim će neka osoba sklopiti ugovor o doživotnom uzdržavanju utječu brojni činitelji, a bliskost s osobom - davateljem uzdržavanja je svakako jedan od važnijih. Pritom nema zapreke da neka osoba sklopi ugovor o doživotnom uzdržavanju s osobom koja i inače ima po zakonu obvezu brinuti se o primatelju (npr. s roditeljima, djecom ili suprugom), a nema zapreke niti da se na strani davatelja uzdržavanja u ugovoru pojavi osoba koja spada u krug zakonskih nasljednika primatelja uzdržavanja." Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-2539/2017-2 od 24. ožujka 2021. Vidi i: Županijski sud u Puli, Gž-1533/2010-2 od 15. listopada 2012.

ti se ugovori u praksi nerijetko i zlorabe,[31] posebice radi zaobilaženja pravila o nasljeđivanju.

Na strani davatelja uzdržavanja obvezu davanja uzdržavanja može preuzeti i više osoba (pa tako i više potomaka). Ugovorom je moguće precizno odrediti način na koji je pojedini davatelj uzdržavanja dužan ispunjavati svoj dio obveze, ali ukoliko takva odredba izostane, oni za ispunjenje ugovorene obveze odgovaraju solidarno.

4. POSEBNE PRETPOSTAVKE VALJANOSTI U POGLEDU SADRŽAJA UGOVORA

4.1. Imovina koja može biti obuhvaćena ugovorom

Posebna pretpostavka valjanosti ugovora o ustupu i raspodjeli imovine odnosi se na imovinu koja može biti predmet tog ugovora. Njime se može ustupiti i rasporediti isključivo postojeća imovina (uključujući i dugove), dok je odredba kojom bi se kao predmet ustupanja odredile stvari i prava koja će se u budućnosti zateći u imovini ustupitelja ništetna (čl. 107. ZN-a). Neki su autori mišljenja da bi se u tome slučaju radilo o nedopuštenom ugovoru o nasljeđivanju.[32] Valja ipak napomenuti da potomak stjecatelj na temelju ugovora o ustupu i raspodjeli imovine za života ne postaje raspolagateljevim nasljednikom (jer prema čl. 108. st. 2. ZN-a ono što je ustupljeno ne ulazi u ostavinu), pa se ne bi radilo o nedopuštenom ugovoru o nasljeđivanju,[33] nego o raspoložbi *inter vivos* koja je po posebnoj odredbi ZN-a ništetna. Opća pravila obveznog prava načelno ne zabranjuju raspolaganje budućom imovinom, iako je, primjerice, kod ugovora o darovanju u tom smislu propisano ograničenje, odnosno propisano je kako se darovati mogu sadašnje i buduće stvari, prenosiva imovinska prava te sadašnja i najviše polovina buduće imovine (čl. 480. st. 1. ZOO-a).

Zakonom je određeno da je ništetna i odredba ugovora kojom bi bilo predviđeno kako će se raspodijeliti stvari ili prava koja se budu zatekla u ustupiteljevoj ostavini (čl. 107. st. 2. ZN-a), u kojem bi se slučaju radilo doista o zabranjenom ugovoru – ovisno o formulaciji odredbe – bilo o ugovoru o nasljeđivanju, bilo o ugovoru o legatu. U slučaju kada bi ugovorom o ustupu i raspodjeli imovine za života bio određen i način raspodjele ustupiteljeve ostavine ili bi sadržavao odredbu o raspodjeli buduće imovine ili imovine koja nije izričito obuhvaćena predmetom

31 U ovom se radu zadržavamo na usporedbi ugovora o uzdržavanju s ugovorom o ustupu i raspodjeli imovine, kada se kao potencijalni davatelji uzdržavanja javljaju potomci primatelja uzdržavanja (osobe koje bi mogle biti stranke ugovora o ustupu). No činjenica je da se ti ugovori često zloupotrebljavaju i od strane trećih osoba. Starije osobe nerijetko postaju mete tzv. profesionalnih davatelja uzdržavanja, a s ciljem stjecanja imovine starih i nemoćnih osoba kojima je nužno nečije uzdržavanje, skrb i pomoć. Na taj problem kontinuirano upozorava niz umirovljeničkih udruga i pravobraniteljica za ljudska prava.

32 Kreč i Pavić, *Komentar Zakona o nasljeđivanju*, 388; Nikola Gavella, *Nasljedno pravo* (Zagreb: Informator, 1990.), 361; Gavella i Belaj, *Nasljedno pravo*, 426; Petar Klarić i Martin Vedriš, *Građansko pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2025.), 764.

33 Ništav je ugovor kojim netko svojem suugovorniku ili trećoj osobi ostavlja svoju ostavinu ili njezin dio (čl. 102. ZN-a).

ugovora, ugovor će u pravilu ostati valjan, dok će samo takva pojedinačna odredba biti ništetna. Sva imovina koju ustupitelj nije ustupio ugovorom ili koju stekne nakon njegova sklapanja, čini njegovu ostavinu.

Suprotno navedenom izričitom isključenju buduće imovine kao predmeta raspolaganja, odgovarajuća odredba za ugovore o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju nije propisana. U teoriji je bilo različitih shvaćanja u odnosu na mogućnost raspolaganja budućom imovinom. Jedna je skupina autora smatrala da buduća imovina ne bi mogla biti predmet ugovora o doživotnom uzdržavanju, već da predmet protučinidbe mogu biti isključivo stvari i prava koja ugovaratelj uzdržavanja ima u trenutku zaključenja ugovora.[34] Druga skupina autora, kojoj se još u vrijeme kada je ugovor o doživotnom uzdržavanju bio uređen ZN-om priklonila i sudska praksa,[35] bila je stajališta da buduća imovina može biti predmetom tih ugovora.[36] Takva zabrana ne postoji ni u trenutačno važećem uređenju (odnosno u čl. 579. i 586. ZOO-a). Budući da se takvim širokim tumačenjem može ugroziti položaj primatelja uzdržavanja (posebice kod neispunjavanja ugovora od strane davatelja), a i nasljednika te vjerovnika čini se ipak opravdanim sadržajno ugovor ograničiti na sadašnju imovinu.[37] Zapravo se obuhvaćanje buduće imovine uglavnom raspravlja u pogledu ugovora o doživotnom uzdržavanju (gdje je vremenski period od zaključenja ugovora i prijenosa imovine po prirodi stvari duži, jer traje sve do smrti primatelja uzdržavanja). Ipak, treba upozoriti da i kod ugovora o dosmrtnom uzdržavanju od njihova zaključenja do prijenosa imovine može proći određeno vrijeme, odnosno nije isključena mogućnost da primatelj uzdržavanja u međuvremenu stekne određenu imovinu.

34 Gavella, *Nasljedno pravo*, 372; Subotić-Konstantinović, „Ugovor o doživotnom izdržavanju“, 523; Petar Simonetti, „Otuđenje vlasništva na nekretnini temeljem pravnog posla i učinci pravnog posla o otuđenju tuđe nekretnine“, *Pravo i porezi,* br. 9 (2005): 24; Zinka Bulka, „Ugovori kao pravna osnova za stjecanje prava vlasništva na nekretninama“, *Pravo i porezi,* br. 6 (2009): 34; Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 514.

35 Pregled odluka u tom smislu vidi u: Jadranko Crnić, „Ugovor o doživotnom uzdržavanju i ugovor o dosmrtnom uzdržavanju“, u: *Novi zakon o obveznim odnosima: zbornik radova*, ur. Jakša Barbić i dr. (Zagreb: Organizator, 2005.), 135-137.

36 Kreč i Pavić, *Komentar Zakona o nasljeđivanju*, 368; Vizner, Kapor i Carić, *Ugovori građanskog i privrednog prava*, 543-544; Jadranko Crnić i Ana-Marija Končić, *Ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju: komentar članaka 579.–589. Zakona o obveznim odnosima* (Zagreb: Novi informator, 2008.), 5; Crnić i Končić, *Zakon o nasljeđivanju s komentarom*, 520; Olga Jelčić, „Ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju“, u: *Novo nasljednopravno uređenje*, ur. Mihajlo Dika (Zagreb: Narodne novine, 2003.), 103-104; Hrvoje Kačer, „Ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju“, u: *Novi Zakon o obveznim odnosima – najznačajnije izmjene – novi instituti*, ur. Mladen Mlinarević i Ante Šumelj (Zagreb: Inženjerski biro, 2005.), 173.

37 O problemima u praksi koje za sobom povlači ugovaranje buduće imovine kao predmeta protučinidbe kada ona obuhvaća nekretnine vidi u: Zinka Bulka, „Upisi u zemljišnu knjigu na temelju ugovora o doživotnom uzdržavanju“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 44, br. 1 (2023): 258-230.

4.2. Naplatnost ugovora

4.2.1. Ugovor o ustupu i raspodjeli imovine

Iako je ovaj ugovor u pravilu besplatan, njime je moguće za sebe, bračnog druga ili neku treću osobu ugovoriti i osnivanje neke osobne služnosti ili stvarnog tereta na svim ili samo nekim od predmeta koji se ustupaju ili ugovoriti doživotnu rentu u naravi ili novcu, doživotno uzdržavanje ili kakvu drugu naknadu (čl. 110. st. 1. ZN-a). To dovodi do pitanja radi li se uvijek o besplatnom ugovoru, kako to smatra dio pravne teorije.[38] Pojedini autori tako ugovorenu protučinidbu smatraju nametom,[39] dok druga skupina autora smatra da ugovaranje osnivanja ili pridržaj prava ili obveze druge ugovorne strane čini taj ugovor mješovitim ili čak naplatnim pravnim poslom.[40] Neki su autori pritom zauzeli stajalište da zadržavanje, odnosno ugovaranje pojedinih prava prigodom ustupa i raspodjele imovine dovodi do toga da ugovor o ustupu i raspodjeli imovine postaje sastavljeni ugovor, koji se sastoji od dvaju ili više jednostavnih ugovora sastavljenih u jedinstvenoj ispravi.[41] Posljedica takvog shvaćanja jest potreba prosuđivanja valjanosti nastalog pravnog odnosa prema pravilima koja uređuju svaki od tih ugovora.[42]

Čini se ispravnim zaključiti da se naplatnost ugovora o ustupu i raspodjeli imovine za života treba prosuđivati od slučaja do slučaja, uzimajući pritom kao oborivu pretpostavku da se radi o besplatnom pravnom poslu. Treba razlikovati situaciju u kojoj ustupitelj ugovorom zadržava neko pravo, primjerice osnivanjem osobnih služnosti ili stvarnog tereta (što bi trebalo prosuđivati kao besplatni pravni posao s pridržajem prava) od ugovora o ustupu kod kojih je ugovorena protučinidba. Ako se, pak, ugovorom o ustupu i raspodjeli imovine za života ugovori doživotna renta ili doživotno uzdržavanje, time se potomcima stvara obveza kao naknada za

38 Gavella i Belaj, *Nasljedno pravo*, 426; Josipović, „Family and Succession Law“, 276., rb. 490. Takav je stav iznijet i u mišljenju Okružnog suda Slavonska Požega. Vidi i: *Problemi iz Zakona o nasljeđivanju razmotreni na Okružnim konferencijama u 1956. godini* (Zagreb: Državni sekretarijat za pravosudnu upravu NR Hrvatske, 1957.), 45.

39 Gavella i Belaj, *Nasljedno pravo*, 426; Nevenka Subotić-Konstantinović, „Ugovor o ustupanju i raspodeli imovine za života“, u: *Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada*, *tom treći,* ur. Svetislav Ristić (Beograd: Službeni list SFRJ, 1978.), 585.

40 Kreč i Pavić, *Komentar Zakona o nasljeđivanju*, 343-344; Vizner, *Građansko pravo*, 88-89; Branko Hrvatin, „Nasljednopravni ugovori“, u: *Novo nasljednopravno uređenje*, ur. Mihajlo Dika (Zagreb: Narodne novine, 2003.), 141-144; Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 763; Crnić i Končić, *Zakon o nasljeđivanju s komentarom*, 235-236; Perkušić i Ivančić-Kačer, „(Ne)dopušteni nasljednopravni ugovori“, 161. Sudske prakse u pogledu ugovora o ustupu i raspodjeli imovine za života u Hrvatskoj gotovo da i nema. Tek je u jednoj presudi izraženo stajalište da je „u pitanju mješovita pogodba koja sadrži značajke dva ugovora, i to ugovora o doživotnom uzdržavanju, ali i elemente nasljednopravnog ugovora o ustupanju i raspodjeli imovine za života“. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev1254/1993-2 od 18. siječnja 1996.

41 Kreč i Pavić, *Komentar Zakona o nasljeđivanju*, 347-348.

42 Dakle, pored odredaba ZN-a, potrebno je nastali odnos prosuđivati i prema odredbama ZV-a o osobnim služnostima ili stvarnim teretima, prema odredbama ZOO-a o doživotnom uzdržavanju, odnosno pravnih pravila Općeg građanskog zakonika (u daljnjem tekstu: OGZ-a) o doživotnoj renti (para. 1284.-1286. OGZ-a).

primljeno. Takav uglavak, slično kao i kod ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, ima karakter protučinidbe koja ugovoru daje elemente aleatornosti, ali i obilježja naplatnog pravnog posla.[43]

Odgovor na pitanje radi li se o besplatnom, mješovitom ili naplatnom pravnom poslu dobiva svoj praktičan značaj u tri situacije: kada neki od potomaka nije dao suglasnost na ugovor, pri pobijanju ustupa od strane ustupiteljevih vjerovnika[44] te kod opoziva ugovora.[45]

Kada iz sadržaja ugovornih odredbi nesporno proizlazi da za tuženika, potomka u čiju je korist ugovor sačinjen, nije nastala nikakva obveza u smislu odredbe čl. 114. st. 2. i 3. ZN-a, odnosno kada nije ugovoreno davanje uzdržavanja, isplata dugova niti neka druga obveza koju bi tuženik bio dužan izvršavati, ustupanje imovine učinjeno je besplatno.[46] Kao besplatan ugovor, ugovor o ustupu i raspodjeli imovine može se opozvati prema pravilima o opozivu darovanja (čl. 493. i 494. ZOO-a). To bi bile situacije u kojima je ustupitelj nakon ispunjenja ugovora toliko osiromašio da više nema sredstava za svoje nužno uzdržavanje, a nema ni osobu koja bi ga po zakonu bila dužna uzdržavati[47] ili kada je stjecatelj pokazao grubu nezahvalnost.[48] Na tužitelju (ustupitelju) jest teret dokaza navedenih pretpostavki.

U sudskoj je praksi odredba čl. 493. ZOO-a ocijenjena kao jasna i nedvosmislena, koja ne ostavlja prostor za različita tumačenja, pri čemu je zauzeto stajalište da prekid komunikacije između tužitelja i tuženika ne predstavlja razlog za opoziv sporazuma o ustupanju i raspodijeli imovine za života u smislu čl. 494. ZOO-a.[49] Isto tako, narušeni i „zahlađeni" odnosi između majke i sina nastali zbog ponašanja tuženika[50], koje je tužiteljica ocijenila kao izrazito teško nepoštivanje svih životnih i moralnih vrijednosti, što se negativno odrazilo na njezinu emotivnu i psihološku sferu, ne predstavljaju takav stupanj grube nezahvalnosti koji bi bio pretpostavka za opoziv.[51]

43 Tuhtan Grgić, „Ugovor o nasljeđivanju", 314.

44 Čl. 112. st. 2. ZN-a koji glasi: „Ustupiteljevi vjerovnici mogu pobijati ustup i raspodjelu pod pretpostavkama predviđenim za pobijanje dužnikovih besplatnih pravnih radnji poduzetih na štetu vjerovnika."

45 Detaljnije o tome vidi u: Tuhtan Grgić, „Ugovor o nasljeđivanju", 314-315.

46 Županijski sud u Rijeci, Gž-2006/2017-2 od 20. rujna 2018.

47 Čl. 493. st. 1. ZOO-a koji glasi: „Darovatelj koji nakon ispunjenja ugovora o darovanju toliko osiromaši da više nema sredstava za svoje nužno uzdržavanje, a nema ni osobe koja ga je po zakonu dužna uzdržavati, može opozvati darovanje i od obdarenika zahtijevati povrat dara."

48 Čl. 494. st. 2. ZOO-a koji glasi: „Gruba nezahvalnost podrazumijeva da je obdarenik učinio prema darovatelju ili nekom od članova njegove uže obitelji djelo kažnjivo po kaznenim propisima ili se teže ogriješio o zakonom utvrđene dužnosti prema darovatelju ili članu njegove uže obitelji."

49 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-2143/2013-2 od 22. ožujka 2017.

50 Tuženik je u ostavinskom postupku iza pokojnog oca postavio zahtjev za nužnim dijelom u pogledu nekretnina koje su bile darovane njegovoj sestri (koja je dala suglasnost na ugovor o ustupanju kojim su njemu ustupljene druge nekretnine).

51 Županijski sud u Rijeci, Gž-2006/2017-2 od 20. rujna 2018.

4.2.2. Ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju kao naplatni ugovori

Ovi se ugovori međusobno razlikuju prema trenutku prijenosa imovine, pri čemu se pokazalo da većina primatelja pri njihovu zaključivanju te razlike nije svjesna. Zbog toga je izmjenama ZOO-a iz 2023. godine u same nazive i definicije ugovora o doživotnom (čl. 579. st. 1. ZOO-a) i dosmrtnom uzdržavanju (čl. 586. st. 1. ZOO-a) dodan dio s oznakom tog trenutka prijenosa imovine.[52]

Upravo je naplatnost ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju temeljni razlog nemogućnosti njegova pobijanja zbog povrede nužnog dijela. Ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju u pravnoj se teoriji ističu kao klasični primjeri aleatornih ugovora,[53] odnosno ugovora kod kojih u trenutku njihova zaključenja obveze ugovornih strana nisu u potpunosti određene ili odredive.[54] Zbog takve njihove karakteristike, oni se ne mogu pobijati zbog prekomjernog oštećenja, odnosno očitog nerazmjera uzajamnih činidaba.[55]

Sama činjenica da je u konačnici postojao veliki nerazmjer u vrijednosti uzajamnih činidbi ne utječe sama po sebi na valjanost tih ugovora. Međutim, kada se starija sudska praksa našla pred pitanjem potvrde njihove kvalifikacije kao aleatornih pravnih poslova u slučajevima drastičnih nerazmjera tih činidbi, zauzeto je stajalište da taj ugovor može imati mješoviti karakter, odnosno da može biti djelomično naplatan, a djelomično besplatan pravni posao.[56] Posljedično, onim dijelom u kojem bi se konkretan ugovor mogao smatrati darovanjem, moguće je povrijediti nužni nasljedni dio. „Iz definicije ugovora o doživotnom uzdržavanju slijedi da je ugovor o doživotnom uzdržavanju naplatni pravni posao, pa se na njega primjenjuju odredbe ZOO-a o naplatnim pravnim poslovima, uz ograničenja koja proistječu iz biti samog ugovora. To je djelomično i ugovor s aleatornim karakterom, pa u odnosu na dio koji se može smatrati ugovorom na sreću ne vrijede pravila jednakosti uzajamnih davanja. Pravilno je shvaćanje nižestupanjskih sudova da priroda ugovornog odnosa po ovom ugovoru podrazumijeva aleatornost kao bitno obilježje ovog ugovora.“[57]

U sudskoj je praksi istaknuto i sljedeće: „Smatra se da se radi o poklonu, jer je u pitanju predak i njegova djeca i ostali potomci između kojih postoji ne samo moralna obveza uzajamnog pružanja pomoći, već u određenim slučajevima i zakonska obveza izdržavanja. (…) Međutim, u praksi ima slučajeva da se zaključuju ugovori

52 Čl. 2. st. 2. i čl. 8. st. 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznim odnosima, Narodne novine, 155/23. (u daljnjem tekstu: ZID ZOO-a).

53 Sam naziv potječe od lat. riječi *alea* i upućuje da stranke svjesno pristaju na određeni stupanj neizvjesnosti, odnosno kockanja (uz ugovore o uzdržavanju tu spadaju i ugovori o igrama na sreću, oklade, ugovori o osiguranju i sl.).

54 Vidi i: Zvonimir Slakoper, Vilim Gorenc i Maja Bukovac Puvača, *Obvezno pravo: opći dio, sklapanje, promjene i prestanak ugovora* (Zagreb: Novi informator, 2009.), 234; Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 111; Kačer, „Ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju“, 170; Crnić, „Ugovor o doživotnom uzdržavanju“, 137.

55 Čl. 375. st. 5. ZOO-a koji glasi: „Zbog ovoga nerazmjera ne može se zahtijevati poništaj trgovačkog ugovora, ugovora na sreću, javne prodaje, a ni onda kad je za stvar dana viša cijena iz osobite naklonosti.“

56 Vidi odluke u: Crnić, „Ugovor o doživotnom uzdržavanju“, 138-139.

57 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-1269/2015-2 od 3. prosinca 2019.

o dosmrtnom uzdržavanju između pretka i potomka kada za to stvarno ima potrebe (…) iz tih razloga treba u svakom konkretnom slučaju s posebnom brižljivošću utvrđivati sve okolnosti konkretnog slučaja, cijeniti da li se stvarno radi o ugovoru o dosmrtnom uzdržavanju ili se u suštini radi o poklonu."[58]

4.2.2.1. Ništetnost zbog nedopuštene pobude

Pobuda za zaključenje ugovora u smislu čl. 273. st. 1. ZOO-a u pravilu ne utječe na valjanost ugovora. Međutim, ako je nedopuštena pobuda bitno utjecala na odluku jednog ugovaratelja da sklopi ugovor i ako je drugi ugovaratelj za nju znao ili morao znati, ugovor će biti bez učinka (čl. 273. st. 2. ZOO-a).[59] Kod ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, kada se oni zaključuju samo s nekim zakonskim nasljednicima, u praksi se kao sporno pitanje često javlja dopuštenost pobude. Nedopuštenom se smatra pobuda kojom se želi spriječiti da imovina obuhvaćena takvim raspolaganjem uđe u ostavinu i time postane predmet nasljeđivanja ostalih nasljednika. Međutim, sama „(…) činjenica da su zbog sklapanja ugovora o doživotnom uzdržavanju nužni nasljednici onemogućeni u ostvarivanju eventualnog prava na nužni dio ne čini taj ugovor pravno nevaljanim."[60]

Pitanje pobude posebno je naglašeno u situacijama u kojima u trenutku zaključenja ugovora uzdržavanje (još) nije bilo potrebno, odnosno nije bilo stvarne potrebe da se ono ugovori niti volje da se ono izvršava. Tada, naime i naplatnost takvih ugovora postaje sporna, a upravo je ona razlog nemogućnosti njihova pobijanja zbog povrede nužnog dijela.

Ustaljena je sudska praksa, potvrđena i od Vrhovnog suda Republike Hrvatske, prema kojoj je ništetan ugovor o doživotnom uzdržavanju zbog nedopuštene pobude u slučaju kada je pobuda za njegovo zaključenje između pokojnog primatelja i davatelja bila upravo da davatelju pripadne imovina primatelja uzdržavanja, a ne uzdržavanje pokojnog od strane davatelja uzdržavanja.[61]

Pobuda za zaključenje ugovora u takvim se slučajevima utvrđuje, među ostalim, i na temelju iskaza samih tuženih davatelja uzdržavanja. Iz iskaza samih stranaka često je očito da one, kao i pokojni primatelji uzdržavanja, nisu vidjeli ništa loše u tome da taj ugovor koriste za uređenje svojih imovinskopravnih odnosa, ne znajući pritom za nedopuštenost te pobude. Tako su u parnici radi utvrđenja ništetnosti ugovora o doživotnom i ugovora o dosmrtnom uzdržavanju zbog nedopuštene pobude (ugovore je istoga dana primateljica uzdržavanja zaključila sa svoje dvoje djece) oba tuženika iskazivala da je želja njihove majke bila „zaštita njezine imovine od tužitelja (jednog od njezinih zakonskih nasljednika), pri čemu su tuženici za tu pobudu evidentno znali, što znači da su sporni ugovori o dosmrtnom i doživotnom uzdržavanju sklopljeni s osnovnom namjerom rješavanja imovinskopravnih odnosa tuženika kao jednih od zakonskih nasljednika KR u odnosu na ostale njezine zakonske nasljednike, odnosno

58 Vrhovni sud Jugoslavije, Rev-1782/65, *cit.* prema: Vizner, Kapor i Carić, *Ugovori građanskog i privrednog prava*, 392.

59 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-68/92 od 29. siječnja 1992., Izbor 93/83.

60 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-2772/87 od 28. prosinca 1989., PSP 41/71.

61 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev x 121/2011-2 od 5. rujna 2012.

da je pobuda za sklapanje tih ugovora bila onemogućavanje ostalih zakonskih nasljednika na nasljeđivanje pok. KR, a ne dosmrtno i doživotno uzdržavanje sada pok. KR (...)".[62] U navedenom je slučaju drugostupanjskom presudom potvrđena presuda prvog stupnja kojom su oba ugovora utvrđena ništetnim i bez pravnih učinaka jer se „radi o nedopuštenoj pobudi za koju su znale sve ugovorne stranke spornih Ugovora o dosmrtnom i doživotnom uzdržavanju, a što iste čine ugovorima protivnim moralu i time ništetnim u smislu odredbe čl. 322. ZOO-a."[63]

Ovdje treba istaknuti da ugovaratelji takvih ugovora o uzdržavanju ponekad, kao u prethodno citiranom slučaju, dobivaju i pravne savjete u tom smjeru te se u njih pouzdaju. Upravo zato bi, smatramo, ovlaštene osobe morale posvetiti posebnu pažnju upozoravanju stranaka pri izradi ili ovjeri tih ugovora na činjenicu da zaključivanje ugovora s pobudom da se druge zakonske nasljednike onemogući u nasljeđivanju može dovesti do ništetnosti takvog ugovora.[64]

4.2.2.2. Ništetnost zbog simulacije

Simulacija (prividnost) kao svjesni nesklad[65] volje i očitovanja stranaka pravnog posla, također izaziva njegovu ništetnost.[66] Zato se ugovorima o uzdržavanju koji se ne zaključuju s ciljem da se primateljima osigura uzdržavanje, već da se njihova imovina prenese na davatelje uzdržavanja, zapravo simulira naplatnost takvih ugovora. Oni su simulirani, a iza njih se krije prava volja stranaka usmjerena na besplatno raspolaganje njima obuhvaćenom imovinom. Takvi disimulirani poslovi, ukoliko je udovoljeno pretpostavkama njihove valjanosti mogu proizvoditi pravne učinke (čl. 285. st. 2. ZOO-a).

U jednom je predmetu, povodom tužbe radi utvrđenja ništetnosti ugovora o doživotnom uzdržavanju, sud utvrdio da se zapravo radi o ugovoru o ustupu i raspodjeli imovine za života.[67] Stranke su iskazale, a sud poklonio vjeru činjenicama da je „otac u trenutku sklapanja Ugovora o uzdržavanju bio u potpunosti zdrav te mu nije bila potrebna ničija tuđa pomoć (...) sklapanjem tog Ugovora želio riješiti svoje imovinskopravne odnose", odnosno „da su s ocem sklopili Ugovor radi rješavanja imovine koju je imao u R., a sve u cilju izbjegavanja eventualnih budućih sporova

62 Općinski sud u Rijeci, P-3578/2019-77 od 7. lipnja 2023. i Županijski sud u Varaždinu, Gž-1262/2023-2 od 16. siječnja 2025.

63 Vidi t. 11., 11.1. i 11.2. obrazloženja presude Županijskog suda u Varaždinu, Gž-1262/2023-2 od 16. siječnja 2025. Tuženici u svojim iskazima navode i razloge takve odluke njihove majke (nesređene obiteljske dugove), ali što je posebno zanimljivo i činjenicu da im je upravo javni bilježnik predložio sklapanje ovih ugovora, objasnivši da se oporukom neće moći zaštititi odnosno spriječiti daljnje pravne probleme (t. 11.1.).

64 Vidi *infra* 5.2.2.

65 Nesvjesni nesklad volje i očitovanja izaziva pobojnost pravnog posla (čl. 330. ZOO-a).

66 Čl. 285. st. 1. ZOO-a koji glasi: „Prividan ugovor nema učinka među ugovornim stranama." O simulaciji vidi i: Slakoper, Gorenc i Bukovac Puvača, *Obvezno pravo*, 320-321. O različitim oblicima nevaljalosti pravnih poslova kod svjesnog i nesvjesnog nesklada volje i očitovanja vidi npr.: Županijski sud u Varaždinu, Gž-851/08-2 od 3. lipnja 2008.

67 Općinski sud u Šibeniku, P-1638/2022-8 od 4. studenoga 2022.

oko imovine u R.“[68]

Međutim, ovdje moramo istaknuti kako zaključak da ugovor o doživotnom uzdržavanju (u kojem uzdržavanje nije bilo osnovni povod njegova zaključenja) s potomcima zapravo predstavlja ugovor o ustupu i raspodjeli imovine za života može biti sporan iz barem dva razloga.

Prvi se odnosi na nedostatak suglasnosti potomaka kao bitne pretpostavke valjanosti ugovora o ustupu i raspodjeli imovine. Čak i kada se (kao u citiranom primjeru) radi o potomcima koji su i u vrijeme zaključenja ugovora i u vrijeme smrti ostavitelja imali (zadržali) sva svojstva koja bi ih činila podobnim i jedinim stjecateljima, nismo sigurni da bi se ta suglasnost mogla smatrati prešutno danom samom činjenicom da su ugovor o doživotnom uzdržavanju zaključili u svojstvu davatelja uzdržavanja.

Drugi se odnosi na činjenicu da se radi o ugovorima u kojima je trenutak prelaska imovine bitno različit. Odluka da se zapravo radilo o ugovoru o ustupu, a ne o doživotnom uzdržavanju znači da je do prijenosa imovine došlo još za života ustupitelja, iako takav prijenos ni on ni stjecatelji nisu ugovorili. Dapače, da su željeli da taj prijelaz nastupi već tada, mogli su zaključiti ugovor o dosmrtnom uzdržavanju. Ako je simulacija utvrđena na temelju činjenice da u trenutku zaključenja ugovora nije postojala potreba za uzdržavanjem,[69] onda bi se prije moglo raditi o ugovoru o darovanju *mortis causa*,[70] a ne o ugovoru o ustupu i raspodjeli imovine za života. U slučaju nevaljanosti ugovora o ustupu zakonska konverzija je upravo u ugovor o darovanju. Stoga smatramo da se i u situacijama nevaljanosti ugovora o doživotnom uzdržavanju zbog simulacije (ako i kada bude u postupku utvrđena) kada je isti zaključen s potomcima prvenstveno treba razmotriti mogućnost da ugovor ostane na snazi kao ugovor o darovanju.[71] Time bi se barem donekle uvažila volja primatelja uzdržavanja (da za života ostane vlasnik imovine) u situacijama kada isti zaključuje ugovor s nekim od potomaka, a uzdržavanje nije bilo osnovni motiv zaključenja istog.

68 Općinski sud u Šibeniku, P-1638/2022-8 od 4. studenoga 2022., t. 26. i 27.

69 Što samo po sebi smatramo upitnim, jer ukoliko ista i nije postojala u vrijeme zaključenja, to ne znači da se tijekom vremena ne bi pojavila i da davatelji uzdržavanja ne bi ispunjavali svoje ugovorne obveze.

70 Ugovor o darovanju koji se ispunjava tek poslije smrti darovatelja, mora biti sastavljen u obliku javnobilježničkog akta ili ovjerovljene (solemnizirane) isprave (čl. 491. ZOO-a).

71 „Činjenica da je ugovor o doživotnom uzdržavanju svojim sadržajem zapravo ugovor o darovanju ne čini taj ugovor ništetnim, već vrijedi kao ugovor o darovanju.“ Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-151/89 od 22. ožujka 1989., PSP 46/71.

5. POSEBNE PRETPOSTAVKE VALJANOSTI U POGLEDU FORME UGOVORA

5.1. Forma ugovora o ustupu i raspodijeli imovine

Pretpostavka valjanosti ugovora o ustupu i raspodjeli imovine za života jest njegovo zaključenje u zakonom propisanoj formi (*forma ad solemnitatem*).[72] Riječ je o ugovoru koji mora biti u pisanom obliku te ovjeren od suca nadležnog suda ili potvrđen odnosno solemniziran po javnom bilježniku ili o ugovoru koji je sastavljen u obliku javnobilježničkog akta (čl. 106. st. 2. ZN-a).[73] Sudac, odnosno javni bilježnik pri ovjeravanju ili sastavljanju ugovora dužan je upozoriti stranke na posljedice ugovora (čl. 106. st. 3. ZN-a). U ulozi ovlaštenih osoba mogu biti isključivo suci, odnosno javni bilježnici, a ne savjetnici ili vježbenici na sudovima ili u javnobilježničkim uredima.[74]

Obveza ovlaštene osobe (javnog bilježnika ili suca) da prilikom ovjere ili sastavljanja ugovora isti pročita strankama i upozori ih na pravne posljedice u literaturi je različito tumačena. Prema nekima propust ovlaštene osobe da strankama pročita ugovor i upozori ih na značenje njegova sadržaja te pravne učinke koje će proizvesti nije dovodila do nevaljanosti ugovora.[75] Suprotno navedenom, drugi autori ispunjenje te obveze smatraju pretpostavkom valjanosti ugovora, čemu se priklonila i sudska praksa. Iz samog naziva čl. 106. ZN-a *Pretpostavke valjanosti ustupa i raspodjele*, kojim je ta obveza službene osobe uređena, kao i činjenice da se stroga forma propisuje radi zaštite prava zakonskih nasljednika i sprječavanja zloporaba ovog ugovora koji ima značajne nasljednopravne učinke, proizlazi da propust službene osobe u tom smislu dovodi do nevaljanosti ugovora.[76]

Postupanje javnog bilježnika pri sastavljanju javnobilježničkog akta i pri potvrdi (solemnizaciji) ugovora propisano je Zakonom o javnom bilježništvu.[77] U svrhu zaštite stranaka, javni bilježnik pri sastavljanju javnobilježničkog akta ima ovlast propitivanja prave i ozbiljne volje stranaka, objašnjavanja strankama smisao i posljedice pravnog posla, te obvezu uvjeriti se odgovara li njegov sadržaj

72 „Zbog sporne tvrdnje nasljednika kako je imao dogovor s ostaviteljem da će mu pripasti određena nekretnina, a taj dogovor nije bio postignut u zakonom propisanoj formi, sud neće prekidati ostavinski postupak radi upućivanja nasljednika u parnicu. Naime, u ovakvoj procesnoj situaciji će se donijeti rješenje o nasljeđivanju temeljem činjenica utvrđenih na osnovu javnih isprava, dok će nasljedniku preostati pravo da u posebnoj parnici dokazuje svoju spornu tvrdnju.“ Županijski sud u Zagrebu, Gž-3728/2021-2 od 3. prosinca 2021.

73 “(…) nadalje ugovor o ustupu i raspodjeli imovine valjan je samo ako je sastavljen u pisanom obliku i ovjeren od suca nadležnog suda, ili sastavljen u obliku javnobilježničkog akta, ili potvrđen (solemniziran) po javnom bilježniku (čl. 106. st. 1. i 2. ZN-a).“ Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-977/2011-2 od 17. lipnja 2014.

74 Vidi: Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-209/12-3 od 18. travnja 2021.

75 Kreč i Pavić, *Komentar Zakona o nasljeđivanju*, 335.

76 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-853/1998 od 6. veljače 2002. (*cit.* prema: Crnić i Končić, *Zakon o nasljeđivanju s komentarom*, 247.).

77 Zakon o javnom bilježništvu, Narodne novine, br. 78/93., 29/94., 162/98., 16/07., 75/09., 120/16., 57/22. (u daljnjem tekstu: ZJB).

njihovoj pravoj volji.[78] Također je dužan spriječiti da u akt budu unesene nejasne, nerazgovjetne ili dvosmislene izjave koje bi se mogle pobijati, ne bi imale učinak ili bi im svrha bila oštetiti neke od stranaka.[79] Kod solemnizacije ugovora javni bilježnik samo provjerava i potvrđuje formu i sadržaj privatne isprave koju mu stranke podnose, pri čemu takva isprava time dobiva snagu javnobilježničkog akta.[80]

Iako ugovor sadržajno može imati značaj ugovora o ustupu i raspodjeli imovine, nedostatak propisane forme čini ga ništetnim, a svaka je ugovorna strana dužna vratiti drugoj sve što je primila na temelju takvog ugovora.[81]

Preci često svoje nekretnine i danas usmeno raspoređuju među svojim potomcima i prepuštaju im njihovo korištenje, najčešće računajući na to da će i po njihovoj smrti takve podjele opstati (jer će potomci poštovati njihovu želju). Zbog nedostatka forme, one ne udovoljavaju valjanosti ugovora o ustupu i raspodjeli imovine, ali bi se, ako su izvršene u vrijeme primjene para. 943. OGZ-a, mogli smatrati valjanim usmenim darovanjem uz izvršenu predaju stvari. Međutim, i u takvoj je situaciji potrebno da potomci dokažu koje su im nekretnine ili njihovi dijelovi predani u posjed kako bi se takav ustup mogao smatrati darovanjem.[82]

5.2. Forma ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju

Izmjenama odredbi ZOO-a iz 2023. godine za ugovore o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju zadržana je već ranije propisana forma, predviđen je njihov upis u Registar ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju te je detaljnije propisano ponašanje službenih osoba u pogledu pouke strankama. Za ugovore se, pod prijetnjom ništetnosti, traži da budu sastavljeni u pisanom obliku te ovjereni od suca nadležnog suda ili potvrđeni (solemnizirani) po javnom bilježniku ili sastavljeni u obliku javnobilježničkog akta (čl. 580. st. 3. ZOO-a). I za te ugovore vrijedi da se u ulozi ovlaštenih osoba mogu javiti isključivo suci ili javni bilježnici, uz primjenu ranije navedenih općih pravila njihova postupanja pri njihovoj izradi ili ovjeri.

5.2.1. Registar ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju

Izmjenama ZOO-a uvedena je i jedna nova, negativna pretpostavka valjanosti ugovora o doživotnom ili dosmrtnom uzdržavanju. Naime, broj ugovora o uzdržavanju koje jedan davatelj može istovremeno imati ograničen je na tri,[83] dok je svaki sljedeći ugovor o uzdržavanju ništetan (čl. 580. st. 2. ZOO-a). Obveza je ovlaštene osobe da prije nego pristupi ovjeri ili sastavljanju ugovora u Registru ugovora o doživotnom i

78 Vidi: čl. 57. ZJB-a.

79 Vidi: čl. 58. ZJB-a.

80 Vidi: čl. 59. ZJB-a.

81 Vidi npr.: Županijski sud u Bjelovaru, Gž-408/2024-2 od 19. lipnja 2024. U ovom su slučaju stranke izvršile samo ovjeru potpisa kod javnog bilježnika, a to nije bilo dostatno za ugovor o ustupu i raspodjeli imovine za života, ali ni za ugovor o doživotnom uzdržavanju.

82 Vidi: Županijski sud u Zadru, Gž-1411/2016-2 od 10. siječnja 2017.

83 „Davatelj uzdržavanja može istodobno imati sklopljene ugovore o doživotnom uzdržavanju i/ili ugovore o dosmrtnom uzdržavanju s najviše tri primatelja uzdržavanja.“ (čl. 580. st. 1. ZOO-a).

dosmrtnom uzdržavanju[84] provjeri broj primatelja uzdržavanja s kojima davatelj već ima sklopljene ugovore (čl. 580. st. 4. ZOO-a), pa četvrti i svaki daljnji ugovor ne smije biti ovjeren, potvrđen odnosno sastavljen od strane ovlaštenih osoba.

Registar ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju elektronička je baza podataka koju je osnovala i vodi Hrvatska javnobilježnička komora. Pravilnikom o Registru ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju[85] propisani su sadržaj i način vođenja tog Registra, naknada za upis te pravo na neposredan pristup i izdavanje potvrde o podacima iz Registra.[86] U Registar se upisuju osobni podaci davatelja i primatelja uzdržavanja, podaci o ovlaštenim osobama (sudu ili javnom bilježniku koji je ugovor sastavio, potvrdio ili ovjerio), datum njihova sastavljanja, potvrde ili ovjere, poslovni broj predmeta suda ili javnog bilježnika, podaci o datumu, sudu i poslovnom broju pokrenutih postupaka radi izmjene, raskida, utvrđenja ništetnim ili poništenja tih ugovora, uključujući podatke o datumu i načinu pravomoćnog okončanja tih postupaka, podaci o datumu i prestanku obveza po tim ugovorima ispunjenjem, te sve izmjene navedenih podataka, a moguće je upisati i podatke o drugim ispravama ili postupcima koji se odnose na te ugovore.[87]

Registar nije javan, a radi provjere broja primatelja uzdržavanja s kojima je davatelj sklopio ugovore, pravo uvida kao ovlašteni korisnici imaju sudovi, javni bilježnici, Hrvatski zavod za socijalni rad i nadležna državna odvjetništva,[88] dok druga javnopravna tijela pravo uvida mogu ostvariti na temelju odluke ministra pravosuđa, kada im je to potrebno za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti.[89]

Osnivanje Registra nesumnjivo je usmjereno prema umanjenju mogućnosti zloupotreba ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju,[90] no u kojoj će se mjeri taj cilj zaista ostvariti, tek predstoji vidjeti. Prema Izvješću pučke pravobraniteljice za 2024. godinu[91], zaustavljen je trend rasta broja tih ugovora te je u odnosu na prethodnu godinu ukupan broj sklopljenih ugovora o doživotnom uzdržavanju smanjen za 15 % (sa 6.252 na 5.331), a ugovora o dosmrtnom uzdržavanju za 20 % (s 1.808 na 1.446).[92] U Izvješću se pritom upozorava da Hrvatska javnobilježnička

84 Vidi *infra* 5.2.1.

85 Pravilnik o Registru ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, Narodne novine, br. 56/24. (u daljnjem tekstu: Pravilnik). Pravilnik je na snazi od 1. srpnja 2024. godine. Podatke za ugovore koji su zaključeni od 30. prosinca 2023. do 30. lipnja 2024. godine suci i javni bilježnici bili su dužni upisati u Registar u roku od 60 dana od stupanja Pravilnika na snagu. (Čl. 8. Pravilnika).

86 Čl. 1. st. 1. Pravilnika.

87 Čl. 1. st. 2. i 3. Pravilnika.

88 Čl. 2. st. 2. i 3. Pravilnika.

89 Čl. 2. st. 4. Pravilnika.

90 O svim izmjenama i dopunama ZOO-a iz 2023. godine koje se odnose na te ugovore vidi: Maja Bukovac Puvača, „Novo uređenje ugovora o uzdržavanju u Zakonu o obveznim odnosima“, *Informator*, br. 6820 (2024).

91 Pučka pravobraniteljica, *Izvješće pučke pravobraniteljice za 2024.*, pristup 10. studenoga 2025., https://www.ombudsman.hr/hr/interaktivno-izvjesce-za-2024/ (u daljnjem tekstu: Izvješće).

92 Prema podacima dobivenim od Hrvatske javnobilježničke komore u 2024. godini pred javnim bilježnicima sklopljeno je 4.584 ugovora o doživotnom uzdržavanju (uz prijenos imovine

komora nema uvid u evidenciju fizičkih i pravnih osoba kojima je zaključivanje tih ugovora zabranjeno jer sudjeluju u pružaju djelatnosti socijalne skrbi, da udruge koje pružaju besplatnu pravnu pomoć upozoravaju na činjenicu da stranke i dalje ne razlikuju ugovor o doživotnom od ugovora o dosmrtnom uzdržavanju, kao i na to da je dužina sudskih postupaka za raskid tih ugovora posebno otegotna za primatelje uzdržavanja starije životne dobi.[93]

5.2.2. Pouka ugovarateljima

S obzirom na to da se u praksi često spori o činjenici koliko su stranke zaista razumjele pravnu prirodu i učinke ugovora koje su zaključile, izmjene odredbe ZOO-a o pouci strankama trebale bi takve dvojbe svesti na minimum. Do sada je ovlaštena osoba imala načelnu obvezu ugovarateljima ugovora o doživotnom uzdržavanju „pročitati ugovor i upozoriti ih na njegove posljedice" (bivši čl. 580. st. 2. ZOO-a).[94] Ta je obveza sada precizirana na način da prilikom ovjere ili sastavljanja ugovora ovlaštena osoba mora „ugovarateljima pročitati ugovor te će ih detaljno i ugovarateljima razumljivim riječima upozoriti na prava i obveze koje proizlaze iz ugovora. Ovlaštena će osoba provjeriti neposrednim pitanjima jesu li obje ugovorne strane razumjele prava i obveze koje za njih proizlaze iz ugovora" (čl. 580. st. 5. ZOO-a). Naglašena obveza detaljnog upozoravanja na prava i obveze te provjera njihova razumijevanja ima veći utjecaj za zaštitu stranaka u odnosu na doslovno čitanje ugovora, ali treba upozoriti da se čitanje ugovora ne smije „preskočiti", iako se u starijoj sudskoj praksi moglo pronaći i drugačija shvaćanja.[95] Uloga službene osobe pri ovjeri i sastavljanju ugovora naglašena je opisom načina njihova postupanja („detaljno", „razumljivim riječima", „neposrednim pitanjima"), čime je zakonodavac upravo postupanje ovlaštenih osoba prepoznao kao jednu od mogućih brana zloupotrebama tih ugovora.[96]

U odredbe o ugovoru o dosmrtnom uzdržavanju također je dodana odredba o pouci ugovarateljima (dodan je novi čl. 586.a ZOO-a). Ta je pouka ovlaštene osobe, u odnosu na onu koju ta osoba daje strankama ugovora o doživotnom uzdržavanju,

nakon smrti) te 1.285 ugovora o dosmrtnom uzdržavanju (uz istodobni prijenos imovine). Sudovi su u istom razdoblju u Registar upisali 747 ugovora o doživotnom uzdržavanju (uz prijenos imovine nakon smrti) te 161 ugovor o dosmrtnom uzdržavanju (uz istodobni prijenos imovine). *Izvješće pučke pravobraniteljice za 2024.*, 83.

93 *Izvješće pučke pravobraniteljice za 2024.*, 83-84.

94 Već se ranije isticalo kako je i ovakva, načelna odredba dodatno ukazivala na izuzetan značaj forme kod ovih ugovora, budući da i posebni propisi kojima je uređeno postupanje ovlaštenih osoba sadrže odredbe u tom smislu (čitanja i upozoravanja na posljedice ugovora koje ovjeravaju i sastavljaju). Vidi: Vladimir Gorenc, ur., *Komentar Zakona o obveznim odnosima* (Zagreb: RRiF Plus, 2005.), komentar uz čl. 580., 871.

95 Vidi: Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-2772/87 od 28. prosinca 1989., *cit.* prema Crnić i Končić, „Ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju", 6.

96 Bilo je i prijedloga da se u postupak zaključivanja tih ugovora uključe tijela socijalne skrbi i druga stručna tijela u smislu izdavanja mišljenja o psihofizičkom stanju primatelja, mogućnosti da shvati značenje ugovora i sl. Ipak je obveza procjene pitanja je li primatelj uzdržavanja zaista sposoban shvatiti ugovor i njegove pravne posljedice, ostala na ovlaštenim osobama.

dopunjena upozorenjem na trenutak prijenosa vlasništva, objašnjavanjem razlike između ugovora o doživotnom i ugovora o dosmrtnom uzdržavanju, kao i ukazivanjem na prednosti osnivanja osobne služnosti i pridržaja stvarnog tereta u korist primatelja uzdržavanja.

Iako je ovakvim preciziranjem svakako učinjen korak dalje u osvješćivanju pravnih učinaka tih ugovora, čini se da je, kao posebnu obvezu ovlaštene osobe, trebalo navesti i obvezu upozoravanja da pobuda za zaključenje ugovora primarno mora biti usmjerena na primanje uzdržavanja, a ne (posebno ne isključivo) na uređenje imovinskopravnih odnosa i zaobilaženje pravila nasljednog prava, kao i na činjenicu da je ugovor zaključen iz nedopuštene pobude ništetan.

6. SPOROVI O VALJANOSTI UGOVORA O USTUPU I RASPODJELI IMOVINE I UGOVORA O UZDRŽAVANJU KAO OSNOVA ZA PREKID OSTAVINSKOG POSTUPKA ZBOG SPORA O SASTAVU OSTAVINE

U ostavinskim se postupcima nerijetko, u slučaju osporavanja valjanosti navedenih ugovora, kao sporno pitanje pojavljuje ulazi li imovina kojom je raspolagano tim ugovorima u sastav ostavine. U sudskoj praksi nailazimo različita postupanja ostavinskog suda u pogledu prekida postupka.

Budući da navedeni ugovori, ako su zaključeni u propisanoj formi, imaju snagu javnih isprava, može se zaključiti da u takvoj situaciji sud nema osnove za prekid postupka, već bi uvidom u taj ugovor kao javnu ispravu, na temelju predmnijeve da je njezin sadržaj istinit, trebao raspraviti samo onu imovinu koja njime nije obuhvaćena.[97] Rješenjem o nasljeđivanju ne bi se smjelo odlučivati o imovini obuhvaćenoj ugovorom, dok bi nasljednici eventualne sporove u pogledu valjanosti tog ugovora mogli pokretati neovisno o ostavinskom postupku.[98]

Međutim, u praksi se u takvim slučajevima ostavinski postupci ipak prekidaju do okončanja sporova o valjanosti ugovora kojima je imovinom raspolagano. Tako npr.: „U sporu zakonskih nasljednika i davatelja uzdržavanja o valjanosti uredno sastavljenog ugovora o uzdržavanju sud će uputiti zakonske nasljednike na parnicu radi dokazivanja tvrdnje da je navedeni ugovor nevaljan.“[99]

97 Čl. 224. st. 2. ZN-a propisuje da kada su sporne činjenice koje sud može utvrditi na temelju javnih ili javno ovjerovljenih isprava neće prekidati postupak, već će donijeti rješenje na temelju predmnijeve da je njihov sadržaj istinit, a onoga koji tvrdi suprotno uputiti da to dokazuje u parnici, odnosno upravnom postupku.

98 Vidi npr.: Županijski sud u Varaždinu, Gž-1063/2020-3 od 30. rujna 2020. Zakonska nasljednica, supruga ostavitelja na ročištu ostavinskog postupka osporila je sastav ostavine, tvrdeći da su dva ugovora o ustupu i raspodjeli imovine koje je ostavitelj zaključio ništetni i da njima obuhvaćene nekretnine trebaju činiti ostavinsku masu. Sud je odredio prekid postupka i uputio je u parnicu zbog spora o sastavu ostavine, a koje je rješenje po žalbi ukinuto i predmet vraćen sudu prvog stupnja na ponovni postupak, budući da osnove za prekid nije bilo, već je trebao postupiti u smislu čl. 224. st. 2. ZN-a.

99 Županijski sud u Zagrebu, Gž-2695/2025-2 od 3. srpnja 2025. Tako i: Županijski sud u Varaždinu, Gž1262/2023-2 od 16. siječnja 2025.; Općinski sud u Zlataru, O-441/2025-14 od 4.

7. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Preci često žele još za života raspodijeliti dijelove svoje imovine (bilo da je riječ o nekretninama, bilo o upravljanju i kontroli obiteljskih poduzeća) svojim potomcima. Često to čine u obliku nekoga od zakonom uređenih ugovora, ali nerijetko i usmeno ili faktičnim radnjama, bez pridržavanja propisane forme, raspoređujući među svojim potomcima imovinu ili njezine dijelove te im prepuštajući njihovo korištenje i upravljanje, najčešće računajući da će i po njihovoj smrti te podjele opstati (jer će potomci poštovati njihovu želju). Kako bi predak, ali i svi potomci bili sigurni da će se tako učinjene raspoložbe i dogovori doista poštovati, trebalo bi ih zaključiti u onom od zakonom predviđenih oblika koji najbolje odgovara njihovim potrebama, vodeći računa da su ispunjene sve opće i posebne pretpostavke za njihovu valjanost.

Ugovori o uzdržavanju izvorno su bili osmišljeni kao instrumenti kojima starije osobe osiguravaju uzdržavanje od, u pravilu, mlađih osoba koje nisu njihovi srodnici, dok se o starijim osobama koje su živjele u obiteljskim zajednicama u pravilu skrbilo unutar obitelji. Postupno su se ti ugovori počeli zaključivati i između predaka i potomaka, što je sudska praksa s pravom prihvatila. Razlozi njihova zaključivanja mogu biti različiti: od spleta subjektivnih i objektivnih okolnosti koje uzrokuju različitu dinamiku funkcioniranja određene obitelji i prepuštanje brige o pretku isključivo jednom ili nekim potomcima, pa do narušenih odnosa unutar obitelji.

Pritom se, pored svrhe koju je ugovorima o uzdržavanju namijenio zakonodavac, kao pobude njihova zaključivanja javlja i želja za uređenjem imovinskopravnih odnosa prije smrti, pa čak i namjera zaobilaženja primjene nekih pravnih instituta nasljednog i obveznog prava (prvenstveno prava na nužni dio i zakonskog nasljeđivanja, kao i odgovornosti nasljednika za dugove ostavitelja). U praksi je nerijetko kod ugovora o uzdržavanju između predaka i potomaka fokus prebačen s primarne činidbe – obveze uzdržavanja – na protučinidbu, tj. na prijenos imovine kao „novu“ primarnu činidbu.

Istovremeno, ugovor kojem je temeljna svrha upravo rješavanje imovinskopravnih odnosa između predaka i potomaka – ugovor o ustupu i raspodjeli imovine za života (u kojem se može ugovoriti i obveza doživotnog uzdržavanja) – ostao je zaboravljen i praktički nepoznat. Moguća prepreka njegove široke primjene djelomično je jedna od pretpostavki njegove valjanosti, odnosno odredba da suglasnost na ustup i raspodjelu moraju dati svi potomci. Međutim, upravo u toj odredbi leži i njegova snaga, jer suglasnost ujedno znači i odricanje od nasljednopravnih zahtjeva, a to ugovornim stranama – pretku i potomcima – pruža veliku razinu pravne sigurnosti da će jednom ustupljena imovina i ostati potomku kojem je ustupljena. Upravo zbog te njegove specifičnosti čini se da bi ovaj ugovor mogao biti zanimljiv za realizaciju međugeneracijskog prijenosa obiteljskih poduzeća i obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava. Naime, u takvim je situacijama važno unaprijed osigurati stabilnost i spriječiti da se zbog nemogućnosti dogovora poduzetnikovih nasljednika ugrozi njezino daljnje poslovanje.

Za razliku od ugovora o ustupu i raspodjeli imovine za života, koji zbog

srpnja 2025.

suglasnosti svih potomaka, u pravilu neće izazivati sporove, sporovi o valjanosti ugovora o uzdržavanju relativno su česti, pa nije rijetkost da preci niti ne znaju da nisu uspjeli postići željene učinke, jer se za njihova života pitanje valjanosti zaključenih ugovora ili ne razmatra ili ne dožive kraj započetih parnica.

U odnosu na subjekte, valjalo bi kod ugovora o ustupu i raspodjeli imovine za života jasno propisati da ugovor moraju zaključiti svi potomci koji bi bili pozvani na nasljeđivanje u trenutku zaključenja ugovora te da njihove suglasnosti djeluju i prema njihovim potomcima po pravu predstavljanja. Novorođeno, naknadno priznato ili posvojeno dijete svakako mora ostati zaštićeno, no možda bi radi pravne sigurnosti bilo korisno propisati da ugovor o ustupu i raspodjeli ostaje na snazi u odnosu na potomke koji su ga zaključili, dok bi „novi" potomci imali neokrnjeno pravo na nužni dio – kako je to već predviđeno za bračnog druga. Time bi se prema „novom" potomku postigao isti učinak, a potomci koji su ga ranije zaključili bili bi međusobno i dalje vezani ugovorom, čime bi se istovremeno postigla još veća razina opstojnosti sklopljenog ugovora.

U pogledu predmeta ugovora ne vidimo uvjerljiv razlog zašto bi se u odnosu na buduću imovinu činila razlika između promatranih ugovora. Raspolaganje budućim stvarima i budućom imovinom predstavlja rizik, u prvom redu za primatelje uzdržavanja. Naime, u slučajevima neispunjavanja ugovora i posljedično izostanka uzdržavanja, primatelj bi bio lišen mogućnosti da si uzdržavanje osigura na drugi način, pri čemu bi takva situacija zasigurno dugo potrajala s obzirom na dugotrajno rješavanje sudskih postupaka. Čini se zato da bi, *de lege ferenda*, i kod ugovora o uzdržavanju sadržaj ugovora trebalo ograničiti na postojeću imovinu.

Upravo iz postojeće sudske prakse proizlazi kako je odabir ugovora kojim preci odluče postići željeni rezultat nerijetko posljedica nedovoljne informiranosti jedne ili obiju ugovornih strana (a ponekad možda i odvjetnika ili ovlaštenih osoba koje savjetuju stranke) o mogućnostima koje ti ugovori pružaju, njihovoj pravnoj prirodi i pravnim učincima, kao i o potencijalnim sporovima koji bi mogli uslijediti. Izmjene odredaba ZOO-a o obvezi ovlaštene osobe na pouku strankama o ugovorima o uzdržavanju predstavljaju važan doprinos u tom smislu. Međutim, trebalo bi, *de lege ferenda*, navesti i obvezu ovlaštenim osobama da strankama daju jasnu i nedvosmislenu pouku o pobudi za zaključenje tih ugovora, koja primarno mora biti osiguranje uzdržavanja, a ne (nikako ne isključivo) uređenje imovinskopravnih odnosa i zaobilaženje pravila nasljednog prava. Posebno bi trebalo istaknuti ugovornim strankama da je ništetan ugovor zaključen iz nedopuštene pobude, a to je nerijetko upravo zaobilaženje pravila nasljednog prava. Naime, stranke, kao laici, načelno uopće ne vide potrebu ispitivanja pobude, smatrajući da je ugovor zaključen i da je time postignut cilj koji su željeli.

Neovisno o tome je li primarni cilj ostavitelja osigurati si doživotno uzdržavanje ili rasporediti svoju imovinu među potomcima, ukoliko postoji suglasnost svih potomaka o načinu raspodjele imovine, strankama bi uvijek trebalo savjetovati zaključenje ugovora o ustupu i raspodjeli imovine za života, jer je vjerojatnost kasnijih sporova u takvom slučaju znatno manja.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Braut Filipović, Mihaela. „Specifičnosti upravljanja obiteljskim društvima“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 67, br. 6 (2017): 935-962.
2. Bukovac Puvača, Maja. „Novo uređenje ugovora o uzdržavanju u Zakonu o obveznim odnosima“. *Informator*, br. 6820 (2024): 1-4.
3. Bukovac Puvača, Maja i Sandra Winkler. „Nasljednopravni učinci izvanbračnih zajednica i neformalnih životnih partnerstava“. U: *Dani porodičnog prava: „Aktuelna problematika porodičnopravne teorije i prakse“: Zbornik radova, deveti međunarodni naučni skup*, ur. Alena Huseinbegović, 129-154. Mostar: Univerzitet Džemal Bijedić u Mostaru, 2021.
4. Bulka, Zinka. „Ugovori kao pravna osnova za stjecanje prava vlasništva na nekretninama“. *Pravo i porezi*, br. 6 (2009): 30.
5. Bulka, Zinka. „Upisi u zemljišnu knjigu na temelju ugovora o doživotnom uzdržavanju“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 44, br. 1 (2023): 249-268.
6. Crnić, Jadranko. „Ugovor o doživotnom uzdržavanju i ugovor o dosmrtnom uzdržavanju“. U: *Novi Zakon o obveznim odnosima: zbornik radova*, ur. Jakša Barbić i dr. Zagreb: Organizator, 2005.
7. Crnić, Jadranko i Ana-Marija Končić. „Ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju“. *Informator*, br. 5330 (2005): 9-16.
8. Crnić, Jadranko i Ana-Marija Končić. *Ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju: komentar članaka 579.–589. Zakona o obveznim odnosima*. Zagreb: Novi informator, 2008.
9. Finžgar, Alojzij. „Nasleđivanje“. U: *Enciklopedija imovinskog prava i udruženog rada*, *tom drugi*, ur. Svetislav Ristić. Beograd: Službeni list SFRJ, 1978.
10. Gavella, Nikola. *Nasljedno pravo*. Zagreb: Informator, 1990.
11. Gavella, Nikola i Vlado Belaj. *Nasljedno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2008.
12. Gorenc, Vladimir, ur. *Komentar Zakona o obveznim odnosima*. Zagreb: RRiF Plus, 2005.
13. Hrvatin, Branko. „Nasljednopravni ugovori“. U: *Novo nasljednopravno uređenje*, ur. Mihajlo Dika. Zagreb: Narodne novine, 2003.
14. Jelčić, Olga. „Pravni promet nekretnina i novi ZOO (sklapanje ugovora, ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju)“. U: *Nekretnine kao objekti imovinskih prava*, ur. Olga Jelčić. Zagreb: Narodne novine, 2005.
15. Jelčić, Olga. „Ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju“. U: *Novo nasljednopravno uređenje*, ur. Mihajlo Dika. Zagreb: Narodne novine, 2003.
16. Josipović, Tatjana. „Family and Succession Law – Croatia“. U: *International Encyclopaedia of Laws*, ur. Walter Pintens. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2005.
17. Kačer, Hrvoje. „Ugovori o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju“. U: *Novi Zakon o obveznim odnosima – najznačajnije izmjene – novi instituti*, ur. Mladen Mlinarević i Ante Šumelj, 165-184. Zagreb: Inženjerski biro, 2005.
18. Klarić, Petar i Martin Vedriš. *Građansko pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2025.
19. Kreč, Milan i Đuro Pavić. *Komentar Zakona o nasljeđivanju (sa sudskom praksom)*. Zagreb: Narodne novine, 1964.
20. Perkušić, Ante i Blanka Ivančić-Kačer. „(Ne)dopušteni nasljednopravni ugovori ili ugovori nasljednog prava ili paranasljedni ugovori u hrvatskom pozitivnom pravu“. *Pravni vjesnik* 22, br. 1-2 (2006): 103-165.
21. *Problemi iz Zakona o nasljeđivanju razmotreni na Okružnim konferencijama u 1956. godini*. Zagreb: Državni sekretarijat za pravosudnu upravu NR Hrvatske, 1957.
22. Simonetti, Petar. „Otuđenje vlasništva na nekretnini temeljem pravnog posla i učinci pravnog posla o otuđenju tuđe nekretnine“. *Pravo i porezi*, br. 9 (2005): 18.
23. Slakoper, Zvonimir, Vilim Gorenc i Maja Bukovac Puvača. *Obvezno pravo: opći dio,*

sklapanje, promjene i prestanak ugovora. Zagreb: Novi informator, 2009.
24. Subotić-Konstantinović, Nevenka. „Ugovor o doživotnom izdržavanju". U: *Enciklopedija imovinskog prava i udruženog rada*, *tom treći,* ur. Svetislav Ristić. Beograd: Službeni list SFRJ, 1978.
25. Subotić-Konstantinović, Nevenka. „Ugovor o ustupanju i raspodeli imovine za života". U: *Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada*, *tom treći,* ur. Svetislav Ristić. Beograd: Službeni list SFRJ, 1978.
26. Tuhtan Grgić, Iva. „Ugovor o nasljeđivanju". Doktorska disertacija, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 2014.
27. Vizner, Boris. *Građansko pravo*, *knjiga druga.* Osijek: vlastita naklada, 1967.

Pravni propisi:
1. Obiteljski zakon, Narodne novine, br. 103/15., 98/19., 47/20., 49/23., 156/23.
2. Pravilnik o Registru ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, Narodne novine, br. 56/24.
3. Zakon o javnom bilježništvu, Narodne novine, br. 78/93., 29/94., 162/98., 16/07., 75/09., 120/16., 57/22.
4. Zakon o nasljeđivanju, Narodne novine, br. 48/03., 163/03., 35/05., 127/13., 33/15., 14/19.
5. Zakono o nasljeđivanju, Službeni list FNRJ, br. 20/55.
6. 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.
7. Zakon o socijalnoj skrbi, Narodne novine, br. 18/22., 46/22., 119/22., 71/23., 156/23., 61/25.

Sudska praksa:
1. Općinski sud u Rijeci, P-3578/2019-77 od 7. lipnja 2023.
2. Općinski sud u Šibeniku, P-1638/2022-8 od 4. studenoga 2022.
3. Općinski sud u Zlataru, O-441/2025-14 od 4. srpnja 2025.
4. Vrhovni sud Bosne i Hercegovine, Gž-1712/67 od 4. veljače 1969.
5. Vrhovni sud Jugoslavije, Rev-1782/65.
6. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-68/92 od 29. siječnja 1992.
7. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-151/89 od 22. ožujka 1989.
8. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-209/12-3 od 18. travnja 2021.
9. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-715/85 od 8. svibnja 1985.
10. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-977/2011-2 od 17. lipnja 2014.
11. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-1254/1993-2 od 18. siječnja 1996.
12. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-1269/2015-2 od 3. prosinca 2019.
13. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-2539/2017-2 od 24. ožujka 2021.
14. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-2772/87 od 28. prosinca 1989.
15. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev x 121/2011-2 od 5. rujna 2012.
16. Županijski sud u Bjelovaru, Gž-408/2024-2 od 19. lipnja 2024.
17. Županijski sud u Puli, Gž-1533/2010-2 od 15. listopada 2012.
18. Županijski sud u Rijeci, Gž-2006/2017-2 od 20. rujna 2018.
19. Županijski sud u Sisku, Gž-692/2024-2 od 13. kolovoza 2024.
20. Županijski sud u Varaždinu, Gž-851/08-2 od 3. lipnja 2008.
21. Županijski sud u Varaždinu, Gž-1063/2020-3 od 30. rujna 2020.
22. Županijski sud u Varaždinu, Gž-1262/2023-2 od 16. siječnja 2025.
23. Županijski sud u Zadru, Gž-1411/2016-2 od 10. siječnja 2017.
24. Županijski sud u Zagrebu, Gž-2695/2025-2 od 3. srpnja 2025.
25. Županijski sud u Zagrebu, Gž-3728/2021-2 od 3. prosinca 2021.

Mrežne stranice:

1. Pučka pravobraniteljica. *Izvješće pučke pravobraniteljice za 2024.* Pristup 10. studenoga 2025. https://www.ombudsman.hr/hr/interaktivno-izvjesce-za-2024/

Maja Bukovac Puvača*
Iva Tuhtan Grgić**

Summary

SPECIFIC REQUIREMENTS FOR THE VALIDITY OF ANCESTORS' CONTRACTUAL DISPOSITIONS IN FAVOUR OF DESCENDANTS WITH INHERITANCE EFFECTS

When considering the possibility of contractual dispositions by ancestors in favour of descendants that produce effects under inheritance law, in addition to the general requirements for the validity of contracts under Croatian law, specific requirements relating to the parties, content, and form of such dispositions become particularly relevant. Although the principle of autonomy of will is one of the fundamental principles of the law of obligations, in the case of contractual dispositions between ancestors and descendants, it may conflict with certain principles and mandatory provisions of inheritance law, which can potentially lead to their invalidity. This paper examines the specific requirements for the validity of contracts on the transfer and distribution of property during life, as well as contracts on lifelong/lifetime maintenance, which parties most frequently use to regulate their property relations, namely to ensure that all or part of the property they own and/or may acquire in the future passes to their descendants (either immediately or upon their death) and does not form part of their estate. The paper presents the key considerations of legal theory and case law regarding issues that arise in practice with the specific requirements for the validity of these contracts, and proposes possible changes to their legal frameworks that could potentially reduce the number of disputes arising from them.

Keywords: *contract on the transfer and distribution of property; contracts on lifelong maintenance; contracts on lifetime maintenance; nullity and voidability; violation the forced share.*

* 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.

** Iva Tuhtan Grgić, Ph.D., Associate Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; iva.tuhtan.grgic@uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2155-3459.

This paper has been written within the scope of the project "Governance and Restructuring of Family Businesses in the Age of Generational Transition" (uniri-iz-25-23), funded by European Union – NextGenerationEU via the Croatian National Recovery and Resilience Plan 2021-2026, in conjunction with the University of Rijeka, Faculty of Law Programme Financing. The views and opinions expressed are solely those of the authors and do not necessarily reflect the official position of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.

♦ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

IZAZOVI I ODABRANA PITANJA POREZNOG TRETMANA PRIJENOSA POSLOVANJA U OBITELJSKIM DRUŠTVIMA

*Prof. dr. sc. Edita Čulinović-Herc**
*Prof. dr. sc. Nataša Žunić Kovačević***
*Viktorija Pisačić, univ. mag. iur.****

UDK 336.22::347.72
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.2
Ur.: 12. studenoga 2025.
Pr.: 5. veljače 2026.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

Porezni aspekti prijenosa poslovanja na iduću generaciju u obiteljskim društvima utječu na odluku osnivača kome će i na koji način prenijeti obiteljski biznis. U hrvatskom pravu, kao i u pravima drugih država, članovi obitelji uživaju određene porezne pogodnosti pri darovanju i/ili nasljeđivanju poslovne imovine osnivača. U ovome se radu istražuje porezni tretman članova obitelji prilikom stjecanja poslovnih udjela u društvu s ograničenom odgovornošću darovanjem i/ili nasljeđivanjem, u skladu s hrvatskim poreznim propisima te sudskoj i poslovnoj praksi, kao i praksi porezne uprave. Detektirani izazovi i odabrana pitanja stavljaju se u kontekst izazova identificiranih u usporednom pravu te se iznose prijedlozi poboljšanja regulatornog okvira u Republici Hrvatskoj.

***Ključne riječi**: obiteljska društva; Zakon o porezu na dohodak; poslovni udio u društvu s ograničenom odgovornošću; darovanje poslovnog udjela; nasljeđivanje poslovnog udjela.*

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

** Dr. sc. Nataša Žunić Kovačević, redovita profesorica u trajnom izboru, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; natasazk@pravri.uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6923-5658.

*** Dr. sc. Viktorija Pisačić, univ. mag. iur., asistentica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; vpisacic@pravri.uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0009-0003-1033-6827.

Ovaj je rad napisan u okviru projekta „Upravljanje i restrukturiranje obiteljskih trgovačkih društava u doba smjene generacija" (uniri-iz-25-23), financiranog od Europske unije – NextGenerationEU kroz Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.–2026., u sklopu Programskog financiranja Sveučilišta u Rijeci, Pravnog fakulteta. Izneseni stavovi i mišljenja isključivo su stavovi autora i ne odražavaju nužno službeni stav Europske unije ili Europske komisije. Europska unija ni Europska komisija ne mogu snositi odgovornost za njih.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

1. UVOD I PREDMET ISTRAŽIVANJA

Pitanje prijenosa poslovanja na iduću generaciju u obiteljskom društvu, koje se u (ekonomskoj) literaturi naziva i pitanjem sukcesije obiteljskog biznisa[1], od strateške je važnosti za to društvo. Obiteljska društva imaju specifična svojstva, izazove upravljanja i razvojni put, čak i kada nisu prepoznata kao poseban tip društva.[2] Članovi obitelji u tom društvu mogu djelovati kao suosnivači i/ili članovi uprave, odnosno zaposlenici društva. Dinamika društva utječe na dinamiku obitelji, a vrijedi i obrnuto.[3]

Povlačenje osnivača iz posla predstavlja kritičnu točku u razvoju obiteljskih društava.[4] Interesi osnivača fizičke osobe i osoba koje su potencijalni sukcesori mogu se razlikovati, naročito ako su u pitanju djeca kao prirodni nasljednici osnivača.[5] Često nisu zainteresirana za preuzimanje obiteljskog biznisa jer imaju druge životne prioritete, ali i ako jesu, a nemaju potrebnu razinu poduzetničkih znanja i vještina, osnivač će biti primoran potražiti treću osobu kao sukcesora u njegovim ulogama u društvu.[6]

Porezni aspekti prijenosa poslovanja „na iduću generaciju" važan su čimbenik pri odabiru pravnog modela, ali i osobe sukcesora. Članovi obitelji uživaju određene porezne pogodnosti, osobito ako je riječ o darovanju ili nasljeđivanju (poslovne) imovine darovatelja ili ostavitelja. Oporezivanje darovanja i nasljedstva, što uključuje i poslovne udjele, vrlo je različito uređeno unutar država članica EU-a,[7] ali i unutar država članica OECD-a.[8] S obzirom na to da je 450.000 poduzeća u

1 Tako i: Eva Vincencová, Monika Hodinková i Roman Horák, „The Tax Effects of the Family Business Succession", *Procedia Economics and Finance* 34 (2015): 303-310.

2 Mihaela Braut Filipović, „Specifičnosti upravljanja obiteljskim društvima", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 67, br. 6 (2017): 935-962.

3 Primjerice, razvod bračnih drugova. V. Tina Jakupak, „Poslovni udjel(i) i bračna stečevina kroz praksu trgovačkih sudova", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 42, br. 2 (2021): 559-578.

4 Prema istraživanjima samo 30 % obiteljskih poduzeća preživi prijenos poslovanja na drugu generaciju, 13 % na treću generaciju, a svega 3 % ima dulji životni vijek. Petra Mezulić Jurić i Mirela Alpeza, *Izazovi prijenosa poslovanja u malim i srednjim poduzećima* (Zagreb: CEPOR, 2017.), 7.

5 O želji osnivača vlasnika da sukcesori budu djeca v. istraživanje Business Transfer Barometar provedeno u RH. Dvije trećine osnivača u vidu ima konkretnu osobu koja će ih zamijeniti. To je u 73 % slučajeva njihovo dijete, a u 16 % slučajeva osoba koja nije član obitelji. Mirela Alpeza, Nives Grubišić i Martina Mikrut, *Business Transfer Barometar Hrvatska* (Zagreb: CEPOR, 2015.), 28.

6 Detaljnije o razlozima odabira sukcesora v. Edita Čulinović-Herc, Mihaela Braut Filipović i Sara Madžarov Matijević, „Prijenos poslovnog udjela u društvu s ograničenom odgovornošću u uvjetima smjene generacija", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 46, br. 1 (2025): 113-114.

7 V. komparativni pregled: Daniela Steinbrenner, Stefan Weck i Jan Zental, *An International Comparison of Inheritance Taxes* (Munich: Foundation for Family Businesses, 2024.), 1-107.

8 OECD, *Inheritance Taxation in OECD Countries*, *OECD Tax Policy Studies, br. 28*. Pristup 17. rujna 2025., https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/05/inheritance-taxation-in-oecd-countries_2d33ceae/e2879a7d-en.pdf.

kojima je zaposleno dva milijuna radnika predmet prijenosa poslovanja u Europi,[9] poreznopravna pitanja sukcesije obiteljskog biznisa važna su tema.

Pojam prijenosa poslovanja na iduću generaciju u obiteljskom društvu samo je kolokvijalan izraz koji traži preciznije pravno određenje, kako pojma obiteljsko društvo tako i pojma prijenosa poslovanja. Valja poći od toga da pojam obiteljskog društva nije jednoznačan.[10] Ovaj se rad bavi samo onim obiteljskim društvima koja su utjelovljena kao društva s ograničenom odgovornošću (u daljnjem tekstu: d.o.o.), jer je riječ o dominantno zastupljenom pravnom obliku trgovačkog društva (kapitala) u Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: RH), koji je kao model „zatvorenog" društva[11] prikladan za obiteljski biznis.

Kada govorimo o prijenosu poslovanja, on ima više razina. Osnivač može zadržati poslovne udjele, a prenijeti samo upravljačke funkcije, ali može prenijeti i sve svoje poslovne udjele. Time novom (većinskom ili stopostotnom) članu društva neizravno daje ovlast da imenuje drugog ili druge članove uprave. Iako se najčešće podrazumijevaju obje razine,[12] u ovome radu razmatraju se poreznopravni aspekti nenaplatnog prijenosa poslovnih udjela članovima obitelji, dakle samo tzv. vlasnička razina sukcesije u d.o.o.-u. Ujedno se polazi od toga da osnivač želi prepustiti poslovne udjele bez namjere zadržavanja upravljačkih funkcija ili drugih oblika zadržavanja kontrole.[13]

D.o.o. je, među ostalim, prikladan oblik za obavljanje obiteljskog biznisa jer njegovi članovi ne odgovaraju za obveze društva, već samo snose poslovni rizik za uloženo.[14] To omogućuje da se imovina osnivača pravno odvoji od imovine društva, jer njihovi ulozi, pravno gledano, postaju imovina društva. D.o.o. je organizacijski i kapitalno manje zahtjevan od dioničkog društva, koje također počiva na načelu neodgovornosti osnivača za dugove društva, no obiteljsko društvo može se osnovati i kao bilo koje trgovačko društvo čije pretpostavke za osnivanje ispunjava.[15]

9 Europska komisija, *Business Transfers*, pristup 27. rujna 2025., https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/continuity-and-exit/business-transfers_en.

10 V.: Braut Filipović, „Specifičnosti upravljanja", 937-943. Obiteljsko društvo pretpostavlja postojanje trgovačkog društva osnovanog prema ZTD-u. V. str. 941. te bilješke 22, 23 i 24. Obiteljsko poduzeće nije isto što i društvo. Može se utjeloviti i kao obrt, pa i ortaštvo.

11 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 Sveučilišta u Rijeci* 39, br. 1 (2021): 45-86.

12 Schwendinger definira sukcesiju obiteljskog poduzeća kao „*a transition of ownership and leadership from one member of the family to another*". V.: Bernhard Schwendinger, „A Methodology to Explore Family Business Succession", *International Journal of Management Cases* 13, br. 4 (2011): 34-41.

13 O taksonomiji kontrolnih mehanizama v. 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): 87-108.

14 Čl. 385. st. 2. Zakona 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., 136/24. (u daljnjem tekstu: ZTD).

15 Primjerice komanditno ili javno trgovačko društvo, gdje određeni ili svi članovi odgovaraju za obveze društva.

Iako su poslovni udjeli u d.o.o.-u prenosivi u pravnom prometu, oni nisu, poput dionica, prikladni za kolanje na tržištu kapitala. Personalni stabilitet članova društva u d.o.o.-u dobro se uparuje sa željenim stabilitetom članova obitelji. Ipak, u RH ne postoji obiteljski d.o.o., niti ijedno drugo trgovačko društvo koje sadrži izraz „obiteljsko" u svojem nazivu.[16]

Neka zakonodavstva definiraju pojam obiteljskog društva, no ona su u manjini.[17] Doktrinarne definicije obiteljskog društva su brojne.[18] Osobito je utjecajna i paneuropska definicija obiteljskog društva koju u svojem Mišljenju navodi Europski gospodarski i socijalni odbor (u daljnjem tekstu: EGSO) o obiteljskim poduzećima u Europi kao izvoru novog rasta i boljih radnih mjesta.[19] Taj se odbor referira na

16 Izuzetak je obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo, ali ono nije trgovačko društvo. V. čl. 5. st. 1.a Zakona o obiteljskom poljoprivrednom gospodarstvu, Narodne novine, br. 29/18., 32/19., 18/23., prema kojem je to organizacijski oblik gospodarskog subjekta poljoprivrednika fizičke osobe koji radi stvaranja dohotka samostalno i trajno obavlja djelatnost poljoprivrede i s njom povezane dopunske djelatnosti, a temelji se na korištenju vlastitih i/ili unajmljenih proizvodnih resursa te na radu, znanju i vještinama članova obitelji. V. Mihaela Braut Filipović i Antonija Zubović, „Legal Status of Croatian Family Farms", u: *Exploring the Social Dimension of Europe, Essays in Honour of Nada Bodiroga-Vukobrat*, ur. Gerald G. Sander et al. (Hamburg: Verlag Dr. Kovač, 2021.), 473-486. Pomaganje članova obitelji predviđeno je i Zakonom o obrtu (bez obveze sklapanja ugovora o radu). V. čl. 30. st. 1. i 3. Zakona o obrtu, Narodne novine, br. 143/13., 127/19., 41/20. Obrt nije trgovačko društvo.

17 Tako se u Mišljenju Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o obiteljskim poduzećima u Europi kao izvoru novog rasta i boljih radnih mjesta (samoinicijativno mišljenje), SL C 13, 15.1.2016., navodi da su obiteljska poduzeća pravno definirana i u Italiji (Građanski zakonik) i u Rumunjskoj, a u Mađarskoj su pravno definirana poljoprivredna obiteljska poduzeća. V. primjerice definiciju obiteljskog društva u čl. 230-bis talijanskog *Codice civile*. U Nizozemskoj se u statističke svrhe koristi definicija prema kojoj je to „trgovačko društvo u kojem jedna obitelj izravno ili neizravno ima većinski udio (25 % ako društvo kotira na burzi) te obitelj mora biti formalno uključena u upravljanje, a udjeli moraju biti prenosivi." Mascha Hoogeveen, Arjan Lejour i Mitra Tydeman, „The Importance of Dutch Family Businesses and the Tax Facilities for Transfers under Inheritance Law or Gifts", *Studi Tributari Europei* 13, br. 1 (2023): 42.

18 Tako primjerice Davis i Tagiuri 1996. godine definiraju obiteljsko poduzeće kao poduzeće u kojem dva ili više člana obitelji vrše utjecaj na poslovanje poduzeća. Renato Tagiuri i John Davis, „Bivalent Attributes of the Family Firm", *Family Business Review* 9, br. 2 (1996): 199-208. Chua i drugi smatraju da obiteljska društva treba definirati kao biznis „*governed and/or managed with the intention to shape and pursue the vision of the business held by a dominant coalition controlled by members of the same family… in a manner that is potentially sustainable across generations of the family*." Jess H. Chua, James J. Chrisman i Pramodita Sharma, „Defining the Family Business by Behavior", *Entrepreneurship Theory and Practice* 23, br. 4 (1999): 35. Le Breton-Miller i drugi 2004. godine kažu da je obiteljski biznis onaj „*in which more members of the same family are involved as the principal owners or administrators, simultaneously or in the course of time*." Isabelle Le Breton-Miller et al., „Toward an Integrative Model of Effective FOB Succession", *Entrepreneurship Theory and Practice* 28, br. 4 (2004): 318-319.

19 Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o obiteljskim poduzećima u Europi kao izvoru novog rasta i boljih radnih mjesta (samoinicijativno mišljenje), SL C 13, 15.1.2016., 8-13.

Izvješće Skupine stručnjaka za obiteljska poduzeća[20], koja preporučuje usvajanje te definicije, stoga se ona danas uzima kao opća.[21] Stoga, iako je sam EGSO u svojem mišljenju naglasio da se radi o preširokoj definiciji,[22] ta je definicija polazna točka za eventualno određenje pojma obiteljskog društva u nacionalnim pravima država članica EU-a.

Definicija naglašava da bi većina glasova u tom poduzeću[23] trebala biti u rukama jedne ili više fizičkih osoba koje su osnovale poduzeće ili stekle udjele u poduzeću, odnosno u rukama njihova bračnog druga, roditelja, djece ili izravnih nasljednika djece, pri čemu to većinsko pravo glasa može biti izravno ili neizravno. Uz to, najmanje jedan predstavnik obitelji ili srodnik treba biti angažiran u rukovodstvu ili administraciji poduzeća. Za poduzeća koja kotiraju na burzi, poduzeće se smatra obiteljskim ako ga je osnovala ili u njemu stekla udjele neka obitelj, odnosno ako potomci posjeduju 25 % glasova koji proizlaze iz vlasničkog kapitala. Iz definicije slijedi da je potrebna kontrola glasačkih prava (koji proizlaze iz poslovnih udjela) od strane obitelji koja se treba udružiti s funkcijom člana obitelji kao člana uprave. Jedino ako je u pitanju uvršteno društvo, tada je prag kontrole spušten na 25 % glasačkih prava, jer je to prag čijim prelaskom u većini zakonodavstava nastaje obveza objave ponude za preuzimanje.[24]

U ovome se radu obrađuje porezni tretman prijenosa poslovnog udjela u d.o.o.-u koji osnivač nenaplatno prenosi članovima obitelji prema hrvatskom pravu. Pitanje je važno istražiti jer osnivači tih društava nemaju dovoljno iskustva s pitanjima „prijenosa poslovanja na iduću generaciju", kao što je to slučaj u inozemnim razvijenim sustavima.[25] Ta pitanja u pravnoj znanosti u RH, prema saznanjima autorica rada, nisu bila dosad ciljano istraživana,[26] iako su mjestimično obrađivana u stručnoj literaturi.[27] Poreznopravni aspekti u pravnoj znanosti više su razmatrani

20 Europska komisija, *Overview of Family-Business-Relevant Issues: Research, Networks, Policy Measures and Existing Studies*, pristup 15. rujna 2025., https://ec.europa.eu/docsroom/documents/10388/attachments/1/translations/en/renditions/native.

21 Europska komisija, *Family Business*, pristup 15. rujna 2025., https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/sme-fundamentals/family-business_en.

22 V. t. 3.5. Mišljenja Europskog gospodarskog i socijalnog odbora, 10.

23 Definicija govori o obiteljskom poduzeću, ali je isto primjenjivo na obiteljsko društvo.

24 Marko Ivkošić, „Kontrola nad dioničkim društvom u pravu preuzimanja i pravu povezanih društava", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 60, br. 1 (2023): 41 i dalje.

25 Tako i: Hoogeveen, Lejour i Tydeman, „The Importance of Dutch Family Businesses"; Vincencová, Hodinková i Horák, „The Tax Effects", 303-310; Murad Ali Ahmad Al-Zaqeba, „Inheritance Risk Management and Tax Breaks for Family Businesses", *Academic Journal of Business and Social Sciences* 8, br. 1 (2024): 1-30; Lars-Göran Sund i Per-Olof Bjuggren, „No Gift and Inheritance Tax: No Problems Left for Succession of Family-Owned Businesses?", *European Business Law Review* 24, br. 1 (2013): 149-159.

26 Primjerice: Hrvoje Markovinović, „Prijenos poslovnog udjela – što jest, a što ne bi trebao biti", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 72, br. 1-2 (2022): 213-244. Na str. 233. u tom važnom radu razmatra se uloga javnog bilježnika i njegova komunikacija prema poreznoj upravi kada se prenosi poslovni udio ili kada se vodi ostavinski postupak u okviru kojeg se nasljeđuje poslovni udio.

27 V. Tino Bego, „Nasljeđivanje poslovnog udjela", *Pravo i porezi*, br. 9 (2017): 5-8; Tino Bego, „Prodaja i darovanje d.o.o.-a", *Pravo i porezi*, br. 3 (2017): 84-90.

u kontekstu poreznopravno privilegiranih oblika restrukturiranja trgovačkih društava.[28] Prijenos poslovnog udjela, s druge strane, iz prizme prava društava, uključujući darovanje i/ili nasljeđivanje, obrađivan je u literaturi.[29] Teme darovanja i nasljeđivanja povezane su zbog bitno istog poreznopravnog tretmana (primjene istih poreznih stopa), barem kada je u pitanju hrvatsko pravo. Detektirani izazovi mjestimično su usporedivi s onima iz drugih odabranih poreznopravnih sustava, a u radu se daju i prijedlozi poboljšanja hrvatskog prava.

2. DAROVANJE I NASLJEĐIVANJE POSLOVNOG UDJELA (IZMEĐU ČLANOVA OBITELJI) – POREZNOPRAVNI POGLED

Darovanje poslovnog udjela članovima obitelji transakcija je s najnižim transakcijskim troškom jer se ne plaća porez na darovanje poslovnih udjela. Da bi se utvrdila jasna zona (ne)oporezivanja prijenosa poslovnog udjela članovima obitelji, potrebno je uzeti u obzir odredbe dvaju zakona. Zakon o lokalnim porezima (u daljnjem tekstu: ZLP)[30] *lex generalis* je za oporezivanje darova i nasljedstva. Tim je zakonom propisano (čl. 4. st. 2. ZLP-a) da je porez na darovanja i nasljedstva supsidijaran, odnosno da se on ne plaća ako je plaćen neki drugi porez prema posebnom propisu. Stoga je, kako bi se jasno odredilo što jest, a što nije u zoni oporezivanja, potrebno sagledati širu regulatornu sliku, jer do oporezivanja prijenosa poslovnog udjela može doći na temelju Zakona o porezu na dohodak (u daljnjem tekstu: ZPD).[31]

Transakcijski gledano, prijenos poslovnog udjela odvija se kroz dva pravna posla koja čine cjelinu. Prvo, obveznopravni posao kojim prenositelj preuzima obvezu prijenosa udjela, a stjecatelj se obvezuje izvršiti protučinidbu.[32] No pravni posao prijenosa poslovnog udjela nastaje tek kada je zaključen ugovor o prijenosu udjela u propisanoj formi – u obliku javnobilježničkog akta ili privatne isprave koju solemnizira javni bilježnik.[33] U praksi se često oba ugovora nalaze u jednoj ispravi,

28 V. Dario Stevanato, „Porezi kao čimbenik restrukturiranja trgovačkih društava“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 39, br. 4 (2018): 1623-1623. O korištenju restrukturiranja koncerna kao metode izbjegavanja poreza kod međugeneracijskog transfera. V. Hojong Shin, „Avoiding Inheritance Taxes in Family Firms“, *Financial Management* 49, br. 4 (2020): 1051-1082. Slično, Sund i Bjuggren, „No Gift and Inheritance Tax“, 153. Za hrvatsko pravo v. čl. 67. st. 4. ZPD-a, potvrđeno mišljenjem Ministarstva financija, Porezne uprave, klasa: 41001/18-01/96, ur. br.: 513-07-21-01/18-2 od 3. travnja 2018., pristup 12. rujna 2025., https://www.iusinfo.hr/misljenja-i-tumacenja/MMIN201D20180403Nm399013551.

29 Primjerice Markovinović, „Prijenos poslovnog udjela“, 213-244; Čulinović-Herc, Braut Filipović i Madžarov Matijević, „Prijenos poslovnog udjela“, 111-133.

30 Zakon o lokalnim porezima, Narodne novine, br. 115/16., 101/17., 114/22., 114/23., 152/24. (u daljnjem tekstu: ZLP).

31 Zakon o porezu na dohodak, Narodne novine, br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 138/20., 151/22., 114/23., 152/24. (u daljnjem tekstu: ZPD).

32 Obveznopravni posao može biti prodaja, darovanje, zamjena poslovnog udjela i dr. On proizvodi samo obveznopravne učinke, ne dolazi do promjene članstva u društvu, već samo do valjano preuzete obveze na prijenos.

33 Naravno, ako postoje, moraju biti ispunjene eventualne druge pretpostavke iz društvenog

iako imaju različite pretpostavke valjanosti i različitu pravnu sudbinu, pri čemu je posao prijenosa i sadržajno i funkcionalno apstraktan u odnosu na osnovni posao.[34] To mu omogućuje da ga „nadživi" i ako osnovni posao bude poništen, odnosno ako otpadne pravni temelj. Zbog tih značajki obveza prijave događaja nastaje tek po realizaciji drugog pravnog posla, u što je uključen javni bilježnik.

2.1. Neprimjena Zakona o lokalnim porezima pri darovanju i nasljeđivanju poslovnih udjela

Prema čl. 4. ZLP-a porez na darove plaća se na gotov novac, novčane tražbine i vrijednosne papire (vrijednosnice) te na pokretnine, ako je pojedinačna tržišna vrijednost pokretnine veća od 6.700,00 eura na dan utvrđivanja porezne obveze. Isto vrijedi i za nasljeđivanje, jer su ti porezi uređeni istim propisom. Riječ je o poreznoj stopi od 4 % u skladu s čl. 8. ZLP-a.

Izraz vrijednosni papiri (vrijednosnice) otvara interpretativnu dilemu. Dionice jesu vrijednosni papiri,[35] no poslovni udjeli u d.o.o.-u to nisu. Štoviše, u d.o.o.-u postoji izričita zakonska zabrana da se poslovni udio, kao dio temeljnog kapitala, izrazi u vrijednosnim papirima.[36] Stoga su poslovni udjeli općenito izuzeti od oporezivanja na temelju poreza na nasljedstva i darove. Tako proizlazi i iz mišljenja Porezne uprave od 11. travnja 2017. godine.[37] To se mišljenje prvenstveno odnosi na nasljeđivanje, no vrijedi i za darovanje. Budući da je prijenos poslovnog udjela oporeziv na temelju ZPD-u, potrebno je i prema tom zakonu utvrditi jasan krug ovlaštenika povoljnijeg poreznog tretmana.

2.2. Primjena Zakona o porezu na dohodak – oporezivanje primitka po osnovi kapitalnog dobitka pri stjecanju poslovnih udjela

Prema čl. 8. st. 2. t. 2. ZPD-a, primici koji se ne smatraju dohotkom jesu nasljedstva i darovi, osim kada je samim ZPD-om drukčije uređeno.[38] To znači da i ZPD potvrđuje da su darovani ili naslijeđeni poslovni udjeli načelno izuzeti i od poreza na dohodak, ali oporezivanju otvara mogućnost kroz posebne odredbe. Prije

ugovora poput suglasnosti društva, prava prvokupa i sl. V. Čulinović-Herc, Braut Filipović i Madžarov Matijević, „Prijenos poslovnog udjela", 117 i dalje.

34 Markovinović, „Prijenos poslovnog udjela", 220.

35 Čl. 170. ZTD-a.

36 Čl. 385. st. 1. ZTD-a.

37 Mišljenje Porezne uprave Republike Hrvatske, klasa: 410-01/17-01/699, ur. br.: 513-07-21-01/17-2 od 11. travnja 2017., pristup 12. rujna 2025., https://www.porezna-uprava.hr/HR_publikacije/Lists/mislenje33/Display.aspx?id=19517.

38 Primjerice, nasljedstvo se ne uključuje u primitke na temelju kojih se utvrđuje dohodak ako potječe iz neoporezivih izvora, iz primitaka koji se ne smatraju dohotkom, ili ako je porez na dohodak već plaćen za te primitke za života ostavitelja. Slično, darovi se ne smatraju dohotkom ako su darovatelj i daroprimatelj fizičke osobe koje ne obavljaju samostalnu djelatnost, te ako se dar daje iz primitaka koji su već oporezovani ili iz onih koji se ne smatraju dohotkom. V. Gordana Lončar i Sandra Pezo, *Zakon o porezu na dohodak s komentarom* (Zagreb: Institut za javne financije, 2024.), 20.

nego što se pristupi procjeni zone (ne)oporezivosti, potrebno je prije svega definirati neke relevantne pojmove.

Kao prvo, kapitalni dobici su primici koji nastaju otuđenjem financijske imovine, a poslovni udjeli ulaze u pojam financijske imovine. Dohodak od kapitala po osnovi kapitalnih dobitaka samo je jedan od više navedenih podvrsta dohodaka od kapitala koji su definirani u čl. 67. st. 1. ZPD-a.[39] Dohodak od kapitala po osnovi kapitalnih dobitaka predstavlja razliku između ugovorene prodajne cijene, odnosno primitka utvrđenog prema tržišnoj vrijednosti financijske imovine koja se otuđuje, i njezine nabavne vrijednosti. Kolokvijalno, riječ je o ostvarenoj razlici u cijeni između prodajne i nabavne vrijednosti financijske imovine. Poslovni udjeli *stricto sensu* ne spadaju u kategoriju financijskih instrumenata, barem prema zakonu koji je *sedes materiae* za njihovo definiranje,[40] ali oni poreznopravno to jesu. Financijska imovina širok je pojam koji zakonodavac, za potrebe oporezivanja primitaka, detaljno definira (čl. 67. st. 2. t. 1.-5. ZPD-a).[41] Udjeli u kapitalu trgovačkih društava, neovisno o vrsti trgovačkog društva, pa tako i poslovni udjeli u d.o.o.-u, smatraju se prema čl. 67. st. 2. t. 1. ZPD-a dijelom financijske imovine. Zbog toga primici nastali otuđenjem poslovnih udjela u d.o.o.-u ulaze u krug oporezivih primitaka.[42]

Kao drugo, ZPD sadrži vlastitu definiciju pojma otuđenja (financijske imovine). Naime, primici od otuđenja financijske imovine mogu nastati na temelju raznih pravnih osnova, najčešće dvostranoobveznih pravnih poslova. ZPD taj pojam definira u čl. 67. st. 3., navodeći da obuhvaća „prodaju, zamjenu, darovanje i drugi prijenos". Ta norma, usprkos načelnom stajalištu da darovanje poslovnih udjela ne podliježe oporezivanju (jer poslovni udjeli nisu vrijednosni papiri), ponovno uključuje taj slučaj u zonu oporezivosti.[43]

ZPD ne definira što sve podrazumijeva pojam „drugi prijenos". Ako se taj izraz tumači najšire moguće, to bi bio prijenos do kojeg je došlo na temelju bilo koje pravne

39 Čl. 64. st. 1. ZPD-a navodi sve oblike dohotka od kapitala: „Dohotkom od kapitala smatraju se primici po osnovi kamata, izuzimanja imovine i korištenja usluga na teret dobiti tekućeg razdoblja, kapitalni dobici, udjeli u dobiti ostvareni dodjelom ili opcijskom kupnjom vlastitih dionica, dividende i udjeli u dobiti na temelju udjela u kapitalu, a koji su ostvareni u poreznom razdoblju."

40 V. definiciju financijskog instrumenta u čl. 3. t. 24. Zakona o tržištu kapitala, Narodne novine, br. 65/18., 17/20., 83/21., 151/22., 85/24., 126/25.

41 O širini definicije govori i činjenica da se i kriptoimovina, konkretno *bitcoin* smatra dijelom financijske imovine, pa se pri trgovanju *bitcoinima* također oporezuje kapitalni dobitak. V. Mišljenje Porezne uprave Ministarstva financija RH, klasa: 410-01/17-08/29, ur. br.: 513-07-21-01/18-4 od 19. *ožujka* 2018., pristup 9. rujna 2025., https://www.iusinfo.hr/misljenja-i-tumacenja/MMIN201D20180319N1634026519.

42 Čl. 67. st. 2. ZPD-a navodi primitke koji nastaju otuđenjem sljedećih vrsta financijske imovine: „1.) prenosivih vrijednosnih papira i strukturiranih proizvoda, uključivo i udjela u kapitalu trgovačkih društava i drugih vrsta udruživanja čiji je način raspolaganja udjelima usporediv s takvim društvima, 2.) instrumenata tržišta novca, 3.) jedinica u subjektima za zajednička ulaganja, 4.) izvedenica i/ili 5.) razmjernog dijela likvidacijske mase u slučaju likvidacije investicijskog fonda te ostali primici ostvareni od vlasničkih udjela u slučaju likvidacije, prestanka ili istupa."

43 To potvrđuje čl. 8. st. 2. t. 3. ZPD-a.

osnove, a ne samo pravnog posla poput prodaje. Tako netko može steći poslovni udio i nasljeđivanjem, oporučno ili kao zakonski nasljednik.

2.3. Načelna neoporezivost svih otuđenja poslovnih udjela između (nekih) članova obitelji

Neki članovi obitelji spadaju u krug povlaštenih poreznih obveznika kada je u pitanju porez na dohodak od kapitala po osnovi kapitalnih dobitaka jer se, prema čl. 67. st. 8. ZPD-a, taj dohodak od kapitala ne oporezuje ako je otuđenje izvršeno između bračnih drugova i srodnika u prvoj liniji te drugih članova uže obitelji.[44] U skladu s čl. 67. st. 3. ZPD-a, to bi trebalo vrijediti za sve osnove otuđenja, odnosno za sve prijenose kako ih definira ZPD.

Ono što je u ovoj normi podložno tumačenju jest krug povlaštenih stjecatelja poslovnog udjela. Budući da zakonodavac upotrebljava izraz „srodnika u prvoj liniji", nije jasno radi li se o prvom nasljednom redu ili o srodnicima u pravoj liniji (lat. *linea directa*). Naime, ostaviteljeva djeca, koja prema čl. 9. st. 1. ZN-a čine njegov prvi nasljedni red, ujedno su i njegovi krvni srodnici (descedenti) u pravoj liniji (*linea directa*). Međutim, u prvi nasljedni red, prema čl. 9. st. 1. ZN-a, ulazi i bračni drug (koji nije krvni srodnik ostavitelja). Stoga korištenje izraza prava linija (*linea directa*) upućuje na to da se poslovni udio neoporezivo može prenijeti, primjerice, s osnivača na unuka, ali ne i na, primjerice, kćerina supruga. S druge strane, ako se misli na prvi nasljedni red, tada se ubrajaju samo bračni drug i djeca osnivača (prenositelja), ali ne i unuci i praunuci. U nekoj od budućih izmjena ZPD-a bilo bi potrebno to precizirati.

Ova interpretativna dilema nije od presudnog značaja s obzirom na to da ZPD ionako širi taj pojam i na „druge članove uže obitelji", istodobno dajući kriterije tko se smatra članom uže obitelji u poreznopravnom smislu. Naime, upućuje na krug osoba naveden u čl. 14. st. 4. i 5. ZPD-a,[45] što je šire i od prvog nasljednog reda i od srodnika u pravoj liniji.[46] Tako se prema čl. 14. st. 4. ZPD-a djecom smatraju djeca koju roditelji, maćehe odnosno očusi, posvojitelji, udomitelji i skrbnici uzdržavaju. Djecom se smatraju i djeca nakon završetka redovnog školovanja do prvog zapošljavanja. S druge strane, prema čl. 14. st. 5. ZPD-a uzdržavanim članovima uže obitelji smatraju se bračni drug, roditelji poreznog obveznika, maćehe odnosno očusi

44 ZPD ne definira užu obitelj. Obitelj kao pravni pojam nije definirana ni Obiteljskim zakonom, Narodne novine, br. 103/15., 98/19., 47/20., 49/23. U doktrini je prepoznato da se pravni pojam obitelji može različito oblikovati za različite vrste propisa. Dubravka Hrabar, ur., *Obiteljsko pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2021.), 5.

45 Prema čl. 14. st. 5. ZPD-a djecom se smatraju djeca koju roditelji, maćehe odnosno očusi, posvojitelji, udomitelji i skrbnici uzdržavaju. Djecom se smatraju i djeca nakon završetka redovnog školovanja do prvog zapošljavanja. Prema čl. 14. st. 6. ZPD-a uzdržavanim članovima uže obitelji smatraju se bračni drug, roditelji poreznog obveznika, maćehe odnosno očusi koje punoljetno pastorče uzdržava, djeca nakon prvog zaposlenja i punoljetne osobe kojima je porezni obveznik imenovan skrbnikom prema posebnom zakonu.

46 Interesantno je da čl. 9. st. 1. t. 1. ZLP-a za potrebe izuzimanja članova obitelji od plaćanja poreza na nasljedstva i darovanje definira članove obitelji restriktivnije od ZPD-a. U krug privilegiranih ulaze bračni drug, potomci i preci koji čine uspravnu liniju te posvojenici i posvojitelji koji su u tom odnosu s umrlim ili darovateljem.

koje punoljetno pastorče uzdržava, djeca nakon prvog zaposlenja te punoljetne osobe kojima je porezni obveznik imenovan skrbnikom prema posebnom zakonu. Slijedom navedenog, vidljivo je da se uža obitelj širi i na uzdržavane osobe pod određenim uvjetima, što zapravo relativizira srodstvo kao ono koje je pretežito za kvalifikaciju statusa člana obitelji.

Autorice ovoga rada smatraju da tu odredbu treba tumačiti na način da u krug povlaštenih stjecatelja uđu i unuci, neovisno o tome što možda ne prolaze test osobe iz čl. 14. st. 4. i 5. ZPD-a. Tome u prilog govori i činjenica da primjenu načela *linea directa* sadržava i zakon koji je *lex generalis* za oporezivanje darovanja i nasljedstva.[47] To podržava zaključak da u krug pogodovanih treba uključiti i prvi nasljedni red i srodnike u pravoj liniji.

2.4. Uvjetna neoporezivost primitaka od poslovnih udjela stečenih prilikom razvoda, nasljeđivanja i dugoročnog držanja

Nadalje, u čl. 67. st. 8. ZPD-a imenuju se još tri situacije koje ulaze u zonu neoporezivosti, očigledno predviđajući potrebu da se uredi položaj još nekih osoba koje se želi porezno pogodovati, a više nisu ili uopće nisu članovi obitelji. Time se margina neoporezivosti dodatno širi.

Kao prvo, dohodak od kapitala po osnovi kapitalnih dobitaka ne oporezuje se ako je otuđenje izvršeno između razvedenih bračnih drugova pod pretpostavkom da je otuđenje u neposrednoj vezi s razvodom braka. Radi se o bivšem bračnom drugu koji činjenicom razvoda izlazi iz kruga pogodovanih osoba. Do stjecanja poslovnog udjela najvjerojatnije dolazi u parničnom postupku radi diobe bračne stečevine.[48] U toj parnici[49] bračni drug (tužitelj) tvrdi da je poslovni udio predmet bračne stečevine

47 Čl. 9. st. 1. t. 1. ZLP-a.

48 Prema čl. 36. st. 3. Obiteljskog zakona bračni drugovi su suvlasnici bračne stečevine u jednakim dijelovima. Ako nisu drukčije ugovorili, riječ je o neoborivoj zakonskoj presumpciji. Stoga, ako je riječ o imovini stečenoj nakon stupanja na snagu Obiteljskog zakona (30.6.1999.), u parnici radi utvrđenja bračne stečevine više se ne utvrđuju doprinosi bračnih drugova u njezinu stjecanju. Raniji je zakon dopuštao da se doprinosi bračnih drugova urede različito. To je izrijekom potvrđeno i za (poslovne) udjele u trgovačkom društvu koji su dio bračne stečevine, v. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-855/2014 od 13. rujna 2017. Presumirana polovica poslovnog udjela ne znači polovicu imovine društva, što se često ne razlikuje u praksi. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev2128/2010-2 od 18. prosinca 2012.; Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-2575/2017 od 8. svibnja 2018.

49 O tome koji je sud stvarno nadležan raspravljati o poslovnom udjelu kao predmetu bračne stečevine postoje različita stajališta. Prema Pravnom shvaćanju Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske od 19. lipnja 2008. to je nadležnost općinskog suda. Vrhovni sud Republike Hrvatske ima drukčije shvaćanje, navodeći da ako je predmet spora utvrđenje da su tužiteljica i tuženik suvlasnici, svaki u polovici poslovnog udjela trgovačkog društva, te ako se nalaže tuženiku da tužiteljici izda ispravu podobnu za upis njezinog suvlasničkog dijela na navedenom poslovnom udjelu, tada je za suđenje nadležan trgovački sud jer se dira u prava članova. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gr1-137/06-2 od 13. travnja 2006.; Gr1-38/09-2 od 24. veljače 2009.; Gr1-526/14-2 od 8. prosinca 2014. V. argumente u prilog nadležnosti općinskog suda, Dubravka Hrabar, „Prijepori o sudskoj nadležnosti i poslovnim udjelima u svjetlu bračne stečevine“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 72, br. 1-2 (2022): 199 i dalje,

jer je drugi bračni drug (tuženik) jedini upisani imatelj poslovnog udjela. Spor se vodi ako bračni drug koji je imatelj poslovnog udjela ne želi drugome priznati pravo da potonji ima status suovlaštenika na tom poslovnom udjelu.[50] Praktičan problem nastaje ako osnivač ima jedan poslovni udio koji se ne može podijeliti, odnosno može samo ako je prethodno o tome donesena odluka skupštine društva.[51] Nasuprot tome, ako postoje dva jednaka poslovna udjela koja pripadaju osnivaču, diobom bračne stečevine svakom bračnom drugu pripast će jedan udio.[52] U literaturi se navodi da bi dio tužbenog zahtjeva trebao biti i ugovor o prijenosu poslovnih udjela sa svim sastavnim dijelovima, koji druga strana treba prihvatiti.[53]

Kao drugo, kako se primici od naslijeđene financijske imovine (u našem slučaju poslovni udjeli) ne oporezuju, svojstvo člana obitelji ovdje nije od presudnog značaja jer osnivač može oporučno izabrati i treću osobu koja nije srodnik. Nasljedivost poslovnog udjela potvrđuje i ZTD, pa se članstvo nasljednika (oporučnog ili zakonskog) izvodi iz članstva preminulog člana društva kao njegova pravnog prednika.[54] Kako u hrvatskom pravu nije dopušteno ugovoriti da će jedna ugovorna strana drugoj (ili trećoj osobi) ostaviti imovinu ili dio imovine nakon smrti, već nasljednik može biti samo zakonski ili oporučni,[55] nasljednopravni ugovori općenito su isključeni kao pravna osnova nasljeđivanja. Dopušten je samo ustup i raspodjela imovine za života, koji je uređen čl. 105. Zakona o nasljeđivanju.[56] U pojedinim usporednim pravima takvi su ugovori dopušteni.[57] Primjerice, njemačko pravo

204-205.

50 Tuženik najčešće tvrdi u svoju obranu da je riječ o vlastitoj imovini stečenoj ili prije osnivanja bračne zajednice ili novcem koji nije stečen radom već nasljeđivanjem, darovanjem od članova obitelji i sl.

51 Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-3111/2016 od 1. rujna 2016.

52 Tužbeni zahtjev ima svoj deklaratorni dio, da je točno određeni poslovni udio bračna stečevina bračnih drugova, tužitelja i tuženika, kao i da je bračni drug ovlaštenik na poslovnom udjelu u točno određenom dijelu, i kondemnatorni dio, kojim se bračnom drugu koji je upisan kao član društva i imatelj poslovnog udjela da drugom bračnom drugu koji nije upisan kao član društva i imatelj poslovnog udjela, a stekao je poslovni udio na temelju zakona, izda ispravu podobnu za upis u knjigu poslovnih udjela trgovačkog društva, odnosno za upis kod nadležnog suda. Tako i: Jakupak, „Poslovni udjel(i)“, 568.

53 Tako i: Jakupak, „Poslovni udjel(i)“, 568. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-4469/2017 od 17. prosinca 2019. Radi se o jednostranoj izjavi, a ne o dvostrano obveznom ugovoru, kojim se inače obavlja prijenos poslovnog udjela.

54 Nasljeđivanje poslovnog udjela se svrstava u derivativno stjecanje članstva u d.o.o.-u. V. Jakša Barbić, „Stjecanje članstva u društvu s ograničenom odgovornošću“, *Pravo i porezi* 10, br. 1 (2001): 22.

55 Zakon o nasljeđivanju, Narodne novine, br. 48/03., 163/03., 35/05., 127/13., 33/15., 14/19. (u daljnjem tekstu: ZN). ZN propisuje sankciju ništetnosti ugovora o nasljeđivanju (čl. 102. ZN-a), ugovora o sadržaju oporuke (čl. 104. ZN-a) te ugovora o budućem nasljedstvu ili zapisu (čl. 103. ZN-a). No ustup i raspodjela imovine za života (čl. 105. ZN-a) je dopušten. Radi se upravo o raspodjeli imovine za života djeci i potomcima, predmet koji bi mogao biti i poslovni udio.

56 Radi se o raspodjeli imovine za života djeci i potomcima, pa bi predmet tog ugovora mogao biti i poslovni udio. No tu do prijenosa poslovnog udjela na potomke dolazi prije smrti ostavitelja.

57 Iva Tuhtan Grgić, „Ugovor o nasljeđivanju“ (doktorska disertacija, Zagreb: Pravni fakultet, 2014.). Osim hrvatskog prava koje zabranjuje te ugovore, analiziraju se sustavi švicarskog

poznaje ugovor o nasljeđivanju između bračnih drugova prema odredbama § 2280 BGB-a ili uzajamni ugovor o nasljeđivanju uređen odredbom § 2298 BGB-a.[58]

Budući da prema hrvatskom nasljednom pravu nije potrebna posebna izjava o prihvaćanju nasljedstva,[59] poslovni udio na (na)sljednika prelazi u trenutku smrti ostavitelja, ali se to utvrđuje u ostavinskom postupku koji vodi javni bilježnik u svojstvu povjerenika suda.[60] Rezultat tog postupka jest donošenje rješenja o nasljeđivanju, koje je deklaratornog karaktera.[61] Po pravomoćnosti tog rješenja pristupa se upisu promjena u sudski registar (iako je nasljednik stekao nasljedstvo u trenutku smrti ostavitelja). Međutim, iako je smrt ostavitelja ključan trenutak za sljedništvo poslovnog udjela, za stjecanje položaja člana u odnosu prema društvu važan je upis u knjigu poslovnih udjela.[62] Zbog svojstava nasljednog ugovora iz čl. 105. ZN-a, gdje do prijenosa poslovnog udjela dolazi za života osnivača, osnivač može tim putem upravljati „prijenosom poslovanja obiteljskog društva" još za života, no predmet tog ugovora bit će i druga imovina ostavitelja/roditelja.[63]

Kao posljednju situaciju koja rezultira poreznim oslobođenjem zakonodavac navodi da sva otuđenja financijske imovine od kojih je proteklo više od dvije godine od dana nabave, odnosno stjecanja te imovine, ne podliježu oporezivanju. Taj porezni štit definitivno uključuje i druge osobe koje nisu članovi obitelji jer proizlazi da se bilo čija i ikakva otuđenja financijske imovine neće oporezivati (na temelju dohotka od kapitala po osnovi kapitalnih dobitaka) ako se predmet otuđenja (financijska imovina) u imovini sljednika zadrži dulje od dvije godine. To zapravo znači da ZPD nagrađuje dugoročno držanje financijske imovine, općenito, u ovom slučaju poslovnih udjela u d.o.o.-u, neovisno o tome tko je stekao poslovni udio i po kojoj pravnoj osnovi, što bi uključivalo sve osnove stjecanja i osobe izvan obitelji.[64]

(107-177.), austrijskog (181-220.) i talijanskog prava (223-271.).

58 Tuhtan Grgić, „Ugovor o nasljeđivanju", 43-46.

59 Nasljednik se može odreći nasljedstva.

60 Sud pokreće ostavinski postupak po službenoj dužnosti nakon što primi smrtovnicu ili izvadak iz matice umrlih, odnosno s njima izjednačenu ispravu. V. čl. 210. ZN-a; Nikola Gavella i Vlado Belaj, *Nasljedno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2008.), 461. Nakon zaprimanja obavijesti o smrti dodjeljuje predmet javnom bilježniku kao povjereniku za provođenja ostavinskog postupka.

61 Jer nasljednik stupa u poziciju nasljednika u trenutku smrti ostavitelja, odnosno *eo ipso*. V. Gavella i Belaj, *Nasljedno pravo*, 485.

62 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 upisan u knjizi poslovnih udjela i o čijem je članstvu obaviješten registarski sud. Kako bi se smanjio nepotreban formalizam drugog uvjeta, u doktrini je izraženo shvaćanje da društvo dužno treba priznati kao člana i onoga tko je poslao urednu prijavu za upis u knjigu poslovnih udjela, čak i ako o promjeni nije obaviješten registarski sud. V. Markovinović, „Prijenos poslovnog udjela", 223, 225 i 226.

63 Ako je društvenim ugovorom predviđeno da na prijenos poslovnog udjela društvo treba dati suglasnost otvara se pitanje hoće li se taj ugovor tretirati prema društvu kao bilo koji prijenos na koji društvo treba dati suglasnost (čl. 412. st. 4. ZTD-a) ili će vrijediti uvjeti primjenjivi za nasljeđivanje iz čl. 414. ZTD-a koji bi za sljednika na temelju ugovora iz čl. 105. ZN-a, mogli biti tegobniji. S obzirom na to da do raspoređivanja imovine dolazi za života roditelja/osnivača, mišljenja smo da treba primijeniti hodogram opisan u čl. 412. st. 4. ZTD-a.

64 Ovo je izuzeće u skladu s poticanjem dugoročnog držanja udjela u kapitalu, kako bi se izbjegao

2.5. Zakon o porezu na dohodak precizira dan nabave financijske imovine i način utvrđivanja njezine tržišne vrijednosti

Odredbe čl. 67. st. 9. i 10. ZPD-a nastoje jasnije odrediti dan nabave financijske imovine.[65] Prema čl. 67. st. 9. ZPD-a, ako se financijska imovina stečena darovanjem otuđi u roku od dvije godine od dana nabave darovatelja, otuđitelju, tj. obdareniku[66] utvrđuje se dohodak od kapitala kao razlika između ugovorene prodajne cijene, odnosno primitka utvrđenog prema tržišnoj vrijednosti financijske imovine koja se otuđuje i nabavne vrijednosti. Za potrebe oporezivanja primitka koji nastaje otuđenjem darovanog poslovnog udjela, nabavna vrijednost ravna se prema njegovu pravnom predniku (darovatelju). Time se precizira da se danom nabave financijske imovine smatra dan nabave pravnog prednika (darovatelja).[67] Također, ZPD se referira na tržišnu cijenu, što znači da ona predstavlja korektiv ugovorne cijene po kojoj obdarenik otuđuje darovani poslovni udio. U sudskoj praksi potvrđeno je da je porezno tijelo slobodno u izboru metodologije procjene tržišne vrijednosti, pod uvjetom da je dalo precizan, jasan i obrazložen nalaz o metodi i mjerilima na temelju kojih je procjena porezne osnovice utvrđena.[68]

U odnosu na sve ostale osnove stjecanja (osim darovanja), zakonodavac u čl.

špekulativni pristup, odnosno stjecanje s ciljem preprodaje. Taj se pristup u domeni dioničkih društava prepoznaje još od Direktive (EU) 2017/828 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2017. o izmjeni Direktive 2007/36/EZ u pogledu poticanja dugoročnog sudjelovanja dioničara, SL L 132, 20.5.2017, 1-25. Neke države koriste metodu progresivne porezne stope za kratkoročne kapitalne dobitke (ispod 365 dana). Primjerice Portugal, čl. 10. *Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares* [Zakonik o porezu na dohodak]*, Decreto-Lei 442-A/88* od 30. studenoga 1988., s posljednjim izmjenama *Lei n.º 82-E/2014* od 31. prosinca 2014., Diário da República, br. 252/2014.

65 U Nacrtu prijedloga zakona o izmjenama i dopunama ZPD-a, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2024. godine, nalazi se obrazloženje koje objašnjava *ratio* ove zakonske intervencije: „S obzirom na to da odredbe ZPD-a različito uređuju početak računanja razdoblja od dvije godine, u slučaju kada se radi o otuđenju financijske imovine stečene darovanjem i u slučaju kada se radi o otuđenju financijske imovine izvršene između bračnih drugova i srodnika u prvoj liniji, drugih članova uže obitelji, razvedenih bračnih drugova i ako je otuđenje u neposrednoj vezi s razvodom braka, uočena je potreba za ujednačavanjem početka računanja razdoblja, neovisno o navedenim načinima stjecanja financijske imovine kako bi se izbjegle nejasnoće u primjeni tih odredbi."

66 ZPD rabi izraz daroprimatelj.

67 Ako pođemo od toga da u našem slučaju govorimo o osnivaču i moguće jedinom članu društva koji je stekao poslovne udjele u tom društvu kada ga je osnovao (odnosno prilikom upisa tada osnovanog društva u sudski registar), prodaja poslovnog udjela u sadašnjosti može predvidivo rezultirati velikom razlikom između nabavne i ugovorene prodajne cijene vrijednosti, jer se u sadašnjem vremenu kapitalizira dugoročna vrijednost uspješnog društva, pa prema tome i poslovnih udjela u kojima su utjelovljena prava članova. Naravno moguć je i obrnuti scenarij ako se radi o d.o.o-u koje je zapalo u poteškoće.

68 V. presudu Upravnog suda u Rijeci, Us I-625/2025-8 od 24. srpnja 2025., para. 24. Više o odabiru metode procjene porezne osnovice, v.: Ana Dujmović i Vlaho Bassegli Gozze, „Utvrđivanje porezne osnovice procjenom – prijepori u zakonodavstvu i praksi Bosne i Hercegovine i Hrvatske", *Zbornik radova aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, br. 20 (2023): 324.

67. st. 10. ZPD-a propisuje da se u slučaju naknadnog otuđenja financijske imovine koja je stečena otuđenjem između bračnih drugova i srodnika u prvoj liniji te drugih članova uže obitelji i/ili otuđenjem između razvedenih bračnih drugova koje je u neposrednoj vezi s razvodom braka i/ili otuđenjem koje je u neposrednoj vezi s nasljeđivanjem, danom stjecanja financijske imovine smatra dan nabave pravnog prednika, dakle onoga od koga je član obitelji, bivši bračni drug ili nasljednik stekao poslovni udio.

Budući da je „dan nabave" u oba zakonska stavka određen na istovjetan način, nije jasno zbog čega je darovanje izdvojeno u zasebni stavak. Jedina razlika između ta dva stavka je da čl. 67. st. 9. ZPD-a spominje dvije godine kao rok unutar kojeg obdarenik treba držati poslovni udio da bi primitak koji nastaje njegovim otuđenjem bio neoporeziv. Kako u čl. 67. st. 10. ZPD-a taj rok nije naveden, postavlja se pitanje jesu li sva naknadna otuđenja (unutar roka i nakon roka od dvije godine) svih osoba i po osnovama stjecanja o kojima govori čl. 67. st. 10. ZPD-a oporeziva ili nisu.

Budući da odredba čl. 67. st. 8. ZPD-a oslobađa od obveze plaćanja poreza sva otuđenja financijske imovine koja su učinjena nakon isteka roka od dvije godine na općoj razini, to bi svakako trebalo vrijediti i za situacije iz čl. 67. st. 10. ZPD-a. Međutim, kako u čl. 67. st. 10. ZPD-a nedostaje referenca na razdoblje od dvije godine, odredba bi se mogla tumačiti i na način da samo za darovanja vrijedi taj *lockup period*. Za situacije opisane u čl. 67. st. 10. ZPD-a, nije jasno je li otuđenje uvijek neoporezivo neovisno o isteku vremena ili je uvijek oporezivo bez obzira na istek vremena. Interpretativni izlaz bi se mogao sastojati u tome da bi svi porezno pogodovani ovlaštenici trebali biti izjednačeni u pogledu toga mogu li neoporezivo ili oporezivo otuđiti stečeni poslovni udio unutar roka od dvije godine. Tumačenje koje bi samo neku kategoriju stjecatelja stavljalo u povoljniji položaj u pogledu pitanja oporezivosti prijevremenih otuđenja stvorilo bi nejednakost njihova položaja.[69]

Važan element procjene porezne osnovice kod dohotka od kapitala po osnovi kapitalnih dobitaka jest njegova tržišna vrijednost. Budući da poslovni udjeli nisu vrijednosni papiri i ne kotiraju na tržištu kapitala, njihova se vrijednost može procijeniti različitim metodama.[70] U skladu s čl. 67. st. 12. ZPD-a, ako dohodak od kapitala po osnovi kapitalnih dobitaka nije utvrđen ili nije prijavljen po tržišnim cijenama, porezna uprava utvrđuje dohodak po tržišnim cijenama. Odabir metodologije po kojoj će se procjenjivati tržišna vrijednost bio je predmet preispitivanja u upravnosudskoj praksi. Tako je u jednom upravnosudskom sporu tužitelj tvrdio da je porezno tijelo pogrešno postupilo kada je radi procjene tržišne vrijednosti poslovnog udjela koji je prenesen transakcijom između povezanih osoba, procjenjivalo njegovu knjigovodstvenu vrijednost i to na temelju podataka koji ne mogu imati snagu javnih isprava u smislu čl. 60. st. 2. Zakona o općem upravnom

69 Osobito se čini nepravednim staviti u lošiji položaj nasljednika u odnosu na daroprimca jer prema čl. 139. ZNa nasljednik odgovara za dugove ostavitelja do visine vrijednosti naslijeđene imovine. Tu odgovornost daroprimac nema, osim ako ju je ugovorom o darovanju preuzeo.

70 Spominju se metode temeljene na imovini poduzeća, na profitnoj snazi poduzeća, metode multiplikatora i kombinirane metode. Tako i: Mezulić Juric i Alpeza, „Izazovi prijenosa poslovanja", 42-44.

postupku. Sud je, međutim, utvrdio da porezno tijelo po slobodnoj ocjeni može izabrati jedno od mjerila za procjenu propisanih u čl. 92. st. 3. i 4. OPZ-a, te da se upravni sud ne može upustiti u preispitivanje izbora metode i same slobodne procjene, već samo u ocjeni je li se porezno tijelo prilikom procjene kretalo u skladu sa svrhom radi koje mu je ovlast dana te je li se kretalo u granicama dane ovlasti. [71]

Utvrdi li porezna uprava obvezu rješenjem, porezni obveznik plaća porez po stopi od 12 % u roku od 15 dana od dostave rješenja, a dužan ga je prijaviti nadležnoj ispostavi porezne uprave najkasnije u roku od osam dana od dana otuđenja.[72]

3. IZAZOVI POREZNOPRAVNOG MODELIRANJA PRIJENOSA POSLOVANJA U OBITELJSKIM DRUŠTVIMA U USPOREDNOM PRAVU

Uvodno je rečeno da se nacionalni propisi država članica EU-a (ali i država članica OECD-a) međusobno razlikuju u pogledu poreza na darovanja i/ili nasljedstva. Razlike u poreznim stopama su dramatične i kreću se od 0 % do 87,6 %.[73] Iako je taj porez primamljiv za državu, posebno ako se smatra instrumentom za smanjenje nejednakosti u raspodjeli bogatstva među građanima, njegov ograničeni kapacitet i negativan utjecaj na poduzetničku aktivnost dovode u pitanje njegovu svrhovitost, pa njegovo smanjenje i/ili napuštanje zagovaraju i pojedine studije.

Tako Steinbrenner, Weck i Zental u studiji iz 2024. godine[74] smatraju da je njemački sustav poreza na nasljedstvo (i darovanja), u odnosu na druge države iz uzorka, nezadovoljavajući jer porezno opterećenje nasljedstva može biti izuzetno visoko. Na uzorku od 33 države utvrđeno je da 26 država uopće ne naplaćuje porez na nasljedstvo ili pak u cijelosti oslobađa supružnike (a ponekad i djecu) od plaćanja poreza.[75] Autori su utvrdili da se Njemačka nalazi na posljednjem mjestu u pogledu poreznih olakšica pri oporezivanju nasljedstva kada je u pitanju bračni drug, dok je na pretposljednjem mjestu kada je u pitanju dijete.[76] Također autori uočavaju da se, zbog složenog sustava poreznih olakšica, prijenos poslovanja u obiteljskim društvima u njemačkom pravu ne može zamisliti bez detaljnog poreznog planiranja.[77]

71 Upravni sud u Rijeci, Us I-625/2025-8 od 24. srpnja 2025., para. 24.

72 Čl. 70. st. 17. ZPD-a. Odredbe o oporezivanju kapitalnih dobitaka ne primjenjuju se na otuđenje financijske imovine koja je stečena prije 1. siječnja 2016. godine. V. čl. 94. st. 3. ZPD-a. V. detaljnije u: Dujmović i Bassegli Gozze, „Utvrđivanje porezne osnovice“, 324-330.

73 Navode se pojedine države članice EU-a i njihova porezna stopa: Austrija 0 %, Belgija 3 – 80 %, Bugarska 0.4 – 6.6 %, Hrvatska 4 %, Cipar 0 %, Danska 0 – 52.07 %, Francuska 5 – 60 %, Njemačka 7 – 50 %, Grčka 1 – 40 %, Mađarska 9 – 18 %, Italija 4 – 8 %, Nizozemska 10 – 40 %, Portugal 10 %, Slovenija 5 – 39 %, Španjolska 7.65 – 87.6 %. Cristina Enache, *Estate, Inheritance, and Gift Taxes in Europe, 2025,* Tax Foundation, pristup 20. rujna 2025., https://taxfoundation.org/data/all/eu/estate-taxes-inheritance-taxes-gift-taxes-europe/.

74 Daniela Steinbrenner, Stefan Weck i Jan Zental, *An International Comparison of Inheritance Taxes* (München: Foundation for Family Businesses, 2024.).

75 Steinbrenner, Weck i Zental, *An International Comparison*, 44.

76 Steinbrenner, Weck i Zental, *An International Comparison*, 43.

77 Intuitivan način smanjenja poreznog opterećenja u njemačkom je poreznom pravu korištenje tzv. lančanih donacija. V. Reinhard Geck, „Kettenschenkung versus Schenkung unter Auflage:

Porezno pravo RH, u pogledu porezne stope na nasljedstva i darove, dobro stoji u komparativnom uzorku. K tome, prema stajalištu porezne uprave, darovanje ili nasljeđivanje poslovnih udjela uopće nije predmet oporezivanja na temelju ZLP-a, dok do oporezivanja može doći jedino kroz institut oporezivanja kapitalnog dobitka, u skladu sa ZPD-om, kako je i izloženo u drugom poglavlju ovoga rada.

Usporednopravno gledano, porezne stope primjenjive na nasljedstva i darovanja između članova obitelji razlikuju se ovisno o stupnju obiteljske bliskosti s nasljednikom/obdarenikom, ali i o iznosu koji se nasljeđuje. Većina europskih država ne oporezuje prijenose ispod određenog iznosa.[78] Dok Latvija ima poreze na darove, ali ne i na nasljedstvo, ostale države članice EU-a oporezuju ili nasljedstva ili darovanja ili oboje kategorije prijenosa.[79] Takav porezni tretman pri nasljeđivanju i/ili darovanju udjela u kapitalu trgovačkih društava može dovesti do toga da osnivači zadržavaju kontrolu nad društvom neprimjereno dugo, što može biti frustrirajuće za iduću generaciju. Stoga se komparativno ističe važnost poreznog planiranja i poslovnog savjetovanja obitelji s ciljem iznalaženja najpovoljnijeg modela.[80] Uočava se i trend postroženja uvjeta za pribavljanje poreznih oslobođenja. Tako je KPMG identificirao negativne promjene u oporezivanju nasljedstva i darova u Njemačkoj, Španjolskoj, Nizozemskoj i Grčkoj.[81]

U Nizozemskoj su se vodile rasprave o poreznoj shemi nasljeđivanja poduzeća gdje za članove obitelji postoje određene pogodnosti. Tako se porez na prijenos vlasništva nad nekretninama koje su dio imovine društva (nizoz. *overdrachtsbelasting*) ne plaća ako se obiteljski biznis prenosi na partnera, dijete, brata ili sestru. To obiteljsko izuzeće primjenjuje se i u slučaju prodaje poduzeća. Nizozemski Vrhovni sud smatra da takva obiteljska pogodnost ne krši načelo jednakosti.[82] Međutim, prema *Global Tax Monitoru*,[83] u Nizozemskoj se raspravlja o isključenju nekretnina danih u zakup iz porezne osnovice pri prijenosu poduzeća. Posljedica toga bi bila da se nekretnine kao dio imovine društva prilikom prijenosa poslovanja neće moći oporezivati po povlaštenoj „obiteljskoj" poreznoj stopi. Također, raspravlja se o smanjenju nominalne stope sada važećeg obiteljskog izuzeća u visini od 83 % za

das Ende einer langen Diskussion", *Zeitschrift für Erbrecht und Vermögensnachfolge* 30, br. 6 (2023): 292-296. Ta strategija poreznog planiranja objašnjava zašto je u prijenosima poslovne imovine više od 15 % maloljetnih primatelja. O tome v. Julia Jirmann, *Steuerprivilegien bei Erbschaften und Schenkungen – Auswirkungen auf die Verteilungsgerechtigkeit in Deutschland* (Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, 2022.), 8.

78 Enache, *Estate, Inheritance.*

79 U nekim državama postoji i porez koji se plaća iz ostavine, prije nego što uopće nasljednici naslijede. V. usporedbu i objašnjenje koncepta i razlika u oporezivanju nasljedstva i darova. V. Al-Zaqeba, „Inheritance Risk Management".

80 Gary A. Zwich i James J. Jurinski, *Tax and Financial Planning for Closely Held Family Business* (Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar, 2019.), 208-210.

81 KPMG, *Global Family Business Tax Monitor 2023*, pristup 21. rujna 2025., https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/xx/pdf/2023/03/global-family-business-tax-monitor.pdf.

82 *Hoge Raad der Nederlanden* [Vrhovni sud Nizozemske], ECLI:NL:HR:2003:AF9678 od 6. lipnja 2003., citirano prema Mascha Hoogeveen, Arjan, Lejour i Mitra Tydeman, „The importance", 47.

83 KPMG, *Global Family Business*, 8.

porez na darove i nasljedstvo, što bi povećalo iznos poreza.

U Grčkoj[84] su izmijenjena pravila o porezu na darove tako da se dar bilo koje vrste (uključujući dionice i poslovne udjele u društvima) osobama prvog stupnja srodstva oporezuje stopom od 10 % na vrijednost imovine. Međutim, postoje i drugačiji trendovi. U Belgiji je sudska praksa u poreznim stvarima potvrdila da se određene aktivnosti povezane s nekretninama, koje nadilaze puko pasivno upravljanje nekretninama, mogu kvalificirati kao „gospodarska aktivnost", što je jedan od uvjeta koje obiteljsko poduzeće mora ispuniti da bi se prijenos poslovnih udjela u tom društvu pogodovao smanjenjem porezne stope pri nasljeđivanju ili oslobođenjem od plaćanja poreza na darove.[85]

Francuska ima vrlo složen sustav djelomičnog oslobođenja od plaćanja poreza pri prijenosu obiteljskog poduzeća.[86] Čl. 787B tzv. Dutreilova pakta[87] odobrava djelomično oslobođenje u visini od 75 % vrijednosti poslovnih udjela ili dionica. Taj je zakon imao cilj spriječiti nasljednike od prodaje obiteljskog biznisa, kako bi platili porez na nasljedstvo. Primjenjuje se samo na poduzeća koja obavljaju komercijalnu, obrtničku, industrijsku ili poljoprivrednu aktivnost ili se radi o slobodnim profesijama ili holding društvima koja su obveznici poreza na dohodak i poreza na dobit. Uvjeti za odobravanje Dutreilova izuzeća su brojni, a propisani su u čl. 787B *Code général des impôts*.[88]

Švedska predstavlja jedinstven primjer napuštanja poreza na nasljedstva i darove još 2004. godine. U istraživanju koje su proveli Sund i Bjuggren 2013. godine na uzorku od 143 malih i srednjih društva sa sjedištem u Švedskoj,[89] 92,3 % članova tih društava smatralo je da je napuštanje poreza na nasljedstva i darove olakšalo međugeneracijsku sukcesiju, no da to ipak nije čarobni štapić. Autori su smatrali da je poželjno omogućiti da se osnivačima omogući, ne nađu li osobe izvan obitelji kojima će prodati obiteljski biznis, da svoje udjele prodaju društvu kako bi zadržali svoj životni standard na koji su navikli, a tek potom da se razmotri besplatan prijenos udjela/dionica djeci. No također savjetuju da takav aranžman ne bi smio ići na uštrb održavanja likvidnosti društva, odnosno zaštite vjerovnika.[90]

---

84 V. *Code on Tax on inheritance, gifts and parental provisions, Decree Law No 118/73* izmijenjen zakonom br. 2961/01. i dopunjen zakonima br. 3091/02., 3193/03., 3220/04., 3296/04., 3427/05., 3453/06., 3470/06., 3522/06., 3554/07., 3610/07., 3634/08., 3815/10., 3842/10., 3943/11., 4174/13.

85 KPMG, *Global Family Business,* 7.

86 Visconti Partners, *Family Business Transfer: Challenges, Taxation and Strategy*, pristup 19. rujna 2025., https://www.visconti.partners/en/ressource/transmission-entreprise-familiale-enjeux-fiscalite-et-strategie.

87 Čl. 787B, *Code* général *des impôts* (na snazi od 31. prosinca 2023.), izmijenjen zakonom *Loi* n°2023-1322 *du 29 décembre 2023 - art. 23 (V),* Journal Officiel de la République française, br. 303 od 30. prosinca 2023.

88 Interesantno je da je jedan od uvjeta da se udjeli ili dionice moraju zadržati najmanje u razdoblju od dvije godine od dana prijenosa. V. čl. 787B. st. 3a.

89 Sund i Bjuggren, „No Gift and Inheritance Tax", 149-160.

90 Sund i Bjuggren, „No Gift and Inheritance Tax", 157. U hrvatskom su pravu vjerovnici društva u situacijama stjecanja vlastitih poslovnih udjela primjereno zaštićeni odredbama sadržanima u čl. 418. ZTD-a. Kao prvo, ne mogu se stjecati (niti uzimati u zalog) poslovni udjeli koji nisu

Kada je u pitanju oporezivanje kapitalnih dobitaka, stope su ujednačenije, ali je njihov raspon također velik (od 0 % do 42 %).[91] RH u tom pogledu relativno dobro stoji s poreznom stopom od 12 % i nizom poreznih oslobođenja od kojih su neka predstavljena u ovome radu. Visoke stope poreza na kapitalne dobitke također mogu odvratiti osnivače od prijenosa poslovanja jer ulagači ne žele kupovati financijsku imovinu čiji će budući prijenos biti značajno oporeziv. Većina država članica EU-a poznaje obje kategorije poreza i na nasljedstva (i darove) i na kapitalne dobitke.

Stjecanje poslovnih udjela nasljeđivanjem u nizozemskom BV-u (ekvivalent d.o.o.-u) oporezuje se kao kapitalni dobitak po stopi od 31 % u 2025. godini. Porezna osnovica se uvijek vezuje za tržišnu vrijednost, čak i kada su poslovni udjeli darovani ili prodani ispod te vrijednosti. Interesantno je rješenje da se pod određenim uvjetima može zatražiti odgoda ispunjenja porezne obveze, tzv. shema odgode (DSR), ali samo ako BV ima poslovnu (operativnu) imovinu, ne i ako ima samo investicijsku imovinu.[92] U Portugalu je od 1. siječnja 2023. godine[93] stupio na snagu novi propis kojim se utvrđuje da se na kratkoročne dobitke od prodaje dionica društava primjenjuju progresivne porezne stope (do 53 %), kada god se dionice drže manje od 365 dana. Inače je taj dobitak oporeziv po proporcionalnoj stopi od 28 %.

Iz ovog kratkog, ali zemljopisno razasutog komparativnog pregleda interesantno je švedsko stajalište prema kojem djeca trebaju biti tek posljednja opcija kojoj će se pribjeći u pitanjima međugeneracijskog prijenosa poslovanja, kao i da prije svega treba voditi računa o potrebama osnivača koji će kapitalizirati svoje dugogodišnje članstvo u društvu prodajom poslovnih udjela, bilo vanjskom kupcu, bilo društvu (engl. *buy-back*). Takvo viđenje upozorava da se prilikom planiranja sukcesije ne

do kraja uplaćeni (čl. 418. st. 1. ZTD-a). Međutim, ako se radi o potpuno uplaćenim poslovnim udjelima, ZTD polazi od zahtjeva za održavanjem temeljnog kapitala te uvjetuje da se vlastiti poslovni udjeli mogu stjecati samo onom imovinom koja prelazi temeljni kapital društva, jer bi u protivnom temeljni kapital društva bio oštećen. Dodatni kumulativni uvjet postoji ako društveni ugovor nalaže formiranje rezervi koje se ne smiju upotrijebiti za isplate članovima društva. Ako takve rezerve postoje, niti one ne smiju biti smanjene činjenicom da d.o.o. stječe vlastite poslovne udjele (čl. 418. st. 2. ZTD-a).

91 Navode se podaci o visini porezne stope u postotku u nekim državama članicama EU-a redoslijedom prema visini stope: Danska 42 %, Nizozemska 36 %, Francuska 34 %, Irska 33 %, Švedska 30 %, Španjolska 30 %, Austrija 27.5 %, Njemačka 26.4 %, Italija 26 %, Portugal 19.6 %, Poljska 19 %, Mađarska 15 %, Hrvatska 12 %, Bugarska 10 %, Rumunjska 1 %, Belgija 0 %, Slovenija 0 %. V.: Alex Mengden, *Capital Gains Tax Rates in Europe, 2025*, Tax Foundation, pristup 20. rujna 2025., https://taxfoundation.org/data/all/eu/capital-gains-tax-rates-europe/.

92 ESJ, *Transfer of the Family Business: Advisory Handbook 2025*, pristup 17. rujna 2025. https://esj.nl/application/files/1717/4902/2203/TRANSFER_OF_THE_FAMILY_BUSINESS_2025.pdf. Investicijska imovina općenito se smatra neoperativnom imovinom poput vrijednosnih papira, investicijskih nekretnina ili novčanih rezervi koje se ne koriste u aktivnim poslovnim aktivnostima.

93 V. pravnu osnovu u čl. 10. (port. *Mais-valias,* kapitalni dobitci), *Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares Decreto-Lei 442-A/88* od 30. studenoga 1988., s posljednjim izmjenama *Lei n. 55-A/2025* od 22. srpnja 2025., Diário da República, br. 139/2025. Pri tom su izmjene navedene u tekstu one iz zakona *Lei n. 24-D/2022* od 30. prosinca 2022.

treba razlučiti samo izbor osobe i pravnog modela ovisno o više ili manje povoljnim poreznim stopama za neki od scenarija, nego se postavlja i pitanje čiji će se interes staviti u prvi plan prilikom sukcesije – interes osnivača, njegove obitelji ili interes društva – te na koji način sve te interese rangirati, odnosno objediniti. Naime, ako članovi obitelji dobiju na dar poslovne udjele, to ni u kojem slučaju ne jamči poslovni uspjeh društva. Stoga se s pravom postavlja pitanje je li i u interesu članova obitelji da poslovanje tog društva preuzme kompetentna (moguće i treća) osoba, dok bi članovi obitelji i dalje ostvarivali koristi od uspješnog nastavka poslovanja, makar i kroz manjinski udio u društvu.

Upravo o dilemi uključivanja trećih osoba u međugeneracijsku sukcesiju društva govori predmet o kojem je raspravljao Savezni porezni sud Njemačke (*Bundesfinanzhof*, u daljnjem tekstu: BFH). Imatelji poslovnog udjela u d.o.o.-u (u daljnjem tekstu: GmbH), ujedno i roditelji, smatrali su da njihov sin neće moći biti jedini sukcesor obiteljskog biznisa. Odlučili su prenijeti neke poslovne udjele menadžerima i dugogodišnjim zaposlenicima, dok su sinu prepustili 74,61 % poslovnih udjela. Posebno je bilo dogovoreno da prijenos poslovnih udjela ne smije biti uvjetovan niti ograničen, osobito ne kontinuitetom radnog odnosa s GmbH-om. Također je ugovoreno da se prijenos poslovnih udjela može poništiti ako porezna uprava ne odobri očekivana porezna oslobođenja.[94] Porezna je uprava tijekom poreznog nadzora u tom GmbH-u utvrdila da se besplatno stjecanje poslovnih udjela od strane petoro zaposlenika trebalo smatrati novčanom prednosti koja se, za potrebe oporezivanja, smatra plaćom (njem. *als Arbeitslohn zu berücksichtigender geldwerter Vorteil*), te je uračunala taj iznos dohocima poreznih obveznika. Žalba višem poreznom tijelu nije bila uspješna, ali je porezni sud prvog stupnja tužbu prihvatio.[95] Prema mišljenju prvostupanjskog poreznog suda, korist od prijenosa poslovnih udjela GmbH-a na zaposlenike tog društva nije predstavljala plaću, odnosno dohodak iz radnog odnosa. U nastavku, porezna je uprava zatražila poništenje presude prvostupanjskog poreznog suda i odbacivanje žalbe, o čemu je morao odlučiti BFH.

BFH je zaključio da prijenos poslovnih udjela zaposlenicima društva ne predstavlja novac, korist u novcu ili drugi primitak koji se daje za zaposlenje u smislu § 19 st. 1. reč. 1. br. 1. EstG-a u vezi s § 8 st. 8. reč. 1. EstG-a.[96] Poslovni udjeli nisu dodijeljeni u vezi s radnim odnosom, nego je odlučujući motiv za njihov prijenos bio provedba aranžmana o sukcesiji članstva u GmbH-u. Cilj je bio osigurati daljnji opstanak društva dodjeljivanjem poslovnih udjela iskusnim zaposlenicima koji će zajedno imati tzv. blokirajuću manjinu u društvu. BFH je zaključio da prijenos poslovnih udjela ne predstavlja naknadu za prošli ili budući rad, osobito zbog toga jer su svi zaposlenici primili jednak broj poslovnih udjela, unatoč vrlo različitim prihodima i radnom stažu u društvu, a dijelom i zbog činjenice da je taj primitak dala treća osoba (član društva), a ne sam poslodavac, iako sudska praksa dopušta da se

94 Radi se o oslobođenjima na temelju § 13a, § 13b i § 19a *Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz* od 27. veljače 1997., BGBl. I S. 378.

95 *Finanzgericht des Landes Sachsen-Anhalt* [Financijski sud savezne države Saska-Anhalt], 3 K 161/21 od 27. travnja 2022.

96 *Einkommensteuergesetz*, od 8. listopada 2009., BGBl. I S. 3366, 3862.

neku novčanu korist smatra plaćom i kada ne dolazi od samog poslodavca, već od treće osobe.[97]

4. ZAKLJUČAK

Osnivač obiteljskog društva koji razmišlja prepustiti svoja članska prava u d.o.o.-u drugoj osobi rukovodit će prilikom odabira svojeg (na)sljednika, među ostalim, i poreznim propisima koji uređuju prijenos poslovnog udjela na te osobe. Budući da članovi obitelji uživaju određene porezne pogodnosti prilikom nasljeđivanja i darovanja poslovnih udjela u d.o.o.-u, to može, uz ostale razloge, svakako predstavljati jedan razlog više da se poslovni udjeli prenesu upravo njima.

Radom je utvrđeno da darovanje ili nasljeđivanje poslovnog udjela nije predmet oporezivanja prema ZLP-u, kao matičnom zakonu koji uređuje oporezivanje darovanja ili nasljeđivanja. Međutim, sam ZLP ne isključuje mogućnost da se prijenosi poslovnih udjela, pa i darovanje i nasljeđivanje, oporezuju po drugim zakonima. Primjer toga je ZPD, prema kojem otuđenje poslovnog udjela dovodi do oporezivanja ostvarenog dohotka od kapitala po osnovi stjecanja kapitalnog dobitka. Predmet oporezivanja jest realizirani kapitalni dobitak, odnosno razlika između veće prodajne vrijednosti otuđene financijske imovine i njezine manje nabavne vrijednosti. Navedeno se primjenjuje na financijsku imovinu koja je stečena nakon 2016. godine, kada je ta promjena uvedena u porezno zakonodavstvo. ZPD samostalno definira otuđenje financijske imovine, pa prema tome i poslovnog udjela, obuhvaćajući prodaju, darovanje, zamjenu ili drugi prijenos, čime norma pokriva sve osnove stjecanja.

Članovi obitelji uživaju povlašten poreznopravni tretman jer otuđenja između njih načelno nisu oporeziva (čl. 67. st. 8. ZPD-a). Važno je naglasiti da ZPD samostalno određuje pojam članova uže obitelji, na način da u pojam uže obitelji uključuje i one subjekte koji su navedeni u čl. 14. st. 4. i 5. ZPD-a. Budući da se ZPD poziva na srodnike u prvoj liniji, autorice su mišljenja da bi u krug porezno pogodovanih ovlaštenika svakako trebalo uključiti i članove obitelji iz tzv. *linea directa*, koji ne moraju nužno biti u krugu onih o kojima govori čl. 14. st. 4. i 5. ZPD-a (npr. unuci). Razloge za takvo tumačenje nalaze u regulatornom pristupu ZLP-a koji je *lex generalis* za oporezivanje darovanja i nasljedstva, a koji također u čl. 9. st. 1. t. 1. ZLPa govori o srodnicima o uspravnoj liniji. U tom krugu osoba može se konstatirati načelna neoporezivost svih otuđenja poslovnih udjela između tih članova obitelji.

Nadalje, čl. 67. st. 8. ZPD-a predviđa još tri situacije koje ulaze u zonu neoporezivosti, uključujući i određene osobe koje više nisu ili uopće nisu članovi obitelji. Pod određenim uvjetima taj povlašteni porezni tretman ima i bivši bračni drug, ako je otuđenje izvršeno između razvedenih bračnih drugova pod pretpostavkom da je u neposrednoj vezi s razvodom braka.

No primici od naslijeđene financijske imovine također se ne oporezuju, pri čemu svojstvo člana obitelji nije od presudnog značaja jer osnivač može oporučno

97 *Bundesfinanzhof*, VI-R67/14, BFHE 255, 125, BStBl II 2017, 69, par. 21. od 1. rujna 2016.

ostaviti poslovne udjele i trećoj osobi koja nije srodnik. Kao posljednju situaciju koja rezultira najširim poreznim oslobođenjem zakonodavac navodi da sva otuđenja financijske imovine od kojih je prošlo više od dvije godine od dana nabave, odnosno stjecanja te imovine ne podliježu oporezivanju. Taj porezni štit definitivno uključuje i druge osobe osim članova obitelji jer proizlazi da se bilo čija i ikakva otuđenja financijske imovine neće oporezivati (na temelju dohotka od kapitala po osnovi kapitalnih dobitaka) ako se predmet otuđenja (financijska imovina) u imovini sljednika zadrži dulje od dvije godine. To zapravo znači da ZPD nagrađuje dugoročno držanje financijske imovine, općenito, u ovom slučaju poslovnih udjela u d.o.o.-u, neovisno o tome tko je stekao poslovni udio i po kojoj pravnoj osnovi, što bi uključivalo sve osnove stjecanja i osobe izvan obitelji. Na taj način osnivač može izvjesno utvrditi kakve će financijske posljedice imati prijenos poslovnog udjela po nekoj od osnova za različite krugove osoba koje vidi kao svoje sukcesore.

Određenu interpretativnu dilemu otvaraju čl. 67. st. 9 i 10. ZPD-a. Prema obrazloženju prijedloga ZPD-a, nakana zakonodavca bila je definirati „dan nabave" financijske imovine radi preciziranja položaja osobe na koju su preneseni poslovni udjeli darovanjem, odnosno nasljeđivanjem ili drugim osnovama iz čl. 67. st. 8. ZPD-a (osim darovanja). Ta osoba postaje porezni obveznik u slučaju da otuđi stečenu financijsku imovinu. Oba zakonska stavka referiraju se na isti dan nabave (dan nabave pravnog prednika). Jedina razlika između njih jest u tome što se u čl. 67. st. 9. ZPD-a spominje rok od dvije godine, kao rok unutar kojeg obdarenik treba držati poslovni udio kako bi primitak koji nastaje njegovim otuđenjem bio neoporeziv, dok u čl. 67. st. 10. ZPD-a toga roka nema.

Stoga se postavlja pitanje jesu li sva naknadna otuđenja (unutar roka od dvije godine i više) svih osoba i po osnovama stjecanja iz čl. 67. st. 10. ZPD-a oporeziva ili nisu. Taj nedostatak referiranja na razdoblje od dvije godine u čl. 67. st. 10. ZPD-a može se tumačiti na dva načina. Prema jednom tumačenju, otuđenje (nasljednika, bivšeg bračnog druga i sl.) uvijek je neoporezivo, bez obzira na istek vremena ili je uvijek oporezivo bez obzira na istek vremena. Izlaz iz te dileme bi mogao biti da bi svi porezno pogodovani ovlaštenici (oslanjajući se na čl. 67. st. 8. ZPD-a) trebali biti izjednačeni u pogledu toga mogu li neoporezivo ili oporezivo otuđiti stečeni poslovni udio unutar roka od dvije godine. Tumačenje kojim bi se samo neku kategoriju stjecatelja stavljalo u povoljniji položaj u pogledu pitanja oporezivosti tzv. prijevremenih otuđenja stvorilo bi nejednakost njihova položaja, posebno ako bi se takav teret stavio primjerice nasljedniku, a ne i daroprimcu.

Stavljajući problematiku prijenosa poslovanja u obiteljskom društvu u usporednopravni kontekst, može se konstatirati da je hrvatski poreznopravni okvir razmjerno povoljan. Komparativna slika pokazuje duboke razlike među državama članicama EU-a u pogledu referentnih poreznih stopa, te vrlo različite i složene sustave poreznih oslobođenja za različite krugove ovlaštenika. Zbog toga se s pravom ističe da je prijenos poslovanja u obiteljskim društvima u državama koje imaju složen sustav poreznih oslobođenja nezamisliv bez usluge poreznih savjetnika.

Na temelju uočenih zakonodavnih trendova, rezultata provedenih usporednopravnih studija te analize nekih slučajeva iz inozemne poreznopravne i

upravnosudske prakse, vidljivo je da napuštanje poreza na darovanja i nasljedstva pospješuje prijenos poslovanja obiteljskog poduzeća na iduću generaciju u Švedskoj, no istodobno otkriva i određena „prethodna" pitanja sukcesije: je li nužno obiteljski biznis prepustiti djeci, uzevši u obzir njihov legitiman interes da sudjeluju u koristima što ih je stvorio njihov roditelj ili je bolje prije toga razmotriti i druge opcije koje će i djeci i roditeljima i obiteljskom društvu osigurati trajni izvor prihoda. Može se reći da se u Švedskoj probija shvaćanje prema kojem treba razmotriti kombinaciju prodaje poslovnog udjela osnivača samom društvu ili vanjskom kupcu, kako bi se osigurao životni standard osnivača i nakon prestanka članstva, uz eventualno prepuštanje manjinskog udjela djeci. Ili kako to pokazuje primjer iz sudske prakse BFH-a, u kojem se osim djeci poslovni udio prenosi iskusnim zaposlenicima, pri čemu iskusni zaposlenici dobivaju onaj kvantum udjela koji omogućuje da budu u društvu blokirajuća manjina. Jedinstvenog recepta nema, jer je svako društvo i svaka obitelj priča za sebe. No prilikom planiranja sukcesije potrebno je voditi računa i o interesima društva, budući da će njegovo poslovanje u budućnosti predstavljati izvor blagostanja za sve dionike sukcesije.

Iz perspektive fiskusa ne može se reći da države slijede primjer aboliranja poreza na nasljedstva i darove koji je poduzela Švedska, a također se ne zamjećuje niti relaksacija oporezivanja kapitalnog dobitka. Iako većina promatranih zakonodavstava ima na raspolaganju određene poreznopravne olakšice za obiteljska društva, mjestimice se uočava i trend postroženja uvjeta koji nasljednike ili druge stjecatelje poslovnih udjela kvalificiraju za primjenu poreznopravnih olakšica. Stoga se može zaključiti da, općenito gledano, visoke stope poreza na darovanja, nasljedstva i kapitalne dobitke definitivno odgađaju sukcesiju obiteljskog poslovanja i frustriraju iduću generaciju. No zakonodavcima je to još uvijek važan prihod fiskusa od kojeg se nerado odriču i u vrlo uskim regulatornim silosima.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Alpeza, Mirela, Nives Grubišić i Martina Mikrut. *Business Transfer Barometar Hrvatska.* Zagreb: CEPOR, 2015. http://www.cepor.hr/wp-content/uploads/2015/03/BUSINESS-TRANSFER-BAROMETAR-HR-web.pdf
2. Barbić, Jakša. „Stjecanje članstva u društvu s ograničenom odgovornošću". *Pravo i porezi* 10, br. 1 (2001): 21-25.
3. Bego, Tino. „Nasljeđivanje poslovnog udjela". *Pravo i porezi*, br. 9 (2017): 5-8.
4. Bego, Tino. „Prodaja i darovanje d.o.o.-a". *Pravo i porezi*, br. 3 (2017): 84-90.
5. Braut Filipović, Mihaela. „Specifičnosti upravljanja obiteljskim društvima". *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 67, br. 6 (2017): 935-962, https://hrcak.srce.hr/193109
6. Braut Filipović, Mihaela i Antonija Zubović. „Legal Status of Croatian Family Farms". U: *Exploring the Social Dimension of Europe, Essays in Honour of Nada Bodiroga-Vukobrat*, ur. Gerald G. Sander et al., 473-486. Hamburg: Verlag Dr. Kovač, 2021.
7. Chua, Jess H., James J. Chrisman i Pramodita Sharma. „Defining the Family Business by Behavior". *Entrepreneurship Theory and Practice* 23, br. 4 (1999): 19-39, https://doi.org/10.1177/104225879902300402

8. Čulinović-Herc, Edita, Mihaela Braut Filipović i Sara Madžarov Matijević. „Prijenos poslovnog udjela u društvu s ograničenom odgovornošću u uvjetima smjene generacija". *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 46, br. 1 (2025): 113-114, https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.1.6
9. 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 Sveučilišta u Rijeci* 39, br. 1 (2021): 45-86, https://doi.org/10.30925/zpfsr.39.1.2
10. Dujmović, Ana i Vlaho Bassegli Gozze. „Utvrđivanje porezne osnovice procjenom – prijepori u zakonodavstvu i praksi Bosne i Hercegovine i Hrvatske". *Zbornik radova aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, br. 20 (2023): 317-336, https://pf.sum.ba/wp-content/uploads/2023/06/17-clanak.pdf
11. Gavella, Nikola i Vlado Belaj. *Nasljedno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2008.
12. Geck, Reinhard. „Kettenschenkung versus Schenkung unter Auflage: das Ende einer langen Diskussion". *Zeitschrift für Erbrecht und Vermögensnachfolge* 30, br. 6 (2023): 292-296, https://beck-online.beck.de/Bcid/Y-300-Z-ZEV-B-2023-S-292-N-1
13. Hoogeveen, Mascha, Arjan Lejour i Mitra Tydeman. „The Importance of Dutch Family Businesses and the Tax Facilities for Transfers under Inheritance Law or Gifts". *Studi Tributari Europei* 13, br. 1 (2023): I.41 - I.56, https://doi.org/10.6092/issn.2036-3583/19806
14. Hrabar, Dubravka, ur. *Obiteljsko pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2021.
15. 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, https://doi.org/10.3935/zpfz.72.12.05
16. Ivkošić, Marko. „Kontrola nad dioničkim društvom u pravu preuzimanja i pravu povezanih društava". *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 60, br. 1 (2023): 37-63, https://doi.org/10.31141/zrpfs.2023.60.147.37
17. Jakupak, Tina. „Poslovni udjel(i) i bračna stečevina kroz praksu trgovačkih sudova". *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 42, br. 2 (2021): 559-577, https://doi.org/10.30925/zpfsr.42.2.17
18. Jirmann, Julia. *Steuerprivilegien bei Erbschaften und Schenkungen – Auswirkungen auf die Verteilungsgerechtigkeit in Deutschland*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, 2022.
19. Le Breton-Miller, Isabelle et al. „Toward and Integrative Model of Effective FOB Succession". *Entrepreneurship Theory and Practice* 28, br. 4 (2004): 318-319, https://doi.org/10.1111/j.1540-6520.2004.00047.x
20. Lončar Gordana i Sandra Pezo. *Zakon o porezu na dohodak s komentarom*. Zagreb: Institut za javne financije, 2024.
21. 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, https://doi.org/10.3935/zpfz.72.12.06
22. Mezulić Jurić, Petra i Mirela Alpeza. *Izazovi prijenosa poslovanja u malim i srednjim poduzećima*. Zagreb: CEPOR, 2017. https://www.cepor.hr/wp-content/uploads/2015/03/CEPOR-Izazovi-prijenosa-poslovanja-u-malim-i-srednjim-poduze%C4%87ima.pdf
23. Murad Ali Ahmad Al-Zaqeba. „Inheritance Risk Management and Tax Breaks for Family Businesses". *Academic Journal of Business and Social Sciences* 8, br. 1 (2024): 1-30, https://journal.uitm.edu.my/ojs/index.php/AJoBSS/article/view/4413/2412
24. Schwendinger, Bernhard. „A Methodology to Explore Family Business Succession". *International Journal of Management Cases* 13, br. 4 (2011): 34-41, https://www.researchgate.net/publication/263298764_A_METHODOLOGY_TO_EXPLORE_FAMILY_BUSINESS_SUCCESSION

25. Shin, Hojong. „Avoiding Inheritance Taxes in Family Firms“. *Financial Management* 49, br. 4 (2020): 1051-1082, https://doi.org/10.1111/fima.12308
26. Steinbrenner, Daniela, Stefan Weck i Jan Zental. *An International Comparison of Inheritance Taxes*. München: Foundation for Family Businesses, 2024.
27. Stevanato, Dario. „Porezi kao čimbenik restrukturiranja trgovačkih društava“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 39, br. 4 (2018): 1623-1623, https://doi.org/10.30925/zpfsr.39.4.6
28. Sund, Lars-Göran i Per-Olof Bjuggren. „No Gift and Inheritance Tax: No Problems Left for Succession of Family-Owned Businesses?“ *European Business Law Review* 24, br. 1 (2013): 149-159, https://doi.org/10.54648/eulr2013006
29. Tagiuri, Renato i John Davis. „Bivalent Attributes of the Family Firm“. *Family Business Review* 9, br. 2 (1996): 199-208.
30. Tuhtan Grgić, Iva. „Ugovor o nasljeđivanju“. Doktorska disertacija, Zagreb: Pravni fakultet, 2014.
31. Vincencová, Eva, Monika Hodinková i Roman Horák. „The Tax Effects of the Family Business Succession“. *Procedia Economics and Finance* 34 (2015): 303-310, https://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)01634-2
32. 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): 87-108, https://doi.org/10.30925/zpfsr.40.1.4
33. Zwich, Gary A. i James J. Jurinski. *Tax and Financial Planning for Closely Held Family Business*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar, 2019.

Pravni propisi:

1. Direktiva (EU) 2017/828 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2017. o izmjeni Direktive 2007/36/EZ u pogledu poticanja dugoročnog sudjelovanja dioničara. SL L 132, 20.5.2017, 1-25.
2. *Code général des impôts*, izmijenjen zakonom *Loi n°2023-1322 du 29 décembre 2023 - art. 23 (V)*, Journal Officiel de la République française, br. 303 od 30. prosinca 2023.
3. *Code on Tax on inheritance, gifts and parental provisions, Decree Law No 118/73* izmijenjen zakonom br. 2961/01. i dopunjen zakonima br. 3091/02., 3193/03., 3220/04., 3296/04., 3427/05., 3453/06., 3470/06., 3522/06., 3554/07., 3610/07., 3634/08., 3815/10., 3842/10., 3943/11., 4174/13.
4. *Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares* [Zakonik o porezu na dohodak], *Decreto-Lei 442-A/88* od 30. studenoga 1988., s posljednjim izmjenama *Lei n. 55-A/2025* od 22. srpnja 2025., Diário da República, br. 139/2025.
5. *Einkommensteuergesetz*, od 8. listopada 2009., BGBl. I S. 3366, 3862.
6. *Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz* od 27. veljače 1997., BGBl. I S. 378.
7. Obiteljski zakon, Narodne novine, br. 103/15., 98/19., 47/20., 49/23.
8. Zakon o lokalnim porezima, Narodne novine, br. 115/16., 101/17., 114/22., 114/23., 152/24.
9. Zakon o nasljeđivanju, Narodne novine, br. 48/03., 163/03., 35/05., 127/13., 33/15., 14/19.
10. Zakon o obiteljskom poljoprivrednom gospodarstvu, Narodne novine, br. 29/18., 32/19., 18/23.
11. Zakon o obrtu, Narodne novine, br. 143/13., 127/19., 41/20.
12. Zakon o porezu na dohodak, Narodne novine, br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 138/20., 151/22., 114/23., 152/24.
13. 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., 136/24.

14. Zakon o tržištu kapitala, Narodne novine, br. 65/18., 17/20., 83/21., 151/22., 85/24., 126/25.

Sudska praksa:

1. *Bundesfinanzhof* [Savezni porezni sud Njemačke], VI-R67/14, BFHE 255, 125, BStBl II 2017 od 1. rujna 2016.
2. *Finanzgericht des Landes Sachsen-Anhalt* [Financijski sud savezne države Saska-Anhalt], 3 K 161/21 od 27. travnja 2022.
3. *Hoge Raad der Nederlanden* [Vrhovni sud Nizozemske], ECLI:NL:HR:2003:AF9678 od 6. lipnja 2003.
4. Upravni sud u Rijeci, Us I-625/2025-8 od 24. srpnja 2025.
5. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gr1-38/09-2 od 24. veljače 2009.
6. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gr1-137/06-2 od 13. travnja 2006.
7. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gr1-526/14-2 od 8. prosinca 2014.
8. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-2128/2010-2 od 18. prosinca 2012.
9. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-855/2014 od 13. rujna 2017.
10. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-2575/2017 od 8. svibnja 2018.
11. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-3111/2016 od 1. rujna 2016.
12. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-4469/2017 od 17. prosinca 2019.

Mrežne stranice:

1. Enache, Cristina. *Tax Foundation, Inheritance, and Gift Taxes in Europe, 2025.* Tax Foundation. Pristup 20. rujna 2025. https://taxfoundation.org/data/all/eu/estate-taxes-inheritance-taxes-gift-taxes-europe/
2. ESJ. *Transfer of the Family Business: Advisory Handbook 2025.* Pristup 17. rujna 2025. https://esj.nl/application/files/1717/4902/2203/TRANSFER_OF_THE_FAMILY_BUSINESS_2025.pdf
3. Europska komisija. *Business Transfers*. Pristup 27. rujna 2025. https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/continuity-and-exit/business-transfers_en
4. Europska komisija. *Family Business.* Pristup 15. rujna 2025. https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/sme-fundamentals/family-business_en
5. Europska komisija. *Overview of Family-Business-Relevant Issues: Research, Networks, Policy Measures And Existing Studies*. Pristup 15. rujna 2025. https://ec.europa.eu/docsroom/documents/10388/attachments/1/translations/en/renditions/native
6. KPMG. *Global Family Business Tax Monitor 2023.* Pristup 21. rujna 2025. https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/xx/pdf/2023/03/global-family-business-tax-monitor.pdf
7. Mengden, Alex. *Capital Gains Tax Rates in Europe, 2025*. Tax Foundation. Pristup 20. rujna 2025. https://taxfoundation.org/data/all/eu/capital-gains-tax-rates-europe/
8. OECD. *Inheritance Taxation in OECD Countries*, *OECD Tax Policy Studies, br. 28.* Pristup 17. rujna 2025. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/05/inheritance-taxation-in-oecd-countries_2d33ceae/e2879a7d-en.pdf
9. Visconti Partners. *Family Business Transfer: Challenges, Taxation and Strategy.* Pristup 19. rujna 2025. https://www.visconti.partners/en/ressource/transmission-entreprise-familiale-enjeux-fiscalite-et-strategie

Ostalo:

1. Ministarstvo financija, Porezna uprava. Mišljenje Porezne uprave, klasa: 410-01/17-01/699, ur. br.: 513-07-21-01/17-2 od 11. travnja 2017. Pristup 12. rujna 2025. https://www.porezna-uprava.hr/HR_publikacije/Lists/mislenje33/Display.aspx?id=19517
2. Ministarstvo financija, Porezna uprava. Mišljenje Porezne uprave, klasa: 410-01/17-08/29, ur. br.: 513-07-21-01/18-4 od 19. ožujka 2018. Pristup 9. rujna 2025. https://www.iusinfo.hr/misljenja-i-tumacenja/MMIN201D20180319N1634026519

3. Ministarstvo financija, Porezna uprava. Mišljenje Porezne uprave, klasa: 410-01/18-01/96, ur. br.: 513-07-21-01/18-2 od 3. travnja 2018. Pristup 12. rujna 2025. https://www.iusinfo.hr/misljenja-i-tumacenja/MMIN201D20180403Nm399013551
4. Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o obiteljskim poduzećima u Europi kao izvoru novog rasta i boljih radnih mjesta (samoinicijativno mišljenje), SL C 13, 15.1.2016., 8-13.

Edita Čulinović-Herc*
Nataša Žunić Kovačević**
Viktorija Pisačić***

Summary

CHALLENGES AND SELECTED ISSUES IN THE TAX TREATMENT OF BUSINESS TRANSFERS IN FAMILY ENTERPRISES

The tax aspects of transferring a business to the next generation within family enterprises significantly influence the founder's decision regarding both the choice of successor and the method of transfer. In Croatia, as in many other jurisdictions, family members are granted certain tax advantages in connection with the donation and/or inheritance of a founder's business assets. This paper analyses the tax treatment applicable to family members upon the acquisition of shares in a limited liability company (LLC) through donation and/or inheritance, in accordance with Croatian tax legislation, judicial and commercial practice, and the practice of the Tax Administration. The identified challenges and selected issues are considered in the context of challenges observed in comparative law, and recommendations are proposed for improving the regulatory framework in the Republic of Croatia.

Keywords: *family enterprises; Income Tax Act; shares in LLC; gift of a share in LLC; inheritance of shares in LLC.*

* 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.

** Nataša Žunić Kovačević, Ph.D., Full Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; natasazk@pravri.uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6923-5658.

*** Viktorija Pisačić, Univ. mag. iur., Assistant, University of Rijeka, Faculty of Law; vpisacic@pravri.uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0009-0003-1033-6827.

This paper has been written within the scope of the project "Governance and Restructuring of Family Businesses in the Age of Generational Transition" (uniri-iz-25-23), funded by European Union – NextGenerationEU via the Croatian National Recovery and Resilience Plan 2021-2026, in conjunction with the University of Rijeka, Faculty of Law Programme Financing. The views and opinions expressed are solely those of the authors and do not necessarily reflect the official position of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.

♦ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

PRAVNI POLOŽAJ ZAJEDNICE SUVLASNIKA U NOVOM SUSTAVU UPRAVLJANJA ETAŽNIM VLASNIŠTVOM

*Prof. dr. sc. Hano Ernst**
*Prof. dr. sc. Tatjana Josipović***

UDK 347.238.31
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.3
Ur.: 9. prosinca 2025.
Pr.: 10. veljače 2026.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

Novi Zakon o upravljanju i održavanju zgrada (ZUOZ) uvodi potpuno novo uređenje zajednice suvlasnika, koja se po prvi put u hrvatskom pravu uređuje kao pravna osoba. Time se čini veliki iskorak u odnosu na dosadašnji sustav uređen Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, u kojem je zajednica suvlasnika postojala isključivo kao skup suvlasnika bez pravne osobnosti. U hrvatskom stvarnom pravu time nastaje svojevrsni dualizam: tradicionalni model, oblikovan prema austrijskom pravu koje ne poznaje zajednicu suvlasnika kao pravni subjekt, te novi model koji se približava francuskom uređenju. Novo uređenje zamišljeno je ponajprije radi olakšanja upravljanja i održavanja zgrada, jer davanje pravne osobnosti omogućuje zajednici suvlasnika jednostavnije sudjelovanje u pravnom prometu, kako prema suvlasnicima tako i prema trećim osobama. Unatoč tome, novo uređenje ima niz nedostataka. Uvođenje ograničene javnosti registra zajednice suvlasnika predstavlja ozbiljan nedostatak jer može dovesti u pitanje pravne učinke prema trećim osobama. Značajan nedostatak predstavlja i uređenje vijeća suvlasnika, koje u određenim situacijama može omogućiti da manjina nametne svoju volju većini, što je neprihvatljivo. Osim toga, novi sustav ne sadržava jasna pravna sredstva i postupke za zaštitu preglasanih suvlasnika, osobito kada im protiv njihove volje nastaju znatne financijske obveze vezane uz održavanje zgrade ili kada im se ograničava mogućnost obavljanja radnji u njihovim posebnim dijelovima. Iako je novo uređenje zajednice suvlasnika dobrodošla i u osnovi kvalitetno zamišljena reforma hrvatskog stvarnog prava, u zakonu su, dijelom zbog površnog ili ishitrenog normativnog pristupa, ostale brojne nedorečenosti i pojedini pogrešni izbori. Te će se manjkavosti morati otkloniti u budućim zakonskim izmjenama kako bi se sustav u potpunosti uskladio s potrebama

* Dr. sc. Hano Ernst, redoviti profesor, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; hano.ernst@pravo.unizg.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8380-9945.

** Dr. sc. Tatjana Josipović, redovita profesorica u trajnom izboru, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; tatjana.josipovic@pravo.unizg.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6563-2768.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

prakse i temeljnim načelima suvremenog prava nekretnina. U radu se kroz sedam cjelina sustavno obrađuju sva važna pitanja vezana uz novo uređenje zajednice suvlasnika u kontekstu upravljanja zgradama.

***Ključne riječi**: etažno vlasništvo; zajednica suvlasnika; upravljanje.*

1. UVOD

Novo uređenje zajednice suvlasnika u Zakonu o upravljanju i održavanju zgrada (u daljnjem tekstu: ZUOZ)[1] drastično je, kada se radi o zgradama,[2] odstupilo od dosadašnjeg režima uređenja zajednice suvlasnika u Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (u daljnjem tekstu: ZV).[3] U ZV-u je zajednica suvlasnika uređena kao skupina suvlasnika, odnosno zajedničkih vlasnika bez pravne osobnosti, dok je ZUOZ-om uveden potpuno novi pravni subjekt u hrvatski pravni sustav. S obzirom na ograničeno polje primjene, u hrvatskom stvarnom pravu sada postoji dualizam uređenja. Režim ZV-a uređen je po uzoru na austrijsko pravo, što je posve prirodno i logično rješenje imajući u vidu hrvatsku pravnu tradiciju i vezanost uz austrijsko stvarno pravo.[4] Novi režim odstupa od tog sustava jer austrijski sustav ne poznaje zajednicu suvlasnika kao pravnu osobu. On je bliži francuskom sustavu, koji upravo takvu zajednicu poznaje još od 1938., kao i u aktualnom uređenju iz 1965. godine.[5] Kao što će se prikazati u ovome radu, uspostava novog uređenja zajednice suvlasnika ima mnoge potencijalne prednosti, najviše zbog lakšeg sudjelovanja u pravnom prometu, ali i brojne nedostatke, koji su uglavnom posljedica površnog i nedorečenog zakonodavnog pristupa.

U radu se obrađuju važna pitanja vezana uz novo uređenje zajednice suvlasnika u kontekstu upravljanja zgradama. U drugom dijelu rada objašnjava se pojam zajednice suvlasnika i suvlasničke zajednice, specifičnosti njezine pravne osobnosti, kao i mogućnost nastanka više zajednica suvlasnika odvajanjem na istoj nekretnini.

---

1 Zakon o upravljanju i održavanju zgrada, Narodne novine, br. 152/24.

2 Zgrada je u smislu ZUOZ-a višestambena zgrada (s najmanje četiri stana), stambeno-poslovna zgrada (s najmanje tri stana i jednim poslovnim prostorom), poslovna zgrada ili blokovska garaža. V. čl. 1. i. 4. ZUOZ-a.

3 Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 1/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 90/10., 143/12., 94/17., 152/14., 52/25.

4 V. Tatjana Josipović, „Upravljanje nekretninama u etažnom vlasništvu i održivi razvoj stanovanja“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 43, br. 3 (2022): 463-530; Vlado Belaj, „Izgradnja novog sustava prava vlasništva na posebnim dijelovima zgrade u Republici Hrvatskoj“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 44, br. 3 (1994): 219-234; Petar Simonetti, „Pravna priroda etažnog vlasništva u nacionalnom i komparativnom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 15, br. 1 (1994): 25-35.

5 V. Benjamin Naudin, *La Copropriété* (Paris: Gualino Lextenso, 2024.); Jean-Marc Roux, „Le fonctionnement des copropriétés après la loi ALUR“, *Loyers et copropriété*, br. Extra 1 (2014): 18; Patrice Lebatteux i Agnès Lebatteux, „La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 “relative à l’Egalité et à la citoyenneté” et la copropriété“, *Loyers et copropriété*, br. 4 (2017): 8-11.

U trećem dijelu rada razmatra se novoosnovani registar zajednica suvlasnika, a u četvrtom se dijelu rada raspravlja o pravnim odnosima među članovima zajednice suvlasnika (etažnih vlasnika). U petom dijelu rada analiziraju se pojedina tijela (organi) zajednice suvlasnika, i to sastanak (skupština zajednice) suvlasnika, predstavnik suvlasnika i vijeće suvlasnika. U šestom se dijelu rada razmatra pojam imovine zajednice suvlasnika s posebnim osvrtom na zajedničku pričuvu, a sedmi dio rada bavi se odgovornošću zajednice suvlasnika za štetu. U osmom se dijelu rada raspravlja o prestanku zajednice suvlasnika u relativno malom broju slučajeva predviđenih zakonom, a u posljednjem se dijelu donosi zaključna razmatranja.

2. POJAM I OSNIVANJE ZAJEDNICE SUVLASNIKA („ZGRADE“)

2.1. Zajednica suvlasnika i suvlasnička zajednica

Zajednica suvlasnika posebna je vrsta pravne osobe čiji su članovi isključivo etažni vlasnici zgrade[6] u režimu ZUOZ-a. U tom se smislu razlikuju pojmovi zajednica suvlasnika i suvlasnička zajednica, usprkos njihovoj vrlo bliskoj jezičnoj povezanosti. Suvlasnička zajednica stariji je pojam uređen u ZV-u, koji se i dalje primjenjuje na sve zajednice etažnih vlasnika koji nisu u režimu ZUOZ-a.[7] Suvlasnička zajednica, koju čine etažni vlasnici zgrada na koje se ne primjenjuje ZUOZ, nalazi se u režimu suvlasništva uređenog ZV-om, i to neovisno o tome što se ono izvršava na modificirani način.[8] Ona nema svojstvo pravne osobe, već se radi o skupini pojedinaca kao individualnih pravnih subjekata. Čak i u odnosu na zajedničku pričuvu, koja iznimno nije u režimu suvlasništva, već zajedničkog vlasništva,[9] oni nastupaju kao individualni zajednički vlasnici. Za razliku od toga, kod zajednice suvlasnika uređene ZUOZ-om radi se o samostalnom pravnom subjektu, odvojenom od individualnih etažnih vlasnika, a zajednička pričuva nalazi se u običnom (individualnom) vlasničkopravnom režimu, čiji je individualni vlasnik zajednica suvlasnika kao pravna osoba. Osamostaljivanje zajednice suvlasnika od suvlasničke zajednice u novom režimu zapravo je jednostavnije rješenje, jer je imovinskopravno odvajanje imovine etažnih vlasnika (odnosno njezinih dijelova) od zajedničke imovine zgrade (sredstva položenih na račun na koji se uplaćuje zajednička pričuva) sada postignuto priznavanjem posebnog pravnog subjektiviteta zajednici suvlasnika / etažnih vlasnika, čime je izbjegnuto probijanje pravila o jedinstvenosti imovine i imovinskopravnoj odgovornosti koje se primjenjuje kod suvlasničke zajednice.

6 ZUOZ nije promijenio koncept etažnog vlasništva koji uređuje ZV. I dalje se na zgrade koje su u režimu upravljanja i održavanja koji se uređuje ZUOZ-om primjenjuju odredbe ZV-a, po kojima vlasništvo posebnog dijela nekretnine (etažno vlasništvo) proizlazi i ostaje neodvojivo povezano s odgovarajućim suvlasničkim dijelom (idealnim dijelom) nekretnine koju čini zemljište sa zgradom (čl. 66. i dr. ZV-a). Primjenjuju se i sve odredbe ZV-a o uspostavi etažnog vlasništva (čl. 71. i dr. ZV-a). Na pitanja koja nisu uređena ZUOZ-om na odgovarajući se način primjenjuju odredbe ZV-a (čl. 3. ZUOZ-a).

7 V. čl. 1. st. 2. ZUOZ-a.

8 V. čl. 66. st. 1. i 79. st. 1. ZV-a.

9 V. čl. 90. st. 1. ZV-a.

Zajednica suvlasnika po ZUOZ-u izjednačena je s pojmom „Zgrade“, jer je naziv zajednice suvlasnika uvijek „Zgrada“ uz navođenje adrese na kojoj se zgrada nalazi.[10] Takav naziv odgovara i dosadašnjem kolokvijalnom korištenju pojma „zgrade“ u tom smislu, premda bez pravno značajnih posljedica. Terminološki, međutim, to nije najbolji izbor, jer se radi o dijelu nekretnine koja je građanskopravni objekt i zato ne može biti nositelj prava.

Zajednica suvlasnika uspostavlja se samo za nekretnine u etažnom vlasništvu koje zadovoljavaju kriterije iz čl. 1. ZUOZ-a, tj. mora se raditi o višestambenoj zgradi, stambeno-poslovnoj zgradi, poslovnoj zgradi ili blokovskoj garaži. Konkretno, zgrada mora imati najmanje četiri stana (višestambena zgrada)[11], ili tri stana i jedan poslovni prostor (stambeno-poslovna zgrada)[12] ili se mora sastojati isključivo od poslovnih prostora.[13] U svojim definicijama ZUOZ ne navodi da je njegova primjena ovisna o broju etažnih vlasnika, već o broju posebnih dijelova. Međutim, implicira se da se radi o različitim etažnim vlasnicima, jer samo tada postoji opravdanje da se u pogledu upravljanja i održavanja zgrada uspostavlja poseban pravni režim. S druge strane, samo tada i postoje pretpostavke da se u pogledu određenih poslova održavanja i upravljanja uopće uspostave različite većine propisane ZUOZ-om (npr. dvotrećinska ili kvalificirana većina).[14] Na primjer, ako zgrada ima deset stanova, potpadala bi pod definiciju višestambene zgrade, ali samo ako postoje barem četiri stana koji pripadaju različitim osobama. Ako je npr. šest stanova u vlasništvu jedne osobe, a četiri stana u vlasništvu druge osobe, tada nema primjene ZUOZ-a, jer nema potrebe uspostavljati režim upravljanja namijenjen rješavanju kompleksnih odnosa koji nastaju kada u upravljanju sudjeluje veći broj osoba.

2.2. Pravna osobnost zajednice suvlasnika

Zajednica suvlasnika jest pravna osoba.[15] Radi se o pravnoj osobi *sui generis*,

10 V. čl. 8. st. 4. i 5. ZUOZ-a.

11 V. čl. 4. st. 1. t. 18. ZUOZ-a.

12 V. čl. 4. st. 1. t. 13. ZUOZ-a.

13 V. čl. 4. st. 1. t. 12. ZUOZ-a. Zakon ne navodi minimalni broj poslovnih prostora, pa bi na odgovarajući način trebalo primijeniti kriterij koji se primjenjuje kod višestambenih zgrada (minimalno četiri).

14 Navedeno tumačenje čini se opravdanim neovisno o tome što se izričito u čl. 16. ZUOZ-a uređuje da je jedan od razloga za prestanak postojanja zajednice suvlasnika smanjenje ukupnog broja suvlasnika na jednog vlasnika. Čini se, naime, da bi taj razlog za prestanak postojanja zajednice suvlasnika trebalo također tumačiti široko, tj. na način da zajednica suvlasnika prestaje i onda kada se broj suvlasnika smanji ispod četiri suvlasnika i kada više nisu ispunjene pretpostavke za primjenu ZUOZ-a na određenu zgradu.

15 U francuskom pravu vrijedi isto pravilo još i prije Zakona o etažnom vlasništvu iz 1965. (*Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis*, Journal Officiel de la République Française od 11. srpnja 1965., u daljnjem tekstu: Zakon iz 1965.). V. čl. 14. st. 1. Zakona iz 1965. Međutim, zajednica stječe pravnu osobnost po samome zakonu, bez posebnog akta osnivanja. V. Vrhovni kasacijski sud, Cass. 3e civ., JCP G 1982, IV, 150 i D. 1982, od 9. veljače 1982., inf. rap. 436; Vrhovni kasacijski sud, Cass. 3e civ., Rev. loyers nov. 2011. od 4. listopada 2011., 434; Vrhovni kasacijski sud, Cass. 3e civ., D. 2012, br. 4. od 11. siječnja 2012.; Vrhovni kasacijski sud, Cass. 3e civ., RD imm. juill./août 1997 od 18. lipnja

koja ne potpada pod klasične kategorije kao što su društvo, ustanova, zaklada ili udruga, premda se na zajednice suvlasnika na odgovarajući način primjenjuju pravila o udrugama.[16] U odnosu na ranije uređenje, dodjela pravne osobnosti zajednici suvlasnika predstavlja znatnu promjenu, premda je u socijalističkom stambenom pravu stambena zgrada u društvenom vlasništvu imala pravnu osobnost.[17]

Kao što je već istaknuto, pravna osobnost zajednice suvlasnika u potpunosti mijenja imovinskopravnu dimenziju organizacije etažnog vlasništva, jer su po ZV-u i dalje etažni vlasnici kao zajednički vlasnici, čak i neovisno o imovinskopravnoj odvojenosti pričuve, nastupali kao jedno u pravnom prometu u vezi s pričuvom, dok je po novom uređenju zajedničko vlasništvo u potpunosti napušteno. Imovina koja je nekad bila u režimu zajedničkog vlasništva sada je u isključivom vlasništvu zajednice suvlasnika kao pravne osobe. To je ujedno i njezina velika prednost u pravnom prometu u odnosu na zajedničko vlasništvo.

Po ZUOZ-u, zajednica suvlasnika stječe pravnu osobnost danom upisa u Registar zajednica suvlasnika.[18] Upis u Registar zajednica suvlasnika ima konstitutivan učinak i djeluje od trenutka upisa, neovisno o tome kada je uspostavljeno etažno vlasništvo, odnosno neovisno o tome od kada zajednica suvlasnika faktično postoji. Trenutak uspostave etažnog vlasništva, do kojeg dolazi upisom u zemljišnu knjigu[19] i trenutak uspostave zajednice suvlasnika ne koincidiraju. Sve do upisa u Registar zajednica suvlasnika ona pravno ne postoji, premda ZUOZ govori o zajednici suvlasnika neovisno o upisu i to čak na nekoliko mjesta.[20] Takvo je rješenje problematično jer nastaje svojevrsni „vremenski vakuum" u kojem, iako je zgrada etažirana, zajednica suvlasnika pravno još uvijek ne postoji. ZUOZ propisuje samo obvezu upravitelja da u roku od 90 dana od dana preuzimanja upravljanja zgradom podnese zahtjev za upis „neupisane" zajednice suvlasnika u Registar zajednica suvlasnika.[21] Nepoštivanje te obveze dovodi do situacije u kojoj je nejasno koja se pravila uopće primjenjuju na etažno vlasništvo koje potpada pod režim ZUOZ-a (npr. na novu zgradu etažiranu nakon 1. siječnja 2025. godine koja ispunjava sve pretpostavke za primjenu ZUOZ-a). U takvoj situaciji čini se da nije moguće primijeniti odredbe ZUOZ-a koje pretpostavljaju postojanje zajednice suvlasnika (dakle registrirane pravne osobe). S obzirom na neodrživost takve situacije, jedino je moguće rješenje da se i na takve zgrade primjenjuju odredbe ZV-a do registracije podrednom primjenom po čl. 3. ZUOZ-a. Isti bi pristup trebalo primijeniti i na zgrade koje su do stupanja na snagu ZUOZ-a (1. siječnja 2025.) već bile u režimu etažnog vlasništva i upravljanja uređenog do tada odredbama ZV-a. U prijelaznim i završnim odredbama uređeno

1997., 483.

16 V. čl. 7. st. 6. ZUOZ-a.

17 V. čl. 35. Zakona o stambenim odnosima, Narodne novine, br. 51/85., 42/86., 37/88., 47/89., 12/90., 22/90., 51/90., 22/92., 58/93., 70/93.

18 V. čl. 8. st. 1. ZUOZ-a.

19 V. čl. 72. ZV-a.

20 V. npr. čl. 7. st. 1. ZUOZ-a (koji definira zajednicu suvlasnika neovisno o upisu) i čl. 10. st. 6. ZUOZ-a (koji govori o zajednici suvlasnika koja nije upisana u registar, premda takva zajednica pravno ne bi trebala postojati).

21 V. čl. 10. st. 6. ZUOZ-a.

je da se Registar zajednica suvlasnika ustrojava u roku od šest mjeseci od stupanja tog Zakona na snagu. Slijedom toga, za sve zgrade koje su 1. siječnja 2025. godine već bile u etažnom vlasništvu, sve dok se ne upišu u Registar zajednica suvlasnika primjenjuju se odredbe ZV-a. Tek nakon osnivanja zajednice suvlasnika, tj. nakon upisa u Registar zajednice suvlasnika, prava i obveze koje proizlaze iz zajedničke pričuve, kao i račun pričuve, prelaze s pojedinih suvlasnika na zajednicu vlasnika.[22]

S druge strane, zajednica suvlasnika također gubi pravnu osobnost brisanjem iz Registra zajednica suvlasnika zbog nastupa okolnosti iz 16. ZUOZ-a, koje su propisane kao razlozi za prestanak njezina postojanja.[23] To znači da se pretpostavke moraju ispuniti kumulativno, pa u slučaju smanjenja broja suvlasnika na jednog, zajednica formalno postoji sve dok nije izbrisana (jer je brisanje konstitutivno). U slučaju da je došlo do brisanja premda za to nisu bile ispunjene pretpostavke (tj. nisu postojali razlozi iz čl. 16. ZUOZ-a), trebalo bi tumačiti da zajednica i dalje postoji, neovisno o tome što je nezakonito obrisana iz Registra zajednica suvlasnika. Međutim, ni u tom slučaju prestanak zajednice suvlasnika brisanjem iz Registra zajednica suvlasnika ne koincidira s prestankom etažnog vlasništva, do kojeg dolazi brisanjem iz zemljišne knjige.[24]

Zajednica suvlasnika sudjeluje u pravnom prometu radi održavanja i upravljanja zgradom, identificirajući se nazivom pod kojim je upisana u Registar zajednica suvlasnika te s osobnim identifikacijskim brojem (OIB-om) koji dodjeljuje Ministarstvo financija.[25]

2.3. Odvajanje zajednice suvlasnika

Novi je zakon predvidio i posebno uređenje odvajanja zajednice suvlasnika u situacijama kada zgrada ima više funkcionalnih cjelina ili kada se na jednoj katastarskoj čestici nalazi više odvojenih zgrada.[26] U ta dva slučaja svaka funkcionalna cjelina (bilo unutar zgrade bilo kao odvojena zgrada) može uspostaviti zasebnu zajednicu suvlasnika.[27] Odluka o odvajanju donosi se natpolovičnom većinom unutar funkcionalne cjeline koja se odvaja.[28] Takvo je rješenje očito uvedeno kako bi se spriječilo da suvlasnici koji imaju većinu u odnosu na manju funkcionalnu cjelinu namjerno spriječe odvajanje, premda se većina etažnih vlasnika te cjeline izjasnila za odvajanje. Prema tome, prilikom odlučivanja o dopuštenosti odvajanja, koje provodi katastar prilikom upisa u Registar zajednica suvlasnika, potrebno je prvo utvrditi postoji li funkcionalna cjelina i koji posebni dijelovi pripadaju toj cjelini, pa tek

22 V. čl. 60. i čl. 65. ZUOZ-a.
23 V. čl. 8. st. 2. ZUOZ-a.
24 V. čl. 94.-96. ZV-a.
25 V. čl. 8. st. 3. ZUOZ-a.
26 V. čl. 13. st. 1. ZUOZ-a.
27 V. čl. 13. st. 1. ZUOZ-a.
28 V. čl. 13. st. 3. ZUOZ-a. Odvajanje funkcionalne cjeline, odnosno formiranje posebne zajednice suvlasnika za funkcionalnu cjelinu ne dovodi do toga da se mijenja pojedinačna nekretnina ili da nastaju posebne pojedinačne nekretnine za svaku funkcionalnu cjelinu. I dalje postoji jedna pojedinačna nekretnina (zemljište sa zgradom / zemljište s više zgrada) u smislu čl. 9. ZV-a.

nakon toga utvrditi je li postignuta odgovarajuća većina, računajući samo glasove posebnih dijelova koji se nalaze u toj funkcionalnoj cjelini. Međutim, kako se u tom slučaju obračunavaju glasovi ostalo je nejasno. Po ZV-u postoji jasno pravilo da se većina računa prema suvlasničkim dijelovima, a ne po broju suvlasnika,[29] ali za funkcionalnu cjelinu ne postoje određeni suvlasnički dijelovi (oni su određeni za cijelu nekretninu). Preostaje mogućnost da se za potrebe glasanja o izdvajanju izračunaju fiktivni suvlasnički dijelovi na način da se takvi suvlasnički dijelovi izračunavaju razmjerno udjelu u toj funkcionalnoj cjelini, pa se na temelju takvih suvlasničkih dijelova izračuna potrebna natpolovična većina. U konačnici takav pristup dovodi do toga da bi se za svakog suvlasnika trebale izračunavati veličine njegova suvlasničkog dijela po dva kriterija – suvlasnički dio u funkcionalnoj cjelini (koji je relevantan za obveze vezane za funkcionalnu cjelinu) i suvlasnički dio u cijeloj nekretnini (koji je relevantan za odlučivanje o načinu upravljanja i održavanja zajedničkim zemljištem i ostalim zajedničkim dijelovima). Naposljetku, u takvim je slučajevima za zajedničke troškove održavanja cijele nekretnine potrebno utvrditi i udio svake pojedine funkcionalne cjeline u cijeloj nekretnini, jer se troškovi cijele nekretnine snose razmjerno veličini stambenih površina. Obveze svakog pojedinog suvlasnika trebale bi se u pogledu troškova izračunavati odvojeno ovisno o tome radi li se o troškovima funkcionalne cjeline, zemljišta ili zajedničkim troškovima svih funkcionalnih cjelina.

Nakon odvajanja, odvojene zajednice suvlasnika imaju prava i obveze kao da je zajednica suvlasnika uspostavljena samo na toj funkcionalnoj cjelini, uz iznimku upravljanja i održavanja: 1.) zajedničkog zemljišta i 2.) zajedničkih dijelova i uređaja zgrade (ili više njih). U tim se slučajevima odluke i dalje donose na razini cijele nekretnine, kao da postoji jedinstvena zajednica suvlasnika (tj. po svim suvlasničkim dijelovima).[30]

Po odredbi čl. 13. st. 4. ZUOZ-a, prema kojoj zajednice suvlasnika koje se odvajaju „preuzimaju sva prava i obveze razmjerno svojim suvlasničkim dijelovima“, iz čega bi se dalo pogrešno zaključiti da odvojena zajednica i dalje odgovara za sve obveze koje se tiču cijele nekretnine. Nakon odvajanja ta zajednica odgovara samo za one troškove koji se tiču te (odvojene) funkcionalne cjeline, kao i za zajedničke troškove svih funkcionalnih cjelina. U odnosu na obveze preuzete prije odvajanja (dospjele ili nedospjele), odvojena zajednica suvlasnika odgovara razmjerno suvlasničkim dijelovima etažnih vlasnika koji u njoj sudjeluju, tj. kao da se radi o zajedničkim troškovima.

Zajednički troškovi snose se razmjerno veličini vrijednosnih stambenih i drugih površina svake zajednice suvlasnika, u skladu s pravilom iz čl. 13. st. 5. ZUOZ-a. Pitanje je, međutim, zbog čega je zakonodavac odustao, prilikom određivanja ključa raspodjele troškova između više zajednica suvlasnika na istoj nekretnini, od podjele prema suvlasničkim dijelovima i propisao raspodjelu razmjerno veličini vrijednosnih stambenih i drugih površina. Vrijednosna stambena površina zakonski je definirana kao „neto podna površina tih dijelova zgrade koja se računa prema t. 5.1.7. HRN

29 V. čl. 40. st. 2. ZV-a.
30 V. čl. 13. st. 2. ZUOZ-a.

ISO 9836, uz primjenu koeficijenata korisne vrijednosti površina".[31] To znači da se svi troškovi obračunavaju po posebnom obračunu koji je potrebno uskladiti s odgovarajućom normom, ako suvlasnički dijelovi već nisu određeni na taj način. Po općem pravilu iz čl. 89. st. 1. ZV-a, troškove za održavanje i za poboljšavanje nekretnine snose suvlasnici nekretnine razmjerno svojim suvlasničkim dijelovima, uz mogućnost odstupanja[32] ugovornim odredbama. To je pravilo primjenjivo i po ZUOZ-u, jer taj zakon ne sadržava drugačiju odredbu. Pored toga, doprinosi za zajedničku pričuvu određuju se razmjerno suvlasničkim dijelovima po čl. 28. st. 2. ZUOZ-a, uz korekciju samo za slučajeve u kojima suvlasnički dijelovi nisu određeni (jer se radi o pretvorenom etažnom vlasništvu), pa se tada obračun provodi prema vrijednosnoj površini posebnih dijelova zgrade i njihovih pripadaka.[33] Slijedom toga, nema nikakvog opravdanja da se isto pravilo ne primjenjuje i u slučajevima u kojima postoji više zajednica suvlasnika na istoj nekretnini, pa bi citiranu odredbu o podjeli troškova trebalo tumačiti na način da se ona primjenjuje samo ako suvlasnički dijelovi nisu već određeni, dakle kao i kod pravila koje se primjenjuje na etažne vlasnike unutar jedne zajednice suvlasnika (čl. 28. ZUOZ-a).

U pogledu odgovornosti za štetu propisana je solidarna odgovornost prema trećima za štetu nastalu od zajedničkih dijelova,[34] što je opravdano rješenje jer se trećih osoba ne tiče pitanje internog odnosa između zajednica suvlasnika. S druge strane, solidarna odgovornost također je propisana i za „zajedničke obveze prema trećima"[35], što je suprotno općim pravilima obveznog prava za djeljive obveze.[36] Propisivanje solidarnosti za sve zajedničke obveze neopravdano je, pogotovo imajući u vidu da je kod odgovornosti za štetu propisana solidarnost predviđena samo za štetu koja potječe od zajedničkih dijelova. Čini se da se tom odredbom nastojalo obuhvatiti samo ugovorne obveze, ali ni u tom slučaju ne postoji opravdanje za solidarnost, budući da su suvlasnički dijelovi načelno u potpunosti određeni, pa ne postoji razlog zbog kojeg bi bila potrebna zaštita trećih u vidu solidarnosti. Na primjer, ako suvlasničke zajednice iste nekretnine sklope ugovor s pružateljem usluga održavanja zajedničkog vrta i zelenih površina, tada nema opravdanja za solidarnu odgovornost ako je već prilikom sklapanja ugovora ili ugovorena solidarnost ili je tim ugovorom određeno koja je zajednica dužna platiti koji dio tražbine. U svakom slučaju, ovu odredbu svakako ne bi trebalo tumačili kao kogentnu.

31 V. čl. 4. st. 1. t. 19. ZUOZ-a.

32 V. čl. 89. st. 3. ZV-a.

33 V. čl. 28. st. 3. ZUOZ-a. O pretvorenom etažnom vlasništvu v. Damir Kontrec, „Etažno vlasništvo u Republici Hrvatskoj nakon uspostave pravnog jedinstva nekretnine", u: *Dvadeset godina hrvatskoga stvarnopravnog uređenja – stanje i perspektive*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2018.), 59-80; Ljiljana Matuško Antonić, „Etažno vlasništvo – povezivanje zemljišne knjige i knjige položenih ugovora", u: *Nekretnine u pravnom prometu*, ur. Ljiljana Matuško Antonić et al. (Zagreb: Inženjerski biro, 2004.), 274-293; Zinka Bulka, „Povezivanje zemljišne knjige i knjige položenih ugovora: problemi u praksi", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 43, br. 3 (2022): 935-953.

34 V. čl. 13. st. 5. ZUOZ-a.

35 V. čl. 13. st. 5. ZUOZ-a.

36 V. čl. 41. Zakona 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).

3. REGISTAR ZAJEDNICA SUVLASNIKA

3.1. Upis u Registar zajednica suvlasnika

Novina u uređenju zajednice suvlasnika jest osnivanje posebnog Registra zajednica suvlasnika, u koji se upisuju sve zajednice suvlasnika u Republici Hrvatskoj. Registar zajednica suvlasnika vodi Državna geodetska uprava u elektroničkom obliku, po katastarskim općinama za sve zajednice suvlasnika.[37]

U Registar zajednica suvlasnika upisuju se: naziv i sjedište zajednice suvlasnika, datum upisa i datum brisanja zajednice suvlasnika, prijava statusnih promjena odvajanja i pripajanja, registarski broj zajednice suvlasnika, osobni identifikacijski broj (OIB) zajednice suvlasnika, podaci o upravitelju zgrade (naziv, adresa sjedišta i OIB), funkcija upravitelja zgrade (upravitelj, prinudni upravitelj ili likvidator), podaci o predstavniku i zamjeniku predstavnika suvlasnika (ime i prezime, OIB), datum sklapanja međuvlasničkog ugovora, podatak o adresi zgrade odnosno funkcionalne cjeline, podaci o broju katastarske čestice i imenu katastarske općine na kojoj je zgrada ili funkcionalna cjelina izgrađena, identifikacijski broj zgrade ili funkcionalne cjeline, podaci o načinu uporabe zgrade i posebnih dijelova zgrade, podaci o površinama posebnih dijelova, podaci o vlasnicima posebnih dijelova zgrade, podaci o obveznicima plaćanja pričuve te podaci o opomenama zbog nepridržavanje kućnog reda.[38]

Osim podataka koji se upisuju u Registar zajednica suvlasnika, on ima i svojevrsnu arhivsku funkciju jer se u njemu pohranjuju i međuvlasnički ugovor, sve naknadne odluke suvlasnika o upravljanju zgradom te pojednostavljeni shematski prikaz, izrađen u proizvoljnom mjerilu, rasporeda posebnih dijelova zgrade po etažama zgrade s iskazanom vezom na podatke o posebnim dijelovima zgrade. Tu posljednju ispravu (shematski prikaz) izrađuje upravitelj zgrade posebno za potrebe Registra zajednica suvlasnika.[39] Ona, međutim, nema nikakve stvarnopravne učinke jer su za stvarna prava isključivo mjerodavni podaci zemljišne knjige, a ne drugih registara. Upis u Registar zajednica suvlasnika, stoga, nema nikakve pravne učinke na uspostavu etažnog vlasništva, pravno raspolaganje etažnim vlasništvom niti prestanak etažnog vlasništva. Njegove učinke trebalo bi tumačiti samo u kontekstu sudjelovanja zajednice suvlasnika u pravnom prometu, odnosno pravne sposobnosti zajednice suvlasnika da bude nositelj prava i obveza, da tuži i bude tužena. Pritom se i u tom kontekstu radi o ograničenoj pravnoj sposobnosti zajednice suvlasnika koja

37 V. čl. 2. Pravilnika o sadržaju i načinu vođenja Registra zajednica suvlasnika (Narodne novine, br. 86/25., u daljnjem tekstu: PRZS).

38 V. čl. 4. st. 1. PRZS-a.

39 V. čl. 6. st. 1. PRZS-a. U skladu s čl. 6. st. 2. PRZS-a propisuje se da shematski prikaz „zamjenjuje etažni elaborat ako je isti već izrađen“, pri čemu se misli na elaborat koji je u velikom broju slučajeva izrađen prilikom uspostave etažnog vlasništva ili njegove promjene kao sastavni dio međuvlasničkog ugovora i na temelju kojeg su provedeni odgovarajući upisi u zemljišnu knjigu. Iz PRZS-a jasno proizlazi da etažni elaborat nije pretpostavka za upis zajednice suvlasnika u Registar zajednica suvlasnika. Upravo je zato i izričito propisano da je dovoljan shematski prikaz zgrade.

se odnosi samo na poslove vezane za upravljanje zajedničkom imovinom u zgradi.[40]

Upis u Registar zajednica suvlasnika provodi se na temelju zahtjeva upravitelja zgrade, po izričitoj odredbi čl. 7. st. 1. PRZS-a, koji se podnosi katastarskom uredu elektroničkim putem,[41] premda bi istu ovlast trebalo priznati i suvlasnicima. Jednako tako se provode i promjene podataka koji su već upisani, na temelju zahtjeva upravitelja zgrade, koji je dužan podnijeti takav zahtjev u roku od 15 dana od dana saznanja za nastale promjene.[42] Kod prestanka zajednice suvlasnika, upravitelj zgrade dužan je katastarskom uredu podnijeti zahtjev za upis prestanka postojanja zajednice suvlasnika u Registar zajednica suvlasnika u roku od osam dana od dana utvrđenja činjenice o prestanku postojanja zajednice suvlasnika.[43] Takvo je rješenje nedorečeno i suprotno zakonu, jer se prije upisa prestanka postojanja mora provesti postupak likvidacije, osim ako se radi o pripajanju. ZUOZ, kao i podredno primjenjivi Zakon o udrugama, razlikuje prestanak djelovanja od prestanka postojanja (brisanja). Obje se činjenice upisuju u Registar zajednica suvlasnika, ali u različitim fazama i s različitim pravnim posljedicama. Prestanak djelovanja upisuje se na temelju čl. 16. st. 2. ZUOZ-a čim se ispune razlozi za prestanak, dok se prestanak postojanja (brisanje) upisuje tek nakon što je postupak likvidacije (ili stečaja) okončan.

3.2. Uvid u Registar zajednica suvlasnika

Uvid u Registar zajednica suvlasnika ostvaruje se putem Zajedničkog informacijskog sustava zemljišnih knjiga i katastra (ZIS-a), i to fizičkim[44] (dakle ne elektroničkim) putem. Registar zajednica suvlasnika je javan,[45] pri čemu postoje određena ograničenja javnosti, koja se vežu uz dokazivanje pravnog interesa. Dokaz o pravnom interesu potreban je za podatke o: 1.) vlasnicima, 2.) obveznicima plaćanja pričuve, 3.) opomenama zbog nepridržavanja kućnog reda,[46] 4.) međuvlasničkom ugovoru, 5.) pojednostavljenom shematskom prikazu te 6.) odlukama suvlasnika o upravljanju zgradom.[47] Za pojedine od tih podataka pravni interes svakako nema nikakvog opravdanja, npr. za podatak o vlasnicima jer je to ionako javni podatak.[48] Za druge je podatke upitno postoji li uopće opravdanje javnosti, kao što je to slučaj s opomenama. Treću kategoriju, koja je najkompleksnija, čine isprave koje su položene u Registru zajednica suvlasnika i koje imaju važnu ulogu u pravnom prometu, a to su međuvlasnički ugovor i odluke suvlasnika o upravljanju zgradom. U svakom

40 V. čl. 7. ZUOZ-a.
41 V. čl. 7. st. 2. PRZS-a.
42 V. čl. 11. st. 1. PRZS-a.
43 V. čl. 12. st. 1. PRZS-a.
44 V. čl. 14. st. 5. PRZS-a (koji navodi da se uvid obavlja u nazočnosti službene osobe katastarskog ureda za vođenje Registra zajednica suvlasnika).
45 V. čl. 14. st. 1. PRZS-a.
46 V. čl. 14. st. 3. PRZS-a.
47 V. čl. 14. st. 4. PRZS-a.
48 Uvid u podatke o etažnim vlasnicima ostvaruje se uvidom u zemljišnu knjigu koja jedino u pogledu tih podataka uživa javnu vjeru i zaštitu povjerenja. Uvid u podatke o etažnim vlasnicima upisanim u Registru zajednice suvlasnika ne uživa javnu vjeru i nema publicitetne učinke koje inače ima zemljišnoknjižni upis.

konkretnom slučaju tijelo nadležno za dopuštenje upisa morat će rješenjem odlučivati o tome je li dokazan pravni interes za uvid, odnosno je li uvid dopušten. U slučaju odbijanja zahtjeva za uvid, osoba kojoj je odbijen zahtjev morala bi imati pravo na pravni lijek. S obzirom na to da pravni lijek nije izričito uređen, primjenjivala bi se pravila općeg upravnog postupka, jer bi se uvid trebao ostvarivati kod tijela nadležnog za katastar. S druge strane, važno je voditi računa i o zaštiti osobnih podataka osoba čiji su podaci upisni u Registar zajednica vlasnika i o njihovom pravu da budu informirani o uvidu kako bi mogli ostvarivati zaštitu svojih prava po pravilima o zaštiti osobnih podataka. Sva ta zakonska pravila, međutim, nedostaju.

Međuvlasnički ugovor, kao temeljna isprava za uspostavu etažnog vlasništva, u pravilu je publiciran kroz zemljišnoknjižni sustav. Problem leži u tome što je pojam međuvlasničkog ugovora u ZUOZ-u uži nego u ZV-u, jer se po ZV-u njime mogu urediti sva pitanja etažnog vlasništva uključujući i uspostavu etažnog vlasništva, dok se po ZUOZ-u uređuje samo upravljanje (dakle ne osnivanje i raspolaganje). Moguće je da je međuvlasnički ugovor već prilikom uspostave etažnog vlasništva uredio sva pitanja iz ZUOZ-a, pa da je već publiciran u zemljišnoj knjizi, tj. u zbirci isprava (tada je neograničeno javan). To je svakako najbolje rješenje zbog visoke zaštite trećih.

Ako to nije slučaj, tada je međuvlasnički ugovor sklopljen po ZUOZ-u publiciran samo ograničeno javno, premda pravila međuvlasničkog ugovora obvezuju sve etažne vlasnike, kao i njihove univerzalne i singularne pravne sljednike. Time se otvara vrlo ozbiljno pitanje: budući da uvid nije neograničeno javan i ne postoji nikakva presumpcija o poznavanju podataka koji su u njemu publicirani, tj. ni za koga se ne može smatrati da su mu podaci registra poznati, može li se treće stjecatelje obvezivati na poštovanje tih pravila? Odgovor bi bio daleko jednostavniji da je uvid neograničen, jer bi tada bilo jasno i opravdano da su oni vezani svim odredbama međuvlasničkog ugovora. U sustavu ograničene javnosti, potrebno je također ostvariti uvid u međuvlasnički ugovor, ili bolje rečeno zahtijevati uvid, jer to proizlazi iz načela savjesnosti i poštenja u obveznim odnosima. Drugim riječima, od stjecatelja bi se moglo očekivati da primjeni dužnu pažnju i pokuša ostvariti uvid u međuvlasnički ugovor i obvezujuće odluke upravo zato što bi ga one obvezivale u slučaju stjecanja etažnog vlasništva. Međutim, uvid ovisi o ocjeni tijela nadležnog za dopuštenje uvida ako je za uvid dokazan pravni interes. Moguće je, stoga, da se u određenom broju slučajeva uvid neće ostvariti jer će biti uskraćen. U takvom slučaju, odredbe međuvlasničkog ugovora neće moći obvezivati stjecatelja, jer se nitko ne može obvezati na obvezu čiji mu je sadržaj nepoznat. To može predstavljati izuzetno ozbiljan problem koji bi hitnim izmjenama zakona trebalo otkloniti što prije, na način da svaki međuvlasnički ugovor i odluke zajednice suvlasnika koje obvezuju sve etažne vlasnike budu neograničeno javni. U svakom slučaju, međutim, odredbe međuvlasničkog ugovora (odnosno njegovih izmjena) i odluke donesene na temelju njega koje nisu uopće publicirane ne mogu obvezivati treće koji za njih nisu znali.

4. PRAVNI ODNOSI IZMEĐU SUVLASNIKA U ZAJEDNICI SUVLASNIKA

4.1. Međuvlasnički ugovor

Sva prava i obveze između suvlasnika u zajednici suvlasnika uređena su međuvlasničkim ugovorom, koji predstavlja temeljni i obvezni pravni posao na temelju kojeg se uređuje upravljanje i održavanje zgradom u etažnom vlasništvom, u posebnom režimu ZUOZ-a.[49] Međuvlasnički ugovor redovito postoji kod svakog etažnog vlasništva, uključujući i ono osnovano po ZV-u,[50] ali su pravila, prvenstveno ona o potrebnim većinama, bitno različita.

Po ZV-u, međuvlasnički ugovor se redovito sklapa, mijenja i dopunjuje većinom koja ovisi o tome uređuju li se njime poslovi redovite ili izvanredne uprave. Ako se međuvlasnički ugovor sklapa prilikom uspostave etažnog vlasništva (i predstavlja temelj za uspostavu), tada se on sklapa uvijek jednoglasno. S druge strane, u čl. 375. ZV-a postoji i međuvlasnički ugovor koji sklapaju etažni vlasnici zatečeni u tom statusu u prijelaznom razdoblju, i to natpolovičnom većinom. To znači da se taj ugovor sklapa natpolovičnom većinom svih suvlasničkih dijelova, ali isključivo u slučajevima etažnog vlasništva koje je postojalo na dan 1. siječnja 1997. godine. Tim se ugovorom, kao i kod međuvlasničkog ugovora uređenog u ZUOZ-u, isključivo uređuju pitanja upravljanja, pri čemu i dalje vrijede ograničenja o poslovima izvanredne uprave koja proizlaze iz općih pravila ZV-a o etažnom vlasništvu.

Suprotno tome, međuvlasnički ugovor po ZUOZ-u sklapa se uvijek natpolovičnom većinom suvlasničkih dijelova te obvezuje sve suvlasnike, čak i one koji nisu glasali ili su glasali protiv. To je najvažnija i ključna razlika između međuvlasničkog ugovora po ZV-u i po ZUOZ-u, te ujedno predstavlja najproblematičniju točku čitavog novog uređenja. Pritom je potrebno napomenuti nekoliko važnih okolnosti.

Kao prvo, međuvlasnički ugovor po ZUOZ-u uređuje samo pitanja upravljanja i održavanja, a ne pitanja uspostave etažnog vlasništva ili njegovih promjena. Ta su pitanja i dalje uređena ZV-om te zahtijevaju jednoglasnu odluku svih suvlasnika. Jednoglasnost je pravilo, i to opravdano, jer se radi o građanskopravnim odnosima koji se temelje na izjavama volje i privatnoj autonomiji suvlasnika. Stvaranje prava, a pogotovo nametanje obveza bez suglasnosti, potpuno je suprotno svim načelima građanskog prava. Na primjer, određivanje veličine suvlasničkih dijelova kod etažnog vlasništva nastalog pretvorbom, odnosno uspostavom pravnog jedinstva nekretnine

49 Obvezni sadržaj obuhvaća: veličinu suvlasničkih dijelova nekretnine, uvjete i način prikupljanja i raspolaganja sredstvima zajedničke pričuve, mogućnost zastupanja zajednice suvlasnika od strane predstavnika suvlasnika po punomoći, obveze pridržavanja kućnog reda, mogućnost određivanja naknade za nepridržavanje kućnog reda te visinu naknada, uvjete i način korištenja zajedničkih prostorija te uređaja i zemljišta koji pripadaju određenoj nekretnini, kao i druge odredbe potrebne za uređenje međusobnih odnosa suvlasnika zgrade. V. čl. 36. st. 2. ZV-a.

50 V. čl. 85. st. 4. ZV-a, koji navodi međuvlasnički ugovor kao fakultativni instrument uređenja suvlasničkih odnosa. V. i čl. 375. ZV-a (za prijelazno razdoblje).

po prijelaznim i završnim odredbama ZV-a ima značaj međuvlasničkog ugovora koji mora biti sklopljen jednoglasno, jer izlazi izvan okvira ZUOZ-a.

Kao drugo, jasno je da je u određenim slučajevima prihvatljivo uspostaviti iznimke od jednoglasnosti kada se radi o pitanjima koja su dovoljno važna za zajednicu da to opravdavaju, a ne radi se o značajnijim ograničenjima vlasništva koja bi to dovela u pitanje. Međutim, u slučaju novog režima mehanizam je u potpunosti izokrenut jer je za sklapanje, kao i za izmjenu međuvlasničkog ugovora (što uključuje i sve odluke donesene na temelju tog ugovora), potrebna samo obična natpolovična većina.[51] Ta je odredba jedino ublažena određenim pravilima koja za određene odluke i dalje traže jednoglasnost, ili kvalificiranu većinu, što je svakako nedovoljno za osiguranje adekvatne zaštite vlasništva, jer postoje odluke o upravljanju koje mogu dovesti u pitanje opravdanost takva odlučivanja. Na primjer, pretpostavimo da u zgradi postoje dva stubišta koja vode do svih stanova, pri čemu su pojedini stanovi bliže jednom, a drugi drugom stubištu. Mogu li suvlasnici običnom većinom odlučiti da će zabraniti prolaz kroz jedno od stubišta u zgradi, čime bi dijelu suvlasnika bio otežan pristup vlastitim stanovima?

4.2. Obveze etažnih vlasnika kao članova zajednice

U svojstvu člana zajednice suvlasnika svaki etažni vlasnik ima različite obveze. Temeljna je obveza poštovati zakon, međuvlasnički ugovor, kućni red i odluke suvlasnika.[52] Pored toga, postoje još tri kategorije obveza[53]:

1.) **Obveze obavještavanja** – etažni je vlasnik dužan obavijestiti predstavnika suvlasnika: o promjenama vezanima uz suvlasništvo zgrade odnosno vlasništvo posebnog dijela zgrade u roku od 30 dana od dana nastanka promjene, o promjeni broja osoba koje se koriste posebnim dijelom zgrade (ako o tome ovisi raspodjela zajedničkih troškova zgrade) najkasnije u roku od 15 dana od nastanka promjene, o promjeni najmoprimca najkasnije u roku od 15 dana od nastanka promjene, o promjeni namjene stana najkasnije u roku od 15 dana od nastanka promjene, o svojoj adresi prebivališta ako ne stanuje u zgradi u kojoj je suvlasnik, te o namjeri davanja stana u kratkoročni najam ili u najam za veći broj osoba. Također je dužan obavijestiti nadležno tijelo ili službu o slučajevima i okolnostima koje bi mogle ugroziti zdravlje ili sigurnost ljudi.

2.) **Obveze suradnje** – etažni vlasnik dužan je: omogućavati upravljanje i održavanje zgrade, održavati svoj poseban dio zgrade, dopustiti ulaz u svoj poseban dio zgrade upravitelju zgrade ili osobi koju upravitelj zgrade odredi ako je to potrebno radi održavanja zajedničkih dijelova zgrade ili otklanjanja oštećenja ili kvara koji uzrokuje ili bi mogao uzrokovati štetu na zajedničkom dijelu zgrade ili posebnom dijelu zgrade drugog suvlasnika, omogućiti izvođenje radova u svojem posebnom dijelu zgrade koji se odnose na hitne popravke, kao i na radove koji se odnose na održavanje, obnovu i unaprjeđenje svojstava zgrade za koje je izrađena projektna

51 V. čl. 36. st. 3. ZV-a.
52 V. čl. 41. st. 1. t. 1. ZUOZ-a.
53 V. čl. 41. st. 1. ZUOZ-a.

dokumentacija i donesena važeća odluka zajednice suvlasnika, osigurati nesmetan pristup zajedničkim dijelovima zgrade ovlaštenim službenim osobama nadležnih tijela i službi pri obavljanju službenih radnji.

3.) **Obveza suzdržavanja –** etažni vlasnik dužan je suzdržati se od izvođenja radova na svojem posebnom dijelu kojima bi se nanosila šteta ili umanjivala svojstva zajedničkog dijela zgrade ili posebnog dijela zgrade drugog suvlasnika.

5. TIJELA (ORGANI) ZAJEDNICE SUVLASNIKA

Zajednica suvlasnika ima dva obvezna i jedno fakultativno tijelo. Obvezna su tijela sastanak (skupština zajednice) suvlasnika i predstavnik suvlasnika, dok je fakultativno tijelo vijeće suvlasnika. Upravitelj nije organ zajednice suvlasnika, već nalogoprimac na temelju ugovora o upravljanju.[54] Ugovor o upravljanju, po čl. 48. st. 1. ZUOZ-a, sklapaju s upraviteljem suvlasnici zgrade u pisanom obliku, zastupani po predstavniku suvlasnika. Takva formulacija mogla bi se protumačiti da su svi etažni vlasnici ugovorne strane ugovora o upravljanju, što nije točno. Ugovorna je strana zajednica suvlasnika kao pravna osoba i nju zastupa predstavnik suvlasnika prilikom sklapanja ugovora s upraviteljem, a ne pojedinačni suvlasnici, odnosno etažni vlasnici. U suprotnom bi se izgubila svrha uvođenja zajednice suvlasnika kao posebne pravne osobe. Upravitelj mora biti imenovan neovisno o režimu koji se primjenjuje na zgradu.[55]

5.1. Sastanak (skupština zajednice) suvlasnika

Sastanak suvlasnika, ili bolje rečeno skupština zajednice suvlasnika, temeljno je tijelo zajednice čiji su članovi svi etažni vlasnici. Ona donosi sve odluke o upravljanju zgradom radi provedbe međuvlasničkog ugovora.[56] Skupštinu saziva predstavnik suvlasnika,[57] ali i: 1.) suvlasnici koji u vlasništvu imaju više od jedne trećine suvlasničkih dijelova, odnosno vrijednosne površine zgrade, ako zgrada ima manje od 20 posebnih dijelova, 2.) suvlasnici koji u vlasništvu imaju više od jedne petine suvlasničkih dijelova, odnosno vrijednosne površine zgrade, ako zgrada ima više od 20, a manje od 50 posebnih dijelova, 3.) suvlasnici koji u vlasništvu imaju više od jedne desetine suvlasničkih dijelova, odnosno vrijednosne površine zgrade, ako zgrada ima više od 50 samostalnih uporabnih cjelina te 4.) upravitelj zgrade.[58]

Poziv se dostavlja najmanje pet dana prije sastanka, pisanim putem, i to obvezno objavom na oglasnoj ploči zgrade te, pored toga, ovisno o načinu koji je natpolovičnom većinom odabran: u poštanski pretinac suvlasnika u zgradi ili na adresu prebivališta odnosno boravišta suvlasnika ili putem elektroničke pošte.[59] Iznimno, ako pojedini suvlasnik onemogućava mirno održavanje sastanaka suvlasnika, natpolovična većina

54 V. čl. 48. ZUOZ-a.
55 V. čl. 85. st. 2. ZV-a.
56 V. čl. 37. st. 1. ZUOZ-a.
57 V. čl. 37. st. 2. ZUOZ-a.
58 V. čl. 37. st. 3. i 4. ZUOZ-a.
59 V. čl. 37. st. 5. ZUOZ-a.

suvlasnika može donijeti odluku o prestanku pozivanja istoga na sastanke te tome prilagoditi način pozivanja na sastanak suvlasnika.[60]

Odluke skupštine donose se u pravilu običnom većinom svih suvlasničkih dijelova, ako posebna većina nije propisana u ZUOZ-u, te su obvezujuće za sve suvlasnike.[61] Zakon izričito navodi 24 odluke redovite uprave,[62] no ne radi se o taksativnom popisu, jer je natpolovična većina opće pravilo, a ne iznimka, kao što je to slučaj po ZV-u. To je pravilo potpuno obrnuto od pravila iz ZV-a, koji, doduše primjerično, nabraja poslove redovite uprave,[63] ali uspostavlja presumpciju u korist poslova izvanredne uprave,[64] tj. jednoglasnosti. U sustavu ZUOZ-a, takvo je rješenje logično, jer je i međuvlasnički ugovor sklopljen običnom većinom, pa se ista većina primjenjuje i na njegove izmjene. Budući da se svaka odluka može donijeti kao izmjena međuvlasničkog ugovora, proizlazi da se sve odluke mogu donijeti običnom većinom, osim onih za koje je izričito propisano drugačije, bilo u ZUOZ-u bilo u ZV-u.

Pritom valja ponovno upozoriti da bilo kakva odluka koja izlazi izvan okvira upravljanja i održavanja postojećeg etažnog vlasništva zahtijeva jednoglasnost, osim ako izričito nije propisano drugačije. Dakle, npr. odluke o promjeni namjene koja vrijeđa interese suvlasnika,[65] odluke kojima se uspostavlja ili mijenja etažno vlasništvo na nekom zajedničkom dijelu (npr. pripajanje dijela stubišta jednom posebnom dijelu), kao i odluke osnivanju stvarnih prava na cijeloj nekretnini (npr. služnosti) donose se jednoglasno, a ne običnom većinom jer su te odluke izvan okvira ZUOZ-a (jer nisu odluke o upravljanju, već o raspolaganju).

Iznimno od toga, kvalificiranom većinom (4/5 ili 80 %) donose se odluke o: poslovima investicijskog održavanja, prenamjeni zajedničkih dijelova u poseban dio zgrade ako će suvlasnici cijele nekretnine postati suvlasnici tog posebnog dijela u istom suvlasničkom omjeru, dogradnji ili nadogradnji zgrade ako će suvlasnici cijele nekretnine postati suvlasnici tog dograđenog ili nadograđenog dijela zgrade u istom suvlasničkom omjeru, davanju zajedničkih dijelova u zakup ili najam na dulje od

60 V. čl. 41. st. 5. ZUOZ-a. To, međutim, ne znači da taj suvlasnik nema pravo glasa, jer bi to bilo protuustavno ograničenje vlasništva. Nakon što je sastanak održan u njegovom odsustvu, taj suvlasnik i dalje mora biti obaviješten o tome da je sastanak održan i biti pozvan da se izjasni o predloženim odlukama.

61 V. čl. 37. st. 10. ZUOZ-a i čl. 39. st. 1. ZUOZ-a. Za francusko pravo v. Florence Bayard-Jammes, „La prise de décision par le syndicat des copropriétaires: constats et perspectives“, *Actualité Juridique Droit Immobilier*, br. 7/8 (2019): 499; Jean-Marc Roux, „Réflexions sur l'assouplissement des conditions d'adoption des décisions en assemblée générale de copropriété“, *Loyers et copropriété*, br. 6 (2007): 7.

62 To su npr. odluke su o izboru i promjeni predstavnika suvlasnika, izboru i promjeni upravitelja zgrade, godišnjem programu održavanja zajedničkih dijelova zgrade, visini pričuve i dr. V. čl. 39. st. 3. ZUOZ-a.

63 To su npr. redovito održavanje zajedničkih dijelova i uređaja nekretnine, stvaranje primjerene zajedničke pričuve za predvidive buduće troškove, imenovanje i opoziv zajedničkog upravitelja, određivanje i promjene kućnog reda, iznajmljivanje i davanje u zakup i dr. V. čl. 86. ZV-a. Natpolovična je većina dovoljna i za određene poboljšice. V. čl. 87. st. 2. i 3. ZV-a.

64 V. čl. 41. st. 2. ZV-a.

65 V. čl. 82. st. 1. ZV-a.

jedne godine, te osnivanju založnog prava na zgradi radi osiguravanja tražbine koja se koristi za poboljšice zgrade, i to u onoj visini za koju je povećana vrijednost zgrade.[66]

Kao što je vidljivo iz navedenih odredbi određene su odluke, nažalost, stvarnopravne naravi, osobito odluka o prenamjeni, odluka o dogradnji ili nadogradnji te osnivanju založnog prava na cijeloj zgradi. Tu se otvara pitanje tko zapravo stječe odnosno raspolaže stvarnim pravima. Kod prenamjene i nadogradnje zajednica suvlasnika pristaje na promjene koje dovode do stjecanja vlasništva odnosno suvlasništva na prenamijenjenom ili nadograđenom dijelu zgrade. Radi se o specifičnom stjecanju na temelju pravnog posla[67], odnosno o izvedenom stjecanju u korist svih suvlasnika koji stječu udio u nadograđenom dijelu razmjerno svojim suvlasničkim dijelovima. Ne radi se, dakle, o stjecanju u korist zajednice suvlasnika. Prema tome, stvarno pravo (vlasništvo) stječe se tek uknjižbom na temelju pravnog posla sklopljenog između svih suvlasnika i stjecatelja. Okolnost da je propisana većina od 4/5 za donošenje pozitivne odluke (suglasnosti) ima samo obveznopravne učinke jer obvezuje sve suvlasnike, ali nema nikakav značaj za stjecanje vlasništva odnosno uknjižbu (svakako odluka skupštine ni u kojem slučaju nije isprava prikladna za uknjižbu).

Jednako tako, budući da zajednica suvlasnika nije vlasnik nekretnine, ona ne bi mogla raspolagati na način da osniva založno pravo – to mogu učiniti isključivo suvlasnici, i to jednoglasno.[68] Okolnost da je predviđeno donošenje odluke većinom od 4/5 nema niti ovdje nikakvog stvarnopravnog učinka. Takva odluka samo obvezuje sve suvlasnike obveznopravno, pa su oni dužni postupiti u skladu s odlukom i pristati na osnivanje založnog prava, ali zajednica suvlasnika nije ovlaštena niti na sklapanje založnog ugovora, jer nije ni vlasnik nekretnine ni posebnog dijela, a pogotovo ne na izdavanje tabularne izjave o uknjižbi založnog prava umjesto svih suvlasnika. Zajednica suvlasnika eventualno bi mogla donijeli kvalificiranom većinom odluku o osnivanju dobrovoljnog založnog prava na pričuvi, odnosno na novčanim sredstvima kojima zajednica raspolaže kao pravna osoba.

Dvotrećinskom većinom donosi se odluka o izboru predstavnika suvlasnika koji nije jedan od suvlasnika niti njegov bračni ili izvanbračni drug, životni partner ili neformalni životni partner, odnosno srodnik u ravnoj liniji suvlasnika koji živi u

66 V. čl. 39. st. 4. ZUOZ-a.

67 V. čl. 156. st. 1. ZV-a. V. Nikola Gavella, *Stvarno pravo 1* (Zagreb: Narodne novine, 2008.), 544, bilj. 444. V. Jasna Brežanski, „Građenje na tuđem zemljištu“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 19, br. 2 (1998): 505-525; Petar Simonetti, *Građenje na tuđem zemljištu* (Sarajevo: Svjetlost, 1982.).

68 Pritom se može postaviti pitanje je li, imajući u vidu opća pravila založnog prava, uopće moguće osnivanje založnog prava na cijeloj nekretnini nakon što je već uspostavljeno etažno vlasništvo koje je cijelu nekretninu podijelilo na posebne dijelove povezane sa suvlasništvom, tj. na idealne dijelove. Pitanje je što je u takvom slučaju uopće predmet založnog prava. ZUOZ čini se polazi od pretpostavke da je to moguće, ali taj zakon ne može derogirati fundamentalna pravila ZV-a o dopuštenim objektima založnog prava. U ZV-u je, naime, izričito uređeno da su objekt etažnog vlasništva idealni dijelovi (čl. 66. st. 1. ZV-a) u smislu čl. 37. ZV-a, po kojem se smatra da idealni dijelovi postoje kada je stvar pravno razdijeljena na sadržajno jednake dijelove i da se u pravnom prometu uzima da je idealni dio stvari samostalna stvar.

istoj zgradi, kao i odluke o obavljanju gospodarskih i sličnih djelatnosti u stanu.[69] Konačno, jednotrećinskom većinom donose se odluke o nužnim popravcima te odluka o povećanju iznosa pričuve povezanom s tim popravcima.[70]

Odluke donesene protivno zakonu ništave su i podliježu sudskom utvrđenju ništetnosti, premda to nije izričito propisano u ZUOZ-u. Kada ne bi postojala mogućnost sudske kontrole, tada bi suvlasnici ostali bez pravne zaštite svojeg prava vlasništva, što bi bilo neprihvatljivo rješenje. Odluke se mogu osporavati bilo iz formalnih razloga (npr. zbog povrede pravila o sazivanju skupštine), bilo iz materijalnopravnih razloga (npr. zbog povrede pravila o potrebnoj većini).[71]

5.2. Predstavnik suvlasnika

Predstavnik suvlasnika već je niz godina bio prisutan u praksi kao svojevrsni glasnogovornik suvlasnika, posebno u odnosima između suvlasničke zajednice i upravitelja. Do donošenja ZUOZ-a, međutim, njegova pozicija nije bila zakonski posebno uređena, pa su se na njega mogla primjenjivati samo opća pravila obveznog prava o zastupanju. U nedostatku posebnih odredbi, pozicija predstavnika suvlasnika bila je izrazito predimenzionirana, što je i dovelo do potrebe detaljnijeg uređenja u novom režimu.

Predstavnik suvlasnika je poslovno sposobna fizička osoba koja je jedan od suvlasnika ili njegov bračni ili izvanbračni drug, životni partner ili neformalni životni partner, odnosno srodnik u ravnoj liniji suvlasnika koji živi u istoj zgradi, izabran na način da odluku o njegovu izboru donesu suvlasnici natpolovičnom većinom.[72] Iznimno, predstavnik suvlasnika može biti i treća poslovno sposobna fizička osoba koja ima prebivalište ili boravište u gradu ili općini na čijem se području zgrada nalazi, ako takvu odluku donese skupština dvotrećinskom većinom.[73]

Predstavnik suvlasnika ima zakonom propisana prava i obveze, pa se njegov položaj po ZUOZ-u bitno razlikuje od općeg režima (obveznog prava). Predstavnik suvlasnika ima kao temeljno pravo „predstavljati", tj. zastupati suvlasnike u vezi s upravljanjem i održavanjem zgrade. Zakon je nejasan u pogledu njegovih ovlasti u tom smislu, jer iz općeg pravila proizlaze široke ovlasti, dok iz posebnih proizlazi suprotno. Na primjer, čl. 42. st. 6. ZUOZ-a propisuje da se „može predvidjeti mogućnost da predstavnik suvlasnika, bez suglasnosti ostalih suvlasnika, svrhovito i namjenski raspolaže iznosima do najviše 2.000,00 eura po pojedinom poslu", iz čega

69 V. čl. 39. st. 6. i 7. ZUOZ-a.

70 V. čl. 39. st. 5. ZUOZ-a.

71 Na primjer, većina je pogrešno izračunata, ili je pogrešno utvrđeno da se radi o „mirnoj i tihoj" djelatnosti, zbog čega nije primijenjena odgovarajuća većina. Jednako tako, u nekim je situacijama moguće da je većina pogrešno izračunata uslijed zloupotrebe prava etažnih vlasnika. Na primjer, ako je dio suvlasnika predložio da se ugradi dizalo isključivo o njihovom trošku, tada suvlasnici koji nisu obvezani na plaćanje troškova ugradnje i održavanja mogu odbiti ugradnju dizala samo ako bi dokazali da im ugradnja dizala povrjeđuje njihovo pravo vlasništva. U suprotnom bi se radilo o zloupotrebi prava i njihovi se glasovi ne bi trebali uzeti u obzir prilikom odlučivanja.

72 V. čl. 42. st. 1. ZUOZ-a.

73 V. čl. 42. st. 2. i 3. ZUOZ-a.

proizlazi da u pravilu predstavnik suvlasnika ne može raspolagati nikakvim iznosima.

Pored toga, postoje još dvije kategorije njegovih prava i dužnosti: 1.) u odnosima s ostalim suvlasnicima – sazivati i voditi sastanak (skupštinu zajednice) suvlasnika te 2.) u odnosima s upraviteljem – koordinirati i dogovarati izradu i provedbu godišnjeg programa održavanja zajedničkih dijelova zgrade te višegodišnjeg programa održavanja zgrade i pojedinih poslova u vezi s održavanjem zgrade, dostavljati upravitelju zgrade odluke suvlasnika, druge dokumente potrebne za njegov rad te podatke o promjeni suvlasnika odnosno vlasnika posebnog dijela zgrade, nadzirati ispunjavanje obveza upravitelja zgrade iz ugovora o upravljanju i o tome po potrebi izvještavati suvlasnike.[74]

Predstavnik suvlasnika je obvezno tijelo zajednice suvlasnika. Ako suvlasnici ne izaberu predstavnika suvlasnika ni nakon upozorenja upravitelja, upravitelj će imenovati prinudnog predstavnika suvlasnika.[75] Prinudni predstavnik suvlasnika mora prihvatiti dužnosti, premda to ZUOZ ne propisuje, jer upravitelj nema javne ovlasti kojima bi bilo kome mogao nametnuti obvezu njezina obavljanja. Mandat predstavnika suvlasnika je trajan, i prestaje opozivom, ostavkom ili smrću.[76] Opoziv odluke o izboru predstavnika suvlasnika donosi se natpolovičnom većinom.[77] Pored toga, predstavnik suvlasnika odgovara za svoj rad imovinskopravno, a u slučaju grubog zanemarivanja obveza može mu biti određen povrat do 12 primljenih mjesečnih naknada za rad.[78]

5.3. Vijeće suvlasnika

Vijeće suvlasnika je fakultativno tijelo zajednice suvlasnika koje se osniva međuvlasničkim ugovorom radi pružanja stručne pomoći predstavniku suvlasnika u obavljanju njegovih zadaća.[79] Ono nadzire njegov rad, kao i rad upravitelja.[80] Član vijeća suvlasnika može biti jedan od suvlasnika ili njegov bračni ili izvanbračni drug, životni partner ili neformalni životni partner, odnosno srodnik u ravnoj liniji suvlasnika koji živi u istoj zgradi, izabran na način da odluku o njegovu izboru donesu suvlasnici natpolovičnom većinom.[81]

Ono što je posebno važno jest da se međuvlasničkim ugovorom može većina odluka delegirati sa skupštine na vijeće. Sve odluke koje su suvlasnici ovlašteni donositi jednotrećinskom ili natpolovičnom većinom može donijeti i vijeće, ako je za to ovlašteno.[82] Sve pojedinosti oko sastava, izbora članova i predsjednika

74 ZUOZ također navodi, što je neobično, npr. ovlast potpisivanja ugovora za čišćenje zgrade, što i inače proizlazi iz općih pravila, kao i pravo uvida u promet po računu zgrade, što je i inače pravo svakog suvlasnika, a ne samo predstavnika. V. čl. 42. st. 4. ZUOZ-a.

75 V. čl. 42. st. 7. i 8. ZUOZ-a.

76 V. čl. 43. st. 1. ZUOZ-a.

77 V. čl. 43. st. 6. ZUOZ-a.

78 V. čl. 44. st. 3.-6. ZUOZ-a.

79 V. čl. 45. st. 1. ZUOZ-a.

80 U francuskom je pravu vijeće obligatorno tijelo i ima slične funkcije. V. Daniel Tomasin, et al., *Copropriété* (Paris: Dalloz, 2025.), 799.

81 V. čl. 45. st. 2. ZUOZ-a.

82 V. čl. 45. st. 4. ZUOZ-a.

vijeća suvlasnika, te o načinu njegova rada, kvorumu i većinama potrebnim za donošenje odluka propisuju se međuvlasničkim ugovorom.[83] Time se može postići značajna razina efikasnosti u upravljanju u situacijama u kojima se radi o zgradama s velikim brojem suvlasnika, gdje je rad skupštine otežan. Vijeće suvlasnika u takvim slučajevima može biti jednostavnije rješenje, ali uz veliku cijenu: članovi vijeća suvlasnika, jednom izabrani, nisu dužni posebno konzultirati, tražiti pristanak ili odobrenje pojedinih suvlasnika, već svoje glasove daju samostalno. Oni, dakle, nisu odgovorni prema suvlasnicima koji su ih izabrali u vijeće.

Pored toga, takvo je uređenje upitne ustavnosti, jer omogućuje da manjina odlučuje o gotovo svemu. Budući da se sve uređuje međuvlasničkim ugovorom, koji se sklapa običnom većinom, njime je moguće predvidjeti bilo kakva pravila o većini i kvorumu unutar vijeća koja, ako ne predviđaju jednoglasnost, dovode do toga da odluka nema podršku obične većine etažnih vlasnika. Na primjer, pretpostavimo da je predviđeno da vijeće odlučuje običnom većinom prisutnih, a ono je odabrano većinom svih suvlasnika, u zgradi postoje 100 suvlasnika, svaki s 1/100 dijela. Odluku o izboru 10 članova donijelo je 60 suvlasnika, što bi značilo da svaki vijećnik ima pretpostavljenu podršku šest suvlasnika. Kada vijeće odlučuje o delegiranom poslu skupštine, npr. o povišenju pričuve, pretpostavimo da je prisutno osam članova i da je od toga za povišenje glasalo pet vijećnika. Pričuva je povišena, ali pet vijećnika ukazuje na stvarnu podršku od 30 %, što je očito neprihvatljivo, jer se odluka koja se donosi natpolovičnom većinom pretvorila u odluku koja je donesena s manje od minimalne većine uopće propisane za bilo koju odluku. Problem koji tada nastaje za zajednicu suvlasnika utoliko je veći činjenicom da ZUOZ ne uređuje nikakva posebna pravila o pravnim sredstvima za zaštitu suvlasnika u slučaju kada je odluku donijelo vijeće, iako takve odluke obvezuju svakog suvlasnika.

6. IMOVINA ZAJEDNICE SUVLASNIKA

6.1. Pojam

Imovinu zajednice suvlasnika prvenstveno čini zajednička pričuva, definirana kao novčana sredstva namijenjena održavanju zajedničkih dijelova i uređaja zgrade te upravljanju zgradom odnosno dijelom zgrade.[84] Zajednica suvlasnika načelno nema stvarna prava na nekretnini, jer ta prava pripadaju etažnim vlasnicima ili trećima. Međutim, zajednica suvlasnika može stjecati stvarna prava (npr. može postati etažni vlasnik kupoprodajom),[85] može steći služnost, kao i založno pravo radi osiguranja svojih tražbina. Pojam imovine zajednice suvlasnika uključuje, pored zajedničke pričuve, i tražbine radi uplate tih iznosa (prema etažnim vlasnicima), tražbine prema trećima (ugovorne i izvanugovorne), kao i druga prava koja bi zajednica suvlasnika stekla u pravnom prometu. Novčana sredstva koja su uplaćena izvan okvira

83 V. čl. 45. st. 3. ZUOZ-a.

84 V. čl. 28. st. 1. ZUOZ-a.

85 Komparativni sustavi navedeno čak izričito propisuju, često imajući u vidu posebne zajedničke potrebe, pa se posebni dio može koristiti kao nadstojnički stan, ili kao prostor za sustav osiguranja, ili kao prostor za sastanke itd. V. npr. čl. 16. st. 2. francuskog Zakona iz 1965.

zajedničke pričuve također su imovina zajednice suvlasnika, ali nisu zajednička pričuva koja ima izričito propisanu namjenu. Zajednička pričuva „nastaje" uplatom etažnih vlasnika na račun zajednice suvlasnika.[86] Prije toga, zajednica suvlasnika ima tražbinu prema etažnim vlasnicima radi ispunjenja obveze uplate.[87]

Pojam zajedničke pričuve bitno se razlikuje u općem režimu uređenom u ZV-u i posebnom režimu uređenom u ZUOZ-u. U posebnom se režimu jednostavno radi o imovini zajednice suvlasnika kao pravne osobe. U općem režimu situacija je kompliciranija jer postoji samo pravna osobnost pojedinih etažnih vlasnika, kojima zajednička pričuva pripada u zajedničko vlasništvo. Usprkos tome, zajednička pričuva je „namjenski vezana imovina"[88] etažnih vlasnika, pa u odnosu na nju postoji imovinskopravno odvajanje po izričitoj odredbi čl. 90. st. 3. ZV-a. Ono ne dovodi do uspostave pravne osobnosti zajedničke pričuve, već samo uspostavlja iznimku od načela jedinstvenosti imovine.

6.2. Obračun zajedničke pričuve

U posebnom režimu ZUOZ-a etažni vlasnici dužni su uplaćivati u zajedničku pričuvu iznose radi pokrića troškova održavanja i poboljšavanja zgrade te otplate zajma za pokriće tih troškova, razmjerno svojim suvlasničkim dijelovima.[89] Iznimno, ako suvlasnički dijelovi nisu određeni – što je slučaj kod etažnog vlasništva uspostavljenog pravnim povezivanjem zemljišta i zgrade po prijelaznim odredbama ZV-a[90], obračun se vrši po vrijednosnoj površini posebnih dijelova i njihovih pripadaka.[91] Mjesečni iznos utvrđuje se godišnjim programom održavanja zajedničkih dijelova zgrade, odnosno višegodišnjim programom održavanja i upravljanja zgradom.[92] ZUOZ propisuje da minimalni godišnji iznos zajedničke pričuve po četvornom metru vrijednosne površine stana iznosi 0,54 % etalonske cijene građenja koju objavljuje nadležno ministarstvo.[93] Pitanje je, međutim, kakve su posljedice nepoštivanja te odredbe ako su svi suvlasnici suglasni o nižem iznosu, jer ZUOZ takvu situaciju izrijekom ne sankcionira. S druge strane, ZUOZ ne predviđa ni automatsku primjenu propisanog minimalnog iznosa u slučaju nedostatka posebne odluke. Naime, ako godišnji odnosno višegodišnji program održavanja nije donesen, suvlasnici su dužni uplaćivati doprinose u peterostrukom iznosu posljednje usvojene zajedničke pričuve, ali ne manje od propisanog minimalnog iznosa.[94]

86 Okolnost da je imovina zajednice suvlasnika zapravo relativno ograničena i namijenjena za pokriće određenih troškova u komparativnoj se literaturi naziva tzv. prolazna imovina (fr. *patrimoine de transit*). V. Guy Vigneron i Christelle Coutant-Lapalus, *Le syndic de copropriété* (Paris: LexisNexis, 2021.), 37.

87 V. čl. 28. st. 2. ZUOZ-a.

88 V. čl. 28. st. 2. ZUOZ-a (koji definira namjenu za „pokriće troškova održavanja i poboljšavanja nekretnine te za otplaćivanje zajma za pokriće tih troškova".).

89 V. čl. 28. st. 2. ZUOZ-a.

90 V. čl. 370. ZV-a.

91 V. čl. 28. st. 2. ZUOZ-a.

92 V. čl. 29. st. 1. i 2. ZUOZ-a.

93 V. čl. 29. st. 3. i 4. ZUOZ-a.

94 V. čl. 29. st. 5. ZUOZ-a.

Pravila o raspodjeli doprinosa dispozitivne su naravi. Suvlasnici mogu odlučiti drugačije, pri čemu se primjenjuju različite većine za donošenje odluka:

a) Običnom većinom može se odrediti da se za pojedine poslovne prostore koji se koriste za obavljanje poslovne djelatnosti, kao i za posebne dijelove zgrade koji se koriste za kratkoročni najam ili najam za veći broj osoba, plaća pričuva u dvostrukom iznosu u odnosu na onaj koji plaćaju vlasnici stanova koji se ne koriste u te svrhe.[95]

b) Običnom većinom može se odlučiti o drugačijoj raspodjeli troškova održavanja uređaja nekretnine koji nisu u podjednakom omjeru korisni svim suvlasnicima, kao što su troškovi za dizalo, centralno grijanje i dr., ako takvu odluku opravdavaju različite mogućnosti njihove uporabe i nemogućnost utvrđivanja stvarne potrošnje svakoga pojedinog suvlasnika.[96]

c) Jednoglasno se odlučuje o svim ostalim troškovima za održavanja i poboljšavanja nekretnine te doprinosima zajedničkoj pričuvi.[97]

6.3. Namjena zajedničke pričuve

ZUOZ predviđa tri različite kategorije namjene zajedničke pričuve:

a) Osnovni troškovi – podmiruju se radi provedbe aktivnosti iz godišnjeg programa održavanja zajedničkih dijelova zgrade odnosno višegodišnjeg programa održavanja i upravljanja zgradom, a posebice za: pokriće troškova redovitog održavanja, hitne i nužne popravke, poboljšice, osiguranje zgrade, naknade za rad upravitelju zgrade i predstavniku suvlasnika, nabavu alata za čišćenje i održavanje, kao i sitnog potrošnog materijala, podmirenje zajedničkih troškova od potrošnje električne energije, otplatu zajmova za financiranje troškova redovitog održavanja, za potrebe vođenja upravnih i sudskih postupaka te za odvjetničke troškove zastupanja.[98]

b) Troškovi investicijskog održavanja – zajednička pričuva može se koristiti i za pokriće troškova investicijskog održavanja ili otplatu zajma za financiranje tih troškova, ako se time ne dovodi u pitanje financiranje osnovnih troškova.[99]

c) Ostali troškovi – ako su raspoloživa sredstva zajedničke pričuve veća od troškova predviđenih za osnovne troškove i troškove investicijskog održavanja, mogu se, odlukom natpolovične većine suvlasnika, koristiti i za druge potrebe u zgradi.[100]

Plaćanja iz pričuve nadziru tijela (organi) zajednice suvlasnika, odnosno upravitelj, pa bi sva plaćanja izvan navedenih kategorija predstavljala nezakonito raspolaganje sredstvima zajedničke pričuve, zbog čega bi zajednica suvlasnika imala pravo na povrat po općim pravilima obveznog prava.

---

95 V. čl. 28. st. 4. ZUOZ-a.

96 V. čl. 28. st. 5. al. 1. ZUOZ-a. Pored toga, u slučaju kada se ne može postići ova većina, odluku o raspodjeli troškova za održavanje onih uređaja nekretnine koji nisu u podjednakom omjeru korisni svim suvlasnicima može se zahtijevati da donese sud u kojoj će po pravednoj ocjeni utvrditi ključ za raspodjelu troškova s obzirom na različitu mogućnost uporabe tih uređaja. V. čl. 28. st. 6. ZUOZ-a.

97 V. čl. 28. st. 5. al. 2. ZUOZ-a.

98 V. čl. 28. st. 9. ZUOZ-a.

99 V. čl. 28. st. 10. ZUOZ-a.

100 V. čl. 28. st. 11. ZUOZ-a.

U općem režimu uređenom u ZV-u pričuva je u zajedničkom vlasništvu etažnih vlasnika. Istovremeno postoje tri značajna ograničenja: 1.) etažni vlasnici mogu raspolagati pričuvom samo radi plaćanja troškova održavanja i poboljšavanja nekretnine ili otplatu zajma za pokriće tih troškova,[101] 2.) ovrhu je dopušteno provoditi na zajedničkoj pričuvi samo radi podmirenja tih tražbina[102] te 3.) etažni vlasnici ne mogu tražiti razvrgnuće zajedničkog vlasništva na pričuvi.[103]

Ograničenje raspolaganja, suženo isključivo na namjenske troškove, znači da etažni vlasnici ne mogu čak ni sporazumno odlučiti drugačije. To je jedino logično rješenje, budući da je pričuva iznimka od načela jedinstvenosti imovine, pa takva iznimka mora imati jasno opravdanje, koje se u konkretnom slučaju nalazi upravo u ograničenoj namjeni usko vezanoj uz nekretninu u etažnom vlasništvu. Sporazumna proširenja bila bi suprotna toj namjeni i otvorila bi prostor zloupotrebama koje bi omogućile da suvlasnici dijelove imovine izoliraju od svojih vjerovnika, što je protivno temeljnim načelima građanskog prava (načelo imovinske sankcije, načelo osobne odgovornosti i dr.). S tim u vezi nameće se i spomenuto ograničenje ovrhe, koju je moguće odrediti samo radi podmirenja tražbina vezanih uz održavanje i poboljšavanje nekretnine ili uz povezane zajmove. Takvim se ograničenjem postiže imovinskopravna zaštita pričuve, kako se ta sredstva ne bi (protuzakonito) koristila za druge namjene koje ne opravdavaju namjensku vezanost te imovine.

Na pitanje primjenjuje li se to ograničenje ovrhe i u posebnom režimu nije posve lako odgovoriti iz više razloga. Kao prvo, ZUOZ ne sadržava takvu odredbu, pa bi se takvo ograničenje moralo tumačiti iz supsidijarne primjene ZV-a, što je otežano budući da je koncept pričuve, kako je ranije objašnjeno, potpuno različit. Kao drugo, s obzirom na svrhu postojanja zajednice suvlasnika, postavlja se pitanje u kojoj je mjeri opravdano odvajanje dijela imovine radi zaštite određene namjene. Moguće je da zajednica suvlasnika ima dugove koji ne ulaze u propisane kategorije troškova, npr. troškovi naknade štete, novčane kazne i dr. Ako bi se uzelo da je ovrha na zajedničkoj pričuvi nemoguća, to bi zahtijevalo da se iznosi uplaćeni za zajedničku pričuvu odvojeno vode od ostale imovine, te da suvlasnici osiguraju dodatna sredstva za pokriće ostalih troškova pored pričuve. Premda je takvo tumačenje moguće, ipak se čini da zakonodavac nije dovoljno detaljno uredio ovo pitanje da bi se ono sa sigurnošću moglo prihvatiti.

Konačno, treba istaknuti da u novom režimu više ne postoji problem povezivanja etažnog vlasništva s udjelom u zajedničkoj pričuvi, kakav je prisutan u općem režimu. Naime, prema čl. 90. st. 6. ZV-a, suvlasnik koji je otuđio svoj suvlasnički dio nekretnine nema „pravo zahtijevati povrat svojeg doprinosa u zajedničku pričuvu, jer on ostaje i dalje u njoj kao doprinos toga suvlasničkog dijela“. Drugim riječima, zajednički udio pojedinog etažnog vlasnika u zajedničkoj pričuvi predstavlja nužni pripadak suvlasničkog dijela i zato je prenosiv samo zajedno s njim. U novom režimu

101 V. čl. 90. st. 4. ZV-a.

102 V. čl. 90. st. 4. ZV-a.

103 Zabrana razvrgnuća zajedničkog vlasništva proizlazi iz činjenice da pričuva ne može biti ni u kojem drugom režimu nego u režimu zajedničkog vlasništva. Ne može, dakle, postojati suvlasništvo pričuve, jer bi to bilo suprotno samoj njezinoj definiciji iz čl. 90. st. 1. ZV-a.

za tu konstrukciju više nema mjesta, jer je zajednička pričuva dio imovine zajednice suvlasnika kao posebne pravne osobe, pa se prilikom otuđenja prenosi suvlasnički dio s kojim prestaje članstvo u toj zajednici, a koje stječe stjecatelj otuđenog suvlasničkog dijela.

7. ODGOVORNOST ZAJEDNICE SUVLASNIKA ZA ŠTETU

Novo uređenje etažnog vlasništva uvelo je posebne odredbe o odgovornosti za štetu zajednice suvlasnika, koje nisu postojale u općem režimu. Zajednica suvlasnika odgovara za štetu koja nastane zbog neizvršenja ili nepravilnog izvršenja poslova koji se odnose na održavanje zgrade.[104] To se pravilo u prvom redu odnosi na štetu nastalu pojedinim etažnim vlasnicima zbog neodgovarajućeg održavanja zajedničkih dijelova nekretnine. Svaki etažni vlasnik, u svojstvu oštećenika, ima pravo na naknadu štete od zajednice suvlasnika, koja odgovara zbog povrede međuvlasničkog ugovora kojim se obvezno uređuju prava i obveze u zajednici suvlasnika u pogledu upravljanja i održavanja zgrade ili njezine funkcionalne cjeline, kao i zbog povrede ZUOZ-a.[105]

Ako šteta potječe od određenog posebnog dijela, u pravilu postoji odgovornost etažnog vlasnika tog posebnog dijela. Za svu štetu koju drugi suvlasnici pretrpe u vezi s izvršavanjem dužnosti održavanja posebnog dijela odgovara onaj suvlasnik čija je to bila dužnost održavanja.[106] Ako se, međutim, ne može utvrditi od kojeg posebnog dijela zgrade potječe šteta, tada, po posebnom pravilu iz čl. 14. st. 3. ZUOZ-a, odgovara zajednica suvlasnika. To je pravilo zapravo dopuna općeg pravila iz čl. 1107. st. 4. ZOO-a[107], po kojem za štetu solidarno odgovaraju svi etažni vlasnici. Primjena tih općih pravila u konačnici dovodi do odgovornosti pojedinih suvlasnika razmjerno veličini njihovih suvlasničkih dijelova,[108] dok u ovom slučaju odgovara uz njih i zajednica suvlasnika.

Za štetu prema trećim osobama (uključujući najmoprimce i zakupnike, ali i ostale posjednike, posjetitelje i prolaznike), ako ona potječe od zajedničkih dijelova, po općim pravilima solidarno bi odgovarali svi suvlasnici[109], što bi u konačnici dovelo do odgovornosti pojedinog suvlasnika razmjerno veličini njegova suvlasničkog dijela. Pored njih, ZUOZ dodatno propisuje solidarnu odgovornost zajednice suvlasnika i upravitelja.

Odgovornost upravitelja ovdje je propisana zato što je upravitelj već po samom ZUOZ-u obvezan obavljati određene poslove održavanja kojima se sprječava nastanak štete.[110] Takve stroge zakonske obveze imaju za posljedicu propisivanje

104 V. čl. 14. st. 1. ZUOZ-a.
105 V. čl. 36. st. 1. ZUOZ-a.
106 V. čl. 80. st. 2. ZV-a.
107 V. čl. 1107. st. 4. ZOO-a.
108 V. čl. 1109. st. 3. ZOO-a (koji upućuje na pravičnost) i čl. 53. st. 1. ZOO-a (koji upućuje na primjenu pravila koja uređuju odnose između sudionika), što bi u konkretnom slučaju značilo primjenu odgovornosti po veličini suvlasničkih dijelova.
109 V. čl. 1109. st. 2. ZOO-a.
110 Tako je izričito propisano da upravitelj mora: 1.) osigurati poduzimanje aktivnosti radi

solidarne odgovornosti u slučaju nastanka štete trećim osobama, premda se upravitelj eventualno može naknadno regresno namiriti od etažnih vlasnika, ovisno o njihovoj krivnji.[111] Iznimno, upravitelj se može potpuno osloboditi odgovornosti ako dokaže da je prije štetnog događaja suvlasnicima pisanim putem predložio izvođenje potrebnih radova radi otklanjanja opasnosti, a suvlasnici takav prijedlog nisu prihvatili. Takav egzoneracijski razlog neprikladno je propisan jer se njime ukida smisao solidarne odgovornosti. Pitanje odgovornosti etažnih vlasnika (umjesto upravitelja) zbog njihova propusta u održavanju, pored savjesnog postupanja upravitelja, pitanje je internog odnosa upravitelja i etažnih vlasnika i ne tiče se trećih oštećenika. Prema tome, takav se prigovor ne bi smio isticati u parnici koju vodi treća osoba, jer ta osoba uopće nema mogućnost niti saznanje o tome je li i kada upravitelj upozoravao suvlasnike na potrebu obavljanja određenih radova.

Solidarna odgovornost zajednice suvlasnika i upravitelja prema trećim osobama postoji svakako i u slučajevima u kojima šteta potječe od nekog posebnog dijela, neovisno o tome može li se utvrditi od kojeg, jednako kao i kod odgovornosti prema pojedinom etažnom vlasniku. Na kraju, treba također istaknuti da je u skladu s čl. 30. ZUOZ-a propisana obveza osiguranja zajednice suvlasnika od odgovornosti za štetu prema trećim osobama, tako da u najvećem broju slučaja odštetnopravni zahtjev neće biti neposredno usmjeren prema zajednici, već prema osiguravatelju, uz eventualne regresne zahtjeve prema odgovornoj osobi.

8. PRESTANAK ZAJEDNICE SUVLASNIKA

Jednom osnovana, zajednica suvlasnika u pravilu je trajne naravi i prestaje samo iznimno. ZUOZ propisuje dva razloga za prestanak zajednice: 1.) smanjenje ukupnog broja suvlasnika na jednog vlasnika[112] i 2.) pripajanje drugoj zajednici suvlasnika.[113] U oba slučaja učinci prestanka nastupaju tek brisanjem iz registra, neovisno o tome što su razlozi za prestanak nastupili ranije.[114] Upravitelj je dužan podnijeti zahtjev za upis prestanka djelovanja zajednice suvlasnika u Registar zajednica suvlasnika u roku od osam dana od dana utvrđenja činjenice o prestanku postojanja zajednice suvlasnika.[115] Upisom prestanka djelovanja zajednica suvlasnika ne prestaje, već se pokreće postupak likvidacije, o čemu registarsko tijelo treba donijeti posebno rješenje.

Smanjenje ukupnog broja suvlasnika na jednog vlasnika može biti posljedica

redovitog održavanja i nužnih popravaka, 2.) osigurati poduzimanje aktivnosti radi investicijskog održavanja, 3.) osigurati u određenim slučajevima poduzimanje aktivnosti u posebnom dijelu zgrade radi otklanjanja uzroka štete ili umanjenja svojstva zajedničkog dijela zgrade ili drugog posebnog dijela zgrade, 4.) osigurati hitan popravak te 5.) osigurati provedbu redovitih pregleda i izvanrednih pregleda zgrade. V. čl. 52. st. 1. ZUOZ-a.

111 V. čl. 1067. st. 4. ZOO-a.

112 Smanjenje ukupnog broja suvlasnika na jednog vlasnika ne dovodi istovremeno i do prestanka etažnog vlasništva. Tada je samo vlasnik svakog posebnog dijela nekretnine ista osoba.

113 V. čl. 16. st. 1. ZUOZ-a.

114 V. čl. 8. st. 2. ZUOZ-a.

115 V. čl. 16. st. 2. ZUOZ-a.

stjecanja vlasništva svih posebnih dijelova od strane jedne osobe, kako to propisuje čl. 16. ZUOZ-a, uslijed npr. prodaje, darovanja ili nasljeđivanja. Budući da zajednica suvlasnika tada više ne može ostvarivati svoju svrhu, ona prestaje. Ovdje se otvara i pitanje što u situaciji u kojoj dođe do smanjenja broja etažnih vlasnika na način da njihov broj ne odgovara broju posebnih dijelova, npr. u višestambenoj zgradi postoje četiri stana, ali su dva u vlasništvu jedne, a dva u vlasništvu druge osobe. Kao što je ranije istaknuto, u tim slučajevima treba uzeti da nema primjene ZUOZ-a, slijedom čega su ispunjeni i uvjeti za prestanak zajednice suvlasnika.

Osim razloga propisanih u ZUOZ-u, zajednica suvlasnika prestat će i ako po općim pravilima prestane etažno vlasništvo, uslijed čega prestanu biti ispunjene pretpostavke za primjenu ZUOZ-a. ZV propisuje da etažno vlasništvo prestaje ako stan ili druga samostalna prostorija koja je bila predmet toga vlasništva trajno prestane biti prikladna za samostalno izvršavanje suvlasnikovih ovlasti.[116] U takvim slučajevima do prestanka etažnog vlasništva dolazi odmah po sili zakona, premda suvlasništvo ne prestaje.[117] Ako je zbog toga, npr. broj stanova pao ispod četiri (kod višestambenih zgrada) ili tri (kod stambeno-poslovnih zgrada), tada treba uzeti da se ostvario i razlog za prestanak zajednice suvlasnika, jer više ne postoje pretpostavke za primjenu ZUOZ-a na tu zgradu. Jednako tako, ako etažni vlasnici suglasno odluče ukinuti etažno vlasništvo i pretvoriti ga u suvlasništvo, to će učiniti jednoglasnom odlukom i uknjižbom brisanja u zemljišnoj knjizi. Zajednica suvlasnika tada će prestati nakon provedene likvidacije.

U svakom slučaju, ako zajednica suvlasnika prestaje, a nema pravnog sljednika (kao kod pripajanja), njezini imovinskopravni odnosi moraju se okončati u postupku likvidacije koji se provodi po pravilima iz čl. 49.-53. Zakona o udrugama.[118] U postupku likvidacije zajednicu suvlasnika zastupa upravitelj, koji se upisuje kao likvidator u Registar zajednica suvlasnika kao osoba ovlaštena za zastupanje zajednice suvlasnika do okončanja postupka likvidacije i njezina brisanja iz Registra zajednica suvlasnika.[119] Likvidacija, za razliku od situacije koja postoji kod udruga, dovodi do isplate preostale likvidacijske mase etažnom vlasniku (ili više njih) koji su suvlasnici nekretnine nakon prestanka zajednice suvlasnika.

Ako se prilikom likvidacije utvrdi da je likvidacijska masa nedostatna za pokriće dugova zajednice, likvidacija se ne može provesti, već je potrebno provesti stečajni postupak po pravilima stečajnog prava.[120] U tom će slučaju zajednica također prestati brisanjem, ali tek nakon okončanja stečajnog postupka.

Zajednica suvlasnika također može prestati statusnom promjenom – pripajanjem drugoj zajednici suvlasnika. Za pripajanje je potrebna odluka o pripajanju svake skupštine zajednica suvlasnika koje sudjeluju u promjeni. Obje skupštine odluku o pripajanju donose natpolovičnom većinom glasova.[121] Nakon

116 V. čl. 94. ZV-a.
117 V. čl. 96. ZV-a.
118 Pravila o skraćenom postupku nisu primjenjiva na zajednice suvlasnika, jer ZUOZ izričito predviđa sudjelovanje upravitelja kao likvidatora u čl. 16. st. 2.
119 V. čl. 16. st. 3. ZUOZ-a.
120 V. čl. 36. st. 3. i čl. 48. st. 2. ZUOZ-a.
121 V. čl. 15. st. 2. ZUOZ-a.

donošenja odluke zajednice suvlasnika sklapaju poseban sporazum o pripajanju kojim uređuju međusobna prava i obveze.[122] Tim se sporazumom obvezno ugovara prijenos svih prava i obveza pripojene zajednice na preostalu zajednicu te eventualna sudbina imovine, tražbina i obveza pripojene zajednice nakon pripajanja. Pripajanje se upisuje u Registar zajednica suvlasnika,[123] pri čemu se pripojena zajednica briše iz njega danom upisa pripajanja.

9. ZAKLJUČAK

Novo uređenje zajednice suvlasnika predstavlja ogromnu promjenu i iskorak, zamišljen prvenstveno radi olakšanja poslovanja, održavanja i upravljanja zgradama. Davanje pravne osobnosti zajednici suvlasnika omogućuje joj jednostavnije sudjelovanje u pravnom prometu, kako između suvlasnika tako i u odnosu na treće osobe. Zajednice suvlasnika zasad još nisu u potpunosti zaživjele jer su podzakonski propisi, konkretno onaj o registru, tek nedavno doneseni. Nažalost, taj je propis uveo ograničenu javnost registra, što može u značajnoj mjeri usporiti poslovanje, pa čak i dovesti u pitanje njegove učinke prema trećim osobama.

Velika prednost novog uređenja ogleda se i u jednostavnijem te doktrinarno prihvatljivijem uređenju zajedničke pričuve, koja je sada jednostavni dio imovine zajednice suvlasnika, a više nije namjenski vezana, odvojena imovina (odnosno njezin dio) u režimu zajedničkog vlasništva, kao što je to slučaj po ZV-u. Uređenje internih odnosa između suvlasnika također je olakšano jer je kao temeljno pravilo propisana obična većina umjesto jednoglasnosti, uz određene iznimke. Takva većina svakako će pridonijeti jednostavnijem donošenju odluka jer onemogućuje blokadu u upravljanju i održavanju, koja može biti posljedica neracionalnih ili slučajnih okolnosti (npr. bojkot pojedinih suvlasnika ili njihova teška dostupnost). Pritom je zakonodavac, ne na osobito sustavan način, razdvojio odnosno izuzeo u poseban režim pitanja koja se međuvlasničkim ugovorom uređuju u pogledu upravljanja i održavanja od onih koja se tiču stvarnopravnih raspolaganja koja su ostala u okvirima ZV-a (tj. jednoglasnosti). Pored toga, ozbiljan problem predstavlja uređenje vijeća suvlasnika koje, kao što je objašnjeno, može dovesti do zaobilaženja inače potrebnih većina i posljedično do nametanja volje manjine većini, što je načelno neprihvatljivo. Značajan nedostatak novog pravnog uređenja zajednice suvlasnika predstavlja i nepostojanje izričitog uređenja pravnih sredstava i postupaka za zaštitu preglasanih suvlasnika, posebno u slučajevima kada protiv njihove volje za njih nastaju znatne financijske obveze u pogledu održavanja zgrade ili obveze propuštanja određenih postupanja/poslova koje bi, kao vlasnici posebnih dijelova, inače imali pravo poduzimati u svojim posebnim dijelovima. Problemi će u praksi nastati zato što se opće odredbe ZV-a o sudskoj zaštiti suvlasnika prilikom odlučivanja o poslovima redovite uprave ne mogu supsidijarno primjenjivati.[124]

---

122 V. čl. 15. st. 3. ZUOZ-a.

123 V. čl. 15. st. 1. ZUOZ-a.

124 V. npr. pravila o sudskoj zaštiti preglasanih etažnih suvlasnika u austrijskom pravu u izvanparničnom postupku ili u njemačkom pravu u parničnom postupku u Josipović,

Novo uređenje zajednice suvlasnika svakako je dobrodošla novina hrvatskog stvarnog prava i relativno je dobro zamišljeno. Nažalost, možda zbog povremeno površnog ili ishitrenog pristupa, ostale su brojne nedorečenosti, a ponegdje i pogrešni izbori koji će se u narednoj reformi morati otkloniti.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Bayard-Jammes, Florence. „La prise de décision par le syndicat des copropriétaires: constats et perspectives". *Actualité Juridique Droit Immobilier*, br. 7/8 (2019): 499-513.
2. Belaj, Vlado. „Izgradnja novog sustava prava vlasništva na posebnim dijelovima zgrade u Republici Hrvatskoj". *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 44, br. 3 (1994): 219-234.
3. Brežanski, Jasna. „Građenje na tuđem zemljištu". *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 19, br. 2 (1998): 505-525.
4. Bulka, Zinka. „Povezivanje zemljišne knjige i knjige položenih ugovora: problemi u praksi". *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 43, br. 3 (2022): 935-953.
5. Gavella, Nikola. *Stvarno pravo 1*. Zagreb: Narodne novine, 2008.
6. Josipović, Tatjana. „Upravljanje nekretninama u etažnom vlasništvu i održivi razvoj stanovanja". *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 43, br. 3 (2022): 463-530.
7. Kontrec, Damir. „Etažno vlasništvo u Republici Hrvatskoj nakon uspostave pravnog jedinstva nekretnine". U: *Dvadeset godina hrvatskoga stvarnopravnog uređenja – stanje i perspektive*, ur. Jakša Barbić, 59-80. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2018.
8. Lebatteux, Patrice i Agnès Lebatteux. „La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 "relative à l'Egalité et à la citoyenneté" et la copropriété". *Loyers et copropriété*, br. 4 (2017): 8-11.
9. Matuško Antonić, Ljiljana. „Etažno vlasništvo – povezivanje zemljišne knjige i knjige položenih ugovora". U: *Nekretnine u pravnom prometu*, ur. Ljiljana Matuško Antonić, Josip Bienenfeld, Jasna Brežanski, Jadranko Crnić, Snježana Frković, Olga Jelčić, Tatjana Josipović, Jadranko Jug, Ana Marija Končić, Đuro Sessa, Marica Kuzmić i Jasminka Hercigonja, 274-293. Zagreb: Inženjerski biro, 2004.
10. Naudin, Benjamin. *La Copropriété*. Paris: Gualino Lextenso, 2024.
11. Roux, Jean-Marc. „Le fonctionnement des copropriétés après la loi ALUR". *Loyers et copropriété*, br. Extra 1 (2014): 18-33.
12. Roux, Jean-Marc. „Réflexions sur l'assouplissement des conditions d'adoption des décisions en assemblée générale de copropriété". *Loyers et copropriété*, br. 6 (2007): 88-9.
13. Simonetti, Petar. *Građenje na tuđem zemljištu.* Sarajevo: Svjetlost, 1982.
14. Simonetti, Petar. „Pravna priroda etažnog vlasništva u nacionalnom i komparativnom pravu". *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 15, br. 1(1994): 25-35.
15. Tomasin, Daniel, Pierre Capoulade, Florence Jammes, Jean-Marc Roux i Claude Giverdon. *Copropriété.* Paris: Dalloz, 2025.
16. Vigneron, Guy i Christelle Coutant-Lapalus. *Le syndic de copropriété*. Paris: LexisNexis, 2021.

Pravni propisi:

1. *Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis*, Journal Officiel de la République Française od 11. srpnja 1965.

„Upravljanje nekretninama", 506-507 i tamo citiranu literaturu.

2. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Registra zajednica suvlasnika, Narodne novine, br. 86/25.
3. 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.
4. Zakon o stambenim odnosima, Narodne novine, br. 51/85., 42/86., 37/88., 47/89., 12/90., 22/90., 51/90., 22/92., 58/93., 70/93.
5. Zakon o upravljanju i održavanju zgrada, Narodne novine, br. 152/24.
6. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 1/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 90/10., 143/12., 94/17., 152/14., 52/25.

Sudska praksa:

1. Vrhovni kasacijski sud, Cass. 3e civ., D. 2012, br. 4 od 11. siječnja 2012.
2. Vrhovni kasacijski sud, Cass. 3e civ., JCP G 1982, IV, 150; D. 1982, inf. rap. od 9. veljače 1982.
3. Vrhovni kasacijski sud, Cass. 3e civ., RD imm. juill./août 1997. od 18. lipnja 1997.
4. Vrhovni kasacijski sud, Cass. 3e civ., Rev. loyers nov. 2011. od 4. listopada 2011.

Hano Ernst*
Tatjana Josipović**

Summary

THE LEGAL STATUS OF THE CONDOMINIUM ASSOCIATION IN THE NEW SYSTEM OF CONDOMINIUM MANAGEMENT

The new Act on the Management and Maintenance of Buildings introduces an entirely new regulatory framework for the condominium association, which is, for the first time in Croatian law, recognised as a legal person. This represents a major departure from the previous system under the Ownership and Other Property Rights Act, under which the condominium collective existed solely as a group of co-owners without legal personality. Croatian property law thus adopts a dualistic structure, comprising a traditional model shaped by Austrian law, which does not recognise the condominium association as a legal person, and a new model that moves closer to the French system. The new framework is primarily intended to facilitate the management and maintenance of buildings, since the conferral of legal personality enables the condominium association to participate more easily in legal transactions, both in relations among the co-owners themselves and in dealings with third parties. Nevertheless, the new framework exhibits a number of shortcomings. The introduction of limited public access to the register of condominium associations constitutes a serious deficiency, as it calls into question the legal effects vis-à-vis third parties. Another significant flaw lies in the regulation of the condominium council, which in certain situations may allow a minority to impose its will on the majority, which is unacceptable. In addition, the new system lacks clear legal remedies and procedural mechanisms for the protection of outvoted co-owners, particularly in situations in which substantial financial obligations relating to building maintenance are imposed against their will, or in which their ability to carry out activities within their individual units is restricted. Although the new regulation of the condominium association constitutes a welcome and, in principle, well-conceived reform of Croatian property law, the Act – partly as a result of a superficial or hasty legislative approach – contains numerous ambiguities and several questionable choices. These deficiencies will need to be remedied through future legislative amendments in order to fully align the system with the needs of practice and the fundamental principles of modern real estate law. The paper, structured into seven sections, systematically

* Hano Ernst, Ph.D., Full Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; hano.ernst@pravo.unizg.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8380-9945.

** Tatjana Josipović, Ph.D., Full Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; tatjana.josipovic@pravo.unizg.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6563-2768.

♦ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

examines all key issues relating to the new regulatory framework governing the condominium association in the context of building management.

Keywords*: condominium; condominium association; management.*

JE LI VRIJEME ZA „ČETVRTU GENERACIJU“ PRAVA NA ŽIVOT U ZDRAVOJ ŽIVOTNOJ SREDINI?

*Prof. dr. sc. Gabrijela Mihelčić**
*Izv. prof. dr. sc. Maša Marochini Zrinski***
*Goranka Barać-Ručević, mag. iur.****

UDK 342.7:349.6
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.4
Ur.: 16. prosinca 2025.
Pr.: 26. veljače 2026.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

U radu se istražuje na koji se način iskoraci učinjeni u praksi Europskog suda za ljudska prava u tzv. klimatskim predmetima, posebice u predmetu Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi protiv Švicarske*, reflektiraju na zaštitu prava na život u zdravoj životnoj sredini, ponajprije imajući u vidu proširenje pojma, odnosno kruga oštećenika i kategoriju tzv. opće uzročnosti. Pri tome je velika pozornost posvećena i zaključcima koje Europski sud za ljudska prava iznosi u vezi s tom kategorijom u tzv. okolišnim predmetima, a u tu je svrhu promatran i nedavni predmet* Cannavacciuolo i drugi protiv Italije*. Analiza ne bi bila potpuna bez obuhvaćanja i „trećeg“ kruga zaštite – tradicionalnog građanskopravnog – koji se može dovesti u vezu sa zaštitom od imisija. U tom su kontekstu prikazana i stajališta Europskog suda za ljudska prava u novijem predmetu* Đorđević protiv Srbije*. Jasno da je analizi najnovijih stajališta i prakse prethodilo istraživanje dosadašnjeg razvoja zaštite u sudskoj praksi i pravnoj teoriji. Iako je u središtu istraživanja koje je pokazalo da je otvoren prostor za novu generaciju okolišnih prava bila zaštita prava iz čl. 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (prava na poštovanje doma i prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života), nije bilo moguće „zaobići“ ni zaštitu prava na život iz čl. 2. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i svega što je Europski sud za ljudska prava tim povodom kazao. Osobita je pozornost posvećena obilježjima opće uzročnosti o postojanju stvarne i neposredne opasnosti, koja ovisi o ocjeni u okolnostima konkretnog slučaja, gdje pojam stvarne prijetnje traži postojanje ozbiljne,*

* Dr. sc. Gabrijela Mihelčić, redovita profesorica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; gabrijela.mihelcic@pravri.uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8441-2277.

** Dr. sc. Maša Marochini Zrinski, izvanredna profesorica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, ustavna sutkinja, Ustavni sud Republike Hrvatske; Masa_Marochini_Zrinski@usud.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7956-2668.

*** Goranka Barać-Ručević, mag. iur., sutkinja, Vrhovni sud Republike Hrvatske; Goranka.Barac-Rucevic@vsrh.hr. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-7188-1448.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

istinske i dovoljno utvrdive prijetnje životu, dok neposrednost podrazumijeva element tjelesne blizine prijetnje.

***Ključne riječi**: okoliš; klimatski predmeti; opća uzročnost.*

1. UVOD

Najbolje je započeti ovo istraživanje citatom Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud ili ESLJP) u tzv. klimatskom predmetu *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi protiv Švicarske*[1], gdje ispitujući povredu prava iz čl. 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda[2] Europski sud kaže: „(…) u švicarskom zakonodavstvu postojale su značajne pravne praznine i država nije uspostavila potreban regulatorni okvir u području borbe protiv klimatskih promjena te je propustila pravodobno djelovati i na odgovarajući način osmisliti, razviti i provesti mjere za ublažavanje klimatskih promjena“, para. 555.-574.[3] Odnosno, nije ispunila svoje pozitivne obveze te je došlo do povrede čl. 8. Konvencije.

Predmet je izazvao veliku pozornost i otvorio brojna pitanja. Izvan ambicije ovoga rada jest iscrpnija analiza svih tih pitanja, no kao posebno zanimljivo nametnulo se jedno. Radi se o pitanju, točnije pretpostavci tzv. konvencijske uzročne veze, koja se u navedenom predmetu promatrala u svijetu kategorije tzv. opće uzročnosti (v. *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi*, para. 424.440., v. još i para. 511.-513.).

Uvodno treba spomenuti još jedan nedavni predmet Europskog suda, riječ je o tzv. okolišnom predmetu *Cannavacciuolo i drugi protiv Italije*[4] i u njemu navedenim stajalištima (v. para. 390.). U oba se predmeta raspravljalo o općoj uzročnosti.[5,6] Ovo

---

1 ESLJP, Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi protiv Švicarske (Vv), zahtjev br. 53600/20, presuda od 9. travnja 2024.

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

3 Radilo se o tome da „Švicarska nije smanjila emisije CO_2 u postotku na koji se obvezala (…) kako bi se zagrijavanje ograničilo na prihvatljivu razinu (…) te je propustila odrediti nove prijelazne ciljeve i mjere smanjenja emisija stakleničkih plinova (…).“

4 ESLJP, Cannavacciulo i drugi protiv Italije, zahtjev br. 51567/14, presuda od 30. siječnja 2025.

5 Vrlo pojednostavljeno, u predmetu *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi* Europski sud se bavio dugoročnim klimatskim rizicima i preventivnom zaštitom prava iz čl. 8 EKLJP-a, dok se u predmetu *Cannavacciuolo* radilo o neposrednom zagađenju u okolišu koje je dovelo do smrti i teških bolesti podnositelja, pa se stoga povreda promatrala u okviru čl. 2. EKLJP-a (prava na život). U prvonavedenom je predmetu država odgovarala zbog „loših politika“, a u predmetu *Cannavacciuolo i drugi* zbog neprovođenja propisa. U predmetu *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi* šteta po život i zdravlje tek je prijetila, dok je u predmetu *Cannavacciuolo i drugi* već nastupila.

6 U predmetu *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi*, s obzirom na to da se radilo o udrugama kao podnositeljima zahtjeva (v. *infra*), Europski sud odabrao je fleksibilniji pristup i ispitivanje u okviru čl. 8. Konvencije koji obuhvaća: tzv. dugoročne rizike i tzv. sistemske propuste države. Udruga može biti „pogođena“ klimatskim promjenama u okviru čl. 8. EKLJP-a, dok čl. 2. Konvencije nije primijenjen jer nije dokazana neposredna pojedinačna opasnost po pravo na život. S druge strane, u predmetu *Cannavaciuolo i drugi* podnositelji su bili pojedinci i

je istraživanje neposredno potaknuo i predmet *Đorđević protiv Srbije*[7], u kojem je Europski sud, za razliku od domaćih tijela,[8] podnositeljici zahtjeva pružio zaštitu prava iz čl. 8. Konvencije.[9] Pozvao se pritom na stajališta koja ističe u okolišnim predmetima, preko kojih je u klimatskom predmetu *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi* „izgrađen most" kojim su, recimo tako, pronađena zajednička obilježja sva tri aspekta zaštite, ali i suštinske razlika do kojih se dolazi dedukcijom obilježja zaštite pružene u te tri skupine predmeta.

U radu, koji uz uvod i zaključak sadrži dva središnja dijela, polazeći od rezultata dosadašnjih istraživanja[10] analizira se utjecaj najnovijih predmeta Europskog suda na zaštitu prava na život u zdravoj životnoj sredini s naslova čl. 8. EKLJP-a.[11]

2. DOSADAŠNJI PRAVCI RAZVOJA I ZAŠTITE PRAVA NA ŽIVOT U ZDRAVOJ ŽIVOTNOJ SREDINI I NJIHOVA VALORIZACIJA

Pravila hrvatskog prava zaštitu od uznemiravanja, pa i od smetnji i utjecaja koji dolaze iz okoliša, ponajprije uređuju kroz instrument negatorijske zaštite vlasnika

obitelji koje su živjele godinama uz ilegalna odlagališta otpada te izložena spaljivanju otrovnog otpada („*Terra dei fuochi"*). S obzirom na navedene činjenice postojala je neposredna i stvarna opasnost za život.

7 ESLJP, Đorđević protiv Srbije, zahtjev br. 11212/23, presuda od 7. listopada 2025.

8 Prigovori podnositeljice odnosili su se na to „da kada je kupila stan, on je odgovarao njezinim potrebama (…) u međuvremenu (iako se na to prituživala) izgrađena je nova zgrada u neposrednoj blizini njezina stana (…) radi čega su se njezini životni uvjeti znatno pogoršali (…) da već dvadesetak godina (od 2004.) živi u stanu bez prirodnog svjetla i ventilacije te 'da su uvjeti u njezinom stanu – kao u podrumu.' Sve je to negativno utjecali na njezino tjelesno i psihičko zdravlje, posebice, jer je po struci knjižničarka i dnevno svjetlo i zrak ključni su joj za rad", Đorđević, para. 52-54.

9 Zaštita podnositeljici zahtjeva pružena je i s naslova čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju: „(…) nepravilnosti izdanih dozvola i njima dopuštene gradnje nove zgrade, a što je za posljedicu imalo značajno smanjenje vrijednosti stana podnositeljice kojoj nije ponuđena naknada štete ili drugi vid zaštite za razliku od usporedivih slučajeva (…) država nije osigurala pravednu ravnotežu između općeg interesa i zaštite imovinskih prava podnositeljice – miješanje je bilo nerazmjerno cilju koji se želio postići (…)", para. 93.-94. U odnosu na ovaj dio presuđenja (o povredi prava na mirno uživanje imovine) sudac Ktistakos djelomično je izdvojio svoje mišljenje, a zabrinutost je u svojem djelomično izdvojenom mišljenju izrazila i sutkinja Raifeartaigh. Treba naglasiti da ovo nije predmet u kojem se pojavljuje pitanje opće uzročnosti već se tiče tradicionalne zaštite koja se pruža kroz instrumente negatorijske/imisijske zaštite i njezine pretpostavke.

10 V. detaljno u Jasna Omejec, „Zaštita okoliša u praksi Europskog suda za ljudska prava", u: *Upravnopravna zaštita okoliša – gdje smo bili, a gdje smo sada?*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2015.), 41-115. V. Gabrijela Mihelčić i Maša Marochini Zrinski, „Treba li reformirati negatorijsku zaštitu od imisija u svjetlu konvencijske zaštite prava na život u zdravoj životnoj sredini?", *Glasnik Advokatske komore Vojvodine* 94, br. 3 (2022): 767-823; Gabrijela Mihelčić i Maša Marochini Zrinski, „Suživot negatorijske zaštite od imisija i prava na život u zdravoj životnoj sredini", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 39, br. 1 (2018): 241-268.

11 Prije svih se misli na predmet *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi*, kao tzv. rodočelnika te skupine predmeta.

/ publicijanskog vlasnika, odnosno kroz posjedovnu zaštitu koja se posljednjem, mirnom posjedniku pruža od samovlasnog smetanja posjeda uznemiravanjem.[12] U tom spektru važno mjesto pripada imisijama, osobito jer je putem njih „izgrađena" spona prema supranacionalnoj zaštiti koja se pruža okolišu integracijom prava na život u zdravoj životnoj sredini.[13] U jednom je trenutku čak smatrano da se suvremeni oblici zaštite udaljavaju od zaštite subjektivnog imovinskog prava pojedinca u građanskopravnom smislu. U novijim se radovima to stajalište preispituje, gdje dolaze u fokus „prednosti koje se za zaštitu okoliša mogu ostvariti zaštitom subjektivnog prava ovlaštenika prava na nekretnini od uznemiravanja / imisija". [14,15]

2.1. Statičnost nacionalnog stvarnopravnog i obveznopravnog uređenja: znači li to da se ne traže izmjene?

Za odgovor na ovo pitanje potrebno je spomenuti nedavno doneseni Zakon o upravljanju i održavanju zgrada[16], u kojem je ponuđena definicija imisija. Ona se, *prima facie*, značajnije ne razlikuje od uređenja u drugim pravilima građanskog prava. Krenimo redom, od općeg stvarnopravnog i obveznopravnog uređenja.

Ta uređenja, kako je već isticano u teoriji, dulje vrijeme nisu mijenjana. Negatorijsku zaštitu, uključujući zaštitu od imisija i nadalje uređuje čl. 167. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima[17], odnosno pravila o susjedskim odnosima iz čl. 100. do 113. ZV-a, osobito čl. 110. ZVa. Sva su ta pravila *de facto* netaknuta

12 V. detaljno u Tatjana Josipović, „Građanskopravna zaštita od štetnih imisija", u: *Građanskopravna zaštita okoliša*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2017.), 53-84; Damir Kontrec, „Građanskopravna zaštita okoliša u sudskoj praksi", u: *Građanskopravna zaštita okoliša*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2017.), 85-93; Aleksandra Maganić, „Procesnopravni aspekti građanskopravne zaštite okoliša", u: *Građanskopravna zaštita okoliša*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2017.), 21-52; Mihelčić i Marochini Zrinski, „Treba li reformirati negatorijsku zaštitu", 768, bilj. 2. i tamo navedena literatura.

13 Mihelčić i Marochini Zrinski, „Treba li reformirati negatorijsku zaštitu", 774 *et seq*.; Mihelčić i Marochini Zrinski, „Suživot negatorijske zaštite", 243 *et seq*.

14 Cvetić kaže da „(…) ne treba podcijeniti zainteresiranost privatnih subjekata za reakciju kojom se ostvaruje zaštita prirodne okoline, kroz zaštitu privatnih interesa". Radenka M. Cvetić, „Značaj negatorijske tužbe za zaštitu životne sredine", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 49, br. 4 (2015): 1583-1595, 1594.

15 V. u Tamara Gajinov, *Građanskopravna odgovornost za imisije* i zaštita životne sredine (Beograd: Dosije studio, 2016.), 21 *et seq*.; Tamara Gajinov, „Transformacija instituta imisija i prednacrt Građanskog zakonika", *Kultura polisa*, br. 34 (2017): 429-442, 432 *et seq*.; Anđelija Tasić i Miroslav Lazić, „Sudska zaštita stvarnih prava", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 63, br. 103 (2024): 33-51, 44 *et seq*. Uopćeno (kritično) o tendencijama suvremenog stvarnopravnog razvoja u svjetlu pitanja fragmentacije i dr., Dušan Ž. Nikolić i Sloboda D. Midorović, „Razvoj posebnih svojinskopravnih režima", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 55, br. 1 (2021), 68-92, 68 *et seq*.

16 Zakon o upravljanju i održavanju zgrada, Narodne novine, br. 152/24. (u daljnjem tekstu: ZUOZ).

17 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: ZV).

od stupanja na snagu ZV-a (1997. godine).[18] Većih izmjena nije bilo ni u drugom krugu pravila. Pravilo o zahtjevu za uklanjanje opasnosti od štete iz čl. 1047. Zakona o obveznim odnosima[19] nije mijenjano. Također su u relevantnom dijelu ostala neizmijenjena i pravila o izvanugovornoj odgovornosti za štetu.

Zaštita od imisija po svojem je sadržaju šira od negatorijske zaštite i uključuje dva kruga pravila. Njezina su obilježja: a) da je na raspolaganju širem krugu ovlaštenika i prema širem krugu obveznika (i na aktivnoj strani, v. čl. 100. st. 2. ZV-a, i na pasivnoj strani, v. čl. 10. st. 4. ZV-a), b) da se razlikuje sadržajem – vlasnik nekretnine nije dužan trpjeti neposredne imisije, prekomjerne posredne imisije (uz iznimke), ima pravo na naknadu štete te ovlast poduzimati prikladne mjere kako bi se ubuduće spriječile ili smanjile imisije odnosno šteta, c) da uključuje posebnu ovlast (v. čl. 110. st. 5. ZV-a) za određivanje i provođenje svrhovitih mjera radi sprječavanja prekomjernih neposrednih ili posrednih imisija[20] te d) da ima i svoj obveznopravni aspekt (zahtjevi iz čl. 1047. ZOO-a o uklanjanju opasnosti od štete, suzdržavanju od djelatnosti i poduzimanju odgovarajućih mjera kojima bi se spriječio nastanak štete ili uznemirivanja, uklanjanje izvora opasnosti te izvanugovornoj odgovornosti za štetu, v. i čl. 167. st. 3. ZV-a).[21]

Nova definicija imisija dolazi iz ZUOZ-a, koji ih u čl. 4. t. 4. uređuje kao „fizičke smetnje koje dolaze s jedne nekretnine ili s jednog posebnog dijela zgrade i ometaju služenje ili korištenje drugom nekretninom ili drugim posebnim dijelom zgrade". Zabranjene su, pa se u čl. 4. Pravilnika o kućnom redu u zgradama[22] priječi „dimom, prašinom, neugodnim mirisima, svjetlosnim zagađenjem odnosno bilo kakvim drugim imisijama ometati stanovanje ili ugrožavati zdravlje korisnika (st.

18 V. Nikola Gavella et al., *Stvarno pravo, svezak 1* (Zagreb: Narodne novine, 2007.), 645 *et seq*.; Igor Gliha, „Novo uređenje susjedskih odnosa u svjetlu prilagodbe hrvatskog građanskopravnog poretka europskim", u: *Budipeštanski simpozijum, Doprinos reformi stvarnog prava u državama jugoistočne Evrope* (Bremen: Editio Temmen, 2003.), 48. *et seq*. U radu se imisije definiraju kao „(…) fizičke smetnje koje dolaze s jedne nekretnine na drugu i ometaju služenje ili korištenje drugom nekretninom", Gavella et al., *Stvarno pravo*, 662. Tek se napominje da se u općem pravilu iz čl. 110. ZV-a ne daje definicija imisija. V. i Josipović, „Građanskopravna zaštita", 53-84, 67 *et seq*.; Mihelčić i Marochini Zrinski, „Treba li reformirati negatorijsku zaštitu", 772 *et seq*.

19 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).

20 Taj se aspekt propituje iz prizme „(…) utjecaja koji može dovesti u pitanje negatorijsku prirodu zaštite", Gavela et al., *Stvarno pravo*, 664.

21 Naknadu štete moguće je tražiti samostalnim zahtjevom ili zajedno sa zahtjevom kojim se traži negatorijska zaštita od uznemiravanja. Mihelčić i Marochini Zrinski, „Suživot negatorijske zaštite", 245-246 i 245 *et seq*.

22 Pravilnik o kućnom redu u zgradama, Narodne novine, br. 86/25. (u daljnjem tekstu: Pravilnik). Prema čl. 1. Pravilnika njime se, *inter alia*, propisuje „(…) dopuštena razina buke u korištenju posebnih dijelova zgrade, sprječavanje skupljanja otpada u posebnim dijelovima zgrade, satnica kućnog mira (…)".

1.)".[23,24]

2.2. Drugi nacionalni referentni okvir: uređenje „okolišne zaštite"

Uz zaštitu s naprijed spominjanih osnova redovito se spominje i ona pružena pravilima Zakona o zaštiti okoliša.[25] Najvažnija su zapažanja o njemu: „da se zaštita usmjerava na širi objekt (okoliš), da se po svojem sadržaju i ovlastima (krugu ovlaštenika) razlikuju od imisijske te da to vodi zaključku o drugoj domeni zaštite".[26]

Po prirodi stvari taj je normativni okvir podložniji izmjenama, ali je i u njemu definicija imisija ostala jednaka, kao „koncentracija tvari na određenom mjestu i u određenom vremenu u okolišu". Jednak je i čl. 3. st. 2. ZZO-a, koji okoliš proglašava dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku koje uživa njezinu osobitu zaštitu. Pravilo iz čl. 5. st. 3. i 4. ZZO-a, s nešto drukčijom numeracijom, i nadalje isključuje primjenu pravila ZZO-a na pitanja odgovornosti onečišćivača za imovinske i druge štete nanesene fizičkim i pravnim osobama. Odnosno, na pitanja odgovornosti za štete u okolišu koje nisu uređene ZZO-om i dalje se primjenjuju odredbe propisa kojima se uređuju obvezni odnosi.[27]

2.3. Najdinamičnija komponenta zaštite: razvoj zaštite prava na život u zdravoj životnoj sredini

2.3.1. Polazišne teze

Promatra li se Konvenciju kao živući instrument, odnosno tumače li se njezine odredbe u skladu s načelom evolutivnog tumačenja, dolazi se do stvaranja (i zaštite) prava na život u zdravoj životnoj sredini kao prava tzv. treće generacije. Zaštita koja dolazi iz tog spektra počiva na tri temeljne pretpostavke: a) kao prvo, Konvencija štiti pravo na život u zdravoj životnoj sredini onako kako je ono oblikovano u praksi

23 U tom je pravcu potrebno „zajednički ili posebni dio zgrade u kojima se stvara dim, prašina, mirisi, buka, svjetlosno zagađenje, odnosno bilo kakve druge imisije, odgovarajuće izolirati, odnosno urediti na način da se ne ometa stanovanje i ne ugrožava zdravlje korisnika, odnosno da se spriječi širenje imisija", čl. 4. st. 2. Pravilnika. Prema čl. 31. st. 4. ZOUZ-a, „nepridržavanje pravila kućnog reda smatra se neurednim izvršavanjem obveza iz međuvlasničkog ugovora".

24 Zanimljiv je put propisan za povredu kućnog reda (v. čl. 32. ZUOZ-a) do kojeg može doći uslijed imisija. Moguće je: a) opomenuti suvlasnika koji se ponaša protivno kućnom redu i opomenu upisati u Registar zajednica suvlasnika te b) međuvlasničkim ugovorom propisati plaćanje naknade za povredu kućnog reda u iznosu od 50,00 do 500,00 eura, pa je i izreći ponaša li se suvlasnik protivno kućnom redu i povrjeđuje li ga (čl. 32. st. 7. i 9. ZUOZ-a).

25 Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/13., 153/13., 78/15., 12/18., 118/18. (u daljnjem tekstu: ZZO). Imisije su definirane u čl. 4. st. 1. t. 7. ZZO-a.

26 Josipović, „Građanskopravna zaštita", 53-84, 73 *et seq*.; Kontrec, „Građanskopravna zaštita", 85-93, 87 *et seq*.; Maganić, „Procesnopravni aspekti", 21-52, 27 *et seq*.; Mihelčić i Marochini Zrinski, „Suživot negatorijske zaštite", 243. V. posebno bilj. 10.

27 V. u jednom posebnom kontekstu o problematici tzv. kauzalne odgovornosti država, Maja Seršić, „Međunarodnopravna i građanskopravna odgovornost za štete nanesene okolišu", u: *Građanskopravna zaštita okoliša*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2017.), 95-108, 97 *et seq*.

ESLJP-a, b) riječ je o pravu stvorenom navedenim načelima tumačenja, ali i drugim načelima i metodama tumačenja Konvencije: načelom autonomnog tumačenja, načelom učinkovitosti (pozitivnih obveza) te primjenom polja slobodne procjene država, c) ono se štiti kada postoji konvencijska uzročna veza, a sama je povreda barem minimalno ozbiljna i posljedica narušavanja pravične ravnoteže.[28]

2.3.2. Razrada teza i dosadašnji zaključci

2.3.2.1. Zaštita prava iz čl. 8. st. 1. Konvencije kao „potka" zaštite prava na život u zdravoj životnoj sredini: je li ovdje kraj? [29]

Prethodna istraživanja prakse u zaštiti prava na život u zdravoj životnoj sredini pokazala su da Europski sud tu zaštitu pruža ponajprije štiteći prava iz čl. 8. Konvencije, odnosno pravo na poštovanje doma te pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života. U više predmeta u kojima je pružena zaštita prepoznata je veza s nacionalnom zaštitom od imisija.[30] Također, postoje predmeti u kojima je moguće zaštitu zbog smetnji i utjecaja iz okoliša dovesti u vezu s čl. 4. st. 1. t. 7. ZZO-a i spektrom zaštite ponuđenim u okolišnim predmetima.[31] Koja ključna stajališta proizlaze iz dosadašnje prakse ESLJP-a?

U predmetu *Oluić protiv Hrvatske*, primjerice, Europski sud je naveo da je „(…) razina buke kojoj je podnositeljica bila izložena određeni broj godina dosegla potrebnu razinu ozbiljnosti (…) da su vođeni različiti postupci koji su ostali neučinkoviti (…) a da država nije ispunila svoju pozitivnu obvezu – zajamčiti podnositeljici pravo na poštovanje njezina doma i privatnoga života", para. 65.-66. Vrlo slično navodi se i u predmetu *Udovičić protiv Hrvatske*: „(…) dozvoljavajući da smetnje traju dulje od deset godina bez konačnog rješenja (…) država je propustila (…) ispuniti svoju pozitivnu obvezu i zaštititi prava podnositeljice na poštovanje njezina doma i privatnoga života", para. 159.-160.

U predmetu *Fadeyeva protiv Rusije* istaknuto je da „(…) država nije ponudila podnositeljici nikakvo učinkovito rješenje (…) iako je sporno postrojenje koje onečišćuje okoliš radilo kršeći domaće propise o zaštiti okoliša – nema naznaka da je država predvidjela ili primijenila učinkovite mjere (…) stoga, unatoč širokoj margini procjene ostavljenoj državi, ona nije uspjela postići pravednu ravnotežu između interesa zajednice i učinkovitog uživanja prava podnositeljice na poštovanje doma i privatnog života", para. 133.-134.

Govoreći o zaštiti prava na život u zdravoj životnoj sredini kroz prizmu prava zajamčenih čl. 8. st. 1. Konvencije (neovisno o tome je li riječ o predmetima koji se

28 Mihelčić i Marochini Zrinski, „Treba li reformirati negatorijsku zaštitu", 770 *et seq*.

29 V. za zaštitu kroz čl. 8. EKLJP-a u: *Manual on Human Rights and the Environment* (SPDP, Council of Europe, 2022.), 33 *et seq*. i tamo navedene predmete. V. također Kushtrim Istrefi et al., ur. *The Companion to the European Convention on Human Rights* (Brill Nijhoff, 2025.), 276-281.

30 ESLJP, Oluić protiv Hrvatske, zahtjev br. 61260/08, presuda od 20. svibnja 2010.; ESLJP, Udovičić protiv Hrvatske, zahtjev br. 27310/09, presuda od 24. travnja 2014.

31 ESLJP, Fadeyeva protiv Rusije, zahtjev br. 55723/00, presuda od 9. lipnja 2005.

mogu „podvući“ pod klasične građanskopravne ili okolišne predmete), ocijenjeno je „da nije jednostavno odvojiti ‘uživanje privatnog života od uživanja u domu’, ali da, ipak, postoje predmeti koji se isključivo odnose na prvo[32] odnosno drugo pravo (pravo na poštovanje doma)“. Ali najčešći su ipak oni u kojima se zaštite „kombiniraju“.

U predmetu *Cordella i drugi protiv Italije* Europski sud ističe da „(…) nastavak onečišćenja okoliša koje ugrožava zdravlje (…) lišeno informacija o napretku otklanjanja štetnih utjecaja (…) omogućuje zaključiti da nacionalne vlasti nisu poduzele sve potrebne mjere kako bi osigurale učinkovitu zaštitu prava na poštovanje privatnog života (…) te nije poštovana odgovarajuća ravnoteža između interesa podnositelja zahtjeva da ne pretrpe ozbiljnu štetu u okolišu koja bi mogla utjecati na njihovu dobrobit i privatnost i, s druge strane, interesa društva u cjelini“, para. 172.-174.

Predmet *Cordella i drugi* zanimljiv je i zbog drugih pitanja. Ovdje treba učiniti otklon i naznačiti njihovu važnost, koja je osobito došla do izražaja u predmetu *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi*. Taj se predmet drži „zaglavnim kamenom“ za stajališta o dvama važnim pitanjima: definiranju pojma oštećenika te pitanju *locusa standi*. Bez sumnje riječ je o iznimno važnom predmetu, ali ne i prvom u kojem se raspravljalo o tim pitanjima. Primjeri su predmeti *Cordella i drugi*, *Perez protiv Francuske*[33] te *Di Sarno i drugi protiv Italije*.[34] U njima je moguće pratiti „agendu“ Europskog suda koja je najpotpunije došla do izražaja u predmetu *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi*.[35]

U najkraćim crtama, u predmetu *Cordella i drugi* okosnicu su činili zaključci: a) da kontrolni mehanizam Konvencije ne dopušta *actio popularis*, b) da čl. 8., kao ni bilo koja druga odredba Konvencije, ne jamči opću zaštitu okoliša kao takvu te c) da je ključno u okolnostima konkretnog slučaja utvrditi je li šteta u okolišu rezultirala kršenjem jednog od prava zajamčenih čl. 8. st. 1. EKLJP-a. U konkretnom slučaju „(…) onečišćenje je neizbježno učinilo one koji su mu bili izloženi ranjivijima na razne bolesti (…) nesumnjivo je imalo negativne posljedice na dobrobit podnositelja zahtjeva“, para. 100.-109.

Zaštita u okviru oba prava iz čl. 8. st. 1. EKLJP-a, kako je rečeno, pružena je u više predmeta.[36] Primjerice, u predmetu *Di Sarno i drugi* Europski sud navodi:

32 ESLJP, Cordella i drugi protiv Italije, zahtjevi br. 54414/13 i 54264/15, presuda od 24. siječnja 2019.; Ole W. Pedersen, „The European Court of Human Rights and International Environmental Law, Chapter 5“, u: *The Human Right to a Healthy Environment*, ur. John H. Knox i Ramin Pejan (Cambridge: Cambridge University Press, 2018.); David John Harris, Michael O’Boyle i Colin Warbrick, ur., *Law of the European Convention on Human Rights* (Oxford: Oxford University Press, 2018.), 561-568; Alastair Mowbray, *The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights* (Oxford: Hart Publishing, 2004.), 181-187.

33 ESLJP, Perez protiv Francuske [Vv], zahtjev br. 47287/99, presuda od 12. veljače 2004., para. 70.

34 ESLJP, Di Sarno i drugi protiv Italije, zahtjev br. 30765/08, presuda od 10. siječnja 2012.

35 Na predmet *Di Sarno i drugi* Europski se sud poziva u predmetu *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi*, a o svemu će u nastavku rada biti više riječi, gdje se spominje kao jedan od predmeta u kojima je zaštita povezana uz oba prava iz čl. 8. st. 1. Konvencije.

36 Primjerice, ESLJP, Lopez Ostra protiv Španjolske, zahtjev br. 16798/90, presuda od 9. prosinca

„(…) nesporno je da je dugotrajna nemogućnost države da osiguraju pravilno funkcioniranje službe prikupljanja, obrade i odlaganja otpada negativno utjecala na pravo podnositelja na poštovanje njihovih domova i privatnog života, što je kršenje čl. 8. EKLJP-a u njegovu materijalnom aspektu“, para. 112.[37] U predmetu *Lopez Ostra protiv* Šanjolske, pak, navodi se da „(…) unatoč margini procjene koja je ostavljena tuženoj državi, Sud smatra da država nije uspjela postići pravednu ravnotežu između interesa ekonomske dobrobiti grada – imanja postrojenja za obradu otpada – i učinkovitog uživanja prava podnositeljice na poštovanje doma te privatnog i obiteljskog života“, para. 58. U još jednom španjolskom predmetu, *Cuenca Zarzoso*, navedeno je: „podnositelj zahtjeva je predočio (…) dovoljan dokaz o posljedicama koje je buka prouzročila njegovu zdravlju (…) država nije ispunila svoju pozitivnu obvezu i zajamčila prava podnositelja zahtjeva na poštovanje njegova doma i privatnog života, kršeći čl. 8. EKLJP-a“, para. 53.-54.

Kada je riječ o zaštiti prava na poštovanje doma u svjetlu prava na život u zdravoj životnoj sredini, ukazuje se na predmet *Kapa i drugi protiv Poljske*.[38] U njemu je navedeno: „(…) preusmjeravanje teškog prometa preko ceste koja nije bila opremljena za tu svrhu i vrlo blizu domova podnositelja zahtjeva, te nedostatak pravovremenog i odgovarajućeg odgovora domaćih vlasti na problem (…) dovelo je do kršenja prava podnositelja na mirno uživanje njihovih domova (…), dakle do povrede čl. 8. EKLJP-a“, para. 174.-175.

2.3.2.2. Nastavak ili novi početak? [39]

Europski sud zaštitu prava na život u zdravoj životnoj sredini pruža štiteći i druga konvencijska prava izvan čl. 8. EKLJP-a.[40] U tom se smislu često apostrofiraju dva predmeta, *L.C.B. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*[41] (u kojem nije utvrđena povreda) i *Öneryıldız protiv Turske*.[42] Zaključak u predmetu *L.C.B.* bio je da „(…) s obzirom na informacije dostupne državi u relevantno vrijeme (…) o vjerojatnosti da

1994.; ESLJP, Cuenca Zarzoso protiv Španjolske, zahtjev br. 23383/12, presuda od 16. siječnja 2018.

37 Što se tiče postupovnog aspekta, u tom je predmetu utvrđeno da nije došlo do povrede čl. 8. Konvencije, a procjenjivan je „u okviru navodnog nepružanja informacija koje bi omogućile podnositeljima zahtjeva da procijene rizik kojem su bili izloženi“ – smatrano je da je država ispunila svoju dužnost informiranja o mogućim rizicima kojima su se podnositelji izložili nastavljajući živjeti u Kampaniji (*Di Sarno i drugi*, para. 113.).

38 ESLJP, Kapa i drugi protiv Poljske, zahtjevi br. 75031/13, 75282/13, 75286/13 i 75292/13, presuda od 14. listopada 2021. V. Mihelčić i Marochini Zrinski, „Treba li reformirati negatorijsku zaštitu“, 780 *et seq*.

39 V. za zaštitu kroz čl. 2. EKLJP-a u: *Manual on Human Rights and the Environment*, 21 *et seq*. i tamo navedene predmete. Općenito o zaštiti v. Jasna Omejec, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava: Strasbourški acquis* (Zagreb: Novi informator, 2013.), 892 *et seq*.

40 Mihelčić i Marochini Zrinski, „Treba li reformirati negatorijsku zaštitu“, 781 *et seq*. V. za zaštitu izvan čl. 8. i 2. EKLJP-a kroz druge članke Konvencije, u: *Manual on Human Rights and the Environment* i tamo navedene predmete.

41 ESLJP, L.C.B. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 23413/94, presuda od 9. lipnja 1998.

42 ESLJP, Öneryıldız protiv Turske (Vv), zahtjev br. 48939/99, presuda od 30. studenoga 2004.

je otac podnositeljice bio izložen opasnim razinama zračenja i da je to stvorilo rizik za njezino zdravlje, nije moglo očekivati da će djelovati (…) kako bi obavijestila njezine roditelje ili poduzeti mjere u odnosu na nju, pa nije došlo do kršenja čl. 2. EKLJP-a", para. 41. U predmetu *Öneryıldız* navedeno je, pak, da treba „(…) zaključiti da je došlo do kršenja čl. 2. EKLJP-a u njegovu postupovnom aspektu, zbog nedostatka (…) odgovarajuće 'zakonske' zaštite koja štiti pravo na život i odvraća od sličnih ponašanja koja ugrožavaju život *pro futuro*", para. 118. I u predmetima *Budayeva i drugi protiv Rusije*[43] te *Brincat i drugi protiv Malte*[44,45] Europski sud utvrdio je povredu čl. 2. EKLJP-a (a u predmetu *Brincat i drugi* i čl. 8. EKLJP-a) uslijed okolišnih utjecaja na pojedine podnositelje zahtjeva. Imajući u vidu naslov ovog poglavlja, može se reći da Europski sud nastavlja tim putem i pruža zaštitu i s naslova čl. 2. EKLJPa.[46] Primjer je predmet *Cannavacciulo i drugi*, u kojem je zaštita prava na život u zdravoj životnoj sredini pružena kroz zaštitu prava na život.[47,48,49]

43 ESLJP, Budayeva i drugi protiv Rusije, zahtjev br. 15339/02, presuda od 20. ožujka 2008. U tom je predmetu Rusija proglašena odgovornom za kršenje prava na život i u materijalnom i u postupovnom aspektu zbog propusta da zaštiti građane od predvidive prirodne katastrofe – klizišta blata – nakon čega je smrtno stradalo osam osoba.

44 ESLJP, Brincat i drugi protiv Malte, zahtjevi br. 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11 i 62338/11, presuda od 24. srpnja 2014.

45 Europski sud je zaključio da je malteška vlada znala, odnosno da je morala znati za opasnost koja proizlazi zbog izloženosti podnositelja azbestu, ako ne i ranije, onda barem sedamdesetih godina prošlog stoljeća, s obzirom na tada dostupna znanstvena stajališta. Unatoč tome, država nije poduzela odgovarajuće zakonodavne ili druge mjere zaštite (npr. u pravcu zaštitne opreme ili pružanja odgovarajućih informacija) sve do ranih godina 21. stoljeća (2000-ih), kada su mnogi već napustili posao ili oboljeli. ESLJP je presudio u korist podnositelja utvrdivši povredu čl. 2. i 8. Konvencije.

46 Na ovom je mjestu moguće spomenuti da je, zapravo, posljednje dvije godine obilježilo suđenje u tri velika predmeta. Osim spomenutih *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi* te *Cannavacciulo i drugi*, potrebno je spomenuti i predmet: ESLJP, Greenpeace Nordic i drugi protiv Norveške, zahtjev br. 34068/21, presuda od 28. listopada 2025. U tom predmetu ESLJP nije našao povredu čl. 8. EKLJP-a.

47 Riječ je bila o onečišćenju velikih razmjera u talijanskoj regiji Kampanija uzrokovanom desetljećima dugom ilegalnom i nekontroliranom odlaganju otpada od strane privatnih osoba potpomognutom sustavnim propustima talijanske Vlade da kontrolira i ublaži takve prakse opasne po život.

48 Povreda je postojala zbog propusta države da poduzme odgovarajuće i dovoljne mjere za zaštitu života podnositelja zahtjeva koji žive na pogođenom području. Osim načina na koji je Europski sud tretirao onečišćenje prema čl. 2. EKLJP-a, posuđujući standarde dužne pažnje i uzročnosti razvijene u svojoj sudskoj praksi u skladu s čl. 8. EKLJP-a te primjene čl. 46. EKLJP-a, presuda je značajna po svojim zaključcima o pojedinačnom statusu oštećenika i pitanju *locus standi* nakon predmeta *Verein Klimaseniorinnen Schweiz*. Europski sud ga je razlikovao (od potonjeg) i proglasio dopuštenim samo zahtjev pojedinačnih podnositelja (sa šest glasova za i jednim protiv). Takvu „tehničku razliku" između pitanja povezanih s klimatskim promjenama i pitanja okoliša kritizirali su suci Krenc i Serghides u svojim izdvojenim mišljenjima.

49 Preciznije, Europski sud je ispitujući povredu čl. 2. EKLJP-a zaključio da Vlada nije uspjela dokazati da je „država poduzela sve potrebno kako bi zaštitila živote podnositelja, a budući da su se oni u odnosu na eventualnu povredu čl. 8. EKLJP-a u suštini vodili jednakim razlozima (…) nije ispitivao je li došlo i do povrede prava iz te odredbe u vezi s povredama dužnosti zaštite zdravlja i dobrobiti podnositelja zahtjeva (…) odnosno zbog nepružanja potrebnih

Ono što predmet *Cannavacciuolo i drugi*, kao jedan od onih u kojima se okolišna pitanja i povrede ispituju u okviru čl. 2. Konvencije, razlikuje od dotadašnjih predmeta jest „razmjer štete" (dugotrajno, sveobuhvatno onečišćenje okoliša koje predstavlja ugrozu života) i „podrijetlo" prouzročene štete (šteta je posljedica kaznenih djela počinjenih od strane organiziranih skupina koje su nezakonito odlagale, zatrpavale i spaljivale opasan otpad). Riječ je i o prvom okolišnom predmetu u kojem je Europski sud utvrdio povredu čl. 2. EKLJP-a primjenjujući standarde o uzročnosti ranije primijenjene na temelju čl. 8. EKLJP-a. Konkretno, talijanska se Vlada usredotočila na osporavanje primjenjivosti čl. 2. EKLJP-a i postojanja uzročne veze između zagađenja povezanog s otpadom i specifičnih zdravstvenih posljedica koje su pretrpjeli podnositelji. Europski sud je odbacio te argumente, polazeći od medicinske dokumentacije i utvrđujući postojanje „dovoljno ozbiljnog, stvarnog i utvrdivog" rizika za život koji aktivira čl. 2. EKLJP-a i zahtijeva „aktivitet" države. Pri tome je ocijenjeno da su ispunjene pretpostavke potrebne za utvrđenje postojanja „stvarnog i neposrednog rizika", kako su postulirane u predmetu *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi* (para. 377. i 390.). Stoga „nije bilo ni nužno, niti prikladno zahtijevati od pojedinačnih podnositelja da dokažu izravnu uzročnu vezu između izloženosti zagađenju i specifičnih bolesti opasnih po život i zdravlje".

Europski sud kaže da se „(…) u skladu s načelom predostrožnosti,[50] imajući u vidu da je postojanje općeg rizika bilo poznato dugo vremena (...) usprkos nepostojanju znanstvenih spoznaja o točnim učincima zagađenja po zdravlje određenog podnositelja zahtjeva ne može negirati dužnost države da se 'ispita, procijeni i utvrdi

informacija povezanih sa zdravstvenim rizicima", para. 469.-470.

50 Pozvao se na predmet ESLJP, Tătar protiv Rumunjske, zahtjev br. 67021/01, presuda od 27. siječnja 2009., para. 120. Načelo predostrožnosti pojavljuje se u brojnim međunarodnim ugovorima, ugovorima Europske unije i nacionalnim pravnim sustavima. Svakako je za ovaj rad najznačajnije načelo predostrožnosti kako je propisano čl. 191. st. 2. Ugovora o funkcioniranju EU-a (pročišćena verzija, 2016/C 202/01 od 7.6.2016., u daljnjem tekstu: UFEU), čl. 10. ZZO-a (citiran *supra*), te načelu 15. Rio deklaracije o okolišu i razvoju (Rio deklaracija, UN Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I) od 14. lipnja 1992.). Sama Rio deklaracija nema obvezujući karakter, pa i navedeno načelo sadržano u njoj ima samo politički interpretativni karakter te glasi: „Ako postoji prijetnja ozbiljne ili nepovratne štete, nedostatak potpune znanstvene sigurnosti ne smije se koristiti kao razlog za odgađanje troškovno učinkovitih mjera za sprječavanje degradacije okoliša." S druge strane, u UFEU-u načelo predostrožnosti predstavlja obvezujuće načelo zaštite okoliša, dok ZZO navedeno načelo ističe kao temeljno načelo zaštite okoliša koje ima i normativni karakter. Zanimljivo je kako se ESLJP prvi put eksplicitno pozvao na načelo predostrožnosti upravo u spomenutoj presudi *Tatar* i to kao načelo iz Rio deklaracije, dok se kasnije na navedeno načelo oslanjao kao obvezujuće načelo pravnog poretka EU-a. Iako, sve do premeta *Cannavacciuolo i drugi* Europski sud se na načelo predostrožnosti implicitno pozivao, kao primjerice u *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi*, odnosno navedeno se može implicitno iščitati iz presude iako se podnositelji izravno pozivaju na njega. U predmetu *Cannavacciuolo i drugi* Europski sud ponovno se eksplicitno poziva na načelo predostrožnosti i to kao temeljno načelo pravno obvezujućeg UFEU-a (para. 183.), no pozivajući se i na zaključke i presude Inter-američkog suda za ljudska prava (para. 184. i 185.), ističući kako je citirano (para. 389.-391.)

prirodu i razinu rizika'".[51,52] Drugačije tumačenje u okolnostima konkretnog slučaja značilo bi da bi se država mogla „oslanjati" na propust u postupanju ili zakašnjenje u postupanju u skladu sa svojom dužnosti kako bi „negirala njezino postojanje", čime bi zaštita prava iz čl. 2. Konvencije postala neučinkovitom, para. 391.

2.4. Meritorni zaključci dosadašnjih istraživanja

Iz svega navedenog oblikovane su sljedeće pretpostavke zaštite prava na život u zdravoj životnoj sredini:

1.) Prvo obilježje zaštite jest široko polje slobodne procjene države povezano s njezinim pozitivnim i negativnim obvezama. Za svaku analizu zaštite prava na život u zdravoj životnoj sredini potrebno je konstatirati da Europski sud redovito naglašava da se ona promatra u okviru širokog polja slobodne procjene koje uživaju države ugovornice. Nadalje, radi li se o zaštiti pruženoj kroz čl. 8. EKLJP-a, općenito se može reći da pitanje pozitivnih i negativnih obveza država predstavlja lice i naličje „iste medalje".[53] Ta se stajališta mogu slijediti do danas te im ne škode određene oscilacije primijećene u praksi ESLJP-a.[54]

U nedavnim predmetima, npr. predmetu Đorđević, Europski sud na tom tragu navodi da „(…) neovisno promatra li se konkretni predmet u smislu pozitivne obveze države da poduzme razumne i primjerene mjere kako bi osigurala prava podnositelja prema čl. 8. st. 1. EKLJP-a ili u smislu miješanja države koje treba opravdati u skladu sa st. 2. (…) primjenjiva načela uglavnom su slična", para. 57. I u predmetu *LF i drugi protiv Italije*[55] ponovljeno je kako „(…) ispitujući odgovornost države prema čl. 8. Konvencije u slučajevima zaštite okoliša, načela kojima se vodi Sud vrlo su slična – neovisno radi li se o izravnom miješanju ili pozitivnoj obvezi države da

51 V. *mutatis mutandis*, ESLJP, Kurt protiv Austrije [Vv], zahtjev br. 62903/15, presuda od 15. lipnja 2021., para. 159., još i para. 395.

52 Istaknuto je da „(…) je država bila dužna sveobuhvatno ispitati razinu onečišćenja, utvrditi pogođena područja, prirodu i opseg zagađenja, a zatim djelovati kako bi upravljala utvrđenim rizicima. Nadalje, od nje se očekivalo da istraži utjecaj onečišćenja na zdravlje pojedinaca koji žive u pogođenim područjima. Istodobno, razumno se moglo očekivati da poduzme mjere za suzbijanje postupanja koja su dovele do onečišćenja. Vlasti su, nadalje, bile dužne pravodobno informirati pojedince koji žive u pogođenim područjima o stupnju onečišćenja, omogućujući im da procijene rizike za svoje zdravlje i živote", para. 395.

53 Uzgred se spominje da je u predmetima Ujedinjenog Kraljevstva koji su se redom odnosili na povrede zbog blizine zračne luke kazano da „neovisno radi li se o pozitivnoj dužnosti države da poduzme razumne i primjerene mjere kako bi osigurala prava podnositelja prema čl. 8. st. 1. EKLJP-a ili 'miješanja' koje treba opravdati u skladu sa st. 2. primjenjiva su načela slična. Potrebno je uvijek voditi računa o pravednoj ravnoteži koju treba uspostaviti između suprotstavljenih interesa pojedinca i zajednice u cjelini." ESLJP, Powell i Rayner protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 9310/81, od 21. veljače 1990., para. 41. U istom je poglavlju kazano da; „U oba slučaja država uživa određenu slobodu procjene u određivanju mjera koje treba poduzeti kako bi se osigurala usklađenost s Konvencijom (…) te da u odnosu na pozitivne obveze koje proizlaze iz čl. 8. st.1. EKLJP-a u cilju ostvarenja tražene ravnoteže treba voditi računa o ciljevima spomenutim u st. 2."

54 V. Mihelčić i Marochini Zrinski, „Treba li reformirati negatorijsku zaštitu", 782 *et seq*.

55 ESLJP, LF i drugi protiv Italije, zahtjev br. 52854/18, presuda od 6. svibnja 2025.

uredi odnose između privatnopravnih subjekata. Uvijek se traži da je u obzir uzeta pravedna ravnoteža koju treba uspostaviti između suprotstavljenih interesa pojedinca i zajednice u cjelini i, u svakom slučaju, država uživa određenu slobodu procjene"[56], para. 153. U slučaju obavljanja opasnih „aktivnosti" države su dužne predvidjeti posebnu regulativu koja će omogućiti „učinkovitu zaštitu građana čiji bi životi mogli biti ugroženi inherentnim rizicima[57]", para. 154.[58]

2.) Druga važna pretpostavka jest zahtjev da postoji konvencijska uzročna veza,[59] odnosno da utjecaji i smetnje iz okoliša i životne sredine povrjeđuju konvencijsko pravo: „a) dovoljna je povreda (ne traži se da je nastupilo pogoršanje zdravlja podnositelja zbog smetnji i utjecaja), b) za povredu se traži postojanja tzv. minimalnog stupnja ozbiljnosti, c) uzročnost je usmjerena na odgovornost države koja je propustila ispuniti pozitivnu obvezu ili negativnu obvezu i time zaštiti podnositelja te d) budući da je predmet zaštite pravo zajamčeno Konvencijom, postojanje uzročne veze traži se u odnosu na njegovu povredu."[60] Kako je već uvodno rečeno, u klimatskim predmetima otvoreno je pitanje kategorije opće uzročnosti.

Zahtjev da postoji tzv. minimalni stupanj ozbiljnosti procjenjuje se s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja primjenom triju kriterija: a) intenziteta smetnji ili utjecaja, b) trajanja posljedica za pojedinca te c) tzv. generalnog (općeg) konteksta (engl. *general environmental context*), uz u pojedinim predmetima uočenu objektivizaciju.[61]

3. NAJNOVIJE TENDENCIJE: JE LI ZBOG KLIMATSKIH PROMJENA OTVORENA NOVA DIMENZIJA?

3.1. „Kišobran" zaštite od klimatskih promjena

Ovaj je put trebalo proći kako bi se pozornost usmjerila na predmete u kojima se Europski sud bavio pitanjima klimatskih promjena.[62] Polazeći od zaključka u predmetu *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi*, može se reći da je Europski sud, ocjenjujući povrede čl. 8. EKLJP-a i razmatrajući je li država ostala unutar polja slobode procjene, zapravo ispitivao je li država uzela u obzir potrebne mjere

56 *López Ostra*, para. 51; *Cordella i drugi*, para. 158.

57 *Öneryıldız*, para. 90; *Di Sarno i drugi*, para. 106; *Cordella i drugi*, para. 159.

58 U predmetu *LF i drugi* Europski sud je smatrao da situacija predstavlja ozbiljno miješanje u privatni i obiteljski život tužitelja, ali nije dosegla prag „stvarnog i neposrednog rizika za život" koji zahtijeva primjenu čl. 2. (kao što je to bilo u predmetu *Cannavacciuolo i drugi*).

59 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 *et seq*.

60 Mihelčić i Marochini Zrinski, „Suživot negatorijske zaštite", 252 *et seq*.; Mihelčić i Marochini Zrinski, „Treba li reformirati negatorijsku zaštitu", 782 *et seq*.

61 Mihelčić i Marochini Zrinski, „Suživot negatorijske zaštite", 255 *et seq*.

62 U predmetu *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi* pružena je zaštita, dok u predmetu *Greenpeace Nordic i drugi* nije.

kako bi se ostvario željeni ishod.[63] Mjere su ocjenjivane sveobuhvatno, a izostanak pojedine mjere nužno ne znači da je država prekoračila marginu slobodne procjene i povrijedila svoje pozitivne obveze.[64] Uz to je, pri ocjeni je li država djelovala unutar dozvoljene margine slobodne procjene, bilo važno utvrditi jesu li osigurana odgovarajuća postupovna jamstava.

Slijedeći svoju stabilnu praksu u predmetima zaštite okoliša i imajući u vidu specifična obilježja i složenost pitanja koja se tiču klimatskih promjena, Europski sud naglasio je da treba dodatno razmotriti jesu li informacije koje su imale javne vlasti, a bile su važne za donošenje relevantnih propisa i mjera, bile javne i dostupne te jesu li postupci predviđeni za odlučivanje u vezi s klimatskim promjenama bili takvi da su u njima uzeta u obzir stajališta javnosti, posebice interes onih koji će biti pogođeni (ne) donošenjem relevantnih propisa i mjera.

U konkretnom slučaju to nije bilo tako te je utvrđena povreda.[65] Do tog je zaključka prijeđen dug put i odgovoreno je na više važnih pitanja. Polazeći od toga da Konvencija ne predviđa *actio popularis* i da nije zadaća Suda ispitivati nacionalno pravo i praksu domaćih sudova *in abstracto*, već utvrditi je li način na koji su primijenjeni na podnositelje doveo do povrede prava zajamčenih Konvencijom,[66] Europski sud iznosi nekoliko važnih stajališta.

Prvo se odnosi na određenje pojma oštećenika te pitanje *locus standi* (para. 464.). Iz te je analize proizišla i koncepcija kategorije opće uzročnosti. U predmetu *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi* zahtjevi pojedinačnih podnositeljica bili su nedopušteni. Europski sud je stajalište da udruga podnositeljica ima pravo (aktivnu legitimaciju) podnijeti zahtjev, nasuprot pojedinačnih podnositeljica, objasnio na

63 Radilo se o: a) usvajanju općih mjera kojima je jasno određen rok za postizanje ugljične neutralnosti i projekciju okvirnog proračuna države za stakleničke plinove (*carbon budget* / *GHG budget*) za isto vremensko razdoblje ili drugu jednakovrijednu metodu aproksimacije budućih emisija stakleničkih plinova u skladu s nacionalnim / globalnim obvezama smanjenja emisija, b) utvrđivanju prijelaznih ciljeva smanjenja emisija stakleničkih plinova (po sektorima ili drugim relevantnim metodologijama) koji su u načelu prikladni ispuniti ukupne nacionalne ciljeve smanjenja emisija unutar relevantnih vremenskih okvira poduzetih u nacionalnim politikama, c) pružanju dokaza koji pokazuju jesu li se propisno pridržavale relevantnih ciljeva smanjenja stakleničkih plinova ili su u procesu usklađivanja s njima, d) ažuriranju relevantnih ciljeva smanjenja stakleničkih plinova s dužnom pažnjom i na temelju najboljih dostupnih dokaza, te e) djelovanju pravodobno na odgovarajući i dosljedan način pri osmišljavanju i provedbi relevantnog zakonodavstva i mjera.

64 Navedene mjere ublažavanja klimatskih promjena moraju biti dopunjene mjerama prilagodbe koje su usmjerene k smanjivanju najtežih i neposrednih posljedica klimatskih promjena, uzimajući u obzir posebne potrebe zaštite.

65 U predmetu *Greenpeace Nordic i drugi* nije nađena povreda čl. 8. EKLJP-a, a zanimljivo je da je u njemu omogućeno podnošenje zahtjeva udruzi koja je udovoljila kriterijima postavljenima onako kako su naznačeni u testu legitimacije u predmetu *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi* (v. *infra* za tri kriterija), ali ne i pojedinim podnositeljima zahtjeva koji nisu udovoljili naprijed opisanim kriterijima da bi se smatrali oštećenicima u smislu čl. 34. Konvencije. U predmetu *Cannavacciuolo i drugi*, za razliku od ovog, a u prvom redu od predmeta *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi* Europski sud je proglasio dopuštenim samo zahtjev pojedinačnih podnositelja.

66 *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi*, para. 460.

sljedeći način: „(…) pojedinačne podnositeljice nisu ispunile kriterije oštećenica iz čl. 34. Konvencije, budući da su u kontekstu zahtjeva koji se tiču klimatskih promjena trebale 'pokazati da su osobno i izravno pogođene radnjom ili propustom države'" (Konvencija ne dopušta *actio popularis*).

Traži se da su ispunjena dva ključna kriterija: a) visok intenzitet izloženosti štetnim učincima klimatskih promjena i b) hitna potreba da se osigura pojedinačna zaštita. Što se tiče udruge podnositeljica zahtjeva, teze Europskog suda mogu se sažeti na sljedeći način:

a) klimatske promjene predstavljaju pitanje od zajedničkog interesa te postoji potreba za promicanjem međugeneracijske podjele terete
b) primjereno je dopustiti *locus standi* udruga u kontekstu klimatskih promjena
c) dopuštenost utuživanja proizlazi iz priznavanja činjenice da tek kolektivna zaštita može osigurati djelotvornu zaštitu – pravo udruge da djeluje u ime svojih članova ili drugih „pogođenih pojedinaca" nije podložno zahtjevu da oni sami moraju ispunjavati uvjete za status oštećenika.

U naznačenom smislu traži se da su ispunjena tri kriterija:

a) da je udruga osnovana u skladu s nacionalnim propisima i da je na temelju njih ovlaštena djelovati u državi ugovornici
b) da, u skladu sa svojim statutarnim ciljevima, može dokazati posvećenost zaštiti ljudskih prava svojih članova ili drugih pogođenih pojedinaca (bilo da se ograničila na zaštitu prava uslijed prijetnji izazvanih klimatskih promjenama ili da je uključila u svoje djelovanje podnošenje kolektivnih tužbi) te
c) da se može smatrati „istinski osposobljenom i reprezentativnom" za djelovanje u ime članova ili drugih pogođenih pojedinaca koji su bili izloženi određenim prijetnjama ili štetnim utjecajima klimatskih promjena na njihovo zdravlje, život odnosno druga prava zajamčena Konvencijom.

Nadalje, kao i u nizu svojih predmeta ranije, primjenom načela autonomnog tumačenja pojmova (v. para. 462.) ESLJP obrazlaže da se kriteriji kojima u konkretnom slučaju treba utvrditi je li riječ o oštećeniku (pa posljedično i primijeniti cjelokupan spektar zaštite koji bi iz određenja tog pojma proizišao) ne smiju primjenjivati na „krut, mehanički i nefleksibilan način". Dapače, za primjenu čl. 34. Konvencije potrebno je pojam oštećenika tumačiti evolutivno, u skladu sa suvremenim zahtjevima društva (v. para. 461.), jer bi svako „pretjerano formalističko tumačenje" tog pojma vodilo tomu da zaštita prava zajamčenih Konvencijom ostane „neučinkovita i iluzorna", para. 461. Dakle, povrjeđivalo bi načelo učinkovitosti.[67]

Perpetuirajući u skladu s načelom autonomnog tumačenja pojmova, ali i drugim načelima, sam pojam oštećenika, ESLJP u ovom predmetu razlikuje tri kategorije oštećenika: oštećenike izravno pogođene povredom, oštećenike neizravno pogođene povredom te oštećenike koje „moguće može" zahvatiti povreda (i ta je kategorija

67 Za načela i metode tumačenja EKLJP-a, v. Gabrijela Mihelčić i Maša Marochini Zrinski, „Utjecaj konvencijskih načela tumačenja na pojedine građanskopravne institute (odabrana pitanja)", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 78, br. 1 (2018): 127-148.

najzanimljivija).[68] Načelno se traži da „postoji veza između podnositelja zahtjeva i pretrpljene štete kao posljedice povrede". Drugim riječima, zahtijeva se postojanje uzročne veze, odnosno opće uzročnosti.

3.2. O pitanju opće uzročnosti

Promatra li se predmet *Cannavacciuolo i drugi*, vidljivo je da je Europski sud restriktivno riješio pitanje legitimacije udruga, ali je istodobno na određeni način „relaksirao" stajališta u pogledu „individualnog statusa" pojedinačnih podnositelja kao oštećenika i povrede čl. 2. EKLJPa, što je i najvažnije. Polazeći od činjenice da su podnositelji živjeli na „pogođenim" područjima dulje vrijeme i tijekom tog razdoblja bili izloženi onečišćenju, Europski sud od njih nije zahtijevao da dokažu vezu između izloženosti onečišćenju i specifičnih negativnih posljedica uzrokovanih onečišćenjem (para. 390.). Smatrao je dovoljnim postojanje „opće uzročnosti između stanja okoliša uzrokovanog onečišćenjem i povećanog rizika od bolesti opasnih po život ili smrti podnositelja". Drugim riječima, da je rizik „dovoljno ozbiljan, stvaran i utvrdljiv te neposredan" u smislu standarda prethodno postavljenih u predmetu *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi*.[69]

U najkraćim crtama, obilježja koja odlikuju opću uzročnost su sljedeća:

a) mora postojati stvarna i neposredna opasnost
b) ocjena o stvarnosti i ozbiljnosti opasnosti ovisi o procjeni Europskog suda u okolnostima konkretnog slučaja
c) pojam stvarne prijetnje podrazumijeva postojanja ozbiljne, istinske i dovoljno utvrdive prijetnje životu, a
d) neposrednost podrazumijeva element „tjelesne blizine prijetnje".

Odnosno test „stvarne i neposredne opasnosti može se shvatiti kao ozbiljna, istinska i dovoljno utvrdiva prijetnja životu, koja sadrži element materijalne i vremenske izvjesnosti prijetnje štete", *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi*, para. 513.

Kada se promatra kroz prizmu čl. 8. Konvencije, najbolje je ponoviti ono što je rečeno u predmetu *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi*: „(…) uzimajući u obzir uzročnu vezu između radnji i/ili propuštanja države u vezi s klimatskim promjenama i štete ili rizika od štete za pojedince (…) treba uzeti da čl. 8. EKLJP-a obuhvaća pravo pojedinaca na učinkovitu zaštitu od strane države od ozbiljnih negativnih učinaka klimatskih promjena na njihov život, zdravlje, dobrobit i kvalitetu života, para. 519. (…) U tom kontekstu, pitanje 'stvarnog miješanja' ili postojanja relevantnog i dovoljno ozbiljnog rizika koji podrazumijeva primjenjivost čl. 8. EKLJP-a ovisi, u suštini, o procjeni kriterija (…) koji se tiču 'statusa' oštećenika/udruga (…) i odlučujući su za utvrđenje jesu li ugrožena prava iz čl. 8. EKLJP-a i primjenjuje li se ta odredba (…) što treba ispitati s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja", para. 520.[70]

---

68 *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi*, para. 463.

69 *Cannavacciuolo i drugi*, para. 390.

70 Može se spomenuti izdvojeno mišljenje suca Eickea, v. para. 59 *et seq*., koje u pravnoj teoriji nije prošlo nezapaženo. Andreas Hösli i Meret Rehmann, „Verein KlimaSeniorinnen Schweiz

3.3. „Stara" sublimacija imisija i prava na život u zdravoj životnoj sredini

Vratimo li se predmetu *Đorđević*[71], koji je jedan od posljednjih u kojima se Europski sud bavio zaštitom prava na život u zdravoj životnoj sredini ispitujući povrede čl. 8. EKLJP-a, zapravo, može se zaključiti da nema većih novina. Sud je krenuo od pravila koja su referentna za zaštitu od imisija, odnosno negatorijsku zaštitu u srpskom pravu. Ta su rješenja uvelike slična hrvatskim rješenjima.[72]

Dajući presjek općih načela zaštite, Europski sud pošao je od toga da su čl. 8. Konvencije zaštićeni pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja te da povrede uključuju i smetnje poput buke, emisija, mirisa ili drugih utjecaja koji mogu rezultirati onemogućavanjem podnositelju uživanja pogodnosti doma[73], para. 56. Zaštita pojedinca od proizvoljnog miješanja javnih vlasti može uključiti i zaštitne mjere kojima se osigurava poštovanje privatnog života, čak i u

and Others v. Switzerland: the European Court of Human Rights' Answer to Climate Change", *Climate Law* 14, br. 3-4 (2024). Autori, ističu da sudac smatra kako su „prekoračene granice evolutivnog tumačenja i da to potiče pogrešno uvjerenje da bi postupci pred ESLJP-om mogli dovesti do brže i učinkovitije zaštite klime." Ističu da „sudac smatra pogrešnim omogućavanje udruzi prava na podnošenje zahtjeva te da Sud nije trebao stvoriti 'novo pravo' na učinkovitu zaštitu od učinaka klimatskih promjena prema čl. 2. i 8. EKLJP-a", bilj. 9.

71 Pred nadležnim sudom podnositeljica je tražila naknadu štete zbog smanjenja tržišne vrijednosti stana i pogoršanja životnih uvjeta (para. 15.). Vještačenjima je utvrđeno da se nakon izgradnje nove zgrade „kvaliteta života" podnositeljice smanjila zbog nedostatka prirodnog svjetla i ventilacije u stanu, kao i da je smanjena tržišna vrijednost stana (para. 16.). Prvostupanjski sud presudio je u korist podnositeljice, međutim, drugostupanjski sud odluku je ukinuo. U ponovljenom postupku tužba je odbijena uz utvrđenje da tuženici nisu odgovorni za smanjenje vrijednosti stana (para. 17.-18.). Preinačujući odluku, viši sud je, ipak, naložio investitoru (jednom od tuženika, drugi je bio Grad Beograd u odnosu na koji je odluka potvrđena) da podnositeljici isplati određeni iznos na ime naknade štete, što je ovaj i učinio (para. 19.-20.). Po uloženoj reviziji najviši sud u cijelosti je odbio sve zahtjeve podnositeljice, utvrđujući da je nova zgrada izgrađena na temelju valjane građevinske dozvole te da smanjenje tržišne vrijednosti nije bilo značajno, *etc*. (para. 21.). U ustavnoj tužbi s kojom je odbijena, podnositeljica je tvrdila da su joj povrijeđeni pravo na pravnu sigurnost, pravo na mirno uživanje imovine, *etc.* (para. 23. i 25.). U međuvremenu je investitor ishodio ovrhu radi povrata isplaćenog po presudi koja je naknadno ukinuta (para. 24.).

72 U čl. 5. srpskog Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa, Sl. SFRJ, br. 6/80. i 36/90, Sl. SRJ, br. 29/96. i Sl. RS, br. 115/05. (u daljnjem tekstu: ZOSPO) određivalo se da je vlasnik nekretnine dužan „pri korištenju svoje nekretnine suzdržati se od aktivnosti i ukloniti uzroke koji proizlaze iz njegove nekretnine, a koji na način koji prelazi uobičajenu upotrebu nekretnine, s obzirom na njezinu prirodu i namjenu, smetaju korištenje druge nekretnine (npr. širenja dima, neugodnih mirisa, topline, čađe, vibracija, buke ili ispuštanja otpadnih voda) ili koji uzrokuju značajnu štetu." Prema čl. 42. ZOSPO-a, ako treća osoba neosnovano „uznemirava vlasnika ili pretpostavljenog vlasnika bez oduzimanja posjeda, vlasnik ili pretpostavljeni vlasnik može zatražiti sudsku zabranu prestanka uznemiravanja (st. 1.). Odnosno, ako je uznemiravanjem prouzročena šteta, vlasnik može tražiti naknadu štete prema općim pravilima o deliktnoj odgovornosti (st. 2.)."

73 Sve je ovo dio stabilne prakse Europskog suda, primjerice, u predmetima: ESLJP, Hatton i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva (Vv), zahtjev br. 36022/97, od 8. srpnja 2003., para. 96; *Kapa i drugi*, para. 148.

odnosima između pojedinaca[74], para. 57.

To vrijedi neovisno o tome je li riječ o pozitivnim obvezama države da poduzme razumne i odgovarajuće mjere kako bi osigurala prava iz čl. 8. st. 1. Konvencije ili o miješanju koje treba opravdati u skladu sa st. 2. Kao i mnogo puta prije, istaknuto je da su primjenjiva načela slična te da u oba slučaja treba težiti pravednoj ravnoteži između suprotstavljenih interesa pojedinca i zajednice u cjelini. Pri tome, s obzirom na pozitivne obveze koje proizlaze iz čl. 8. st. 1. EKLJPa, za postizanje pravedne ravnoteže mogu biti značajni legitimni ciljevi iz st. 2.[75], para. 57.

Stoga, „svako 'pristajanje' ili suglasnost države s postupanjima kojima se krše zajamčena konvencijska prava može uključivati odgovornost države"[76], para. 58. U slučaju kada smetnje i utjecaji „nadilaze uobičajene 'teškoće' mogu utjecati na mirno uživanje u domu neovisno od koga dolaze"[77], para. 59. Ne odstupajući od doktrine četvrte instance i stajališta da su nacionalna tijela u boljem položaju procijeniti okolnosti konkretnog slučaja[78], Europski sud zaključuje da je „ocjena jesu li razlozi koje je ponudila država i dalje predmetom preispitivanja s njegove strane"[79], para. 60.

Sva su ta opća načela primijenjena u predmetu *Đorđević*.[80] Tražila se minimalna razina ozbiljnosti smetnji i utjecaja te je zaključeno „(…) kako blizina nove zgrade koja sprječava pristup prirodnom svjetlu i zraku ima toliko negativan učinak na svakodnevni život i dobrobit podnositeljice više od dvadeset godina da je dosegla potrebnu razinu ozbiljnosti da bi se čl. 8. Konvencije mogao primijeniti u okolnostima konkretnog slučaja"[81], para. 70. Stoga je zaključeno[82] „da država nije postupala s dužnom pažnjom i pravilno cijenila sve suprotstavljene interese odnosno ispunila svoju pozitivnu obvezu da osigura pravo podnositeljice na poštivanje njezina doma i privatnog života, pa time povrijedila čl. 8. EKLJP-a", para. 71.-72.

---

74 ESLJP, Stubbings i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 22083/93, presuda od 22. listopada 1996., para. 62; ESLJP, Surugiu protiv Rumunjske, zahtjev br. 48995/99, presuda od 20. travnja 2004., para. 59.

75 *Hatton i drugi*, para. 98; *Kapa i drugi*, para. 150.

76 ESLJP, Moldovan i drugi protiv Rumunjske (br. 2), zahtjevi br. 41138/98 i 64320/01, presuda od 12. srpnja 2025., para. 94; ESLJP, Lăcătuş i drugi protiv Rumunjske, zahtjev br. 12694/04, presuda od 13. studenoga 2012., para. 83. i ESLJP, Jansons protiv Latvije, zahtjev br. 1434/14, presuda od 8. rujna 2022., para. 75.

77 ESLJP, Apanasewicz protiv Poljske, zahtjev br. 6854/07, presuda od 3. svibnja 2011., para. 98; *Udovičić*, para. 148.-149. i 159; *Kapa i drugi*, para. 151.

78 *Hatton i drugi*, para. 97.

79 *Fadeyeva*, para. 102.

80 Primijenivši ih na konkretan slučaj, a pri tome vodeći računa i o ranjivosti podnositeljice zahtjeva „(…) kao starije osobe koja provodi puno vremena u zatvorenom prostoru te (…) koja s obzirom na njezinu profesiju knjižničarke, puno čita, pa u tim okolnostima, nedostatak prirodnog svjetla i ventilacije još više ugrožava njezin svakodnevni život", para. 69., Europski sud formira svoj zaključak o povredi konvencijskog prava.

81 *Oluić*, para. 65. ESLJP, Kyrtatos protiv Grčke, zahtjev br. 41666/98, presuda od 22. svibnja 2023., para. 54.

82 Kraj činjenice da je stan podnositeljice zahtjeva *de facto* pretvoren u podrum u pogledu kvalitete svakodnevnog života, a koje su domaći sudovi zanemarili imajući u vidu i specifične osobne okolnosti podnositeljice zahtjeva.

4. ZAKLJUČAK

Teza istraživanja provedenog u radu polazila je od uočenih iskoraka u opsegu zaštite prava na život u zdravoj životnoj sredini, u njemu sadržanih prava i proširenja pojma (kruga) oštećenika te (re)definiranja konvencijske uzročne veze. Trebalo je odgovoriti je li zadržan postojeći okvir zaštite prava na život u zdravoj životnoj sredini ili je moguće govoriti o novoj generaciji prava.

Što se tiče okvira zaštite prava na život u zdravoj životnoj sredini, moguće je sintetizirati nekoliko zaključaka. Kao prvo, Europski sud i dalje to pravo konstituira kao autonomnu komponentu konvencijske zaštite, iako (još uvijek) nije izričito priznato u tekstu Konvencije ni u dodatnim protokolima. To čini polazeći od Konvencije kao živućeg instrumenta te izgrađuje model zaštite okolišnih prava kroz postojeće odredbe, obuhvaćajući pri tome složene okolišne utjecaje, klimatske promjene i s njima povezane rizike. Prije svega, to čini putem čl. 8. Konvencije, a u novije vrijeme putem čl. 2. Konvencije. Drugo, Europski sud više ne inzistira na postojanju konvencijske uzročne veze u klasičnom, strogo „individualiziranom" obliku. U predmetima *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi* te *Cannavacciuolo i drugi* uvedena je kategorija opće uzročnosti kao „primjerenija složenim i kumulativnim okolišnim i klimatskim rizicima". Dovoljno je da postoji stvaran, ozbiljan i dovoljno utvrdiv rizik, čak i ako nije moguće dokazati „da je određena posljedica nastala isključivo zbog pojedinačnog izvora onečišćenja". Time je napuštena ne samo tradicionalna pretpostavka uzročnosti već i konvencijska uzročnost (kako je dosad tumačena u okviru čl. 8. i čl. 2. Konvencije). No važno je naglasiti da to nije beziznimno i da ne vrijedi u svakom slučaju.

U posljednjoj presudi, *LF i drugi*, Europski sud je usvojio i tzv. fleksibilan dokazni standard, prihvaćajući da je „onečišćenje učinilo podnositelje koji žive unutar šest kilometara od ljevaonice ranjivijima na bolesti i značajno utjecalo na njihovu kvalitetu života", te je tu činjenicu smatrao dovoljnom za aktiviranje zaštite iz čl. 8. Konvencije.[83]

Jednako tako, u predmetu *Cannavacciuolo i drugi* nije se smatralo potrebnim tražiti od podnositelja da dokažu „postojanje veze između izloženosti određenoj vrsti onečišćenja ili štetnih tvari i pojave određene, po život opasne, bolesti ili smrti koja bi iz toga proizašla". Upotrijebljene su kategorije „da je opći rizik dugo poznat, a činjenica nepostojanja znanstveno dokazane izvjesnost o točnim učincima koje je onečišćenje moglo imati na zdravlje podnositelja ne može isključiti dužnost postojanja zaštite". To je istaknuo prilikom ispitivanja povrede čl. 2. EKLJP-a, za razliku od predmeta u kojima je „relaksacija" uzročnosti učinjena kroz prizmu čl. 8. Konvencije.

Kao treće, navedeni pristup nije bezizniman niti se primjenjuje u svakom slučaju. S time je izravno povezan i novi pristup definiranju oštećenika, pa iako se i nadalje otklanja *actio popularis*, omogućeno je „priznavanje" svojstva oštećenika

83 Dakle, došlo je do daljnjeg proširenja praga izvan „kvantificirane" štete za zdravlje pojedinca prema procjeni utjecaja na kvalitetu života pojedinca općenito.

širem krugu subjekata. Više nije nužno „dokazivati prouzročenje štete živi li oštećenik u području koje je objektivno pogođeno ozbiljnim okolišnim ili klimatskim rizikom". Uspostavljene su tri kategorije oštećenika: izravan, neizravan i mogući, a potonja kategorija dopušta da „zaštitu uživaju i oni koji tek mogu biti pogođeni, pod uvjetom da je opasnost stvarna i neposredna u smislu konvencijskih standarda".

Istodobno, otvoren je prostor i kolektivnoj zaštiti uz udovoljenje testu legitimacije kojim se, pod jasno utvrđenim pretpostavkama, dopušta legitimacija u postupcima udrugama koje ispune kriterije reprezentativnosti, institucionalne svrhe i „suštinskog" interesa u predmetu (*Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi* te *Greenpeace Nordic i drugi*). Ipak, pristup nije potpuno otvoren jer „ovisi o stvarnoj povezanosti udruge s problemom, aktivnom sudjelovanju u javnim procesima i nemogućnosti učinkovite zaštite prava na razini pojedinačnih podnositelja".

Postavlja se pitanje može li se govoriti o novoj generaciji prava. Sveukupno gledajući, u okolišnim i klimatskim predmetima primjećuje se tendencija udaljavanja zaštite prava na život u zdravoj životnoj sredini od tradicionalnog privatnopravnog okvira imisija odnosno negatorijske zaštite te približavanje modelu javnopravne odgovornosti države za upravljanje okolišnim i klimatskim rizicima. Široko polje slobodne procjene država i dalje postoji, ali ga prate sve stroži zahtjevi postupovne i materijalne zaštite, uključujući „obvezu transparentnosti, dostupnosti informacija, sudjelovanja javnosti i uspostavljanje učinkovite regulative za opasne aktivnosti".

Time se otvara nova dimenzija konvencijske zaštite, povreda više ne ovisi isključivo o prouzročenoj (dokazanoj) šteti, već i o „riziku za koji se traži da dosegne potrebni stupanj ozbiljnosti, a krug potencijalnih oštećenika postaje širi" – od pojedinaca izloženih imisijama, preko „osoba pogođenih posljedicama klimatskih promjena", do udruga koje djeluju kao „glasnici kolektivnih interesa". Ta „agenda" nije zaobišla u potpunosti ni skupine predmeta „čiste zaštite" prava na život u zdravoj životnoj sredini kroz prava iz čl. 8. Konvencije, koja je moguće „podvući" pod instrumente tradicionalne građanskopravne zaštite (predmet *Đorđević*).

Iako, i to ne jednom, ističu se razlike i posebnosti između okolišnih i klimatskih predmeta, odnosno između predmeta imisijske odnosno negatorijske zaštite. Primjerice, kada se u predmetu *Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi*, govoreći o općoj uzročnosti, naglašava da „specifičnost predmeta o klimatskim promjenama u usporedbi s klasičnim slučajevima zaštite okoliša, proizlazi iz činjenice da se ne bave lokalnim problemima zaštite okoliša s jednim izvorom, već složenijim globalnim problemom (…) stoga, u svjetlu prigovora državi utemeljenim na ljudskim pravima, pitanje uzročnosti javlja se u različitim aspektima koji se međusobno razlikuju i utječu na ocjenu 'statusa' oštećenika i na bitne aspekte obveza i odgovornosti države prema Konvenciji", para. 424.

Ostaje vidjeti hoće li se, s obzirom na trenutačne izazove s kojima se suočava konvencijski sustav, koncept opće uzročnosti dalje razvijati. *De lege lata*, otvoren je prostor za novu generaciju okolišnih prava, utemeljen na stvarnim potrebama suvremenog društva i prirodi globalnih okolišnih rizika.

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. Cvetić, Radenka. M. „Značaj negatorijske tužbe za zaštitu životne sredine". *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 49, br. 4 (2015): 1583-1595.
3. Gajinov, Tamara. *Građanskopravna odgovornost za imisije* i zaštita životne sredine. Beograd: Dosije studio, 2016.
4. Gajinov, Tamara. „Transformacija instituta imisija i prednacrt Građanskog zakonika". *Kultura polisa*, br. 34 (2017): 429-442.
5. Gavella, Nikola, Tatjana Josipović, Igor Gliha, Vlado Belaj i Zlatan Stipković. *Stvarno pravo, svezak 1*. Zagreb: Narodne novine, 2007.
6. Gliha, Igor. „Novo uređenje susjedskih odnosa u svjetlu prilagodbe hrvatskog građanskopravnog poretka europskim". U: *Budipeštanski simpozijum, Doprinos reformi stvarnog prava u državama jugoistočne Evrope.* Bremen: Editio Temmen, 2003.
7. Harris, David John, Michael O'Boyle i Colin Warbrick, ur. *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
8. Hösli, Andreas i Meret Rehmann. „Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland: the European Court of Human Rights' Answer to Climate Change". *Climate Law* 14, br. 3-4 (2024): 263-284.
9. Josipović, Tatjana. „Građanskopravna zaštita od štetnih imisija". U: *Građanskopravna zaštita okoliša*, ur. Jakša Barbić, 53-84. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2017.
10. Kontrec, Damir. „Građanskopravna zaštita okoliša u sudskoj praksi". U: *Građanskopravna zaštita okoliša*, ur. Jakša Barbić, 85-93. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2017.
11. Kushtrim Istrefi et al., ur. *The Companion to the European Convention on Human Rights*. Brill Nijhoff, 2025.
12. Maganić, Aleksandra. „Procesnopravni aspekti građanskopravne zaštite okoliša". U: *Građanskopravna zaštita okoliša*, ur. Jakša Barbić, 21-52. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2017.
13. *Manual on Human Rights and the Environment*. SPDP, Council of Europe, 2022.
14. Mihelčić, Gabrijela i Maša Marochini Zrinski. „Treba li reformirati negatorijsku zaštitu od imisija u svjetlu konvencijske zaštite prava na život u zdravoj životnoj sredini?" *Glasnik Advokatske komore Vojvodine* 94, br. 3 (2022): 767-823.
15. Mihelčić, Gabrijela i Maša Marochini Zrinski. „Suživot negatorijske zaštite od imisija i prava na život u zdravoj životnoj sredini". *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 39, br. 1 (2018): 241-268.
16. Mihelčić, Gabrijela i Maša Marochini Zrinski. „Utjecaj konvencijskih načela tumačenja na pojedine građanskopravne institute (odabrana pitanja)". *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 78, br. 1 (2018): 127-148.
17. Mowbray, Alastair. *The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*. Oxford: Hart Publishing, 2004.
18. Nikolić, Dušan Ž. i Sloboda D. Midorović. „Razvoj posebnih svojinskopravnih režima". *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 55, br. 1 (2021): 68-92.
19. Omejec, Jasna. *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava: Strasbourški acquis*. Zagreb: Novi informator, 2013.

20. Omejec, Jasna. „Zaštita okoliša u praksi Europskog suda za ljudska prava“. U: *Upravnopravna zaštita okoliša – gdje smo bili, a gdje smo sada?*, ur. Jakša Barbić, 41-115. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2015.
21. Seršić, Maja. „Međunarodnopravna i građanskopravna odgovornost za štete nanesene okolišu“. U: *Građanskopravna zaštita okoliša*, ur. Jakša Barbić, 95-108. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2017.
22. Tasić, Anđelija i Miroslav Lazić. „Sudska Zaštita stvarnih prava“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 63, br. 103 (2024): 33-51.
23. Ole W. Pedersen, „The European Court of Human Rights and International Environmental Law, Chapter 5“. U: *The Human Right to a Healthy Environment*, ur. John H. Knox i Ramin Pejan. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

Pravni propisi:

1. 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.
2. Pravilnik o kućnom redu u zgradama, Narodne novine, br. 86/25.
3. Rio deklaracija o okolišu i razvoju, UN Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I) od 14. lipnja 1992.
4. Ugovor o funkcioniranju EU-a, pročišćena verzija, 2016/C 202/01, 7.6.2016.
5. 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.
6. Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa, Sl. SFRJ, br. 6/80., 36/90., Sl. SRJ, br. 29/96., Sl. RS, br. 115/05.
7. Zakon o upravljanju i održavanju zgrada, Narodne novine, br. 152/24.
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. Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/13., 153/13., 78/15., 12/18., 118/18.

Sudska praksa:

1. ESLJP, Apanasewicz protiv Poljske, zahtjev br. 6854/07, presuda od 3. svibnja 2011.
2. ESLJP, Brincat i drugi protiv Malte, zahtjevi br. 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11 i 62338/11, presuda od 24. srpnja 2014.
3. ESLJP, Budayeva i drugi protiv Rusije, zahtjev br. 15339/02, presuda od 20. ožujka 2008.
4. ESLJP, Cannavacciulo i drugi protiv Italije, zahtjev br. 51567/14, presuda od 30. siječnja 2025.
5. ESLJP, Cordella i drugi protiv Italije, zahtjevi br. 54414/13 i 54264/15, presuda od 24. siječnja 2019.
6. ESLJP, Cuenca Zarzoso protiv Španjolske, zahtjev br. 23383/12, presuda od 16. siječnja 2018.
7. ESLJP, Di Sarno i drugi protiv Italije, zahtjev br. 30765/08, presuda od 10. siječnja 2012.
8. ESLJP, Đorđević protiv Srbije, zahtjev br. 11212/23, presuda od 7. listopada 2025.
9. ESLJP, Fadeyeva protiv Rusije, zahtjev br. 55723/00, presuda od 9. lipnja 2005.
10. ESLJP, Greenpeace Nordic i drugi protiv Norveške, zahtjev br. 34068/21, presuda od 28. listopada 2025.
11. ESLJP, Hatton i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva (Vv), zahtjev br. 36022/97, presuda od 8. srpnja 2003.
12. ESLJP, Jansons protiv Latvije, zahtjev br. 1434/14, presuda od 8. rujna 2022.
13. ESLJP, Kapa i drugi protiv Poljske, zahtjevi br. 75031/13, 75282/13, 75286/13 i 75292/13, presuda od 14. listopada 2021.
14. ESLJP, Kurt protiv Austrije [Vv], zahtjev br. 62903/15, presuda od 15. lipnja 2021.
15. ESLJP, Kyrtatos protiv Grčke, zahtjev br. 41666/98, presuda od 22. svibnja 2023.

16. ESLJP, Lăcătuş i drugi protiv Rumunjske, zahtjev br. 12694/04, presuda od 13. studenoga 2012.
17. ESLJP, L.C.B. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 23413/94, presuda od 9. lipnja 1998.
18. ESLJP, LF i drugi protiv Italije, zahtjev br. 52854/18, presuda od 6. svibnja 2025.
19. ESLJP, Lopez Ostra protiv Španjolske, zahtjev br. 16798/90, presuda od 9. prosinca 1994.
20. ESLJP, Moldovan i drugi protiv Rumunjske (br. 2), zahtjevi br. 41138/98 i 64320/01, presuda od 12. srpnja 2025.
21. ESLJP, Oluić protiv Hrvatske, zahtjev br. 61260/08, presuda od 20. svibnja 2010.
22. ESLJP, Öneryıldız protiv Turske (Vv), zahtjev br. 48939/99, presuda od 30. studenoga 2004.
23. ESLJP, Perez protiv Francuske [Vv], zahtjev br. 47287/99, presuda od 12. veljače 2004.
24. ESLJP, Powell i Rayner protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 9310/81, presuda od 21. veljače 1990.
25. ESLJP, Stubbings i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 22083/93, presuda od 22. listopada 1996.
26. ESLJP, Surugiu protiv Rumunjske, zahtjev br. 48995/99, presuda od 20. travnja 2004.
27. ESLJP, Tătar protiv Rumunjske, zahtjev br. 67021/01, presuda od 27. siječnja 2009.
28. ESLJP, Udovičić protiv Hrvatske, zahtjev br. 27310/09, presuda od 24. travnja 2014.
29. ESLJP, Verein Klimaseniorinnen Schweiz i drugi protiv Švicarske (Vv), zahtjev br. 53600/20, presuda od 9. travnja 2024.

Gabrijela Mihelčić*
Maša Marochini Zrinski**
Goranka Barać-Ručević***

Summary

IS IT TIME FOR A "FOURTH GENERATION" OF THE RIGHT TO LIVE IN A HEALTHY ENVIRONMENT?

This paper examines how the developments made in the case law of the European Court of Human Rights in so-called climate cases – particularly *Verein Klimaseniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* – are reflected in the protection of the right to live in a healthy environment. The analysis focuses primarily on the expansion of the concept, namely, the scope of victims, and on the category of so-called general causation. Particular attention is also given to the conclusions drawn by the European Court of Human Rights with regard to this category in so-called environmental cases; to this end, the recent case of *Cannavacciuolo and Others v. Italy* is discussed. The analysis would not be complete without addressing the "third" sphere of protection, namely the traditional civil-law sphere, which can be linked to protection against immissions. In this context, the viewpoints adopted by the European Court of Human Rights in the recent case of *Đorđević v. Serbia* are presented. The analysis of the most recent viewpoints and case law is preceded by an examination of the previous development of protection in both case law and legal theory. Although the protection of rights under Article 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (the right to respect for the home and the right to respect for private and family life) lies at the centre of the research – demonstrating that space has opened for a new generation of environmental rights – it was not possible to overlook the protection of the right to life under Article 2 of the Convention and all that the European Court of Human Rights has stated in that regard. Particular attention is devoted to the characteristics of general causation concerning the existence of a real and immediate risk, which depends on the assessment of the circumstances of the particular case. In this context, the concept of a real threat requires the existence of a serious, genuine, and sufficiently ascertainable threat to life, while immediacy implies the element of physical proximity of the threat.

Keywords: *environment; climate cases; general causation.*

* Gabrijela Mihelčić, Ph.D., Full Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; gabrijela.mihelcic@pravri.uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8441-2277.

** Maša Marochini Zrinski, Ph.D., Associate Professor, University of Rijeka, Faculty of Law, Judge, Constitutional Court of the Republic of Croatia; Masa_Marochini_Zrinski@usud.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7956-2668.

*** Goranka Barać-Ručević, Mag. iur., Judge, Supreme Court of the Republic of Croatia; Goranka.Barac-Rucevic@vsrh.hr. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-7188-1448.

♦ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

NACIONALNA POSTUPOVNA AUTONOMIJA I ZAHTJEVI PRAVA NA DJELOTVORAN PRAVNI LIJEK U POREZNIM PREDMETIMA

*Izv. prof. dr. sc. Ana Dujmović**

UDK 336.22
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.5
Ur.: 15. prosinca 2025.
Pr.: 29. siječnja 2026.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

Potreba za osiguranjem učinkovite primjene prava Europske unije na nacionalnoj razini, uz istovremeno poštovanjem nadležnosti država članica u oblikovanju vlastitih postupovnih pravila prema načelu postupovne autonomije, oduvijek je za Europsku uniju predstavljalo značajan izazov. Zahtjevi načela učinkovitosti i ekvivalencije (tzv. Rewe načela) omogućavali su Sudu Europske unije da, u suradnji s nacionalnim sudovima, postavlja standarde provedbe europskog prava na nacionalnoj razini, istodobno utjelovljujući opću obvezu država članica da osiguraju sudsku zaštitu pojedinaca. Od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora 2009. godine, osim Rewe načelima, nacionalna postupovna autonomija dodatno je ograničena odredbama Povelje Europske unije o temeljnim pravima, posebice načelom učinkovite sudske zaštite, kodificiranim kao temeljno pravo u čl. 47. Povelje. Unutar tog krovnog pojma, kao jedno od najdalekosežnijih pravnih sredstava koje ima potencijal ograničiti nacionalnu postupovnu autonomiju u većoj mjeri nego ostali mehanizmi, ističe se postupovno pravo na djelotvoran pravni lijek. Polazeći od navedenog prava, a u svjetlu nedavne presude Suda Europske unije u predmetu Ati-19*, u radu se ispituje utjecaj Povelje, odnosno prava na djelotvoran pravni lijek, na pravna sredstva u nacionalnom pravu, s posebnim osvrtom na porezne predmete. Propitujući nacionalni sustav privremenih upravnih mjera u postupcima vezanim s provedbom poreza na dodanu vrijednost utvrđuje se da odredbe Povelje, odnosno pravo na djelotvoran pravni lijek, pred nacionalnu postupovnu autonomiju stavljaju stroža ograničenja od onih koja proizlaze iz načela učinkovitosti i ekvivalencije. Ističući neophodnost postojanja učinkovite sudske kontrole u svakom pojedinom slučaju, Povelja putem prava na djelotvoran pravni lijek otvara nacionalno pravo prema uvođenju novih ili pak izmijenjenih pravnih sredstava, čime se postupovna autonomija država članica stavlja pod dodatni pritisak.*

* Dr. sc. Ana Dujmović, izvanredna profesorica, Sveučilište u Mostaru, Pravni fakultet; ana.dujmovic@pf.sum.ba. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9016-5129.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

Ključne riječi: *nacionalna postupovna autonomija; Povelja Europske unije o temeljnim pravima; pravo na djelotvoran pravni lijek; privremene upravne mjere; sudska kontrola.*

1. UVOD

Svaki pravni sustav, kako bi mogao uspješno funkcionirati, zahtijeva postojanje sustava postupaka i pravnih lijekova kojima se štiti i provodi primjena njegovih materijalnih odredbi. Takav sustav trebao bi odrediti načine djelovanja koji su dostupni pojedincima, okolnosti u kojima oni mogu tražiti sudsku zaštitu te bi trebao opisati vrstu pravnog lijeka koja će im biti dostupna. Pravo Europske unije (u daljnjem tekstu: pravo EU-a) ne predviđa takav sustav postupaka i pravnih lijekova.[1] Ono se, naprotiv, zasniva na pretpostavci da će države članice, utemeljene na vladavini prava, organizirati svoje nacionalne pravne sustave na način koji osigurava pravilnu primjenu zakona i odgovarajuću pravnu zaštitu za svoje subjekte. Stoga Sud Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU-a) samo iznimno mora intervenirati kako bi osigurao da se provede pravo EU-a.[2] Nacionalni sudovi u načelu imaju pravo, a zapravo se to od njih i očekuje, primjenjivati nacionalna postupovna pravila prilikom primjene materijalnih pravila prava EU-a, što dovodi do svojevrsne „podjele funkcija" između pravnog sustava EU-a i nacionalnih pravnih sustava, pri čemu prvi osigurava prava, a drugi osiguravaju pravne lijekove.[3] Odnos navedenih sustava nije hijerarhijski, već se temelji na obvezi suradnje.[4]

Iako države članice uživaju prerogativ utvrditi postupovni kontekst unutar kojeg se podnose zahtjevi za ostvarivanje prava EU-a, taj prerogativ djeluje u skladu s načelom suradnje te počiva na dva stupa: načelu ekvivalencije i učinkovitosti. Navedena načela su način na koji pravo EU-a nadzire kako će države članice ispuniti tu dužnost suradnje kada koriste svoj prerogativ, odnosno kakva će biti postupovna pravila kojima se izravno provodi učinkovita primjena prava. U nedostatku pravila EU-a koja uređuju neko pitanje, svaka je država članica ovlaštena, u skladu s

1 Primjena prava EU-a odvija se na nacionalnim sudovima, što je odraz EU-a kao vertikalnog sustava u kojem se EU općenito oslanja na resurse i osoblje svojih država članica. To je u suprotnosti s „horizontalnijim" federalizmom, recimo, Američkih Sjedinjenih Država, u kojem svaka razina vlasti ima osnovnu sposobnost donošenja zakona, izvršavanja i donošenja odluka o vlastitim politikama i zakonima. Tako u: Daniel Halberstam, „Understanding National Remedies and the Principle of National Procedural Autonomy: A Constitutional Approach", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 23 (2021): 128-158.

2 Mišljenje nezavisnog odvjetnika Jacobsa u presudi *Van Schijndel*, t. 29. V. Presuda od 14. prosinca 1995., *Jeroen van Schijndel and Johannes Nicolaas Cornelis van Veen protiv Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, spojeni predmeti C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441.

3 Koen Lenaerts, „National Remedies for Private Parties in the Light of the EU Law Principles of Equivalence and Effectiveness", *Irish Jurist* 46 (2011): 13.

4 „Na temelju načela lojalne suradnje i uz puno uzajamno poštovanje, Unija i države članice međusobno si pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovorâ." V. Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, SL C 202, 7.6.2016., čl. 4. st. 3.

načelom postupovne autonomije, propisati detaljna pravila upravnih i sudskih postupaka kojima se uređuju radnje za zaštitu prava koja pojedinci crpe iz prava EU-a. Međutim, ta detaljna postupovna pravila ne smiju biti manje povoljna od onih koja uređuju slične domaće radnje (načelo ekvivalencije) niti smiju praktično onemogućiti ili pretjerano otežati ostvarivanje prava koja im daje pravo EU-a (načelo učinkovitosti). Dok se načelo ekvivalencije u svojoj biti svodi na proširenje općeg načela nediskriminacije, načelo učinkovitosti zahtijeva da provedba prava EU-a na nacionalnoj razini ne smije biti „praktički nemoguća ili pretjerano teška", odnosno da nacionalna postupovna pravila moraju dosegnuti osnovni prag sudske zaštite.[5]

Potreba za osiguranjem učinkovite primjene prava EU-a na nacionalnoj razini, uz istovremeno poštivanje nadležnosti država članica u oblikovanju nacionalnih postupovnih pravila u skladu s načelom postupovne autonomije, oduvijek je za EU predstavljala značajan izazov. Iako je stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 2009. godine[6] EU stekla određene izričite ovlasti u pogledu usklađivanja postupovnih pravila, opća postupovna pravila i dalje su ostala u nadležnosti država članica. Unatoč dugogodišnjem stajalištu sudske prakse Suda EU-a prema kojem nijedan od dvaju gore navedena zahtjeva (potrebe osiguranja učinkovite zaštite i nacionalne postupovne autonomije), ne bi trebao imati apsolutnu prednost, prevaga u korist osiguranja učinkovite sudske zaštite sve je izraženija.[7] Takav je razvoj posljedica sve opsežnije primjene Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)[8], čija su prava bitno ograničila nacionalnu autonomiju. Tako čl. 47. Povelje[9], kojim se jamči pravo na djelotvoran pravni lijek i sudsku zaštitu, postavlja obvezujuće minimalne standarde koje nacionalni zakonodavci moraju poštivati prilikom uređenja pravnih lijekova, osobito u osjetljivim područjima poput poreznog prava. Osim toga Sud EU-a, na temelju odredbi Povelje, sve češće intervenira u nacionalne pravne sustave kako bi osigurao da zaštita prava iz pravnog poretka EU-a ne ostane tek deklarativna, već da bude stvarna i učinkovita. U tom kontekstu presuda u predmetu *Ati-19*[10] snažno ilustrira trend daljnjeg sužavanja nacionalne postupovne autonomije u korist jačanja prava na djelotvoran pravni lijek. Posebnu pozornost pritom zaslužuju pitanja privremenih upravnih mjera, sudske kontrole i ravnoteže između javnog interesa i zaštite prava pojedinaca.

Ovaj se rad bavi analizom odnosa između nacionalne postupovne autonomije i

5 Lenarts, „National Remedies", 14-15.

6 Vidi više u: Tamara Ćapeta, „Europska unija po Lisabonskom ugovoru", *Hrvatska javna uprava* 10, br. 1 (2010): 35-47.

7 V. Rob Widdershoven, „National Procedural Autonomy and General EU Law Limits", *Review of European administrative law* 12, br. 2 (2019): 5-34.

8 Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202, 7.6.2016., 389-405.

9 „Svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom", (prema st. 1.). „Svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Svatko ima mogućnost biti savjetovan, branjen i zastupan", (prema st. 2.). Pravna pomoć osigurava se za osobe koje nemaju dostatna sredstva, u mjeri u kojoj je takva pomoć potrebna za osiguravanje učinkovitog pristupa pravosuđu", (prema st. 3.).

10 Presuda od 3. srpnja 2025., *Ati-19*, C-605/23, EU:C:2025:513.

zahtjeva prava na djelotvoran pravni lijek, s posebnim osvrtom na porezne predmete, s ciljem isticanja ključnih načela, aktualnih izazova i smjerova razvoja europske sudske prakse. Posebna je pažnja posvećena suvremenim ograničenjima autonomije država članica i važnosti osiguranja učinkovite i stvarne sudske zaštite svih poreznih obveznika unutar EU-a.

2. NAČELO NACIONALNE POSTUPOVNE AUTONOMIJE

2.1. Pojam i priroda

Koncept postupovne autonomije država članica pri primjeni prava EU-a dobro je ustaljen i neosporan dio terminologije prava EU-a. Iako je tek presudom *Wells*[11] Sud EU-a taj koncept označio nazivom „postupovna autonomija", sam je koncept, iako ne pod tim imenom, znatno stariji. Presude u predmetima *Rewe-Zentralfinanz eG i Rewe-Zentral AG protiv Landwirtschaftskammer für das Saarland*[12] (u daljnjem tekstu: *Rewe*) te *Comet BV protiv Produktschap voor Siergewassen*[13] (u daljnjem tekstu: *Comet BV*) smatraju su prvim i osnovnim izrazima tog načela. Načelo je kasnije dodatno definirano i potvrđeno u presudama poput *Unibet*,[14] *Peterbroeck*[15] te *an der Weerd i dr*.[16]

U nedostatku relevantnih pravnih pravila tadašnje Europske zajednice, na nacionalnom je pravnom poretku svake države članice da odredi nadležne sudove i propiše postupovna pravila u skladu s kojima se osigurava zaštita prava koja građani imaju iz izravnog učinka prava Europske zajednice, pri čemu se podrazumijeva da takvi uvjeti ne mogu biti manje povoljni od onih koji se odnose na slične postupke domaće prirode (načelo ekvivalencije). Dodatni uvjet propisuje da detaljna postupovna pravila kojima se uređuju postupci zaštite prava pojedinaca na temelju prava Europske zajednice ne smiju učiniti ostvarivanje prava dodijeljenih pravom EU-a praktički nemogućim ili pretjerano otežanim (načelo učinkovitosti). Postavljenim načelima ekvivalencije i učinkovitosti Sud EU-a uspostavio je tzv. test postupovne autonomije, kojim je propitivao usklađenost postupovnih pravila nacionalnih pravnih sustava s pravom Europske zajednice. Zajedno s načelom učinkovite sudske zaštite, navedena načela čine osnovne opće standarde primjene prava EU-a u različitim područjima, uključujući i područje oporezivanja.

Iako je od sedamdesetih godina dvadesetog stoljeća načelo postupovne

11 Presuda od 7. siječnja 2004., *The Queen, on the application of Delena Wells protiv Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, C-201/02, EU:C:2004:12.

12 Presuda od 16. prosinca 1976., *Rewe v Landwirtschaftskammer für das Saarland*, C-33/76, EU:C:1976:188, t. 5.

13 Presuda od 16. prosinca 1976., *Comet BV protiv Produktschap voor Siergewassen*, C-45/76, EU:C:1976:191.

14 Presuda od 13. ožujka 2007., *Unibet (London) Ltd and Unibet (International) Ltd v Justitiekanslern*, C-432/05, EU:C:2007:163.

15 Presuda od 14. prosinca 1995., *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS protiv Belgije*, C-312/93, EU:C:1995:437.

16 Presuda od 7. srpnja 2007., *J. van der Weerd and Others*, spojeni predmeti C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318.

autonomije postalo sastavnim dijelom pravnog sustava EU-a, stajališta u pogledu njegova trenutnog statusa, prirode i odnosa prema drugim načelima i dalje su podijeljena.[17] Dok pojedini autori smatraju da je načelo postupovne autonomije[18] već znatno narušeno stalnim nastojanjima uređenja, te da su prvenstvo i izravni učinak prava EU-a sasvim dovoljni da se okonča svaka tvrdnja o postojanju tog načela,[19] drugi ističu da između prvenstva prava EU-a i nacionalne postupovne autonomije nema suprotnosti i sukoba.[20] Iako prvenstvo prava EU-a pruža pravilo za rješavanje sukoba u situacijama kada su dva materijalna pravila u koliziji, ono ne mora kontrolirati postupke koji uređuju primjenu materijalnog prava pred sudovima.[21] Izvor sukoba proizlazi i iz samog pojma „autonomija"[22], koji implicira da su države članice u tom području samostalne i da ne bi trebale biti podložne nikakvom uplitanju Suda EU-a. Takvo stajalište ne odražava stvarnost te zanemaruje činjenicu da su u svakom slučaju države članice, u području nacionalne provedbe prava EU-a, dužne osigurati da ako već nije u potpunosti usklađen, bude barem njegova provedba jednakovrijedna i učinkovita. U prilog toj tezi govori i opsežna praksa Suda EU-a, iz koje je moguće uočiti da je Sud EU-a u određenim razdobljima načelo postupovne autonomije koristio za postizanje različitih ciljeva. Dok je izvorno, po stajalištu Suda EU-a, načelo postupovne autonomije bilo uvedeno kako bi se istaknula nadležnost država članica u određivanju nacionalnih pravila za provedbu prava EU-a,[23] u drugom je razdoblju Sud EU-a, uspostavljajući test postupovne autonomije, sve više preispitivao nacionalna postupovna pravila u svjetlu zahtjeva učinkovitosti i ekvivalencije. Potvrđujući da su postupovna nacionalna pravila relevantna tek kada se koriste za provedbu materijalnog prava EUa te su stoga njegov sporedni element, Sud EU-a ipak ističe da prvenstvo prava EU-a ne zahtijeva da se ona nadjačaju u svim okolnostima, posebice ne u slučajevima u kojima pojedina nacionalna postupovna pravila pružaju učinkovitu priliku za provedbu prava.[24] Međutim, u situacijama u kojima nacionalna pravila onemogućuju učinkovito ostvarivanje prava EU-a, država

17 Vidi više u: Halberstam, „Understanding National Remedies", 128-158.

18 Pojedini autori spore da je uopće riječ o načelu koje je razvio Sud EU-a, već da je samo riječ o određenoj pravnoj stvarnosti u kojoj su države članice *de facto* koristile svoja postupovna pravila bez izričite obveze da to čine. V. Nina Półtorak, *European Union Rights in National Courts* (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer Law & Business, 2015.), 33.

19 Michal, Bobek, „Why There is no Principle of 'Procedural Autonomy' of the Member States", u: *The European Court Of Justice And Autonomy of The Member States,* ur. Bruno de Witte i Hans-Wolfgang Micklitz (Intersentia, 2011.), 305-322.

20 Sacha Prechal, „Community Law in National Courts: The Lessons from Van Schijndel", *Common Market Law Review* 35, br. 3 (1998): 681-706.

21 Prechal, „Community Law in National Courts", 685.

22 Bobek, „Why there is no Principle", 320.

23 U tom su se razdoblju države članice pozivale na načelo postupovne autonomije najčešće kako bi opravdale i zaštitile svoje izbore u pogledu postupovnih pravila u različitim područjima. Vidi u: presuda od 29. travnja 1999., *Ciola protiv Land Vorarlberg*, C- 224/97, EU:C:1999:212, t. 24. ili presuda od 18. rujna 2003., *Peter Pflücke v Bundesanstat für Arbeit*, C-125/01, EU:C:2003:477, t. 24.

24 Presuda od 7. rujna 2006., *Christiano Marrosa and Gianluca Sardino v Azienda Ospedaliera*, C-53/04, EU:C:2006:517, t. 56.

članica ne može se pozvati na nacionalnu postupovnu autonomiju kako bi izbjegla potrebu osiguranja učinkovitosti.

U posljednje vrijeme Sud EU-a najčešće koristi načelo postupovne autonomije kao instrument zaštite pojedinačnih prava, povezujući ga s načelom učinkovite sudske zaštite te ispitujući usklađenost postupovnih pravila kroz njegovu prizmu.[25] Načelo učinkovite sudske zaštite jedno je od temeljnih načela pravnog poretka EU-a te zahtijeva da svatko čija su prava izvedena iz prava EU-a povrijeđena ima pravo na pristup sudu radi priznanja ili provedbe svojih prava. To se načelo razvilo iz općeg načela u temeljno pravo, priznato čl. 47. Povelje te zajamčeno čl. 19. Ugovora o Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: UEU).[26] U novije je vrijeme ono steklo širu ustavnu ulogu, osobito povezivanjem s vladavinom prava iz čl. 2. UEU-a.[27] Specifičnost je načela u tome što ono istovremeno osigurava zaštitu prava koja subjekti izvode iz prava EU-a i kontrolira izvršavanje ovlasti javnih tijela. U sudskoj je praksi navedeno načelo osnaženo presudom u predmetu *Unibet Ltd protiv Justitikanselern*[28] iz 2007. godine, kojom je pokrenut niz međusobno povezanih tema vezanih uz provedbu prava Europske zajednice putem nacionalnih postupovnih odredbi.[29] Osim što se bavio načelima ekvivalencije, učinkovitosti te odgovornosti države za kršenje prava Europske zajednice,[30] od Suda EU-a se tražilo da ispita načelo učinkovite sudske zaštite. Zbog svojih činjeničnih i pravnih okolnosti, predmet *Unibet* bio je izvrsna prilika da Sud EU-a provede složenu sintezu sudske prakse vezane uz pravo na učinkovitu sudsku zaštitu. Potvrđujući svoja ranija stajališta u pogledu nacionalne postupovne autonomije, Sud EU-a je i u tom slučaju ponovno potvrdio načelo nacionalne postupovne autonomije i načelo „nema novih pravnih lijekova“, ali pod uvjetom da postojeća nacionalna postupovna pravila i pravni lijekovi ispunjavaju zahtjeve ekvivalencije i učinkovitosti, sugerirajući da u nedostatku mjera usklađivanja, države članice imaju diskrecijsko pravo usvojiti vlastita pravila o postupku i pravnim lijekovima. U slučajevima u kojima nacionalna postupovna pravila i pravni lijekovi imaju diskriminirajući učinak u odnosu na prava

25 V. Andrea Biondi i Ravi Mehta, „EU Procedural Law“, u: *A Companion to European Union Law and International Law*, ur. Dennis Patterson i Anna Södersten (Wiley-Blackwell, 2016.), 155-165.

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

27 „Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina.“ V. Sacha Prechal, „Article 19 TEU and National Courts: A New Role for the Principle of Effective Judicial Protection?“, u: *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection, Volume 1: The Court of Justice's Perspective*, ur. Matteo Bonelli, Mariolina Eliantonio i Giulia Gentile (Hart Publishing, 2022.), 11.

28 Presuda Suda (Veliko vijeće) od 13. ožujka 2007., *Unibet (London) Ltd and Unibet (International) Ltd v Justitiekanslern*, C-432/05, EU:C:2007:163.

29 Vidi više u: Maciej Taborowski, „Case C-432/05 Unibet – Some Practical Remarks on Effective Judicial Protection“, *Columbia Journal of European Law* 14, br. 3 (2008): 621.

30 Načelo odgovornosti države za kršenje prava EU-a utemeljeno je presudom *Francovich*. V. presuda od 19. studenoga 1991., *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i dr. protiv Italije*, spojeni predmeti C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428.

EU-a, odnosno u kojima nacionalna prava čine pretjerano teškim ili nemogućim ostvarivanje prava dodijeljenih pravom EU-a, dolazi do djelovanja prava EU-a i osiguravanja novih pravnih lijekova. Stajalište Suda EU-a o mogućnosti uvođenja novih pravnih lijekova dodatno je razrađen u presudi *Impact*[31], u kojoj se Sud EU-a pozvao na načelo učinkovite sudske zaštite koje proizlazi iz čl. 6.[32] i čl. 13.[33] Europske konvencije o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP), kao i ustavnih tradicija država članica, kao pravnu osnovu za potencijalno uvođenje pravnih sredstava na temelju prava EU-a.

2.2. Zahtjevi načela učinkovitosti i ekvivalencije

2.2.1. Načelo ekvivalencije

Načelo ekvivalencije osigurava nediskriminaciju u procesnom pravu te jamči da prava koja proizlaze iz nacionalnog prava i prava EU-a uživaju jednaku razinu postupovnih jamstava. Cilj primjene tog načela jest osigurati da zahtjevi utemeljeni na nacionalnom pravu i oni utemeljeni na pravu EU-a podliježu istim pravilima o pravnim lijekovima i postupcima, uslijed kojih izostaje bilo kakvo „natjecanje“ u učinkovitoj provedbi.

Analiza usklađenosti s tim načelom uključuje usporedbu zahtjeva temeljenih na kršenju prava EU-a i nacionalnog prava, kao i provjeru jesu li takvi zahtjevi jednako tretirani prema nacionalnim pravilima. Sud EU-a pri tome naglašava važnost svrhe i karakteristika zahtjeva, a ne isključivo njegove forme. Načelo ekvivalencije ne znači nužno primjenu najpovoljnijih pravila na sve vrste zahtjeva, nego samo osigurava jednako postupanje u sličnim slučajevima. Svrha zahtjeva određena je njegovim ciljem (npr. naknada, sudska zabrana itd.) te vrstom norme čijim je kršenjem taj zahtjev nastao. Bitni zahtjevi mogu uključivati, među ostalim, rokove za podnošenje tužbe ili kao preduvjet iscrpljivanja drugih pravnih sredstava.[34]

Sudska praksa u pogledu utvrđivanja načela ekvivalencije pokazuje restriktivan pristup Suda EU-a, naglašavajući važnost materijalne usporedivosti zahtjeva. U kontekstu načela ekvivalencije Sud EU-a donio je brojne presude u različitim područjima djelovanja, uključujući javnu nabavu[35], naknade štete protiv države zbog

31 Presuda od 15. travnja 2008., *Impact protiv Minister for Agriculture and Food and Others*, C-268/06, EU:C:2008:223.

32 „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“, (prema čl. 6. st. 1. EKLJP-a).

33 „Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u ovoj Konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom čak i u slučaju kada su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu“, (prema čl. 13. EKLJP-a).

34 Presuda od 15. travnja 2010., *Barth protiv Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung*, C-542/08, EU:C:2010:193.

35 Presuda od 6. listopada 2015., *Orizzonte protiv Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino*, C-61/14, EU:C:2015:655. Vidi više: Jasper Krommendijk, „Is There Light on the Horizon? The Distinction between ‘Rewe Effectiveness’ and the Principle of Effective Judicial Protection in Article 47 of the Charter After Orizzonte“, *Common Market Law Review* 53

povrede prava EU-a, porezno pravo[36], opća procesna prava i pravila postupka.[37]

Radi provjere ispunjenja zahtjeva za ekvivalentnošću, načelo propisuje dvostupanjski test u kojem se prvo mora identificirati valjani komparator, a zatim utvrditi ispunjava li započeta usporedba kriterij veće povoljnosti, odnosno jesu li postupci temeljeni na isključivo nacionalnom pravu povoljniji od postupaka temeljenih na pravu EU-a. Presuda u predmetu *Transportes Urbanos*[38] ilustrira u kakvim činjeničnim okolnostima Sud EU-a utvrđuje povredu načela ekvivalencije. Propisivanjem strožih uvjeta za iscrpljivanje pravnih sredstava prije podnošenja zahtjeva za naknadu štete od države, nakon kršenja prava EU-a, nije poštovalo zahtjeve načela ekvivalencije u mjeri u kojoj slični zahtjevi za naknadu štete temeljeni na kršenju nacionalnog prava nisu bili podložni istim preduvjetima.[39] Sličan je zaključak Sud EU-a iznio i u presudi *Deville*[40], u kojoj je utvrdio kršenje načela ekvivalencije. Sud je odredbe francuskog poreza na motorna vozila proglasio protivnim pravu EU-a zbog toga što su odredbe predviđale da pojedinci mogu dobiti povrat nepropisno plaćenog poreza, ali su istovremeno, skratile rok za podnošenje zahtjeva i time smanjile mogućnosti povrata poreza, čime je zahtjev temeljen na odredbama Europske zajednice bio tretiran na manje povoljan način od nacionalnih zahtjeva.[41]

Istodobno u porezno-kaznenom predmetu *Scialdone*, u kojem je Sud EU-a uspoređivao povredu obveze plaćanja poreza po odbitku u vezi s porezom na dohodak i povredom obveze plaćanja poreza na dodanu vrijednost (u daljnjem tekstu: PDV), neusklađenost s načelom ekvivalencije nije utvrđena. Sud EU-a je istaknuo da Direktiva o PDV-u[42] ne usklađuje sankcije primjenjive u području PDV-a, jer je to područje načelno u nadležnosti država članica. Države članice moraju voditi računa o tome da se povrede prava EU-a, uključujući usklađena pravila iz Direktive o PDV-u, sankcioniraju u materijalnim i postupovnim uvjetima koji su analogni onima koji se primjenjuju na povrede nacionalnog prava slične naravi i važnosti, a koji čine u svakom slučaju sankciju učinkovitom, razmjernom i odvraćajućom.[43] Odgovarajući na pitanje može li se neplaćanje poreza po odbitku u vezi s porezom

(2016): 1395-1418.

36 Presuda od 2. svibnja 2018., *Kazneni postupak protiv Mauro Scialdone*, C-574/15, EU:C:2018:295.

37 Presuda od 1. prosinca 1998., *B.S. Levez protiv T.H. Jennings (Harlow Pools) Ltd.*, C-326/9, EU:C:1998:577.

38 Presuda od 26. siječnja 2010., *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL v. Administración del Estado*, C-118/08, EU:C:2010:39.

39 Više vidi u: José Martín y Pérez de Nanclares, „Case C-118/08, Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL, Administración del Estad, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 26 January 2010“, *Common Market Law Review* 6 (2010): 1847-1860.

40 Presuda od 29. lipnja 1988., *C. Deville protiv Administration des impôts*, C- 240/87, EU:C:1988:349.

41 Vidi više u: Jan Hendrik Jans, Sacha Prechal i Rob J. G. M. Widdershoven, *Europeanisation of Public Law* (Groningen: Europa Law Publishing, 2007.), 46-47.

42 Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, SL L 347, 11.12.2006., 1-118.

43 *Scialdone*, C-574/15, t. 28.

na dohodak smatrati povredom nacionalnog prava slične prirode i važnosti poput neplaćanja prijavljenog PDV-a, Sud EU-a ističe da se unatoč nekim zajedničkim karakteristikama[44] obje vrste neplaćanja razlikuju po svojim sastavnim elementima i prema teškoćama u njihovom otkrivanju.[45] Kada se dvije kategorije povreda razlikuju po okolnostima koje se odnose na njihove bitne elemente, ali i na veću ili manju mogućnost njihova otkrivanja, takve razlike osobito podrazumijevaju da dotična država članica nije obvezna propisati istovjetan režim za te dvije kategorije.[46] Navedene razlike opravdavale su različito postupanje talijanskog zakonodavca.[47]

2.2.2. Načelo učinkovitosti

Načelo učinkovitosti drugo je načelo nacionalne postupovne autonomije država članica, koje za cilj ima osigurati da nacionalna postupovna pravila ne otežavaju ili čine praktički nemogućim ostvarivanje prava EU-a. Za razliku od načela ekvivalencije, koje štiti osobitosti nacionalnih postupaka, načelo učinkovitosti koristi se kako bi se potaknula učinkovitost prava EUa na nacionalnoj razini. U odnosu na načelo ekvivalencije, načelo učinkovitosti ima prvenstvo, uslijed čega primjena ekvivalentnih pravila u nacionalnom pravu i pravu EU-a neće biti dozvoljena ako su ta pravila u suprotnosti s učinkovitošću.[48] Već je presudom u predmetu *Simmenthal*[49] Sud EU-a stavio veliki naglasak na zahtjev učinkovitosti te se može tvrditi da je

44 „(…) obilježava neispunjavanje obveze plaćanja prijavljenog poreza u zakonom propisanim rokovima. Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje također proizlazi da je talijanski zakonodavac kriminalizacijom takvog ponašanja htio postići isti cilj, to jest osigurati da se u državnu riznicu pravodobno uplate porezi i da se, dakle, očuva sav prihod od poreza“, *Scialdone*, C-574/15, t. 56.

45 „Dok prva povreda proizlazi iz ponašanje poreznih obveznika u sustavu PDV-a, druga se ne odnosi na djelovanja poreznih obveznika u sustavu poreza na dohodak, nego na treće osobe koje moraju platiti poreze po odbitku koji se na njih odnose. (…) u talijanskom poreznom pravu takva treća osoba platitelj, pri plaćanju tog poreza po odbitku u vezi s dohotkom osoba poreznih obveznika, potonjima predaje dokument pod nazivom „potvrda“, kojim se tim osobama omogućuje da poreznoj upravi dokažu da su navedeni odbici izvršeni i da su stoga platili dugovani porez, i to čak i ako nakon toga treća osoba platitelj taj iznos ne uplati u državnu riznicu. U tim okolnostima zbog izdavanja te potvrde može biti teže otkriti propust treće osobe platitelja da poreznoj upravi uplati porez po odbitku nego propust plaćanja prijavljenog PDV-a“, *Scialdone*, C-574/15, t. 58.

46 Kada se dvije kategorije povreda razlikuju po okolnostima koje se odnose na njihove bitne elemente, ali i na veću ili manju mogućnost njihova otkrivanja, te razlike osobito podrazumijevaju da dotična država članica nije obvezna propisati istovjetan režim za te dvije kategorije, *Scialdone*, C-574/15, t. 59. Presuda od 25. veljače 1988., *Drexl*, C 299/86, EU:C:1988:103, t. 22.

47 Više o ograničenju ovlasti država članica u području provođenja (kaznenih) sankcija za kršenje prava EU-a s posebnim naglaskom na zaštitu financijskih interesa EU-a vidi u: Monika Szwarc, „Enforcement of EU Law: Effectiveness and Fundamental Rights as Limits to the *Ius Puniendi* Exercised by Member States in Fiscal (Criminal) Proceedings“, *Białostockie Studia Prawnicze* 28, br. 4 (2023): 53-68.

48 Widdershoven, „National Procedural Autonomy“, 10.

49 Presuda od 9. ožujka 1978., *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA.*, C-106/77, EU:C:1978:49, t. 22.-24.

navedeno načelo doista uvelike nadmašilo poštivanje cjelokupnog pojma postupovne autonomije. Nacionalni sud dužan je staviti po strani nacionalno pravo i time ga ne primjeniti na činjenice slučaja, gdje je to pravo nespojivo s pravom EU-a, bez potrebe čekanja da ga nacionalni zakonodavac prepozna kao nespojivo, kako bi se dala potpuna učinkovitost pravu EU-a.

Kao i u pogledu pojma nacionalne postupovne autonomije, i u pogledu prirode i opsega djelovanja ovog načela postoje različita mišljenja. Tehnika koju Sud EU-a koristi za izražavanje načela učinkovitosti dosta govori o njegovoj prirodi. Umjesto utvrđivanja pozitivne dužnosti (provedba prava EU-a mora biti uređena učinkovitim nacionalnim postupovnim pravilima), Sud EU-a koristi negativnu formulaciju dužnosti, propisujući da postupovna pravila ne smiju provedbu prava EU-a učiniti nemogućom u praksi.[50] Navedena tehnika utvrđenja jasno razlikuje djelovanje dvaju načela nacionalne postupovne autonomije. Dok je načelo ekvivalencije ustupljivo postupovnim prerogativima država članica time što zahtijeva samo proširenje zaštite koja već postoji, načelo učinkovitosti je ustupljivo po načinu na koji je formulirano, tj. kao negativni zahtjev s izuzetno niskim pragom.

U pogledu načela učinkovitosti, Sud EU-a primjenjuje dva različita testa. Primarno je koristio samo tzv. izravni test učinkovitosti, kojim se ispituje čine li nacionalna postupovna pravila ostvarivanje prava EU-a nemogućim ili izrazito otežanim. Taj je test predstavljao uobičajeni pristup sve do uvođenja testa postupovnog pravila razumne procjene (engl. *rule of reason test*) 1995. godine, premda se i danas, iako rjeđe, još uvijek primjenjuje. U većini slučajeva izravni test učinkovitosti ne dovodi do izmjene ili diskvalifikacije dotičnih postupovnih pravila. Iznimke u pravilu su često presude u pogledu nacionalnih pravila o teretu dokazivanjima, kao što su presude *San Giorgio*[51], *Boiron*[52], odnosno *Unitrading*[53]. Danas standardni test kojim Sud EU-a ispituje usklađenost postupovnih pravila s načelom učinkovitosti predstavlja test pravila razumne procjene. Iako se procjena Suda EU-a i ovdje svodi na pitanje može li se određena postupovna odredba razumno opravdati spomenutim načelima, za razliku od izravnog testa, test pravila razumne procjene traži šire preispitivanje uloge nacionalne odredbe u postupku, njezin napredak i njezine posebne značajke, promatrane u cjelini i u kontekstu osnovnih načela domaćeg pravosudnog sustava, kao što su prava obrane, načelo pravne sigurnosti i pravilno vođenje postupka. Iako korišten već u presudi u predmetu *Rewe*, ovaj je pristup svoju cjelovitu potvrdu ostvario presudama u predmetima *Peterbroeck* i *Van Schijndel*.

50 U praksi Suda EU-a javljale su se različite formulacije: nemogućim u praksi (u presudama *Rewe* i *Comet*), praktički nemogućim (prvi put u presudi *Jeunehomme*, C-77/88), izrazito teškim (prvi put u presudi *San Giorgio*, C-199/82) do virtualno nemogućim (prvi put u presudi spojenih predmeta *Deutsche Milchkontor*, C-205-215).

51 Presuda od 9. studenoga 1983., *Državna financijska uprava protiv SpA San Giorgio*, C-199/82, EU:C:1983:318.

52 Presuda od 7. rujna 2006., *Laboratoires Boiron SA v Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) de Lyon*, C-526/04, EU:C:2006:528.

53 Presuda od 23. listopada 2014., *Unitrading Ltd v Staatssecretaris van Financiën*, C-437/13, EU:C:2014:2318.

Usklađivanjem s načelom učinkovitosti Sud EU-a uspio je „ispraviti" brojna nacionalna postupovna pravila u različitim područjima djelovanja. Tako je u predmetu *Banca Antoniana Popolare Veneta*[54] Sud EU-a nametnuo pozitivnu obvezu nacionalnim sudovima, konstatirajući da zahtjev učinkovite mogućnosti traženja povrata PDV-a nije zadovoljen prema načelu učinkovitosti kada primjena postupovnih pravila ima učinak potpunog lišavanja poreznog obveznika prava na povrat nedospjelog PDV-a od poreznog tijela. Sud EU-a je nametnuo obvezu tumačenja spornih nacionalnih odredbi u smislu da se pravo na povrat PDV-a mora sačuvati i da se ne može poništiti primjenom nacionalnih odredbi o rokovima. Sud EU-a u propitivanju može otići i korak dalje, poništavajući nacionalno zakonodavstvo, odnosno može koristiti učinkovitost za uravnoteženje učinkovite provedbe pojedinačnih prava koja proizlaze iz nacionalnih postupovnih sustava s ciljem osiguravanja prevladavanja prvoga.[55]

3. MEĐUDJELOVANJE NACIONALNE POSTUPOVNE AUTONOMIJE I UČINKOVITE SUDSKE ZAŠTITE TE ČL. 47. POVELJE

Učinkovita sudska zaštita smatra se kamenom temeljcem pravnog poretka EU-a. Prvi je put spomenuta u presudi *Johnston*[56], a potom i u presudi *Heylens*[57], gdje je zajedno s Rewe načelima funkcionirala kao ograničenje nacionalne postupovne autonomije.[58] Primarno se učinkovita sudska zaštita javila kao nepisano opće načelo, razvijeno i konstruirano na temeljima čl. 6. i 13. EKLJP-a.[59] Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, načelo je kodificirano čl. 19. UEU-a i čl. 47. Povelje te je time steklo status općeg načela i dijela primarnog prava EU-a. Ustavna konsolidacija tog načela putem navedenih odredbi, kao i njegova primjena od Suda EU-a i nacionalnih sudova, pridonijeli su transformaciji učinkovite sudske zaštite iz postupovne norme u strukturalno jamstvo s jasnim sadržajem,[60] čija ustavna dimenzija pritom postaje

54 Presuda od 15. prosinca 2011., *Banca Antoniana Popolare Veneta SpA v Ministero dell'Economia e delle Finanze and Agenzia delle Entrate*, C-427/10, EU:C:2011:844.

55 *Banca Antoniana Popolare Veneta*, C-427/10, t. 42.

56 Presuda od 15. svibnja 1986., *Marguerite Johnston protiv Chief Constable of the Royal Ulster Constabular*y, C222/84, EU:C:1986:206.

57 Presuda od 15. listopada 1987., *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v Georges Heylens and others*, C-222/86, EU:C:1987:442.

58 Odnos navedenih načela nikada nije u potpunosti definiran, posebice u pogledu kontekstu načela učinkovitosti. Vidi više u: Sasha Prechal i Rob Widdershoven, „Redefining the Relationship between "Rewe-effectiveness" and Effective Judicial Protection", *Review of European Administrative Law* 31, br. 4 (2011).

59 Sadržaj navedenih načela nije identičan i čl. 47. Povelje uvelike nadmašuje članke EKLJP. Vidi više u: Daniel Shelton, „Article 47", u: *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, ur. Steve Peers, Tamara K. Hervey, Jeff Kenner i Angela Ward (Bloomsbury Publishing 2021.), 1245-1384.

60 Matteo Bonelli, „Effective Judicial Protection in EU Law: an Evolving Principle of a Constitutional Nature", *Review of European Administrative Law* 12 (2019): 35; Prechal i Widdershoven, „Redefining the Relationship", 31.

sve značajnija, povezujući odnos između učinkovite sudske zaštite s vrijednošću vladavine prava, potvrđene u čl. 2. UEU-a.[61] Djelovanje načela učinkovite sudske zaštite naslanja se na već postojeća ograničenja nacionalne postupovne autonomije, u vidu zahtjeva učinkovitosti i ekvivalencije, potvrđujući postojeća ograničenja, ali i uvodeći neka nova.

Na temelju čl. 51. st. 1. Povelje, kako ga je protumačio Sud EU-a u predmetu *Åkerberg Fransson*[62], čl. 47. Povelje primjenjuje se na nacionalnu sudsku zaštitu u svim slučajevima unutar područja primjene prava EU-a.[63] Taj članak predstavlja središnji element sustava temeljnih prava u vezi s upravljanjem pravdom koji nudi pravnu osnovu za izdvajanje ključnih elemenata shvaćanja pravde u EU-u, kao što su pravo na obranu, načela zakonitosti i proporcionalnosti kazni i dr. Sve navedeno, iako u različitim stupnjevima, predstavlja emancipaciju prava na djelotvoran pravni lijek i pravično suđenje.[64]

Primjena načela učinkovite sudske zaštite putem čl. 47. Povelje javlja se u nekoliko oblika. Do primjene prvenstveno dolazi u kontekstu nacionalnog zakonodavstva kojim se prenosi ili provodi relevantno pravo EU-a, pri čemu se pozivanjem na čl. 47. Povelje neizravno ispituje valjanost odredbi nacionalnog zakonodavstva ili sudske prakse s temeljnim zahtjevima sudske zaštite. Zapravo je riječ o formulaciji u kojoj se postupovne odredbe razmatraju u svjetlu načela učinkovite zaštite, pri čemu čl. 47. Povelje može usmjeravati tumačenje, pojašnjavati i osnaživati konkretne postupovne odredbe ili popunjavati pravne praznine. Takvim djelovanjem čl. 47. Povelje osigurava minimalne standarde učinkovite sudske zaštite. Za razliku od Rewe načela, koja djeluju isključivo u izostanku nacionalnih postupovnih pravila, do primjene učinkovite sudske zaštite može doći i kada države članice, prilikom usvajanja određenog zakonodavstva poput čl. 273. Direktive o PDV-u[65], imaju određenu diskreciju u formuliranju nacionalnog pravila. Tumačenjem takvih odredbi Sud EU-a može takvu diskreciju smanjiti, posljedično smanjujući i postupovnu autonomiju država članica.[66]

Osim postupaka, važnu dimenziju čl. 47. Povelje čini i briga o pravnim

61 Matteo Bonelli, „Article 47 and the (Procedural) Autonomy of the Member States“, u: *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection, Volume 1: The Court of Justice's Perspective*, ur. Matteo Bonelli, Mariolina Eliantonio i Giulia Gentile (Bloomsbury Publishing, 2022.), 84.

62 Presuda od 26. veljače 2013., *Åklagaren protiv Hans Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:280.

63 Presuda u predmetu *Åkerberg Fransson* označava prekretnicu u shvaćanju opsega primjene Povelje i zajedno s presudom u predmetu *Meloni* predstavlja značajan napredak u tumačenju općih odredbi Povelje od Suda EU-a. V. više u: Emily Hancox, „The Meaning of „Implementing“ EU Law under Article 51(1) of the Charter: Åkerberg Fransson“, *Common Market Law Review* 50, br. 5 (2013): 1411-1431.

64 Matteo Bonelli, Mariolina Eliantonio i Giulia Gentile, „Conclusion“, u: *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection, Volume 1: The Court of Justice's Perspective*, ur. Matteo Bonelli, Mariolina Eliantonio i Giulia Gentile (Bloomsbury Publishing, 2022.), 274.

65 „(…) države članice mogu uvesti i druge obveze za koje smatraju da osiguravaju ispravnu naplatu PDV-a i sprječavaju utaju.“

66 Bonelli, „Article 47“, 86.

lijekovima. Već iz same formulacije tog načela proizlazi da se naglasak stavlja na djelotvornost pravnih lijekova. Iako je Sud EU-a učestalo, još od presude u predmetu *Rewe*, tvrdio da pravo EU-a ne zahtijeva stvaranje novih pravnih procedura ili pravnih lijekova kojima bi se dao puni učinak pravu EU-a, trend sudske prakse koji je započeo još od presuda u predmetima *Factortame* i *Unibet*, u kojima učinkovita sudska zaštita ima ključnu ulogu, a taj je trend potvrđen i kasnijim presudama u predmetima *Berloiz*[67] i *État luxembourgeois protiv B i dr*.[68], koje su se odnosile na primjenu odredbi Direktive o administrativnoj suradnji u području oporezivanja (u daljnjem tekstu: DAC)[69] i zahtjev za informacijama o poreznom obvezniku.

Nakon što je utvrdio primjenjivost Povelje, Sud EU-a je presudio da, kako bi se osigurala usklađenost s čl. 47. Povelje, zahtjev za informacijama mora biti podložan potpunoj sudskoj reviziji, odnosno da nacionalni sud mora biti u mogućnosti kontrolirati je li ispunjen prag „predvidljive relevantnosti"[70] u trenutku kada nacionalno tijelo izdaje zahtjev za informacijama. Presuda Suda EU-a temeljila je svoje obrazloženje na čl. 47. st. 2. Povelje i pravu svakoga na saslušanje pred neovisnim i nepristranim sudom.[71] Poštivanje tog prava zahtijeva, prema mišljenju Suda EU-a, da odluka upravnog tijela koje samo po sebi ne zadovoljava uvjete neovisnosti i nepristranosti bude podložna naknadnoj kontroli sudskog tijela koje mora, posebno, imati nadležnost za razmatranje svih relevantnih pitanja (u ovom slučaju, kontrolu zakonitosti naloga za dostavu informacija). Stajalište izraženo u presudi *Berlioz* potvrđeno je i dodatno prošireno presudom u predmetu *Etat luxembourgeos*, u kojoj je Sud EU-a utvrdio da mora postojati mogućnost osporavanja naloga za dostavu informacijama, čak i u slučajevima u kojima ne postoji kazna za administrativnu nesuradnju.[72] Ta se presuda također odnosila na pitanja koja proizlaze iz provedbe DAC 1 u Luksemburgu, s tim da je ona proširila subjektivni opseg iz *Berloiza*, uključujući pored podnositelja zahtjeva i nositelja informacija, obuhvaćala je i poreznog obveznika na kojeg se odnose informacije, kao i treće strane na koje se to neizravno odnosi. Stoga je taj predmet predstavljao savršenu priliku za testiranje ograničenja čl. 47. Povelje u razmjeni informacija o poreznim obveznicima, kako u pogledu subjektivnog tako i objektivnog opsega odredbe.[73] Obje presude Suda EU-a utjecale su na način tumačenja i primjenu prava na djelotvoran pravni lijek iz

67 Presuda Suda (Veliko vijeće) od 16. svibnja 2017., *Berlioz Investment Fund S.A. protiv Directeur de l'administration des contributions directes*, C-682/15, EU:C:2017:373.

68 Presuda od 6. listopada 2020., *État luxembourgeois protiv B i dr*., spojeni predmeti C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795.

69 Direktiva Vijeća 2011/16/EU od 15. veljače 2011. o administrativnoj suradnji u području oporezivanja i stavljanju izvan snage Direktive 77/799/EEZ, SL L 64, 11.3.2011.

70 Vidi: Saturina Moreno Gonzales, „Transparency and Foreseeable Relevance in Exchange of Information Procedures", u: *Exchange of Information in EU*, ur. Marina Serrat Romani, Jasepr Korving i Mariolina Eliantonio (Elgar Publishing, 2024.), 8-35.

71 *Berlioz*, C-682/15, t. 54.

72 *État luxembourgeois protiv B i dr*., C-245/19 i C-246/19, t. 66.

73 Katerina Pantazatou, „Right to ana Effective Remedy and a Fair Trial in Taxation", u: *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection, Volume 1: The Court of Justice's Perspective*, ur. Matteo Bonelli, Mariolina Eliantonio i Giulia Gentile (Bloomsbury Publishing, 2022.), 255.

čl. 47. Povelje, posebno kada je riječ o upravnim odlukama koje obvezuju porezne obveznike i druge treće strane na dostavu informacija koje bi mogle biti ocijenjene kao proizvoljne ili nerazmjerne.[74] Ne ostavljajući nacionalnim sudovima nikakav prostor za primjenu mogućeg strožeg standarda na temelju nacionalnog prava, Sud EU-a dodatno je dokinuo i nacionalnu postupovnu autonomiju.[75] U tom kontekstu, uz sve veći značaj čl. 47. Povelje u poreznim pitanjima, presuda Suda EU-a u predmetu *Ati-19* nastavlja taj trend te istovremeno otvara neka nova pitanja.

4. PRAVO NA DJELOTVORAN PRAVNI LIJEK (ČL. 47. ST. 1. POVELJE) U POREZNIM PREDMETIMA – OSVRT NA PRESUDU U PREDMETU ATI-19

Raspon postupovnih područja na koje se proteže načelo učinkovite sudske zaštite, a time i čl. 47. Povelje, vrlo je širok. Složenost tog članka koja se odnosi na dubinu i širinu navedenog članka, s obzirom na to da on obuhvaća različita prava (i opća načela prava), povezan je s drugim pravima utvrđenima u Povelji te se presijeca s raznim pitanjima koja spadaju u sveobuhvatni sustav sudske zaštite EUa.[76] Zbog svoje „postupovne" prirode, temeljno pravo na djelotvoran pravni lijek i pravično suđenje presijeca se s raznim pitanjima koja izlaze izvan okvira sustava zaštite temeljnih prava EU-a strogo govoreći, ali su unutar sveobuhvatnog okvira sustava sudske zaštite EU-a, koji obuhvaća sustav sudske kontrole i odnos između prava EU-a i režima pravnih lijekova i postupovnih režima država članica.[77] Sud EU-a iskoristio je taj potencijal čl. 47. Povelje (samostalno ili u kombinaciji s postupovnim pravilima EU-a) kako bi pojačao zaštitu koju nudi materijalno pravo EU-a, ali i sekundarna pravila EU-a postupovne prirode.

Još od presude u predmetu *Johnston*, kojom je prvi put u sudskoj praksi proklamirano načelo učinkovite sudske zaštite, ali i kojom se ispitivalo ograničenje osporavanja upravne mjere pred nacionalnim sudom, praksa Suda EU-a, u pogledu čl. 47. st. 1. Povelje, kada su porezni predmeti u pitanju, utjecala je na brojna pravila koja se tiču opsega i intenziteta kontrole nacionalnih sudova, zatim nacionalnih pravila o dokazima i teretu dokazivanja,[78] kao i pravnog zastupanja i pravne pomoći.[79] Iako

74 V. *Berlioz*, C-682/15, t. 86; presuda Suda (Veliko vijeće) od 5. prosinca 2023., u spojenim predmetima *Grand Duchy of Luxembourg and Others protiv Europske komisije*, C-451/21 P i C-454/21 P, EU:C:2023:948, t. 91.-95; Pantazatou, „Right to an Effective Remedy", 261-262; Widdershoven, „National Procedural Autonomy", 25.

75 Widdershoven, „National Procedural Autonomy", 25.

76 Sacha Prechal, „The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What Has the Charter Changed?", u: *Fundamental Rights in International and European Law: Public and Private Law Perspectives*, ur. Christophe Paulussen et al. (Springer, 2015.), 143-160.

77 Angela Ward, „The Right to an Effective Remedy under the First Paragraph of Article 47 and Challenge to EU Measure", u: *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, ur. Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner i Angela Ward (Oxford: Hart, 2014.), 1322-1338.

78 Presuda od 17. siječnja 2019., *Dzivev and Others*, C-310/16, EU:C:2019:30.

79 Presuda od 28. srpnja 2014., *Ordre des barreaux francophones et germanophone and Other*s, C-543/14, EU:C:2016:605.

je stvarna primjenjivost Povelje utvrđena i u odnosu na prava poreznih obveznika (*Berlioz*), opseg zaštite koju nudi čl. 47. Povelje mogao bi mnogo toga dodati u pogledu prava poreznih obveznika ili trećih strana u sudskim postupcima.[80] Štoviše, zbog različite nadležnosti EU-a u pogledu neizravnog i izravnog oporezivanja, gdje prvi predstavlja potpuno uređeno područje, dok u drugom takvo uređenje izostaje, prostor za buduću primjenu čl. 47. Povelje postaje sve veće.

Sudska praksa u pogledu čl. 47. st. 1. Povelje i pravnih lijekova pokazuje da je pravo na djelotvoran pravni lijek dalo Sudu EU-a dodatni alat za jačanje provedbe prava EU-a na nacionalnim sudovima. Na temelju čl. 47. st. 1. Povelje Sud EU-a pokazao je veću spremnost nego ranije[81] intervenirati u nacionalna postupovna pravila koja opstruiraju učinkovitu provedbu prava EU-a, kako u poreznim predmetima tako i mnogo šire.[82]

Dodatni iskorak u pogledu poreznih predmeta napravljen je presudom u predmetu *Ati-19*. U zahtjevu za prethodnu odluku bugarskog Administrativnog suda u Blagoevgradu zatraženo je od Suda EU-a da odluči o diskrecijskoj ovlasti država članica u smislu sprječavanja sudske kontrole radnji izvršenja, s obzirom na Povelju EU-a. Zahtjev za prethodnu odluku odnosio se na tumačenje čl. 47. st. 1. Povelje u vezi s čl. 273. Direktive o PDV-u, pri čemu se tražilo pojašnjenje o tome dopušta li pravo EU-a nacionalnom zakonodavstvu koje ograničava sudsku kontrolu privremenih mjera izvršenja na puku procjenu ozbiljne štete.

U konkretnom slučaju bugarskom poreznom obvezniku porezna je uprava, zbog neizdavanja fiskalnih računa prilikom ostvarene prodaje, na neko vrijeme zapečatila prodajni objekt.[83] Riječ je bilo o mjeri koja je propisana nacionalnim

80 Dok se neizravni pravni lijek smatra učinkovitim pravnim lijekom za poreznog obveznika, nositelj informacija mora imati pristup izravnom pravnom lijeku kako bi se ispunili zahtjevi čl. 47. Povelje. Razlikujući element između ta dva jest taj što nositelj informacija riskira kažnjavanje u slučaju neotkrivanja informacija, dok porezni obveznik preuzima isti rizik tek u kasnijoj fazi kada primi prilagodbu poreza na temelju dotične informacije. Tako u: Pantazatou, „Right to An Effective Remedy", 258-260.

81 Kada je riječ o Rewe načelu učinkovitosti i pravnim lijekovima, Sud EU-a tradicionalno je bio sklon oprezu. Iako je bilo slučajeva u kojima je načelo učinkovitosti uspješno primijenjeno kako bi se osporilo nepostojanje (ili nedostupnost) pravnog lijeka, općenito se smatralo iznimnim da načelo učinkovitosti znači da nacionalni sud mora naložiti pravni lijek koji obično postoji u domaćem pravu (privremena mjera) i ne primijeniti nacionalno pravilo koje isključuje dostupnost tog pravnog lijeka u određenim slučajevima (protiv Krune). V. presuda od 19. lipnja 1990., *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and Others*, C-213/89, EU:C:1990:257, t. 20.-23.

82 V. presuda od 25. studenoga 2010., *Günter Fuß v Stadt Halle*, C-429/09, EU:C:2010:717; presuda Suda (Veliko vijeće) od 17. travnja 2018., *Vera Egenberger protiv Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, C-414/16, EU:C:2018:257 – u pogledu radnog prava i jednakih uvjeta zapošljavanja; presuda Suda (Veliko vijeće) od 15. travnja 2021., *Diskrimineringsombudsmannen protiv Braathens Regional Aviation AB*, C-30/19, EU:C:2021:269 – u pogledu diskriminacije.

83 „Prisilna upravna mjera pečaćenja poslovnog prostora u trajanju do najviše 30 dana, neovisno o predviđenim novčanim kaznama ili novčanim sankcijama, primjenjuje se na osobu koja propusti (a) izdati odgovarajući dokument o prodaji u skladu s čl. 118. Zakona o PDV-u." *Zakon za danak vrhu dobavenata stojnost* [Zakon o porezu na dodanu vrijednost], Državni

zakonodavstvom i koja se koristila u konkretnim situacijama. Prilikom donošenja mjere pečaćenja odobreno je njezino privremeno izvršenje. Prema bugarskom zakonu, moguće je zatražiti od suda obustavu izvršenja takve mjere, ali isključivo pod uvjetom ako bi mjera „vjerojatno uzrokovala podnositelju zahtjeva ozbiljnu ili teško popravljivu štetu".[84] Riječ je o formulaciji koja se u pogledu privremenih mjera može naći u brojnim nacionalnim zakonodavstvima koja su usvojila taj institut.[85] Pitanje pečaćenja poslovnog prostora Sud EU-a već je ranije razmatrao u sličnom bugarskom predmetu *MV-98*[86], no tada se osvrnuo samo na tumačenje čl. 273. Direktive o PDV-u i čl. 50. Povelje kako bi ocijenio primjenu načela *ne bis in idem* u odnosu na kombinaciju novčane sankcije i mjere pečaćenja poslovnog prostora.[87] Treće pitanje u konkretnom predmetu, koje se odnosilo na odnos čl. 273. Direktive o PDV-u i čl. 47. st. 1. Povelje, nije razmotrio, čime zapravo presuda u predmetu *Ati-19* predstavlja nadogradnju postojeće sudske prakse u pogledu primjene čl. 47. Povelje u poreznim predmetima.

Sud EU-a potvrdio je da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, prisilne upravne mjere koje izriču tijela nacionalne porezne uprave u području PDV-a, poput pečaćenja poslovnog prostora u kojem su utvrđene povrede Zakona o PDV-u, čine provedbu čl. 2. i 273. Direktive o PDV-u, a time i prava EU-a.[88] Države članice obvezne su protiv nezakonitih djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa EU-a poduzimati odvraćajuće i učinkovite mjere te, posebno radi suzbijanja prijevara, primjenjivati iste mjere koje poduzimaju radi suzbijanja prijevara koje su usmjerene protiv njihovih vlastitih financijskih interesa.[89] Istodobno, mjere donesene na temelju čl. 273. Direktive o PDV-u države članice ne smiju prekoračiti ono što je nužno za postizanje ciljeva tog članka i ne smiju dovesti u pitanje neutralnost PDV-a ili ugroziti temeljna prava priznata Poveljom, među kojima se osobito ističe sloboda poduzetništva.[90]

---

glasnik, br. 63 od 4. kolovoza 2006. (u daljnjem tekstu: Zakon o PDV-u).

84 Čl. 60. *Administrativno procesecualen kodeks* [Zakonik o upravnom sporu], Državni glasnik, br. 30 od 11. travnja 2006. (u daljnjem tekstu: APK).

85 Hrvatska je institut privremene mjere uvela izmjenama Zakona o upravnom sporu iz 2010. kao jedan od koraka usklađivanja hrvatskog zakonodavstva sa zahtjevima *acquisa.* Slične formulacije nalaze se unutar instituta odgodnog učinka koji je propisan čl. 42. Zakona o upravnom sporu RH (Narodne novine, br. 36/24.). V. Zakon o upravnom sporu BiH (Službeni glasnik BIH, br. 19/02., s posljednjim izmjenama, br. 74/10.), čl. 23. Zakona o upravim sporovima Republike Srbije (Službeni glasnik RS, br. 111/09.). Vidi više u: Frane Staničić, „Učinak vođenja upravnog spora na izvršnost upravnih odluka: privremenih mjera i odgodni učinak tužbe", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 52, br. 1 (2015): 159-173; Dragan L. Milikov i Ratko S. Radošević, „Odložno dejstvo tužbe u upravnom sporu", *Zbornik radova Pravnog fakulteta Novi Sad* 58, br. 1 (2024): 1-26.

86 Presuda od 4. svibnja 2023., *MV-98*, C-97/21, EU:C:2023:371, t. 20.

87 Zbog načina na koje je sročeno prethodno pitanje u ovom predmetu, nije se odlučivalo o usklađenosti zajedničkog izricanja mjere pečaćenja i novčane sankcije s pravom EU-a. V. *Ati-19*, t. 56.

88 *MV-98,* C-97/21, t. 34.

89 *Åkerberg Fransson*, C-617/10, t. 26.

90 Presuda od 26. listopada 2017., *BB construct*, C-534/16, EU:C:2017:820, t. 24. i 34.

Iako je mjera pečaćenja poslovnog prostora u konkretnom slučaju imala temelj u nacionalnim odredbama, prateća sudska praksa nije bila ujednačena kada je riječ o potrebi da se u svakom slučaju obrazloži postojanje javnog interesa kojim se opravdava privremeno izvršenje.[91] Štoviše, postojanje javnog interesa se često pretpostavljao od strane bugarskih sudova. Nadalje, u skladu s bugarskim pravom, protiv mjera o privremenom izvršenju moguće je bilo podnijeti dvije vrste pravnih lijekova: tužbu protiv odluke kojom se odobrava privremeno izvršenje[92] te zahtjev za odgodu privremenog izvršenja upravnog akta.[93] S obzirom na to da je u slučaju tužbe sam porezni obveznik nepravodobno podnio zahtjev, Sud EU-a ograničio je svoje ispitivanje usklađenosti na zahtjev za odgodu izvršenja i nacionalnu odredbu koja propisuje da se na tužiteljev zahtjev može odgoditi privremeno izvršenje akta odobreno pravomoćnom odlukom tijela, ako bi privremeno izvršenje moglo tužitelju prouzročiti tešku ili teško popravljivu štetu. Propisanim uvjetom „uzrokovanja teške ili teško popravljive štete" sud koji treba izvršiti taj nadzor zbog postavljenih uvjeta nije ovlašten provoditi istragu o činjenicama na temelju kojih je takva odluka donesena, niti utvrđivati osnovanost uobičajenih razloga za podnošenje pravnog sredstva, već je u svojem djelovanju on ograničen isključivo na utvrđivanje teško popravljive štete.[94]

Iako je stajalište Suda EU-a da sustav privremene pravne zaštite uspostavljen APK-om, razmatran u cjelini, ispunjava zahtjeve čl. 47. st. 1. Povelje jer se njime tužiteljima omogućuje podnošenja zahtjeva za odgodu akata koji se pobijaju, on istodobno upozorava da ako se odredbi pristupi zasebno onda je odgoda moguća isključivo pod uvjetom postojanja „teške ili teško popravljive štete". Ukazujući na važnost odvagivanje interesa javne vlasti i interesa tužitelja koji ih zahtijeva, **što** je svojstveno donošenju mjera privremene pravne zaštite, Sud EU-a upozorava da se prevladavajući javni interes kojim se opravdava privremeno izvršenje mora procijeniti, s obzirom na to da zahtjev za mjeru privremene pravne zaštite adresata ne postoji samostalno, nego u odnosu na navedeni interes, te da on u ni u kojem slučaju nije bezuvjetan ni apsolutan i da ga treba, ovisno o slučaju, odvagnuti u odnosu na interes adresata mjere da se poštuju njegova prava i legitimni interesi.[95] Naglašavajući da se njegovim stajalištem ne nastoji dovesti u pitanje pravna pravila zajednička brojnim državama članicama, kojima se ograničavaju saznanja suda u okviru konkretnih postupovnih mehanizama, kao što su oni koji se odnose na donošenje mjera privremene pravne zaštite, Sud EU-a zaključuje da nadležni sud, prilikom donošenja odluke o osnovanosti odgode izvršenja, treba biti u mogućnosti ocijeniti druge potencijalno relevantne elemente koji, ako se na njih pozove osoba koja zahtijeva odgodu i ako ih nije potrebno sveobuhvatno ispitati (jer ih se ispituje u

91 Čl. 69. st. 2. APK-a.

92 Čl. 60. st. 5. APK-a.

93 Čl. 166. APK-a.

94 O izazovima kod utvrđivanja teško popravljive štete u praksi upravnih sudova u Hrvatskoj vidi u: Vlaho Bassegli Gozze i Kristina Senjak Krunić, „Upravnopravni institut odgodnog učinka i privremene mjere – međusobni odnos", u: *Zbornik radova 9. Savjetovanja Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj prak*si, ur. Ante Galić (Zagreb: Organizator, 2021.), 161-183.

95 *Ati-19*, t. 83.-84.

kasnijem postupku o zakonitosti akta), na prvi pogled sadržavaju nepravilnosti zbog kojih taj akt nije u skladu s pravom EU-a. U suprotnom, privremena pravna zaštita zajamčena čl. 47. Povelje ne bi bila djelotvorna, jer bi sud bio obvezan potvrditi osnovanost privremenog izvršenja akta kojim se izriče sankcija, a da pritom u fazi odgode ne može ocijeniti da je taj akt očito protivan pravu EU-a. U tim okolnostima došlo bi do (djelomičnog) narušavanja prava na djelotvornu sudsku zaštitu, zbog čega ono ne bi moglo proizvesti svoj puni učinak.[96]

5. ZAKLJUČAK

Analiza nacionalne postupovne autonomije i prava na djelotvoran pravni lijek u kontekstu poreznih pitanja otkriva da je tradicionalni koncept autonomije država članica u oblikovanju postupovnih pravila sve izraženije ograničen. Iako je pravo država članica da samostalno uređuju svoja postupovna pravila nekoć bilo gotovo neupitno, razvoj prava EU-a, osobito kroz sudsku praksu Suda EU-a i primjenu Povelje, jasno potvrđuje da to pravo nije apsolutno. Takav razvoj događaja označava transformaciju koncepta prava na djelotvoran pravni lijek iz pukog proceduralnog zahtjeva u temeljno i ustavno jamstvo, s izričitim ograničenjima nacionalne autonomije, posebno u osjetljivom području poreznog prava. Naglasak se pritom stavlja na potrebu snažnog pravnog opravdanja za svaku restriktivnu mjeru, kao i na zahtjev za učinkovitim sudskim nadzorom u svakom pojedinačnom slučaju.

Slijedom navedenog, nacionalna proceduralna autonomija i dalje ostaje značajan koncept prava EU-a, no njezina je funkcija uvelike redefinirana kroz prizmu prava na djelotvoran pravni lijek i zahtjeva za učinkovitom sudskom zaštitom. U poreznim stvarima, u kojima su posljedice administrativnih mjera često neposredne i teške, ovo jamstvo ima poseban značaj te predstavlja temeljni standard za zaštitu prava poreznih obveznika unutar pravnog okvira EU-a. Značaj presude Suda EU-a u predmetu *Ati-19* ogleda se u nekoliko smjerova. Presuda pokazuje da nacionalna postupovna autonomija koju države članice imaju u pogledu provedbe zakonodavstva o PDV-u nije neograničena, te da odredbe Povelje, a posebice one o djelotvornom pravnom lijeku, izravno utječu na provedbu PDV-a, čak i u područjima koja nisu postupovno usklađena na razini EU-a, poput poreznog prava. Time Povelja zapravo postavlja obvezujuće minimalne standarde. Učinkovita sudska zaštita zahtijeva da nacionalni sudovi mogu barem sažeto preispitati zakonitost osporene mjere, odnosno preispitati je li mjera pravno opravdana, a ne ograničiti se isključivo na procjenu uzrokuje li štetu. U suprotnom, postoji rizik da pravni lijekovi postanu besmisleni, osobito u situacijama u kojima se provedba mjera događa prije konačne presude. Nacionalna pravila ili ustaljene prakse koje ograničavaju sudsku kontrolu isključivo na štetu nisu u skladu s čl. 47. Povelje, odnosno pravom EU-a, te se kao takve ne bi se smjele primjenjivati.

96 *Ati-19*, t. 87.-88.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Bassegli Gozze, Vlaho i Kristina Senjak Krunić. „Upravnopravni institut odgodnog učinka i privremene mjere – međusobni odnos“. U: *Zbornik radova 9. Savjetovanja Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi,* ur. Ante Galić, 161-184. Zagreb: Organizator, 2021.
2. Biondi, Andrea i Ravi Mehta. „EU Procedural Law“. U: *A Companion to European Union Law and International Law*, ur. Dennis Patterson i Anna Södersten, 155-165. Wiley-Blackwell, 2016.
3. Bobek, Michal. „Why There is no Principle of ‘Procedural Autonomy’ of the Member States“. U: *The European Court Of Justice And Autonomy of The Member States*, ur. Bruno de Witte i Hans-Wolfgang Micklitz, 305-322. Intersentia, 2011.
4. Bonelli, Matteo. „Effective Judicial Protection in EU Law: an Evolving Principle of a Constitutional Nature“. *Review of European Administrative Law* 12 (2019): 35-62.
5. Bonelli, Matteo, Mariolina Eliantonio i Giulia Gentile. *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection, Volume 1: The Court of Justice's Perspective*. Bloomsbury Publishing, 2022.
6. Ćapeta, Tamara. „Europska unija po Lisabonskom ugovoru“. *Hrvatska javna uprava* 10, br. 1 (2010): 35-47.
7. Halberstam, Daniel. „Understanding National Remedies and the Principle of National Procedural Autonomy: A Constitutional Approach“. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 23 (2021): 128-158.
8. Hancox, Emily. „The Meaning of „Implementing“ EU Law under Article 51(1) of the Charter: Åkerberg Fransson“. *Common Market Law Review* 50, br. 5 (2013): 1411-1431.
9. Hendrik Jan, Jans, Sacha Prechal i Rob J. G. M. Widdershoven. *Europeanisation of Public Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2007.
10. Lenaerts, Koen. „National Remedies for Private Parties in the Light of the EU Law Principles of Equivalence and Effectiveness“. *Irish Jurist* 46 (2011): 13-37.
11. Milikov, Dragan L. i Ratko S. Radošević. „Odložno dejstvo tužbe u upravnom sporu“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta Novi Sad* 58, br. 1 (2024): 1-26.
12. Moreno Gonzales, Saturina. „Transparency and Foreseeable Relevance in Exchange of Information Procedures“. U: *Exchange of Information in EU*, ur. Marina Serrat Romani, Jasepr Korving i Mariolina Eliantonio, 8-35. Elgar Publishing, 2024.
13. Pantazatou, Katerina. „Right to ana Effective Remedy and a Fair Trial in Taxation“. U: *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection, Volume 1: The Court of Justice's Perspective*, ur. Matteo Bonelli, Mariolina Eliantonio i Giulia Gentile. Bloomsbury Publishing, 2022.
14. Paulussen, Christophe, Tamara Takacs, Vesna Lazić i Ben Van Rompuy. *Fundamental Rights in International and European Law: Public and Private Law Perspectives*. Springer, 2015.
15. Peers, Steve, Tamara K. Hervey, Jeff Kenner i Angela Ward. *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Bloomsbury Publishing, 2021.
16. Pérez de Nanclares, José Martín y. „Case C-118/08, Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL, Administración del Estad, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 26 January 2010“. *Common Market Law Review* 6 (2010):1847-1860.
17. Półtorak, Nina. *European Union Rights in National Courts*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer Law & Business, 2015.
18. Prechal, Sacha. „Article 19 TEU and National Courts: A New Role for the Principle of Effective Judicial Protection?“. U: *Article 47 Of The Eu Charter And Effective Judicial Protection, Volume 1*, ur., Matteo Bonelli, Mariolina Eliantonio i Giulia Gentile. Bloomsbury Publishing 2022.

19. Prechal, Sacha i Rob Widdershoven. „Redefining the Relationship between 'Rewe-effectiveness' and Effective Judicial Protection". *Review of Administrative Law* 4 (2011): 31-50.
20. Staničić, Frane. „Učinak vođenja upravnog spora na izvršnost upravnih odluka: privremenih mjera i odgodni učinak tužbe". *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 52, br. 1 (2015): 159-173.
21. Szwarc, Monika. „Enforcement of EU Law: Effectiveness and Fundamental Rights as Limits to the Ius Puniendi Exercised by Member States in Fiscal (Criminal) Proceedings". *Białostockie Studia Prawnicze* 28, br. 4 (2023): 53-68.
22. Taborowski, Maciej. „Case C-432/05 Unibet – Some Practical Remarks on Effective Judicial Protection". *Columbia Journal of European Law* 14, br. 3 (2008): 621-647.
23. Ward, Angela. „The Right to an Effective Remedy under the First Paragraph of Article 47 and Challenge to EU Measure". U: *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary,* ur. Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner i Angela Ward. Oxford: Hart, 2014.
24. Widdershoven, Rob. „National Procedural Autonomy and General EU Law Limits". *Review of European Administrative Law* 12, br. 2 (2019): 5-34.

Pravni propisi:

1. *Administrativnoprotsesualen kodeks BG* [Zakonik o upravnom sporu], Državni glasnik, br. 30. od 11. travnja 2006.
2. Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, SL L 347, 11.12.2006., 1-118.
3. Direktiva Vijeća 2011/16/EU od 15. veljače 2011. o administrativnoj suradnji u području oporezivanja i stavljanju izvan snage Direktive 77/799/EEZ, SL L 64, 11.3.2011.
4. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202, 7.6.2016.
5. Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, SL C 202, 7.6.2016.
6. Zakon u upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/24.
7. Zakon o upravim sporovima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 111/09.
8. Zakon o upravnom sporu, Službeni glasnik BiH, br. 19/02., s posljednjim izmjenama br. 74/10.
9. *Zakon za danak varhu dobavenata stoynost BG* [Zakon o porezu na dodanu vrijednost], Državni glasnik, br. 63. od 4. kolovoza 2006.

Sudska praksa:

1. Presuda od 1. prosinca 1998., *B.S. Levez protiv T.H. Jennings (Harlow Pools) Ltd*., C326/9, EU:C:1998:577.
2. Presuda od 13. ožujka 2007., *Unibet (London) Ltd and Unibet (International) Ltd v Justitiekanslern*, C-432/05, EU:C:2007:163.
3. Presuda od 14. prosinca 1995., *Jeroen van Schijndel and Johannes Nicolaas Cornelis van Veen protiv Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, spojeni predmeti C430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441.
4. Presuda od 14. prosinca 1995., *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS protiv Belgije*, C-312/93, EU:C:1995:437.
5. Presuda od 15. listopada 1987., *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v Georges Heylens and others*, C-222/86, EU:C:1987:442.
6. Presuda od 15. prosinca 2011., *Banca Antoniana Popolare Veneta SpA v Ministero dell'Economia e delle Finanze and Agenzia delle Entrate*, C-427/10, EU:C:2011:844.
7. Presuda od 15. svibnja 1986., *Marguerite Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, C-222/84, EU:C:1986:206.

8. Presuda od 15. travnja 2008., *Impact protiv Minister for Agriculture and Food and Others*, C-268/06, EU:C:2008:223.
9. Presuda od 15. travnja 2010., *Barth protiv Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung*, C-542/08, EU:C:2010:193.
10. Presuda od 16. prosinca 1976., *Comet BV protiv Produktschap voor Siergewassen*, C-45/76, EU:C:1976:191.
11. Presuda od 16. prosinca 1976., *Rewe v Landwirtschaftskammer für das Saarland*, C-33/76, EU:C:1976:188.
12. Presuda od 17. siječnja 2019., *Dzivev and Others*, C-310/16, EU:C:2019:30.
13. Presuda od 18. rujna 2003., *Peter Pflücke v Bundesanstat für Arbeit*, C-125/01, EU:C:2003:477.
14. Presuda od 19. lipnja 1990., *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and Others*, C-213/89, EU:C:1990:257.
15. Presuda od 19. studenoga 1991., *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i dr. protiv Italije*, spojeni predmeti C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428.
16. Presuda od 2. svibnja 2018., *Kazneni postupak protiv Mauro Scialdone*, C-574/15, EU:C:2018:295.
17. Presuda od 23. listopada 2014., *Unitrading Ltd v Staatssecretaris van Financië*, C-437/13, EU:C:2014:2318.
18. Presuda od 25. studenoga 2010*., Günter Fuß v Stadt Halle*, C-429/09, EU:C:2010:717.
19. Presuda od 26. listopada 2017., *BB construct*, C-534/16, EU:C:2017:820.
20. Presuda od 26. siječnja 2010., *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL v. Administración del Estado*, C-118/08, EU:C:2010:39.
21. Presuda od 26. veljače 2013*., Åklagaren protiv Hans Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:280.
22. Presuda od 27. lipnja 2013., *ET Agrokonsulting-04-Velko Stoyanov protiv Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond 'Zemedelie' – Razplashtatelna agentsia (Agrokonsulting)*, C-93/12, EU:C:2013:432.
23. Presuda od 28. srpnja 2014., *Ordre des barreaux francophones et germanophone and Others*, C-543/14, EU:C:2016:605.
24. Presuda od 29. lipnja 1988., *C. Deville protiv Administration des impôts*, C- 240/87, EU:C:1988:349..
25. Presuda od 29. travnja 1999., *Ciola protiv Land Vorarlberg*, C-224/97, EU:C:1999:212.
26. Presuda od 3. srpnja 2025., *Ati-19*, C-605/23, EU:C:2025:513.
27. Presuda od 4. svibnja 2023., *MV-98*, C-97/21, EU:C:2023:371.
28. Presuda od 6. listopada 2015., *Orizzonte protiv Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino*, C-61/14, EU:C:2015:655.
29. Presuda od 7. rujna 2006., *Christiano Marrosa and Gianluca Sardino v Azienda Ospedaliera*, C-53/04, EU:C:2006:517.
30. Presuda od 7. rujna 2006., *Laboratoires Boiron SA v Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) de Lyon,* C-526/04, EU:C:2006:528.
31. Presuda od 7. siječnja 2004., *The Queen, on the application of Delena Wells protiv Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, C-201/02, EU:C:2004:12.
32. Presuda od 7. srpnja 2007., *J. van der Weerd and Others*, spojeni predmeti C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318.
33. Presuda od 9. ožujka 1978., *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*., C-106/77, EU:C:1978:49.
34. Presuda od 9. studenoga 1983., *Državna financijska uprava protiv SpA San Giorgio*, C-199/82, EU:C:1983:318.
35. Presuda Suda (Veliko vijeće) od 13. ožujka 2007., *Unibet (London) Ltd and Unibet*

(International) Ltd v Justitiekanslern, C-432/05, EU:C:2007:163.
36. Presuda Suda (Veliko vijeće) od 15. travnja 2021., *Diskrimineringsombudsmannen protiv Braathens Regional Aviation AB*, C-30/19, EU:C:2021:269.
37. Presuda Suda (Veliko vijeće) od 16. svibnja 2017., *Berlioz Investment Fund S.A. protiv Directeur de l'administration des contributions directes*, C-682/15, EU:C:2017:373.
38. Presuda Suda (Veliko vijeće) od 17. travnja 2018., *Vera Egenberger protiv Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, C-414/16, EU:C:2018:257.
39. Presuda Suda (Veliko vijeće) od 5. prosinca 2023., u spojenim predmetima *Grand Duchy of Luxembourg and Others protiv Europske komisije*, C-451/21 P i C-454/21 P, EU:C:2023:948.
40. Presuda Suda (Veliko vijeće) od 6. listopada 2020., *État luxembourgeois protiv B i dr*., spojeni predmeti C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795.

Ana Dujmović*

Summary

NATIONAL PROCEDURAL AUTONOMY AND REQUIREMENTS OF THE RIGHT TO AN EFFECTIVE LEGAL REMEDY IN TAX MATTERS

The need to ensure the effective application of EU law at national level, while respecting the competence of Member States to shape their own procedural rules in accordance with the principle of procedural autonomy, has always posed significant challenges for the Union. The requirements stemming from the principles of effectiveness and equivalence (the so-called Rewe principles) have enabled the Court of Justice of the European Union, in cooperation with national courts, to set standards for the implementation of EU law at national level, while at the same time reflecting the general obligation of Member States to ensure judicial protection of individuals. Since the entry into force of the Lisbon Treaty in 2009, national procedural autonomy has been further limited not only by the Rewe principles but also by the provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, in particular by the principle of effective judicial protection codified as a fundamental right in Article 47 of the Charter. Within this umbrella concept, the procedural right to an effective remedy stands out as one of the most far-reaching legal remedies capable of limiting national procedural autonomy to a greater extent than others. In light of the aforementioned right, and starting from the recent judgment of the Court of Justice in Ati-19, the paper examines the impact of the Charter, or rather the right to an effective remedy, on remedies in national law, with a particular focus on tax cases. An analysis of the national system of interim administrative measures in VAT enforcement proceedings shows that the provisions of the Charter, or rather its right to an effective remedy, place stricter restrictions on national procedural autonomy than those required by the principles of effectiveness and equivalence. By emphasizing the necessity of a strong legal justification for action and effective judicial review in each individual case, the Charter, through the right to an effective remedy, opens national law to new or amended remedies, thereby placing additional pressure on the procedural autonomy of the Member States.

Keywords: *national procedural autonomy; Charter of Fundamental Rights of the European Union; right to an effective remedy; interim administrative measures; judicial review.*

* Ana Dujmović, Ph.D., Associate Professor, Universtiy of Mostar, Faculty of Law; ana.dujmovic@pf.sum.ba. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9016-5129.

♦ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

POVLAČENJE POSLOVNIH UDJELA

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

UDK 347.724:347.44(497.5)
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.6
Ur.: 11. prosinca 2025.
Pr.: 3. veljače 2026.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

S obzirom na to da u domaćoj pravnoj praksi postoje brojne dvojbe u vezi s primjenom, dosegom i učincima instituta povlačenja poslovnih udjela u društvu s ograničenom odgovornošću, rad analizira taj institut s posebnim naglaskom na njegovu ulogu u obiteljskim trgovačkim društvima. Povlačenje poslovnog udjela omogućuje njegovo poništenje, a time i prestanak članstva u društvu, pri čemu se otvaraju brojna pravna pitanja. Polazi se od zakonskog okvira čl. 419. Zakona o trgovačkim društvima te se razrađuju pretpostavke povlačenja: ugovorno uređenje u društvenom ugovoru, odluka nadležnog tijela društva, obavještavanje člana te isplata otpremnine uz poštivanje pravila o očuvanju temeljnog kapitala. Razlikuju se dobrovoljno i prisilno povlačenje, a analiziraju se i učinci povlačenja na članstvo, prava trećih osoba i strukturu temeljnog kapitala, uključujući mogućnosti naknadnog usklađivanja nominalnih iznosa poslovnih udjela ili izdavanja novog poslovnog udjela. Posebna se pozornost posvećuje kriterijima za određivanje otpremnine, ograničavanju njezine visine te posljedicama situacije u kojoj društvo nema sredstava za isplatu. U obiteljskim društvima s ograničenom odgovornošću ispituje se dopuštenost klauzula o povlačenju udjela radi očuvanja obiteljske članske strukture, kao i klauzula povezanih s bračnim ugovorima. Na temelju hrvatske i njemačke sudske prakse te pravne literature nude se smjernice za izradu valjanih ugovornih klauzula o povlačenju poslovnih udjela u društvenim ugovorima društava s ograničenom odgovornošću.

* Dr. sc. Tomislav Jakšić, izvanredni profesor, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; tjaksic@pravo.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8798-2208.

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

Ovaj je rad napisan u okviru projekta „Upravljanje i restrukturiranje obiteljskih trgovačkih društava u doba smjene generacija" (uniri-iz-25-23), financiranog od Europske unije – NextGenerationEU kroz Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.–2026., u sklopu Programskog financiranja Sveučilišta u Rijeci, Pravnog fakulteta. Izneseni stavovi i mišljenja isključivo su stavovi autora i ne odražavaju nužno službeni stav Europske unije ili Europske komisije. Europska unija ni Europska komisija ne mogu snositi odgovornost za njih.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

Ključne riječi: *povlačenje poslovnih udjela; društvo s ograničenom odgovornošću; obiteljsko trgovačko društvo; otpremnina; očuvanje temeljnog kapitala.*

1. UVOD

Institut povlačenja poslovnih udjela u društvima s ograničenom odgovornošću (u daljnjem tekstu: d.o.o.) u hrvatskom pravu, iako normativno sažeto uređen čl. 419. Zakona o trgovačkim društvima, u praksi otvara brojna pitanja.[1] Naime, iako zakonodavac navedenom odredbom uvodi predmetni institut u hrvatsko pravo društava, on ga nigdje podrobnije ne pojašnjava. Izneseno je posljedica preuzimanja instituta povlačenja poslovnih udjela iz usporedivog njemačkog prava društava gdje je taj institut podjednako šturo uređen, ali za razliku od hrvatskog prava, primjena tog instituta u njemačkom pravu počiva na dugogodišnjoj bogatoj sudskoj, doktrinarnoj i poslovnoj praksi.[2] Unatoč izričitom uređenju povlačenja poslovnih udjela u čl. 419. ZTD-a, domaći pravni praktičari često smatraju kako hrvatsko pravo zapravo ne poznaje institut povlačenja poslovnog udjela, pozivajući se na njegovu izrazitu zakonsku nedorečenost i podnormiranost. Shodno tome, svrha je ovoga rada sustavno pojasniti pojam, pretpostavke i učinak povlačenja poslovnih udjela u d.o.o-u s obzirom na takvo deficitarno zakonsko uređenje predmetnog instituta. Time će ovaj rad dokazati kako hrvatsko pravo društava, ne samo da poznaje institut povlačenja poslovnih udjela već i omogućuje njegovu sustavnu primjenu. U tome će se u radu koristiti raznim znanstvenim metodama, a ponajviše doktrinarnom analizom predmetnog instituta, analizom domaće sudske prakse, uz primjenu metode spoznajnog tumačenja prava koja počiva na usporedbi raznih izvora (npr. zakona, domaće i strane pravne književnosti te sudske prakse). Pritom će iznesena stajališta u velikoj mjeri počivati na kritičkoj analizi hrvatskom pravu srodnih rješenja njemačkog prava, koja su domaćem zakonodavcu poslužila kao pravo uzora pri uređenju tog instituta. Novost ovoga rada stoga počiva na sustavnoj analizi predmetnog instituta, koja dosad u domaćoj pravnoj književnosti nije učinjena, koja se sastoji od analize pretpostavki za primjenu predmetnog instituta, postupka za povlačenje i pravnih učinaka povlačenja. U tom pogledu treba naglasiti kako je

1 Naime, st. 1. predmetne odredbe određuje: „Povlačenje poslovnog udjela moguće je samo onda ako je predviđeno društvenim ugovorom“, st. 2. određuje: „Povlačenje poslovnog udjela moguće je bez suglasnosti imatelja udjela samo onda ako su pretpostavke za to bile utvrđene u društvenome ugovoru prije nego što je on stekao taj udio“, dok st. 3. određuje: „Na povlačenje poslovnog udjela na odgovarajući način primjenjuje se odredba čl. 406. st. 1. rečenice prve ovoga Zakona.“ 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., 136/24. (u daljnjem tekstu: ZTD).

2 U njemačkom je pravu povlačenje poslovnih udjela uređeno odredbom § 34. GmbHG-a, koja je gotovo pa sadržajno identična čl. 419. ZTD-a, kojim je uređeno povlačenje poslovnih udjela u hrvatskom pravu. Više o povijesnom razvoju predmetnog instituta u njemačkom pravu vidi Lutz Strohn i Holger Fleischer, „§ 34“, u: *Münchener Kommentar zum Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG)*, Band 1, ur. Holger Fleischer i Wulf Goette (München: C. H. Beck, 2025.), Rbr. 1-2.

predmetni institut posebno zanimljiv i u kontekstu obiteljskih trgovačkih društava, gdje zaštita kontinuiteta i očuvanje članske strukture često predstavlja ključan cilj osnivača i njihovih nasljednika.

Potrebno je naglasiti kako povlačenje poslovnih udjela ima dodirne točke s nekim drugim institutima prava društava, kao što je isključenje i istupanje člana iz društva (čl. 420. ZTD-a), ali i isključenje člana koji je u zakašnjenju (čl. 400. ZTD-a). Razlika između povlačenja poslovnog udjela i isključenja člana koji je u zakašnjenju leži ponajprije u svrsi tih instituta, pri čemu isključenje zbog zakašnjenja služi oduzimanju udjela članu društva koji nije pravovremeno uplatio poslovni udio, dakle, kao sredstvo pritiska na člana s ciljem uplate neuplaćenog udjela, dok povlačenje ima puno širu svrhu kojom se može, među ostalim, postići isti učinak koji ima i isključenje člana koji je u zakašnjenju. Povlačenje poslovnog udjela općenito se koristi u različitim situacijama radi uklanjanja nepoželjnog člana iz društva, sprječavanja ulaska nepoželjnih trećih osoba u društva, a može se koristiti s ciljem zaštite i očuvanja društva od njegova prestanka. Također, isključenjem člana zbog zakašnjenja ne dolazi do prestanka poslovnog udjela tog člana, dok povlačenjem poslovnog udjela redovito dovodi do prestanka tog udjela.[3] Sve prethodno navedeno u pogledu učinka i svrhe u bitnome vrijedi i u odnosu na isključenje i istupanje člana iz društva (čl. 420. ZTD-a), s tim da zakonsko isključenje i istupanje nije moguće provesti bez sudjelovanja suda, dok sud ne sudjeluje kod povlačenja udjela iz društva (čl. 420. st. 2. i st. 3. ZTD-a). Konačno, u odnosu na navedene usporedive institute, povlačenje poslovnog udjela moguće je samo kada je predviđeno društvenim ugovorom.[4] Shodno tome, postoje veće sličnosti između predmetnog instituta povlačenja i isključenja odnosno istupanja člana, koje je uređeno društvenim ugovorom (čl. 420. st. 1. ZTD-a). Povlačenje poslovnih udjela razlikuje se i od instituta opoziva darovanog poslovnog udjela (npr. zbog neispunjenja nameta),[5] pri čemu je ključna razlika u pravnoj posljedici da povlačenjem poslovnog udjela, poslovni udio prestaje postojati, kao i da nije moguće to da se taj poslovni udio određenoj osobi „vrati“ ili da nakon povlačenja pripadne osnivaču ili nekoj drugoj osobi.

U ovome se radu sustavno razmatraju pretpostavke, te pravni učinci povlačenja poslovnih udjela s naglaskom na pitanja otpremnine, zaštite člana čiji se poslovni udio povlači, zaštite i usklađivanja temeljnog kapitala, kao i pravnih učinaka prema trećim osobama. Cilj je identificirati prednosti i ograničenja postojećeg uređenja, usporedno s njemačkim modelom, te ponuditi praktične smjernice i preporuke za izradu klauzula o povlačenju poslovnih udjela, osobito u obiteljskim d.o.o.-ima. Za

3 U tom smjeru sa stajališta njemačkog prava vidi Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 3.

4 U tom smjeru sa stajališta njemačkog prava vidi Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 4.

5 U hrvatskoj se teoriji raspravljalo primjerice o odvojenosti ugovora o prijenosu poslovnog udjela od temeljnog posla kojim se preuzima obveza prijenosa poslovnog udjela (kupoprodaja, darovanje i dr.), kao i o posljedicama takvog određenja. Hrvoje Markovinović, „Prijenos poslovnog udjela – što jest, a što ne bi trebao biti“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 72, br. 1-2 (2022): 213-244, 221; Edita Čulinović-Herc, Mihaela Braut Filipović i Sara Madžarov Matijević, „Prijenos poslovnog udjela u društvu s ograničenom odgovornošću u uvjetima smjene generacija“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 46, br. 1 (2025): 111-133.

potrebe ovoga rada pretražena je javno dostupna sudska praksa trgovačkih sudova Republike Hrvatske,[6] a za usporednu pravnu književnost i sudsku praksu korištene su dostupne strane baze podataka, kao što je njemačka baza *Beck-online*.

2. PRETPOSTAVKE ZA POVLAČENJE POSLOVNOG UDJELA

Povlačenje poslovnog udjela prema čl. 419. ZTD-a redovito rezultira poništajem tog udjela.[7] Umjesto poništaja moguće je predvidjeti stvaranje novog udjela na konto temeljnog kapitala koji je otpadao na poništeni udio te njegov naplatan prijenos na drugog člana ili treću osobu.[8] Iako prilikom povlačenja može doći do smanjenja temeljnog kapitala, povlačenje se redovito provodi bez smanjenja temeljnog kapitala. To znači da se prilikom povlačenja povećavaju udjeli preostalih članova u društvu razmjerno njihovu sudjelovanju u temeljnom kapitalu. Što se tiče razloga za povlačenje, oni variraju od omogućavanja dobrovoljnog izlaska člana, zatim prisilnog izbacivanja člana iz društva pa do sprječavanja ulaska nepoželjne treće osobe u društvo.[9] Pritom se pravila o isključenju i istupanju člana iz društva u velikoj mjeri preklapaju s pravilima o povlačenju udjela.[10] Kod povlačenja poslovnog udjela treba razlikovati prisilno povlačenje od dobrovoljnog povlačenja. Do prisilnog povlačenja dolazi kada se ono provodi protivno volji imatelja udjela, a do dobrovoljnog povlačenja dolazi uz suglasnost imatelja udjela.[11]

Mogućnost povlačenja udjela uređena je čl. 419. ZTD-a. Iako navedena, sadržajno nasušna, odredba ostavlja puno toga mašti, to ne znači kako povlačenje poslovnog udjela nije pravno moguće. Uz uvažavanje temeljnih načela i pravila na kojima počiva uređenje prava društava, uređenje povlačenja prepušteno je članovima društva, pri čemu imaju značajnu slobodu. Za povlačenje poslovnog udjela potrebno je: 1.) predvidjeti povlačenje društvenim ugovorom društva, 2.) u svakoj pojedinoj situaciji donijeti odluku o povlačenju te 3.) obavijestiti o tome člana čiji je udio

6 Vidi *ANON, Tražilica sudskih odluka, Vrhovni sud Republike Hrvatske*, pristup 28. rujna 2025., https://www.vsrh.hr/trazilica-sudskih-odluka-anon.aspx.

7 Za povlačenje i smanjenje temeljnog kapitala donose se dvije skupštinske odluke, jedna za smanjenje, a druga za povlačenje, svaka po svojim pravilima. Sud je zaključio kako je povlačenje vlastitih poslovnih udjela uz istodobno smanjenje temeljnog kapitala, čak i da je povlačenje bilo predviđeno u društvenom ugovoru, bilo opet neprovedivo jer odluka za smanjenje temeljnog kapitala nije bila donesena potrebnom većinom glasova. Tako Visoki trgovački sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: VTS), Pž-5580/2017-3 od 20. studenoga 2019.

8 Tako Jakša Barbić, *Pravo društava, knjiga druga: Društva kapitala, svezak II: Društvo s ograničenom odgovornošću* (Zagreb: Organizator, 2020.), 174; Dionis Jurić, „Isključenje člana iz društva s ograničenom odgovornošću“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 44, br. 1 (2023): 284-285. Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 7.

9 Tako Barbić, *Pravo društava* (2020.), 166-167. Tako njemačko pravo Olaf Sosnitza, „§ 34“, u: *Kommentar zum Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH-Gesetz)*, Band 1, ur. Lutz Michalski, Andreas Heidinger, Stefan Leible i Jessica Schmidt (München: C. H. Beck, 2023.), Rbr. 6.

10 U tom smjeru Jurić, „Isključenje člana“, 276.

11 Tako Barbić, *Pravo društava* (2020.), 168-169.

predmet povlačenja.[12]

Pored tih uvjeta, poslovni udio za povlačenje mora biti u potpunosti uplaćen, a članu se mora isplatiti i otpremnina iz slobodne imovine društva.[13] S obzirom na to da povlačenjem udio prestaje postojati, prestaje postojati i obveza uplate uloga koja se vezala uz taj udio, zbog čega povlačenje ima učinak otpusta duga prema članu društva. Takvim bi se otpustom duga povrijedilo načelo unosa temeljnog kapitala i prisilna odredba čl. 398. st. 3. ZTD-a, prema kojem društvo ne može osloboditi članove od obveze da uplate udio.[14] Odluka o povlačenju takvog udjela je ništava, osim ako je prema čl. 398. st. 6. ZTD-a istodobno donesena odluka o smanjenju temeljnog kapitala. Moguće je i djelomično povlačenje poslovnog udjela tako da se smanji samo omjer sudjelovanja u temeljnom kapitalu, npr. ako imatelj udjela želi ostati član u društvu ili kada društvo može isplatiti otpremninu samo za dio udjela.[15] Kako povlačenje ne bi ostalo neprovedivo, ostali članovi društva uvijek mogu doplatiti ulog umjesto njegova imatelja.[16]

2.1. Uređenje povlačenja u društvenom ugovoru

Prema čl. 419. st. 1. ZTD-a povlačenje je moguće isključivo ako je predviđeno društvenim ugovorom. Takvo vezivanje povlačenja uz društveni ugovor posljedica je potrebe zaštite manjinskih članova od samovolje većine i od pogoršanja položaja preostalih članova u društvu zbog povlačenja udjela. Do takvog pogoršanja može doći primjenom čl. 403. st. 1. ZTD-a o odgovornosti ostalih članova za uplatu preostalog dijela uloga isključenog člana, kao i čl. 407. st. 3. ZTD-a o nedopuštenim primanjima kada se ono što je plaćeno, a nije bilo dopušteno, ne može naplatiti ni od člana koji je primio takvu uplatu, ni od članova uprave koji su odgovorni za takvu isplatu, pa će za naplatu odgovarati ostali članovi društva prema omjeru sudjelovanja u temeljnom kapitalu, pod uvjetom da su ta sredstva potrebna za namirenje vjerovnika društva. Do pogoršanja položaja ostalih članova dolazi i kada bi povlačenjem netko od preostalih članova postao većinski član u društvu.[17] Naime, kod povlačenja u pravilu ne dolazi do smanjenja temeljnog kapitala, čime se povećavaju udjeli preostalih članova u temeljnom kapitalu. To utječe na povećanje njihovih članskih prava, što može dovesti i do značajne promjene u odnosima među preostalim članovima, najčešće u korist onih koji imaju najveće udjele, npr. tako da postanu većinski članovi u društvu.

Prema čl. 419. st. 2. ZTD-a za prisilno povlačenje udjela traži se da su „pretpostavke za povlačenje bile utvrđene u društvenom ugovoru“ prije nego što je član stekao taj udio. S druge strane, prema st. 1. istog članaka za dobrovoljno

12 Tako Barbić, *Pravo društava* (2020.), 166-173. Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 7.

13 Tako Barbić, *Pravo društava* (2020.), 167. Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 7, 31; Sosnitza, „§ 34“, Rbr. 16-17.

14 U tom smjeru njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 30; Sosnitza, „§ 34“, Rbr. 16.

15 Tako njemačko pravo Sosnitza, „§ 34“, Rbr. 20.

16 Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 30; Sosnitza, „§ 34“, Rbr. 16.

17 Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 8.

povlačenje dovoljno je da je ono, barem općenito, dopušteno društvenim ugovorom.[18] To stoga što kod dobrovoljnog povlačenja treba voditi računa samo o interesima ostalih članova društva, čiji poslovni udjeli nisu predmet povlačenja, dok je kod prisilnog povlačenja potrebno voditi računa i o interesu člana čiji je udio predmet povlačenja, jer do takvog povlačenja dolazi protivno njegovoj volji. To znači kako je kod dobrovoljnog povlačenja dovoljno u društvenom ugovoru predvidjeti samo mogućnost povlačenja, npr. kako se „poslovni udio može povući".[19] Problem može nastati kada se za povlačenje poslovnog udjela koriste izrazi koji upućuju na primjenu nekog drugog sličnog instituta koji je uređen svojim pravilima, npr. istupanje člana iz društva, koje je uređeno čl. 420. i 421. ZTD-a. Takve dvosmislene odredbe mogu dovesti do spora oko njezine primjene.[20]

S druge strane, za prisilno povlačenje potrebno je društvenim ugovorom odrediti razlog za povlačenje tako da je okolnosti, koje se vežu uz taj razlog, moguće sudski ispitati.[21] Naime, iz društvenog ugovora članu mora biti jasno mogu li njegovi poslovni udjeli biti povučeni protiv njegove volje, a ako mogu, kada će to biti slučaj jer povlačenje redovito znači gubitak članstva u društvu. Dopušteno je i općenito odrediti kako će se udio povući zbog „važnog razloga", jer se smatra, ako nije drukčije određeno društvenim ugovorom, kako se radi o važnom razlogu iz čl. 420. st. 3. ZTD-a i čl. 653. ZOO-a. Tako se smatra da važan razlog postoji kada član pronevjeri imovinu društva koja mu je povjerena, teško zloupotrebljava svoja članska prava, unese svoj privatni sukob s drugim članom ili direktorom u rad društva, kontinuirano narušava ugled društva ili učini neku drugu tešku povredu obveze na lojalno postupanje.[22] Primjerice, teška povreda ne postoji kod razumljivog neslaganja člana oko njegova razrješenja s funkcije direktora, opravdane uskrate odobrenja godišnjeg financijskog izvješća ili podnošenja kaznene prijave protiv drugog člana ili direktora društva, ako ona nije podnesena olako ili bez ikakvih razloga.[23] Dopuštene su i druge slične apstrakcije, npr. teška povreda dužnosti, grubo kršenje interesa društva i nepodnošljivost daljnje suradnje, ali se problematičnim čine razlozi poput lošeg ugleda i nepoželjnog ponašanja. Kako bi se izbjegla potreba tumačenja, razloge za prisilno povlačenje treba što preciznije odrediti.[24] U slučaju spora nejasne se odredbe tumače strogo, tj. objektivno i restriktivno, jer je posljedica gubitak članstva u društvu. Tim više što je uvijek moguće isključiti člana iz društva, kao sredstvo krajnje mjere, prema čl. 420. st. 3. ZTD-a. Prednost je povlačenja u odnosu na zakonsko isključenje taj što se povlačenjem izbjegava preventivna sudska

18 Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34", Rbr. 10; Sosnitza, „§ 34", Rbr. 9.

19 Barbić, *Pravo društava* (2020.), 168.

20 Ako dođe do takvog spora potrebno je primijeniti opća pravila obveznog prava o tumačenju spornih odredaba, tj. čl. 319. i 320. ZOO-a. 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).

21 Tako Barbić, *Pravo društava* (2020.), 169. Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34", Rbr. 10; Sosnitza, „§ 34", Rbr. 35.

22 Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34", Rbr. 50; Sosnitza, „§ 34", Rbr. 37.

23 Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34", Rbr. 51.

24 Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34", Rbr. 44.

kontrola.[25]

Društvenim se ugovorom mogu odrediti i pojedini razlozi za prisilno povlačenje. Tada do povlačenja može doći samo ako nastupi takav točno propisani razlog. Takvi se razlozi mogu vezati uz ponašanje člana društva (npr. razlozi koji se smatraju važnim razlogom za isključenje), osobne razloge (npr. gubitak državljanstva, profesionalnog komorskog ovlaštenja, stečaj ili nesposobnost za rad u društvu) i zaštitu od ulaska trećih osoba u društvo (npr. prilikom prodaje poslovnog udjela, prodaje u ovršnom postupku ili nasljeđivanja po smrti člana društva).[26]

Razlog za prisilno povlačenje svakako mora postojati u osobi člana čiji se udio povlači. Međutim, za povlačenje može biti od značaja i ponašanje drugog člana koji predlaže povlačenje. To znači kako neće doći do povlačenja ako je taj član podjednako ili čak značajnije povrijedio svoje dužnosti, nego što je to učinio član čije povlačenje predlaže.[27] Ako se radi o više suovlaštenika na udjelu, u pravilu je dovoljno da razlog za povlačenje postoji samo kod jednoga od njih.[28]

Odredba o prisilnom povlačenju bez propisanog razloga, prema diskrecijskoj ocjeni većine članova, u pravilu je ništava. Smatra se kako bi član tada, zbog straha da će biti isključen od strane ostalih, bio ograničen u slobodnom ostvarivanju svojih članskih prava, npr. pravu glasa i iskazivanju kritičkog promišljanja o načinu vođenja društva. Osim što bi takva odredba bila protivna moralu društva prema čl. 322. st. 1. ZOO-a, odluka skupštine o povlačenju bila bi protivna biti trgovačkog društva i moralu društva iz čl. 355. st. 1. t. 3. i 4. ZTD-a, a u vezi s čl. 448. ZTD-a.[29]

Na tom tragu, nameće se pitanje je li dopuštena odredba društvenog ugovora prema kojoj u slučaju nastupanja određene okolnosti, npr. smrti člana ili ovrhe nad poslovnim udjelom, automatski dolazi do povlačenja udjela. Osim što bi takvo rješenje moglo dovesti do neželjenih posljedica, npr. do prestanka društva zbog smrti svih članova u avionskoj nesreći, moglo bi doći i do povrede načela održavanja temeljnog kapitala jer bi takvo povlačenje aktiviralo isplatu otpremnine kada društvo ne bi raspolagalo imovinom koja je podobna za isplatu. Međutim, ako bi se takvo automatsko povlačenje propisalo na način koji ne ugrožava vlastiti kapital društva, npr. tako da otpremninu isplate ostali članovi društva razmjerno sudjelovanju u temeljnom kapitalu kada to društvo ne može učiniti, takvo bi automatsko povlačenje *de lege lata* bilo dopušteno jer je to volja članova društva.[30] Takvo povlačenje može se pokazati korisnim, npr. kada se želi spriječiti da poslovni udio smrću člana uopće uđe u ostavinu njegovih nasljednika jer se tada protiv nasljednika ne mora provoditi

25 Tako Tomislav Jakšić i Petar Ceronja, „Procedure for the Shareholder's Exclusion from a Limited Liability Company", *InterEULawEast* 12, br. 1 (2025): 43.

26 Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34", Rbr. 53-55, 57-58; Sosnitza, „§ 34", Rbr. 36.

27 Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34", Rbr. 49; Sosnitza, „§ 34", Rbr. 40.

28 Tako njemačko pravo Sosnitza, „§ 34", Rbr. 38.

29 Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34", Rbr. 59. Iznimke su moguće kada bi takva odredba bila materijalno opravdana, npr. kada ostavitelj član društva oporučno ovlasti jednog nasljednika diskrecijskim pravom povlačenja u odnosu na udio drugog nasljednika, što je sve u skladu s pravom ostavitelja da oporučno raspolaže svojom imovinom. U tom smjeru, kao i za druge iznimke, njemačko Sosnitza, „§ 34", Rbr. 42.

30 Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34", Rbr. 27-28.

postupak povlačenja. Automatskim povlačenjem prestaje potreba za donošenjem odluke o povlačenju, kao i potreba za obavještavanjem člana o donesenoj odluci. Međutim, slično kao i za prisilno povlačenje, razlozi i učinci automatskog povlačenja moraju biti jasno određeni kako bi se otklonila bilo kakva sumnja o tome je li došlo do povlačenja i koji su učinci povlačenja.[31] Stoga ne bi bilo moguće automatski povući poslovni udio zbog apstraktno definiranog, čak i važnog razloga. U pogledu učinaka potrebno je odrediti kako do povlačenja dolazi trenutkom nastupa određene okolnosti (npr. smrti člana) te kako će se u određenom ili odredivom trenutku isplatiti ovlašteniku određena ili odrediva otpremnina.

Prema čl. 419. st. 2. ZTD-a mogućnost prisilnog povlačenja poslovnog udjela mora biti sadržana u ugovoru prije nego što je imatelj udjela koji se povlači postao član društva. To znači kako predmet prisilnog povlačenja može biti i poslovni udio osnivača ako je mogućnost povlačenja bila predviđena u društvenom ugovoru prilikom osnivanja, a mogu se zahvatiti i poslovni udjeli koje su članovi stekli nakon što je izmjenom ugovora već bila predviđena mogućnost povlačenja. Ako član društva nije morao računati s rizikom prisilnog povlačenja njegova udjela u trenutku osnivanja društva ili kada je postao član, udio se ne može povući protiv njegove volje.[32]

Međutim, ako član društva izričito pristane na naknadne izmjene društvenog ugovora kojima se uvodi mogućnost prisilnog povlačenja njegova udjela (ili su propisani stroži uvjeti povlačenja), njegov udio će se također moći povući (ili po strožim uvjetima) unatoč tome što takvo povlačenje nije bilo predviđeno u društvenom ugovoru kada je stekao udio.[33] Naime, odredbe čl. 419. st. 2. ZTD-a ne treba *de lege lata* tumačiti strogo i formalno, već prednost treba dati zaštiti interesa članova društva. Shodno tome, ako se članovi društva suglase s takvom izmjenom društvenog ugovora, izgubili bi pravo na zaštitu u skladu s čl. 419. st. 2. ZTD-a, jer su se pristankom na izmjene odrekli takve zaštite.

Na izmjenu društvenog ugovora u pravilu se primjenjuju čl. 454. do 456. ZTD-a. To znači kako je povlačenje moguće unijeti u društveni ugovor ako su pritom također ispunjene sve formalne i postupovne pretpostavke za takvu izmjenu, npr. izrada odluke u obliku javnobilježničkog akta, privatne isprave koju potvrdi javni bilježnik ili u obliku javnobilježničkog zapisnika, koja se potom upisuje i u sudski registar.[34] Iako čl. 455. st. 1. ZTD-a upućuje na većinu od tri četvrtine danih glasova, u poredbenom se pravu pokazalo spornim kojom je većinom potrebno provesti takvu izmjenu društvenog ugovora. Naime, problem je u tome što takvo povlačenje, kako je ranije obrazloženo, otežava položaj ostalih članova u društvu. U situaciji kada izmjena društvenog ugovora negativno utječe na člana društva, zakonodavac redovito traži njegovu suglasnost (npr. za dodatne činidbe iz čl. 391. st. 2. ZTD-a ili za isključenje i istupanje prema čl. 420. st. 1. ZTD-a).[35] Prema tome, za izmjenu

31 Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 28.
32 Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 43; Sosnitza, „§ 34“, Rbr. 31.
33 Tako Barbić (2020.), *Pravo društava*, 169.
34 Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 13.
35 Tako za isključenje Jakšić i Ceronja, „Procedure for the Shareholder's Exclusion“, 61.

društvenog ugovora, kojom se dopušta povlačenje bilo kojeg poslovnog udjela, naizgled se također traži suglasnost svih članova društva.[36]

Međutim, ne može se oteti dojmu kako takav strogi zahtjev nije u razmjeru s težinom štetnih posljedica koje mogu nastupiti za članove prilikom povlačenja udjela. Naime, do povećanja odgovornosti članova (npr. prema čl. 403. st. 1. i čl. 407. st. 3. ZTD-a) dolazi pri svakom povećanju temeljnog kapitala, pri čemu zakonodavac za takvu odluku ne traži suglasnost svih članova (čl. 457. st. 1. ZTD-a). S druge strane, potencijalni gubitak članstva u društvu protivno volji imatelja povučenog udjela vrijedan je takve zaštite jer je gubitak članstva najstroža sankcija za svakog imatelja udjela. Zbog toga bi zaštitu u vidu pribavljanja suglasnosti članova za uvođenje mogućnosti povlačenja u društveni ugovor trebalo *de lege lata* vezati isključivo uz prisilno povlačenje.[37] To znači kako bi takvo povlačenje bilo moguće provesti samo u odnosu na članove koji su pristali na takvu izmjenu društvenog ugovora. Tome u prilog govori i stroži režim za prisilno povlačenje propisan čl. 419. st. 2. ZTD-a. Dvojbeno je, međutim, u kojoj će mjeri pojedini članovi pristati na prisilno povlačenje koje ne zahvaća sve članove. U toj situaciji pitanje pravne sigurnosti nije toliko sporno jer mogućnost prisilnog povlačenja ne zahvaća samo članove koji su glasali protiv takve izmjene društvenog ugovora. Prema čl. 419. st. 2. ZTD-a, takvim bi povlačenjem njihovi pravni sljednici također bili obuhvaćeni. To znači kako bi, u vidu očuvanja pravne sigurnosti, trebalo voditi računa o tome koji član nije pristao na takvu izmjenu društvenog ugovora. S druge strane, za dobrovoljno povlačenje dovoljna je izmjena društvenog ugovora donesena većinom od tri četvrtine danih glasova na skupštini društva. Naime, kod takvog povlačenja ne radi se o gubitku članstva protivno volji člana, nego upravo suprotno – član to hoće i želi, zbog čega nema potrebe za zaštitom kakva postoji kod prisilnog povlačenja.

Posebne okolnosti mogu utjecati na odstupanje od prethodno iznesenog pravila o većini za izmjenu društvenog ugovora. Jednoglasnost svih članova za izmjenu trebalo bi tražiti kada bi uvođenje mogućnosti povlačenja moglo značajno ugroziti bit društva, npr. u obiteljskim društvima, u kojima je sudjelovanje pojedinih osoba u članskoj strukturi od posebnog značaja za ostvarenje cilja društva.[38]

Za izmjenu kojom se uvodi mogućnost povlačenja udjela na kojem treća osoba polaže neko pravo (npr. založni vjerovnik) ne traži se pristanak te osobe. Ponajprije

36 U tom smjeru Barbić, *Pravo društava* (2020.), 168. U tom smjeru njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 13; Sosnitza, „§ 34“, Rbr. 10.

37 U tom smjeru njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 14-15. Za jednoglasnost pri donošenju bilo koje odluke o povlačenju Sosnitza, „§ 34“, Rbr. 11. Ovdje treba upozoriti na presudu Trgovačkog suda u Zagrebu, P1374/2020-10 od 14. prosinca 2020., u kojoj se čini kako je sud zaključio kako za izmjenu društvenog ugovora, kojom se uvodi dobrovoljno i prisilno povlačenje, a na kojoj je sudjelovao samo većinski član društva, nije potrebna suglasnost i preostalog manjinskog člana. Drugim riječima, čini se kako je sud zauzeo stajalište kako je za takvu izmjenu društvenog ugovora dovoljna većina od tri četvrtine danih glasova. Prema stajalištu iznesenom u ovome radu, izmjena društvenog ugovora o dobrovoljnom povlačenju bila bi valjano donesena, dok prisilno povlačenje ne bi bilo moguće provesti u odnosu na manjinskog člana jer je izostala njegova suglasnost na takvu izmjenu, ali bi takvo povlačenje bilo moguće provesti u odnosu na većinskog člana jer je on pristao na takvu izmjenu.

38 U tom smjeru njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 16.

zato što samo uvođenje takve mogućnosti ne znači i kako će se takav udio doista i povući, a potom i zato što se pravo treće osobe tada može vezati uz otpremninu koja će se isplatiti za povučeni udio.[39] Ako je društvenim ugovorom određeno kako se isplaćuje otpremnina koja je niža od tržišne vrijednosti povučenog udjela, radi zaštite interesa vjerovnika *de lege lata* trebalo bi smatrati ništavim samo dio odredbe koji se odnosi na visinu otpremnine. To znači kako će i dalje biti moguće prisilno povući udio, ali će se isplatiti tržišna vrijednost udjela umjesto one koja je određena društvenim ugovorom.[40] U tom bi slučaju moglo doći i do odštetne odgovornosti člana prema vjerovniku koji je pristao na takvu izmjenu društvenog ugovora, zbog povrede njihova unutarnjeg odnosa. Međutim, takvo rješenje ne pruža sigurnost vjerovniku.

2.2. Odluka skupštine o povlačenju

Prema čl. 441. st. 1. t. 5. ZTD-a za svako je povlačenje potrebna odluka skupštine ili članova društva. Odredba čl. 441. st. 2. ZTD-a dopušta da se povlačenje izuzme iz nadležnosti skupštine. To znači kako se odluka o povlačenju može prenijeti na drugo tijelo društva ili na pojedinog člana društva.[41] Predmetnu ovlast ne bi bilo moguće prenijeti na tijelo izvan društva jer povlačenje može imati značajne posljedice za odnose među članovima, njihova prava i obveze, te kroz isplatu otpremnine utjecati na smanjenje imovine društva.

Suglasnost za dobrovoljno povlačenje može se dati i nakon donošenja odluke o povlačenju udjela. Ona se daje društvu, pa je dovoljno da bude dana upravi društva ili očitovana na skupštini društva.[42] Ako poslovni udio drži više osoba, potrebno je pribaviti suglasnost svih suovlaštenika jer prema čl. 417. st. 1. ZTD-a oni ostvaruju prava iz udjela isključivo zajednički. Budući da se ne radi o prijenosu poslovnog udjela, suglasnost se može dati i prešutno (npr. glasovanjem člana za odluku na skupštini društva kojom se povlači njegov udio ili dogovorom člana i društva o visini otpremnine za njegov udio). U svakom slučaju, ne bi smjelo biti dvojbe o tome da je član pristao na povlačenje svojeg udjela. Suglasnost se, međutim, ne može dati unaprijed, npr. prilikom ulaska u društvo.[43]

Za dobrovoljno povlačenje treba pribaviti i suglasnost ovlaštenika stvarnih prava na udjelu koji se tako povlači (npr. založnog vjerovnika ili plodouživatelja). Naime, takvi ovlaštenici imaju interes za očuvanje svojih prava na udjelu, pri čemu interes imatelja tog udjela, na kojem počiva dobrovoljno povlačenje, uživa manju zaštitu. Međutim, takvi ovlaštenici uživaju zaštitu samo ako je društvo znalo za njihova prava odnosno ako su ta prava, kao tereti na poslovnom udjelu, bila upisana

39 Tako njemačko pravo Sosnitza, „§ 34“, Rbr. 34.

40 Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 55.

41 Tako Barbić, *Pravo društava* (2020.), 171. U tom smjeru njemačko pravo, ali uz naznaku kako se organ ili tijelo uglavnom mora sastojati od članova društva. Tako Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 24-25.

42 Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 39; Sosnitza, „§ 34“, Rbr. 13.

43 Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 40; Sosnitza, „§ 34“, Rbr. 14.

u knjigu poslovnih udjela.[44] S druge strane, kod prisilnog povlačenja, koje počiva na zaštiti interesa društva i ostalih članova, ne traži se *de lege lata* suglasnost takvih ovlaštenika na udjelu.

Nakon što je mogućnost povlačenja unesena u društveni ugovor, smatra se kako su članovi na nju pristali te kako su morali računati s posljedicama povlačenja njihova udjela. Stoga se odlukom o povlačenju odlučuje o tome jesu li u konkretnom slučaju ispunjeni uvjeti koji su propisani društvenim ugovorom.[45] Zakonom nije propisano kojom se većinom donosi takva odluka zbog čega je, ako društvenim ugovorom nije propisana drukčije, prema čl. 445. st. 1. ZTD-a za donošenje odluke dovoljna obična većina danih glasova.[46] Prilikom donošenja odluke o prisilnom povlačenju pravo glasa ne može ostvariti član čiji je udio predmet povlačenja, dok će pravo glasa imati član čiji se udio dobrovoljno povlači.[47] Naime, prisilno povlačenje provodi se protivno volji imatelja udjela iz razloga sličnih onima za isključenje, pa bi većinski član, čiji je poslovni udio predmet povlačenja, ostvarivanjem prava glasa mogao osujetiti povlačenje koje je usmjereno protiv njega. Od prava glasa isključeni su i drugi članovi društva čije bi se ostvarivanje tog prava moglo dovesti u faktičnu vezu s članom čiji je udio predmet povlačenja. Tako se, primjerice, kao i kod isključenja, jedan član može udružiti s drugima tako da oni glasaju protiv povlačenja njegova udjela, a sve kako bi on zauzvrat glasao protiv povlačenja usmjerenog prema njima.[48] Svaki član čiji je udio predmet povlačenja uvijek može ostvarivati ostala upravljačka prava na skupštini društva, npr. kroz raspravljanje može pokušati utjecati na odluku ostalih članova društva. Također, ako se odlučuje o povlačenju više udjela koje drži više članova društva, o povlačenju svakog je udjela potrebno glasovati odvojeno i donijeti zasebnu odluku. Takav član može uvijek osporavati valjanost skupštinske odluke o povlačenju iz svih razloga zbog kojih se takva odluka i inače može osporavati, a svakako i stoga što nije postojao propisani razlog za povlačenje njegova

44 Za njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 42; Sosnitza, „§ 34“, Rbr. 15.

45 U tom smjeru njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 18. Odluka skupštine o povlačenju ne mora biti donesena u nekom posebnom obliku.

46 Tako Barbić, *Pravo društava* (2020.), 170. U tom smjeru njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 18.

47 Tako Barbić, *Pravo društava* (2020.), 170-171. U tom smjeru njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 1920. Pritom treba upozoriti na presudu Trgovačkog suda u Splitu, P-426/2016-24 od 28. veljače 2017., u kojoj je sud zaključio kako je pravo glasa neosnovano oduzeto članovima pri donošenju odluke o povlačenju njihovih poslovnih udjela. Sud smatra kako se nije radilo o pokretanju ili rješenju spora iz čl. 445. st. 5. ZTD-a zbog čega je članovima protuzakonito oduzeto pravo glasa. Naime, iako prisilno povlačenje redovito ispunjava taj uvjet za isključenje prava glasa, važno je obrazložiti zašto se udio prisilno povlači, a to iz navedene sudske odluke nije vidljivo. Navodi se samo kako su članovi „povrijedili načelo lojalnosti društva“.

48 Tako za isključenje Jakšić i Ceronja, „Procedure for the Shareholder's Exclusion“, 38. Pritom treba upozoriti na Odluku VTS-a, Pž-2204/2017-2 od 17. prosinca 2019., u kojoj sud zaključuje kako kod isključenja prava glasa dva člana, prilikom prisilnog povlačenja, jedan član može ostvarivati svoje pravo glasa kada se odlučuje o povlačenju udjela drugog člana i obratno. Međutim, sud nije razmatrao postoji li između ta dva člana nekakva faktična povezanost koja bi bila usmjerena na sprječavanje prisilnog povlačenja. Ako takva povezanost postoji, pravo glasa jednog člana treba isključiti pri donošenju odluke o povlačenju drugog člana i obratno.

udjela.

Svi članovi društva imaju obvezu na lojalno postupanje prema društvu i drugim članovima društva. Radi se o obvezi koju zakonodavac nije izričito propisao, ali ona proizlazi iz same naravi društva.[49] Takva se obveza, među ostalim, manifestira kroz zabranu nanošenja štete društvu i drugim članovima. Izneseno, primjerice, znači kako članovi društva ne smiju zloupotrebljavati svoje pravo glasa kako bi drugog člana, povlačenjem njegova udjela, protupravno isključili iz društva, kao i da se članovi pri donošenju odluka o povlačenju moraju ponašati dosljedno. Drugim riječima, članovi društva ne mogu u jednoj situaciji odlučiti kako neće povući udjele, a u drugoj sličnoj situaciji odlučiti kako će to učiniti.[50] Takvo nedosljedno ponašanje signalizira članovima na to kako se ne radi o okolnostima (razlogu) za povlačenje udjela. Navedeno vrijedi i kada je član društva, kod kojeg se naizgled pojavio razlog za povlačenje, opravdano stvorio očekivanje – s obzirom na ponašanje ostalih članova (npr. njihovu pasivnost i protek vremena od nastanka razloga) – da se povlačenje njegova udjela neće tražiti.[51] U suprotnom bi se radilo o povredi opravdanog očekivanja, koje počiva na načelu savjesnosti i poštenja, kao i načelu zabrane zlouporabe prava (lat. *venire contra factum proprium*). U tom pogledu treba imati u vidu i kako se povlačenje ne može provesti ako je razlog za povlačenje otpao prije nego što je udio povučen.[52]

Kod prisilnog povlačenja odluka skupštine mora sadržavati razloge za takvo povlačenje. Ako društvenim ugovorom nije drukčije određeno, visina otpremnine i trenutak povlačenja mogu se odrediti u obavijesti o povlačenju koja se upućuje članu čiji je udio povučen.[53] Odluka o povlačenju može biti donesena i pod odgodnim uvjetom (npr. tako da do prisilnog povlačenje neće doći ako imatelj poslovnih udjela u određenom roku prenese udjele na drugog člana ili treću osobu). Odgodni uvjet mora biti precizno određen kako bi se otklonila bilo kakva sumnja o tome kada i pod kojim okolnostima povlačenje stupa na snagu.

3. PRAVNE POSLJEDICE POVLAČENJA POSLOVNIH UDJELA

Temeljna pravna posljedica povlačenja poslovnih udjela jest poništenje poslovnog udjela koji se povlači, kao i prestanak članstva u društvu na osnovi povučenog udjela.[54] Također prestaju sva prava i obveze koje su za člana društva

49 Tako Barbić, *Pravo društava* (2020.), 251-252.

50 Tako za isključenje Jakšić i Ceronja, „Procedure for the Shareholder's Exclusion", 45-46. Za njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34", Rbr. 21.

51 Tako za njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34", Rbr. 23.

52 Tako, primjerice, ako naknadnom suradnjom s članom društvo pokaže kako ne pridaje više nikakav značaj razlogu za povlačenje ili kada je razlog za povlačenje bio stečaj člana, a stečajni postupak nad njime bude zaključen zbog potvrde stečajnog plana. U tom smjeru njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34", Rbr. 22.

53 Tako za njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34", Rbr. 18.

54 Tako za hrvatsko pravo Jakša Barbić, *Pravo društava, knjiga druga: Društva kapitala, svezak II: Društvo s ograničenom odgovornošću* (Zagreb: Organizator, 2025.), 192; Strohn i Fleischer, „§ 34", Rbr. 61.

proizlazili iz poslovnog udjela koji je povučen, kao i prava trećih osoba koja su imala na povučenim poslovnim udjelima (primjerice plodouživanje).[55]

3.1. Trenutak nastupa učinaka povlačenja poslovnog udjela

Zakonom nije uređeno kada odluka o povlačenju poslovnog udjela proizvodi pravne učinke prema članu čiji se poslovni udio povlači, prema društvu ili prema trećim osobama.[56] U pravnoj se književnosti tumači da se odluka o povlačenju poslovnih udjela mora priopćiti članu društva na kojeg se odnosi. Radi se o jednostranom očitovanju volje prema članu, za koje se ne traži nikakav poseban oblik, zbog čega je dovoljno i prešutno očitovanje volje.[57] To znači kako se smatra da je odluka priopćena kada je član, primjerice, osobno sudjelovao na skupštini na kojoj je odluka donesena ili kada mu je predan zapisnik sa skupštine na kojoj je donesena takva odluka.[58] S obzirom na to da se kod povlačenja radi o unutarnjem odnosu među članovima, dužnost obavještavanja pripada skupštini društva. Skupština može ovlastiti neku drugu osobu da obavijesti člana o odluci o povlačenju. Ako to nije učinjeno i ako ne postoje jasne indicije koje govore u prilog tome kako će to učiniti skupština, smatra se kako je skupština prešutno ovlastila upravu da to učini.[59]

Povlačenje u pravilu može proizvesti učinak tek kada je član obaviješten o povlačenju udjela.[60] Radi sprječavanja moguće zlouporabe, trenutak obavještavanja i naknadni trenutak u kojem će doći do povlačenja moraju biti razumni, kako bi se osiguralo da tržišna procjena vrijednosti otpremnine u trenutku donošenja odluke odgovara, što je više moguće, vrijednosti otpremnine u trenutku isplate.[61] Također, nema zapreke da se društvenim ugovorom izrijekom predvidi trenutku u kojem će odluka o povlačenju poslovnog udjela početi proizvoditi pravne učinke.[62]

U odnosu na društvo otvoreno je pitanje pravnog položaja člana kojem je dostavljena obavijest o povlačenju poslovnih udjela kada uprava društva nije predložila i provela brisanje poslovnog udjela, a time i članstva osobe kojoj se poslovni udio povlači u knjizi poslovnih udjela. Iako se u pravnoj književnosti zauzima jasno stajalište da prema članu društva povlačenje poslovnog udjela proizvodi pravne učinke od obavijesti članu društva, takvo je tumačenje u koliziji s čl. 411. ZTD-a, prema kojem je u odnosu prema društvu član društva samo osoba upisana

55 Tako Christian Kersting, „§ 34“, u: *Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung*, ur. Michael Beurskens, Ulrich Haas, Christian Kersting, Julia Kraft, Ulrich Noack i Wolfgang Servatius (München: C. H. Beck, 2025.), Rbr. 22.

56 *A contrario*, u usporedivom institutu isključenja člana iz društva, prema čl. 421. st. 3. ZTD-a članstvo u društvu prestaje u trenutku kada društvo članu isplati naknadu.

57 Tako njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 35.

58 U tom smjeru Barbić, *Pravo društava* (2020.), 172.

59 U tom smjeru Barbić, *Pravo društava* (2020.), 171-172. U tom smjeru njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 36.

60 Za hrvatsko pravo Barbić, *Pravo društava* (2025.), 197. Za njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 77; BGH, Urteil vom 24. Januar 2012 – II ZR 109/11.

61 U tom smjeru njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 35.

62 Njemački sudovi podržavaju valjanost takvih klauzula. BGH, II ZR 326/01 od 30. lipnja 2003.

u knjigu poslovnih udjela i o čijem je članstvu obaviješten registarski sud.[63] Strogim tumačenjem navedenog članka nameće se zaključak da povlačenje poslovnog udjela prema društvu ima pravne učinke tek upisom promjene članstva u knjigu poslovnih udjela.[64] No smatramo da bi takvo strogo tumačenje bilo u suprotnosti s načelom savjesnosti i poštenja, a posebice u suprotnosti s načelom zabrane zlouporabe prava kada bi se čl. 411. st. 1. ZTD-a tumačio na način da se član društva čiji se poslovni udio povlači može pozivati na upis podataka u knjizi poslovnih udjela, iako je znao ili morao znati za njegovu netočnost. U svakome slučaju, neupitna je pritom odgovornost članova uprave koji prema čl. 410. st. 4. ZTD-a odgovaraju solidarno i neograničeno odgovaraju za štetu prouzročenu vjerovnicima, ostalim članovima društva i drugim osobama zbog neprovođenja upisa, netočnog ili nepravodobnog upisa u knjigu poslovnih udjela i sudskom registru. Dodatno, otvoreno je pravno pitanje može li se provesti upis brisanja poslovnog udjela kada član društva pokrene postupak osporavanja odluke skupštine o povlačenju poslovnog udjela.[65] Stoga smatramo da bi *de lege ferenda* trebalo izrijekom predvidjeti trenutak kada povlačenje poslovnog udjela proizvodi pravne učinke, jer su u suprotnome moguća različita pravna tumačenja.

S obzirom na prevladavajuće mišljenje u literaturi, članska prava članu čiji se poslovni udio povlači prestaju već trenutkom dostavljanja predmetne obavijesti. Tako primjerice član čiji se udio povlači nema pravo sudjelovati u dobiti društva ako do trenutka donošenja odluke o povlačenju nije donesena odluka o podjeli dobiti na temelju usvojenih godišnjih financijskih izvješća društva. *Ratio* takvog shvaćanja jest u tome što povlačenjem poslovnog udjela prestaju sva članska prava koja proizlaze iz njega, pa tako i pravo na dividendu.[66] *A contrario*, ako je prije povlačenja poslovnog udjela skupština već prihvatila godišnja financijska izvješća društva i donijela odluku o upotrebi dobiti, tada bi i član čiji se poslovni udio povlači imao obveznopravni zahtjev prema društvu za isplatom dividende, koji može isticati prema društvu iako u trenutku zahtjeva za njegovom isplatom više nije imatelj poslovnih udjela.[67]

U odnosu prema trećima, dužnost je uprave, a time i njezina odgovornost, obavijestiti registarski sud o promjenama.[68] U slučaju neslaganja podataka, prema

63 Usporedivo rješenje nalazimo i u § 16 st. 1. *Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG)*, BGBl. 2024 I br. 323, (u daljnjem tekstu: GmbhG).

64 Tako Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 61; OLG Düsseldorf, I-16 U 74/15 od 24. srpnja 2016. (sud je, u slučaju kada društvo četiri mjeseca nakon dobrovoljnog povlačenja poslovnog udjela nije provelo promjenu članstva u registru, priznao osporavanom članu aktivnu legitimaciju za pobijanje odluke skupštine, budući da je i dalje bio upisan u popis članova).

65 Primjerice, u njemačkoj pravnoj literaturi prevladava stajalište da uprava može dostaviti izmijenjeni popis članova registru i kada se član čiji se udio povlači protivi odluci; također se raspravlja može li takav član privremenom mjerom tražiti zabranu upisa. Vidi Altmeppen, *Gesetz betreffend die GmbH*, Rbr. 89 i dalje.

66 Vidi *Bundesgerichtshof* (BGH), II ZR 172/97 od 14. rujna 1998.

67 Tako i Barbić, *Pravo društava* (2025.), 344; Strohn i Fleischer, „§ 34, Rbr. 62; Holger Altmeppen, *Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung* (München: C. H. Beck, 2023.), Rbr. 88.

68 Tako Barbić, *Pravo društava* (2025.), 228.

trećima vrijedi sadržaj popisa člana društava iz sudskog registra,[69] pa će stoga i učinci povlačenja poslovnog udjela prema trećima započeti tek upisom promjene članova društva u sudskom registru.[70]

3.2. Pravo na otpremninu člana društva čiji se poslovni udio prisilno povlači

Odredbom čl. 419. ZTD-a ne propisuje se izrijekom obveza isplate niti način izračuna visine otpremnine[71] članu društva čiji se poslovni udio povlači. No pravna književnost tumači da član društva ima pravo na otpremninu, čak i ako to nije izrijekom predviđeno društvenim ugovorom.[72] *Ratio* je svakako načelo savjesnosti i poštenja u privatnopravnim odnosima te zaštita prava manjinskih članova društva i njihovih vjerovnika, koje bi se u protivnom moglo neopravdano dovesti u lošiji položaj u društvu.

Nadalje, u pravnoj se književnosti zalaže da visina otpremnine bude tržišna vrijednost poslovnih udjela u trenutku povlačenja poslovnih udjela.[73] No nema zapreke da se društvenim ugovorom predvidi drukčiji način izračuna otpremnine,[74] pri čemu se može urediti i rok dospijeća plaćanja i način otplate.[75] U slučaju da se ograničenje visine otpremnine uvodi izmjenom društvenog ugovora, takvu je izmjenu potrebno donijeti jednoglasno[76] jer se smatra dijelom instituta povlačenja poslovnog udjela.[77] Valja imati na umu da načelo savjesnosti i poštenja služi kao korektiv u situacijama ako je u društvenom ugovoru određeno nerazmjerno umanjenje

69 Čl. 411. st. 1. ZTD-a.

70 Time se štite treće osobe koje stječu poslovne udjele u dobroj vjeri, odnosno da se mogu pouzdati u popis članova u sudskom registru. Treba naglasiti da se u hrvatskom pravu radi o relativnoj zaštiti trećih osoba, jer se ne odnosi na stjecatelja kojem je bilo poznato ili mu zbog grube nepažnje nije bilo poznato da su podaci u sudskom registru netočni. Također, čl. 411. st. 3. ZTD-a uvodi vremensko ograničenje, prema kojem stjecatelj ipak ne može valjano steći poslovni udio s pouzdanjem u popis članova u sudskom registru, iako su podaci netočni, ako još nije proteklo tri godine od dostave pogrešnog podatka registarskom sudu. Vidi Barbić, *Pravo društava* (2025.), 231. Primijenivši na razmatrani slučaj povlačenja poslovnog udjela, navedena će ograničenja biti relevantna samo ako se ispune kriteriji za njihovu primjenu, što će ovisiti o konkretnim okolnostima slučaja.

71 *A contrario*, za isključenje člana vidi čl. 421. st. 2. ZTD-a.

72 Za hrvatsko pravo Barbić, *Pravo društava* (2025.), 198. Za njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 29; Kersting, „§ 34“, Rbr. 25.

73 Za hrvatsko pravo Barbić, *Pravo društava* (2025.), 198. Za njemačko Kersting, „§ 34“, Rbr. 25. Ako nije moguće utvrditi tržišnu cijenu, tada bi se vrijednost *de minimum* trebala odnositi na iznos koji bi tom udjelu pripao na temelju likvidacijske kvote u slučaju otuđenja društva kao cjeline i njegove likvidacije.

74 Tako za njemačko pravo Kersting, „§ 34“, Rbr. 26. Svakako je poželjno odrediti i metodu izračuna, pri čemu će najčešće biti uključen i financijski vještak za procjenu vrijednosti poslovnih udjela. U tom smjeru i Barbić (2025.), *Pravo društava*, 199.

75 Tako Altmeppen, *Gesetz betreffend die GmbH*, Rbr. 58.

76 Tako u BGH, II ZR 58/91 od 16. prosinca 1991.; Altmeppen, *Gesetz betreffend die GmbH*, Rbr. 58.

77 Tako Barbić, *Pravo društava* (2025.), 154.

vrijednosti udjela ili kada je ograničenje visine otpremnine nerazmjerno u odnosu na ono što je objektivno nužno radi zaštite kontinuiranog poslovanja društva u interesu preostalih članova. U tim bi slučajevima takva odredba društvenog ugovora mogla biti ništetna.[78]

Pri isplati otpremnine treba poštivati odredbe o očuvanju temeljnog kapitala, koji se povlačenjem poslovnih udjela ne smanjuje. Posljedično, otpremnina se ne isplaćuje iz temeljnog kapitala, nego iz drugih sredstava društva.[79] U svakome slučaju, valja tumačiti da član čiji se udio prisilno povlači zahtjev za otpremninu upućuje društvu, a ne ostalim članovima.[80]

Upitno je utječe li na valjanost odluke o povlačenju poslovnih udjela nemogućnost društva da isplati otpremninu. Naime, ukoliko je u trenutku donošenja odluke članovima društva, odnosno skupštini bilo poznato da društvo nema sredstava za isplatu otpremnine, moglo bi se tumačiti da je donošenje takve odluke ništetno iz razloga što se time povređuju odredbe kojima se štite interesi vjerovnika društva.[81] Međutim, u njemačkoj je sudskoj praksi zauzeto stajalište da bi, umjesto ništetnosti odluka skupština, na temelju dužnosti lojalnosti društvu, članovi društva koji su donijeli odluku o povlačenju poslovnih udjela[82] bili odgovorni prema članu čiji se poslovni udio prisilno povlači ako nisu osigurali sredstva za isplatu otpremnine, i to proporcionalno svojim poslovnim udjelima.[83] Takvo rješenje smatramo opravdanim te se zalažemo da hrvatski sudovi prihvate takvo tumačenje jer se time štite interesi

78 Za takav zaključak u pogledu njemačkog prava presuda BGH, II ZR 58/91 od 16. prosinca 1991. Sud je odredbu društvenog ugovora kojom se isključenom članu daje pravo na polovicu knjigovodstvene vrijednosti poslovnih udjela ocijenio suprotnim načelu savjesnosti i poštenja, te stoga ništetnom. U istoj je presudi sud ocijenio ništetnim odredbu kojom se predviđa da se otpremnina isključenom članu plaća u petnaest (15) obroka. Vidi BGH, II ZR 83/88 od 9. siječnja 1989. Općenito se smatra da odredbe koje ograničavaju isplatu otpremnine na nominalnu vrijednost, neće biti razmjerne zbog moguće prevelike razlike u odnosu na tržišnu ili knjigovodstvenu vrijednost poslovnih udjela. Vidi Kersting, „§ 34“, Rbr. 41. Zbog povezanosti instituta razlozi ograničenja visine otpremnine koji su razvijeni za društva osoba, kao u konkretnom slučaju za komanditna društva, primjenjuju se i na d.o.o. Tako Altmeppen, *Gesetz betreffend die GmbH*, Rbr. 60.

79 To jasno proizlazi iz pravila o održavanju kapitala društva iz čl. 406. st. 1. ZTD-a (putem čl. 419. st. 3. ZTD-a), a prema kojem članovi društva ne mogu od društva tražiti povrat uplaćenog na ime uplate poslovnih udjela.

80 Tako Strohn i Fleischer, „§ 34“, 65.

81 Temelj za ništetnost odluke glavne skupštine u hrvatskom bi pravu bio čl. 335. st. 3. ZTD-a (putem čl. 448. ZTDa). Za takav zaključak o ništetnosti odluke o povlačenju poslovnog udjela Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 31. Općenito o ništetnosti odluka skupštine za hrvatsko pravo Lidija Šimunović, „Procesnopravni razlozi ništetnosti odluka skupštine društva“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 38, br. 2 (2017): 799-829; Dragutin Ledić i Edita Čulinović-Herc, „Ništavost i pobojnost odluka skupštine društva s ograničenom odgovornošću“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 20, br. 2 (1999): 737-771.

82 U njemačkoj pravnoj literaturi prevladava stajalište da osobe koje postanu članovima društva nakon što je donesena odluka o povlačenju poslovnih udjela ne snose odgovornost za isplatu otpremnine. Tako Sven H. Schneider i Andreas Hager, „Einziehung von Geschäftsanteilen und Gesellschafterhaftung“, *Neue Juristische Wochenschrift* 8 (2013): 502-507, 506.

83 Kao jedan od utjecajnijih slučajeva navodi se BGH, II ZR 109/11 od 24. siječnja 2012.

društva – povlačenje poslovnog udjela neželjenog člana ostaje na snazi, interesi vjerovnika – članovi društva proporcionalno svojim udjelima uplaćuju iznos otpremnine, a član čiji se poslovni udio prisilno povlači dobiva otpremninu. Ako bi obveza isplate otpremnine bila opterećujuća financijska obveza za članove društva, oni u tom slučaju mogu donijeti odluku o smanjenju temeljnog kapitala ili o isplati iz rezervi društva, ako je to primjenjivo. U svakome slučaju, smatramo da bi valjalo tumačiti da opisana situacija predstavlja opravdani razlog na temelju kojeg bi članovi društva mogli tražiti istupanje iz društva,[84] i to u slučaju ako nisu znali ili nisu morali znati za takvo financijsko stanje društva.

Stoga se može zaključiti da pri izračunu otpremnine treba poštivati kogentne odredbe o očuvanju temeljnog kapitala, a zatim razlikovati slučaj kada su stranke u društvenom ugovoru predvidjele visinu otpremnine, pri čemu sud zadržava pravo poništiti takve klauzule ako nisu u skladu s načelom savjesnosti i poštenja (što se u kontekstu otpremnine može tumačiti kada je ograničenje visine otpremnine nerazmjerno u odnosu na ono što je objektivno nužno za zaštitu kontinuiranog poslovanja društva), i slučaj kada visina otpremnine nije predviđena u društvenom ugovorom, pa valja tumačiti da će visina otpremnine odgovarati tržišnoj cijeni poslovnih udjela u trenutku povlačenja poslovnih udjela.

3.3. Utjecaj povlačenja poslovnog udjela na temeljni kapital društva i radnje koje društvo mora poduzeti nakon povlačenja poslovnog udjela

Povlačenje poslovnog udjela ne dovodi do smanjenja temeljnog kapitala društva, odnosno visina nominalnog iznosa temeljnog kapitala ostaje ista.[85] Iako zakonom nije izrijekom uređeno koje bi radnje društvo trebalo poduzeti nakon povlačenja poslovnog udjela,[86] jasno je da i pri povlačenju udjela treba poštivati

84 Čl. 420. st. 2. ZTD-a. Tako za njemačko pravo Holger Altmeppen, „Die Dogmatik des Abfindungsanspruchs und die offenen Fragen zum Ausscheiden aus der GmbH“, *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 35 (2012): 1685-1695, 1691.

85 Za hrvatsko pravo Barbić, *Pravo društava* (2025.), 192. Za njemačko pravo Altmeppen, *Gesetz betreffend die GmbH*, Rbr. 94; Kersting, „§ 34“, Rbr. 23.

86 U njemačkoj je praksi ključna presuda BGH, II ZR 322/13 od 2. prosinca 2014., u kojoj je sud zaključio da odluka o povlačenju poslovnog udjela nije ništetna niti pobojna samo zato što nakon povlačenja zbroj preostalih nominalnih iznosa udjela više ne odgovara temeljnom kapitalu društva. *Ratio* takvog zaključka jest što zbroj svih poslovnih udjela mora odgovarati iznosu temeljnog kapitala društva (§ 5 st. 3. GmbhG-a, čl. 385. st. 1. ZTD-a), ali bez predviđene sankcije. Također, vjerovnici društva time nisu oštećeni jer temeljni kapital ostaje jednak. Time se odstupilo od stajališta zauzetog u MoMiG-u (*Gesetz zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen*, G. v. 23.10.2008 BGBl. I S. 2026 br. 48), a prema kojem je ništetna ili pobojna odluka o povlačenju udjela ako istodobno nije donesena odluka o usklađivanju nominalnih iznosa poslovnih udjela s temeljnim kapitalom društva. Stajalište njemačkog suda smatramo opravdanim. Naime, nakon povlačenja poslovnog udjela, odnos među preostalim članovima društva ostaje jednak (odnos glasačke moći), a gledajući iz položaja vjerovnika, ako zajedno s povlačenjem nije došlo do istodobnog smanjenja poslovnog udjela, time nisu stavljeni u lošiji položaj prema društvu. U odnosu na treće osobe, uprava bi snosila odgovornost za štetu ukoliko ne bi odmah po nastupu okolnosti povlačenja udjela o

odredbe o očuvanju temeljnog kapitala. Pri tome je ključan čl. 398. st. 3. ZTD-a, prema kojem društvo ne može pojedine članove osloboditi od obveze uplate poslovnog udjela, čijim se tumačenjem može zaključiti da se može povući samo onaj poslovni udio koji je u cijelosti uplaćen.

Nakon povlačenja poslovnog udjela društvo ima tri mogućnosti.[87] Kao prvo, može povući poslovni udio uz istodobno smanjenje temeljnog kapitala. Odluku o smanjenju temeljnog kapitala donosi skupština[88] u skladu s odredbama ZTD-a o smanjenju temeljnog kapitala.[89] Smanjenjem temeljnog kapitala oslobađaju se sredstva koja su potrebna da se članu društva isplati otpremnina za povučeni poslovni udio.[90]

Kao drugo, može se povećati nominalni iznos svih poslovnih udjela razmjerno njihovu sudjelovanju u temeljnom kapitalu društva kako bi njihov zbroj, nakon povlačenja, ponovno odgovarao temeljnom kapitalu društva. Do povećanja nominalnih iznosa poslovnih udjela ne dolazi automatizmom,[91] već je potrebno donijeti odluku o njihovu povećanju, pri čemu se postavlja ključno pitanje treba li pritom društvo izmijeniti društveni ugovor. U teoriji se jednoznačno daje odgovor da nije potrebno izmijeniti društveni ugovor.[92] *Ratio* jest što su odredbe o broju i visini nominalnih iznosa poslovnih udjela formalne, a ne materijalne odredbe društvenog ugovora pri osnivanju (kao što je to i popis članova pri osnivanju).[93] Njihova je pravna priroda u tome da predstavljaju izjave o preuzimanju udjela osnivača, koje nakon osnivanja društva postaju svojevrsni povijesni podaci. Tada za članove društva, samo društvo i treće osobe, relevantni podaci postaju oni koji su upisani u knjigu poslovnih udjela i dostavljeni registarskom sudu. Slijedom navedenoga, odluku o povećanju poslovnih udjela nije potrebno donijeti većinom od najmanje tri četvrtine danih glasova, koja se inače traži za izmjenu društvenog ugovora. Budući da se radi o pravima članova društva, smatramo da tu odluku može donijeti samo skupština društva, i to većinom glasova zastupljenih na skupštini pri donošenju odluke.[94] Nakon toga, izmjene o visini nominalnih iznosa poslovnih udjela unose se u knjigu poslovnih udjela, a uprava dostavlja izmijenjeni popis članova društva sudskom registru.[95]

Kao treće, društvo može izdati novi (vlastiti) poslovni udio[96] koji zatim mogu

promjeni članova obavijestila registarski sud, a sve kako bi se sačuvalo povjerenje trećih u javne registre.

87 Tako za hrvatsko pravo Barbić, *Pravo društava* (2025.), 199. Za njemačko pravo Kersting, „§ 34“, Rbr. 23.

88 Čl. 462. st. 1. ZTD-a.

89 Tako za njemačko pravo Sosnitza, „§ 34“, Rbr. 124.

90 Vidi Barbić, *Pravo društava* (2025.), 569.

91 Tako za njemačko pravo Kersting, „§ 34“, Rbr. 23.

92 Za njemačko pravo primjerice Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 73; za hrvatsko pravo Barbić, *Pravo društava* (2025.), 200.

93 Tako Sosnitza, „§ 34“, Rbr. 124; Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 73; Barbić, *Pravo društava* (2025.), 200.

94 Tako za njemačko pravo Kersting, „§ 34“, Rbr. 23.

95 Čl. 410. i čl. 411. ZTD-a.

96 Tako za njemačko pravo Kersting, „§ 34“, Rbr. 23.

steći novi ili postojeći članovi društva uz uplatu temeljnog kapitala za koji se taj udio izdaje. Izdaje li se novi poslovni udio u istoj vrijednosti povučenog poslovnog udjela, tada nije potrebno donijeti odluku o povećanju temeljnog kapitala.[97] Odluku o izdavanju takvog poslovnog udjela potrebno je donijeti na skupštini društva, i to većinom od najmanje tri četvrtine glasova zastupljenih na skupštini pri donošenju odluka.[98] *Ratio* jest što izdavanje novog poslovnog udjela, nalik povećanju temeljnog kapitala, dovodi do promjene glasačke moći u društvu, i to od trenutka kada društvo otuđi time novoizdani vlastiti poslovni udio trećim osobama ili postojećim članovima. Međutim, pri tome, iz istih razloga kao i kod povećanja nominalnih iznosa poslovnih udjela, nije potrebno izmijeniti društveni ugovor.[99] Prednost izdavanja novog poslovnog udjela za društvo može biti stjecanje dodatnih sredstava koja novi ili postojeći članovi uplaćuju društvu radi stjecanja tog poslovnog udjela.

4. POSEBNO O POVLAČENJU POSLOVNIH UDJELA U OBITELJSKIM D.O.O.-IMA

Važnost obiteljskih trgovačkih društava, neovisno o pravnoj formi u kojoj su osnovana, prepoznata je i na razini Europske unije (u daljnjem tekstu: EU), gdje se smatra da se čak 70 – 80 % svih trgovačkih društava u EU-u mogu kvalificirati kao obiteljska društva.[100] Iako su brojke impresivne, na razini EU-a ne postoji jedinstvena definicija obiteljskog trgovačkog društva. Najbliže tomu približava se studija iz 2008. godine, naručena od Europske komisije, prema kojoj se trgovačko društvo može smatrati obiteljskim ako obitelj, odnosno članovi jedne obitelji imaju većinska upravljačka prava u društvu (najmanje 25 % u slučaju uvrštenih društva), koja proizlaze iz dionica ili poslovnih udjela koje članovi obitelji drže u društvu, te ako ima najmanje jednog predstavnika u upravljačkim tijelima društva. Tome se nadodaje kriterij postojanja namjere prijenosa poslovanja na iduću generaciju obitelji.[101] Stoga, kada se u ovome radu koristi termin obiteljski d.o.o., pod time se podrazumijeva da to nije zasebna vrsta trgovačkog društva, već d.o.o. čije posebnosti proizlaze iz preklapanja članova obitelji i članova d.o.o.-a.

U obiteljskim trgovačkim društvima javljaju se specifični pravni izazovi,[102] pri čemu su u Republici Hrvatskoj najrelevantniji upravo izazovi prvog prijenosa

97 Tako za njemačko pravo Sosnitza, „§ 34“, Rbr. 126.

98 Tako Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 74.

99 Tako njemačko pravo Sosnitza, „§ 34“, Rbr. 126.

100 Vidi Austrian Institute for SME Research, *Overview of Family Business Relevant Issues. Final Report*, 2008, 39, pristup 28. siječnja 2025., https://ec.europa.eu/docsroom/documents/10389/attachments/1/translations.

101 Vidi Austrian Institute for SME Research, *Overview of Family Business*, 98. Za usvajanje takve definicije obiteljskog društva i na razini Republike Hrvatske zalaže se u studiji CEPOR-a iz 2012. godine. Vidi Alpeza i Karlo Peura, *Razvoj i održivost obiteljskih poduzeća u Hrvatskoj* (Zagreb: Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva – CEPOR, 2012.), 5.

102 Vidi Mihaela Braut Filipović, „Specifičnosti upravljanja obiteljskim društvima“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 67, br. 6 (2017): 935-962.

poslovanja na drugu generaciju obitelji.[103] Prvi prijenos poslovnih udjela trenutak je kada osnivači promišljaju, među ostalim, kako kontrolirati tko može biti član društva te kako osigurati da društvo i u budućim generacijama ostane u rukama članova obitelji. U hrvatskoj teoriji i praksi dosad je zanemarena uloga koju institut prisilnog povlačenja poslovnog udjela može imati u očuvanju članske strukture d.o.o.-a.[104] Stoga smatramo da je za buduću praksu hrvatskih sudova iznimno važno ispitati praksu komparativnih uzora, točnije njemačko pravo i sudsku praksu.

Osnivačima kojima je bitno očuvati obiteljsku strukturu društva povlačenje poslovnog udjela svakako može predstavljati institut koji im to može omogućiti. Smatramo da nema zapreke da se u društvenom ugovoru kao razlog za povlačenje poslovnog udjela predvidi stjecanje poslovnog udjela osobi koja nije član obitelji. U njemačkoj pravnoj literaturi jasno je potvrđeno da bi se radilo o valjanom razlogu,[105] budući da proizlazi iz zaštite interesa društva. Valjanim se smatra i rješenje prema kojem društveni ugovor daje pravo donošenja odluke o povlačenju poslovnih udjela koje steknu nasljednici umrlog člana društva.[106]

U hrvatskoj se praksi u društvenim ugovorima kao razlog za prisilno povlačenje poslovnih udjela predviđa gubitak bitnog svojstva članova.[107] Pitanje može li se činjenica da je osoba koja stekne poslovni udio ujedno i član određene obitelji

103 Specifičnost hrvatskoga gospodarstva jest što se trgovačka društva osnovana devedesetih godina prošlog stoljeća upravo sada nalaze pred izazovom prvog prijenosa poslovanja. U istraživanju provedenom 2025. godine navodi se podatak da je u posljednjih 10 godina, nakon prvog provedenog istraživanja, ustanovljeno da je značajan broj poduzeća čiji su vlasnici 2015. godine imali 55 i više godina nestalo. Takav podatak jasno govori da je (ne)uspjeh prijenosa poslovanja na drugu generaciju ili treću osobu iznimno bitno pitanje za razvoj ekonomije Republike Hrvatske. Vidi Mirela Alpeza, Petra Mezulić Jurić i Maja Has, *Smjena generacija u hrvatskim tvrtkama: Tko preuzima kormilo?, Business Transfer Barometar 2025* (Zagreb: CEPOR – Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva, 2025.), 15.

104 Za potrebe ovoga rada pretražena je javno dostupna sudska praksa trgovačkih sudova Republike Hrvatske, pri čemu je uočeno da, osim pitanja povlačenja poslovnih udjela koja su prethodno obrađena u radu, ne postoji nijedan zabilježeni slučaj povlačenja poslovnih udjela u kontekstu obiteljskog d.o.o.-a. Vidi ANON, *Tražilica sudskih odluka*, Vrhovni sud Republike Hrvatske, pristup 28. rujna 2025., https://www.vsrh.hr/trazilica-sudskih-odluka-anon.aspx.

105 Tako za njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 153. Isti zaključak i za isključenje člana iz društva. Vidi Heike Damrau-Schröter, „Der Ausschluß eines (mißliebigen) GmbH-Gesellschafters“, *Neue Juristische Wochenschrift* 31 (1991): 1927-1936, 1935. Moguće je da društveni ugovor sadrži oba instituta navodeći isti razlog za isključenje i povlačenje poslovnog udjela. Smatramo da bi u tom slučaju članovi društva imali diskreciju birati na koji će se institut pozvati, imajući na umu različite pravne posljedice isključenja i povlačenja poslovnih udjela.

106 Vidi Strohn i Fleischer, „§ 34“, Rbr. 153.

107 Iako u Republici Hrvatskoj ima maleni broj sporova o prisilnom povlačenju poslovnih udjela, u praksi ima društvenih ugovora koji predviđaju ovaj institut. Primjerice, u jednom su društvenom ugovoru kao razloge za prisilno povlačenje udjela navedeni: teška zloupotreba članskih prava, gubitak poslovne sposobnosti i bilo kojeg drugog bitnog svojstva članova društva, te kada zajedničko sudjelovanje člana čiji se udio povlači nije više održivo. Vidi iz presude Trgovačkog suda u Zagrebu, P-1374/2020-10 od 14. prosinca 2020. U drugom su primjeru kao razlozi navedeni gruba povreda članskih dužnosti ili ako član društva djeluje protivno interesima društva.

tumačiti kao bitno svojstvo člana društva smatramo da treba tumačiti prema volji članova društva izjavljenoj u društvenom ugovoru.[108] U slučaju da to nije moguće utvrditi, tada smatramo da je objektivni kriterij za tumačenje „gubitka bitnog svojstva člana društva" zaštita interesa društva, odnosno prema tome otežava li ili onemogućuje nastala promjena ostvarenje svrhe društva.[109] U slučaju da se radi o obiteljskom društvu, ostali članovi mogu argumentirati da će se time otežati i/ili onemogućiti donošenje odluke koje su u skladu s interesima društva. Kako bi se izbjeglo dvojako tumačenje, svakako je preporučljivo da se u društvenom ugovoru izrijekom predvidi da je razlog za povlačenje poslovnog udjela činjenica da stjecatelj nije član obitelji ili ako je to svojstvo naknadno izgubio (primjerice nakon razvoda braka).

Odluku o prisilnom povlačenju poslovnih udjela može donijeti osnivač ili drugi član društva, skupština društva ili neki kolegij u društvu, pod uvjetom da odluku ne donose osobe koje nisu članovi društva.[110] Ako je u društvu osnovano tijelo poput Obiteljskog vijeća,[111] smatramo da je potrebno utvrditi jesu li članovi takvog tijela ujedno i članovi društva ili se to tijelo sastoji od osoba koje nisu članovi društva.[112] Dvojbeno je treba li Obiteljskom vijeću sastavljenom i od osoba koje nisu članovi društva dati u nadležnost donošenje odluke o povlačenju poslovnih udjela.[113] U svakom je slučaju preporuka da u tom slučaju barem većina članova Obiteljskog vijeća budu članovi društva.

---

108 Povlačenje poslovnog udjela spada u fakultativne odredbe društvenog ugovora koje će imati pravno obvezujući učinak prema članovima društva isključivo pod uvjetom da su uređene društvenim ugovorom. Tako i Jakša Barbić, „Društveni ugovor kao pravni posao na kojem se temelji društvo", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 62, br. 1-2 (2012): 475-534, 509. U teoriji prevladava stajalište da je društveni ugovor po svojoj pravnoj naravi tzv. organizacijski ugovor. Vidi Mihaela Braut Filipović, „How Can Shareholders' Agreements Shape Corporate Governance and Directors' Liability?", *InterEULawEast* 9, br. 2 (2022): 193-222, 198. Jedna od posljedica takvog određenja pravne naravi društvenog ugovora jest upitan opseg primjene pravila tumačenja iz obveznog prava na odredbe društvenog ugovora.

109 I u njemačkoj se pravnoj literaturi raspravljalo o tumačenju klauzule o povlačenju poslovnog udjela zbog „važnog razloga povezanog s članom društva", što je usporedivo s kriterijem „gubitak bitnog svojstva člana društva" iz hrvatske prakse. Literatura i praksa je zauzela stajalište da se takvu klauzulu ima tumačiti da je član društva, svojim osobnim okolnostima ili svojim ponašanjem, učinio ostanak u društvu neprihvatljivim jer je onemogućeno ili barem ozbiljno ugroženo daljnje uspješno poslovanje društva, te da ne postoji blaža mjera od povlačenja udjela. Vidi Thomas Fleischer, „§ 34", u: *Gesellschaftsrecht*, ur. Martin Henssler i Lutz Strohn (München: C. H. Beck, 2024.), Rbr. 6; BGH, II ZR 216/11 od 24. rujna 2013.

110 Barbić, *Pravo društava* (2025.), 196. Tako za njemačko pravo Strohn i Fleischer, „§ 34", Rbr. 24.

111 O ulozi Obiteljskog vijeća vidi Braut Filipović, „Specifičnosti upravljanja", 952.

112 U sastav Obiteljskog vijeća mogu se birati i članovi obitelji koji nisu članovi društva. O obiteljskom vijeću vidi Jennifer M. Pendergast, John L. Ward i Stephanie Brun de Pontet, *Building a Successful Family Business Board* (New York: Palgrave Macmillan, 2011.), 170 i dalje.

113 Argumenti protiv su da povlačenje poslovnog udjela utječe na unutarnji odnos između članova društva, posebice na promjenu glasačke moći pojedinog člana, te da povlačenjem udjela društvu nastaje dodatna financijska obveza za društvo i članove društva. Vidi Strohn i Fleischer, „§ 34", Rbr. 24.

Iduće je pitanje može li se u društveni ugovor unijeti klauzula o povlačenju poslovnog udjela ako član društva u određenom roku ne sklopi bračni ugovor kojim se izrijekom predviđa da poslovni udio ne ulazi u bračnu stečevinu,[114] te da član društva može samostalno raspolagati svojim udjelom bez suglasnosti bračnog druga.[115] Dvojbeno je, međutim, može li se u svakom slučaju nepoštivanje takve klauzule ocijeniti opravdanim razlogom za povlačenje poslovnog udjela, koja su inače *ultima ratio* sankcija za članove društva. Primjerice, ako član društva nije sklopio bračni ugovor, ali u njegovu slučaju bračni drug ne pokazuje interes za sudjelovanjem u društvu niti postoji opasnost od razvoda, tada je upitno jesu li nastupili razlozi za povlačenje poslovnih udjela. Smatramo da se može postaviti i pitanje bi li takvo postupanje bilo u skladu s načelom savjesnosti i poštenja, jer bi se moglo argumentirati da traženje isključenja/povlačenja poslovnih udjela u opisanom slučaju predstavlja zlouporabu prava, odnosno pozivanje na ispunjenje ugovornih klauzula iz društvenog ugovora suprotno ugovorenoj svrsi.[116] S druge strane, ako bračni drug ima namjeru koristiti svoja članska prava, blokirati raspolaganje udjelom ili bi postojala vjerojatnost razvoda i diobe bračne stečevine, tada bi se moglo argumentirati da društvo ima legitiman interes za sklapanjem bračnog ugovora na opisani način, a u slučaju nepoštivanja i povlačenje poslovnog udjela.[117] Nadalje, dvojbena je mogućnost prisilnog sudskog izvršenja takvih klauzula društvenog ugovora. U njemačkoj pravnoj literaturi prevladava stajalište da nije moguće tražiti izvršenje ovih ugovornih klauzula sudskim putem, odnosno da se stranke ne može prisiliti na sklapanje ovakvih ugovora.[118] S obzirom na to da i u hrvatskom pravu

114 Za pregled brojnih otvorenih pitanja iz bračne stečevine nad poslovnim udjelima vidi Tina Jakupak, „Poslovni udjel(i) i bračna stečevina kroz praksu trgovačkih sudova“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 42, br. 2 (2021): 559-578.

115 U njemačkoj se pravnoj literaturi raspravljalo o valjanosti takvih klauzula. Prevladalo je stajalište da su ovakve klauzule valjane na temelju dva ključna argumenta: u društvenom se ugovoru dopušta da članovi društva preciziraju razloge za isključenje člana i/ili za povlačenje poslovnih udjela, a svrha klauzula kojom se članovi društva obvezuju sklopiti bračne ugovore jest sprječavanje nastajanja štete za društvo. Moguća šteta za društvo očituje se u tomu što na temelju bračne stečevine član društva može postati osoba koja ostalim članovima društva otežava donošenje odluka (primjerice, odbija dati suglasnost za donošenje nekih odluka) ili ako osoba koja na temelju bračne stečevine stekne poslovni udio koristi pravo na obaviještenost čime dobiva uvid u poslovne tajne društva. Vidi Anne Sanders, Gina Rabea Rolfes i Markus Hawickenbrauck, „Der Ausschluss aus der Gesellschaft aufgrund von Güterstandsklauseln“, *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 42, br. 35 (2021): 1797-1803, 1798. Za pregled klauzula u njemačkoj praksi vidi Günter Brambring, „Güterstandsklauseln in Gesellschaftsverträgen“, *Deutsche Notar-Zeitschrift* 10 (2008): 724-739, 724.

116 Smatramo da stranke mogu u društvenom ugovoru izrijekom navesti svrhu klauzula o obveznosti sklapanja bračnih ugovora, a to je sprječavanje utjecaja bračnog druga na donošenje odluka u društvu, zaštitu poslovne tajne društva i drugo. U tom smjeru Manfred Wenckstern, „Güterstandsklauseln in Gesellschaftsverträgen“, *Neue Juristische Wochenschrift* 19 (2014): 1335-1341, 1338.

117 Tako za njemačko pravo Sanders, Rolfes i Hawickenbrauck, „Der Ausschluss aus der Gesellschaft“, 1799.

118 Tako Sanders, Rolfes i Hawickenbrauck, „Der Ausschluss aus der Gesellschaft“, 1797.

sklapanje bračnog ugovora proizlazi iz autonomije volje stranaka,[119] smatramo da bi se i hrvatski sudovi priklonili takvom zaključku. No takve klauzule u svakom slučaju ostaju kao mehanizam pravnog pritiska na članove. Neupitno je da se u slučaju predviđanja tih klauzula u društvenom ugovoru, mora *de minimum* odrediti sadržaj bračnog ugovora u odnosu na poslovne udjele društva, rok za njegovo sklapanje, postupak u slučaju povrede obveze, te odredbu da će u slučaju neispunjenja navedene obveze društvo pokrenuti postupak povlačenja poslovnih udjela.

Zasebno je pitanje otpremnine članu obiteljskog društva, u okviru čega se mogu razmatrati dvije situacije. Prvo je pitanje može li se u društvenom ugovoru urediti prisilno povlačenje poslovnih udjela bez otpremnine. Pred njemačkim se sudom još 1976. godine raspravljalo je li valjana odredba društvenog ugovora koja je predviđala da se poslovni udjeli mogu povući ako ih naslijede osobe koje nisu članovi određene obitelji, i to bez plaćanja otpremnine.[120] Sud je zauzeo stajalište da odredba o prisilnom povlačenju poslovnog udjela bez plaćanja otpremnine nije *a priori* ništetna, već da sud treba ocijeniti ostvaruje li se tom mjerom svrha, što je u konkretnom slučaju bila da imatelji udjela budu samo članovi određene obitelji, i to bez isplate otpremnine koja bi (značajno) financijski opteretila društvo.[121] U hrvatskoj praksi još se nije raspravljalo o valjanosti klauzula o prisilnom povlačenju udjela bez otpremnine.[122] Smatramo da bi sud trebao ocjenjivati u svakom konkretnom slučaju predstavlja li pozivanje stranaka na isključenje plaćanja otpremnine zlouporabu prava, te u širem smislu povredu načela savjesnosti i poštenja. Pri ocjeni smatramo da bi se u obzir trebali uzeti kriteriji koje su njemački sudovi razmatrali, a to je u kontekstu obiteljskih trgovačkih društava, radi se li o zaštiti svrhe društva koja je kao takva predviđena u društvenom ugovoru.

Drugo je pitanje može li visina otpremnine biti određena drukčije od tržišne vrijednosti poslovnog udjela zbog različite prakse isplate dividendi u obiteljskim društvima. Naime, obiteljska društva imaju specifičnu svrhu, a to je dugoročno očuvanje društva kroz više generacija,[123] pa s tim ciljem na umu članovi društva često izrijekom ili prešutno dogovaraju zadržavanje dobiti u društvu u određenom postotku[124] umjesto raspodjele cijele dobiti članovima društva. Njemački autor Ulmer

119 O slobodi sklapanja i sadržaju bračnih ugovora vidi Sandra Winkler, „Imovinski odnosi u obitelji: nacionalna pravna rješenja i europski trendovi“, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 10, br. 1 (2019): 447-467.

120 BGH, II ZR 115/75 od 20. prosinca 1976.

121 Isto i BGH, II ZR 81/96 od 2. lipnja 1997.; BGH, II ZR 238/95 od 7. listopada 1996. Drugi slučajevi su kada društvo slijedi idealan (neprofitni) cilj, te kada je udio imao član uprave ili radnik na određeno vrijeme bez uplata na ime dobivenih udjela (primjerice BGH, II ZR 342/03 od 19. rujna 2005.).

122 Za stajalište pravne literature koja je u skladu s opisanim zaključcima njemačkih autora i sudova vidi Barbić, *Pravo društava* (2025.), 198.

123 Vidi Lorenz Holler, „Das Gesellschaftsrecht der Familienunternehmen – Auf dem Weg zu einem Sonderrecht?“, *Deutsches Steuerrecht* 16-17 (2019): 880-886; Hermut Kormann, *Governance des Familienunternehmens* (Wiesbaden: Springer, 2017.), 128 i dalje.

124 O spremnosti članova na odricanje od cijele ili dijela dividende vidi Stephan Scherer et al., *Familienunternehmen. Erfolgsstrategien zur Unternehmenssicherung* (Frankfurt am Main: Deutscher Fachverlag, 2012.), 100.

zalaže se za shvaćanje da bi visina otpremnine trebala odražavati smanjenu visinu isplate dobiti, koju to društvo provodi s ciljem očuvanja dugoročnosti društva.[125] Smatramo da nema zapreke da hrvatski sudovi prihvate takvo tumačenje te dopuste ograničenje visine otpremnine kod obiteljskih trgovačkih društava.

5. ZAKLJUČAK

Povlačenje poslovnih udjela predstavlja važan korporativnopravni mehanizam kojim se prestanak članstva u društvu postiže poništenjem poslovnog udjela. Premda zakonodavni okvir iz čl. 419. ZTD-a postavlja temeljna pravila, njegova je primjena u velikoj mjeri prepuštena autonomiji članova društva, čime se u praksi otvaraju brojna pitanja. Neupitna je važnost preciznog uređenja pretpostavki povlačenja, postupka donošenja odluke, načina obavještavanja člana te pravila o otpremnini u društvenom ugovoru, radi izbjegavanja otvorenih pitanja za stranke.

U obiteljskim trgovačkim društvima institut povlačenja ima dodatnu vrijednost, budući da se kroz njega može izravno utjecati na prijenos poslovnog udjela, nasljeđivanje udjela i stjecanje udjela bračnom stečevinom. Povlačenje se u takvim društvima često koristi radi sprječavanja ulaska osoba izvan obitelji, primjerice nakon smrti člana, razvoda braka ili dobrovoljnog otuđenja udjela. Komparativna praksa raspravlja i o povlačenju bez otpremnine, ali samo kada je svrha takve klauzule očuvanje svrhe društva, što je da društvo ostane obiteljsko, tako da su svi ili većina članova društva ujedno članovi iste obitelji. Istodobno, uređenje obveze sklapanja bračnog ugovora u društvenom ugovoru, uz posljedicu povlačenja poslovnog udjela ukoliko isti ne bude sklopljen, može biti dobar poticajni mehanizam. Međutim, u radu se ukazuje na problem sudske izvršivosti takvih klauzula. Iako je hrvatska sudska praksa o povlačenju udjela još uvijek skromna, njemačka rješenja i dalje predstavljaju važan uzor, dok će budući razvoj sudske prakse i daljnja teorijska razmatranja – kojima nastoji pridonijeti i ovaj rad – postupno unaprijediti razumijevanje i praktičnu primjenu ovog instituta u hrvatskom pravu.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Alpeza, Mirela, Petra Mezulić Jurić i Maja Has. *Smjena generacija u hrvatskim tvrtkama: Tko preuzima kormilo? Business Transfer Barometar 2025*. Zagreb: CEPOR – Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva, 2025.
2. Altmeppen, Holger. „Die Dogmatik des Abfindungsanspruchs und die offenen Fragen zum Ausscheiden aus der GmbH“. *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 35 (2012): 1685-1695.
3. Altmeppen, Holger. *Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung*. München: C. H. Beck, 2023.

125 Vidi Peter Ulmer, „Die vertragliche Beschränkung des Austrittsrechts und der Abfindungsansprüche ausscheidenswilliger Gesellschafter in der großen, generationsübergreifenden Familien-KG“, *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 31, br. 17 (2010): 805-816, 813 i dalje.

4. Austrian Institute for SME Research. *Overview of Family Business Relevant Issues. Final Report.* 2008. Pristup 10. listopada 2025. https://ec.europa.eu/docsroom/documents/10389/attachments/1/translations
5. Barbić, Jakša. „Društveni ugovor kao pravni posao na kojem se temelji društvo". *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 62, br. 1-2 (2012): 475-534.
6. Barbić, Jakša. *Pravo društava: knjiga druga, Društva kapitala, svezak II, Društvo s ograničenom odgovornošću.* Zagreb: Organizator, 2020.
7. Barbić, Jakša. *Pravo društava, knjiga druga: Društva kapitala, svezak II: Društvo s ograničenom odgovornošću*. Zagreb: Organizator, 2025.
8. Brambring, Günter. „Güterstandsklauseln in Gesellschaftsverträgen". *Deutsche NotarZeitschrift* 10 (2008): 724-739.
9. Braut Filipović, Mihaela. „How Can Shareholders' Agreements Shape Corporate Governance and Directors' Liability?". *InterEULawEast* 9, br. 2 (2022): 193-222.
10. Braut Filipović, Mihaela. „Specifičnosti upravljanja obiteljskim društvima". *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 67, br. 6 (2017): 935-962.
11. Čulinović-Herc, Edita, Mihaela Braut Filipović i Sara Madžarov Matijević. „Prijenos poslovnog udjela u društvu s ograničenom odgovornošću u uvjetima smjene generacija". *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 46, br. 1 (2025): 111-133.
12. Damrau-Schröter, Heike. „Der Ausschluß eines (mißliebigen) GmbH-Gesellschafters". *Neue Juristische Wochenschrift* 31 (1991): 1927-1936.
13. Fleischer, Thomas. „§ 34". U: *Gesellschaftsrecht*, ur. Martin Henssler i Lutz Strohn, Rbr. 1-33. München: C. H. Beck, 2024.
14. Holler, Lorenz. „Das Gesellschaftsrecht der Familienunternehmen – Auf dem Weg zu einem Sonderrecht?" *Deutsches Steuerrecht* 16-17 (2019): 880-886.
15. Jakšić, Tomislav i Petar Ceronja. „Procedure for the Shareholder's Exclusion from a Limited Liability Company". *InterEULawEast* 12, br. 1 (2025): 33-69.
16. Jakupak, Tina. „Poslovni udjel(i) i bračna stečevina kroz praksu trgovačkih sudova". *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 42, br. 2 (2021): 559-578.
17. Jurić, Dionis. „Isključenje člana iz društva s ograničenom odgovornošću". *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 44, br. 1 (2023): 269-289.
18. Kersting, Christian. „§ 34". U: *Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung*, ur. Michael Beurskens, Ulrich Haas, Christian Kersting, Julia Kraft, Ulrich Noack i Wolfgang Servatius. München: C. H. Beck, 2025.
19. Kormann, Hermut. *Governance des Familienunternehmens*. Wiesbaden: Springer, 2017.
20. Ledić, Dragutin i Edita Čulinović-Herc. „Ništavost i pobojnost odluka skupštine društva s ograničenom odgovornošću". *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 20, br. 2 (1999): 737-771.
21. 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.
22. Pendergast, Jennifer M., John L. Ward i Stephanie Brun de Pontet. *Building a Successful Family Business Board*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
23. Sanders, Anne, Gina Rabea Rolfes i Markus Hawickenbrauck. „Der Ausschluss aus der Gesellschaft aufgrund von Güterstandsklauseln". *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 42, br. 35 (2021): 1797-1803.
24. Scherer, Stephan, Michael Blanc, Torsten Groth, Hermut Kormann i Rudolf Wimmer. *Familienunternehmen. Erfolgsstrategien zur Unternehmenssicherung*. Frankfurt am Main: Deutscher Fachverlag, 2012.
25. Schneider, Sven H. i Andreas Hager. „Einziehung von Geschäftsanteilen und Gesellschafterhaftung". *Neue Juristische Wochenschrift* 8 (2013): 502-507.
26. Sosnitza, Olaf. „§ 34". U: *Kommentar zum Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH-Gesetz)*, Band 1, ur. Lutz Michalski, Andreas Heidinger, Stefan Leible i Jessica Schmidt. München: C. H. Beck, 2023.

27. Strohn, Lutz i Holger Fleischer. „§ 34“. U: *Münchener Kommentar zum Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG)*, ur. Holger Fleischer i Wulf Goette, Rbr. 1-358. München: C. H. Beck, 2025.
28. Šimunović, Lidija. „Procesnopravni razlozi ništetnosti odluka skupštine društva“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 38, br. 2 (2017): 799-829.
29. Ulmer, Peter. „Die vertragliche Beschränkung des Austrittsrechts und der Abfindungsansprüche ausscheidenswilliger Gesellschafter in der großen, generationsübergreifenden Familien-KG“. *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 31, br. 17 (2010): 805-816.
30. Wenckstern, Manfred. „Güterstandsklauseln in Gesellschaftsverträgen”. *Neue Juristische Wochenschrift* 19 (2014): 1335-1341.
31. Winkler, Sandra. „Imovinski odnosi u obitelji: nacionalna pravna rješenja i europski trendovi“. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 10, br. 1 (2019): 447-467.

Pravni propisi:

1. *Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung* (GmbHG), BGBl. 2024 I br. 323.
2. *Gesetz zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen* (MoMiG) od 23. listopada 2008., BGBl. I S. 2026 br. 48.
3. 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.
4. 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., 136/24.

Sudska praksa:

1. *Bundesgerichtshof*, II ZR 58/91 od 16. prosinca 1991.
2. *Bundesgerichtshof*, II ZR 81/96 od 2. lipnja 1997.
3. *Bundesgerichtshof,* II ZR 83/88 od 9. siječnja 1989.
4. *Bundesgerichtshof*, II ZR 109/11 od 24. siječnja 2012.
5. *Bundesgerichtshof* , II ZR 115/75 od 20. prosinca 1976.
6. *Bundesgerichtshof*, II ZR 172/97 od 14. rujna 1998.
7. *Bundesgerichtshof*, II ZR 216/11 od 24. rujna 2013.
8. *Bundesgerichtshof*, II ZR 238/95 od 7. listopada 1996.
9. *Bundesgerichtshof*, II ZR 322/13 od 2. prosinca 2014.
10. *Bundesgerichtshof*, II ZR 326/01 od 30. lipnja 2003.
11. *Bundesgerichtshof*, II ZR 342/03 od 19. rujna 2005.
12. *Oberlandesgericht Düsseldorf,* I-16 U 74/15 od 24. lipnja 2016.
13. Trgovački sud u Splitu, P-426/2016-24 od 28. veljače 2017.
14. Trgovački sud u Zagrebu, P-1374/2020-10 od 14. prosinca 2020.
15. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-2204/2017-2 od 17. prosinca 2019.
16. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-5580/2017-3 od 20. studenoga 2019.

Mrežne stranice:

1. *ANON, Tražilica sudskih odluka, Vrhovni sud Republike Hrvatske*. Pristup 28. rujna 2025. https://www.vsrh.hr/trazilica-sudskih-odluka-anon.aspx

Tomislav Jakšić*
Mihaela Braut Filipović**

Summary

WITHDRAWAL OF BUSINESS SHARES IN A LIMITED LIABILITY COMPANY

Given the numerous uncertainties in Croatian legal practice regarding the application, scope, and effects of the institute of withdrawal of business shares in a limited liability company, this paper analyses the legal institute of withdrawal of business shares in a limited liability company with particular emphasis on its role in family-owned companies. The withdrawal of a share in a limited liability company enables the cancellation of that share and, consequently, the termination of membership in the company, which gives rise to a number of legal questions. The analysis begins with the statutory framework laid down in Article 419 of the Croatian Companies Act, followed by an examination of the prerequisites for withdrawal: the contractual regulation in the articles of association, the decision of the competent corporate body, notification of the member, and the requirement of redemption payment in compliance with the rules on capital maintenance. A distinction is drawn between voluntary and compulsory withdrawal, and the effects of withdrawal on membership, third-party rights, and the structure of the share capital are analysed, including the possibility of subsequent adjustment of the nominal amounts of shares or the issuance of a new share. Special attention is devoted to the criteria for determining the amount of the redemption payment, the limitation of its amount, and the consequences where the company lacks funds for payment. In family-owned limited liability companies, the permissibility of withdrawal clauses aimed at preserving the family ownership structure and their interaction with marital property agreements are examined. Based on Croatian and German case law and legal literature, the paper proposes guidelines

* Tomislav Jakšić, Ph.D., Associate Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; tjaksic@pravo.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8798-2208.

** 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.

This paper has been written within the scope of the project "Governance and Restructuring of Family Businesses in the Age of Generational Transition" (uniri-iz-25-23), funded by European Union – NextGenerationEU via the Croatian National Recovery and Resilience Plan 2021-2026, in conjunction with the University of Rijeka, Faculty of Law Programme Financing. The views and opinions expressed are solely those of the authors and do not necessarily reflect the official position of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.

♦ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

for drafting valid contractual clauses on the withdrawal of shares in the articles of association of limited liability companies.

Keywords: *withdrawal of business shares; limited liability company; family business; redemption; maintenance of the share capital.*

OKAMOVA BRITVA – IZMEĐU POTREBE POJEDNOSTAVLJIVANJA I OPASNOSTI PRETJERANOG REDUKCIONIZMA

*Iva Buljan, mag. iur.**
*Prof. dr. sc. Eduard Kunštek***

UDK 347.91/.95
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.7
Ur.: 15. prosinca 2025.
Pr.: 23. siječnja 2026.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

U radu se analizira Okamova britva kao filozofski i metodološki princip te se ispituju mogućnosti i granice njezine primjene u okviru pravnog rasuđivanja. Nakon prikaza povijesnog razvoja i uloge ovoga načela u prirodnim, društvenim i tehničkim znanostima, rad razmatra može li se, i u kojoj mjeri, načelo preferiranja jednostavnijeg objašnjenja primijeniti u građanskim postupcima. Posebna se pozornost posvećuje situacijama u kojima Okamova britva može poslužiti kao korisna heuristika, primjerice u sporovima male vrijednosti, postupcima odlučivanja o privremenim mjerama te u ranom prepoznavanju SLAPP tužbi, kao i kontekstima u kojima je njezina uporaba dvojbena ili nedopuštena zbog zahtjeva procesnih jamstava, tereta dokazivanja i složenosti činjeničnih supstrata. Zaključno se predlaže okvir za opreznu i ograničenu integraciju Okamove britve u pravno odlučivanje, isključivo kao pomoćnog, a ne determinirajućeg kriterija.

***Ključne riječi**: Okamova britva; utvrđivanje činjenica; procesna jamstva; sporovi male vrijednosti; SLAPP tužbe.*

1. UVOD

Okamova britva[1] potječe iz intelektualnog okruženja srednjovjekovne skolastike, a vezuje se uz engleskog franjevca i filozofa Williama Ockhama (1287. – 1347.). Iako Ockham nikada nije formulirao načelo u današnjem obliku, njegova ustrajna metodološka sklonost jednostavnijim objašnjenjima – izražena u tezi da

* 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 izboru, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; eduard.kunstek@pravri.uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6888-6616.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

1 U daljnjem tekstu koristit će se i naziv „britva“.

„ne treba umnažati entitete bez nužde“ – oblikovala je kasniji razvoj znanstvene i filozofske metode. U povijesnom kontekstu britva je bila usmjerena na suzbijanje pretjerano složenih metafizičkih konstrukcija te je služila kao poziv na ekonomičnost u mišljenju, racionalnu skromnost i pažljivo argumentiranje.

S vremenom je Okamova britva postala jedan od najutjecajnijih heurističkih principa u različitim disciplinama. U prirodnim se znanostima koristi pri izboru među konkurentnim teorijama, primjerice u fizici pri preferiranju modela koji predviđaju isti rezultat uz manji broj pretpostavki ili u biologiji gdje jednostavnije evolucijske hipoteze imaju prednost pred nepotrebno složenim scenarijima. U matematici i računalnoj znanosti logička ekonomičnost i minimizacija kompleksnosti izravno su povezane s tom tradicijom mišljenja, dok se u psihologiji i kognitivnim znanostima britva koristi za razumijevanje kako ljudi pojednostavljuju informacije pri donošenju odluka.

U pravnom sustavu, međutim, Okamova britva nije izvor prava niti formalno interpretativno pravilo. Ona služi kao pomoćni, racionalizirajući alat koji može biti koristan u određenim fazama pravnog odlučivanja, ali isključivo kao heuristika – nikada kao zamjena za primjenu materijalnog i procesnog prava. Njezina je primjena u pravu legitimna ondje gdje sud ima široku diskreciju, gdje se činjenice procjenjuju na temelju indicija ili gdje se zakon poziva na razumnost, svrhovitost ili procjenu vjerojatnosti. Tako, primjerice, britva može olakšati izbor među konkurentnim činjeničnim verzijama kada jedna od njih zahtijeva manji broj dodatnih, neuobičajenih ili nedokazanih pretpostavki.[2]

Unatoč tomu, primjena tog metodološkog pristupa u pravu može biti dvojbena kada bi jednostavnije objašnjenje moglo dovesti do zanemarivanja tereta dokazivanja, preskakanja procesnih koraka ili narušavanja prava stranaka. Pravo često zahtijeva složenost – detaljnu normativnu analizu, višeslojno utvrđivanje činjenica i tumačenje u svjetlu pravne tradicije. Zbog toga jednostavnije rješenje nije nužno pravno ispravno, koliko god ono bilo intuitivno.

Ipak, u određenim pravnim kontekstima britva se može pokazati izrazito korisnom. U sporovima male vrijednosti, u kojima je prioritet učinkovitost i ekonomičnost postupka, davanje prednosti jednostavnijoj i uvjerljivijoj verziji događaja može ubrzati odlučivanje bez ugrožavanja pravičnosti. Pri odlučivanju o privremenim mjerama – koje se donose na temelju standarda „vjerojatnosti“ – britva pomaže u odabiru hipoteze koja zahtijeva najmanje dodatnih tvrdnji. Posebno je relevantna u ranim fazama prepoznavanja i odbijanja SLAPP tužbi (strateških tužbi protiv javne participacije), gdje jednostavnija interpretacija motiva pokretanja postupka (zastrašivanje umjesto stvarne zaštite prava) može doprinijeti bržoj i učinkovitijoj zaštiti javnog interesa.

Ovaj rad stoga istražuje dvostruku prirodu Okamove britve u pravnom kontekstu: njezinu korisnost kao intelektualnog alata koji može unaprijediti jasnoću i racionalnost sudskog odlučivanja, ali i granice koje postavljaju procesna jamstva, teret dokazivanja i pravne norme. Rezultat je promišljanje o tome kako taj povijesni

2 V. Sam Baron i Jonathan Tallant, „Do Not Revise Ockham’s Razor Without Necessity“, *Philosophy and Phenomenological Research* 96, br. 3 (2018): 596-619.

filozofski princip pravilno integrirati u suvremeno pravosuđe – pažljivo, selektivno i uvijek u funkciji pravilnog i pravičnog postupka.

2. OPĆENITO O OCKHAMU I OKAMOVOJ BRITVI

Iako se prethodno spomenuta teza „ne treba umnažati entitete bez nužde“ (*entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem*) tradicionalno pripisuje engleskom franjevcu i logičaru Williamu Ockhamu, moderni doktrinarni napisi ističu da je riječ o načelu znatno dugovječnije geneze, koje se tijekom stoljeća razvijalo kroz različite teorijske i znanstvene kontekste.[3] U suvremenoj je literaturi taj metodološki pristup predmet intenzivnih rasprava u filozofiji, metafizici, logici, statistici te u raznim drugim disciplinama, primjerice u pravu, medicini, ekonomiji i biologiji.[4] Često se naziva principom jednostavnosti ili štedljivosti (engl. *parsimony*).

Treba napomenuti kako je Ockhamovo djelovanje znatno šire od stvaranja navedenog metodološkog pristupa. U filozofskim i religijskim napisima navodi se

3 V. Alan Baker, „Simplicity“, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2008., pristup 20. studenoga 2025. https://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/simplicity/. V. i Francis Oakley, „Medieval Theories of Natural Law: William of Ockham and the Significance of the Voluntarist Tradition“, *Natural Law Forum* 6 (1961): 65-83; Henry Hallam i William Smith, *View of the State of Europe during the Middle Ages* (New York: Harper i Bros., 1872.).

4 V. Luc J. Wintgens, „From Law without a Science to Legal Science without the Legislator: The German Historical School and the Foundation of Law“, *Statute Law Review* 31, br. 2 (2010): 85-106; Robert Hockett, „Reflective Intentions: Two Foundational Decision-Points in Mathematics, Law, and Economics“, *Cardozo Law Review* 29, br. 5 (2008): 1967-2120; David H. Glass, „Science, God and Ockham's Razor“, *Philosophical Studies* 174 (2017):1145-1161. U pogledu prava v. Lee Loevinger, „Standards of Proof in Science and Law“, *Jurimetrics Journal* 32, br. 3 (1992): 323-344; Randy E. Barnett, „The Virtues of Redundancy in Legal Thought“, *Cleveland State Law Review* 38, br. 1-2 (1990): 153-168; Simon Fitzpatrick, „Kelly on Ockham's Razor and Truth-Finding Efficiency“, *Philosophy of Science* 80, br. 2 (2013): 298-309; Marc Amstutz, „The Letter of the Law: Legal Reasoning in a Societal Perspective“, *German Law Journal* 10, br. 4 (2009): 361-382; Thomas Mautner, „How Rights Became 'Subjective'“, *Ratio Juris* 26, br. 1 (2013): 111-132; R. George Wright, „The Illusion of Simplicity: An Explanation of Why the Law Can't Just Be Less Complex“, *Florida State University Law Review* 27, br. 3 (2000): 715-744; Joanna Kowalczyk, „The Influence of Latinisms on the Quality of the Judgments of Polish Courts“, *International Journal for the Semiotics of Law* 35, br. 5 (2022): 1951-1963; Francis J. Beckwith, „The Courts, Natural Rights, and Religious Claims as Knowledge“, *Santa Clara Law Review* 49, br. 2 (2009): 429-458; Michael Ariens, „A Judge in Full: Wallace Jefferson of Texas“, *Albany Law Review* 75, br. 4 (2011): 2151-2198; Zachary J. Strongin, „Fleeing the Rat's Nest: Title VII Jurisprudence after Ortiz v. Werner Enterprises, Inc.“, *Brooklyn Law Review* 83, br. 2 (2018): 725-754; Joshua R. Geller, „Truth, Objectivity, and Dworkin's Right Answer Thesis“, *UCL Jurisprudence Review* (1999): 83-100; Luis Ortiz Blanco, „Standards of Proof and Personal Conviction in EU Antitrust and Merger Control Procedures“, u: *European Competition Law Annual 2009: The Evaluation of Evidence and its Judicial Review in Competition Cases*, ur. Claus-Dieter Ehlermann i Mel Marquis (Oxford: Hart Publishing, 2011.), 175-190; Juan Carlos Riofrio, „Evidence and Its Proof. Designing a Test of Evidence“, *Forum Prawnicze*, br. 3 (2019): 14-32.

da je on smatrao kako misli „kreiraju stvarnost“[5], da svijet predstavlja pojedinačne entitete povezane isključivo vanjskim odnosima, a moralni poredak opisivao je kao „odozgo nametnut zakonodavni poredak svemoćne božanske volje nad (…) diskretnim pojedincima“.[6] Bavio se i pitanjem podrijetla vlasništva.[7]

Premda se s takvim stajalištima ne možemo složiti, valja navesti kako neki autori smatraju da je praktična posljedica Okamove britve to da su tvrdnje o naravi neke stvari, njezinoj svrsi ili univerzalnim svojstvima koja dijeli s drugim stvarima iste vrste „nepotrebne“ za znanstveno istraživanje svijeta, jer ne pridonose ničemu što bi bilo od važnosti u odnosu na izravna empirijska opažanja.[8] Drugim riječima, smatra se da su pojmovne definicije nepotrebne (određivanje višeg rodnog pojma i razlika u odnosu na druge pojmove koji potpadaju pod taj viši rodni pojam).[9]

Smatramo da se u pravu, zbog njegove normativne prirode i kompleksnosti društva, ne može usvojiti jednostavnost kao odlučujući i jedini kriterij. Sudovi ponekad, ipak, implicitno primjenjuju *parsimony* kada odabiru najjednostavnije objašnjenje koje se uklapa u dokaze. Pri tome je nužan oprez. Nadalje, jednostavnije tumačenje ugovora ili pravne norme koja stvara najmanje kontradikcija često je uvjerljivije, no ne zato što je pravo „obvezano“ britvom, već zato što jednostavnija interpretacija lakše postiže koherentnost. Stoga taj metodološki pristup u pravu treba imati ograničen i sekundaran status: može se koristiti u argumentaciji, strukturi presuda i analizi dokaza, ali nikada kao samostalno pravilo odlučivanja. Pravo zahtijeva koherentnost, predvidljivost i normativnu opravdanost, što je nerijetko suprotno minimalizmu.

S obzirom na svrhu i cilj ovoga rada, u njegovim će se narednim poglavljima ograničiti na primjenu Okamove britve u pravu,[10] s naglaskom na mogućnosti korištenja tog metodološkog pristupa u pojedinim (posebnim) postupcima.

---

5 V. Christine Hayes, „In the West, They Laughed at Him: The Mocking Realists of the Babylonian Talmud“, *Journal of Law*, *Religion and State* 2, br. 2 (2013): 140: „*Thus we see that for the nominalists, Abelard and Ockham, thoughts 'create reality'*.“

6 V. William J. Wagner, „In Gratitude for What We are Given: A Common Morality for the Global Age“, *Journal of Law*, *Philosophy and Culture* 3, br. 1 (2009): 39.

7 John Salter, „Adam Smith and the Grotian Theory of Property“, *British Journal of Politics and International Relations* 12, br. 1 (2010): 3-21. V. i navode u bibliografiji tog članka: John Kilcullen, *The Origin of Property: Ockam, Grotius, Pufendorf and Some Others (appended to J. Kilcullen, William of Okham's The Work of Ninety Days)* (Charlottesville: InteLex, 1998.). V. i Friedrich Engels, *Porijeklo porodice*, *privatnog vlasništva i države* (Zagreb: Naprijed, 1973.).

8 Francis J. Beckwith, „Untitled“, *Chapman Law Review* 12, br. 2 (2008): 433-438 (Letter to the Editor). Na str. 437: „(…) *the practical consequence of 'Ockham's razor' is that claims about a thing's nature, purpose, or intrinsic dignityuniversal properties it shares with other things of the same sort-are 'unnecessary' for our scientific investigation of the world because they don't add anything of explanatory importance to our direct empirical observations of the world*.“

9 Parnične radnje su radnje koje se od ostalih radnji, između ostaloga, razlikuju po tome što proizvode točno određenu pravnu posljedicu.

10 Posebno valja istaknuti izvrstan članak koji se u nastavku neće posebno navoditi, ali se preporučuje čitateljima da ga upoznaju: Ronald J. Allen i Craig R. Callen, „The Juridical Management of Factual Uncertainty“, *International Journal of Evidence & Proof* 7, br. 1 (2003): 1-30.

3. O PREDNOSTIMA I NEDOSTACIMA

Prima faciae mogu se uočiti i prednosti i nedostaci primjene ovoga koncepta / metodološkog pristupa, primjerice, kao njegove prednosti mogu se osobito istaknuti:

- veća učinkovitost i ekonomičnost postupka[11]
- jasnije i racionalnije obrazloženje odluka[12]
- smanjenje rizika od spekulativnih konstrukcija[13]
- veća učinkovitost u hitnim postupcima[14]
- veća uvjerljivost pri utvrđivanju (prepoznavanju) zlouporabe prava.[15]

S druge strane, valja upozoriti i na njegove nedostatke:

- rizik od pretjeranog pojednostavljivanja[16]
- opasnost od ignoriranja ključnih dokaza[17]
- potencijalno narušavanje pravila o teretu dokazivanja[18]
- potencijalna neusklađenost s procesnim jamstvima[19]
- opasnost od unosa subjektivnosti pri odlučivanju.[20]

Okamova britva može biti vrijedna heuristika, ali samo u jasno određenim situacijama: kada postoji više mogućih objašnjenja, kada su dokazi fragmentirani ili kada pravni propisi dopuštaju vjerojatnost umjesto izvjesnosti. Međutim, u sudskom postupku ona ne smije zamijeniti dokaze, standarde dokazivanja i procesna pravila. Ona može unaprijediti racionalnost odlučivanja, ali isključivo kao pomoćni alat, dakle, tek u relativno rijetkim situacijama kao osnovni temelj presuđivanja.

Stoga se opravdano može postaviti hipoteza kako je ovaj koncept koristan u

11 Okamova britva potiče odabir činjenične verzije koja zahtijeva najmanje dodatnih pretpostavki. U postupcima s ograničenim resursima (primjerice u sporovima male vrijednosti), to može značajno ubrzati proces i smanjiti opterećenje suda.

12 Jednostavnija objašnjenja često su lakša za artikuliranje i obrazlaganje. Kada sud bira među više mogućnosti, britva može pomoći u izgradnji koherentnog i racionalnog obrazloženja odluke.

13 Sudovi ponekad nailaze na upliv prekomjernih spekulacija, pogotovo kada stranke predstavljaju vrlo složene, ali nedovoljno potkrijepljene scenarije. Britva pomaže u filtriranju takvih „prenapuhanih" verzija događaja.

14 Kod privremenih mjera ili drugih odluka temeljenih na „vjerojatnosti", sud često nema vremena ni mogućnosti provesti potpuno dokazivanje. Britva može poslužiti kao pragmatičan alat za donošenje odluke pod vremenskim pritiskom.

15 U kontekstu SLAPP tužbi britva može pomoći sudu da uoči osnovni motiv postupka – zastrašivanje, a ne zaštitu prava – upućujući na jednostavnije i uvjerljivije objašnjenje ponašanja tužitelja.

16 Najveća opasnost jest to da „jednostavnije objašnjenje" bude odabrano samo zato što je elegantnije, iako je zapravo pravna ili činjenična istina složenija. Naime, često je potrebna detaljnija analiza koju britva ne može zamijeniti.

17 Primjena britve može nenamjerno potaknuti sud da zanemari dokaze koji se ne uklapaju u jednostavniju verziju događaja, osobito kada su ti dokazi fragmentirani ili tehnički kompleksni.

18 Ako sud preferira jednostavniju hipotezu, postoji rizik da se teret dokazivanja ili standard dokazivanja *de facto* zaobiđu, što je posebno osjetljivo u kaznenom i upravnom pravu.

19 Jednostavnije rješenje ne smije biti izabrano nauštrb prava stranaka na ispitivanje dokaza, izjašnjavanje, obrazloženu odluku ili ravnotežu između njihovih interesa.

20 Ono što je „jednostavno", može biti subjektivno. Sudac može, svjesno ili nesvjesno, odabrati narativ koji mu se čini intuitivnijim, što može rezultirati pristranosti – suptilnoj, ali opasnoj.

sporovima male vrijednosti, u kojima su iskazi stranaka često jedini dokaz, budući da sud može jednostavnije obrazložiti presudu prihvaćanjem verzije događaja koja se logički uklapa u dostupne činjenice bez dodatnih spekulacija. U kaznenim predmetima anglosaksonskih sustava sudovi često odbacuju „pretpostavke lanca nevjerojatnosti" (engl. *chain of improbable assumptions*) kao oblike obrambenih teorija koje su previše kompleksne da bi bile uvjerljive bez snažnih dokaza. Kod zahtjeva za privremenu mjeru zbog prijetnje štete sud može, između dvije verzije događaja – jedne koja pretpostavlja niz dodatnih radnji trećih osoba i druge koja ne pretpostavlja ništa izvan postojećih činjenica – izabrati potonju kao uvjerljiviju. U „borbi" protiv SLAPP tužbi, britva pomaže sudu da identificira jednostavniju motivaciju tužitelja, poput gušenje kritike, umjesto prihvaćanja kompleksnih i neuvjerljivih obrazloženja. Europski sudovi sve više ističu važnost brzog filtriranja takvih tužbi, a heuristike poput Okamove britve mogu pridonijeti ranom prepoznavanju nedostatka stvarne pravne osnove.

Međutim, odlučne činjenice često su složene i višeslojne, a jednostavnije objašnjenje ne mora nužno biti točno. Primjena britve može navesti suca da zanemari mogućnost da je stvarnost kompleksnija od njegove intuicije. Dodatno, ako sud nesvjesno favorizira jednostavniju verziju događaja, mogao bi dati manju „težinu" dokazima koji su fragmentirani, tehnički složeni ili se ne uklapaju odmah u linearnu priču. Važno je napomenuti kako heuristika ne smije zamijeniti formalna pravila dokazivanja. Ako se sud previše osloni na „jednostavniju" verziju, postoji rizik da ne zahtijeva punu dokaznu potporu ondje gdje je ona nužna. Naizgled „jednostavno" može biti subjektivno: sudac može nesvjesno birati verziju koja mu je intuitivno bliža, a što može odražavati kulturne, socijalne ili iskustvene predrasude. I na kraju, postoje postupci u kojima primjena britve jednostavno nije prikladna (primjerice u predmetima koji se odnose na „ekološke" tužbe).

4. ZNAČAJ OKAMOVE BRITVE U SPOROVIMA MALE VRIJEDNOSTI

Mogućnost primjene Okamove britve posebno dolazi u obzir u sporovima male vrijednosti. Pritom valja pridodati da sporovi male vrijednosti nemaju važniji društveni značaj, budući da se uglavnom radi o kondemnatornim zahtjevima za isplatu manjih novčanih iznosa. Izuzetak čine sporovi u kojima se štiti neka specifična vrijednost, pa tako zbog svoje naravi izlaze iz okvira „bagatelnosti", te zahtijevaju pažljiviju argumentacijsku i sudsku procjenu. Dugotrajno suđenje za građane i poduzetnike često ima odvraćajući učinak od traženja sudske zaštite, posebice imajući u vidu troškove postupka koji bi, primjenom redovnih procesnih pravila, u takvim sporovima često prelazili vrijednost predmeta spora. Iz tog su razloga, ali imajući na umu imperativ ekonomičnosti postupanja i unatoč nužnosti zaštite procesnih jamstava, takvi postupci podvrgnuti jednostavnijim pravilima.[21]

21 V. više o tome Iva Buljan, „Pisani postupak u sporovima male vrijednosti – radikalna promjena dosadašnje paradigme", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 45, br. 1 (2024): 251-271; Eduard Kunštek i Iva Buljan, „Posebni parnični postupci i procesna jamstva – sporovi

U sporovima male vrijednosti sudac se suočava s izazovom utvrđivanja činjeničnog stanja na razini pretežite vjerojatnosti, pri čemu je standard dokazivanja niži nego u redovnim parnicama.[22] Okamova britva, primijenjena u tom kontekstu, služi kao metodološki alat za filtriranje dokaza i činjenica koje nisu odlučne za ishod spora, čime se postiže racionalizacija postupka i smanjenje proceduralne složenosti.

Primjenom Okamove britve sud izlučuje (britvom „odstranjuje“) dokaze koji ne povećavaju spoznajnu vrijednost, odbacuje nepotrebne ili usputne činjenične tvrdnje, fokusira se na činjeničnu jezgru spora, te sprječava stvaranje privida složenosti ondje gdje je spor u svojoj biti jednostavan. Takvo filtriranje nije samo epistemološka gesta, već jasno proizlazi iz svrhe sumarnog i ubrzanog postupka.[23] Zakon o parničnom postupku u sporovima male vrijednosti u bitnome mijenja intenzitet procesne pažnje. U tom je smislu britva zapravo izraz razmjernog korištenja sudskih resursa, a može se ustvrditi da je ujedno i procesnopravna nužnost. Pri tome dopuštena redukcija znači uklanjanje pravno nebitnih tvrdnji, dokaznih prijedloga koji su umjereni na utvrđivanje činjenica koje nisu nužne za rješavanje konkretnog spora, kao i apstraktnih činjeničnih i pravnih konstrukcija.

Nadalje, važno je istaknuti da je postupak u sporovima male vrijednosti zamišljen kao pisani postupak,[24] pri čemu sudac diskrecijski odlučuje postoji li potreba za održavanjem usmene rasprave.[25] U tom kontekstu Okamova britva može predstavljati legitimno metodološko opravdanje. Naime, sud može obrazložiti da se predloženim dokazima ne može „poljuljati“ činjenična slika utvrđena na razini pretežite vjerojatnosti, da se predloženi dokazi odnose na činjenice koje nisu odlučne za rješenje spora, da bi izvođenje tih dokaza bilo suprotno svrsi postupka te bi vodilo do nepotrebnog odugovlačenja, odnosno moguće je da tuženik nije osporio odlučne činjenice ili ih je osporio paušalno, ne nudeći dokaze u prilog svojim tvrdnjama. Takva je argumentacija potpuno usklađena s dužnošću suda da svoju odluku valjano obrazloži. Naime, nedostatak obrazloženja može dovesti do povrede prava na pošteno suđenje, jer stranke ne mogu razumjeti razloge odluke niti učinkovito koristiti pravo na žalbu.[26]

male vrijednosti“, *Zbornik radova XI. međunarodnog savjetovanja Aktualnosti građanskog procesnog prava* (2025): 1-28.

22 V. Mihajlo Dika, „O standardima utvrđenosti činjenica u parničnom postupku“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 36, br. 1 (2015): 1-70.

23 Sumarnost postupka u sporovima male vrijednosti proizlazi iz odredbe čl. 461. Zakona o parničnom postupku (u daljnjem tekstu: ZPP) u vezi s odredbom čl. 467. st. 4. ZPP-a, kojima je propisano da se u postupku u sporovima male vrijednosti postupak pred prvostupanjskim sudom mora okončati u razumnom roku, a svakako u roku kraćem od godine dana od podnošenja tužbe, dok je drugostupanjski sud također dužan odlučiti o žalbi u razumnom roku, a svakako u roku kraćem od šest mjeseci od primitka žalbe na drugostupanjskom sudu. 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.

24 Čl. 461.a st. 3. ZPP-a.

25 O diskrecijskoj ocjeni v. Ivo Krbek, *Diskreciona ocjena* (Zagreb: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, 1937.).

26 U vezi s izostankom usmene rasprave i povredom prava na pravično suđenje prema čl.

U sporovima male vrijednosti sud mora uzeti u obzir i procesne prekluzije.[27] Stranke već na pripremnom ročištu imaju ograničen okvir za iznošenje novih činjenica i predlaganje dokaza. To znači da sudac može unaprijed procijeniti koje bi dokaze stranke uopće mogle predložiti te u kojem bi dijelu ti dokazi mogli biti irelevantni. Okamova britva u tom smislu funkcionira kao preventivno-procesni alat: ona omogućuje sucu da neutralizira pokušaj unošenja dokaznog materijala koji bi, čak i u hipotetskoj projekciji, bio suvišan ili nerelevantan. Metodološka snaga britve najjasnije se očituje u njezinoj funkciji očuvanja procesne ekonomije. Sud, primjenjujući britvu, provodi standard razumnog filtriranja te utvrđuje da predloženi dokazi ne mogu promijeniti već oblikovanu sliku na temelju pretežite vjerojatnosti. Takvo filtriranje čuva koherentnost postupka i pridonosi transparentnom obrazloženju odluke o neodržavanju rasprave.

Primjenu Okamove britve moguće je ilustrirati hipotetskim primjerom. Tužitelj je priložio račun i dokumentaciju potrebnu za podnošenje prijedloga za ovrhu javnom bilježniku, koji je donio rješenje o ovrsi. Radi se o tražbini u iznosu od 350,00 eura za koju je tužitelj ispostavio račun tuženiku na ime naručene i isporučene drvene građe. Tuženik je paušalno prigovorio da dug nije u iznosu navedenom u računu, već da je manji, no nije predočio svoje poslovne knjige niti druge vjerodostojne dokaze kojima bi potkrijepio svoje tvrdnje. Nadalje, predložio je saslušanje svojega zakonskog zastupnika, koji je očito pristran, te uviđaj u svojoj radionici radi ocjene kvalitete isporučene robe. Pritom, nije priložio dokaze da je prigovorio kvaliteti robe, nije osporio primitak računa te nije ustvrdio da je robu vratio tužitelju.

Sud je, primjenjujući Okamovu britvu, ocijenio da navedeni dokazni prijedlozi ne pridonose objektivnom utvrđivanju činjeničnog stanja, budući da nisu potkrijepljeni relevantnim dokazima. U skladu s time, suvišni i neodlučni dokazi isključeni su (odsječeni britvom) iz postupka, a njegov je fokus usmjeren na činjenice koje imaju odlučujuću dokaznu snagu – račun i priloženu dokumentaciju. Kako tuženik nije dokazao da je roba bila nekvalitetna niti da je dug manji od navedenog iznosa, svi dodatni prijedlozi za provođenje uviđaja ili saslušanje očito pristranog zakonskog zastupnika ocijenjeni su kao nebitni i kao distrakcija.

Taj primjer pokazuje da Okamova britva u sumarnom postupku omogućuje sudu da filtrira (odsječe) neodlučne ili suvišne dokaze, racionalizira postupak i smanji proceduralnu složenost te utemelji odluku na objektivno utvrđenim i relevantnim činjenicama. Primjena britve pridonosi transparentnosti i ekonomiji postupka, osiguravajući da odluka sadrži samo činjenično relevantne elemente, bez nepotrebnog razmatranja paušalnih ili subjektivnih tvrdnji stranaka. Na kraju, ne smije se smetnuti s uma ni to da je obrazloženje presude u sporovima male vrijednosti po svojoj naravi reducirano, budući da sumarno proveden postupak nužno dovodi do kraćeg i sažetijeg obrazloženja. U tom pogledu valja istaknuti da je sud dužan jasno naznačiti razloge

6. Europske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.) V. ESLJP, Pönkä protiv Estonije, br. zahtjeva 64160/11, presuda od 8. studenoga 2016.; ESLJP, Mirovni inštitut protiv Slovenije, br. zahtjeva 32303/13, presuda od 13. ožujka 2018.

27 V. čl. 461.a ZPP-a.

zbog kojih je, primjenom svoje diskrecijske ocjene, odlučio da nema potrebe za održavanjem usmene rasprave. Imajući to u vidu, Okamova britva kao metodološki alat korišten tijekom utvrđivanja činjenica, trebala bi biti prepoznatljivo ugrađena i u samo obrazloženje presude.

5. OKAMOVA BRITVA U OBVEZNOJ MEDIJACIJI

U razmatranju teme ovoga rada osvrnut ćemo se na medijaciju kao jedan od alternativnih načina rješavanja sporova, posebno na odabir sporova koji su pogodni za medijaciju, a potom i na sam postupak medijacije, koji prije svega ovisi o volji stranaka. Kada promotrimo odredbu čl. 186.d ZPP-a, može se zamijetiti da je njome sucu dano pravo diskrecijske ocjene. Naime, sudac tijekom postupka može odlučiti da stranke u sporu u kojem sudi uputi na informativni sastanak o medijaciji ili ih može uputiti na pokretanje medijacije.[28]

Navedenu ovlast sudac može iskoristiti već prije održavanja ročišta ili kasnije, tijekom postupka, izvan ročišta, tako da na temelju dokumentacije koja je priložena spisu predmeta te ocjenom navoda stranaka iznesenih u podnescima uputi stranke na informativni sastanak medijacije. To će, po prirodi stvari, učiniti rješenjem protiv kojeg stranke nemaju pravo na žalbu, budući da se radi o rješenju o upravljanju postupkom.[29] Druga mogućnost koja mu stoji na raspolaganju jest da svoju ovlast iskoristi na ročištu, nakon što dobije mogućnost da ostvari neposredan kontakt sa strankama, odnosno njihovim punomoćnicima, što je u svakom slučaju primjerenije rješenje.

Pri tome svakako valja voditi računa o tome da prerano ili prekasno upućivanje u obveznu medijaciju može imati negativan učinak na njezin ishod.[30] Može se spomenuti da je zakonodavac propisao dužnost suda da tijekom pripremnog ročišta upozna stranke s mogućnostima rješavanja spora sudskom nagodbom ili u medijaciji te da im takve mogućnosti obrazloži. Nadalje, sud je dužan, postavljanjem pitanja i na drugi svrsishodan način, nastojati da se tijekom pripremnog ročišta iznesu sve odlučne činjenice, da se dopune nepotpuni navodi stranaka o važnim činjenicama, da se označe ili dopune dokazna sredstva koja se odnose na navode stranaka te, uopće, da se daju sva razjašnjenja potrebna za utvrđivanje činjeničnog stanja važnog za donošenje odluke ili postizanje mirnog rješenja spora. To se također odnosi i na dužnost suda da sa strankama razmotri sva pravna pitanja spora.[31]

---

28 Odredba čl. 186.d ZPP-a glasi: „Sud može uvažavajući sve okolnosti, posebno interes stranaka i trećih osoba vezanih uz stranke te trajnost njihovih odnosa i upućenost jednih na druge, na ročištu ili izvan ročišta rješenjem uputiti stranke da u roku od osam dana sudjeluju na informativnom sastanku o medijaciji ili da pokrenu medijaciju.“

29 V. odredbu čl. 186.d. ZPP-a, kojom je propisano da su rješenja iz st. 1. toga članka rješenja o upravljanju postupkom.

30 Ako sudac prerano uputi stranke u medijaciju, moguće je da spor još nije došao u fazu kada je izvjesno koliko će proizvesti troškova te je prisutna velika razina borbenosti, a ako to učini prekasno, moguće je da su stranke već proizvele velike troškove postupka, platile svoje odvjetnike i sl., pa ne vide interes u odustanku od daljnjeg parničenja.

31 Odredba čl. 288.a st. 1. i 2. ZPP-a glasi: „Sud će tijekom pripremnog ročišta upoznati s

Zakon je u tom dijelu vrlo pragmatičan, pa Okamova britva pruža racionalni okvir za usmjeravanje sučeve procjene. Umjesto da se pripremno ročište pretvori u isključivu raspravu o meritumu, što je zakonski i konceptualno nepoželjno, sudac primjenom tog metodološkog načela zadržava fokus na onim činjenicama koje su relevantne za samu odluku o upućivanju na medijaciju. Time se izbjegava preuranjeni ulazak u dokazne i pravne rasprave koje će postati bitne tek ako medijacija ne uspije.

Sud se, dakle, koncentrira na činjenične i relacijske elemente samog spora – trajnost odnosa među strankama, njihovu međusobnu upućenost, narav poremećenih komunikacijskih veza ili potencijal da pregovorima dođu do rješenja koje bolje odgovara njihovim dugoročnim interesima. Takav pristup nije samo ekonomičan nego je i u potpunosti usklađen s namjerom zakonodavca da se upravo kroz informativni sastanak i mogućnost medijacije omogući brže, manje konfliktno i održivije rješavanje sporova te, u konačnici, rasterete sudovi.

Okamova britva ovdje funkcionira kao praktično, logičko i interpretativno pomagalo: pomaže sucu da odvoji ono što je za odluku o obveznom upućivanju u medijaciju nepotrebno od onoga što je istinski odlučno, čime se jačaju i efikasnost postupka i kvaliteta sudske diskrecije. U tom je dijelu bitno istaknuti da sudac, raspravljajući sa strankama i njihovim punomoćnicima o svim okolnostima slučaja, može procijeniti je li riječ o medijabilnom sporu, pri čemu bi trebao biti aktivan.[32]

U samom postupku medijacije, koji je doduše strukturiran, ali ne počiva na formaliziranim procesnim pravilima poput parničnog postupka, Okamova britva dobiva jednako važnu funkciju. Medijator mora „odrezati“ sve one elemente koji predstavljaju puko iznošenje činjenica i pravnih polemika – odnosno ono što pripada logici parnice, a ne logici pregovora. Zadaća je medijatora usmjeriti stranke s procesno-argumentacijske rasprave prema otkrivanju njihovih stvarnih, često skrivenih interesa, potreba i emocionalnih pozadina koje stoje u osnovi spora. Upravo kroz takvo fokusiranje na suštinu odnosa, a ne na puku reprodukciju događaja, medijator stvara prostor da stranke shvate dublje razloge konflikta i pronađu rješenje koje je održivije, humanije i primjerenije njihovim trajnim odnosima.

Primjena logike Okamove britve u medijaciji stoga ne znači zanemarivanje činjenica, nego eliminiranje suvišnih procesnih slojeva koji bi inače sputavali kreativnost dijaloga. Time se postižu jasnoća, fokus i emocionalna otvorenost, što su preduvjeti za postizanje dogovora koji nije samo rezultat kompromisa nego i istinske transformacije odnosa među strankama. To je osobito važno na samom početku medijacije, koja redovito započinje zajedničkim sastankom. Upravo tada često dolazi

mogućnostima da spor riješe sudskom nagodbom ili u medijaciji i obrazložiti im te mogućnosti. Sud će postavljanjem pitanja i na drugi svrsishodan način nastojati da se tijekom pripremnog ročišta iznesu sve odlučne činjenice, da se dopune nepotpuni navodi stranaka o važnim činjenicama, da se označe ili dopune dokazna sredstva koja se odnose na navode stranaka i, uopće, da se daju sva razjašnjenja potrebna za utvrđenje činjeničnog stanja važnog za odluku ili postizanje mirnog rješenja spora. U mjeri u kojoj je to potrebno radi ostvarivanja toga cilja, sud će sa strankama razmotriti i pravna pitanja spora.“

32 Navedena aktivnost suca došla bi posebice do izražaja na pripremnom ročištu. Sudac bi morao koristiti otvoreno pravosuđenje pri raspravljanju o važnim pitanjima spora, postavljati odgovarajuća pitanja strankama te ih adekvatno informirati o prednostima medijacije.

do situacije u kojoj stranke, osobito one koje ne razumiju prirodu medijacije, i dalje nastupaju kao da su u parničnom postupku: iznose pravne argumente, ponavljaju svoje činjenične tvrdnje i pokušavaju „uvjeriti" medijatora umjesto da pregovaraju jedna s drugom. Istodobno, medijator u tom početnom trenutku još uvijek nije upoznat s dubljim slojevima konflikta, emocionalnim pozadinama i stvarnim interesima koji pokreću ponašanje stranaka.

Ako medijator u toj ranoj fazi ne primijeni određenu metodološku strogoću, odnosno ne upotrijebi Okamovu britvu kako bi „odstranio" procesno-parnično raspravljanje i preusmjerio komunikaciju na ono što je za medijaciju relevantno, postoji realan rizik da će čitav postupak krenuti u pogrešnom smjeru. Umjesto otvaranja prostora za suradnju i dijalog, medijacija se može pretvoriti u nastavak parnice drugim sredstvima, čime se gubi njezina svrha i potencijal za postizanje održivog dogovora. Primjenom Okamove britve već na samom početku sastanka medijator jasno postavlja granice: uklanja višak formalizma, zaustavlja parnično nadmetanje i usmjerava stranke prema otkrivanju interesa, potreba i dubinskih motiva. Time se stvara zdrav temelj za daljnje faze medijacije i povećava vjerojatnost da će proces dovesti do stvarnog rješenja spora, a ne do ponavljanja postojećih konfliktnih obrazaca.

Navedeno se može ilustrirati primjerom dvoje supružnika koji se istodobno razvode i vode više parnica na različitim sudovima. U jednom od tih postupaka žena tuži muža radi stjecanja polovice njegovih poslovnih udjela u trgovačkom društvu. Na prvi pogled predmet izgleda strogo imovinskopravne naravi, s jasnim činjeničnim tvrdnjama i dokaznim prijedlozima, kao i očekivanim suprotstavljanjem argumentacije. Međutim, na zajedničkom sastanku medijacije medijator otkriva sasvim drugačiju pozadinu spora: supruga je tek nedavno otkrila da muž ima ljubavnicu, što je doživjela kao osobnu izdaju, a tužbu je pokrenula prvenstveno kako bi ga „kaznila" na najteži mogući način. Istodobno, ispostavlja se da ona nema riješeno stambeno pitanje niti stabilan izvor prihoda.

U takvoj situaciji medijator, primjenjujući logiku Okamove britve, vrlo brzo shvaća da su pravne tvrdnje tek površina, odnosno instrument kojim se pokušava izraziti dubinska povrijeđenost. Stvarne potrebe supruge odnose se na egzistencijalnu sigurnost, rješavanje stanovanja i mogućnost samostalnog funkcioniranja, a ne na preuzimanje udjela u društvu koji joj ni funkcionalno ni ekonomski ne mogu pružiti ono što joj je stvarno nužno.

Kako bi medijacija bila uspješna, medijator mora takvu strukturu prepoznati i „odrezati" sve ono što pripada isključivo parničnom okviru (dokazivanje vrijednosti udjela, raspravu o doprinosima, pitanju upravljačkih prava i sl.) te usmjeriti razgovor prema stvarnim interesima: kako osigurati supruzi stabilne uvjete života, kako urediti obveze, imovinu i komunikaciju nakon razvoda, te kako omogućiti supružnicima da riješe sukob na način koji zadovoljava njihove osobne i emocionalne potrebe.

Upravo ovakvi primjeri pokazuju kolika je vrijednost primjene Okamove britve u medijaciji: ona omogućuje da se ispod formalnih zahtjeva i pravnih konstrukcija brzo i precizno identificiraju stvarni problemi koje treba riješiti, čime se medijacija vraća svojoj pravoj svrsi – pronalaženju rješenja koje je pravedno, održivo i prilagođeno konkretnim ljudima, a ne apstraktnim parničnim pozicijama.

6. RANO ODBIJANJE SLAPP TUŽBI

Strateške tužbe usmjerene protiv javnog djelovanja (SLAPP tužbe)[33] podnose se protiv novinara, kolumnista, blogera, analitičara, organizacija civilnog društva, nevladinih organizacija, aktivista, znanstvenika, umjetnika ili drugih osoba radi zastrašivanja i odvraćanja od daljnjeg javnog djelovanja ili komentiranja pitanja od značaja za javnost. Direktiva (EU) 2024/1069 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. travnja 2024. o zaštiti osoba uključenih u javno djelovanje od očito neosnovanih tužbi ili zlonamjernih sudskih postupaka[34] („strateške tužbe usmjerene protiv javnog djelovanja“) predviđa mogućnost ranog odbijanja tužbe, bez ulaska u meritum spora, u slučaju da sud procijeni kako tužba predstavlja očiglednu zlouporabu procesnih ovlaštenja.

U t. 7. uvodne izjave Direktive ističe se da je pravo na slobodu izražavanja jedno od temeljnih prava, ali da kao takvo ipak podliježe nekim ograničenjima. To pravo ni u kojem slučaju ne bi smjelo ugroziti pravo javnosti na dobivanje nepristranih informacija te također mora osigurati zaštitu osobnih podataka i prava na privatnost.[35] Budući da će, po prirodi stvari, u pravilu dolaziti do sukoba između tih prava, Direktiva ostavlja sudu pravo diskrecijske ocjene u primjeni zaštitnih mjera koje treba primijeniti u konkretnom slučaju. U slučaju da je tuženik podnio zahtjev za odbijanje tužbe kao očito neosnovane, sud bi trebao ubrzano postupati po tom zahtjevu kako bi se utvrdilo radi li se doista o očito neosnovanoj tužbi, uzimajući pri tom u obzir konkretne okolnosti predmeta. Teret dokaza o osnovanosti tužbenog zahtjeva leži na tužitelju, a ako je tuženik podnio zahtjev za rano odbijanje tužbe, tužitelj bi, kako bi izbjegao rano odbijanje, trebao obrazložiti tužbeni zahtjev, barem u tolikoj mjeri da sudu omogući ocjenu o tome radi li se o SLAPP tužbi.[36] Odredbom čl. 11. Direktive propisano je da su države članice dužne osigurati da sudovi, nakon razmatranja spora, mogu iskoristiti mehanizam ranog odbijanja tužbe (kao očito neosnovane), i to u najranijoj fazi postupka.[37]

33 *Strategic Lawsuit Against Public Participation*.

34 Direktiva (EU) 2024/1069 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. travnja 2024. o zaštiti osoba uključenih u javno djelovanje od očito neosnovanih tužbi ili zlonamjernih sudskih postupaka, SL L, 2024/1069, 16.4.2024. (u daljnjem tekstu: Direktiva). Direktiva je stupila na snagu 7. svibnja 2024., a države članice dužne su je implementirati do 7. svibnja 2026. (čl. 22. st. 1. Direktive).

35 Točka 7. uvodne izjave Direktive glasi: „Pravo na slobodu izražavanja temeljno je pravo koje se mora ostvarivati uz osjećaj dužnosti i odgovornosti, uzimajući u obzir temeljno pravo osoba na dobivanje nepristranih informacija i poštujući temeljno pravo na zaštitu vlastitog ugleda, zaštitu osobnih podataka i privatnosti. U slučaju sukoba između tih prava sve strane moraju imati pristup sudovima uz poštovanje načela poštenog suđenja. U tu svrhu ovom Direktivom trebalo bi sudu pred kojim je pokrenut postupak ostaviti diskrecijsko pravo da razmotri je li primjena relevantnih zaštitnih mjera primjerena u konkretnom slučaju. Prilikom ostvarivanja takvog diskrecijskog prava sud ne bi trebao primjenjivati zaštitne mjere, na primjer, ako se javno djelovanje ne provodi u dobroj vjeri, kao što su slučajevi u kojima je tuženik javnim djelovanjem širio dezinformacije ili izmišljao optužbe kako bi naštetio ugledu tužitelja.“

36 V. točku 38. i 39. uvodne izjave Direktive i odredbu čl. 12. Direktive.

37 Odredba čl. 11. Direktive (rano odbijanje) glasi: „Države članice osiguravaju da, nakon odgovarajućeg razmatranja, sudovi mogu odbiti tužbe usmjerene protiv javnog djelovanja kao

U preliminarnoj predikciji poteškoća koje bi se mogle javiti u primjeni mehanizma ranog odbijanja SLAPP tužbi valja istaknuti nekoliko aspekata. Prije svega, hrvatski će se suci prirodno priklanjati procesno „sigurnijem" putu. Konformizam sudaca, koji radije provode sve dokazne prijedloge umjesto da vode računa o ekonomičnosti i svrsi postupka, tipičan je za sustave u kojima se ocjena njihova rada bodovno vrednuje, a kvaliteta rada primarno mjeri odlukama drugostupanjskog suda, koji često njeguje formalistički pristup pravu. Zbog toga će mnogima biti jednostavnije provesti sve dokazne prijedloge i voditi postupak kao da je riječ o uobičajenoj tužbi. Rano odbijanje tužbe isključivo zbog toga što je cilj tužbe protivan dopuštenoj svrsi predstavlja ključni element Direktive, ali istodobno i izniman izazov u praksi.

Hrvatski suci tradicionalno nisu navikli na širu slobodu u odlučivanju, što se vidjelo i kroz dosadašnju suzdržanost u korištenju diskrecijskih ovlasti, primjerice u postupcima male vrijednosti. Dodatni teret predstavlja i bojazan da bi drugostupanjski sud mogao ocijeniti da je prvostupanjski sud „preuranjeno" odbio tužbu, primjerice zato što nije proveo dokazne prijedloge tužitelja, što bi se moglo kvalificirati kao bitna povreda odredaba parničnog postupka. U takvim okolnostima postoji realna opasnost da će sudovi, umjesto primjene mehanizama ranog odbacivanja, SLAPP tužbe nastaviti tretirati kao i svaku drugu, čime se promašuje zaštitna svrha Direktive.

U tom je kontekstu osobito zanimljiva primjena Okamove britve kao metodološkog sredstva u procjeni radi li se o SLAPP tužbi. Direktiva zahtijeva od suda da analizira svrhu pokretanja postupka, dakle da utvrdi najjednostavnije i najrazumnije objašnjenje procesnog ponašanja tužitelja. Ako postoje jasni indikatori da je osnovni cilj tužbe ograničavanje ili sankcioniranje javnog djelovanja, a ne ostvarivanje stvarnog subjektivnog prava, upravo je takvo objašnjenje najjednostavnije i stoga najvjerojatnije. Primjenom Okamove britve sudac može „odrezati" činjenice i dokazne prijedloge koji vode u nepotrebno i opsežno meritorno ispitivanje, te se usmjeriti isključivo na one elemente koji su relevantni za utvrđenje zlouporabne svrhe postupka. Time se pažnja prebacuje na pokazatelje poput nerazmjernosti zahtjeva, serije sličnih tužbi, uznemiravanja, prijetnji ili zlouporabe procesnih taktika, što su upravo kriteriji koje Direktiva ističe kao tipične pokazatelje SLAPP tužbi.[38] Na taj način Okamova britva postaje praktična „oštrica" kojom se

očito neosnovane u najranijoj mogućoj fazi postupka, u skladu s nacionalnim pravom."

38 Direktiva u odredbi čl. 4. st. 3. definira zlonamjerne sudske postupke protiv javnog djelovanja. Navedena odredba glasi: „(…) 'zlonamjerni sudski postupci protiv javnog djelovanja' znači sudski postupci koji nisu pokrenuti radi stvarnog isticanja ili ostvarivanja prava, nego čija je glavna svrha sprečavanje, ograničavanje ili sankcioniranje javnog djelovanja, pri čemu se često iskorištava neravnoteža moći između stranaka, i kojima se nastoje ostvariti neosnovane tužbe. Naznake takve svrhe uključuju na primjer sljedeće: a) nerazmjerna, prekomjerna ili nerazumna priroda tužbenog zahtjeva ili njegova dijela, uključujući prekomjernu vrijednost spora; b) postojanje više postupaka povezanih sa sličnim pitanjima koje je pokrenuo tužitelj ili s njim povezani subjekti; c) zastrašivanje, uznemiravanje ili prijetnje od strane tužitelja ili njegovih zastupnika, prije ili tijekom sudskog postupka, kao i slično ponašanje tužitelja u sličnim ili paralelnim predmetima; d) zloupotreba postupovnih taktika, kao što su odgađanje postupka, prijevarno ili zlonamjerno biranje najpovoljnije jurisdikcije ili odustajanje od tužbe, u zloj vjeri, u kasnijoj fazi postupka."

odvaja bitno od nebitnog te sudu omogućuje da učinkovitije i sigurnije primijeni mehanizam ranog odbijanja, bez ulaska u široku dokaznu raspravu koja je suprotna samoj svrsi zaštite od zlouporabnih postupaka.

Zaključno valja istaknuti da će sudac u obrazloženju odluke kojom rano odbija tužbeni zahtjev morati precizno naznačiti razloge koji su ga doveli do takvog zaključka te navesti kriterije na temelju kojih je utvrdio da se radi o SLAPP tužbi. Drugim riječima, sudac će morati pokazati na koji je način primijenio svoju Okamovu **oštricu**: koje je činjenice i navode smatrao nebitnima, koje je isključio kao suvišne za to procesno pitanje te koje su okolnosti bile odlučne za ocjenu zlouporabne svrhe postupka. Takvo obrazloženje nužno je upravo zato što je riječ o odluci koja se ne tiče merituma spora, pa mora biti razvidno da je analiza bila usmjerena na svrhu, a ne na sadržaj spora.

U tom smislu, pri odbijanju pojedinih dokaznih prijedloga sud više neće moći posegnuti za uobičajenim formulacijama da „dokaz nije bitan za utvrđenje odlučnih činjenica“, nego će morati izričito naznačiti da se predloženi dokazi odnose na meritornu komponentu spora koja nije bila predmet razmatranja. Time će obrazloženje jasno pokazati da se sud usredotočio isključivo na elemente relevantne za identifikaciju zlouporabne svrhe postupka, dok će dokazivanje koje bi vodilo prema ocjeni osnovanosti tužbenog zahtjeva ostati izvan ocjene suda.

7. OKAMOVA BRITVA U ODNOSU NA METODE TUMAČENJA PRAVA

Pitanje predstavlja li Okamova britva jednu od metoda pravne interpretacije ili pak metodološku novinu zahtijeva jasno razgraničenje između normativnog tumačenja i utvrđivanja činjenične osnove spora. Okamova britva ne može se svrstati među klasične metode tumačenja prava, poput gramatičke, teleološke ili povijesne metode. Ona ne služi neposrednom utvrđivanju značenja pravne norme, nego djeluje na razini pravnog rasuđivanja, ponajprije u fazi utvrđivanja činjenica te pri izboru između konkurentnih činjeničnih i interpretativnih hipoteza.

U tom smislu Okamova britva prije svega funkcionira kao metoda (odnosno heuristika) utvrđivanja činjenica. Bitno je pritom naglasiti da se činjenice na koje se britva primjenjuje ne utvrđuju na razini izvjesnosti, nego na razini vjerojatnosti. Takav pristup nije iznimka, već je imanentan brojnim procesnim situacijama u kojima zakonodavac svjesno snižava dokazni standard, primjerice pri odlučivanju na temelju pretežite vjerojatnosti, procjene vjerojatnosti nastanka štete, postojanja tražbine ili zlouporabe svrhe postupka. Upravo u takvim okvirima Okamova britva dobiva svoju funkcionalnu legitimaciju.

Primjena britve ne pretpostavlja formalnu logičku besprijekornost činjeničnih zaključaka. Dopuštene su i određene formalne logičke manjkavosti, pod uvjetom da pravila životnog iskustva, opća racionalnost i kontekst slučaja upućuju na zaključak da određene činjenice postoje. Pravo, za razliku od formalne logike, ne operira kategorijama apsolutne istinitosti, nego kategorijama prihvatljivosti i uvjerljivosti. U tom prostoru vjerojatnosti Okamova britva djeluje kao legitimno sredstvo racionalizacije činjeničnog zaključivanja.

U pogledu rezultata pravne interpretacije Okamova britva u pravilu ne vodi ekstenzivnom tumačenju. Njezina je uloga prije svega korektivna: ona ograničava pretjerano složene i spekulativne konstrukcije. U tom se smislu njezin učinak ponajprije očituje u restriktivnom tumačenju. U tom se smislu njezin učinak temelji na potrebi da se pravnoj normi ili činjeničnoj osnovi ne pripisuju značenja koja zahtijevaju niz dodatnih i malo vjerojatnih pretpostavki. Pojašnjavajuće tumačenje pak omogućuje razlučivanje onih elemenata koji su odlučni za odluku od onih koji su za ishod postupka nebitni. Takav učinak osobito dolazi do izražaja u postupcima koji su analizirani u ovome radu. U sporovima male vrijednosti i pri odlučivanju o privremenim mjerama britva legitimira fokusiranje na činjeničnu jezgru spora, bez ulaska u razgranate i procesno nerazmjerne analize. U postupcima ranog odbijanja SLAPP tužbi ona omogućuje sudu da prihvati najjednostavnije i najrazumnije objašnjenje svrhe pokretanja postupka, čak i onda kada se ta svrha ne može dokazati s potpunom izvjesnošću. Sustavna logika tih postupaka ne samo da dopušta nego i zahtijeva odlučivanje na temelju takvog probabilističkog zaključivanja.

Premda Okamova britva ne predstavlja novu metodu pravne interpretacije u normativnom smislu, ona djeluje kao snažan metodološki korektiv unutar postojećih interpretativnih i dokaznih okvira. Ona ne zamjenjuje tumačenje prava, nego utječe na način na koji sud vrednuje činjenice i argumente te na njegovu spremnost da odbaci složene konstrukcije ondje gdje jednostavnije objašnjenje, potkrijepljeno pravilima životnog iskustva, pruža razumniju i procesno prihvatljiviju osnovu za odlučivanje.

8. ZAKLJUČAK

Okamova britva, premda ukorijenjena u filozofiji i znanstvenoj metodologiji, u pravnom sustavu može djelovati kao koristan, ali strogo pomoćni instrument. Ona nikada ne smije zamijeniti pravne norme, standarde dokazivanja ni procesna jamstva, ali može pridonijeti jasnijem, racionalnijem i ekonomičnijem odlučivanju ondje gdje pravo sudu pruža prostor za prosudbu. Analiza provedena u ovome radu pokazuje da britva najviše dolazi do izražaja u kontekstima koji zahtijevaju pojednostavljenje bez žrtvovanja pravičnosti: u sporovima male vrijednosti, pri odlučivanju o privremenim mjerama, u procesima obvezne medijacije te u ranom prepoznavanju i filtriranju SLAPP tužbi. U tim područjima britva ne služi kao pravilo odlučivanja, nego kao heuristika koja pomaže odvojiti relevantno od nerelevantnog, ukloniti spekulacije i očuvati svrhu postupka.

Istodobno, opasnosti njezine prekomjerne ili neselektivne primjene ostaju znatne. Pravo često zahtijeva složenost, a stvarnost sporova rijetko je linearna. Svako pojednostavljenje nosi rizik zanemarivanja odlučnih činjenica, subjektivnih predrasuda i narušavanja tereta dokazivanja. Stoga britva može biti opravdano upotrijebljena samo onda kada doprinosi jasnoći, učinkovitosti i zaštiti procesne ekonomije, a nikada kada bi mogla ugroziti samu bit poštenog suđenja.

U konačnici, integracija Okamove britve u pravnu praksu zahtijeva suptilnu ravnotežu. Ona može biti vrijedna intelektualna i procesna smjernica, ali isključivo uz stalnu svijest o granicama koje određuje pravni poredak. Pravilno shvaćena,

britva nije sredstvo pojednostavljenja radi pojednostavljenja, nego način očuvanja racionalnosti pravnog odlučivanja – selektivan, oprezan i uvijek usklađen s temeljnim načelima pravičnosti i zakonitosti.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Allen, Ronald J. i Craig R. Callen. „The Juridical Management of Factual Uncertainty." *International Journal of Evidence & Proof* 7, br. 1 (2003): 1-30.
2. Ariens, Michael. „A Judge in Full: Wallace Jefferson of Texas". *Albany Law Review* 75, br. 4 (2011): 2151-2197.
3. Baker, Alan. „Simplicity". *Stanford Encyclopedia of Philosophy* (2008). Pristup 20. studenoga 2025. https://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/simplicity/
4. Barnett, Randy E. „The Virtues of Redundancy in Legal Thought". *Cleveland State Law Review* 38, br. 1-2 (1990): 153-168.
5. Baron, Sam i Jonathan Tallant. „Do Not Revise Ockham's Razor Without Necessity". *Philosophy and Phenomenological Research* 96, br. 3 (2018): 596-619.
6. Beckwith, Francis J. „The Courts, Natural Rights, and Religious Claims as Knowledge". *Santa Clara Law Review* 49, br. 2 (2009): 429-458.
7. Beckwith, Francis J. „[Untitled]". *Chapman Law Review* 12, br. 2 (2008): 433-438.
8. Blanco, Luis Ortiz. „Standards of Proof and Personal Conviction in EU Antitrust and Merger Control Procedures". U: *European Competition Law Annual 2009: The Evaluation of Evidence and its Judicial Review in Competition Cases*, ur. Claus-Dieter Ehlermann i Mel Marquis, 175-190. Oxford: Hart Publishing, 2011.
9. Buljan, Iva. „Pisani postupak u sporovima male vrijednosti – radikalna promjena dosadašnje paradigme". *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 45, br. 1 (2024): 251-272.
10. Dika, Mihajlo. „O standardima utvrđenosti činjenica u parničnom postupku". *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 36, br. 1 (2015): 1-70.
11. Engels, Friedrich. *Porijeklo porodice*, *privatnog vlasništva i države*. Zagreb: Naprijed, 1973.
12. Fitzpatrick, Simon. „Kelly on Ockham's Razor and Truth-Finding Efficiency". *Philosophy of Science* 80, br. 2 (2013): 298-309.
13. Geller, Joshua R. „Truth, Objectivity, and Dworkin's Right Answer Thesis". *UCL Jurisprudence Review* 83 (1999): 83-100.
14. Glass, David H. „Science, God and Ockham's Razor". *Philosophical Studies* 174 (2017): 1145-1161.
15. Hallam, Henry i William Smith. *View of the State of Europe during the Middle Ages*. New York: Harper i Bros., 1872.
16. Hayes, Christine. „In the West, They Laughed at Him: The Mocking Realists of the Babylonian Talmud". *Journal of Law, Religion and State* 2, br. 2 (2013): 137-167.
17. Hockett, Robert. „Reflective Intentions: Two Foundational Decision-Points in Mathematics, Law, and Economics". *Cardozo Law Review* 29, br. 5 (2008): 1967-2119.
18. Kowalczyk, Joanna. „The Influence of Latinisms on the Quality of the Judgments of Polish Courts". *International Journal for the Semiotics of Law* 35, br. 5 (2022): 1951-1963.
19. Krbek, Ivo. *Diskreciona ocjena*. Zagreb: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, 1937.
20. Kunštek, Eduard i Iva Buljan. „Posebni parnični postupci i procesna jamstva – sporovi male vrijednosti". *Zbornik radova XI. međunarodnog savjetovanja Aktualnosti građanskog procesnog prava* (2025): 1-28.

21. Loevinger, Lee. „Standards of Proof in Science and Law“. *Jurimetrics Journal* 32, br. 3 (1992): 323-344.
22. Mautner, Thomas. „How Rights Became ‘Subjective’“. *Ratio Juris* 26, br. 1 (2013): 111-132.
23. Oakley, Francis. „Medieval Theories of Natural Law: William of Ockham and the Significance of the Voluntarist Tradition“. *Natural Law Forum* 6 (1961): 65-83.
24. Riofrio, Juan Carlos. „Evidence and Its Proof. Designing a Test of Evidence“. *Forum Prawnicze*, br. 3 (2019): 14-32.
25. Salter, John. „Adam Smith and the Grotian Theory of Property“. *British Journal of Politics and International Relations* 12, br. 1 (2010): 3-21.
26. Strongin, Zachary J. „Fleeing the Rat’s Nest: Title VII Jurisprudence After Ortiz v. Werner Enterprises, Inc.“. *Brooklyn Law Review* 83, br. 2 (2018): 725-753.
27. Wagner, William J. „In Gratitude for What We Are Given: A Common Morality for the Global Age“. *Journal of Law*, *Philosophy and Culture* 3, br. 1 (2009): 7-53.
28. Wintgens, Luc J. „From Law without a Science to Legal Science without the Legislator: The German Historical School and the Foundation of Law“. *Statute Law Review* 31, br. 2 (2010): 85-106.
29. Wright, R. George. „The Illusion of Simplicity: An Explanation of Why the Law Can’t Just Be Less Complex“. *Florida State University Law Review* 27, br. 3 (2000): 715-744.

Pravni propisi:

1. Direktiva (EU) 2024/1069 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. travnja 2024. o zaštiti osoba uključenih u javno djelovanje od očito neosnovanih tužbi ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe usmjerene protiv javnog djelovanja”), SL L 2024/1069, 16.4.2024.
2. 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.
3. 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.

Sudska praksa:

1. ESLJP, Mirovni inštitut protiv Slovenije, br. zahtjeva 32303/13, presuda od 13. ožujka 2018.
2. ESLJP, Pönkä protiv Estonije, br. zahtjeva 64160/11, presuda od 8. studenoga 2016.

Iva Buljan*
Eduard Kunštek**

Summary

OCCAM'S RAZOR: BETWEEN THE NEED FOR SIMPLIFICATION AND THE RISK OF EXCESSIVE REDUCTIONISM

This article examines Occam's razor as a philosophical and methodological principle and explores the possibilities and limits of its application within legal reasoning. After outlining the historical development of the razor and its role in natural, social, and technical sciences, the paper analyses whether, and to what extent, the principle of favoring simpler explanations can be used in judicial fact-finding. Special attention is given to contexts in which the razor may serve as a useful heuristic, such as small-claims disputes, proceedings for interim measures, and the early detection of SLAPP lawsuits, as well as to situations in which its use is doubtful or inadmissible due to procedural safeguards, evidentiary burdens, and the complexity of factual scenarios. The article concludes by proposing a framework for the cautious and limited integration of the razor into legal reasoning, strictly as an auxiliary rather than determinative criterion.

Keywords: *Occam's razor; fact-finding; procedural safeguards; small claims; SLAPP lawsuits.*

* 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@pravri.uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6888-6616.

♦ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

BRAČNA STEČEVINA U DIGITALNOM DOBU: POSTOJEĆA PRAVILA ZA MODERNE IZAZOVE?

*Helena Majer, univ. mag. iur.**

UDK 347.626.4:004
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.8
Ur.: 23. studenoga 2025.
Pr.: 18. prosinca 2025.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

Digitalizacija nije samo tehnološki nego i društveni proces koji preobražava temeljne obrasce ljudskog djelovanja, uključujući i obiteljske odnose. U tom se kontekstu institut bračne stečevine, utemeljen na načelima solidarnosti i ravnopravnosti, suočava s novim oblicima imovine koji nastaju i postoje isključivo u digitalnom prostoru. Svrha rada jest analizirati mogućnost obuhvata digitalne imovine, osobito kriptovaluta, postojećim pravilima o bračnoj stečevini te ocijeniti njihovu dostatnost u pogledu upravljanja, dokazivanja i razvrgnuća takve imovine. Analizom važećeg pravnog okvira utvrđuje se da on, iako prilagodljiv, ne osigurava dostatnu razinu pravne sigurnosti u digitalnom okruženju. Rad upućuje na potrebu normativnog preciziranja i prilagodbe zakonodavnog okvira kako bi se očuvala ravnopravnost bračnih drugova i zaštitio njihov zajednički doprinos. Posebno se naglašava važnost uvođenja zakonske presumpcije o pripadnosti digitalne imovine bračnoj stečevini te nužnost stručne osposobljenosti pravnih dionika za razumijevanje tehničkih i ekonomskih aspekata digitalnih transakcija. U sposobnosti obiteljskog prava da, zadržavajući svoja temeljna načela, odgovori na izazove digitalnog doba, ogleda se njegova trajna uloga čuvara pravne i obiteljske ravnoteže.

Ključne riječi: *bračna stečevina; digitalna imovina; kriptovalute; obiteljsko pravo; pravna sigurnost.*

1. UVODNA RAZMATRANJA

Proces digitalizacije temeljito mijenja način na koji se stvaraju, razmjenjuju i pohranjuju informacije, a time i način na koji pojedinac živi, radi i komunicira. Kao

* Helena Majer, univ. mag. iur., asistentica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; helena.majer@uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0009-0008-0582-5497.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

sveobuhvatan društveni proces, digitalizacija neizbježno utječe na ustaljene obrasce društvenih, gospodarskih i pravnih odnosa, mijenjajući njihovu strukturu i dinamiku. Iako se na prvi pogled moglo pretpostaviti da će obiteljsko pravo, kao „pravna grana koja uređuje pravne odnose među članovima obitelji“[1], ostati izvan značajnijeg dosega digitalizacijskih procesa zbog svoje usmjerenosti na osobne odnose i statusna pitanja, praksa pokazuje upravo suprotno. Činjenica da je pojedinac istodobno član obitelji i sudionik digitalnog svijeta dovodi do toga da digitalne tehnologije i virtualna prisutnost izravno oblikuju odnose među bračnim i izvanbračnim drugovima, partnerima, roditeljima i djecom.[2]

Komunikacija među članovima obitelji sve se češće odvija putem društvenih mreža i aplikacija – bračni drugovi ostvaruju prihode putem digitalnih platformi, koje mogu ulagati u kriptovalute i druge oblike digitalne imovine – a djeca su gotovo neizostavno prisutna u digitalnom prostoru, bilo kroz igranje *online* igara, bilo kroz stvaranje i dijeljenje sadržaja.[3] Takva „digitalizacija obitelji“ ne predstavlja tek društvenu pojavu, nego stvarnu promjenu u načinu funkcioniranja obiteljskog života, koja otvara nova pravna pitanja na koje obiteljsko pravo mora odgovoriti. Među njima se posebno ističe potreba osuvremenjivanja instituta bračne stečevine, kako bi postojeći pravni okvir obuhvatio i nove, digitalne oblike imovine. Prožimanjem obiteljskog života i digitalizacije nastaje nova razina zajedničkog života bračnih drugova, koja se očituje u stvaranju specifičnih imovinskopravnih odnosa povezanih sa stjecanjem, korištenjem i raspolaganjem digitalnom imovinom kao dijelom bračne stečevine.

Bračna je stečevina materijalna osnovica braka kao životne zajednice, stečena radom ili imovinom koja potječe od rada,[4] a služi zadovoljavanju raznovrsnih životnih potreba bračnih drugova i ostvarivanju ciljeva braka. Istodobno, ona je izraz uzajamne potpore među bračnim drugovima, osobito u okolnostima nezaposlenosti, nesposobnosti za rad ili drugih situacija koje otežavaju samostalno ostvarivanje prihoda. Time bračna stečevina odražava temeljne vrijednosti obiteljskog života,

1 Dubravka Hrabar, „Uvod u obiteljsko pravo“, u: *Obiteljsko pravo*, ur. Dubravka Hrabar (Zagreb: Narodne novine, 2021.), 2.

2 Vidi više u: Sandra Winkler, „Some Reflections upon the Way the Digital World is Impacting Family Law“, u: *Exploring Digital Legal Landscapes*, ur. Gerald G. Sander, Ana Pošćić i Adrijana Martinović (Berlin: Logos, 2025.), 135-152.

3 Obiteljski je zakonodavac svjestan izazova koje proces digitalizacije donosi. Posebno kada je riječ o zaštiti prava i interesa djece pa tako, primjerice, u odredbi čl. 95. st. 4. Obiteljskog zakona, Narodne novine, br. 103/15., 98/19., 47/20., 49/23., 156/23. (u daljnjem tekstu: Obiteljski zakon), propisuje se sadržaj roditeljske skrbi prema kojoj: „Roditelji imaju pravo, dužnost i odgovornost nadzirati dijete u njegovu druženju s drugim osobama, kao i komunikaciju na društvenim mrežama, odnosno drugim oblicima elektroničke komunikacije te mu zabraniti druženja i komunikaciju koja nisu u skladu s djetetovom dobrobiti.“ Propisivanjem roditeljske dužnosti, jasno se naglašava potreba zaštite djece od potencijalnih opasnosti virtualnog okruženja. Međutim, takva odredba, pored prava odnosno dužnosti i odgovornosti roditelja da zabrane određene oblike komunikacije i druženja, obuhvaća i odgovornost roditelja da djecu usmjeravaju i educiraju u korištenju digitalnih tehnologija.

4 Čl. 36. Obiteljskog zakona.

utemeljene na međusobnom poštovanju, pomoći i solidarnosti.[5] Propisujući, u okviru zakonskog imovinskog režima, suvlasništvo bračnih drugova na imovini stečenoj radom za vrijeme trajanja bračne zajednice, obiteljski zakonodavac afirmira načelo solidarnosti, vrednujući doprinos svakog bračnog druga, neovisno o njegovu obliku,[6] kao i načelo ravnopravnosti žene i muškarca, uspostavljajući jednakost njihova doprinosa.[7] Svrha instituta stoga nije isključivo ekonomska nego i socijalna, a upravo zbog svoje složene naravi bračna stečevina zahtijeva trajno preispitivanje njezine primjenjivosti u promijenjenim društvenim okolnostima.

Kako je u obiteljskopravnoj teoriji istaknuto, „imovinskopravni odnosi bračnih drugova nadilaze uobičajene odnose usmjerene na vlasništvo i druga stvarna prava na nekretninama i pokretninama".[8] Drugim riječima, bračna stečevina, kao *universitas iuris*, ne ograničava se na tradicionalna stvarna prava, već obuhvaća i druga imovinska prava različite naravi, proizašla iz rada i zajedničkog života bračnih drugova. Takvo shvaćanje potvrđuje njezinu prilagodljivost i sposobnost razvoja u skladu s promjenama društvenih i ekonomskih okolnosti.

Upravo iz te otvorenosti proizlazi potreba stalnog preispitivanja dosega i sadržaja instituta bračne stečevine. U suvremenim okolnostima obilježenima digitalizacijom ta potreba ne postaje samo opravdana nego i nužna. Digitalna imovina u svojim različitim oblicima sve je češći i značajniji dio ukupne imovine bračnih drugova. Međutim, njezina nematerijalna, dinamična i često teško dokaziva priroda otvara pitanje može li, i pod kojim pretpostavkama, biti obuhvaćena zakonskim režimom bračne stečevine. Nadalje, postavlja se pitanje u kojoj je mjeri postojeći normativni okvir sposoban regulirati digitalnu imovinu stečenu tijekom trajanja bračne zajednice. Drugim riječima, pitanje je jesu li načela i pravila koja oblikuju institut bračne stečevine dovoljno „dinamična" da odgovore na izazove digitalnog okruženja.

Polazeći od tih pitanja, u ovome se radu nastoji utvrditi u kojoj je mjeri institut bračne stečevine, kao središnji imovinskopravni institut hrvatskog obiteljskog prava, sposoban obuhvatiti i pravno urediti digitalnu imovinu. U tom se kontekstu analizira

5 Čl. 4. st. 1. Obiteljskog zakona: „Solidarnost je temeljno načelo obiteljskog života. Svi članovi obitelji moraju se uzajamno poštovati i jedan drugom pomagati."

6 Županijski sud u Varaždinu, Gž-138/16-2 od 16. ožujka 2016.: „Rad je konstitutivan element za nastanak bračne stečevine i to svaki rad kojim se stvara vrijednost odnosno koji je jedan od bračnih drugova upotrijebio za stvaranje imovine pa to prema prethodno rečenom nije samo rad na temelju kojeg se ostvaruje pravo na plaću već se kao udio bračnog druga uzima i rad u kućanstvu, rad oko odgoja i brige o djeci, kao i svaki drugi oblik rada i suradnje u upravljanju, održavanju i povećanju zajedničke imovine."

7 Ravnopravnost bračnih drugova očituje se u načinu upravljanja i raspolaganja bračnom stečevinom. Naime, obiteljski zakonodavac propisujući pravila o redovitom i izvanrednom upravljanju bračnom stečevinom, utvrđuje nužnost suglasnosti bračnih drugova pri upravljanju tom imovinom. Kod redovitih poslova takva se suglasnost predmnijeva, dok je za izvanredne poslove potrebno zajedničko poduzimanje pravnog posla ili pisana suglasnost drugog bračnog druga s ovjerom potpisa kod javnog bilježnika.

8 Dubravka Hrabar, „Prijepori u sudskoj nadležnosti i poslovnim udjelima u svjetlu bračne stečevine", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 72, br. 1-2 (2022): 193, https://doi.org/10.3935/zpfz.72.12.05.

pojam imovine i njezina temeljna obilježja, uz razmatranje pojma digitalne imovine i oblika koji mogu imati imovinskopravnu relevantnost u obiteljskopravnim odnosima. U središtu analize nalaze se kriptovalute kao najrašireniji oblik digitalne imovine, pri čemu se propituje dostatnost postojećih pravila obiteljskog prava za uređivanje pitanja upravljanja, raspolaganja i razvrgnuća takvom imovinom. Napokon, u radu se ukazuje na otvorenost instituta bračne stečevine prema novim oblicima imovine te na potrebu prilagodbe zakonodavnog okvira kako bi se osigurala njegova djelotvorna primjena u digitalnom okruženju.

2. PREDMET BRAČNE STEČEVINE

Institut bračne stečevine, uveden u hrvatsko obiteljsko pravo Obiteljskim zakonom iz 1998.[9], unatoč kasnijim izmjenama obiteljskog zakonodavstva,[10] nije doživio bitnije promjene. Razlog tomu, smatramo, leži u njegovoj usklađenosti s temeljnim načelima obiteljskog prava[11] te u njegovoj praktičnoj učinkovitosti. Kao zakonski institut, bračna stečevina pridonosi ostvarivanju pravne sigurnosti i ekonomičnosti postupaka u kojima se odlučuje o imovini bračnih drugova,[12] istodobno osiguravajući pravednu raspodjelu imovine stečene za trajanja bračne zajednice.[13]

Obiteljski zakonodavac, određujući pojam bračne stečevine kao „imovine koju su bračni drugovi stekli radom za vrijeme trajanja bračne zajednice ili koja potječe iz te imovine“[14], polazi od shvaćanja da je zajedničko djelovanje bračnih drugova temelj njihove imovinske povezanosti. Takvo određenje odražava poimanje braka ne samo kao osobne nego i kao ekonomske zajednice u kojoj se međusobna potpora, povjerenje i suradnja materijaliziraju u zajedničkim vrijednostima. Bračni su

9 Obiteljski zakon (1998.), Narodne novine, br. 162/98.

10 Obiteljski zakon (2003.), Narodne novine, br. 116/03., 17/04., 136/04., 107/07., 57/11., 61/11., 25/13., 75/14., 5/15., 103/15., Obiteljski zakon (2014.), Narodne novine, br. 75/14., 5/15., 103/15.

11 „*Ratio legis* svake od postojećih odredaba kojom su regulirani imovinski odnosi bračnih drugova potvrđuje kako načelo obiteljske solidarnosti i načelo ravnopravnosti muškarca i žene, premda poštujući stranačku slobodu ugovaranja, čine jezgru ponuđenih pravnih rješenja u domaćem obiteljskom pravu.“ Vidi u: Lucia Ruggeri i Sandra Winkler, „Neka pitanja o imovinskopravnim odnosima bračnih drugova u hrvatskom i talijanskom obiteljskom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 170-171, https://doi.org/10.30925/zpfsr.40.1.7.

12 Čl. 45. Obiteljskog zakona: „Ako bračni drugovi imovinske odnose nakon prestanka braka razvodom ili poništajem, odnosno nakon prestanka bračne zajednice nisu uredili sporazumno, imovinski odnosi mogu se urediti sudskom odlukom.“ U potonjem slučaju radi se o sudskom postupku razvrgnuća bračne stečevine, u kojem sud, primjenjujući zakonsko pravilo o jednakim suvlasničkim dijelovima, odlučuje o podjeli bračne stečevine.

13 Stjecanje bračne stečevine vezano je za trajanje bračne zajednice, a ne braka. Vidi više u: Sandra Winkler, „Imovinski odnosi u obitelji: nacionalna pravna rješenja i europski trendovi“, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 10, br. 1 (2019): 455, https://doi.org/10.32984/gapzh.10.1.19.

14 Čl. 36. st. 1. Obiteljskog zakona.

drugovi pozvani međusobno se pomagati, uzdržavati i zajednički skrbiti o obitelji,[15] pri čemu doprinos svakog od njih ne mora biti jednak u opsegu, ali jest jednak u vrijednosti koju ima za očuvanje i razvoj zajedničkog života. U ravnoteži osobnog i zajedničkog, skrbi i rada, očituje se pravo značenje instituta bračne stečevine kao izraza solidarnosti i ravnopravnosti među bračnim drugovima, ali i pokazatelja njihove uzajamne odgovornosti.

Takvo razumijevanje omogućuje da ovaj institut ostane otvoren i prilagodljiv promjenama koje donose suvremeni oblici života i rada, zadržavajući pritom svoju temeljnu svrhu, a to je pravedna raspodjela zajednički stečene imovine. Polazeći od takvog normativnog određenja i vrijednosne podloge, obiteljskopravna doktrina i sudska praksa razvile su dosljedna tumačenja o predmetu bračne stečevine. U njima prevladava shvaćanje da bračnu stečevinu čine svi oblici imovine stečeni radom ili koji potječu iz takve imovine,[16] neovisno o formalnom nositelju prava. U okviru ustaljenih shvaćanja kao tipični primjeri navode se plaća i drugi novčani prihodi iz rada,[17] vlasništvo nad pokretninama i nekretninama nabavljenim sredstvima stečenim radom, ušteđevina proizašla iz zarade te imovinska prava stečena na temelju ugovora o doživotnom ili dosmrtnom uzdržavanju[18]. U istom se kontekstu spominju i vlasništvo nad trgovačkim društvom ili obrtom, prava na temelju dionica i dividende trgovačkih društava, poslovni udjeli u društvima s ograničenom odgovornošću[19] te, ovisno o okolnostima, predmeti za osobnu uporabu.[20]

Iz navedenih shvaćanja proizlazi da bračna stečevina obuhvaća skup subjektivnih imovinskih prava koja proizlaze iz imovinskopravnih odnosa bračnih drugova,[21] stečenih radom tijekom trajanja bračne zajednice. Postavlja se stoga pitanje ima li digitalna imovina, koja nastaje i postoji u virtualnom prostoru, sposobnost biti predmetom takve imovine, osobito u svjetlu supsidijarne primjene

15 Čl. 31. Obiteljskog zakona.

16 Županijski sud u Varaždinu, Gž-144/16-2 od 30. rujna 2015.: „(…) to bračnu stečevinu čine sva subjektivna imovinska prava koja proizlaze iz imovinskopravnih odnosa bračnih drugova pod uvjetom postojanja rada i bračne zajednice u vrijeme njihova stjecanja."

17 Županijski sud u Varaždinu, Gž-193/2019-2 od 27. veljače 2019.: „Plaća, zarada bilo koje vrste, osim ako potječe iz posebne imovine nekog od bračnih drugova ili je dobivena darovanjem ili po drugom osnovu, pa tako i ušteđevina koja proizlazi iz ostvarene zarade, predstavlja bračnu stečevinu i predmnjeva se prema OBZ-u da su bračni drugovi suvlasnici svaki u ½ dijela."

18 Županijski sud u Varaždinu, Gž-2022/2017-2 od 12. rujna 2019.: „Činjenica da je nekretnina stečena temeljem ugovora o doživotnom uzdržavanju koji je zaključio samo jedan bračni drug za vrijeme trajanja braka nije zapreka da se ta nekretnina smatra bračnom stečevinom ako je taj ugovor zaključen s namjerom da u njegovom izvršavanju sudjeluje i drugi bračnih drug i ako su oba bračna druga u jednakoj mjeri prihvatili i izvršavali obveze iz tog ugovora."

19 Ivan Šimović, „Poslovni udjeli u društvu s ograničenom odgovornošću kao predmet bračne stečevine u Republici Hrvatskoj – teorijske dvojbe i izazovi u praksi", *Zbornik radova Šesti međunarodni naučni skup Dani porodičnog prava: imovinskopravni aspekti porodičnih odnosa* 6, br. 6 (2018): 253-265.

20 O predmetu bračne stečevine, vidi u: Aleksandra Korać Graovac, „Imovinski odnosi", u: *Obiteljsko pravo*, ur. Dubravka Hrabar (Zagreb: Narodne novine, 2021.), 461-462.

21 Branka Rešetar i Una Josipović, „Sporna pitanja bračne stečevine s osvrtom na bankovne račune bračnih drugova", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 50, br. 1 (2013): 117, https://hrcak.srce.hr/100298.

pravila stvarnog i obveznog prava. Zbog posebnosti imovinskih odnosa među članovima obitelji[22] – koji se, uslijed bliskosti, povjerenja i trajne povezanosti dionika, bitno razlikuju od uobičajenih građanskopravnih odnosa među pojedincima ili pravnim osobama – zakonodavac je razvio posebna pravila. Iako utemeljena na građanskopravnim institutima, ta su pravila prilagođena naravi obiteljskih odnosa te odražavaju njihovu osobnu i socijalnu dimenziju. Njima se uređuju, među ostalim, stvarnopravni i obveznopravni odnosi između bračnih drugova, ali i njihovi odnosi prema trećim osobama.[23]

Ipak, posebna pravila obiteljskog prava ne mogu iscrpno obuhvatiti sva imovinskopravna pitanja koja proizlaze iz tih odnosa. Upravo stoga zakonodavac predviđa supsidijarnu primjenu „propisa kojima se uređuju stvarnopravni i obveznopravni odnosi".[24] Iz tog odnosa između posebnog i općeg pravnog uređenja proizlazi potreba da se, prije razmatranja uključenosti digitalne imovine u bračnu stečevinu, jasno utvrdi njezina pravna priroda. Budući da se institut bračne stečevine temelji na građanskopravnim institutima stjecanja vlasništva te na pravilima o upravljanju i razvrgnuću, ključno je pitanje ima li digitalna imovina obilježja imovine u građanskopravnom smislu. Tek potvrdom takvih obilježja otvara se mogućnost njezina uključivanja u postojeći stvarnopravni okvir i razmatranja načina na koji ga je potrebno prilagoditi specifičnostima digitalnog okruženja.

3. DIGITALNA IMOVINA – NOVA POJAVNOST TRADICIONALNE KATEGORIJE

Digitalna imovina otvara pitanje dosega i prilagodljivosti pojma imovine. Upravo je to pitanje u središtu suvremenih rasprava privatnopravne doktrine, koje su usmjerene na razmatranje može li digitalna imovina uopće biti objekt imovinskopravnih odnosa te u kojoj mjeri njezine specifične karakteristike utječu na prirodu i sadržaj stvarnih prava. Slijedom takvih promišljanja otvaraju se i šira pitanja: svjedočimo li kraju tradicionalnog koncepta vlasništva[25] ili njegovoj (r) evoluciji u digitalnom okruženju.[26] U nastavku će se rada stoga razmotriti može li

22 Korać Graovac, „Imovinski odnosi", 453.

23 Ujedno se njima propisuje način upravljanja i raspolaganja imovinom maloljetnog djeteta, kao i određena prava koja proizlaze iz obiteljskih odnosa, primjerice pravo majke na naknadu troškova poroda izvanbračnog djeteta.

24 Čl. 38. Obiteljskog zakona.

25 O kraju tradicionalnog koncepta vlasništva vidi u: Aaron Perzanowski i Jason Schultz, *The End of Ownership: Personal Property in the Digital Economy* (Cambridge, London: MIT Press, 2016.), https://doi.org/10.7551/mitpress/10524.001.0001; Joshua Fairfield, *Owned: Property, Privacy, and the New Digital Serfdo* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017.), 13, https://doi.org/10.1017/9781316671467.

26 S druge strane, dio autora zauzima suprotno stajalište, smatrajući da prihvaćanje digitalne imovine kao novog pravnog objekta ne predstavlja revoluciju, već rezultat postupne evolucije imovinskopravnih instituta tijekom proteklog stoljeća, uvjetovane promjenama tehnološkog okruženja. O tome detaljnije u: Sjef van Erp, „Fluidity of Ownership and the Tragedy of Hierarchy: A Sign of a Revolutionary Evolution?", *European Property Law Journal* 4, br. 1 (2015): 56, https://doi.org/10.1515/eplj-2015-0004.

digitalna imovina, odnosno pojedini njezini oblici, unatoč svojoj nematerijalnoj prirodi, zadovoljiti pretpostavke koje pravna teorija tradicionalno postavlja predmetima imovinskopravnih odnosa te u kojoj se mjeri može uključiti u režim bračne stečevine.[27]

3.1. Pojam digitalne imovine

Digitalna imovina, kao posljedica procesa digitalizacije, u najširem se smislu može razumjeti kao poseban dio imovine pojedinca koji se sastoji od dobara koji postoje isključivo u digitalnom obliku.[28] Takvo široko shvaćanje, uz preciznije određivanje obilježja te imovine, prihvaćaju i organizacije koje nastoje uspostaviti jedinstvenu definiciju digitalne imovine radi smanjenja pravne nesigurnosti i osiguravanja dosljednosti u primjeni prava.

U okviru tih nastojanja, na razini Europske unije najznačajniji korak prema normativnom uređenju digitalne imovine predstavlja donošenje Uredbe (EU) 2023/1114 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2023. o tržištima kriptoimovine (tzv. Uredba MiCA).[29] Prema odredbi čl. 1. Uredbe MiCA, predmet njezina uređenja jesu uvjeti za izdavanje i trgovanje kriptoimovinom, pri čemu se potonja definira kao „digitalni prikaz vrijednosti ili prava koji se može prenositi i pohranjivati elektronički, s pomoću tehnologije distribuiranog zapisa ili slične tehnologije“.[30] Uredba MiCA nadalje propisuje pravila o odobravanju i nadzoru pružatelja usluga, kao i standarde transparentnosti, zaštite ulagatelja i integriteta tržišta,[31] polazeći pritom od vrijednosti pravne sigurnosti i zaštite slabije strane.[32] Iako Uredba MiCA postavlja važan normativni temelj za pravno prepoznavanje digitalne imovine, njezin je doseg ograničen. Kao instrument prava Europske unije, ona je primarno usmjerena na uspostavu jedinstvenih tržišnih pravila i osiguravanje pravne sigurnosti u financijskom prometu, dok građanskopravni učinci digitalne imovine i dalje ostaju u nadležnosti nacionalnih zakonodavstva. Upravo se u tom međuprostoru između tržišne regulacije i građanskopravnog uređenja razvijaju tzv. *soft law* izvori, osobito dokumenti European Law Institutea (ELI) i Međunarodnog instituta za unifikaciju privatnog prava (UNIDROIT).

Prema *ELI Principles on the Use of Digital Assets as Security*, digitalna imovina definira se kao zapis ili prikaz vrijednosti pohranjen isključivo u elektroničkom

27 Time se ne pretendira iscrpno razriješiti pitanje pravne prirode digitalne imovine, već ukazati na njezina obilježja koja mogu biti relevantna za ocjenu primjenjivosti postojećih građanskopravnih pravila. Pitanje sustavnog razgraničenja pojma imovine i njegovih granica u digitalnom okruženju nadilazi okvir ovog rada.

28 Ágnes Juhász, „Digital Assets and Their Assessment in Private Law with Special Regard on Inheritance Law Provisions“, *Revista de Derecho Privado* 49 (2025): 113, https://doi.org/10.18601/01234366.49.04.

29 Uredba (EU) 2023/1114 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2023. o tržištima kriptoimovine 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. (u daljnjem tekstu: Uredba MiCA).

30 Čl. 3. Uredbe MiCA.

31 Čl. 1. Uredbe MiCA.

32 Uvodne izjave Uredbe MiCA.

obliku, kojim se može upravljati, koristiti i prenositi među subjektima prava. Takva imovina može odražavati stvarno, utrživo dobro ili pravo, neovisno o tome posjeduje li se neposredno ili putem posrednika. Ključna obilježja digitalne imovine prema ELI-ju stoga su digitalna pohranjenost, mogućnost kontrole i prenosivost.[33] U istom smjeru razmišlja i UNIDROIT, koji u *Principles on Digital Assets and Private Law* polazi od shvaćanja da digitalna imovina predstavlja elektronički zapis koji sadrži informaciju pohranjenu i dostupnu u digitalnom obliku, a koji može biti predmetom kontrole i prijenosa.[34]

Iz razumijevanja digitalne imovine kao elektroničkog zapisa koji može biti predmetom kontrole i prijenosa opravdano se nameće pitanje može li takva nematerijalna vrijednost imati građanskopravno relevantan imovinski karakter. Pojam imovine tradicionalno se povezuje s ukupnošću subjektivnih prava i pravnih interesa „što pravno smiju biti u pravnom prometu te u njemu imaju tržišnu vrijednost, odnosno cijenu, a pripadaju jednome pravnom subjektu".[35] Drugim riječima, imovina se može razumjeti kao skup subjektivnih imovinskih prava jednog nositelja,[36] koja imaju novčanu protuvrijednost,[37] pri čemu ta prava ovlašćuju svojeg nositelja u odnosu na pravne objekte koji mogu pripadati pojedincu te biti uključeni u pravni promet.[38] Prema shvaćanjima hrvatske doktrine, pojam imovine ne iscrpljuje se isključivo u stvarima, u smislu tjelesnih dijelova prirode koji mogu biti u pravnom prometu,[39] već obuhvaća i različite nematerijalne vrijednosti, pod pretpostavkom da posjeduju ekonomsku vrijednost, pripadaju određenom subjektu, uživaju pravnu zaštitu i mogu sudjelovati u pravnom prometu. Digitalna imovina ispunjava navedene pretpostavke. Ona pripada određenom subjektu, podložna je kontroli i u pravilu posjeduje ekonomsku vrijednost, čime pokazuje sposobnost sudjelovanja u pravnom prometu. Ključno obilježje pritom predstavlja upravo mogućnost faktične kontrole. Imatelj digitalne imovine ostvaruje ovlasti usporedive sa sadržajem prava vlasništva: posjedovanje, uporabu, raspolaganje, uživanje koristi i isključenje drugih.[40] Takva mogućnost kontrole opravdano otvara pitanje može li se digitalna imovina, osobito

33 European Law Institute, *ELI Principles on the Use of Digital Assets as Security*, 2022, pristup 11. listopada 2025., https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Principles_on_the_Use_of_Digital_Assets_as_Security.pdf.

34 UNIDROIT, *UNIDROIT Principles on Digital Assets and Private Law*, 11, pristup 11. listopada 2025., https://www.unidroit.org/work-in-progress/digital-assets-and-private-law/.

35 Vidi više u: Ivan Padjen, „Pojam imovine", u: *Funkcionalna integracija sveučilišta?*: *pravni i organizacijski aspekti integriranog sveučilišta*, ur. Josip Kregar (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2009.).

36 Martin Vedriš i Petar Klarić, *Osnove imovinskog prava* (Zagreb: Narodne novine, 1992.), 80.

37 Saša Nikšić, „Imovina u građanskom pravu", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 62, br. 5-6 (2012): 1618, https://hrcak.srce.hr/100056.

38 Nikola Gavella, *Privatno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2019.), 180.

39 Čl. 2. st. 2. 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. (u daljnjem tekstu: ZV): „Stvari su u smislu ovoga Zakona tjelesni dijelovi prirode, različiti od ljudi, koji služe ljudima za uporabu. Uzima se da su stvari i sve drugo što je zakonom s njima izjednačeno."

40 Čl. 30. ZV-a.

ona s ekonomskom vrijednošću, smatrati novom pojavnosti predmeta vlasništva, a time i suvlasništva bračnih drugova.

Prema Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, koji se ima supsidijarno primijeniti, predmet stvarnih prava jesu stvari, odnosno „tjelesni dijelovi prirode različiti od ljudi, koji služe ljudima za uporabu", kao i sve ono „što je zakonom s njima izjednačeno".[41] Budući da digitalna imovina nema narav tjelesnog dijela prirode, a zakonodavac tu imovinu dosad nije izjednačio sa stvarima, ona ne može biti predmet prava vlasništva ni drugih stvarnih prava u smislu navedenog zakona. Takvo stanje dodatno potvrđuje potrebu zakonodavne intervencije kojom bi se uredio njezin stvarnopravni položaj.

Odnos između stvarnopravnog formalizma i tehnološke inovacije time dolazi do izražaja i u obiteljskopravnom kontekstu. Naime, zatvorenost sustava stvarnih prava, kao posljedica načela *numerus clausus*,[42] osigurava pravnu sigurnost i stabilnost pravnog poretka,[43] ali istodobno otežava prilagodbu novim oblicima imovine. Budući da stvarna prava mogu nastati isključivo na temelju zakona, svaka integracija digitalne imovine u postojeći okvir zahtijeva zakonodavno djelovanje. Takva bi prilagodba pridonijela ne samo pravnoj sigurnosti u digitalnom okruženju nego i učinkovitoj zaštiti imovinskih interesa bračnih drugova u odnosu na digitalnu imovinu kao dio njihove bračne stečevine. Ipak, dok se njezin stvarnopravni položaj ne uredi zakonom, opravdano je, radi očuvanja pravne sigurnosti i dosljednosti sustava, razmotriti primjenu analogije u pogledu digitalne imovine koja funkcionalno ostvaruje obilježja tradicionalne imovine, osobito kada ona čini dio bračne stečevine.

3.2. Kratki komparativni osvrt

Potaknuta gospodarskim značajem digitalne imovine i sve većim obujmom odnosa među pojedincima koji nastaju u digitalnom prostoru, pojedina su zakonodavstva pristupila njezinu normativnom uređenju s različitih polazišta. Iako se u većini pravnih sustava prepoznaje potreba za pravnim priznanjem novih oblika digitalnih vrijednosti, pristupi njihovu uređenju znatno se razlikuju. Dok su pojedine države već poduzele zakonodavne korake, donoseći posebne zakone ili fragmentarno intervenirajući u postojeće propise, druge zauzimaju oprezniji pristup, očekujući daljnji razvoj doktrine, tehnologije i pravne prakse.[44]

41 Čl. 2. st. 2. ZV-a.

42 To načelo ograničava broj i sadržaj stvarnih prava te način njihova nastanka i prijenosa. Prema Gavelli ono: „Implicira trostruko ograničenje: 1.) ograničenje vrsta stvarnih prava, 2.) ograničenje sadržaja svake vrste stvarnog prava te 3.) nedjeljivost sadržaja svakog pojedinog stvarnog prava." Vidi više u: Nikola Gavella, „Stvarnopravno uređenje", u: *Stvarno pravo*, ur. Nikola Gavella (Zagreb: Narodne novine, 2007.), 28.

43 Suvremeni kontinentalnoeuropski pravni poredci, uključujući i hrvatski, prihvatili su potonje rješenje. Načelo zatvorenog broja stvarnih prava tako je postalo jedno od temeljnih načela suvremenog prava, budući da, kako navodi Gavella, „pogoduje pravnoj jednakosti subjekata i pretpostavlja u načelu jednak pravni režim za sve objekte." Vidi više u: Gavella, „Stvarnopravno uređenje", 28.

44 O stvarnopravnom uređenju digitalne imovine: Pınar Çağlayan Aksoy, „The Applicability of Property Law Rules for Crypto Assets: Considerations from Civil Law and Common Law

U Republici Srbiji, Zakonom o digitalnoj imovini iz 2020. godine, uspostavljen je sveobuhvatan okvir koji definira digitalnu imovinu kao svaki digitalni zapis vrijednosti koji se može kupovati, prodavati, razmjenjivati ili prenositi, te koji može služiti kao sredstvo razmjene ili ulaganja.[45] Zakon izričito razlikuje virtualne valute i digitalne tokene kao vrste digitalne imovine, pri čemu virtualna valuta ima funkciju sredstva razmjene bez statusa novca, dok digitalni token predstavlja digitalni oblik određenog imovinskog prava.[46] Propisujući i pitanja izdavanja, trgovanja, založnog i fiducijarnog prava te nadzora nad provedbom zakona[47] zakonodavac je uspostavio koherentan pravni okvir za promet digitalnom imovinom.

Za razliku od cjelovitog pristupa u Republici Srbiji, talijanski zakonodavac odlučio se za postupno, fragmentarno uređenje povezanih instituta. Decretom-Legge br. 135/2018 normativno su uređene tehnologije temeljene na distribuiranim registrima i pametni ugovori,[48] čime je postavljen okvir za pravno priznanje transakcija temeljenih na *blockchainu*. Iako propis ne sadrži izravnu definiciju digitalne imovine, otvorio je prostor za njezino buduće pravno prepoznavanje, što je potvrđeno i u sudskoj praksi. Sud u Firenci je 2019. godine utvrdio da se kriptovalute pohranjene na platformama za razmjenu imaju smatrati imovinom,[49] čime je potvrđena tendencija tumačenja kriptovaluta kao oblika imovine u talijanskom pravnom sustavu. Sličan, ali normativno precizniji pristup uočljiv je u francuskom zakonodavstvu, gdje je Zakonom PACTE iz 2019. godine izmijenjen Monetarni i financijski zakonik te uvedena pozitivnopravna definicija digitalnih tokena kao nematerijalnih dobara (*biens incorporels*). Digitalni tokeni predstavljaju jedno ili više prava te se mogu izdati, evidentirati, čuvati ili prenositi putem elektroničkog sustava evidencije.[50] Time je francuski zakonodavac pravno kvalificirao tokene kao imovinu, čime su obuhvaćeni i oblici kriptoimovine koji posjeduju tržišnu vrijednost.

Kratki komparativni osvrt pokazuje da se digitalna imovina u suvremenim pravnim sustavima sve jasnije prepoznaje kao kategorija od pravnog značenja. Iako se njezino uređenje najčešće razvija u okvirima financijskog i trgovačkog prava, uočljiva je tendencija njezina širega shvaćanja kao oblika imovine sposobnog sudjelovati u pravnom prometu i ostvarivati ekonomske učinke. Takvo prepoznavanje otvara prostor za uključivanje digitalne imovine i u obiteljskopravne odnose, osobito u okviru instituta bračne stečevine, koji po svojoj naravi obuhvaća imovinu stečenu radom za vrijeme zajedničkog života bračnih drugova. Međutim, raznolikost

Perspectives“, *Law*, *Innovation and Technology* 15, br. 1 (2023), https://doi.org/10.1080/17579961.2023.2184140.

45 Čl. 2. t. 1. Zakona o digitalnoj imovini, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 153/20. (u daljnjem tekstu: Zakon o digitalnoj imovini).

46 Čl. 2. t. 2. i 3. Zakona o digitalnoj imovini.

47 Čl. 1. Zakona o digitalnoj imovini.

48 Vidi odredbu čl. 8ter *Decreto-legge* od 14. prosinca 2018., br. 135, *Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*, pretvoren u *Legge* od 11. veljače 2019., br. 12, Gazzetta Ufficiale, br. 36 od 12. veljače 2019.

49 *Tribunale di Firenze*, br. 17/2019 od 21. siječnja 2019.

50 *Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises* – PACTE [francuski Zakon br. 2019-486 o rastu i transformaciji poduzeća] od 22. svibnja 2019., Journal officiel de la République française, br. 119 od 23. svibnja 2019., tekst br. 2.

oblika digitalne imovine otvara pitanje u kojoj mjeri svi ti oblici doista mogu biti imovinskopravno relevantni, odnosno u kojoj mjeri mogu postati dijelom bračne stečevine.

3.3. Oblici digitalne imovine i njihova imovinskopravna relevantnost

Sustavno razvrstavanje oblika digitalne imovine predstavlja preduvjet njezina pravilnog razumijevanja i dosljednog normativnog uređenja.[51] Digitalna imovina pojmovno je heterogena kategorija koja obuhvaća različite oblike digitalno utjelovljenih vrijednosti. Zajednička obilježja svih tih oblika jesu nematerijalna priroda, postojanje u digitalnom obliku te mogućnost uspostave kontrole nad njima. Međutim, upravo razlike koje proizlaze iz njihovih specifičnih svojstava uvjetuju potrebu za različitim pravnim pristupima u njihovu uređenju.

Polazište svakog pravilnog razlikovanja jest postojanje jasno određenog kriterija. U novijoj pravnoj literaturi sve se češće predlaže razlikovanje digitalne imovine prema kriteriju njezine ekonomske i osobne naravi. Na toj se osnovi, s jedne strane, razlikuje digitalna imovina koja posjeduje ekonomsku vrijednost od one koja takvu vrijednost nema, a s druge strane, osobna od neosobne digitalne imovine.[52] Pojedini autori dodatno predlažu i tzv. tehničku diferencijaciju digitalne imovine, koja polazi od kriterija njezina smještaja i funkcionalne svrhe. Na toj se osnovi razlikuje: digitalna imovina pohranjena na elektroničkim uređajima ili sličnim medijima koju je stvorio sam korisnik, digitalni računi i njihov sadržaj pohranjen na internetskim platformama, digitalna imovina stečena ili kupljena putem digitalnih tržišta, te kriptovalute i srodni oblici digitalnih sredstava.[53] Neovisno o odabranom kriteriju, navedena i druga razlikovanja pridonose jasnijem razumijevanju obilježja digitalne imovine i stvaranju pojmovnog okvira nužnog za njezino daljnje pravno i normativno oblikovanje. U tom se svjetlu razlikovanje digitalne imovine uspostavlja kao temeljna pretpostavka za ocjenu njezine imovinskopravne relevantnosti.[54]

S obzirom na heterogenost oblika digitalne imovine, razumno je zaključiti da nisu svi oblici sposobni ostvariti pretpostavke koje pravo tradicionalno veže uz pojam imovine. Samo one digitalne vrijednosti koje, s obzirom na svoja obilježja i funkciju, pokazuju sposobnost ostvariti te pretpostavke mogu postati predmetom imovinskopravnog uređenja. Time se otvara pitanje njihove uključenosti u bračnu stečevinu.

---

51 O potrebi uspostave jedinstvenog sustava razvrstavanja digitalne imovine vidi u: Jason G. Allen et al., *Legal and Regulatory Considerations for Digital Assets* (Cambridge: Cambridge Centre for Alternative Finance, 2020.), 10, https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2020/10/2020-ccaf-legal-regulatory-considerations-report.pdf.

52 Pawel Szwajdler, „Digital Assets and Inheritance Law: How to Create Fundamental Principles of Digital Succession System“, *International Journal of Law and Information Technology* 31, br. 2 (2023): 144-168, https://doi.org/10.1093/ijlit/eaad014.

53 Dubravka Klasiček, „Inheritance Law in the Twenty-First Century: New Circumstances and Challenges“, u: *Modernising European Legal Education*, ur. Oliver J. Gstrein, Martin Fröhlich, Caspar van den Berg i Thomas Giegerich (Cham: Springer, 2023.), https://doi.org/10.1007/978-3-031-40801-4_15.

54 Juhasz, „Digital Assets and Their Assessment in Private Law“, 123.

Polazeći od toga, u ovome se radu predlaže razlikovanje digitalne imovine prema kriteriju njezine ekonomske vrijednosti. Taj kriterij, zajedno s mogućnošću sudjelovanja u pravnom prometu, ne predstavlja tek tehničko mjerilo razvrstavanja, nego jedno od temeljnih pojmovnih obilježja imovine u građanskopravnom smislu. Slijedom navedenog, razlikuje se digitalna imovina koja ima ekonomsku vrijednost i sudjeluje u pravnom prometu, od one koja takvu vrijednost nema, ali može imati osobno, emocionalno ili identitetsko značenje za pojedinca.

Potonja kategorija digitalne imovine obuhvaća digitalne sadržaje koji nemaju ekonomsku vrijednosti niti su namijenjeni sudjelovanju u pravnom prometu, ali posjeduju „iznimnu važnost zbog sentimentalnih i osobnih razloga".[55] Riječ je o sadržajima poput osobnih fotografija, korespondencije, objava na društvenim mrežama i sličnih digitalnih tragova osobnog života. Iako takvi oblici digitalne imovine nemaju ekonomsku vrijednost, pa stoga nisu predmet imovinskopravnog uređenja, niti bi, u slučaju budućeg normativnog zahvata, bilo razumno očekivati njihovo uređenje u tom okviru, to ne znači da ostaju izvan pravne zaštite. Naprotiv, i u tom je području potrebno osigurati primjereno pravno uređenje, osobito radi zaštite ljudskog dostojanstva, osobnosti i prava na privatnost. Pri tome, smatramo, valja voditi računa i o pravima i interesima članova obitelji, osobito u situacijama nakon smrti nositelja digitalnih sadržaja ili u okviru obiteljskopravnih odnosa koji impliciraju pristup takvoj imovini.

Unutar ove diferencijacije opravdano je izdvojiti i prijelaznu kategoriju osobne digitalne imovine s potencijalnom ekonomskom vrijednošću. Riječ je, primjerice, o korisničkim računima na društvenim mrežama s većim brojem pratitelja, uz koje se veže kontinuirano stvaranje i objavljivanje digitalnog sadržaja, a koji mogu, zahvaljujući svojoj vidljivosti, dosegu i sposobnosti poticanja angažmana korisnika, postati izvorom prihoda, bilo putem oglašavanja, sponzorstva ili drugih oblika komercijalne suradnje.[56] Takvi sadržaji, iako su izvorno osobne naravi, mogu poprimiti obilježja digitalne imovine s ekonomskom vrijednošću zbog svoje tržišne prepoznatljivosti.[57] Stoga nije moguće *prima facie* tvrditi da svaki digitalni sadržaj osobne naravi nužno nema ekonomsku vrijednost. Naprotiv, određeni oblici takvih sadržaja, osobito u kontekstu suvremenih oblika internetske vidljivosti i djelovanja (poput *influencera* i slavnih odnosno poznatih osoba), mogu ostvariti mjerljivu ekonomsku vrijednost, čime se njihova pravna narav približava kategoriji imovinskopravno relevantne digitalne imovine.

Naposljetku, digitalna imovina s ekonomskom vrijednošću predstavlja posebnu kategoriju digitalne imovine. Za razliku od prethodno analiziranih oblika, ona obuhvaća digitalne vrijednosti sposobne sudjelovati u pravnom prometu i biti objekt ekonomskih odnosa. U tu se kategoriju u pravilu ubrajaju kriptovalute, nezamjenjivi tokeni (NFT-ovi) i drugi oblici digitalnih sredstava koji posjeduju mjerljivu tržišnu

55 Hana Hoblaj, „Pravna regulacija i praktična primjena nasljeđivanja digitalne imovine", *Javni bilježnik* 28, br. 51 (2024): 43, https://hrcak.srce.hr/index.php/322769.

56 Kateryna Nekit, „Social Media Account as an Object of Virtual Property", *Masaryk University Journal of Law and Technology* 12, br. 2 (2018): 214-216.

57 Juhasz, „Digital Assets and Their Assessment in Private Law", 122.

vrijednost.[58] Digitalna imovina s ekonomskom vrijednošću pokazuje obilježja imovine u građanskopravnom smislu. Njezina sposobnost sudjelovanja u pravnom prometu, stvaranja tržišne vrijednosti i postajanja objektom odnosa među pojedincima potvrđuje njezinu imovinskopravnu relevantnost, ali istodobno otvara pitanje kako takve vrijednosti uklopiti u postojeće pravne institute. Ta će se pitanja u nastavku rada razmotriti na primjeru kriptovaluta, kao njezina najistaknutijeg oblika.

4. KRIPTOVALUTE U REŽIMU BRAČNE STEČEVINE – PITANJA UPRAVLJANJA I RAZVRGNUĆA

Razmatranje imovinskopravne prirode digitalne imovine otvara pitanja njezina mjesta u tradicionalnim institutima građanskog prava, osobito u pogledu stjecanja i prijenosa vlasništva, darovanja, zaloga ili ovrhe, a time i njezina položaja u imovinskim odnosima bračnih drugova. Među oblicima digitalne imovine posebno se ističu kriptovalute, osobito *Bitcoin*, kao njezin najprepoznatljiviji i u doktrini najčešće analizirani primjer. Premda se po svojoj funkciji nerijetko povezuju s monetarnim transakcijama, kriptovalute se u većini pravnih sustava ne smatraju valutom u smislu zakonskog sredstva plaćanja, nego imovinskom vrijednošću u privatnopravnom smislu, čime se otvaraju pitanja o njihovim vlasničkopravnim obilježjima i o naravi prava koje njihovo posjedovanje podrazumijeva.[59] U okviru imovinskih odnosa bračnih drugova ta se obilježja odražavaju na mogućnost uključivanja kriptovaluta u režim bračne stečevine. Otvorenost i prilagodljivost tog instituta upućuju na mogućnost obuhvaćanja i novih, digitalnih oblika imovine. U nastavku će se stoga razmotriti kako se obilježja kriptovaluta odražavaju na pitanja upravljanja i razvrgnuća digitalne imovine, primjenom pravila stvarnog prava kojima se uređuje bračna stečevina.

4.1. Upravljanje bračnom stečevinom

Polazeći od temeljnih načela obiteljskog prava, načela obiteljske solidarnost i ravnopravnosti žene i muškarca, kao i od poželjnog ponašanja bračnih drugova predviđenog u odredbi čl. 31. Obiteljskog zakona, razumno je očekivati da će se upravljanje bračnom stečevinom temeljiti na tim načelima. Radi uspostavljanja ravnoteže između djelotvornog upravljanja i zaštite interesa obaju bračnih drugova, ali i zaštite trećih osoba, zakonodavac je u odredbi čl. 37. Obiteljskog zakona propisao posebna pravila, razlikujući poslove redovite i izvanredne uprave. Za poslove izvanredne uprave, koji mogu znatno utjecati na vrijednost i sastav bračne stečevine, zahtijeva se zajedničko poduzimanje ili suglasnost drugog bračnog druga.

Primjena te odredbe posebno dolazi do izražaja u kontekstu kriptovaluta kao dijela bračne stečevine. Njihova temeljna obilježja bitno utječu na način ostvarivanja pravne vlasti nad njima, a time i na mogućnost primjene postojećeg zakonskog

58 Hoblaj, „Pravna regulacija“, 43.

59 Amnon Lehavi, *Property Law in a Globalizing World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019.), 175.

okvira o upravljanju. Kontrola nad kriptovalutama u potpunosti ovisi o posjedovanju privatnog ključa[60], koji omogućuje pristup i raspolaganje digitalnim jedinicama vrijednosti.[61] Posjedovanje tog ključa u praksi je ekvivalentno posjedovanju same imovine, jer jedino ono omogućuje ostvarivanje pravne vlasti nad njom. Zbog pseudoanonimnosti[62] transakcija i tehničke ovisnosti o privatnom ključu u praksi može biti otežano pouzdano utvrditi tko stvarno raspolaže kriptovalutom. Time postaje teško dokazati je li jedan od bračnih drugova samostalno raspolagao dijelom bračne stečevine, čime se ugrožava poželjno zajedničko upravljanje.

S obzirom na njihovu narav i potencijalni utjecaj na vrijednost bračne stečevine, raspolaganje kriptovalutama trebalo bi se smatrati poslom izvanredne uprave za koji je potrebna suglasnost drugog bračnog druga. Međutim, decentralizirana struktura tih transakcija[63] dovodi u pitanje provedivost takvog pravila. Budući da se transakcije odvijaju izravno među korisnicima, bez posredovanja trećih osoba[64] koje bi mogle nadzirati postojanje suglasnosti, nadzor nad upravljanjem postaje u praksi neostvariv. Zbog toga bi i *de lege ferenda* propisivanje obveze zajedničke suglasnosti bilo teško provedivo.

Kao jedini učinkoviti mehanizam zaštite drugog bračnog druga preostaje primjena instituta naknade štete[65], odnosno svojevrsnog prava na nadomještanje vrijednosti. Takvo pravo bračnog druga omogućuje određenu razinu pravne zaštite u slučajevima neovlaštenog raspolaganja bračnom stečevinom, a čiji je *ratio legis* upravo zaštita solidarnosti i ravnopravnosti, koje zahtijevaju uzajamno povjerenje i transparentnost pri upravljanju bračnom stečevinom.

4.2. Kriptovalute u postupku razvrgnuća bračne stečevine

Postupak sudskog razvrgnuća bračne stečevine provodi se u slučajevima kada među bračnim drugovima ne postoji sporazum o diobi bračne stečevine, odnosno kada postoji spor u pogledu njezina sastava ili opsega prava pojedinog bračnog druga. Svrha je tog postupka razriješiti sva imovinskopravna pitanja u vezi s imovinom

60 Hoblaj, „Pravna regulacija“, 43.

61 Doug Frederick, „Down the Rabbit Hole: Cyrptocurrency & Blockchain“, Wisconsin Lawyer, 12. ožujka 2019., pristup 11. listopada 2025., https://www.wisbar.org/NewsPublications/WisconsinLawyer/pages/Article.aspx?ArticleID=26890&Issue=3&Volume=92.

62 Iako je *blockchain* javno dostupan svim računalima priključenima na mrežu, korisnici posluju pod pseudonimima, pa je gotovo nemoguće povezati transakcije s konkretnom fizičkom ili pravnom osobom bez primjene složenih metoda analize lanca transakcija, vidi u: Stephanie L. Tang, „Cryptocurrency, NFTs, and the ‘Metaverse’: Addressing the Expanding World of Virtual Assets in Divorce Proceedings“, *Peen State Law Review* 127, br. 1 (2022): 6.

63 Detaljnije o pojmu i funkcioniranju *blockchain* tehnologije, kao temeljne infrastrukture kriptoimovine, vidi u: Josip Dešić i Armando Demark, „Prijenos prava na nekretninama putem ugovora sklopljenih u elektroničkom obliku“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 60, br. 4 (2023): 717-738, https://doi.org/10.31141/zrpfs.2023.60.150.717.

64 Tang, „Cryptocurrency“, 6-7.

65 Čl. 37. st. 3. Obiteljskog zakona: „Nepostojanje suglasnosti za poslove iz stavaka 1. i 2. ovoga članka ne utječe na prava i obveze poštene treće osobe. Bračni drug bez čije suglasnosti je izvanredni posao iz stavka 2. ovoga članka poduzet ima pravo na naknadu štete koja mu je od strane drugog bračnog druga time uzrokovana.“

stečenom radom za vrijeme trajanja bračne zajednice ili onom koja potječe od rada, čime se u cijelosti uređuju imovinski odnosi među bračnim, odnosno bivšim bračnim drugovima.

4.2.1. Utvrđivanje sastava bračne stečevine

Utvrđivanje sastava bračne stečevine osobitu složenost poprima kada su njezin sastavni dio kriptovalute. Zbog svojih inherentnih obilježja, ta imovina otežava utvrđivanje stvarnog sastava bračne stečevine, pa se u literaturi kriptovalute, a u širem smislu i kriptoimovina, sve češće navode kao potencijalno sredstvo prikrivanja imovine.[66]

U tom se smislu postavlja pitanje na koji način sud može utvrditi postojanje i pripadnost kriptovaluta bračnoj stečevini. Budući da se stjecanje kriptovaluta odvija pod pseudonimom, dokazivanje njihova postojanja i vlasništva zahtijeva posebna stručna znanja i tehnička sredstva. U smislu odredbe čl. 250. Zakona o parničnom postupku, prema kojoj se dokaz vještačenjem izvodi kada je za razjašnjenje činjenica potrebno stručno znanje kojim sud ne raspolaže[67], čini se opravdanim zaključiti da bi sud u takvim slučajevima mogao koristiti vještačenja radi analize *blockchain* transakcija, forenzičkog praćenja digitalnih tragova ili utvrđivanja posrednih dokaza[68], primjerice uplata prema platformama za trgovanje kriptovalutama.

Dodatno, nužno je razmotriti mogućnost uvođenja posebnih postupovnih jamstava koja bi osigurala potpunu i istinitu objavu imovine.[69] Takva bi jamstva mogla uključivati obvezu izjavljivanja o postojanju digitalne imovine i/ili mogućnost ponavljanja postupka ako se naknadno utvrdi da je jedan bračni drug prikrio kriptovalute. U tom se smislu može primijeniti odredba čl. 421. st. 1. t. 10. ZPP-a, koja previđa ponavljanje postupka u slučaju saznanja za nove činjenice ili dokaze,[70] a analogno i odredba čl. 234. Zakona o nasljeđivanju (*mutatis mutandis*), koja može poslužiti kao smjernica za uređenje postupanja u situacijama kada se nakon pravomoćnog okončanja postupka razvrgnuća naknadno pronađe digitalna imovina.[71]

66 O kriptovalutama kao suvremenom pandanu tradicionalnim oblicima prikrivanja imovine vidi u: Tang, „Cryptocurrency“, 53.

67 Čl. 250. Zakona 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).

68 Tang, „Cryptocurrency“, 23.

69 Iako čl. 9. ZPP-a već predviđa: „Stranke i umješači su dužni pred sudom govoriti istinu i savjesno se koristiti pravima koja su im priznata ovim zakonom.“

70 Čl. 421. st. 1. t. 10. ZPP-a predviđa mogućnost ponavljanja postupka „ako stranka sazna za nove činjenice ili nađe ili stekne mogućnost da upotrijebi nove dokaze na temelju kojih je za stranku mogla biti donesena povoljnija odluka da su te činjenice ili dokazi bili upotrijebljeni u prijašnjem postupku.“

71 Čl. 234. Zakona o nasljeđivanju, Narodne novine, br. 48/03., 163/03., 35/05., 127/13., 33/15., 14/19., prema kojem: „Ako se nakon pravomoćnosti rješenja o nasljeđivanju pronađe imovina koja nije obuhvaćena tim rješenjem, sud neće ponovno provoditi ostavinsku raspravu, nego će ovu imovinu novim rješenjem rasporediti na temelju prije donesenog rješenja o nasljeđivanju, osim ako se neki od nasljednika odrekao nasljedstva ili svoj nasljedni dio ustupio sunasljedniku.“

Drugi se problem odnosi na utvrđivanje pripadnosti kriptovaluta bračnoj stečevini. Naime, jednom kada se u postupku razvrgnuća utvrdi da kriptovalute čine dio imovinske mase, potrebno je odrediti njihov pravni status, odnosno radi li se o bračnoj stečevini ili vlastitoj imovini pojedinog bračnog druga. U okviru zakonskog imovinskog režima odlučno je vrijeme njihova stjecanja te izvor sredstava korištenih za stjecanje. Ako su korištena sredstva koja potječu od rada, primjerice plaća ili druga imovina stečena radom, razumno je zaključiti da kriptovalute pribavljene tijekom trajanja bračne zajednice imaju narav bračne stečevine.

Primjena tih kriterija u praksi, međutim, suočava se s nizom teškoća koje proizlaze iz inherentnih obilježja kriptovaluta, osobito s obzirom na otežano i često nesigurno utvrđivanje trenutka njihova stjecanja te izvora korištenih sredstava. U tom se kontekstu opravdanim čini razmatranje mogućnosti uvođenja zakonske presumpcije slične onoj koju Obiteljski zakon predviđa za dobitke od igara na sreću,[72] polazeći od pretpostavke da je riječ o bračnoj stečevini jer izvor korištenih sredstava nije moguće utvrditi s dovoljnom sigurnošću.[73] Takvo bi rješenje bilo i u duhu načela ravnopravnosti i obiteljske solidarnosti, na kojima se temelji zakonsko uređenje imovinskopravnih odnosa bračnih drugova.

Takvoj bi presumpciji, međutim, moglo biti prigovoreno s aspekta pravičnosti. Bračni drug koji je stvarni imatelj digitalne imovine stečene vlastitim sredstvima mogao bi teško oboriti takvu presumpciju upravo zbog naravi, inherentnih obilježja i ograničene dokazivosti digitalne imovine. U tom smislu bračni ugovori i sporazumi o razvrgnuću bračne stečevine dobivaju osobitu važnost kao instrumenti zaštite pojedinačnih interesa bračnih drugova.[74] Bračnim je ugovorom moguće unaprijed urediti pripadnost digitalne imovine vlastitoj imovini, dok se sporazumom o razvrgnuću ti odnosi mogu riješiti po prestanku bračne zajednice. Time ti instrumenti, čija je svrha zaštita autonomije volje, iako danas rijetko korišteni, postaju iznimno vrijedni u prilagodbi suvremenim oblicima imovine.

Konačno, jednom kada se utvrdi da kriptovalute čine dio bračne stečevine, valja razmotriti mogućnost donošenja privremenih mjera kojima bi se bračnom drugu koji posjeduje pristupne ključeve naložilo da digitalnom imovinom ne raspolaže do okončanja postupka, odnosno da pristupne podatke deponira kod suda ili treće pouzdane osobe.[75] Takva bi mjera imala za cilj očuvanje zajedničkog interesa i sprječavanje otuđenja ili gubitka digitalne imovine.

4.2.2. Utvrđivanje vrijednosti

72 Čl. 36. st. 2. Obiteljskog zakona.

73 Ruggeri i Winkler, „Neka pitanja o imovinskim odnosima“, 173.

74 Više o bračnim ugovorima u: Anica Čulo i Ana Radina, „Valjanost bračnog ugovora“, u: *Imovinskopravni aspekti razvoda braka – hrvatski, europski i međunarodni kontekst*, ur. Branka Rešetar i Mirela Župan (Osijek: Pravni fakultet u Osijeku, 2011.), 139.

75 U tom smislu, ponovno ukazujemo na odredbe Zakona o nasljeđivanju. Odredba čl. 199. Zakona o nasljeđivanju propisuje mogućnost predaje imovine na čuvanje u slučajevima kada nasljednici nisu poznati, odsutni, nesposobni upravljati ostavinom ili kada okolnosti „nalažu naročiti oprez“.

Za razliku od tradicionalnih predmeta bračne stečevine, poput obiteljskog doma ili automobila, vrijednost kriptovaluta izrazito je „spekulativna i podložna naglim promjenama".[76] Takva volatilnost čini njihovu procjenu osobito složenom. Budući da kriptovalute nisu centralizirane niti ih stvara i nadzire jedno središnje tijelo, njihova se vrijednost oblikuje pod utjecajem niza čimbenika, uključujući „ograničenu ponudu, tržišnu potražnju i visok stupanj spekulativnog interesa, koji nerijetko potiču utjecajni tržišni akteri".[77] Posljedično, utvrđivanje vrijednosti kriptovaluta u postupcima razvrgnuća bračne stečevine postaje iznimno zahtjevno, osobito kada se uzme u obzir da se vrijednost može višestruko promijeniti tijekom trajanja postupka. Dodatne poteškoće proizlaze iz činjenice da su ti postupci često dugotrajni, zbog čega se vrijednost kriptovaluta može znatno promijeniti između trenutka pokretanja postupka i donošenja presude. Time se otvara pitanje u kojem je trenutku potrebno provesti vrednovanje: u trenutku prestanka bračne zajednice, u trenutku pokretanja postupka ili u trenutku donošenja odluke o razvrgnuću. Valja pritom imati na umu da svrha utvrđivanja vrijednosti nije samo tehničke nego i pravične naravi, budući da nepravilna procjena može dovesti do narušavanja ravnoteže među bračnim drugovima. Stoga se vještačenje ponovno pokazuje ključnim dokaznim instrumentom kojim se može postići vjerodostojno i stručno utvrđivanje vrijednosti digitalne imovine.

4.2.3. Dioba kriptovaluta

Utvrđivanje vrijednosti kriptovaluta neraskidivo je povezano s pitanjem njihove diobe u postupku razvrgnuća bračne stečevine. Uobičajeno se razvrgnuće provodi primjenom pravila o razvrgnuću suvlasništva na više stvari, tzv. sudskom razdiobom po ekvivalentu. Prema tim pravilima „sud može, na zahtjev svakog od bračnih drugova, odlučiti da svakom pojedinom pripadne određena stvar ili skupina stvari, uzimajući u obzir njihove potrebe".[78] Ako bi jedan bračni drug stekao stvari manje vrijednosti, ima pravo na isplatu razlike u novcu. Stvari koje je moguće podijeliti dijele se ovisno o naravi, fizički ili geometrijski, dok se one koje bi fizičkom diobom izgubile znatnu vrijednost prodaju na javnoj dražbi ili na drugi prikladan način, a dobiveni se iznos dijeli među bračnim drugovima. U potonjem je slučaju riječ o tzv. civilnom razvrgnuću.[79]

Postavlja se, međutim, pitanje mogu li se navedeni načini diobe primijeniti na kriptovalute, s obzirom na njihovu digitalnu prirodu i inherentnu volatilnost. Ako bi se primijenila razdioba po ekvivalentu, bračni bi drug koji raspolaže pristupnim podatcima mogao drugome isplatiti novčanu protuvrijednost njegova dijela prema tržišnoj vrijednosti kriptovaluta. Čini se, međutim, da takav pristup teško može

76 „Modern Intangible Assets and the Matrimonial Clauses Act", *Lawyers & Jurists,* pristup 14. listopada 2025., https://www.lawyersnjurists.com/article/modern-intangible-assets-and-the-matrimonal-clauses-act/#:~:text=This%20essay%20will%20firstly%20define%20modern%20intangible%20assets,provision%20of%20the%20MCA%201973%20and%20FPR%202010.

77 Tang, „Cryptocurrency", 25.

78 Korać Graovac, „Imovinski odnosi", 469.

79 Korać Graovac, „Imovinski odnosi", 469.

u potpunosti osigurati pravičnost, budući da je vrijednost kriptovaluta izrazito promjenjiva i nepredvidiva.

Mogućnost razdiobe u naravi mogla bi se ostvariti prijenosom dijela kriptovaluta na drugog bračnog druga, primjerice tako da svaka strana stekne polovicu količine kriptovaluta koji čine bračnu stečevinu. Takav bi pristup bio usporediv s diobom dionica, koje, iako nematerijalne, dopuštaju proporcionalnu podjelu. Kako u literaturi ističe Jelinić, u slučaju dionica upisanih na ime jednog bračnog druga, on drugome može ugovorom o ustupu prenijeti polovicu broja dionica, čime se drugi bračni drug upisuje kao dioničar.[80] Sličan bi se način, uz potrebne prilagodbe, mogao primijeniti i na kriptovalute.

Ipak, imajući u vidu njihovu volatilnost te moguće poteškoće u utvrđivanju i prijenosu pristupnih ključeva, razumno je pretpostaviti da se kao najpraktičnije rješenje nameće civilno razvrgnuće, odnosno prodaja kriptovaluta i podjela dobivenog iznosa. Takav pristup pojednostavljuje provedbu i umanjuje rizik od naglih tržišnih promjena, iako istodobno isključuje mogućnost buduće valorizacije imovine. U konačnici, izbor načina diobe mora biti vođen temeljnim načelima obiteljskog prava. Samo se njihovim dosljednim poštovanjem, osobito načela obiteljske solidarnosti i ravnopravnosti bračnih drugova, može postići pravedna i uravnotežena raspodjela digitalne imovine.

5. ZAKLJUČAK

Institut bračne stečevine, utemeljen na načelima solidarnosti i ravnopravnosti, pokazuje otvorenost i prilagodljivost novim oblicima imovine, ali samo ako se očuva njegova vrijednosna jezgra. Pitanje uređenja digitalne imovine kao novog oblika imovinskih odnosa pred zakonodavca postavlja složen zadatak: potrebno je istodobno zaštititi pravne interese pojedinaca u digitalnom okruženju i očuvati vrijednosne temelje obiteljskopravnog uređenja. Uspostavljanje te ravnoteže, kako proizlazi iz analize upravljanja, utvrđivanja i razvrgnuća digitalne imovine, zahtijeva jasnije zakonodavne smjernice, jer postojeći okvir, iako primjenjiv, ne pruža dostatnu pravnu sigurnost. Stoga potreba za normativnim preciziranjem ne proizlazi iz nedostatnosti pravila o bračnoj stečevini, nego iz zahtjeva za većom pravnom jasnoćom i predvidljivošću.

Radi zaštite interesa bračnih drugova i stabilnosti pravnog poretka, *de lege ferenda* čini se opravdanim preciznije urediti pravni položaj digitalne imovine koja ima ekonomsku vrijednost. Uvođenje zakonske presumpcije prema kojoj bi se digitalna imovina stečena tijekom trajanja bračne zajednice smatrala dijelom bračne stečevine, ako izvor sredstava nije moguće pouzdano utvrditi, pridonijelo bi transparentnosti i sprječavanju prikrivanja imovine. Takvo bi rješenje bilo u skladu s vrijednosnim temeljima obiteljskog prava, jer bi osiguralo ravnopravnost bračnih drugova, zaštitilo njihov zajednički doprinos utemeljen na solidarnosti te pridonijelo

80 Zvonimir Jelinić, „Bračna stečevina u kontekstu Zakona o trgovačkim društvima“, u: *Imovinskopravni aspekti razvoda braka – hrvatski, europski i međunarodni kontekst*, ur. Branka Rešetar i Mirela Župan (Osijek: Pravni fakultet u Osijeku, 2011.), 128.

pravnoj sigurnosti trećih osoba koje s njima stupaju u pravne odnose.

Međutim, pitanje stvarnopravne naravi digitalne imovine i dalje ostaje otvoreno. Budući da u praksi kontrola u digitalnom prostoru ima obilježja usporediva s pravom vlasništva, valjalo bi razmotriti mogućnost primjene postojećih stvarnopravnih instituta, uz prilagodbu zakonskih definicija predmeta prava vlasništva. Takav bi pristup osigurao koherentnost pravnog poretka, ali i olakšao uključivanje digitalne imovine u režim bračne stečevine. Ipak, svaka normativna intervencija mora biti pažljivo odmjerena, jer prebrza ili tehnički nedovoljno razrađena rješenja mogu ugroziti samu pravnu sigurnost koju nastoje zaštititi.

Pored zakonodavne intervencije, nužno je osigurati i praktičnu učinkovitost pravila o digitalnoj imovini. Uspješna primjena postojećih i budućih pravila pretpostavlja odgovarajuću stručnu pripremljenost sudaca, odvjetnika i javnih bilježnika, koji se sve češće susreću s pitanjima digitalne imovine. Razumijevanje tehničkih i ekonomskih aspekata digitalnih transakcija postaje preduvjet pravilne kvalifikacije i djelotvorne zaštite prava stranaka. Sustavno obrazovanje pravnika i interdisciplinarni pristup, koji uključuje suradnju s informatičarima i financijskim stručnjacima, predstavljaju nužan korak u modernizaciji prava.

U konačnici, normativnim uređenjem digitalne imovine i jačanjem stručne pripremljenosti svih dionika institut bračne stečevine zadržat će svoju vrijednosnu i društvenu funkciju: osigurati ravnopravnost bračnih drugova, zaštititi zajednički doprinos i spriječiti nerazmjer moći u obiteljskim odnosima. Upravo u sposobnosti obiteljskog prava da, zadržavajući svoja temeljna načela, odgovori na nove društvene i tehnološke izazove leži njegova trajna uloga pravnog zaštitnika obitelji.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Allen, J. G., Michel Rauchs, Apolline Blandin i Keith Bear. *Legal and Regulatory Considerations for Digital Assets*. Cambridge: Cambridge Centre for Alternative Finance, 2020. https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2020/10/2020-ccaf-legal-regulatory-considerations-report.pdf
2. Çağlayan Aksoy, Pınar. „The Applicability of Property Law Rules for Crypto Assets: Considerations from Civil Law and Common Law Perspectives“. *Law, Innovation and Technology* 15, br. 1 (2023): 185-221. doi:10.1080/17579961.2023.2184140
3. Čulo, Anica i Ana Radina. „Valjanost bračnih ugovora“. U: *Imovinskopravni aspekti razvoda braka – hrvatski, europski i međunarodni kontekst*, ur. Branka Rešetar i Mirela Župan, 139-164. Osijek: Pravni fakultet u Osijeku, 2011.
4. Dešić, Josip i Armando Demark. „Prijenos prava na nekretninama putem ugovora sklopljenih u elektroničkom obliku“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 60, br. 4 (2023): 717-738. https://doi.org/10.31141/zrpfs.2023.60.150.717
5. Fairfield, Joshua. *Owned: Property, Privacy, and the New Digital Serfdom*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. https://doi.org/10.1017/9781316671467
6. Gavella, Nikola. *Privatno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2019.
7. Gavella, Nikola. „Stvarnopravno uređenje“. U: *Stvarno pravo*, ur. Nikola Gavella. Zagreb: Narodne novine, 2007.
8. Hoblaj, Hana. „Pravna regulacija i praktična primjena nasljeđivanja digitalne imovine“. *Javni bilježnik* 28, br. 51 (2024): 40-57. https://hrcak.srce.hr/index.php/322769

9. Hrabar, Dubravka. „Prijepori u sudskoj nadležnosti i poslovnim udjelima u svjetlu bračne stečevine“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 72, br. 1-2 (2022): 189-211. https://doi.org/10.3935/zpfz.72.12.05
10. Hrabar, Dubravka. „Uvod u obiteljsko pravo“. U: *Obiteljsko pravo*, ur. Dubravka Hrabar. Zagreb: Narodne novine, 2021.
11. Jelinić, Zvonimir. „Bračna stečevina u kontekstu Zakona o trgovačkim društvima“. U: *Imovinskopravni aspekti razvoda braka – hrvatski, europski i međunarodni kontekst*, ur. Branka Rešetar i Mirela Župan. Osijek: Pravni fakultet u Osijeku, 2011.
12. Juhász, Ágnes. „Digital Assets and Their Assessment in Private Law with Special Regard on Inheritance Law Provisions“. *Revista de Derecho Privado* 49 (2025): 113147. https://doi.org/10.18601/01234366.49.04
13. Klasiček, Dubravka. „Inheritance Law in the Twenty-First Century: New Circumstances and Challenges“. U: *Modernising European Legal Education*, ur. Oliver J. Gstrein, Martin Fröhlich, Caspar van den Berg i Thomas Giegerich. Cham: Springer, 2023. https://doi.org/10.1007/978-3-031-40801-4_15
14. Korać Graovac, Aleksandra. „Imovinski odnosi“. U: *Obiteljsko pravo*, ur. Dubravka Hrabar. Zagreb: Narodne novine, 2021.
15. Lehavi, Amnon. „Property Law in a Globalizing World“. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. https://doi.org/10.1017/9781108595391.006
16. Nekit, Kateryna. „Social Media Account as an Object of Virtual Property“. *Masaryk University Journal of Law and Technology* 12, br. 2 (2018): 201-225. https://journals.muni.cz/mujlt/article/download/12298/11651
17. Nikšić, Saša. „Imovina u građanskom pravu“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 62, br. 5-6 (2012): 1599-1633. https://hrcak.srce.hr/100056
18. Padjen, Ivan. „Pojam imovine“. U: *Funkcionalna integracija sveučilišta?: pravni i organizacijski aspekti integriranog sveučilišta*, ur. Josip Kregar. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2009.
19. Perzanowski, Aaron i Jason Schultz. *The End of Ownership: Personal Property in the Digital Economy*. Cambridge, London: MIT Press, 2016. https://doi.org/10.7551/mitpress/10524.001.0001
20. Rešetar, Branka i Una Josipović. „Sporna pitanja bračne stečevine s osvrtom na bankovne račune bračnih drugova“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 50, br. 1 (2013): 115-138. https://hrcak.srce.hr/100298
21. Ruggeri, Lucia i Sandra Winkler. „Neka pitanja o imovinskopravnim odnosima bračnih drugova u hrvatskom i talijanskom obiteljskom pravu“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 167-197. https://doi.org/10.30925/zpfsr.40.1.7
22. Szwajdler, Pawel. „Digital Assets and Inheritance Law: How to Create Fundamental Principles of Digital Succession System“. *International Journal of Law and Information Technology* 31, br. 2 (2023): 144-168. https://doi.org/10.1093/ijlit/eaad014
23. Šimović, Ivan. „Poslovni udjeli u društvu s ograničenom odgovornošću kao predmet bračne stečevine u Republici Hrvatskoj – teorijske dvojbe i izazovi u praksi“. *Zbornik radova Šesti međunarodni naučni skup Dani porodičnog prava: imovinskopravni aspekti porodičnih odnosa* 6, br. 6 (2018): 253-265.
24. Tang, Stephanie L. „Cryptocurrency, NFTs, and the ‘Metaverse’: Addressing the Expanding World of Virtual Assets in Divorce Proceedings“. *Penn State Law Review* 127, br. 1 (2022): 1-42.
25. Van Erp, Sjef. „Fluidity of Ownership and the Tragedy of Hierarchy: A Sign of a Revolutionary Evolution?“. *European Property Law Journal* 4, br. 1 (2015): 56-80. https://doi.org/10.1515/eplj-2015-0004
26. Vedriš, Martin i Petar Klarić. *Osnove imovinskog prava*. Zagreb: Narodne novine, 1992.

27. Winkler, Sandra. „Imovinski odnosi u obitelji: nacionalna pravna rješenja i europski trendovi". *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 10, br. 1 (2019): 447-467. https://doi.org/10.32984/gapzh.10.1.19
28. Winkler, Sandra. „Some Reflections upon the Way the Digital World is Impacting Family Law". U: *Exploring Digital Legal Landscapes*, ur. Gerald G. Sander, Ana Pošćić i Adrijana Martinović. Berlin: Logos, 2025.

Pravni propisi:
1. *Decreto-legge* od 14. prosinca 2018., br. 135, *Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*, pretvoren u *Legge* od 11. veljače 2019., br. 12, Gazzetta Ufficiale, br. 36 od 12. veljače 2019.
2. *Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises* – PACTE [francuski Zakon br. 2019-486 o rastu i transformaciji poduzeća] od 22. svibnja 2019., Journal officiel de la République française, br. 119 od 23. svibnja 2019., tekst br. 2.
3. Obiteljski zakon, Narodne novine, br. 103/15., 98/19., 47/20., 49/23., 156/23.
4. Uredba (EU) 2023/1114 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2023. o tržištima kriptoimovine 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.
5. Zakon o digitalnoj imovini, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 153/20.
6. Zakon o nasljeđivanju, Narodne novine, br. 48/03., 163/03., 35/05., 127/13., 33/15., 14/19.
7. 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.
8. 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.

Sudska praksa:
1. *Tribunale di Firenze*, br. 17/2019 od 21. siječnja 2019.
2. Županijski sud u Varaždinu, Gž-138/16-2 od 16. ožujka 2016.
3. Županijski sud u Varaždinu, Gž-193/2019-2 od 27. veljače 2019.
4. Županijski sud u Varaždinu, Gž-2022/2017-2 od 12. rujna 2019.

Mrežne stranice:
1. European Law Institute. *ELI Principles on the Use of Digital Assets as Security*. 2022. Pristup 11. listopada 2025. https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Principles_on_the_Use_of_Digital_Assets_as_Security.pdf
2. Frederick, Doug. *Down the Rabbit Hole: Cryptocurrency & Blockchain*. *Wisconsin Lawyer.* 12. ožujka 2019. Pristup 11. listopada 2025. https://www.wisbar.org/NewsPublications/WisconsinLawyer/pages/Article.aspx?ArticleID=26890&Issue=3&Volume=92
3. Lawyers & Jurists. *Modern Intangible Assets and the Matrimonial Clauses Act.* Pristup 14. listopada 2025. https://www.lawyersnjurists.com/article/modern-intangible-assets-and-the-matrimonal-clauses-act/#:~:text=This%20essay%20will%20firstly%20define%20modern%20intangible%20assets,provision%20of%20the%20MCA%201973%20and%20FPR%202010
4. UNIDROIT. *UNIDROIT Principles on Digital Assets and Private Law*. Pristup 11. listopada 2025. https://www.unidroit.org/work-in-progress/digital-assets-and-private-law/

Helena Majer*

Summary

MARITAL PROPERTY IN THE DIGITAL AGE: EXISTING RULES FOR MODERN CHALLENGES?

Digitalisation is not merely a technological, but also a social process that transforms the fundamental patterns of human conduct, including family relationships. Within this context, the institution of marital property, founded on the principles of solidarity and equality, faces new forms of assets that exist solely in the digital sphere. The aim of this paper is to examine whether digital assets, particularly cryptocurrencies, can be encompassed by the existing rules on marital property and to assess their adequacy in terms of management, proof, and division. The analysis of the applicable legal framework shows that, although adaptable, it does not provide sufficient legal certainty in the digital environment. The paper highlights the need for clearer legislative guidance to preserve the spousal equality and safeguard their joint contribution. It emphasises the importance of introducing a legal presumption that digital assets acquired during marriage form part of the marital property, and of professional competence among legal practitioners in understanding digital transactions. The enduring role of family law as the guardian of legal and family balance lies in its ability to uphold core values while responding to the challenges of the digital age.

Keywords: *marital property; digital assets; cryptocurrencies; family law; legal certainty.*

* Helena Majer, Univ. mag. iur., Assistant, University of Rijeka, Faculty of Law; helena.majer@uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0009-0008-0582-5497.

♦ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

UTVRĐIVANJE IZVANBRAČNE ZAJEDNICE

*Prof. dr. sc. Aleksandra Maganić**
*Prof. dr. sc. Slađana Aras Kramar***

UDK 347.628
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.9
Ur.: 24. prosinca 2025.
Pr.: 29. siječnja 2026.
Prethodno priopćenje

Sažetak

Izvanbračne zajednice bilježe porast u europskom i domaćem kontekstu. Tijekom desetogodišnjeg razdoblja (2011. – 2021.) njihov je broj u Republici Hrvatskoj porastao za čak 37,65 %. Navedene trendove u društvu prati i postupno priznanje pravnih učinaka takvih zajednica. Zbog toga se kao nužno pitanje pojavljuje utvrđivanje izvanbračne zajednice, posebno uzimajući u obzir njezinu neformalnost kao jedno od bitnih obilježja. Izvanbračna zajednica i njezini učinci aktualizirali su se u sklopu donošenja Obiteljskog zakona iz 2015. godine. Iako je tim Zakonom odgovoreno na neke od problema u praksi, posebice oko vremenskog obilježja tih životnih zajednica, njime nije izrijekom imenovan i uređen pravozaštitni put u kojem bi se izvanbračna zajednica morala utvrditi. Osim Obiteljskog zakona iz 2015., neke od učinaka izvanbračne zajednice uređuju i zasebna pravila, propisujući izvanparnični postupak kao sudski postupak koji se provodi radi njezina utvrđivanja. Stoga je cilj ovoga rada analizirati određena postupovnopravna pitanja utvrđivanja izvanbračne zajednice, koja imaju teorijsku, ali i iznimno značajnu implementacijsko-praktičnu vrijednost u okvirima sudske prakse. Nove okolnosti na doktrinarnoj i normativnoj razini nastupaju donošenjem novog Zakona o izvanparničnom postupku. Pri tome Zakon predstavlja novu kvalitativnu stepenicu u procesnoj doktrini, otvara općenito potrebu preispitivanja odnosa parnične i izvanparnične procedure, posebno uvođenjem dopunskog kriterija pravne prirode građanskopravne stvari.

Ključne riječi: *izvanbračna zajednica; parnični postupak; izvanparnični postupak; pravna priroda građanskopravne stvari.*

* Dr. sc. Aleksandra Maganić, redovita profesorica, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; amaganic@pravo.unizg.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1941-429X.

** Dr. sc. Slađana Aras Kramar, redovita profesorica, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; saras@pravo.unizg.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8908-775X.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

1. UVOD

Broj osoba koje žive u izvanbračnoj zajednici značajno je porastao u europskom kontekstu.[1] O povećanju broja izvanbračnih zajednica govore i statistički podaci hrvatskog Državnog zavoda za statistiku. Tako je u popisu stanovništva iz 2011. godine naveden podatak o postojanju 48.886 izvanbračnih zajednica, dok je već prema popisu iz 2021. godine taj broj bio znatno veći – 67.291 izvanbračnih zajednica.[2] Brojčani pokazatelji govore o tome da se osobe u sve starijoj životnoj dobi odlučuju za brak.[3] Pored toga, sve je veći broj izvanbračno rođene djece.[4] Prema popisu stanovništva iz 2021. godine, broj je djece rođene u Hrvatskoj, općenito, u padu.[5] Međutim, u usporedbi s 2011. godinom porastao je broj izvanbračno rođene djece.[6] Navedene se tendencije u društvu odražavaju (i) normativno u nastojanju da se – iako je riječ o neformalnim zajednicama – zakonom propišu pretpostavke na temelju kojih se smatra da postoji izvanbračna zajednica žene i muškarca za koju se vezuju određeni pravni učinci.[7] Tako su 2015. godine, u sklopu reforme hrvatskog

1 V. Katharina Boele-Woelki et al., *Principles of European Family Law Regarding Property, Maintenance and Succession Rights of Couples in de facto Unions* (Cambridge: Intersentia, 2019.), 8.

2 Državni zavod za statistiku, *Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011., Kućanstva i obitelji*, pristup 28. listopada 2025., https://dzs.gov.hr/istaknute-teme-162/popisi-stanovnistva-2/popis-stanovnistva-2011/196; Državni zavod za statistiku, *Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2021., Stanovništvo prema županijama*, pristup 28. listopada 2025., https://dzs.gov.hr/u-fokusu/popis-2021/88.

3 Prema istraživanjima osobe koje još nisu navršile trideset godina života češće žive u neformalnoj životnoj zajednici u usporedbi s osobama starijim od trideset godina. Frédérique Ferrand i Laurence Francoz-Terminal, *National Report: France, Informal Relationships – France* (Utrecht: Commission on European Family Law, 2015.), 11-12; Tone Sverdrup, *National Report: Norway, Informal Relationships – Norway* (Utrecht: Commission on European Family Law, 2015.), 6; Orsolya Szeibert, *National Report: Hungary, Informal Relationships – Hungary* (Utrecht: Commission on European Family Law, 2015.), 13-14.

4 V. Boele-Woelki et al., *Principles of European Family Law*, 24-27; Joanna Miles, „Unmarried Cohabitation in a European Perspective“, u: *European Family Law, Volume III, Family Law in a European Perspective*, ur. Jeans M. Scherpe (Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016.), 86-87.

5 Prema podacima Državnog zavoda za statistiku za 2011. godinu od ukupno 41.197 živorođene djece, 5.768 djece rođeno je izvan braka (dakle, 14 % među živorođenom djecom). Državni zavod za statistiku, *Prirodno kretanje stanovništva u 2011*., pristup 28. listopada 2025., https://web.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2012/SI-1466.pdf. Protekom deset godina bilježi se porast izvanbračne djece unatoč općem trendu smanjenja rođene djece. Prema popisu stanovništva u 2021. godini broj rođene djece pao je na 36.641, od toga je 36.508 živorođene djece. Državni zavod za statistiku, *Prirodno kretanje stanovništva u 2021*., pristup 28. listopada 2025., https://podaci.dzs.hr/media/4sfdkkg3/si-1701-prirodno-kretanje-stanovni%C5%A1tva-u-2021.pdf.

6 Prema popisu stanovništva u 2021. godini broj izvanbračno rođene djece porastao je na 8.598 (23,55 % među živorođenom djecom). Državni zavod za statistiku, *Prirodno kretanje stanovništva u 2021.*

7 Europske se države razlikuju prema pretpostavkama za postojanje izvanbračne zajednice, posebice u odnosu na pitanje bračnih smetnji (poput okolnosti da je jedan od partnera u braku), vremensko trajanje životne zajednice, okolnosti da postoji *de facto* životna zajednica na istoj adresi, kao i okolnosti je li u životnoj zajednici rođeno dijete. Vidi više u: Boele-Woelki et

Obiteljskog zakona,[8] upravo određenje izvanbračne zajednice i njezini učinci bili pod povećalom znanstvene i stručne javnosti.

U hrvatskim je okvirima (već) Zakon o braku i porodičnim odnosima iz 1978. godine[9] uređivao „vanbračnu zajednicu" žene i muškarca te je toj zajednici izrijekom pridavao određene pravne učinke.[10] To je bio značajan iskorak, uzimajući u obzir da bitne građanske kodifikacije europskih država tog vremenskog razdoblja nisu poznavale neformalne životne zajednice žene i muškarca (različite od braka).[11] U tom se razdoblju (još) nije raspravljalo ni o konvencijskom pravu na zaštitu privatnog i obiteljskog života izvanbračnih drugova, odnosno partnera životnih zajednica različitih od braka.[12],[13]

---

al., *Principles of European Family Law*, 56-59; Miles, „Unmarried Cohabitation", 102-113. Razlike postoje i u odnosu na pitanje registracije životnih zajednica različitih od braka, iako u europskim pravnim sustavima i neformalne životne zajednice proizvode određene pravne učinke. Boele-Woelki et al., *Principles of European Family Law*, 14-15; Nataša Lucić, „Pravno uređenje braka i drugih oblika životnih zajednica", u: *Suvremeno obiteljsko pravo i postupak*, ur. Branka Rešetar et al. (Osijek: Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, 2017.), 87-95; Maja Bukovac Puvača i Sandra Winkler, „Nasljednopravni učinci izvanbračnih zajednica i neformalnih životnih partnerstava", u: *Zbornik radova, Deveti međunarodni naučni skup Dani porodičnog prava, Aktuelna problematika porodičnopravne teorije i prakse*, ur. Alena Huseinbegović et al. (Mostar: Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić" u Mostaru, 2021.), 143-145.

8 Obiteljski zakon iz 2015. godine, Narodne novine, br. 103/15., 98/19., 47/20., 49/23., 156/23. (u daljnjem tekstu: ObZ 2015.).

9 Zakon o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske iz 1978. godine, Narodne novine SRH, br. 11/78., 27/78., 45/89., 51/89., 59/90. (u daljnjem tekstu: ZBPOH).

10 ZBPOH je, kao bitan element „vanbračne zajednice", određivao da je ona trajala dulje vrijeme (v. čl. 255. st. 1., čl. 299. st. 1. ZBPOH-a). Pritom postojanje bračnih smetnji nije bilo propisano kao relevantna okolnost za postojanje „vanbračne zajednice" kao što je to bio slučaj sa Zakonom o braku i porodičnim odnosima SR Srbije iz 1980. godine (Službeni glasnik SRSRB, br. 22/80., 11/88., u daljnjem tekstu: ZBPOSRB). ZBPOH, kao i ZBPOSRB, propisivao je dva učinka „vanbračne zajednice": obvezu uzdržavanja između „vanbračnih drugova" (čl. 255.-259. ZBPOH-a; čl. 293.-297. ZBPOSRB-a) te status, odnosno podjelu zajedničke imovine stečene radom tijekom „vanbračne zajednice" (čl. 299. ZBPOH-a; čl. 338.-339. ZBPOSRB-a).

11 V. Mira Alinčić i Ana Bakarić, *Porodično pravo* (Zagreb: Narodne novine, 1989.), 98-100.

12 Čl. 8. (Europske) Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. V. Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1, 4, 6, 7 i 11 uz Konvenciju 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: EKLJP).

13 Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) naglašava da izvanbračni drugovi i istospolni parovi, bez ili s djecom, imaju pravo na poštovanje obiteljskog života u skladu s odredbom čl. 8. EKLJP-a. ESLJP, Johnston i drugi protiv Irske, br. zahtjeva 9697/82, presuda od 18. prosinca 1986.; ESLJP, Saucedo Gomez protiv Španjolske, br. zahtjeva 37784/97, presuda od 26. siječnja 1999.; ESLJP, Schalk i Kopf protiv Austrije, br. zahtjeva 30141/04, presuda od 24. lipnja 2010.; ESLJP, Van der Heijden protiv Nizozemske, br. zahtjeva 42857/05, presuda od 3. travnja 2012.; ESLJP, Azerkane protiv Nizozemske, br. zahtjeva 3138/16, presuda od 2. lipnja 2020.; ESLJP, Vallianatos i drugi protiv Grčke, br. zahtjeva 29381/09 i 32684/09, presuda od 7. studenoga 2013.; ESLJP, Babiarz protiv Poljske, br. zahtjeva 1955/10, presuda od 10. siječnja 2017. Međutim, ESLJP ne ističe da država ima pozitivne obveze prema takvim

ObZ 2015. određuje izvanbračnu zajednicu kao životnu zajednicu neudane žene i neoženjenoga muškarca koja traje najmanje tri godine, a kraće ako je u njoj rođeno zajedničko dijete ili ako je nastavljena sklapanjem braka (čl. 11. st. 1. ObZ-a 2015.). Ipak, ObZ 2015. prepoznao je probleme koji su se javljali u praksi, na način da je, među ostalim, priznao kao izvanbračnu zajednicu i onu koja je trajala kraće od tri godine ako je nastavljena sklapanjem braka. Međutim, ObZ 2015. nije izrijekom imenovao i uredio pravozaštitni put u kojem bi se ta zajednica morala moći utvrditi.[14] Tomu treba pridodati da pojedini zakoni (i dalje) fragmentarno propisuju pretpostavke uz ispunjenje kojih treba uzeti da postoji izvanbračna zajednica žene i muškarca u sklopu ostvarivanja pojedinih prava, kao i specifični pravozaštitni put izvanparničnog postupka u kojem bi se postojanje te zajednice trebalo utvrditi. U prvom redu, riječ je o Zakonu o nasljeđivanju,[15] Zakonu o mirovinskom osiguranju[16] te Zakonu o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji.[17]

Polazeći od trendova u društvu, dinamike suvremenog života te okolnosti da uz ObZ 2015. pojedini zakoni propisuju neke od učinaka izvanbračne zajednice, kao ključno se pitanje nameće u kojoj bi se vrsti postupka (parničnog ili izvanparničnog) utvrđivala izvanbračna zajednica, uzimajući u obzir (i) doktrinarna učenja o primatu parničnog postupka kao osnovnog i redovitog puta pravne zaštite građanskih prava.[18] Naime, ObZ 2015. izrijekom propisuje da je za utvrđivanje postojanja braka

životnim zajednicama. U tom smislu nije prihvaćao zahtjeve temeljene na argumentaciji da je došlo do povrede čl. 8. u vezi s čl. 14. EKLJP-a u slučaju različitog tretmana partnera iz životnih zajednica u usporedbi s bračnim drugovima, i to u odnosu na financijske naknade u slučaju smrti partnera (v. ESLJP, Saucedo Gomez protiv Španjolske) ili u odnosu na socijalne naknade i porez (v. ESLJP, Courten protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. zahtjeva 4479/06, presuda od 4. studenoga 2008.; ESLJP, M W protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. zahtjeva 11313/02, presuda od 23. lipnja 2009.; ESLJP, Shackell protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. zahtjeva 45851/99, presuda od 27. travnja 2000.).

14 Usp. Vlada Republike Hrvatske, Konačni prijedlog Obiteljskog zakona iz 2015. godine, 187-188., pristup 28. listopada 2025., https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080847/PZE_847.pdf. U okolnostima slučaja u kojima je životna zajednica stranaka nakon nepune tri godine promijenila oblik sklapanjem braka te je u braku rođeno i zajedničko dijete, Vrhovni sud Republike Hrvatske nalazi da je riječ o kontinuitetu imovine koja predstavlja stečevinu izvanbračnih odnosno bračnih drugova. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-1364/10-2 od 21. studenoga 2012.

15 Zakon o nasljeđivanju, Narodne novine, br. 48/03., 163/03., 35/05., 127/13., 33/15., 14/19. (u daljnjem tekstu: ZN).

16 Novi Zakon o mirovinskom osiguranju donesen je 2025. godine (Narodne novine, br. 96/25., u daljnjem tekstu: ZMO 2025.). ZMO 2025. propisuje sudski izvanparnični postupak radi utvrđivanja izvanbračne zajednice, kao i njegov prethodnik Zakon o mirovinskom osiguranju iz 2013. godine (Narodne novine, br. 157/13., 151/14., 33/15., 93/15., 120/16., 18/18., 62/18., 115/18., 102/19., 84/21., 119/22., u daljnjem tekstu: ZMO 2013.). Međutim, razlike postoje u pogledu pretpostavaka uz ispunjenje kojih se smatra da postoji izvanbračna zajednica. Usp. čl. 25. st. 3. i 4. ZMO-a 2025. te čl. 22. st. 3. ZMO-a 2013.

17 Zakon o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji, Narodne novine, br. 121/17., 98/19., 84/21., 156/23. (u daljnjem tekstu: ZHBDR). V. čl. 17. st. 1. i 2. ZHBDR-a.

18 Triva i Dika određuju građanski parnični postupak kao opću, redovnu i osnovnu metodu zaštite subjektivnih građanskih prava (Siniša Triva i Mihajlo Dika, *Građansko parnično procesno*

određena parnična procedura,[19] slijedom čega bi se moglo zaključiti da bi se te odredbe *per analogiam* mogle primijeniti i u postupku radi utvrđivanja izvanbračne zajednice.[20] Problematičan je i položaj stranaka u postupku utvrđivanja izvanbračne zajednice, posebice pitanje pasivne legitimacije. Svakako da novo svjetlo baca i okolnost osnaživanja hrvatskog izvanparničnog prava te postupka donošenja Zakona o izvanparničnom postupku.[21] U kontekstu procesne doktrine ZIP predstavlja novu kvalitativnu stepenicu i otvara općenito potrebu preispitivanja odnosa parnične i izvanparnične procedure, posebice uvođenjem dopunskog kriterija pravne prirode građanskopravne stvari u određivanju područja primjene izvanparničnog postupka.[22]

Analizirajući pravozaštitni put posebnih zakona u kontekstu utvrđivanja izvanbračne zajednice kao sudskih izvanparničnih postupaka, nameće se i pitanje radi li se pritom o jednostranačkim izvanparničnim postupcima.[23] Općenito je dvojbeno značenje odredaba posebnih zakona o utvrđivanju izvanbračne zajednice u sklopu ostvarivanja pojedinih prava koja ti zakoni propisuju, uzimajući u obzir, među ostalim, okolnost da je, primjerice, ta zajednica već utvrđena u kontekstu drugog sudskog postupka (npr. ostavinskog postupka i sl.). Posljedično se postavlja pitanje bi li odluka o utvrđivanju izvanbračne zajednice koja je donesena u drugom sudskom postupka (npr. u povodu ostavinskog postupka) imala prejudicijelno značenje u postupku ostvarivanja prava na mirovinu. Cilj je rada analizirati određena postupovnopravna pitanja utvrđivanja izvanbračne zajednice koja imaju kako teorijsku tako i bitnu implementacijsko-praktičnu vrijednost, uzimajući u obzir sudsku praksu te novu okolnost na doktrinarnoj i normativnoj razini, odnosno donošenje novog ZIP-a.

pravo (Zagreb: Narodne novine, 2004.), 3.). Također, u sustavu *Izvanparničnog procesnog prava* Triva i Dika govore o izvanparničnom postupku kao izvanrednom putu pravne zaštite koji se primjenjuje samo onda kada to izrijekom propisuje zakon (Siniša Triva i Mihajlo Dika, *Izvanparnično procesno pravo* (Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, 1982.), 15.).

19 V. odredbe čl. 368. t. 1., čl. 369. st. 1. ObZ-a 2015.

20 Tako v. Tijana Kokić i Helenca Pirnat-Dragičević, *Obiteljski zakon – problemi u praksi* (Zagreb: Pravosudna akademija, 2023.), 38.

21 Zakon o izvanparničnom postupku, Narodne novine, br. 59/23. (u daljnjem tekstu: ZIP).

22 V. odredbu čl. 1. st. 3. ZIP-a. U poredbenim okvirima (i) novi slovenski Zakon o izvanparničnom postupku (*Zakon o nepravdnem postopku*, Uradni list Republike Slovenije, br. 16/19., u daljnjem tekstu: ZNP) propisuje primjenu izvanparničnog postupka prema dopunskom kriteriju. Odredbe ZNP-a primjenjuju se i na druga pitanja koja sud rješava, a koja Zakonom nisu izričito određena za rješavanje u izvanparničnom postupku, ako se s obzirom na njihovu prirodu ne mogu rješavati u drugom postupku (čl. 1. st. 2. ZNP-a).

23 U doktrini se prepoznaju, među ostalim, statusne i druge jednostranačke građanskopravne izvanparnične stvari u kojima bi mogao postojati spor između stranke i suda o tome kako bi ih trebalo riješiti. Tako Mihajlo Dika, „Osvrt na opći dio Nacrta Zakona o izvanparničnom postupku iz srpnja 2022.“, u: *Reforma izvanparničnog prava*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2023.), 25.

2. NA KOJI SE NAČIN UTVRĐUJE IZVANBRAČNA ZAJEDNICA?

2.1. O normativnom okviru

Propisujući izvanbračnu zajednicu, ObZ 2015. ističe njezina četiri bitna obilježja. Uz postojanje životne zajednice i različitost spolova, inzistira se na nepostojanju jedne bračne smetnje, odnosno na slobodnom bračnom statusu, kao i na vremenskom trajanju životne zajednice (*arg. ex* čl. 11. st. 1. ObZ-a 2015.).[24] Dok je ZBPOH naglašavao životnu zajednicu koja je trajala dulje vrijeme, postupnim razvojem definicije izvanbračne zajednice vremenski se element nastojao precizirati.[25] Da bi bila riječ o izvanbračnoj zajednici, potrebno je da životna zajednica neudane žene i neoženjenoga muškarca traje najmanje tri godine (čl. 11. st. 1. ObZ-a 2015.). Pritom je Obiteljskim zakonom iz 2003. godine[26] uveden i dopunski kriterij u smislu prihvaćanja i kraćeg trajanja životne zajednice ako je u njoj rođeno zajedničko dijete, dok je ObZ-om 2015. otišlo i korak dalje izričitim propisivanjem uračunavanja vremena pod pretpostavkom da je životna zajednica nastavljena sklapanjem braka.[27]

Polazeći od propisivanja bitnih elemenata izvanbračne zajednice, ObZ 2015. toj zajednici pridaje osobne i imovinske učinke kao bračnoj zajednici. Prema odredbi čl. 11. st. 2. ObZ-a 2015., na izvanbračnu se zajednicu na odgovarajući način primjenjuju odredbe istog Zakona o osobnim i imovinskim odnosima bračnih drugova, odnosno odredbe drugih zakona kojima se uređuju odnosi u poreznim stvarima, osobni, imovinski i drugi odnosi bračnih drugova. Međutim, pojedini zakoni i dalje propisuju pretpostavke uz čije se ispunjenje treba uzeti da postoji izvanbračna zajednica žene i muškarca u sklopu ostvarivanja pojedinih prava.

ZN izjednačuje izvanbračnog druga s bračnim drugom u odredbama o nasljeđivanju na temelju zakona (čl. 8. st. 2. ZN-a). Različito od ObZ-a 2015., izvanbračnom se zajednicom u smislu ZN-a smatra životna zajednica neudane žene i neoženjenoga muškarca koja je trajala dulje vrijeme, a prestala je ostaviteljevom smrću (čl. 8. st. 2. ZN-a). Pritom ZN, različito od ObZ-a 2015., inzistira i na tome da su ispunjene sve pretpostavke koje se traže za valjanost braka (*arg. ex* čl. 8. st. 2.

24 Tako v. Nataša Lucić, *Izvanbračna zajednica i pravna sigurnost* (Zagreb: Narodne novine, 2020.), 165-166, 169-170, 172-174.

25 V. čl. 255. st. 1., čl. 299. st. 1. ZBPOH-a.

26 V. čl. 3. Obiteljskog zakona iz 2003. godine, Narodne novine, br. 116/03., 17/04., 136/04., 107/07., 57/11., 61/11., 25/13., 5/15. Također, u poredbenopravnim sustavima prihvaća se zajedničko dijete parova kao dokaz postojanja životne zajednice, pa i skraćivanjem potrebnog vremena njezina trajanja (uz Hrvatsku, Škotska, Finska i Irska). Za Škotsku v. Jane Mair, *National Report: Scotland, Informal Relationships – Scotland* (Utrecht: Commission on European Family Law, 2014.), 4-5; za Finsku v. Salla Silvola, *National Report: Finland, Informal Relationships – Finland* (Utrecht: Commission on European Family Law, 2015.), 4-5; za Irsku v. Geoffrey Shannon, *National Report: Republic of Ireland, Informal Relationships – Republic of Ireland* (Utrecht: Commission on European Family Law, 2015.), 4.

27 V. Branka Rešetar, *Komentar Obiteljskog zakona, I. knjiga, Temeljna načela, brak, pravni odnosi roditelja i djece, mjere za zaštitu prava i dobrobiti djece, posvojenje, skrbništvo, uzdržavanje, obvezno savjetovanje i obiteljska medijacija* (Zagreb: Organizator, 2022.), 64.

ZN-a).[28] Izvanbračni drug nema pravo na nasljedstvo ako je njegova zajednica života s ostaviteljem bila trajno prestala (čl. 25. st. 3. ZN-a).[29]

Uspoređujući pretpostavke postojanja izvanbračne zajednice prema ObZ-u 2015. i ZN-u, posebice kriterij vremenskog trajanja životne zajednice, bitno je i shvaćanje izraženo u sudskoj praksi prema kojem je koncept izvanbračne zajednice iz ObZ-a 2015. noviji te se preciznije određuje njezino vremensko trajanje (tri godine ili pod određenim uvjetom i kraće).[30] Stoga drugostupanjski sud napominje da treba prihvatiti definiciju iz ObZ-a 2015., koja je ujedno i općeprihvaćena u praksi, među ostalim, i po načelu *lex posterior derogat legi priori*.[31] Nadalje, sud naglašava da bi neka izvanbračna zajednica, kako bi imala potrebnu kvalitetu u smislu čl. 8. ZN-a, morala predstavljati emotivnu i ekonomsku zajednicu određenog vremenskog trajanja.[32] Međutim, u tom se predmetu sud izrijekom ne izjašnjava o jednom od bitnih elemenata izvanbračne zajednice prema konceptu ZN-a (iz čl. 8. st. 2. ZN-a), i to o potrebi ispunjenja svih pretpostavki koje se traže za valjanost braka.

Određenje izvanbračne zajednice sadrži i novi ZMO 2025. u kontekstu mirovinskog osiguranja. Prema odredbi čl. 25. st. 3. ZMO-a 2025., članom obitelji osiguranika smatra se i izvanbračni drug koji je s osiguranikom ili korisnikom mirovine do njegove smrti živio u zajedničkom kućanstvu najmanje tri godine ili kraće ako je u izvanbračnoj zajednici rođeno zajedničko dijete, kao i bivši izvanbračni drug s pravom na uzdržavanje. Status opisane izvanbračne zajednice utvrđuje se u posebnom sudskom izvanparničnom postupku radi stjecanja prava na obiteljsku mirovinu (čl. 25. st. 4. ZMO-a 2025.). U usporedbi s prethodnim zakonom (ZMO 2013.), novi je ZMO 2025. izrijekom prihvatio pretpostavke iz ObZ-a 2015. o postojanju izvanbračne zajednice (i) u slučaju kraćeg trajanja životne zajednice ako je u njoj rođeno zajedničko dijete (*arg. ex* čl. 25. st. 3. ZMO-a 2025., čl. 11. st. 1. ObZ-a 2015.). Također, novi ZMO 2025. izrijekom navodi i bivšeg izvanbračnog druga s pravom na uzdržavanje (čl. 25. st. 3. ZMO-a 2025.).

Članovima (uže) obitelji u smislu ZHBDR-a smatra se (i) izvanbračni drug koji je s hrvatskim braniteljem iz Domovinskog rata do njegove smrti, zatočenja ili nestanka živio u zajedničkom kućanstvu najmanje tri godine ili kraće ako je u izvanbračnoj zajednici rođeno zajedničko dijete (čl. 17. st. 1. ZHBDR-a). Dok ObZ 2015. ne imenuje pravozaštitni put za utvrđivanje izvanbračne zajednice, ZHBDR, kao i ZMO 2025., izrijekom propisuje njezino utvrđivanje u sudskom izvanparničnom postupku (čl. 17. st. 2. ZHBDR-a).

---

28 ObZ 2015. u čl. 11. st. 1., kao element izvanbračne zajednice, propisuje samo slobodan bračni status izvanbračnog druga. Za pretpostavke za valjanost braka v. čl. 25.-28. ObZ-a 2015.

29 Tako i Županijski sud u Sisku, Gž-209/25-2 od 12. kolovoza 2025.

30 Županijski sud u Varaždinu, Gž-2253/13-3 od 18. veljače 2014. Tako v. i: Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-783/10-2 od 25. srpnja 2012. Za suprotno v. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-796/08-2 od 27. siječnja 2010.

31 Tako Županijski sud u Varaždinu, Gž-2253/13-3 od 18. veljače 2014. V. suprotno u: Nataša Lucić, „Dokazivanje izvanbračne zajednice – odgovori na neujednačeno zakonodavstvo i sudsku praksu“, *Pravni vjesnik* 31, br. 3-4 (2015): 106.

32 V. Županijski sud u Varaždinu, Gž-2253/13-3 od 18. veljače 2014.

2.2. Sudska praksa

Dominantno učenje prijašnje jugoslavenske i dosadašnje procesne doktrine o primatu parničnog postupka te o izvanparničnom postupku kao izvanrednom putu pravne zaštite[33] našlo je svoj odraz u pravnom shvaćanju Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske, koje je izraženo na sastanku s predsjednicima građanskih odjela županijskih sudova. Prema citiranom shvaćanju, u izvanparničnom postupku ne može se tražiti utvrđenje postojanja izvanbračne zajednice u skladu s odredbama čl. 433. i čl. 438. ObZ-a 2015.[34] Prema daljnjim postavkama tog shvaćanja, prijedlog za utvrđivanje izvanbračne zajednice treba odbaciti.[35] Javila su se i shvaćanja koja idu korak dalje te postavljaju analogiju između parničnog postupka radi utvrđivanja postojanja braka i parničnog postupka radi utvrđivanja postojanja izvanbračne zajednice.[36] Međutim, takvo shvaćanje o analogiji s parničnim postupkom radi utvrđivanja postojanja braka ne odgovara na daljnja postupovnopravna pitanja, među ostalim na pitanje tko su stranke u parničnom postupku radi utvrđivanja izvanbračne zajednice. U slučaju spora radi utvrđivanja postojanja braka bračni drugovi nalaze se u suprotnim stranačkim pozicijama, ili je riječ o tužbi Hrvatskog zavoda za socijalni rad, koji je izrijekom aktivno legitimiran za pokretanje tog parničnog postupka (*arg. ex* čl. 24. ObZ-a), odnosno o tužbi osobe čija se legitimacijska osnova općenito temelji na dokazanom pravnom interesu (*arg. ex* čl. 24. ObZ-a), dok se bračni drugovi kao suparničari nalaze na pasivnoj strani. U slučaju utvrđivanja izvanbračne zajednice javljaju se (i) procesnopravne situacije u kojima se njezino postojanje utvrđuje nakon smrti jednog od izvanbračnih drugova.

Primjena parnične procedure radi utvrđivanja izvanbračne zajednice u praksi (drugostupanjskih sudova) potvrđena je i u kontekstu ostavinskog postupka i nasljednog prava izvanbračnog druga. U tom se smislu ostavinski izvanparnični postupak prekida u slučaju osporavanja statusa izvanbračnog druga te se ta osoba (čiji se status osporava) upućuje da u parničnom postupku, pokrenutom protiv ostalih nasljednika, dokaže svoj status.[37] Unatoč davanju primata parnici povodom ostavinskog postupka i nasljednog prava izvanbračnog druga, prisutna je praksa izvanparničnog postupanja radi utvrđivanja izvanbračne zajednice u sklopu prava na obiteljsku mirovinu te prava članova obitelji hrvatskih branitelja.

ZMO 2025., kao i ZHBDR, izrijekom propisuje izvanparnični postupak u slučaju utvrđivanja izvanbračne zajednice. Međutim, ti zakoni ne uređuju daljnja

33 V. *supra ad* bilj. 18.

34 Tako u: Izvod iz zapisnika sa sastanka predsjednika građanskih odjela županijskih sudova i Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Su IV-148/2018 od 15. lipnja 2018.

35 Izvod iz zapisnika sa sastanka predsjednika građanskih odjela županijskih sudova i Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Su IV-148/2018 od 15. lipnja 2018.

36 Tako u: Kokić i Pirnat-Dragičević, *Obiteljski zakon – problemi u praksi*, 38.

37 Tako v. Županijski sud u Sisku, Gž-333/25-7 od 8. rujna 2025.; Županijski sud u Sisku, Gž-69/21-2 od 31. ožujka 2021.; Županijski sud u Puli, Gž-1044/23-2 od 3. listopada 2023.; Županijski sud u Rijeci, Gž-1168/20-8 od 21. siječnja 2022.; Županijski sud u Rijeci, Gž-2656/19-2 od 11. prosinca 2019.; Županijski sud u Bjelovaru, Gž-877/20-2 od 7. siječnja 2021.; Županijski sud u Varaždinu, Gž-2253/13-3 od 18. veljače 2014.

postupovnopravna pitanja. Otvoreno ostaje pitanje stranaka u izvanparničnom postupku utvrđivanja izvanbračne zajednice. Praksa je pritom odlučna i ne dopušta vođenje jednostranačkog statusnog izvanparničnog postupka. U tom se smislu pojavilo shvaćanje prema kojem u izvanparničnom postupku radi utvrđivanja postojanja izvanbračne zajednice u cilju ostvarivanja prava na obiteljsku mirovinu mora sudjelovati Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje kao protustranka.[38] S druge strane, javilo se i shvaćanje prema kojem se u tom postupku (utvrđivanja izvanbračne zajednice radi ostvarivanja obiteljske mirovine) predlagatelj mora pozvati da označi protustranke, pri čemu se pasivna legitimacija priznaje ostalim zakonskim nasljednicima.[39]

Analizom postupovnopravnih pitanja utvrđivanja izvanbračne zajednice vidljiva je i druga bitna tendencija, koja, čini se, dovodi u pitanje pravnu sigurnost te doktrinarno učenje o djelovanju pravomoćnih sudskih odluka, kako presuda tako i rješenja u izvanparničnom postupku. Općenito je u praksi prisutno shvaćanje koje negira prejudicijelno djelovanje pravomoćnih sudskih odluka o utvrđivanju izvanbračne zajednice.[40] U tom je smislu sud shvaćanja da u okolnostima slučaja u kojem je tužiteljica upućena na pokretanje parničnog postupka pravomoćnim rješenjem ostavinskog suda radi utvrđivanja izvanbračne zajednice, jedini mogući učinak koji bi tužiteljica priznavanjem statusa izvanbračnog druga mogla ostvariti jest nasljednopravni, odnosno priznavanje njezina statusa zakonske nasljednice prvog nasljednog reda.[41] Na tom je tragu i shvaćanje prema kojem rješenje doneseno u ostavinskom postupku, kojim je, među ostalim, utvrđeno nasljedno pravo izvanbračnog druga, ima samo učinke u tom postupku.[42] Stoga se, prema daljnjim postavkama tog shvaćanja, treba pokrenuti novi sudski izvanparnični postupak radi utvrđivanja izvanbračne zajednice u kontekstu priznavanja prava na obiteljsku mirovinu.[43] Javilo se i shvaćanje da sud mora prekinuti ostavinski postupak i uputiti stranke u parnicu radi utvrđivanja postojanja izvanbračne zajednice, neovisno o tome što je (već) doneseno rješenje kojim je utvrđeno da je sporna izvanbračna zajednica postojala povodom ostvarivanja prava na obiteljsku mirovinu.[44] U tom predmetu sud ističe da je u prijašnjem sudskom izvanparničnom postupku kao protustranka sudjelovao Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, dok se u (novom) postupku radi utvrđivanja izvanbračne zajednice, pokrenutom povodom ostavinskog postupka, na pasivnoj strani moraju obuhvatiti ostali nasljednici.[45]

38 Tako Županijski sud u Splitu, Gž Ob-208/19-2 od 6. svibnja 2019.
39 Tako Županijski sud u Bjelovaru, Gž Ob-12/24-2 od 12. ožujka 2024.
40 Za doktrinarna učenja o prejudicijelnom djelovanju sudskih odluka v. Mihajlo Dika, *Građansko parnično pravo; Sudske odluke i sudska nagodba; IX. knjiga* (Zagreb: Narodne novine, 2013.), 433-436.
41 Tako Županijski sud u Varaždinu, Gž-2395/11-2 od 4. svibnja 2011.
42 Tako Županijski sud u Bjelovaru, Gž Ob-12/24-2 od 12. ožujka 2024.
43 Tako Županijski sud u Bjelovaru, Gž Ob-12/24-2 od 12. ožujka 2024.
44 Županijski sud u Rijeci, Gž-1168/20-8 od 21. siječnja 2022.
45 Tako Županijski sud u Rijeci, Gž-1168/20-8 od 21. siječnja 2022.

3. PARNIČNI I IZVANPARNIČNI POSTUPAK

Poimanje obilježja parničnog i izvanparničnog postupka te njihova međusobnog odnosa mijenjalo se tijekom vremena. U skladu s tim, postupno su se napuštale ideje o izvanparničnom postupku kao manje značajnom građanskom sudskom postupku te su zamijenjene shvaćanjem o jednakoj važnosti parničnog i izvanparničnog postupka kao dvaju polova građanskopravnog suđenja. U prilog tome može se navesti više razloga, samo neki od njih su velika reforma izvanparničnog procesnog prava provedena u Austriji[46] i Njemačkoj,[47] jačanje svijesti o primjeni postulata pravičnog suđenja i u izvanparničnom postupku te, s tim u vezi, razvoj prakse Europskog suda za ljudska prava od značaja za izvanparnično procesno pravo.[48]

3.1. Parnični postupak kao redovni put pravne zaštite

Definiranje parničnog postupka kao redovnog puta pravne zaštite svoje izvorište pronalazi u čl. 1. Zakona o parničnom postupku[49], u skladu s kojem će se pravila parničnog postupka primjenjivati u svim građanskopravnim sporovima, osim ako zakonom nije za neke od tih sporova određeno da u njima sud rješava po pravilima kojega drugog postupka. Prije svega, treba istaknuti da se navedena definicija odnosi na građanskopravne sporove, a ne i na širi pojam koji obuhvaća građanskopravne stvari, jer će se građanskopravni sporovi rješavati u parničnom postupku, dok se građanskopravne stvari mogu rješavati i u drugim građanskim sudskim postupcima. Zbog toga se parnični postupak pred državnim sudovima naziva redovnim putem pravne zaštite u domeni (spornih) građanskopravnih odnosa, odnosno kao primarna i u pravilu presumirana metoda pravne zaštite u odnosu na ostale procesne metode.[50] Drugim riječima, ako zakonodavac izrijekom ne odredi prema kojoj će se procesnoj metodi rješavati neka građanskopravna (sporna) stvar, ona će se rješavati u parničnom postupku.

---

46 *Bundesgestz uber das gerichtliche Verfahren in Rechtsangelegenheiten außer Streitsachen*, BGBl I 2003/111, u daljnjem tekstu: AußStrG. Zakon je donesen 13. studenoga 2003., a na snagu je stupio 1. siječnja 2005. godine.

47 *Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit* od 17. prosinca 2008., BGBl. I S. 2586, 2587, promijenjeno člankom 21. zakona od 8. prosinca 2025., BGBl. 2025 I br. 319., u daljnjem tekstu: FamFG, Zakon je stupio na snagu 1. rujna 2009. godine.

48 Vidi primjerice ESLJP, Kovačević protiv Hrvatske, zahtjev br. 49281/15, presuda od 12. svibnja 2022. U predmetu je odbijanjem zahtjeva za naknadom troška odvjetničkog zastupanja, bez dodatnog obrazloženja, Ustavni sud povrijedio pravo podnositelja zahtjeva na pristup sudu. Postupak koji je prethodio ustavnosudskom postupku odnosio se na lišenje poslovne sposobnosti podnositelja zahtjeva, dakle izvanparnični postupak. U predmetu Prebil protiv Slovenije, zahtjev br. 29278/16, presuda od 19. ožujka 2019. utvrđena je povreda načela kontradiktornosti i načela jednakosti stranaka u postupku razrješenja podnositelja zahtjeva s mjesta člana nadzornog odbora.

49 Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 25/13., 89/14., 70/19., 80/22., 114/22., 155/23., 146/25. (u daljnjem tekstu: ZPP).

50 Triva i Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, 3 i 13.

Izvjesnu sumnju u sveobuhvatnost i univerzalnost navedenog stajališta prema kojem je parnični postupak redovna i presumirana metoda pravne zaštite u rješavanju građanskopravnih sporova izrazila je Maganić[51]. Naime, autorica je još prije stupanja na snagu ZIP-a isticala da parnični postupak jest redovan put pravne zaštite u spornim stvarima, ali da je izvanparnični postupak, jednako tako, redovan put pravne zaštite u nespornim stvarima. Već tada bilo je jasno da se, pored legalnog kriterija za razgraničenje parničnih i izvanparničnih stvari, trebao primjenjivati i kriterij presumirane dopustivosti izvanparnične metode u nespornim stvarima. Zbog toga je bilo nužno da se, u smislu *de lege ferenda* rješenja, predvidi da budući zakonski akt koji će uređivati materiju izvanparničnog postupovnog prava u Hrvatskoj, uz legalni kriterij uključi i kriterij pravne prirode stvari.

3.2. Novi Zakon o izvanparničnom postupku i kriterij pravne prirode stvari

Stupanjem na snagu ZIP-a, potreba da se povuče crta razgraničenja između primjene parnične ili izvanparnične metode pravne zaštite dobiva dva kriterija. Tako je, uz gotovo klasični legalni kriterij (čl. 1. st. 1. ZIP-a),[52] propisan i kriterij pravne prirode stvari (čl. 1. st. 3. ZIP-a). Za razliku od legalnog kriterija, čija je logika jasna i koji upućuje na to da će o tome koja će se stvar rješavati prema pravilima izvanparnične procedure odlučiti zakonodavac, rukovođen pravno-političkom opravdanošću izbora procesne metode, kriterij pravne prirode stvari ostavlja prostor različitim interpretacijama.

Čl. 1. st. 3. ZIP-a određeno je da će se primjenom općih odredaba toga Zakona rješavati i građanskopravne stvari iz nadležnosti sudova za koje izrijekom nije određeno da će se rješavati po pravilima nekog drugog postupka, ako bi to odgovaralo pravnoj prirodi tih stvari. Budući da je središnja tema ovoga rada utvrđivanje izvanbračne zajednice te da se u ObZ-u o načinu utvrđivanja izvanbračne zajednice ne govori, a da je pravno shvaćanje Vrhovnog suda, izraženo prije stupanja na snagu ZIP-a, bilo da se izvanbračna zajednica utvrđuje u parničnom postupku, postavlja se pitanje je li nakon stupanja na snagu ZIP-a promijenjen normativni okvir koji bi nalagao da se o utvrđivanju izvanbračne zajednice raspravlja u izvanparničnom postupku.

Prije svega, kriterij pravne prirode stvari uveden je u ZIP po uzoru na slovenski model te omogućuje određenu fleksibilizaciju u pogledu izbora procesnih metoda, uvijek u slučajevima u kojima je zakonodavac propustio odrediti u kojoj će se vrsti

51 Aleksandra Maganić, *Opće institucije izvanparničnog procesnog prava (komparativna analiza hrvatskog, austrijskog i njemačkog izvanparničnog procesnog prava)* (Zagreb: Pravni fakultet, 2008.), 368.

52 Prema čl. 1. st. 1. ZIP-a, ovim se Zakonom uređuju pravila na temelju kojih sud i javni bilježnik, kada je to ovim Zakonom ili drugim zakonom koji sadrži odredbe o izvanparničnom postupku određeno, postupaju u rješavanju izvanparničnih stvari. Tako osim posebnih postupaka koji su obuhvaćeni ZIP-om, prema pravilima izvanparničnog postupka odlučivat će se u ostavinskim predmetima, obiteljskim izvanparničnim postupcima, uređenju međa, razvrgnuću suvlasništva, trgovačkim statusnim postupcima i sl.

građanskog sudskog postupka o toj stvari odlučivati. Kada bi se prihvatilo rješenje prema kojem bi se u takvim slučajevima uvijek primjenjivao parnični postupak, zanemarila bi se činjenica da se specifične, u pravilu nesporne pravne stvari rješavaju u izvanparničnom postupku. Dakle, ako bi se o nekoj pravnoj stvari, s obzirom na njezinu pravnu prirodu, trebalo raspravljati u izvanparničnom postupku, ne nalazi se odgovor na pitanje zašto bi se o njoj raspravljalo u parnici. ZIP na normativnoj razini omogućuje da se o utvrđivanju izvanbračne zajednice raspravlja u izvanparničnom postupku. Budući da je ZIP stupio na snagu nakon što je Vrhovni sud izrazio svoje shvaćanje o izboru procesne metode kada se odlučuje o utvrđivanju izvanbračne zajednice, može se zaključiti da je promijenjen normativni okvir za odluku o tom pitanju.

Drugo, i ne manje važno jest da su neki posebni zakoni (ZMO i ZHBDR) odredili da će se utvrđivanje izvanbračne zajednice provoditi u izvanparničnom postupku. Kada bi se utvrđivanje izvanbračne zajednice i za potrebe nasljednopravnih učinaka provodilo u izvanparničnom postupku, time bi se uspostavila univerzalno određena metoda pravne zaštite za utvrđivanje izvanbračne zajednice u svim pravnim stvarima u kojima je potrebno raspraviti to pitanje. Takav bi se pristup provodilo u izvanparničnom postupku, čime bi se, osim univerzalne postupovne ujednačenosti, doprinijelo i višem stupnju pravne sigurnosti – u Hrvatskoj bi se o utvrđivanju izvanbračne zajednice uvijek raspravljalo u izvanparničnom postupku.

Nadalje, čini se potpuno neprirodnim da se o utvrđivanju izvanbračne zajednice raspravlja u parničnom postupku, odnosno da je osoba koja treba u ostavinskom postupku potvrditi svoj status izvanbračnog druga tužitelj, a nasljednici tuženici. Sama priroda te pravne stvari nalagala bi to da se preživjeli izvanbračni drug pojavljuje kao predlagatelj, dok bi nasljednici trebali biti protustranke. Konačno, zašto bi nasljednici u postupcima utvrđivanja izvanbračne zajednice (kao jedino pasivno legitimirani prema ZMO-u) bili protustranka, a u drugom slučaju (prema ZN-u) bili tuženici, jer se u oba slučaja radi o utvrđivanju izvanbračne zajednice?

Stoga, uvažavajući iznesene argumente, osobito činjenicu da se u normativnom smislu dogodio novi, moderni i snažni iskorak donošenjem ZIP-a kao općeg izvanparničnog zakonskog okvira, čije se opće odredbe primjenjuju u svim izvanparničnim postupcima, osim ako odredbama drugih zakona kojima se uređuju izvanparnični postupci nije drukčije određeno (čl. 1. st. 2. ZIP-a) i činjenici da o utvrđivanju izvanbračne zajednice osnovni zakonski akt koji uređuje izvanbračnu zajednicu i pretpostavke koje moraju biti ispunjene da bi ona postojala i proizvodila određene pravne učinke, dakle ObZ, ništa ne određuje, trebalo bi primijeniti kriterij pravne prirode stvari kao dopunski kriterij uz legalni te o utvrđivanju izvanbračne zajednice odlučivati u izvanparničnom postupku. Možda bi u tom smislu i u samom ObZ-u *de lege ferenda* trebalo propisati izvanparnični postupak kao metodu pravne zaštite za utvrđivanje izvanbračne zajednice. Međutim, i neovisno o tome, *de lege lata*, primjenom kriterija pravne prirode spora, trebalo bi o utvrđivanju izvanbračne zajednice odlučivati u izvanparničnom postupku.

Takvo bi rješenje bilo u skladu ne samo s novim normativnim rješenjima ZIP-a već i s pravnom prirodom stvari o kojoj se odlučuje prilikom utvrđivanja

izvanbračne zajednice. Pored toga, zakonodavac je posebnim zakonima već pravno-politički odlučio da se o tim stvarima odlučuje u izvanparničnom postupku. Stoga je neprirodna i procesno dvojbena odluka da se o utvrđivanju izvanbračne zajednice odlučuje u parničnom postupku, ne samo iz perspektive položaja koje stranke u tom postupku imaju (tužitelj – tuženik, predlagatelj – protustranka) već i s obzirom na način raspravljanja, procesne metode i sadržaj koji se treba utvrditi. Zbog toga predlažemo da se o utvrđivanju izvanbračne zajednice uvijek odlučuje u izvanparničnom postupku.

3.3. Stranke u postupku utvrđivanja izvanbračne zajednice

Iz relativno opsežne sudske prakse, koja je ranije prezentirana, proizlazi da je jedan od ključnih problema u postupku utvrđivanja izvanbračne zajednice tko su stranke u postupku, osobito tko je pasivno legitimiran. Osnovno je pravilo da će se kao tužitelj ili predlagatelj u postupku utvrđivanja izvanbračne zajednice u pravilu pojaviti preživjeli izvanbračni drug. Međutim, može se dogoditi da će utvrđivanje izvanbračne zajednice biti neophodno u postupku u povodu zahtjeva za naknadu neimovinske štete zbog smrti ili osobito teškog invaliditeta bliske osobe prema odredbama čl. 1101. Zakona o obveznim odnosima[53]. U slučaju smrti, tužitelj će utvrđivati postojanje izvanbračne zajednice u odnosu na nasljednike. Međutim, postavlja se pitanje u odnosu na koga bi tužitelj (izvanbračni drug) trebao utvrđivati izvanbračnu zajednicu u slučaju osobito teškog invaliditeta izvanbračnog druga. Nadalje, nameće se i pitanje ne bi li se u konstelaciji takvih pravnih odnosa oba izvanbračna druga trebala nalaziti u istom procesnom položaju i na istoj procesnoj strani. Zašto bi izvanbračni drug koji želi ostvariti naknadu neimovinske štete zbog osobito teškog tjelesnog invaliditeta izvanbračnog druga trebao voditi parnicu protiv izvanbračnog druga koji je taj invaliditet pretrpio. S druge strane, ako bi se oba bračna druga nalazila na istoj procesnoj strani, postavlja se pitanje u odnosu na koga bi se tada trebalo utvrđivati postojanje izvanbračne zajednice: u odnosu na onoga od koga se potražuje naknada ili u odnosu na nekog trećeg. Sva ta pitanja ukazuju na to da ni na strani tužitelja ili potencijalnog predlagatelja radi utvrđivanja izvanbračne zajednice ne postoje jasni odgovori.

Zanimljivo je u tom smislu da je (ranija) sudska praksa odbila mogućnost da se oba izvanbračna druga pojave kao predlagatelji koji u izvanparničnom postupku traže da se utvrdi izvanbračna zajednica. U obrazloženju takve odluke navedeno je da nema odredbe kojom bi bio propisan postupak utvrđenja izvanbračne zajednice po sporazumnom prijedlogu obje stranke te da su čl. 433. ObZ-a taksativno nabrojane vrste izvanparničnih postupaka, među kojima se ne nalazi postupak utvrđivanja izvanbračne zajednice. Osim toga, drugostupanjski sud utvrdio je da se prema čl. 187. st. 1. ZPP-a određeni prijedlog u izvanparničnom postupku radi utvrđenja postojanja ili nepostojanja kakva prava ili pravnog odnosa može podnijeti samo kada je to predviđeno posebnim propisima i kada predlagatelj ima pravni interes

53 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).

da sud utvrdi postojanje odnosno nepostojanje kakva prava ili pravnog interesa. Budući da predlagatelji u konkretnom slučaju nisu naveli nikakve razloge iz kojih bi proizlazilo da imaju pravni interes za utvrđivanje njihove izvanbračne zajednice, niti je posebnim propisom propisan zasebni izvanparnični postupak za takvo utvrđenje, drugostupanjski je sud smatrao da je prvostupanjski sud pravilno odbacio prijedlog predlagatelja kao nedopušten. Dvojbeno ostaje pitanje bi li promjena kriterija koje ZIP sadrži (osim legalnog kriterija i kriterija pravne prirode stvari) bio dovoljan poticaj sudovima da se o postojanju izvanbračne zajednice odlučuje u izvanparničnom postupku, budući da on izbija argument o nužnosti postojanja (isključivo) legalnog kriterija. Također, dvojbeno ostaje pitanje bi li se, primjerice, za bračne drugove koji žele ostvariti naknadu neimovinske štete zbog osobito teškog invaliditeta bliske osobe (jednog od njih) i koji bi se pojavili na istoj predlagateljskoj strani, moglo bi se utvrditi da nemaju pravni interes za utvrđivanje izvanbračne zajednice.[54]

Kada preživjeli izvanbračni drug treba ostvariti određene nasljednopravne učinke, sudovi će ga u pravilu uputiti na parnicu. Primjerice, po utvrđenju činjenice da je među nasljednicima sporno je li ostavitelj bio u izvanbračnoj zajednici, sud će prekinuti ostavinski postupak i uputiti na parnicu osobu koja tvrdi da je bila izvanbračni drug ostavitelja.[55] U ostavinskom postupku sud neće utvrđivati je li ostavitelj živio u trenutku otvaranja nasljedstva u izvanbračnoj zajednici, nego će u povodu te sporne činjenice uputiti u parnicu osobu koja tvrdi da je s ostaviteljem bila u takvoj zajednici.[56] Isto tako, izvanbračni drug će, po prigovoru drugih nasljednika, u posebnoj parnici dokazivati postojanje izvanbračne zajednice, nakon čega će ga sud pozvati kao zakonskog nasljednika na davanje nasljedničke izjave.[57]

Nasuprot tome, kada je riječ o ostvarivanju zahtjeva iz obiteljske mirovine, ideja o tome tko je pasivno legitimirana stranka mijenjala su se tijekom vremena. Tako su izvanbračni drugovi u postupcima koje su pokretali pred sudom radi utvrđivanja izvanbračne zajednice u svrhu ostvarivanja prava na obiteljsku mirovinu kao protustranku najčešće navodili Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (u daljnjem tekstu: HZMO). Međutim, nakon odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske donesene povodom revizijskog pitanja koje je glasilo: „Tko je pasivno legitimirana stranka u postupku radi utvrđenja postojanja izvanbračne zajednice s ciljem ostvarivanja mirovinskih prava prema ZMO-u 2013.?“, izraženo je pravno shvaćanje prema kojem se status izvanbračne zajednice i eventualna prava koja stranka iz toga stječe utvrđuju u odnosu na osobe koje imaju određena nasljedna prava u odnosu na osobu koja je umrla, pa se radi o sporu između fizičkih osoba, a ne o takvom postupku u kojem bi se odlučivalo o pravima i interesima HZMO-a.[58]

54 Županijski sud u Puli, Gž Ob-233/17 od 30. listopada 2017.
55 Županijski sud u Puli, Gž-534/23-3 od 19. travnja 2023.
56 Županijski sud u Vukovaru, Gž-281/22-2 od 26. travnja 2022.
57 Županijski sud u Sisku, Gž-333/25-7 od 8. rujna 2025.
58 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-1639/18-2 od 2. veljače 2022. Opširnije v. u: Ana Merlin Božičković, Marija Šipek i Kolinda Kolar, „Utvrđenje izvanbračne zajednice kao pretpostavka za ostvarivanje prava na obiteljsku mirovinu“, pristup 22. prosinca 2025., https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/utvrdenje-izvanbracne-zajednice-kao-pretpostavka-za-ostvarivanje-prava-na-obiteljsku-mirovinu.

Takvo stajalište izraženo je i u nekim kasnijim odlukama Vrhovnog suda Republike Hrvatske, u kojima se dopušta sudjelovanje HZMO-a u postupku kao umješača s položajem jedinstvenog suparničara na strani protustranke.[59] U skladu s tim, ako predlagatelj kao protustranku naznači HZMO, sud će rješenjem odbiti prijedlog predlagatelja.

Ipak, unatoč svemu, u pojedinim odlukama Županijskog suda u Zagrebu izneseno je stajalište prema kojem je HZMO pasivno legitimiran, jer će obveza isplate mirovine teretiti upravo njega, zbog čega jedino on ima stvarni, pravni i ekonomski interes osporavati tvrdnje predlagatelja o postojanju izvanbračne zajednice. U prilog tom shvaćanju navodi se i da nasljednici pokojnog izvanbračnog druga nemaju interes osporavati postojanje izvanbračne zajednice, jer prihvaćanjem prijedloga oni neće doći u nepovoljniju poziciju, jer će mirovinu morati isplaćivati HZMO, koji svojim sudjelovanjem u postupku osigurava da se mirovina neće isplaćivati osobama koje ne ispunjavaju zakonom propisane uvjete.[60]

3.4. Učinci odluke kojom je izvanbračna zajednica utvrđena

Posebnu pažnju pobuđuje sudska praksa iz koje proizlazi da se izvanbračna zajednica može (prema shvaćanju sudova čak i mora) višestruko utvrđivati. Dakle, primjerice, ako je izvanbračna zajednica utvrđena radi nasljednopravnih učinaka u ostavinskom postupku, potencijalno upućivanjem u parnicu preživjelog izvanbračnog druga te ako je o postojanju takve izvanbračne zajednice donesena pravomoćna odluka u parničnom postupku, ona neće biti od značaja za ostvarivanje prava iz obiteljske mirovine. U tom će slučaju preživjeli izvanbračni drug pokrenuti izvanparnični postupak protiv nasljednika pokojnog izvanbračnog druga kao protustranke te će izvanbračnu zajednicu morati ponovno utvrđivati u izvanparničnom postupku, unatoč tome što je ona već pravomoćno utvrđena u parničnom postupku. Na strani nasljednika potencijalno se može uključiti i HZMO kao umješač s položajem jedinstvenog suparničara.

Takvu situaciju ipak treba razlikovati od slučaja u kojem je do utvrđivanja izvanbračne zajednice došlo u ostavinskom postupku, jer ono nema pravni učinak izvan navedenog ostavinskog postupka, što znači da će se postojanje izvanbračne zajednice utvrđivati u posebnom izvanparničnom postupku.[61] Naime, o pitanju postojanja izvanbračne zajednice tijekom ostavinskog postupka odlučuje se kao o prethodnom pitanju, koje ima učinak samo u tom ostavinskom postupku. S obzirom na to da je status izvanbračne zajednice u smislu čl. 22. st. 3. ZMO-a radi ostvarivanja prava na obiteljsku mirovinu potrebno utvrditi u izvanparničnom postupku u kojem će o tom pitanju odlučiti sud izrekom rješenja, te budući da predlagateljica takvim rješenjem ne raspolaže, ona suprotno zaključku prvostupanjskog suda ima pravni

59 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-497/24-2 od 24. travnja 2024.

60 Županijski sud u Zagrebu, Gž Ob-156/24-2 od 24. listopada 2024., Gž Ob-107/24-2 od 21. listopada 2024., Gž Ob-33/24 od 23. siječnja 2024., Gž Ob-1002/22 od 20. prosinca 2022. i Gž Ob-332/23 od 29. kolovoza 2023. u Merlin Božičković, Šipek i Kolar, „Utvrđenje izvanbračne zajednice“, 7.

61 Županijski sud u Bjelovaru, Gž Ob-13/24-2 od 15. ožujka 2024.

interes za vođenje posebnog izvanparničnog postupka.

Međutim, u slučaju spora među nasljednicima o činjenici je li postojala izvanbračna zajednica ostavitelja, sud će prekinuti ostavinski postupak i uputiti stranke na parnicu radi utvrđenja te sporne činjenice. Ostavinski će sud uputiti nasljednike u parnicu neovisno o tome što je već prije doneseno rješenje kojim se utvrđuje da je sporna izvanbračna zajednica postojala, ako u tom postupku nisu sudjelovali nasljednici iz ostavinskog postupka.[62] Naime, budući da je prvotno bio postavljen zahtjev koji se odnosio na prava na obiteljsku mirovinu te da je u izvanparničnom postupku rješenjem utvrđeno postojanje izvanbračne zajednice, ali u odnosu na HZMO, a ne u odnosu na nasljednike, ostavinski je sud pravilno prekinuo postupak i uputio stranke na parnicu radi utvrđenja izvanbračne zajednice.

Problematičnom se, svakako, čini situacija u kojoj bi se u okviru ostvarivanja nasljednopravnih zahtjeva u ostavinskom postupku potencijalno utvrdilo da izvanbračna zajednica postoji, dok bi se, primjerice u odnosu na ostvarivanje prava na obiteljsku mirovinu, utvrdilo da izvanbračna zajednica ne postoji. Ne bi li to bilo u smislu pravne sigurnosti i predvidljivosti zapravo jedna posve nedopuštena i nemoguća situacija, koja bi pokazivala na to da je riječ samo o administriranju koje potencijalno može rezultirati različitim zaključcima sudova? Naime, ako je sud donio odluku o postojanju izvanbračne zajednice, za potrebe toga utvrđenja proveo je određene dokaze. Istovremeno, osim ove sadržajne disproporcije, problematičnim se javlja i ona koja se tiče subjektivnih granica pravomoćnosti, odnosno pitanje kruga osoba obuhvaćenih tom odlukom da izvanbračna zajednica postoji.

U tom bi smislu valjalo predložiti da se utvrđenje postojanja izvanbračne zajednice provodi u jedinstvenoj procesnoj metodi (izvanparnični postupak), te da se ono ne provodi višekratno, već samo u jednom postupku, čiji bi rezultat bio od značaja za sve postupke u kojima bi se pitanje postojanja izvanbračne zajednice pojavilo kao pitanje koje treba riješiti kako bi se odlučilo o zahtjevima koje je predlagatelj postavio. Budući da bi se kao predlagatelj u tom postupku pojavljivao u pravilu preživjeli bračni drug, a kao protustranka nasljednici, te da bi se kao umješač na strani protustranke mogao uključiti HZMO, u taj postupak bi trebalo potencijalno uključiti i osobe obaviještene o parnici (odnosno o izvanparničnom postupku), prema kojima bi tako donesena odluka djelovala putem intervencijskog efekta.

Takvo bi postupanje donijelo brojne koristi za sve stranke i sudionike postupaka u kojima se ostvaruju nasljednopravni zahtjevi ili zahtjevi proizašli iz prava na obiteljsku mirovinu ili potencijalno neki drugi zahtjevi (naknada neimovinske štete zbog smrti ili osobito teškog invaliditeta) koji se odnose na izvanbračnog druga, uključile bi se sve stranke koje potencijalno imaju pravni interes da u tom postupku sudjeluju i što je najvažnije – spriječilo bi se donošenje sadržajno različitih odluka.

62 Županijski sud u Rijeci, Gž-1168/20-8 od 21. siječnja 2022.

4. UMJESTO ZAKLJUČKA: O DALJNJEM RAZVOJU IZVANPARNIČNOG PRAVA I PRAKSE

Donošenjem ZIP-a u Republici Hrvatskoj se po prvi put normativno uredila materija izvanparničnog postupovnog prava. Izvanparnični postupak se kao metoda pravne zaštite čini osobito prikladan za uređenje odnosa iz obiteljskopravne domene, o čemu svjedoči i ozbiljno proširenje izvanparnične jurisdikcije u ObZ-u 2015. Međutim, u odnosu na izvanbračnu zajednicu, čije su pretpostavke određene ObZ-om te koja je po svojim osobnim i imovinskim učincima izjednačena s bračnom zajednicom, nije rečeno ništa o tome na koji će se način i kojom procesnom metodom ona utvrđivati. Budući da se sudska praksa, pa i praksa najvišeg suda u Republici Hrvatskoj, o tome očitovala prije stupanja na snagu ZIP-a, postavlja se pitanje mijenja li što na stvari to da je donesen jedan novi zakon, koji bi po svojim općim obilježjima bio prikladniji za utvrđivanje izvanbračne zajednice od parničnog postupka. Utvrđivanje izvanbračne zajednice provodi se u parničnom postupku samo kada se radi o ostvarivanju njezinih nasljednopravnih, potencijalno i obveznopravnih učinaka (dokazivanje postojanja izvanbračne zajednice za potrebe ostvarivanja zahtjeva za naknadu neimovinske štete zbog smrti ili osobito teškog invaliditeta bliske osobe). Nasuprot tome, ZMO i ZHBDR za potrebe utvrđivanja izvanbračne zajednice propisuju izvanparničnu metodu pravne zaštite.

Osim što bi na temelju općih obilježja ZIP-a bili skloniji tome da se o utvrđivanju izvanbračne zajednice odlučuje u izvanparničnom postupku, novi kriterij koji u čl. 1. st. 3. ZIP-a donosi – kriterij pravne prirode stvari – kao dopunski kriterij uz legalni, omogućuje primjenu izvanparničnog postupka čak i onda kada zakonodavac o tome ništa ne određuje, ali bi se zbog pravne prirode stvari o kojoj se odlučuje trebalo primijeniti izvanparnični postupak. Smatramo da je to slučaj kada je riječ o utvrđivanju izvanbračne zajednice.

Tome u prilog govori i posve neprirodan procesni položaj onoga koji treba utvrditi postojanje izvanbračne zajednice, gdje se u tom postupku pojavljuje kao tužitelj i koji u pravilu tuži nasljednike umrlog izvanbračnog druga kao tuženike. U procesnom smislu svakako bi bilo primjerenije da se osoba koja pokreće utvrđivanje izvanbračne zajednice pojavljuje kao predlagatelj, dok bi nasljednici umrlog bili protustranka. Argument više su i posebni zakoni, koji su kao metodu pravne zaštite u okviru koje će se utvrđivati izvanbračna zajednica, propisali izvanparnični postupak.

Procesno promatrano, osim izbora metode pravne zaštite postoji opasnost da se izvanbračna zajednica višestruko utvrđuje te da takva utvrđenja (iz različitih procesnih metoda i u vezi s različitim zahtjevima koji se ostvaruju) mogu biti sadržajno različita. Tako se posve nedopustivim čini to da bi izvanbračna zajednica mogla biti utvrđena u odnosu na nasljednike u povodu ostavinskog postupka, a ne i u odnosu na nasljednike kada je riječ o ostvarivanju prava iz obiteljske mirovine ili obrnuto. Pored toga, specifičan je položaj HZMO-a, koji u postupak može biti uključen kao umješač s položajem jedinstvenog suparničara na strani protustranke (nasljednika). Kako bi se izbjegla mogućnost da se zbog subjektivnih granica pravomoćnosti odluka odnosi samo na one koji su njome obuhvaćeni, a ne i na one koji će se tek pojaviti kao oni

prema kojima bi odluka također trebala djelovati, predlaže se da se u utvrđivanje izvanbračne zajednice, koji bi se provodio u izvanparničnom postupku, uključe svi oni na koje bi odluka mogla djelovati – osim nasljednika umrlog izvanbračnog druga i HZMO-a kao umješača, potencijalno bi uključivalo i osobe obaviještene o parnici. Na taj bi se način zaustavilo višestruko vođenje postupaka utvrđivanja izvanbračne zajednice s potencijalno sadržajno različitim ishodima, strankama bi se pojednostavilo ostvarivanje njihovih prava, sudove bi se rasteretilo od pravozaštitnog multipliciranja, povećalo bi se pravnu sigurnost i predvidljivost odlučivanja te u jednom sve zastupljenijem obliku življenja građana Republike Hrvatske donijelo nešto više reda i smislenosti.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Alinčić, Mira i Ana Bakarić. *Porodično pravo*. Zagreb: Narodne novine, 1989.
2. Boele-Woelki, Katharina, Frédérique Ferrand, Cristina González Beilfuss, Maarit Jänterä-Jareborg, Nigel Lowe, Dieter Martiny i Velina Todorova. *Principles of European Family Law Regarding Property, Maintenance and Succession Rights of Couples in de facto Unions*. Cambridge: Intersentia, 2019.
3. Bukovac Puvača, Maja i Sandra Winkler. „Nasljednopravni učinci izvanbračnih zajednica i neformalnih životnih partnerstava". U: *Zbornik radova, Deveti međunarodni naučni skup Dani porodičnog prava, Aktuelna problematika porodičnopravne teorije i prakse*, ur. Alena Huseinbegović, Zoran Ponjavić, Nenad Hlača, Anita Duraković, Stefan Pürner, Ramajana Demirović i Sunčica Hajdarović, 129-154. Mostar: Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić" u Mostaru, 2021.
4. Dika, Mihajlo. *Građansko parnično pravo; Sudske odluke i sudska nagodba; IX. knjiga*. Zagreb: Narodne novine, 2013.
5. Dika, Mihajlo. „Osvrt na opći dio Nacrta Zakona o izvanparničnom postupku iz srpnja 2022.". U: *Reforma izvanparničnog prava*, ur. Jakša Barbić, 21-87. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2023.
6. Ferrand, Frédérique i Laurence Francoz-Terminal. *National Report: France, Informal Relationships – France*. Utrecht: Commission on European Family Law, 2015.
7. Kokić, Tijana i Helenca Pirnat-Dragičević. *Obiteljski zakon – problemi u praksi*. Zagreb: Pravosudna akademija, 2023.
8. Lucić, Nataša. „Dokazivanje izvanbračne zajednice – odgovori na neujednačeno zakonodavstvo i sudsku praksu". *Pravni vjesnik* 31, br. 3-4 (2015): 101-132.
9. Lucić, Nataša. *Izvanbračna zajednica i pravna sigurnost.* Zagreb: Narodne novine, 2020.
10. Lucić, Nataša. „Pravno uređenje braka i drugih oblika životnih zajednica". U: *Suvremeno obiteljsko pravo i postupak*, ur. Branka Rešetar, Slađana Aras Kramar, Nataša Lucić, Ines Medić, Dinka Šago, Ivana Tucak i Petra Mioč, 61-102. Osijek: Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, 2017.
11. Maganić, Aleksandra. *Opće institucije izvanparničnog procesnog prava (komparativna analiza hrvatskog, austrijskog i njemačkog izvanparničnog procesnog prava)*. Zagreb: Pravni fakultet, 2008.
12. Mair, Jane. *National Report: Scotland, Informal Relationships – Scotland*. Utrecht: Commission on European Family Law, 2014.
13. Merlin Božičković, Ana, Marija Šipek i Kolinda Kolar. „Utvrđenje izvanbračne zajednice kao pretpostavka za ostvarivanje prava na obiteljsku mirovinu". Pristup 22. prosinca 2025. https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/utvrdenje-izvanbracne-zajednice-kao-pretpostavka-za-ostvarivanje-prava-na-obiteljsku-mirovinu

14. Miles, Joanna. „Unmarried Cohabitation in a European Perspective“. U: *European Family Law, Volume III, Family Law in a European Perspective,* ur. Jeans M. Scherpe, 82-115. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016.
15. Rešetar, Branka. *Komentar Obiteljskog zakona, I. knjiga, Temeljna načela, brak, pravni odnosi roditelja i djece, mjere za zaštitu prava i dobrobiti djece, posvojenje, skrbništvo, uzdržavanje, obvezno savjetovanje i obiteljska medijacija.* Zagreb: Organizator, 2022.
16. Shannon, Geoffrey. *National Report: Republic of Ireland, Informal Relationships – Republic of Ireland.* Utrecht: Commission on European Family Law, 2015.
17. Silvola, Salla. *National Report: Finland, Informal Relationships – Finland*. Utrecht: Commission on European Family Law, 2015.
18. Sverdrup, Tone. *National Report: Norway, Informal Relationships – Norway.* Utrecht: Commission on European Family Law, 2015.
19. Szeibert, Orsolya. *National Report: Hungary, Informal Relationships – Hungary*. Utrecht: Commission on European Family Law, 2015.
20. Triva, Siniša i Mihajlo Dika. *Građansko parnično procesno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2004.
21. Triva, Siniša i Mihajlo Dika. *Izvanparnično procesno pravo*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, 1982.

Pravni propisi:

1. *Bundesgestz uber das gerichtliche Verfahren in Rechtsangelegenheiten außer Streitsachen*, BGBl I 2003/111.
2. *Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit* od 17. prosinca 2008., BGBl. I S. 2586, 2587, promijenjeno člankom 21. zakona od 8. prosinca 2025., BGBl. 2025 I br. 319.
3. Obiteljski zakon, Narodne novine, br. 103/15., 98/19., 47/20., 49/23., 156/23.
4. Obiteljski zakon, Narodne novine, br. 116/03., 17/04., 136/04., 107/07., 57/11., 61/11., 25/13., 5/15.
5. Vlada Republike Hrvatske. Konačni prijedlog Obiteljskog zakona iz 2015. godine. Pristup 28. listopada 2025. https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080847/PZE_847.pdf
6. Zakon o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske iz 1978. godine, Narodne novine SRH, br. 11/78., 27/78., 45/89., 51/89., 59/90.
7. Zakon o braku i porodičnim odnosima SR Srbije iz 1980. godine, Službeni glasnik SR SRB, br. 22/80., 11/88.
8. Zakon o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji, Narodne novine, br. 121/17., 98/19., 84/21., 156/23.
9. Zakon o izvanparničnom postupku, Narodne novine, br. 59/23.
10. Zakon o mirovinskom osiguranju, Narodne novine, br. 96/25.
11. Zakon o mirovinskom osiguranju, Narodne novine, br. 157/13., 151/14., 33/15., 93/15., 120/16., 18/18., 62/18., 115/18., 102/19., 84/21., 119/22.
12. Zakon o nasljeđivanju, Narodne novine, br. 48/03., 163/03., 35/05., 127/13., 33/15., 14/19.
13. *Zakon o nepravdnem postopku*, Uradni list Republike Slovenije, br. 16/19.
14. 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.
15. Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 25/13., 89/14., 70/19., 80/22., 114/22., 155/23., 146/25.
16. Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1, 4, 6, 7 i 11 uz Konvenciju 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.

Sudska praksa:

1. ESLJP, Azerkane protiv Nizozemske, br. zahtjeva 3138/16, presuda od 2. lipnja 2020.
2. ESLJP, Babiarz protiv Poljske, br. zahtjeva 1955/10, presuda od 10. siječnja 2017.
3. ESLJP, Courten protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. zahtjeva 4479/06, presuda od 4. studenoga 2008.
4. ESLJP, Johnston i drugi protiv Irske, br. zahtjeva 9697/82, presuda od 18. prosinca 1986.
5. ESLJP, Kovačević protiv Hrvatske, br. zahtjeva 49281/15, presuda od 12. svibnja 2022.
6. ESLJP, M W protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. zahtjeva 11313/02, presuda od 23. lipnja 2009.
7. ESLJP, Prebil protiv Slovenije, br. zahtjeva 29278/16, presuda od 19. ožujka 2019.
8. ESLJP, Saucedo Gomez protiv Španjolske, br. zahtjeva 37784/97, presuda od 26. siječnja 1999.
9. ESLJP, Schalk i Kopf protiv Austrije, br. zahtjeva 30141/04, presuda od 24. lipnja 2010.
10. ESLJP, Shackell protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. zahtjeva 45851/99, presuda od 27. travnja 2000.
11. ESLJP, Vallianatos i drugi protiv Grčke, br. zahtjeva 29381/09 i 32684/09, presuda od 7. studenoga 2013.
12. ESLJP, Van der Heijden protiv Nizozemske, br. zahtjeva 42857/05, presuda od 3. travnja 2012.
13. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-497/24-2 od 24. travnja 2024.
14. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-783/10-2 od 25. srpnja 2012.
15. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-796/08-2 od 27. siječnja 2010.
16. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-1364/10-2 od 21. studenoga 2012.
17. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-1639/18-2 od 2. veljače 2022.
18. Županijski sud u Bjelovaru, Gž-877/20-2 od 7. siječnja 2021.
19. Županijski sud u Bjelovaru, Gž Ob-12/24-2 od 12. ožujka 2024.
20. Županijski sud u Bjelovaru, Gž Ob-13/24-2 od 15. ožujka 2024.
21. Županijski sud u Puli, Gž-534/23-3 od 19. travnja 2023.
22. Županijski sud u Puli, Gž-1044/23-2 od 3. listopada 2023.
23. Županijski sud u Puli, Gž-Ob-233/17 od 30. listopada 2017.
24. Županijski sud u Rijeci, Gž-1168/20-8 od 21. siječnja 2022.
25. Županijski sud u Rijeci, Gž-2656/19-2 od 11. prosinca 2019.
26. Županijski sud u Sisku, Gž-209/25-2 od 12. kolovoza 2025.
27. Županijski sud u Sisku, Gž-333/25-7 od 8. rujna 2025.
28. Županijski sud u Sisku, Gž-69/21-2 od 31. ožujka 2021.
29. Županijski sud u Splitu, Gž-Ob-208/19-2 od 6. svibnja 2019.
30. Županijski sud u Varaždinu, Gž-2253/13-3 od 18. veljače 2014.
31. Županijski sud u Varaždinu, Gž-2395/11-2 od 4. svibnja 2011.
32. Županijski sud u Vukovaru, Gž-281/22-2 od 26. travnja 2022.
33. Županijski sud u Zagrebu, Gž Ob-33/24 od 23. siječnja 2024.
34. Županijski sud u Zagrebu, Gž Ob-107/24-2 od 21. listopada 2024.
35. Županijski sud u Zagrebu, Gž Ob-156/24-2 od 24. listopada 2024.
36. Županijski sud u Zagrebu, Gž Ob-332/23 od 29. kolovoza 2023.
37. Županijski sud u Zagrebu, Gž Ob-1002/22 od 20. prosinca 2022.

Mrežne stranice:

1. Državni zavod za statistiku. *Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011., Kućanstva i obitelji*. Pristup 28. listopada 2025. https://dzs.gov.hr/istaknute-teme-162/popisi-stanovnistva-2/popis-stanovnistva-2011/196
2. Državni zavod za statistiku. *Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2021., Stanovništvo prema županijama*. Pristup 28. listopada 2025. https://dzs.gov.hr/u-fokusu/popis-2021/88

3. Državni zavod za statistiku. *Prirodno kretanje stanovništva u 2011*. Pristup 28. listopada 2025. https://web.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2012/SI-1466.pdf
4. Državni zavod za statistiku. *Prirodno kretanje stanovništva u 2021*. Pristup 28. listopada 2025. https://podaci.dzs.hr/media/4sfdkkg3/si-1701-prirodno-kretanje-stanovni%C5%A1tva-u-2021.pdf

Ostalo:

1. Izvod iz zapisnika sa sastanka predsjednika građanskih odjela županijskih sudova i Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Su IV-148/2018 od 15. lipnja 2018.

Aleksandra Maganić*
Slađana Aras Kramar**

Summary

DETERMINATION OF THE EXTRAMARITAL UNION

Extramarital unions are on the rise in both the European and domestic contexts. Over the ten-year period from 2011 to 2021, their number in Croatia increased by as much as 37.65%. These social trends have been accompanied by the gradual recognition of the legal effects of such unions. Hence, determining the existence of an extramarital union appears necessary, especially in light of the informality as one of its essential characteristics. Extramarital unions and their effects were revisited with the adoption of the 2015 Family Act. Although this Act addressed some of the problems in practice, especially regarding the temporal characteristic of these life unions, it did not explicitly name and regulate the legal protection path for determining the existence of an extramarital union. In addition to the 2015 Family Act, some effects of an extramarital union are also regulated by separate rules that prescribe non-contentious proceedings as the court procedure for establishing its existence. Therefore, the aim of this paper is to analyse certain procedural legal issues related to the determination of an extramarital union, which have both theoretical, significance and considerable practical relevance in judicial practice. New doctrinal and normative developments have arisen with the adoption of the new Non-Contentious Proceedings Act. The NCPA represents a new qualitative step in procedural doctrine, generally opening the need to review the relationship between contentious and non-contentious proceedings, especially through the introduction of an additional criterion based on the legal nature of a civil law matter.

Keywords: *extramarital union; contentious proceedings; non-contentious proceedings; legal nature of a civil law matter.*

* Aleksandra Maganić, Ph.D., Full Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; amaganic@pravo.unizg.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1941-429X.

** Slađana Aras Kramar, Ph.D., Full Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; saras@pravo.unizg.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8908-775X.

♦ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

OSIGURANJE PARNIČNIH TROŠKOVA PREMA INTERNOM HRVATSKOM PRAVU

*Prof. emer. dr. sc. Mihajlo Dika**

UDK 347.921.6
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.10
Ur.: 20. listopada 2025.
Pr.: 25. studenoga 2025.
Pregledni rad

Sažetak

U radu se, nakon što se uvodno nastojalo odrediti pojam i ratio *instituta, sustavno obrađuje institut osiguranja parničnih troškova (aktorske kaucije) prema internom hrvatskom pravu. Pritom su razmotrena pitanja tko su aktivno i pasivno legitimirani subjekti u incidentalnom postupku traženja i odlučivanja o polaganju aktorske kaucije, u kojem se stadiju postupka zahtjev za njezino polaganje treba postaviti, koje su posljedice propuštanja da se on pravodobno postavi, u čemu se kaucija može sastojati, tko odlučuje o njezinu polaganju te može li se i pod kojim uvjetima donesena odluka naknadno izmijeniti. Posebno se razmatra pitanje može li se tužitelju koji je dužan položiti aktorsku kauciju odobriti besplatna pravna pomoć. S time u vezi, ali i na načelnoj razini, otvara se dilema treba li i u kojim slučajevima socijalizirati rizik nemogućnosti naplate troškova postupka od osoba kojima je odobrena besplatna pravna pomoć.*

Ključne riječi: *aktorska kaucija; osiguranje parničnih troškova; tuženik; tužitelj; Zakon o međunarodnom privatnom pravu.*

1. UVOD

Institut osiguranja parničnih troškova (aktorska kaucija, *cautio iudicatum solvi*) u internom hrvatskom pravu uređen je čl. 61.-63. Zakona o međunarodnom privatnom pravu.[1] Tim je odredbama normirano tko je dužan položiti aktorsku kauciju, na čiji prijedlog je podnesen u kojim stadijima postupka, koje su posljedice propuštanja da se prijedlog pravodobno podnese, u čemu se osiguranje može sastojati te tko odlučuje

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

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

1 Zakon o međunarodnom privatnom pravu, Narodne novine, br. 101/17., 67/23. (u daljnjem tekstu: ZMPP). Stupanjem na snagu ZMPP-a prestao je u Republici Hrvatskoj važiti Zakon o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja u određenim odnosima, Narodne novine, br. 53/91., 88/01. (u daljnjem tekstu: ZRSZ).

o njegovu polaganju.

Osnovni je cilj instituta aktorske kaucije da se tuženik zaštiti od rizika da neće moći ostvariti naknadu troškova postupka koji bi mu mogli biti dosuđeni protiv tužitelja. U suvremenim uvjetima primjena tog instituta ograničena je samo na (neke) od mogućih sporova s međunarodnim obilježjem (v. *infra ad* 2.). Riječ je o ograničenju utemeljenom na pravnopolitičkom stavu da (u načelu) svakom pravnom subjektu treba biti zajamčeno ostvarenje prava na slobodan pristup sudu, uz ostalo pokretanjem parničnog postupka, koje bi pravo moglo biti dovedeno u pitanje ako bi mogućnost pokretanja parničnog postupka bila uvjetovana prethodnim polaganjem osiguranja za pokriće troškova postupka koji bi protivnoj stranci mogli biti dosuđeni na njegov teret. Ostvarenje toga prava oslobađanjem tužitelja od polaganja aktorske kaucije ima, međutim, za posljedicu prevaljivanje rizika nemogućnosti naplate troškova od tužitelja koji je izgubio parnicu na tuženika. Naime, budući da potencijalni tužitelj koji je oslobođen polaganja aktorske kaucije može tužiti koga hoće i kada to hoće bez obveze da je prethodno položi, tuženik koji uspije u sporu protiv takvog tužitelja prisiljen je, ako mu poraženi tužitelj dobrovoljno ne podmiri dosuđene troškove, pokušati te troškove naplatiti prisilnim putem, odnosno definitivno ih snositi ako ih ne uspije ni tako naplatiti. Upravo se stoga može postaviti pitanje bi li u modernoj demokratskoj i socijalnoj državi, čiji se pravnopolitički ciljevi ostvaruju, uz ostalo, radi osiguranja prava na slobodan pristup sudu, ne samo oslobađanjem tužitelja od polaganja aktorske kaucije već, uz ispunjenje određenih pretpostavki, i pružanjem besplatne pravne pomoći, trebalo pravnim subjektima koji su izloženi riziku da često moraju definitivno snositi troškove postupka, koje im uzrokuju oni kojima je omogućen takav pristup sudu, osigurati pravo da od države traže naknadu tih troškova. Riječ je zapravo o pitanju treba li u naznačenom smislu snošenje posljedica napuštanja aktorske kaucije socijalizirati. Prema važećem uređenju, rizik nemogućnosti da se parnični troškovi naplate od tužitelja koji je izgubio spor bio bi „žrtva" koju tuženici podnose da bi drugim pravnim subjektima kao tužiteljima bio omogućen slobodan pristup sudu, pri čemu se opravdanost i proporcionalnost žrtve zapravo može dovesti u pitanje, odnosno prevladati odgovarajućim „socijaliziranjem" snošenja toga rizika (v. *infra ad* 5.)[2]

Neovisno o *supra* rečenom, u uvjetima nove „seobe naroda" kojoj svjedočimo tijekom posljednjih godina, institut aktorske kaucije kao da ponovno, na specifičan način, dobiva ne samo načelno pravnu već i praktičnu važnost.

Kada je to potrebno za donošenje odluke o osnovanosti zahtjeva za polaganje aktorske kaucije, sadržaj stranog prava utvrđuje se prema općim pravilima o utvrđivanju toga prava (arg. iz čl. 8. i čl. 61. st. 2. ZMPP-a).[3]

---

2 Jedna od mogućih (idealiziranih) solucija naznačenog problema bila bi, kako je to *supra* naznačeno, da država preuzme na sebe rizik oslobađanja tužitelja od polaganja aktorske kaucije i jamči pobjedničkim tuženicima naknadu dosuđenih troškova, uz pravo da se regresno naplati od tužitelja i da pritom snosi rizik nemogućnosti (prisilne) naplate tih troškova.

3 Pravila o utvrđivanje sadržaja prava strane države i o primjeni prava strane države sadržana su u čl. 8. ZMPP-a.

2. AKTIVNO I PASIVNO LEGITIMIRANI SUBJEKTI

2.1. Općenito

Doslovno prema odredbi čl. 61. st. 1. ZMPP-a, aktivno je legitimiran tražiti polaganje osiguranja parničnih troškova tuženik, treba uzeti, *lege non distinguente*, neovisno o državljanstvu, odnosno prebivalištu ili sjedištu.

Pasivno je legitimiran tužitelj, i to (u pravilu) samo tužitelj:

1.) koji nije državljanin Republike Hrvatske ni neke druge države članice Europske unije ni države ugovornice Ugovora o Europskom gospodarskom prostoru ili drugog međunarodnog ugovora koji uređuje oslobođenje od osiguranja troškova postupka[4]

4 Suđeno je (Visoki trgovački sud RH, 56 Pž-2978/2015-3 od 12. ožujka 2019.), s obzirom na uređenje prema prije važećem ZRSZ-u, da drugotužitelj koji ima sjedište na Britanskim Djevičanskim otocima – koji su prekomorski posjed Ujedinjenog Kraljevstva, a koja je u vrijeme postavljanja zahtjeva za polaganje aktorske kaucije bila država članica Europske unije, kao i Republika Hrvatska – nije dužan dati aktorsku kauciju, i to stoga što bi se time pravna osoba koja ima sjedište u drugoj državi članici Europske unije dovela u nepovoljniji pravni položaj u odnosu na pravne osobe koje imaju sjedište u Republici Hrvatskoj, što bi bilo protivno zabrani diskriminacije iz čl. 18. st. 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL L 115/49., 9.5.2008.). Suđeno je (Trgovački sud u Zagrebu, Povrv-1515/2012 od 6. lipnja 2012.), međutim, s obzirom na uređenje prije nego što je Republika Hrvatska postala država članica Europske unije, da je tužitelj koji ima sjedište u Gibraltaru dužan dati aktorsku kauciju zato što je utvrđeno da ne postoje okolnosti zbog kojih tuženik ne bi imao pravo tražiti osiguranje parničnih troškova prema čl. 83. st. 1. tada važećeg ZRSZ-a. Nadalje, u skladu s čl. 1. t. 4. i čl. 12. Konvencije o uređenju međusobne pomoći u vođenju postupka u građanskim i trgovačkim stvarima koje su u tečaju ili mogu biti u tečaju pred odnosnim sudskim vlastitima od 27. veljače 1936. – koja se primjenjuje u odnosima između Republike Hrvatske i Ujedinjenog Kraljevstva na temelju sukcesije (Odluka Vlade Republike Hrvatske od 19. lipnja 1997., Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 11/97., u daljnjem tekstu: Konvencija), a čije se važenje proteže i na Gibraltar jer je prekomorski teritorij Ujedinjenog Kraljevstva – tužitelj u Republici Hrvatskoj ne posjeduje nepokretnu imovinu ili drugu imovinu koja nije lako prenosiva, a koja je dovoljna za pokriće ovih troškova i taksa. Odgovarajuća je odluka, nakon istupanja Ujedinjenog Kraljevstva iz Europske unije, donesena i u predmetu (Visoki trgovački sud RH, 28 Pž-5469/2021-2 od 26. studenoga 2021.) u kojemu je tužitelj bio pravna osoba iz Ujedinjenog Kraljevstva sa sjedištem u Londonu, zato što nisu bile ispunjene pretpostavke za oslobođenje od polaganja aktorske kaucije propisane odredbom čl. 61. st. 1. ZMPP-a. Prema toj odredbi, naime, tužitelj koji nije državljanin Republike Hrvatske, niti neke druge države članice Europske unije, niti države ugovornice Ugovora o Europskom gospodarskom prostoru ili drugog međunarodnog ugovora kojim se uređuje oslobođenje od osiguranja troškova postupka, a nema ni prebivalište odnosno sjedište u nekoj državi koja nije članica Europske unije ni državi ugovornici Ugovora o Europskom gospodarskom prostoru ili drugog međunarodnog ugovora koji uređuje oslobođenje od osiguranja troškova postupka, dužan je, na prijedlog tuženika, položiti osiguranje parničnih troškova, osim ako se u državi njegova prebivališta odnosno sjedišta priznaju odluke sudova Republike Hrvatske o troškovima postupka, uz uvjet (čl. 61. st. 3. ZMPP-a) da je tuženik zahtjev za osiguranje parničnih troškova postavio najkasnije na pripremnom ročištu, a ako pripremno ročište nije održano, na prvom ročištu za glavnu raspravu prije nego što se upustio u raspravljanje o glavnoj stvari. Pored toga, u konkretnom slučaju nisu bile ispunjene ni pretpostavke iz odredbe čl. 12. st. 1. Konvencije, prema kojoj ugovorena uzajamnost u pogledu oslobođenja od polaganja aktorske kaucije

2.) koji ima prebivalište ili sjedište u nekoj državi koja nije članica Europske unije ni država ugovornica Ugovora o Europskom gospodarskom prostoru ili drugog međunarodnog ugovora koji uređuje oslobođenje od osiguranja troškova postupka[5]

3.) osim ako se u državi u kojoj tužitelj ima prebivalište ili sjedište priznaju odluke sudova Republike Hrvatske o troškovima postupka (čl. 61. st. 1. ZMPP-a).

Prve dvije navedene pretpostavke, o kojima (u pravilu) ovisi pasivna legitimacija za polaganje aktorske kaucije, trebaju biti kumulativno ispunjene, dok treća, ako je ispunjena, unatoč tome što su ispunjene prva i druga, isključuje mogućnost traženja polaganja aktorske kaucije. Kada je riječ o trećoj pretpostavci, može biti sporno kako treba razumjeti riječi „priznaju odluke sudova Republike Hrvatske", odnosno bi li za primjenu te pretpostavke bio dovoljan faktični reciprocitet ili bi to trebalo biti riješeno na normativnoj razini. Valjalo bi se opredijeliti za stajalište prema kojem bi bio dostatan faktični reciprocitet – ono bi odgovaralo pravnopolitičkom stavu o potrebi unapređenja međudržavnih odnosa, ali i o što širem omogućavanju ostvarivanja prava na slobodan pristup sudovima.

Međutim, i u slučajevima u kojima su ispunjene *supra* navedene (opće) pretpostavke za traženje aktorske kaucije (čl. 61. st. 1. ZMPP-a), tuženik nema pravo na osiguranje parničnih troškova:

1.) *Ako se tužbeni zahtjev odnosi na potraživanje tužitelja iz njegova radnog odnosa u Republici Hrvatskoj* (čl. 62. st. 1. ZMPP-a). U vezi s ovim izuzetkom može se najprije postaviti pitanje što treba smatrati radnim odnosom u Republici Hrvatskoj. Valja uzeti da bi to bio radni odnos koji je zasnovan prema hrvatskom pravu i koji se obavlja ili se obavljao u Republici Hrvatskoj. Drugo pitanje ticalo bi se značenja riječ „potraživanje" u citiranoj odredbi – treba li je shvatiti u smislu imovinskopravnog potraživanja (tražbine) radnika ili bi ono obuhvaćalo sva prava stranaca iz radnog odnosa u Republici Hrvatskoj. Čini se da bi druga mogućnost više odgovarala pravnopolitičkom zahtjevu da pravima radnika treba pružiti maksimalnu zaštitu. Ovlaštenje poslodavca da od radnika kao tužitelja traži aktorsku kauciju moglo bi bitno ograničiti, pa i oduzeti, radniku pravo na slobodan pristup sudu radi ostvarivanja prava iz radnog odnosa.

2.) *Ako je riječ o bračnim sporovima ili sporovima o utvrđivanju ili osporavanju majčinstva ili očinstva te ako je riječ o zakonskom uzdržavanju* (čl. 62. st. 2. ZMPP-a). Moglo bi se primijetiti da ovom odredbom, koja se sadržajno podudara s odredbom čl. 83. st. 1. t. 4. ZRSZ-a, nisu obuhvaćeni svi mogući sporovi iz odnosa roditelja i djece, iz odnosa posvojenja, potom sporovi u vezi s izvanbračnom zajednicom i životnim partnerstvom te u vezi s drugim obiteljskopravnim odnosima.

3.) *Ako je riječ o protutužbi* (čl. 63. st. 3. ZMPP-a). Ovaj se izuzetak u doktrini

postoji samo ako je: a) tužitelj strana pravna osoba osnovana prema zakonima jedne države ugovornice te Konvencije i b) ako je tužiteljevo sjedište u državi u kojoj se vodi postupak. Odnosno, iznimno, prema odredbi iz čl. 12. st. 2. Konvencije, prema kojoj tužitelj i kada nisu ispunjene prethodno navedene pretpostavke može biti oslobođen od polaganja aktorske kaucije ako na teritoriju države u kojoj se vodi sudski postupak (dakle, na teritoriju Republike Hrvatske) ima nepokretnu ili drugu imovinu koja nije lako prenosiva u obimu dovoljnom za pokriće svih troškova i taksa.

5 Ova bi pretpostavka bila relevantna i kada bi tužitelj bio osoba bez državljanstva.

objašnjava značenjem protutužbe kao vrste „obrane napadom protiv prvobitnog tužitelja“, koju treba omogućiti bez uvjetovanja polaganjem kaucije.[6] Budući da se takav karakter protutužbi može priznati samo u ograničenom smislu,[7] u doktrini je već, s obzirom na uređenje prema ZRSZ-u, primijećeno da se ne čini do kraja pravičnim da se od davanja aktorske kaucije uvijek oslobađaju protutužitelji u pogledu zahtjeva u povodu kojih bi bili dužni dati osiguranje parničnih troškova kada bi ih istaknuli u samostalnim tužbama,[8] npr. čak ni u slučajevima u kojima bi kao tuženici prije podnošenja protutužbe od tužitelja[9] tražili da polože aktorsku kauciju.

4.) *Ako tužitelj u Republici Hrvatskoj ima pravo azila* (čl. 62. t. 4. ZMPP-a). Ovaj izuzetak svoje opravdanje može naći u pravnopolitičkim razlozima na kojima se temelji to pravo.[10]

2.2. Aktorska kaucija u slučaju suparničarstva

Ako na aktivnoj strani u parnici nastupa više tužitelja u svojstvu običnih (materijalnih i formalnih) suparničara (čl. 196. ZPP-a), budući da svaki od njih odvojeno odgovara za troškove uzrokovane radnjama koje poduzme (arg. iz čl. 200. ZPP-a), aktorska kaucija može se tražiti samo od onih od takvih suparničara od kojih bi se ona mogla tražiti da su samostalno tužili.

Ako bi na aktivnoj strani u parnici nastupalo više tužitelja kao jedinstveni suparničari (čl. 201. ZPP-a), od kojih bi neki bili osobe od kojih bi se aktorska kaucija mogla tražiti kada bi samostalno tužili, o tome bi li se i od takvih jedinstvenih suparničara moglo tražiti da polože tu kauciju mogla bi se zauzeti (barem) dva stajališta. Prema prvom stajalištu, aktorska kaucija mogla bi se tražiti samo od onih od jedinstvenih suparničara od kojih bi se mogla tražiti da su samostalno tužili, ali samo radi osiguranja troškova za koje bi oni mogli separatno odgovarati. Naime, svi jedinstveni suparničari, koji se „smatraju kao jedna parnična stranka“ (čl. 201. ZPPa), solidarno odgovaraju samo za troškove uzrokovane radnjama koje su svi oni poduzeli zajednički ili za troškove uzrokovane načelno povoljnim radnjama koje su pojedini od njih poduzeli (arg. iz čl. 161. st. 3. ZPP-a). Zbog toga bi, prema ovom stajalištu, budući da bi ti troškovi bili pokriveni solidarnom odgovornošću onih od jedinstvenih suparničara od kojih se aktorska kaucija ne bi mogla tražiti, trebalo uzeti da se ona ne bi mogla tražiti ni od onih od takvih suparničara od kojih bi se inače mogla tražiti da su samostalno tužili. Takvo bi tumačenje polazilo od stajališta da u

6 Usp. Siniša Triva i Mihajlo Dika, *Građansko parnično procesno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2004.), § 103/3.

7 Protutužba, naime, nema samo čisto defenzivni karakter jer se njome mogu ostvarivati i zahtjevi koji nisu u funkciji obrane od zahtjeva koji je istaknut protiv tuženika, npr. bilo kakav zahtjev koji je samo u vezi s tužbenim zahtjevom (arg. iz čl. 189. st. 1. Zakona o parničnom postupku, 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).

8 Usp. Mihajlo Dika, Gašo Knežević i Srđan Stojanović, *Komentar Zakona o međunarodnom privatnom i procesnom pravu* (Beograd: Nomos, 1991.), 270.

9 Nakon podnošenja protutužbe izvorni tužitelj bi postao i protutuženik.

10 Tako u: Dika, Knežević i Stojanović, *Komentar Zakona*, 270.

slučaju dvojbe treba zauzeti stajalište koje takve tužitelje oslobađa polaganja aktorske kaucije zato što bi za njih solidarno odgovarali sutužitelji koji ne bi bili dužni položiti takvu kauciju. Ipak, i prema ovom stajalištu, za troškove uzrokovane načelno (ne) povoljnim radnjama koje bi poduzeli pojedini od jedinstvenih suparničara odgovarali bi samo oni od njih koji bi ih poduzeli. Upravo zbog toga, u načelu bi se aktorska kaucija trebala moći tražiti i od onih aktivnih jedinstvenih suparničara od kojih bi se mogla tražiti kada bi samostalno tužili, ali samo radi pokrića posebnih troškova za koje bi eventualno mogli samostalno nesolidarno odgovarati. Pritom bi visina kaucije trebala biti primjerena predvidivim troškovima koje bi oni mogli uzrokovati načelno nepovoljnim radnjama – redovito po slobodnoj ocjeni (čl. 223. ZPP-a). Prema drugom stajalištu, u slučaju aktivnog jedinstvenog suparničarstva, unatoč tome što se oni u načelu smatraju jednom strankom, trebalo bi optirati za tumačenje prema kojemu bi tuženik mogao tražiti aktorsku kauciju od onih jedinstvenih suparničara od kojih bi je mogao tražiti da su samostalno tužili, i to stoga što takvi suparničari, iako se smatraju kao jedna stranka kada je riječ o glavnoj stvari, u pogledu parničnih troškova imaju status solidarnih suparničara, pa time i običnih materijalnih suparničara.[11] Budući da i oni od solidarnih aktivnih suparničara od kojih bi se mogla tražiti aktorska kaucija da su samostalno tužili odgovaraju solidarno za cjelokupni iznos parničnih troškova, trebalo bi tuženiku omogućiti da traži osiguranje za naplatu svih tih troškova i od takvih tužitelja.[12] Čini se da bi, *de lege lata*, s obzirom na značenje koje se pridaje pravu na slobodan pristup sudu u važećoj ustavnopravnoj i konvencijskoj impostaciji toga prava i s time povezano institutu aktorske kaucije, prednost trebalo dati prvom navedenom tumačenju.

Iako to nije izrijekom propisano, u ime i u korist svih pasivnih jedinstvenih suparničara polaganje aktorske kaucije bio bi ovlašten tražiti svaki od njih, i to stoga što je svaki od njih ovlašten u ime i za račun svih takvih suparničara poduzimati u načelu povoljne parnične radnje (arg. iz čl. 201. ZPP-a).[13] S jedinstvenim suparničarem bio bi izjednačen i umješač s položajem takvog suparničara (arg. iz čl. 209. ZPP-a).[14]

Obični (materijalni i formalni) pasivni suparničari – zato što je svaki takav suparničar samostalna stranka i njegove radnje ili propuštanja niti koriste niti štete drugim suparničarima (čl. 200. ZPP-a) – mogli bi tražiti polaganje aktorske kaucije

11 O pravnom statusu solidarnih sudužnika kao običnih materijalnih suparničara kada su zajednički tuženi usp. Mihajlo Dika, *Građansko parnično pravo: stranke, njihovi zastupnici i treći u parničnom postupku*, *IV. knjiga* (Zagreb: Narodne novine, 2008.), §§ 13., 15/2.

12 Ovo je stajalište zastupano u: Dika, Knežević i Stojanović, *Komentar Zakona*, 265.

13 Prema odredbi čl. 201. ZPP-a, ako se prema zakonu ili zbog prirode pravnog odnosa spor može riješiti samo na jednak način prema svim suparničarima (jedinstveni suparničari), smatraju se oni kao jedna parnična stranka, tako da se u slučaju ako pojedini suparničari propuste koju parničnu radnju učinak parničnih radnji što su ih poduzeli drugi suparničari proteže i na one koji te radnje nisu poduzeli. O ovlaštenju svakog od jedinstvenih suparničara da poduzima načelno povoljne radnje u ime i za račun svih takvih suparničara usp. Dika, *Građansko parnično pravo*, §§ 37., 38.

14 Prema odredbi čl. 209. st. 1. ZPP-a, ako se pravni učinak presude treba odnositi i na umješača, on ima položaj jedinstvenog suparničara.

samo u svoje ime i u svoju korist.

2.3. Aktorska kaucija u slučaju miješanja u parnicu

Iako to nije izrijekom propisano, valja zauzeti stajalište da se i od umješača na aktivnoj strani može tražiti polaganje aktorske kaucije ako bi se ona od njega mogla tražiti da je u parnici nastupio kao tužitelj, jer i takav umješač samostalno odgovara za troškove koje svojim radnjama uzrokuje protivnoj stranci (arg. iz čl. 154. st. 1. reč. 2. ZPP-a).

Obični umješač na strani tuženika može tražiti polaganje aktorske kaucije, i to ne samo za stranku kojoj se pridružio, već i za sebe. Naime, takav je umješač ovlašten, nakon stupanja u parnicu, stavljati prijedloge i poduzimati sve ostale parnične radnje u rokovima u kojima te radnje može poduzimati stranka kojoj se pridružio (čl. 208. ZPP-a).[15] Ipak, zahtjev umješača za polaganje aktorske kaucije ima za stranku kojoj bi se pridružio pravni učinak samo ako nije u suprotnosti s njezinim radnjama (arg. iz čl. 208. st. 4., čl. 208.a ZPP-a).[16] Zato stranka može svojom naknadnom radnjom otkloniti učinak zahtjeva umješača za polaganje aktorske kaucije samo u odnosu na sebe, ali ne i u odnosu na umješača, i to stoga što je pravo umješača da traži naknadu troškova postupka od protivne stranke njegovo osobno pravo (arg. iz čl. 154. st. 1. ZPP-a).

3. ZAHTJEV ZA POLAGANJE AKTORSKE KAUCIJE

3.1. Zahtjev kao osnova za određivanje aktorske kaucije

O polaganju aktorske kaucije sud odlučuje samo na prijedlog tuženika (arg. iz čl. 61. st. 1. ZMPP-a) i/ili nekoga drugog aktivno legitimiranog subjekta (v. *supra ad* 2.). U vezi sa zakonskim rješenjem prema kojemu sud o polaganju aktorske kaucije odlučuje isključivo u povodu prijedloga (zahtjeva) tuženika, može se primijetiti da sudu radnje tužitelja mogu uzrokovati troškove čiju je naknadu ovlašten tražiti po službenoj dužnosti (čl. 153. st. 5. ZPPa). Stoga bi eventualno, *de lege ferenda*, valjalo razmotriti mogućnost prema kojoj bi i sud bio ovlašten *ex officio* zatražiti osiguranje za pokriće takvih troškova.

3.2. Forma zahtjeva

Aktivno legitimirani subjekt može svoj zahtjev za polaganje aktorske kaucije podnijeti pismeno u podnesku (npr. u odgovoru na tužbu) ili usmeno na ročištu na kojemu je ovlašten podnijeti zahtjev (arg. iz čl. 106. ZPP-a).

3.3. Sadržaj zahtjeva

Tuženik u zahtjevu za polaganje aktorske kaucije u formalnom smislu (u pravilu

15 O ovlaštenjima običnog suparničara usp. Dika, *Građansko parnično pravo*, §§ 37., 38.
16 Usp. Dika, *Građansko parnično pravo*, §§ 37., 38.

u podnesku) treba iznijeti činjenice i dokaze na kojima temelji svoj zahtjev (*petit*) u materijalnom smislu, koji treba biti kvalitativno i kvantitativno određen. Naime, polazeći od odredbe prema kojoj se osiguranje parničnih troškova daje u novcu, ali sud može odobriti i drugi pogodan oblik osiguranja (čl. 61. st. 4. ZMPP-a), tuženik treba moći aktorsku kauciju tražiti samo u novčanom obliku, ali može izraziti i spremnost da prihvati osiguranje u nekom drugom obliku (*facultas alternativa*). Zato tuženik već u zahtjevu treba odrediti novčani iznos toga osiguranja, odnosno – ako je izrazio spremnost prihvatiti i neki drugi oblik osiguranja – zatražiti da on vrijednosno odgovara traženom novčanom iznosu.

Osiguranje u drugom pogodnom obliku koje bi sud mogao odobriti može biti u obliku vrijednosnih papira koji bi tuženiku omogućili ostvarenje njegova prava bez teškoća i čekanja, u stvarima koje imaju nesumnjivu prometnu vrijednost,[17] ili u svemu što bi prema ocjeni suda moglo odgovarati svrsi osiguranja. Pritom bi kao analogna osnova mogla poslužiti praksa koja se formirala u vezi s davanjem jamčevine u ovršnom postupku (čl. 15. OZ-a).[18]

3.3.1. Stadiji postupka u kojima se zahtjev može podnijeti

Tuženik može zahtjev za osiguranje parničnih troškova postaviti najkasnije na pripremnom ročištu, a ako ono nije održano – na prvom ročištu za glavnu raspravu, prije nego što se upusti u raspravljanje o glavnoj stvari (čl. 61. st. 3. ZMPP-a), odnosno dok ne završi svoj odgovor na tužbu.

Propuštanje postavljanja zahtjeva za polaganje aktorske kaucije u tim stadijima postupka ima za posljedicu gubitak prava na njegovo postavljanje (prekluzija). Stoga tuženik ima pravo zatražiti povrat u prijašnje stanje zbog propuštanja pravodobnog isticanja zahtjeva za osiguranje parničnih troškova (čl. 117. ZPP-a), u subjektivnom i objektivnom roku koji su za to predviđeni.[19,20] Opravdanim razlogom pritom bi

17 Usp. Triva i Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, § 103/4.

18 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). Kada je OZ-om propisano davanje jamčevine, ona se daje u gotovom novcu. Iznimno, sud može odobriti davanje jamčevine u obliku bankarske garancije, vrijednosnih papira koji imaju burzovnu vrijednost te dragocjenosti čiju je vrijednost lako utvrditi na tržištu i koje se mogu brzo i jednostavno unovčiti (čl. 15. st. 1. OZ-a). Na stvarima koje su predane u sudski polog protivna stranka stječe zakonsko založno pravo. Ako su kao jamčevina ponuđeni nematerijalizirani vrijednosni papiri, sud će ovjerovljenu izjavu osobe koja daje jamčevinu da je suglasna da se radi osiguranja tražbine za koju se daje jamčevina upiše založno pravo bez odgode dostaviti središnjem klirinškom depozitarnom društvu, radi upisa založnog prava, uz točnu naznaku količine i vrste vrijednosnica, te osobe založnog dužnika i založnog vjerovnika (čl. 15. st. 3. OZ-a). Ako sud u ovršnom postupku ili postupku osiguranja odluči o pravu protivne stranke na naknadu štete ili troškova postupka u vezi s radnjom zbog poduzimanja koje je jamčevina dana, na njezin će prijedlog istim rješenjem odlučiti i o naplati utvrđene tražbine iz te jamčevine (čl. 15. st. 4. OZ-a).

19 Prema odredbama čl. 118. ZPP-a, subjektivni rok za traženje povrata u prijašnje stanje iznosi osam dana, a objektivni dva mjeseca.

20 Rješenje prihvaćeno u ZMPP-u u pogledu mogućnosti postavljanja zahtjeva za polaganje aktorske kaucije čini se nepovoljnijim za tuženika od onog koje je bilo predviđeno ZRSZ-a. Naime, prema čl. 82. st. 2. ZRSZ-a, tuženik je bio dužan zahtjev za polaganje aktorske kaucije

trebalo smatrati i okolnost da je aktivno legitimirani subjekt za postojanje pretpostavki za traženje aktorske kaucije saznao nakon što je održano pripremno ročište, odnosno nakon što se upustio u raspravljanje o glavnoj stvari na prvom ročištu za glavnu raspravu ako pripremno ročište nije održano.[21] Ono što vrijedi za tuženika, vrijedilo bi na odgovarajući način i za druge aktivno legitimirane subjekte.

U slučajevima sukcesivne subjektivne i/ili objektivne preinake tužbe, uključujući naknadnu subjektivnu kumulaciju (npr. zbog univerzalne sukcesije u pravni položaj tužitelja), kada bi jedan od sukcesora bio tužitelj od kojeg se može tražiti aktorska kaucija, ili naknadnu objektivnu kumulaciju tužbenih zahtjeva – tuženiku treba dopustiti da zatraži polaganje aktorske kaucije od novih ili novog tužitelja, kao i da zatraži od tužitelja da je položi u vezi s novim ili izmijenjenim tužbenim zahtjevima (kvalitativno i/ili kvantitativno). Takve bi promjene u određivanju subjektivnog i objektivnog identiteta predmeta spora opravdavale mogućnost isticanja naknadnog zahtjeva za polaganje osiguranja. Pritom bi pravila o vremenskim ograničenjima za postavljanje zahtjeva za polaganje aktorske kaucije (čl. 61. st. 3. ZMPP-a, v. *supra*) trebalo primijeniti na odgovarajući način. Sud je dužan odbaciti zahtjeve koji nisu pravodobno podneseni (arg. iz čl. 121., čl. 282. ZPPa).

3.4. Teret dokazivanja

Teret dokazivanja postojanja pretpostavki za traženje aktorske kaucije leži na tuženiku i drugim subjektima koji su ovlašteni tražiti njezino polaganje. Takvo postavljanje toga tereta odgovara implicitnoj predmnjevi prema kojoj tužitelj (u pravilu) nije dužan položiti aktorsku kauciju te je, svakako, u skladu s općim pravilom o teretu dokazivanja prema kojemu taj teret snosi onaj tko tvrdi, a ne onaj tko osporava.

3.5. Odlučivanje o polaganju osiguranja

Nakon što primi zahtjev za polaganje osiguranja, sud je dužan omogućiti tužitelju da se o njemu izjasni te da iznese svoj možebitni prijedlog o sadržaju i visini osiguranja. Ako sud zahtjev tuženika prihvati, u cijelosti ili djelomično (u kvalitativnom i kvantitativnom smislu), dužan je odlučiti o sadržaju osiguranja te o njegovoj visini ako ga treba položiti u novcu, odnosno o njegovoj novčanoj protuvrijednosti ako se ono treba dati u drugom obliku. Sud se pritom treba kretati u granicama onoga što su stranke predložile – na to upućuje odredba čl. 61. st. 4. ZMPP-a, prema kojoj sud „može *odobriti*[22] da se osiguranje daje u drugom pogodnom

postaviti najkasnije na pripremnom ročištu, a ako pripremno ročište ne bi bilo održano tada na prvom ročištu za glavnu raspravu prije nego što bi se upustio u raspravljanje o glavnoj stvari, odnosno čim bi saznao da postoje pretpostavke za traženje osiguranja.

21 Bila bi riječ o jednom „elastičnijem“ tumačenju pretpostavaka za traženje povrata u prijašnje stanje, tumačenju koje bi bilo „prilagođeno“ specifičnostima vremenskih ograničenja u kojima se može podnijeti zahtjev za polaganje aktorske kaucije, tumačenju kojim bi se htjele otkloniti posljedice tih ograničenja.

22 Naglasio autor ovoga rada.

obliku“, dakle prihvatiti nešto od onoga što se traži ili predlaže,[23] uz mogućnost primjene na odgovarajući način i odredbe OZ-a o jamčevini (čl. 15. OZ-a).[24] Sud, dakle, nije vezan samo zahtjevom tuženika, već treba voditi računa i o prijedlozima tužitelja. Postupak za određivanje aktorske kaucije ima zapravo značenje jednog incidentalnog postupka u okviru glavnog parničnog postupka, u kojemu su ovlasti suda u donošenju odluke „elastičnija“ nego u glavnom parničnom postupku.

Pri ocjeni primjerenosti zahtjeva sud treba, uzimajući u obzir okolnosti konkretnog slučaja, odrediti kvantitetu osiguranja, vodeći računa o predvidivim troškovima postupka koje bi tužitelj mogao biti dužan naknaditi tuženiku. To svakako mogu biti troškovi postupka do njegova pravomoćnog okončanja, ali i troškovi možebitnih postupaka u povodu izvanrednih pravnih lijekova, jer ZMPP ne postavlja nikakva ograničenja kada se općenito govori o osiguranju parničnih troškova. Budući da u ZMPP-u nisu određeni kriteriji za procjenu primjerenosti zatraženog osiguranja, sud o tome može odlučiti i po slobodnoj ocjeni (čl. 223. st. 1. ZPP-a).

Prema odredbi čl. 63. st. 1. ZMPP-a, u rješenju kojim prihvaća zahtjev za osiguranje parničnih troškova sud treba odrediti:

– oblik osiguranja, točnije novčani iznos koji tužitelj treba položiti ako se osiguranje određuje u novcu, odnosno ako se ono treba dati „u drugom pogodnom obliku“, taj drugi oblik treba biti kvalitativno i, ovisno o obliku toga osiguranja, kvantitativno određen

– način na koji se ono treba dati (polaganje određenog novčanog iznosa ili nekih pokretnina, npr. dragocjenosti, u sudski ili javnobilježnički depozit, odnosno zasnivanje založnog prava na nekretnini uz upis toga prava u zemljišne knjige, zasnivanje založnog prava na nekoj pokretnoj stvari koja se može upisati u odgovarajući upisnik)

– rok u kojem se osiguranje mora dati, uz upozorenje tužitelju na zakonske posljedice ako ne dokaže da je osiguranje dano u određenom roku.

Rok za polaganje osiguranja treba biti primjeren okolnostima slučaja. Budući da je riječ o sudskom roku, sud ga je u načelu ovlašten produljiti (arg. iz čl. 111. st. 2. ZPP-a). Rješenje kojim se odlučuje o zahtjevu za polaganje aktorske kaucije treba biti obrazloženo (čl. 345. st. 1. ZPP-a).

3.6. Pravni učinci polaganja osiguranja

U doktrini je izneseno stajalište da bi tuženik na položenom osiguranju stjecao zakonsko založno pravo (arg. iz čl. 15. st. 3.1. OZ-a, v. *supra ad* 5.).[25] On bi, svakako, stjecao založno pravo na stvarima danima u polog (arg. iz čl. 15. OZ-a). [26]

23 U tome smislu i Dika, Knežević i Stojanović, *Komentar Zakona*, 266, na temelju u bitnome sadržajno podudarne odredbe čl. 82. st. 3. ZRSZ-a.

24 V. bilj. 18.

25 Usp. i Triva i Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, § 103/4.

26 V. bilj. 18. o drugim mogućim objektima založnog prava.

3.7. Pravna posljedica nepolaganja osiguranja

Ako tužitelj u određenom roku ne dokaže da je dao osiguranje za parnične troškove, smatra se da je tužba povučena (čl. 63. st. 2. ZMPP-a). Dakle, nastupa pravna posljedica povlačenja tužbe, a ne da je tužitelj dao izjavu o povlačenju tužbe. Stoga za nastupanje te pravne posljedice nije potreban izričit ni prešutni pristanak tuženika, kao što je potreban kada tužitelj daje izjavu da povlači tužbu nakon što se tuženik upustio u raspravljanje o glavnoj stvari (arg. iz čl. 193. ZPP-a).

Budući da se smatra da je tužba povučena ako tužitelj u roku ne položi aktorsku kauciju, tuženik je ovlašten zatražiti naknadu troškova kao i u drugim slučajevima u kojima dolazi do prešutnog povlačenja tužbe, uključujući i naknadu troškova koje je imao u vezi s postavljanjem zahtjeva za polaganje aktorske kaucije (čl. 158. st. 1. ZPP-a), troškova koje će redovito biti teško prisilno naplatiti. Pravna bi posljedica povlačenja tužbe zbog nepravovremenog polaganja aktorske kaucije nastupala i kada osiguranje koje tužitelj u određenom roku položi ne bi kvalitativno i/ili kvantitativno odgovaralo kauciji koja je određena na temelju rješenja kojim je prihvaćen zahtjev za njezino polaganje.

3.8. „Prekid" postupka do pravomoćnosti odluke u povodu zahtjeva

Tuženik koji je pravodobno postavio zahtjev da mu tužitelj osigura parnične troškove nije dužan nastaviti postupak u glavnoj stvari sve dok se o njegovu zahtjevu pravomoćno ne odluči, a ako je zahtjev usvojen sve dok tužitelj ne položi osiguranje (čl. 63. st. 3. ZMPP-a). Međutim, ako sud odbije zahtjev za osiguranje parničnih troškova, može odlučiti da se postupak nastavi i prije nego što rješenje o odbijanju postane pravomoćno (čl. 63. st. 4. ZMPP-a). Pritom bi sud tu odluku o nastavljanju postupka mogao donijeti zajedno s odlukom o odbijanju zahtjeva za polaganje aktorske kaucije, ali i naknadno, sve do pravomoćnosti rješenja kojim bi odbio zahtjev za polaganje aktorske kaucije.

A contrario iz odredbe čl. 63. st. 4. ZMPP-a proizlazi da sud nije ovlašten odlučiti o nastavku postupka ako prihvati zahtjev za polaganje osiguranja. U tom slučaju mora „pričekati" da rješenje o polaganju aktorske kaucije postane pravomoćno i da tužitelj položi osiguranje.

U doktrini prema ZRSZ-u, čije su odredbe čl. 84. st. 3. i 4. sadržajno podudarne s navedenim odredbama čl. 63. st. 3. i 4. ZMPP-a, postavilo se pitanje procesnopravnog značenja okolnosti da tuženik nije dužan „nastaviti postupak u glavnoj stvari" sve dok se o njegovu zahtjevu pravomoćno ne odluči, a ako njegov zahtjev bude prihvaćen sve dok tužitelj ne položi osiguranje. Zauzeto je stajalište da bi, postavljanjem zahtjeva za osiguranje parničnih troškova, u odnosu na tuženika nastalo procesnopravno stanje koje bi se podudaralo s prekidom postupka. Naime, okolnost da tuženik nije dužan nastaviti postupak u glavnoj stvari nužno bi značila ne samo to da on ne bi bio dužan poduzimati radnje u postupku nego i to da radnje tužitelja i suda prema njemu (privremeno) ne bi djelovale te da bi u odnosu na njega prestali teći svi sudski i zakonski rokovi. Budući da u okviru takvog razmišljanja ne bi bilo moguće prihvatiti konstrukciju „prekida postupka" relativnog učinka (samo

u odnosu na tuženika) – jer bi ona dovela tužitelja u neravnopravan položaj prema tuženiku, s obzirom na to da bi on morao poduzimati radnje i da bi njemu rokovi tekli itd., a sud ne bi smio nastaviti postupak samo s jednom strankom (tužiteljem), što bi bilo protivno načelu kontradiktornosti – zauzeto je stajalište da bi, u slučaju u kojem bi tuženik zatražio polaganje aktorske kaucije, dolazilo *ex lege* do prekida postupka. Takva bi solucija, s jedne strane, uvažavala poziciju prednosti u koju bi dolazio tuženik postavljanjem zahtjeva za osiguranje, dok bi, s druge strane, bila u skladu s potrebom da se osigura procesna ravnoteža između stranaka i stvore uvjeti za ostvarivanje načela kontradiktornosti. Smatralo se da u prilog takvom tumačenju upućuje i odredba čl. 84. st. 4. ZRSZ-a (čl. 63. st. 4. ZMPP-a), prema kojoj je sud mogao odlučiti da se „postupak nastavi" i prije nego što rješenje o odbijanju zahtjeva postane pravomoćno, što znači da bi sud odlučivao o nastavku postupka kao procesnopravnog odnosa u cjelini, a ne samo o dužnosti tuženika da nastavi postupak kao jednoj komponenti toga odnosa.[27] Izloženi razlozi govore u prilog tome da i u slučajevima na koje se odnose odredbe čl. 63. st. 3. i 4. ZMPP-a nastupa procesnopravno stanje koje odgovara prekidu ili zastoju postupka (arg. iz čl. 212.-215. i 215.a ZPP-a).

3.9. Naknadna izmjena odluke o određivanju aktorske kaucije

Do ukidanja ili preinake odluke o aktorskoj kauciji može doći ako se naknadno izmijene okolnosti na kojima je ta odluka utemeljena, npr. ako se u povodu revizije ukinu drugostupanjska i prvostupanjska odluka te se predmet vrati prvostupanjskom sudu na ponovno odlučivanje (čl. 394. ZPP-a). U tom slučaju, naime, početna procjena predvidivih troškova od koje je sud pošao prilikom određivanja aktorske kaucije, koja redovito ne bi uzimala u obzir naznačene mogućnosti, postaje neadekvatna. Stoga tuženiku treba dopustiti da zatraži donošenje nove odluke koja će uvažiti i novonastale okolnosti. Tuženik u navedenom slučaju, primjenjujući na odgovarajući način odredbe čl. 61. st. 3. ZMPP-a o stadijima postupka u kojima to treba učiniti, svoj novi zahtjev mora postaviti na prvom ročištu koje će biti određeno nakon vraćanja predmeta prvostupanjskom sudu.[28]

Do izmjene odluke o određivanju aktorske kaucije treba moći doći i na inicijativu tužitelja ako su se okolnosti slučaja izmijenile tako da bi održavanje odluke na snazi postalo suvišno ili bi ona postala neprimjerena. Tako, primjerice, ako bi tužitelj tijekom postupka naknadno stekao svojstvo osobe koja nije dužna dati osiguranje, održanje na snazi odluke o davanju osiguranja postalo bi suvišno, dok bi prvotna odluka o određivanju aktorske kaucije postala neprimjereno visoka ako

27 Usp. Dika, Knežević i Stojanović, *Komentar Zakona*, 272.

28 U tom je smislu suđeno (Visoki trgovački sud RH, Pž-7782/07 od 17. travnja 2008.), doduše s aspekta uređenja prema ZRSZ-a, koje se u bitnome ne razlikuje od uređenja prema ZMPP-u, da stranka nije ograničena u pravu zahtijevati dodatno osiguranje parničnih troškova, odnosno povećanje već određene i plaćene aktorske kaucije te da će sud, ocjenjujući okolnosti konkretnog slučaja, ispitati opravdanost toga zahtjeva. Nedostatnost uplaćenog osiguranja zbog vraćanja predmeta na ponovno suđenje predstavlja razlog koji opravdava zahtjev za povećanje već položene aktorske kaucije.

bi tijekom postupka došlo do znatnijeg sniženja vrijednosti predmeta spora, zbog čega bi i predvidivi mogući daljnji troškovi bili bitno niži. U takvim bi slučajevima zapravo trebalo na odgovarajući način primijeniti odredbe OZ-a o određivanju i ukidanju privremenih mjera osiguranja zbog naknadno nastalih okolnosti (čl. 353. st. 2. OZ-a).[29] Pravozaštitna je funkcija davanja osiguranja i privremene mjere, naime, u osnovi podudarna – omogućiti ostvarenje tražbine u budućnosti kada se i ako se za to ispune pretpostavke.

4. PRUŽANJE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI OSOBAMA KOJE SU U NAČELU DUŽNE POLOŽITI AKTORSKU KAUCIJU

Prema odredbama čl. 5. ZBPP-a,[30] korisnici pravne pomoći mogu biti uz ispunjenje propisanih uvjeta: hrvatski državljani, dijete koje nema hrvatsko državljanstvo i zatečeno je u Republici Hrvatskoj bez pratnje odrasle osobe odgovorne prema zakonu, stranci na privremenom boravku pod uvjetom uzajamnosti i stranci na stalnom boravku, stranci pod privremenom zaštitom, stranci koji nezakonito borave te stranci na kratkotrajnom boravku u postupcima donošenja rješenja o protjerivanju ili rješenja o povratku, kao i tražitelji azila, azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom te članovi njihovih obitelji koji zakonito borave u Republici Hrvatskoj, u postupcima u kojima im pravna pomoć nije osigurana posebnim zakonom. Pritom, prema odredbi čl. 4. t. 4. ZBPP-a, oslobođenje od plaćanja troškova sudskog postupka obuhvaća oslobođenje od polaganja predujma troškova svjedoka, tumača, vještaka, uviđaja i sudskih oglasa, dok prema odredbama čl. 12. i 13. ZBPP-a, sekundarna pravna pomoć koju pružaju odvjetnici obuhvaća: pravne savjete, sastavljanje podnesaka u postupku zaštite prava radnika pred poslodavcem, sastavljanje podnesaka u sudskim postupcima, zastupanje u sudskim postupcima, pravnu pomoć u mirnom rješenju spora, oslobođenje od plaćanja troškova sudskog postupka te oslobođenje od plaćanja sudskih pristojbi.

Ako se usporedi krug osoba od kojih se ne može tražiti aktorska kaucija (čl. 61. i 62. ZMPP-a, v. *supra ad* 2.) i krug osoba kojima se besplatna pravna pomoć pred hrvatskim sudovima može odobriti (čl. 5. ZBPP-a, v. *supra*), može se zaključiti da se besplatna pravna pomoć može pružiti i određenim kategorijama subjekata od kojih se ipak može tražiti aktorska kaucija. S time u vezi mogla bi se postaviti (barem) tri načelna pitanja. Prvo, bi li razlozi zbog kojih se određenim kategorijama subjekata koji nisu oslobođeni polaganja aktorske kaucije može odobriti besplatna pravna pomoć trebali *de lege ferenda* biti i razlozi zbog kojih bi te subjekte – u cijelosti ili ovisno o razlozima zbog kojih im je odobrena besplatna pravna pomoć – trebalo oslobodili i od dužnosti polaganja aktorske kaucije (npr. razlozi socijalnosti, političkog oportuniteta i sl.). Drugo, bi li u slučajevima u kojima subjekti koji *de lege*

29 Prema odredbi čl. 353. st. 2. OZ-a, postupak će se na prijedlog protivnika osiguranja obustaviti i ukinuti provedene radnje, ako su se okolnosti zbog kojih je mjera određena kasnije promijenile tako da više nije potrebna.

30 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Narodne novine, br. 143/13., 98/19. (u daljnjem tekstu: ZBPP).

lata nisu oslobođeni dužnosti polaganja aktorske kaucije, ali im može biti pružena besplatna pravna pomoć, a koji bi *de lege ferenda* bili oslobođeni i polaganja aktorske kaucije, država trebala *de lege ferenda* preuzeti na sebe i rizik pokrivanja parničnih troškova pobjedničkim tuženicima. To se pitanje zapravo postavlja kao potpitanje jednog šireg pitanja – bi li oslobođenje od plaćanja parničnih troškova (uključujući i troškova odvjetničkog zastupanja) trebalo obuhvatiti i dužnost države da općenito naknadi troškove postupka pobjedničkim tuženicima u slučajevima u kojima je poraženim tužiteljima bila pružana takva pravna pomoć. Naime, *de lege lata* takvi tuženici redovito definitivno snose rizik nemogućnosti naplate troškova koji su im dosuđeni na teret tužitelja kojima je odobrena besplatna pravna pomoć.

5. ZAKLJUČNO

Institut aktorske kaucije u hrvatskom internom pravu – čije se norme primjenjuju kada nema uvjeta za primjenu odredbi nekog od multilateralnih ili bilateralnih sporazuma čija je Republika Hrvatska članica, odnosno odredbi propisa Europske unije – u bitnome odgovara zahtjevima koji se općenito postavljaju u pogledu uređenja toga instituta. U ovom se radu nastojalo sustavno izložiti važeće uređenje toga instituta prema ZMPP-u, pri čemu je upozoreno i na moguće dileme koje bi se mogle pojaviti u praksi prilikom tumačenja pojedinih odredbi toga zakona koje se tiču nekih aspekata njegova uređenja. Razmotreno je i pitanje pružanja besplatne pravne pomoći osobama koje su oslobođene davanja aktorske kaucije te je, u tom kontekstu, postavljano i pitanje bi li takve stranke (*de lege ferenda*) trebalo osloboditi i od polaganja aktorske kaucije. Bila bi riječ o pravnopolitičkom iskoraku kojim bi se dodatno „socijalizirao“ institut aktorske kaucije.

Navedeno se pitanje, kako je naznačeno *supra ad* 4., zapravo postavlja kao posebno potpitanje u okviru šireg načelnog pitanja: treba li država, u kojoj mjeri i na koji način, općenito preuzeti odgovornost za troškove postupka koje bi poražena stranka kojoj je odobrena besplatna pravna pomoć bila dužna naknaditi pobjedničkoj stranci. Ako bi se na to načelno pitanje pozitivno odgovorilo, tada bi se operacionalizacija takve odgovornosti mogla obaviti (barem) na dva načina. Prvo, davanjem ovlaštenja pobjedničkoj stranci da izravno traži od države naknadu troškova koji su joj dosuđeni protiv poražene stranke koja je oslobođenja od prethodnog snošenja troškova postupka (primarna izravna odgovornost države), s time da bi država imala pravo na regres od stranke umjesto koje je naknadila troškove. Drugo, davanjem prava pobjedničkoj stranci da naknadu troškova traži od države tek ako ih ne bi te mogla naplatiti od poražene stranke ni u ovršnom postupku (supsidijarna odgovornost države).

Odgovor na prethodno impostirano načelno pitanje svakako bi povratno mogao utjecati i na odgovor na pitanje treba li uopće inzistirati na institutu aktorske kaucije u slučajevima u kojima bi tužiteljima bila odobrena besplatna pravna pomoć. Premise za davanje odgovora na to pitanje općenito su uvjetovane postojećom društveno-političko-ekonomskom situacijom1 u kojoj se konkretna država nalazi. Neovisno o rečenom, čini se iznova važnim upozoriti na prekarnu pravnu poziciju u koju se

dovodi tuženik u slučajevima kada nije ovlašten tražiti od tužitelja da položi aktorsku kauciju, a u kojima je njegovu protivniku odobrena besplatna pravna pomoć – u slučajevima u kojima će, čak i ako uspije u sporu, biti prisiljen definitivno snositi troškove koji bi mu mogli biti dosuđeni jer ih (redovito) neće moći prisilno naplatiti. U tom bi se smislu moglo reći da načelno napuštanje instituta aktorske kaucije radi osiguranja prava na slobodan pristup sudu, kako je u ovom radu više puta naglašeno, ima za posljedicu prisiljavanje tuženika na vođenje postupaka u kojima će u pravilu sami morati definitivno snositi svoje troškove – dok će njihov protivnik, tužitelj, imati ne samo pravo tražiti naknadu troškova koji bi mu mogli biti dosuđeni nego ih eventualno i naplatiti iz imovine tuženika. Upravo se stoga može postaviti pitanje trebaju li, i u kojoj mjeri, pojedini članovi društvene zajednice snositi posljedice osiguranja prava drugim članovima te zajednice da ih slobodno tuže – kada to hoće i zbog čega to hoće – osobama od kojih neće moći naplatiti dosuđene troškove, ili se snošenje tog rizika u određenim slučajevima, uz ispunjenje određenih uvjeta, npr. u slučajevima u kojima je tužitelju odobrena besplatna pravna pomoć, treba socijalizirati i prenijeti na državu.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Dika, Mihajlo. *Građansko parnično pravo: stranke, njihovi zastupnici i treći u parničnom postupku*, *IV. knjiga*. Zagreb: Narodne novine, 2008.
2. Dika, Mihajlo, Gašo Knežević i Srđan Stojanović. *Komentar Zakona o međunarodnom privatnom i procesnom pravu*. Beograd: Nomos, 1991.
3. Triva, Siniša i Mihajlo Dika. *Građansko parnično procesno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2004.

Pravni propisi:

1. Konvencija između Kraljevine Jugoslavije i Velike Britanije o uređenju međusobne pomoći u vođenju postupka u građanskim i trgovačkim stvarima koje su u tečaju ili koje mogu biti u tečaju pred odnosnim vlastima, Narodne novine – Međunarodni ugovori, 11/97.
2. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL L 115/49, 9.5.2008.
3. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Narodne novine, br. 143/13., 98/19.
4. Zakon o međunarodnom privatnom pravu, Narodne novine, br. 101/17., 67/23.
5. Zakon o parničnom postupku, 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.
6. Zakon o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja u određenim odnosima, Narodne novine, br. 53/91., 88/01.

Sudska praksa:

1. Trgovački sud u Zagrebu, Povrv-1515/2012 od 6. lipnja 2012.
2. Visoki trgovački sud RH, 28 Pž-5469/2021-2 od 26. studenoga 2021.
3. Visoki trgovački sud RH, 56 Pž-2978/2015-3 od 12. ožujka 2019.
4. Visoki trgovački sud RH, Pž-7782/07 od 17. travnja 2008.

Mihajlo Dika*

Summary

SECURITY FOR LITIGATION COSTS UNDER CROATIAN DOMESTIC LAW

After an introductory discussion aimed at defining the concept and the rationale of the institute, the paper systematically examines the institute of security for litigation costs (actor's security deposit) under Croatian domestic law. The analysis addresses the questions of who is actively and passively legitimized in the incidental procedure of requesting and deciding on the actor's security deposit, at what stage of the proceedings the request for its payment should be made, what the consequences are of failing to make the request in due time, what the security may consist of, who decides on its payment, and under what conditions a decision already made may subsequently be altered. Particular attention is given to the issue of whether a plaintiff obliged to provide an actor's security deposit may be granted free legal aid. In connection with this, and also on a more general level, the paper raises the question of whether and in which cases the risk of non-recovery of litigation costs from persons granted free legal aid should be socialized.

Keywords: *actor's security deposit; security for litigation costs; defendant; plaintiff; Private International Law Act.*

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

♦ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

UPRAVNI UGOVORI U HRVATSKOJ: 15 GODINA NEOSTVARENIH OČEKIVANJA

*Prof. dr. sc. Dario Đerđa**
*Izv. prof. dr. sc. Stjepan Gadžo***

UDK 349.924(497.5)
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.11
Ur.: 18. studenoga 2025.
Pr.: 13. siječnja 2026.
Pregledni rad

Sažetak

Cilj je ovoga rada analizirati je li, i u kojoj mjeri, ideja unošenja instituta upravnog ugovora u domaći pravni sustav ostvarena na normativnoj razini. Istražuju se postavke općeg pravnog režima upravnih ugovora koje ograničuju širu primjenu ovog instituta u praksi te se ukazuje na primjere neprikladne primjene upravnih ugovora u posebnim upravnim područjima. U radu se najprije ukazuje na razloge uvođenja upravnih ugovora u hrvatski pravni sustav, a zatim se analizira njihov opći pravni režim utvrđen Zakonom o općem upravnom postupku. Raščlanjuje se pravno uređenje upravnih ugovora u posebnim upravnim područjima, uključujući i primjere ugovora o čijoj se pravnoj prirodi kao upravnih ugovora očitovala sudska praksa. U zaključku se ocjenjuje je li pravna regulacija upravnih ugovora, nakon više od 15 godina primjene toga instituta, ostvarila svoja očekivanja.

Ključne riječi: *upravni ugovor; Zakon o općem upravnom postupku; Hrvatska.*

1. UVOD

Upravni ugovori, kao zakonom normirani institut, u Hrvatskoj su zaživjeli 1. siječnja 2010. godine, stupanjem na snagu tada novog Zakona o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP).[1] Reguliranje općeg pravnog režima upravnih ugovora predstavljalo je značajnu novinu kojim se, po uzoru na društvene promjene prisutne u demokratskim državama, nastojalo što je moguće više izjednačiti položaj građana i javne uprave, povećati stupanj pravne sigurnosti građana i drugih stranaka u odnosu prema upravi te doprinijeti uklanjanju birokratskih barijera koje ponekad

* Dr. sc. Dario Đerđa, redoviti profesor u trajnom izboru, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; dario.đerđa@pravri.uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1095-1155.
** Dr. sc. Stjepan Gadžo, izvanredni profesor, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; stjepan.gadzo@uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1905-5330.
♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).
1 Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21.

stoje kao prepreka gospodarstvu.[2] U vrijeme donošenja ZUP-a u javnosti se isticalo kako se uvođenjem upravnih ugovora dodatno „štiti objektivni pravni poredak i šira društvena zajednica" te se „kroz prikladnu pravnu formu uvažava promijenjena uloga građana i drugih nositelja gospodarskih aktivnosti u odnosu prema javnoj upravi".[3] Očekivalo se kako će oni potaknuti snažniji ulazak privatnog sektora u obavljanje gospodarskih aktivnosti od interesa za zajednicu te učiniti poduzetnike partnerima javne uprave u obavljanju javnih službi. U znanstvenoj i stručnoj literaturi posebno se naglašavalo kako javnopravna tijela u suvremenome društvu stupaju u pravne odnose sa subjektima privatnog prava i uz izraženu suglasnost njihovih volja.[4] Također, očekivalo se kako će početkom važenja ZUP-a ugovori o koncesijama, ugovori o javnoj nabavi, ugovori o javno-privatnom partnerstvu, kao i brojni drugi ugovori koji se sklapaju u Hrvatskoj, i normativno, a ne samo prema svojoj pravnoj prirodi, biti upravni ugovori, čime bi se dodatno intenzivirao partnerski odnos javne vlasti i poduzetnika.[5]

Međutim, danas, više od 15 godina nakon stupanja na snagu ZUP-a, stječe se dojam kako upravni ugovori nisu ni približno iskorišteni u mjeri u kojoj se to očekivalo.[6] Ovi su ugovori normativno određeni tek u rijetkim područjima, poput poreza i drugih javnih davanja, koncesija, raspolaganja nekretninama u vlasništvu države ili statusa općeg dobra te regulacije financijskog sustava. Već u vrijeme donošenja ZUP-a ukazivalo se na to kako hrvatski pravni sustav vrlo strogo pristupa ovom institutu, znatno sužavajući mogućnost njegova korištenja u praksi. Uzimajući u obzir kako su u to vrijeme upravni ugovori u Hrvatskoj normativno uređeni po prvi put nakon Drugoga svjetskog rata te kako je nedostajalo vizije i jasnog shvaćanja njihove uloge u društvu, njihovo je opće pravno uređenje ZUP-om postavljeno samo na najosnovnijoj razini. Preciznije normativno reguliranje tih ugovora prepušteno je zakonima koji uređuju posebna upravna područja. Na nedostatke pozitivnopravne regulacije upravnih ugovora danas sve češće upućuju ne samo stajališta izražena u znanstvenoj i stručnoj literaturi već i sudska praksa.

Cilj je ovoga rada analizirati je li, i u kojoj mjeri, ideja unošenja instituta upravnog ugovora u domaći pravni sustav ostvarena na normativnoj razini. Istražuju se postavke općeg pravnog režima upravnih ugovora koje ograničuju širu primjenu toga instituta u praksi te se ukazuje na primjere neprikladne primjene upravnih ugovora u posebnim upravnim područjima. U radu se najprije ukazuje na razloge uvođenja upravnih ugovora u hrvatski pravni sustav, potom se analizira njihov opći

2 Vlada RH, Konačni prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, ožujak 2009., 61.

3 Vlada RH, Konačni prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, 64.

4 Dario Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj* (Zagreb: Inženjerski biro, 2010.), 328.

5 Dario Đerđa i Zoran Pičuljan, „Novo hrvatsko opće upravnopostupovno pravo", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 30, br. 1 (2009): 284.

6 Vidi Dario Đerđa, „Modernizacija upravnog postupka u Republici Hrvatskoj", u: *Primjena načela europskog prava u nacionalnom upravnom pravu*, ur. Dario Đerđa, Ana Poščić i Adrijana Martinović (Rijeka: Pravni fakultet u Rijeci, 2025.), u tisku. Isto i: Božidar Horvat i Ivan Malenica, „Upravni ugovori i upravno sudovanje", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 221.

pravni režim utvrđen ZUP-om, a zatim se raščlanjuje pravno uređenje upravnih ugovora u posebnim upravnim područjima, uključujući i primjere ugovora o čijoj se prirodi kao upravnih ugovora očitovala sudska praksa. U zaključku se ocjenjuje je li pravna regulacija upravnih ugovora, nakon više od 15 godina primjene ovoga instituta, ostvarila početna očekivanja.

2. UVOĐENJE UPRAVNIH UGOVORA U HRVATSKI PRAVNI SUSTAV

Upravni ugovori počeli su plijeniti pozornost hrvatske pravne znanosti već u posljednjem desetljeću 20. stoljeća. Na njihovu je važnost u više navrata upozoravao Borković, ističući kako su upravni ugovori široko prisutni u brojnim državama Europe, posebno onima koje su bile pod utjecajem francuskog prava. Naglašavao je kako u modernoj državi javnopravna tijela ulaze u pravne odnose s drugim subjektima, posebno onima privatnog prava, ne samo upravnim aktima, koje pri zasnivanju, mijenjanju ili ukidanju nekog pravnog odnosa karakterizira autoritativnost i jednostranost u odlučivanju, već i na osnovi suglasnosti njihovih volja. Upozoravao je kako upravni ugovori ne nastaju u svakom ugovornom odnosu između države i drugih subjekata, već samo uz ispunjenje određenih pretpostavki: da jedna od ugovornih strana mora biti subjekt javnoga prava, da je cilj njihova sklapanja usmjeren prema širem, tj. općem interesu, te da se takvi ugovori sklapaju isključivo prema posebnim pravilima koja trebaju biti precizno propisana.[7] *Diferentia specifica* upravnih ugovora u odnosu na ugovore građanskog prava očituje se u položaju subjekta javnoga prava, koji u upravnim ugovorima nastupa s autoritetom nositelja vlasti, slijedom čega ugovorne strane nisu u ravnopravnom položaju.[8]

U to su se vrijeme u Hrvatskoj sklapali pojedini ugovori koji su prema svojim obilježjima odgovarali upravnim ugovorima iz usporednog prava, posebno francuskoga, u kojem su kao poseban pravni institut i nastali. Međutim, pravni režim takvih ugovora, poput ugovora o koncesiji, ugovora o javnoj nabavi ili ugovora o javno-privatnom partnerstvu, u hrvatskom zakonodavstvu nije bio posebno uređen, pa su se na njih primjenjivale pojedine odredbe zakona kojima su se uređivala ta upravna područja, uz supsidijarnu primjenu pravila građanskog prava, tj. Zakona o obveznim odnosima.[9] Slijedom toga, o tim se ugovorima kao upravnima govorilo ponajprije u znanstvenim i stručnim krugovima.[10]

---

7 Ivo Borković, *Upravno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2002.), 34-37 i Ivo Borković, „Upravni ugovori“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 30, br. 2 (1993): 417, 419 i 423.

8 Katja Štemberger, „Pravna pogodba kot posebni institut upravnega prava – kje smo in kako naprej?“, *Pravnik* 76, br. 5-6 (2021): 252.

9 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.

10 Vidi izlaganje Ive Borkovića i Mihajla Dike, „Rasprava, pitanja i odgovori“, u: *Pomorsko dobro: društveni aspekti upotrebe i korištenja*, ur. Vinko Hlača (Rijeka: Pravni fakultet u Rijeci, 1996.), 171-173; Dario Đerđa, „Pravni režim ugovora o koncesiji u hrvatskom pravu“, u: *Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse*, ur. Ante Šumelj (Zagreb: Inženjerski biro, 2007.), 195-220; Vanja Seršić, „Ugovor o koncesiji kao tipičan

Inicijativa za pravno normiranje upravnih ugovora istaknuta je tek 2007. godine, u Smjernicama za izradu tada novog ZUP-a,[11] kada je prihvaćena ideja kako oni trebaju biti uređeni upravo tim Zakonom.[12] U tom je razdoblju započeto i sustavnije istraživanje značajki upravnih ugovora prisutnih u usporednom pravu, a sve kako bi se na najbolji način uklopili u hrvatski pravni sustav. Fokus prvih radova bio je usmjeren na posebnosti upravnih ugovora u francuskom i njemačkom pravu, poglavito na njihov pojam, vrste, stranke, predmet, postupak sklapanja, valjanost, prava stranaka u izvršavanju ugovornih obveza, prestanak ugovora te nadležnost za rješavanje sporova.[13] Usporedba upravo tih dvaju pravnih sustava nije bila slučajna. Upravni ugovori, povijesno gledajući, nastali su u Francuskoj krajem 19. i početkom 20. stoljeća, gdje su, kao proizvod pravne doktrine i prakse, detaljno razrađeni u svim svojim elementima.[14] S druge strane, budući da je pri izradi nacrta ZUP-a većina stranih stručnjaka koji su sudjelovali u usklađivanju hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije dolazila iz Njemačke, pretpostavljalo se da će njemačka iskustva uvelike utjecati na buduće uređenje ovih ugovora.[15] Po provedenim analizama zaključeno je kako niti jedan od tih pravnih sustava u cijelosti ne odgovara potrebama Hrvatske te da bi bilo vrlo teško u domaći pravni sustav inkorporirati rješenja jednoga od njih. Stoga, procijenilo se kako u svrhu općeg pravnog uređenja ovih ugovora treba uzeti najbolje iz svakoga sustava te pravne odredbe formulirati na način najprihvatljiviji za Hrvatsku. Pri tome, upozoravalo se kako su pravila koja uređuju upravne ugovore u Francuskoj rezultat ponajprije sudske

upravni ugovor", u: *Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2009*., ur. Marica Kuzmić i Jasminka Hercigonja (Zagreb: Inženjerski biro, 2009.), 407.

11 Vlada RH, Smjernice za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske, siječanj 2007.

12 Isto je prisutno i u državama jugoistočne Europe, koje opći pravni režim upravnih ugovora uređuju zakonima o upravnom postupku. Vidi Dejan Milenković, „Upravni ugovori u zakonima o opštem upravnom postupku zemalja zapadnog Balkana", *Strani pravni život* 67, br. 3 (2017): 71 te Ahmet Imami i Mirlinda Batalli, „The Role of Administrative Contracts in the Field of Public Administration", *Access to Justice in Eastern Europe* 7, br. 3 (2024): 396.

13 Vidi Dario Đerđa, „Posebnosti upravnih ugovora", u: *Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2008.*, ur. Marica Kuzmić (Zagreb: Inženjerski biro, 2008.), 14-40; Dragan Medvedović, „Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku", u: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, ur. Davorka Foretić i Jerko Slovinić (Zagreb: Novi informator, 2010.), 51. O nazivlju i prirodi upravnih ugovora u državama pod utjecajem francuskog i njemačkog prava vidi Liana-Teodora Pascariu, „Some Ideas for a Comparative Analysis of the Administrative Contracts", *European Journal of Law and Public Administration* 3, br. 1 (2016): 117.

14 Najcjelovitija razrada upravnih ugovora uopće susreće se upravo u francuskoj upravnoj praksi, koja je intenzivno popraćena pravnoteorijskim raspravama. Vidi Charles Debbach, *Institutions et Droit Administratif* (Paris: Presses Universitaires de France, 1978.), 157.

15 O ovome vidi Dragan Medvedović, „Geneza novog Zakona o općem upravnom postupku", u: *Novi Zakon o općem upravnom postupku*, ur. Davorka Foretić (Zagreb: Novi informator, 2009.), 19-74; Zoran Pičuljan, „Novi upravni postupak i upravni spor – oblikovanje propisa, kontinuitet i diskontinuitet pravne regulacije", u: *Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2009.*, ur. Marica Kuzmić i Jasminka Hercigonja (Zagreb: Inženjerski biro, 2009.), 17-31.

prakse Državnog savjeta i upravnih sudova, zbog čega ih Hrvatska ne može u tom obliku jednostavno preuzeti u pravni poredak. Njemačko je pravo upravne ugovore uredilo u najopćenitijim crtama s deset paragrafa Zakona o upravnom postupku, a detaljniju je razradu učinilo u saveznim i državnim zakonima te nekim odredbama Građanskog zakonika. Time se njemački sustav uređenja upravnih ugovora Hrvatskoj činio znatno prihvatljivijim. Također, isticalo se kako praksa sklapanja upravnih ugovora u početku ne bi trebala biti preširoka, već da bi najbolje bilo taksativno propisati u kojim je upravnim stvarima dopušteno njihovo sklapanje. Smatralo se kako bi sklapanje tih ugovora bez razvijenog pravnog režima u kojem se mogu sklapati, poput stranaka, postupka sklapanja, izmjena, raskida, rješavanja sporova i sl., najviše išlo na štetu privatne osobe koja je stranka ugovora.[16]

Na tragu tih zaključaka opća pravna regulacija upravnih ugovora našla je svoje mjesto u šestom dijelu ZUP-a.[17] Taj se Zakon zadržao samo na najosnovnijim pitanjima uređenja upravnih ugovora, dok je njihovu detaljniju razradu u posebnim upravnim područjima, po uzoru na njemačko pravo, prepustio zakonima koji uređuju pojedina upravna područja.

3. OPĆE PRAVNO UREĐENJE UPRAVNIH UGOVORA U HRVATSKOJ

Opći pravni režim upravnih ugovora u Hrvatskoj postavljen je sa šest članaka ZUP-a. Iako njima nije definiran pojam tih ugovora, jasno su naznačene stranke i cilj sklapanja. Upravni ugovor sklapa se između javnopravnog tijela, s jedne strane, i stranke, s druge strane, a s ciljem izvršavanja prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar. Time su, u skladu s pravnom teorijom upravnih ugovora prihvaćenom u francuskom pravu, precizno utvrđeni subjekti toga ugovora, od kojih jedan mora biti osoba javnoga prava,[18] koja se, pri tome, u odnosu na drugu stranu, nalazi u superiornom položaju, jer u ugovornom odnosu raspolaže snažnijim ovlastima.[19] Izražavajući oprez prema slobodi javnopravnih tijela disponirati javnim ovlastima, zakonodavac je svrhu upravnog ugovora vezao isključivo uz izvršavanje prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena neka upravna stvar. Time je predmet tih ugovora postavljen vrlo usko u usporedbi s državama koje uređuju ovaj institut, posebno u odnosu na njemačko pravo.[20] Dopuštenost sklapanja upravnih

16 Đerđa, „Posebnosti upravnih ugovora“, 16 i 38.

17 Vidi čl. 150. do 155. ZUP-a.

18 Treba naglasiti kako bi bilo ispravnije propisati kako upravni ugovor sklapa osoba javnoga prava, jer javnopravno tijelo, koje u pravilu nema pravnu osobnost, pri sklapanju upravnoga ugovora uvijek istupa u ime i za račun osobe javnoga prava, primjerice Republike Hrvatske, jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave i sl.

19 Takvo obilježje nije tipično za javnopravne ugovore u Njemačkoj, jer se oni, kada je to propisano zakonom, mogu sklopiti i između dviju osoba privatnoga prava. Vidi Dario Đerđa, „Upravni ugovori“, u: *Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse – godišnjak 17*, ur. Mladen Žuvela (Zagreb: Organizator, 2010.), 364.

20 Detaljnije o ovome vidi Jasna Omejec, „Studija o upravnim ugovorima i aktima poslovanja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 162-163.

ugovora u Hrvatskoj dodatno je ograničena odredbom prema kojoj se takav ugovor može sklopiti jedino ako je njegovo sklapanje propisano zakonom (čl. 150. st. 1. ZUP-a). Iako se u literaturi susreću stajališta prema kojima se upravnim ugovorom izvršavaju zakonski određene aktivnosti, slijedom čega je opravdano da se sklapaju isključivo u slučajevima izričito propisanim zakonom,[21] takav je pristup rijedak u usporednome pravu.[22] Dakle, sklapanje upravnih ugovora u Hrvatskoj ZUP-om je ograničeno na detaljnije razrađivanje izvršavanja prava i obveza utvrđenih rješenjem donesenim u upravnom postupku, i to samo u slučajevima kada je sklapanje takvih ugovora propisano zakonom. Slijedom toga, upravni ugovor može se sklopiti tek po donošenju rješenja, dok nije dopušteno upravnopravni odnos koji još nije nastao na temelju rješenja regulirati upravnim ugovorom.[23]

Nadalje, propisano je kako se upravni ugovori sklapaju u pisanom obliku (čl. 150. st. 4. ZUP-a). S obzirom na važnost ovih ugovora, ali i potrebu jednostavnijeg dokazivanja ugovorenih uvjeta izvršenja rješenja, propisivanje pisanog oblika tih ugovora je razumljivo.[24] ZUP ujedno propisuje pretpostavke valjanosti odnosno ništetnosti upravnih ugovora, čineći to kroz dva članka, ali bez osobite konzistentnosti. U jednome utvrđuje kako upravni ugovor ne smije biti protivan izreci rješenja, prinudnim propisima niti sklopljen na štetu trećih osoba, dok u drugome propisuje kako je upravni ugovor ništetan ako je protivan rješenju radi čijeg je izvršenja sklopljen, kao i iz razloga ništetnosti propisanih zakonom koji uređuje obvezne odnose.[25] Zakon, dodatno, izričito utvrđuje kako je upravni ugovor koji ima učinak na prava trećih osoba valjan samo uz pisani pristanak tih osoba (čl. 150. st. 3. ZUP-a), kao i da je ništetan u cijelosti i ako je ništetan samo dio toga ugovora, osim ako bi mogao proizvoditi pravne učinke bez toga dijela (čl. 151. st. 3. ZUP-a). Konačno, propisuje kako ništetnost upravnog ugovora utvrđuje sud nadležan za upravne sporove, na temelju tužbe stranke ili javnopravnog tijela, te kako ništetan upravni ugovor ne proizvodi pravne posljedice (čl. 151. st. 4. i 5. ZUP-a).

ZUP je utvrdio još dva važna pitanja vezana uz opći pravni režim upravnih ugovora: njihovu izmjenu i raskid. Propisano je kako se upravni ugovor može izmijeniti suglasnošću stranaka, ali samo ako bi zbog okolnosti nastalih nakon njegova sklapanja, koje se nisu mogle predvidjeti u vrijeme sklapanja, ispunjenje obveze za jednu ugovornu stranu postalo bitno otežano. Ugovorna strana kojoj je ispunjenje obveza bitno otežano može zatražiti da se ugovor izmijeni u skladu s nastalim okolnostima (čl. 152. st. 1. ZUP-a). Tom se odredbom hrvatski zakonodavac znatno oslonio na gotovo istovjetnu odredbu njemačkog prava, ujedno inzistirajući na

21 Adriana Magdalena Sandu i Maria Sofia Pagarin, „Study on Administrative Contracts“, *Contemporary Readings in Law and Social Justice* 4, br. 2 (2012): 904.

22 Vidi Đerđa, „Upravni ugovori“, 354-356; Omejec, „Studija o upravnim ugovorima“, 143; Milenković, „Upravni ugovori“, 75.

23 Za drugačije rješenje u njemačkom zakonodavstvu vidi Omejec, „Studija o upravnim ugovorima“, 141-142.

24 Pisani oblik upravnih ugovora zahtijeva se i u francuskom i njemačkom pravu. Vidi Đerđa, „Upravni ugovori“, 356 i 365.

25 Ove odredbe u hrvatsko pravo gotovo su u cijelosti prenesene iz njemačkog. Vidi Đerđa, „Upravni ugovori“, 365-366.

očuvanju „financijske ravnoteže ugovora“, kao bitnom obilježju vezanome uz izmjene upravnih ugovora u Francuskoj.[26] Time hrvatsko pravo slijedi primjere iz usporednoga prava, prema kojima su stranke ograničene u mogućnostima disponiranja pravom na izmjenu ugovora te se ugovor može izmijeniti jedino ako nastupe okolnosti koje se u vrijeme sklapanja nisu mogle predvidjeti, a koje ispunjenje ugovorne obveze jedne stranke, javnopravnog tijela ili privatne osobe, čine bitno otežanim. U svim ostalim slučajevima izmjena upravnog ugovora u Hrvatskoj nije dopuštena.

Prvi slučaj prava na jednostrani raskid upravnog ugovora vezan je upravo uz neuspješnu provedbu njegove izmjene. Ako se javnopravno tijelo i stranka ne suglase o izmjeni ugovora, tj. ako javnopravno tijelo ili treće osobe uključene u upravni ugovor na takvu izmjenu ne pristanu, javnopravno tijelo ovlašteno je jednostrano raskinuti taj ugovor (čl. 153. st. 1. ZUP-a). U tome je pitanju hrvatsko pravo postiglo kompromis između francuskog i njemačkog rješenja.[27] Nadalje, javnopravno tijelo ovlašteno je jednostrano raskinuti upravni ugovor i kada druga ugovorna stranka ne ispunjava obveze iz ugovora, pri čemu ono od stranke ima pravo potraživati i naknadu štete nastale neispunjavanjem ugovorne obveze (čl. 153. st. 2. ZUP-a). Drugim riječima, javnopravno tijelo, kao ugovorna stranka sa snažnijim ovlastima koje proizlaze iz javnoga prava, u odnosu utemeljenom na upravnom ugovoru ovlašteno je kontinuirano nadzirati izvršava li druga ugovorna stranka svoje ugovorne obveze. U krajnjem slučaju, ako privatna osoba ne postupa u skladu s ugovorenim obvezama, javnopravno tijelo ovlašteno je jednostrano raskinuti takav ugovor.[28] Konačno, javnopravno tijelo ovlašteno je jednostrano raskinuti upravni ugovor i kada je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili javnu sigurnost, ako se to ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje zadiralo u stečena prava (čl. 153. st. 3. ZUP-a). Ta se ovlast posebno oslanja na pravo javnopravnog tijela da ukine zakonito rješenje kojim je stranka stekla neko pravo,[29] a kakve se susreću i u usporednome pravu.[30] U slučaju da se iz naznačenih razloga ukine rješenje koje je temelj za sklapanje upravnog ugovora, razumljivo je kako javnopravno tijelo upravni ugovor treba raskinuti. U skladu sa ZUP-om, javnopravno tijelo upravni ugovor raskida rješenjem, koje treba sadržavati obrazložene razloge raskida te iznos štete ukoliko je raskidom ugovora ona nastala. Suprotna stranka upravnog ugovora protiv takvog rješenja može pokrenuti upravni spor (čl. 153. st. 4. i 5. ZUP-a).

Konačno, ZUP-om su utvrđena i sredstva pravne zaštite vezana uz upravne ugovore. Zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela stranka može izjaviti prigovor, kojim može potraživati i naknadu štete nastale neispunjavanjem ugovora. Prigovor se izjavljuje i predaje tijelu koje na temelju zakona obavlja nadzor

26 Za usporedbu s njemačkim i francuskim rješenjima u pogledu izmjene upravnog ugovora vidi Đerđa, „Posebnosti upravnih ugovora“, 31-35.

27 Vidi Đerđa, „Upravni ugovori“, 375-376.

28 Ova ovlast javnopravnog tijela preuzeta je iz francuskog prava, u kojemu javnopravno tijelo koje je sklopilo ugovor tijekom cijelog odnosa nadzire izvršavanje ugovornih obveza druge ugovorne stranke. Vidi Đerđa, „Upravni ugovori“, 376.

29 Vidi čl. 130. st. 1. t. 3. ZUP-a.

30 Vidi Đerđa, „Upravni ugovori“, 377.

nad javnopravnim tijelom koje je stranka ugovora, a to tijelo o prigovoru odlučuje rješenjem protiv kojega se može pokrenuti upravni spor (čl. 154. ZUP-a). Osim ovdje prikazanoga, ZUP je detaljniji pravni režim upravnih ugovora prepustio urediti zakonima koji uređuju pojedina upravna područja.

U kompleksnoj situaciji donošenja ZUP-a hrvatski se zakonodavac 2009. godine opredijelio za francuski koncept upravnog ugovora, iako je u Zakon uklopio priličan broj odredbi preuzetih iz njemačkog prava.[31] Iako je njemački način normiranja upravnih ugovora zakonskim putem bliži hrvatskoj pravnoj tradiciji, u to su vrijeme u praksi prevladavali ugovori koji su svojim obilježjima više nalikovali francuskom konceptu upravnih ugovora. Stoga, zakonodavac je očito procijenio kako je korisnije pravno regulirati institute koji već postoje u praksi, ali bez općeg zakonskog okvira, negoli u pravni sustav uvesti još jedan, u to vrijeme u domaćoj javnosti nedovoljno istražen, institut potpuno različit od postojećih. Štoviše, s obzirom na učestale zamjerke koje su se upućivale stručnosti i obrazovanju hrvatske javne uprave, zakonodavac je smatrao razboritim pričekati određeno vrijeme prije nego što upravi stavi na raspolaganje institut koji se treba koristiti s iznimnim oprezom.[32]

Ipak, dio znanstvene i stručne javnosti ne slaže se s tako usko postavljenim konceptom upravnog ugovora u Hrvatskoj. Već su u vrijeme donošenja ZUP-a u literaturi iznošeni stavovi kako je takvom pravnom regulacijom mogućnost korištenja upravnih ugovora prerestriktivno uređena, a time u praksi i svedena na minimum. Na taj su način izvan područja primjene upravnog ugovora ostali brojni i značajni ugovori koji počivaju na suradnji javnopravnih tijela s drugim subjektima, a koji su nezaobilazan dio suvremenoga upravnog djelovanja.[33] Danas se ističe kako ograničavanje upravnog ugovora kao instrumenta za izvršenje upravnog akta, i to samo ako je takva mogućnost propisana posebnim zakonom, izravno proturječi smislu toga instituta te se koncilijatorna funkcija uprave, koja se vezuje uz ugovore javnog prava u drugim europskim državama, u Hrvatskoj ne može raspoznati.[34] Zamjena upravnih akata ugovornim uređenjem odnosa ima brojne prednosti, koje se osobito očituju u smanjenju arbitrarnosti i mogućih pogrešaka u postupku, fleksibilnijem usklađivanju interesa ugovornih strana, bržem i troškovno povoljnijem završetku postupka za stranku i javnopravno tijelo te u sadržajno ispravnijoj i za stranku prihvatljivijoj odluci.[35] Stoga, može se postaviti pitanje je li u hrvatskom zakonodavstvu došlo vrijeme za širenje koncepcije ovoga pravnog instituta.

31 Detaljnije vidi Omejec, „Studija o upravnim ugovorima“, 160; Frane Staničić, „Kontrola nad sklapanjem upravnih ugovora“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 53, br. 1 (2016): 234.

32 Đerđa, „Upravni ugovori“, 370-371. Ovakvo „kompiliranje“ rješenja iz različitih pravnih sustava nije rijetko niti u drugim državama jugoistočne Europe. Vidi Merima Tanović, Amra Jašarbegović i Aldin Jelovac, „Upravni ugovor kao zamjena za upravni akt u rješavanju upravnih stvari“, *Uprava* 16, br. 1 (2025): 38-39.

33 Vedran Đulabić, „Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave“, *Hrvatska javna uprava* 9, br. 2 (2009): 310 i 313.

34 Omejec, „Studija o upravnim ugovorima“, 163.

35 Katja Štemberger, „Upravne pogodbe v pravnih redih držav nekdanje Jugoslavije“, *Pravni letopis* 81, br. 2 (2021): 98.

4. UPRAVNI UGOVORI U POSEBNIM UPRAVNIM PODRUČJIMA

Opći pravni okvir upravnih ugovora u Hrvatskoj, prikazan *supra* (poglavlje 3.), nije se mijenjao od stupanja na snagu ZUP-a 1. siječnja 2010. godine. Tim je Zakonom određeno kako se upravni ugovor može sklopiti jedino ako je njegovo sklapanje propisano zakonom. Stoga su u znanstvenoj i stručnoj javnosti izražena očekivanja kako će zakonodavac intervencijama u pojedina upravna područja, poput koncesija, javne nabave, javno-privatnog partnerstva i drugih, propisati mogućnost sklapanja upravnog ugovora. Međutim, trebalo je proteći više od dvije i pol godine od stupanja na snagu ZUP-a do prvoga takvog normativnog zahvata.

Novelom Općeg poreznog zakona iz srpnja 2012. godine upravni ugovori uvedeni su u hrvatsko posebno zakonodavstvo.[36] Do novog propisivanja upravnog ugovora u nekom upravnom području dolazi tek po proteku dodatnih pet godina, kada je novim Zakonom o koncesijama, u lipnju 2017. godine, propisano kako su ugovor o koncesiji za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, ugovor o koncesiji za radove i ugovor o koncesiji za usluge upravni ugovori. S obzirom na raznolikost upravnih područja u kojima se koncesije dodjeljuju, tom je zakonskom intervencijom primjena instituta upravnih ugovora u Hrvatskoj značajno proširena.[37] Nadalje, Zakonom o lovstvu, iz listopada 2018. godine, propisano je kako su ugovor o zakupu prava lova i ugovor o koncesiji prava lova također upravni ugovori.[38] U studenome 2018. godine donesen je Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima, kojim je propisano kako se upravnim ugovorom smatraju i ugovor o najmu stana ili obiteljske kuće u državnom vlasništvu, ugovor o darovanju građevinskog zemljišta odnosno neuseljive obiteljske kuće te ugovor o darovanju građevnog materijala.[39] Novelom Zakona o kreditnim institucijama, iz travnja 2020. godine, utvrđeno je kako je upravni ugovor i ugovor sklopljen radi izvršenja rješenja kojim se kreditnim institucijama izriču novčana kazna ili periodični penali.[40] Isto je propisao i Zakon o izdavanju pokrivenih obveznica i javnom nadzoru pokrivenih obveznica, iz travnja 2022. godine, određujući mogućnost sklapanja upravnog ugovora radi izvršenja rješenja kojim je izdavatelju pokrivenih obveznica ili drugoj osobi izrečena novčana kazna ili iznos periodičnih penala.[41] U prosincu 2022. godine usvojen je i Zakon o dodatnom porezu na dobit, kojim je utvrđeno kako porezni obveznik i Porezna uprava za dospjele porezne obveze dodatnog poreza na dobit mogu sklopiti upravni ugovor radi namirenja poreznog duga po osnovi dodatnog

36 Zakon o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 78/12.

37 Čl. 3. st. 3. do 5. Zakona o koncesijama, Narodne novine, br. 69/17. Koncesija se u Hrvatskoj dodjeljuje u različitim područjima i za različite djelatnosti.

38 Čl. 24. st. 2. i čl. 36. st. 2. Zakona o lovstvu, Narodne novine, br. 99/18.

39 Čl. 18. st. 2. te čl. 34. st. 1. i 2. Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima, Narodne novine, br. 106/18.

40 Čl. 66. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kreditnim institucijama, Narodne novine, br. 47/20.

41 Čl. 47. st. 3. Zakona o izdavanju pokrivenih obveznica i javnom nadzoru pokrivenih obveznica, Narodne novine, br. 53/22.

poreza na dobit.[42] Posljednji zakon kojim je izričito utvrđena mogućnost sklapanja upravnih ugovora jest Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, iz srpnja 2023. godine, a kojim je propisano kako su ugovor o posebnoj upotrebi pomorskog dobra i ugovor o koncesiji na pomorskom dobru upravni ugovori.[43]

Iz prethodno navedenoga može se zaključiti kako je institut upravnog ugovora u hrvatskom zakonodavstvu prepoznat tek u malom broju posebnih upravnih područja. Osam važećih zakona koji izričito utvrđuju sklapanje upravnih ugovora u predmetnom se smislu odnose na tek četiri posebna upravna područja: područje poreza i drugih javnih davanja, područje koncesija, područje raspolaganja nekretninama u vlasništvu države ili statusu općeg dobra te, konačno, područje regulacije financijskog sustava. To ukazuje kako ni nakon više od 15 godina postojanja općega pravnog režima upravnih ugovora hrvatski zakonodavac nije prepoznao važnost toga instituta niti je izričito utvrdio pretpostavke za njegovu širu primjenu.

Međutim, ne smije se smetnuti s uma kako je u Hrvatskoj nizom zakona koji uređuju pojedina upravna područja utvrđeno sklapanje ugovora koji svojim bitnim obilježjima odgovaraju upravnom ugovoru.[44] S obzirom na to da u tim zakonima izostaje jasno preciziranje radi li se o upravnom ugovoru ili o ugovoru privatnog prava, pravna priroda takvih ugovora izaziva prijepore kojima su se u više navrata bavili domaći pravni stručnjaci, ali i nadležni sudovi. Tako je, primjerice, u literaturi još od 2019. godine istaknuto shvaćanje kako upravnim ugovorom treba smatrati i ugovor o javnoj nabavi.[45] To je shvaćanje potvrđeno 2023. godine u revizijskom rješenju Vrhovnog suda Republike Hrvatske,[46] čime je dugogodišnja dvojba o pravnoj naravi ugovora o javnoj nabavi ne samo razriješena već je i sudskom praksom potvrđena mogućnost kvalifikacije određenog ugovora kao upravnog, čak i u slučaju kada u zakonu koji uređuje pojedino upravno područje izostaje takvo izričito određenje.

U nastavku ovoga poglavlja detaljnije se analiziraju i sistematiziraju upravni ugovori koji su zakonom izričito određeni kao takvi. Pri tome se daje ocjena opravdanosti i prikladnosti posebnih zakonskih režima upravnih ugovora. Zatim se analiziraju ugovori o čijoj pravnoj naravi zakonodavac „šuti“, uz naglasak na stajališta zauzeta u sudskoj praksi i pravnoj doktrini.

4.1. Upravni ugovori izričito propisani zakonom

4.1.1. Upravni ugovori u području poreza i drugih javnih davanja

Novelom tada važećeg Općeg poreznog zakona (u daljnjem tekstu: OPZ/08), iz srpnja 2012. godine, propisana je mogućnost sklapanja upravnog ugovora radi izvršenja poreznog rješenja. Tim su zakonom bila uređena samo dva pitanja vezana

42 Čl. 18. st. 1. Zakona o dodatnom porezu na dobit, Narodne novine, br. 151/22.

43 Čl. 46. st. 8. i čl. 48. st. 5. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 83/23.

44 Vidi, primjerice, čl. 312. do 322. Zakona o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 120/16., 114/22.

45 Marko Turudić, „Ugovor o javnoj nabavi kao upravni ugovor“, *Informator* 67, br. 6594 (2019): 2.

46 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rješenje Rev-139/2023-5 od 8. studenoga 2023.

za upravne ugovore: određeno je da dopuštenje za sklapanje takvih ugovora daje ministar financija te da se ugovor javno objavljuje na mrežnim stranicama Porezne uprave.[47] Takvo je normativno uređenje bilo na snazi do 17. ožujka 2015. godine, kada je zakonodavac novelom OPZ/08 odlučio detaljno urediti upravne ugovore u ovome području, posebice u usporedbi s razmjerno šturim općim okvirom utvrđenim ZUP-om. Odredbe te novele prenesene su u važeći Opći porezni zakon (u daljnjem tekstu: OPZ), uz tek nekoliko izmjena.[48]

Svrha upravnog ugovora sklopljenog na temelju OPZ-a vezana je uz namirenje dospjeloga poreznog duga.[49] Pri tome valja istaknuti kako, u skladu sa značenjem OPZ-a kao sistemskog zakona u području prava javnih davanja, pojam „porezni dug" treba tumačiti na način da uključuje dug po osnovi svih poreznih oblika u hrvatskom fiskalnom sustavu, kao i dug po osnovi drugih javnih davanja (npr. doprinosi i pristojbe).[50] Kako bi se upravni ugovor mogao sklopiti, porezni dug mora biti dospio, što znači da porezno tijelo ima pravo pokrenuti mjere prisilne naplate poreznog duga uslijed kašnjenja poreznog obveznika u njegovu podmirenju. Dakle, predmet upravnog ugovora u području poreza i drugih javnih davanja je konkretni porezni dug, određen kvalitativno i kvantitativno u upravnom ugovoru, kao i plan njegova namirenja, u cijelosti ili djelomično. Upravnim ugovorom precizira se osnova po kojoj je dug nastao, ukupan iznos duga obuhvaćen ugovorom te plan njegove obročne otplate.[51]

Ako se opći pravni režim upravnih ugovora postavljen ZUP-om usporedi s odredbama o upravnim ugovorima u području poreza i drugih javnih davanja, može se primijetiti kako OPZ nepotrebno ponavlja odredbe o pisanom obliku tog ugovora i pretpostavkama njegove valjanosti.[52] OPZ, nadalje, odstupa od općeg pravnog uređenja upravnih ugovora u pogledu raskida toga ugovora, propisujući da porezno tijelo ima pravo jednostrano raskinuti upravni ugovor isključivo zbog nepoštivanja utvrđenih rokova plaćanja i načina namirenja poreznog duga, čime raskid ugovora određuje uže nego što je to predviđeno ZUP-om. Ipak, najveći dio odredbi kojima se uređuju upravni ugovori u OPZ-u odnosi se na pitanja koja nisu uređena ZUP-om. Tako se propisuje kako upravni ugovor sklapa čelnik poreznog tijela, određuje se najdulje trajanje ugovora, njegov nužni sadržaj, kao i nužni sadržaj prijedloga

47 Čl. 91.a st. 1. do 3. Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 147/08., 78/12.

48 Zakon o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 26/15. Usporedi čl. 91.b, 91.c i 91.d OPZ/08 i čl. 101. do 103. važećeg Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 42/20., 114/22., 152/24.

49 Vidi Nataša Žunić Kovačević, „Komparativne perspektive posebnosti upravnih ugovora u poreznom pravu", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 205.

50 Čl. 2. st. 8. OPZ-a. Vrijedi istaknuti kako je namirenje carinskog duga uređeno propisima koji imaju *lex specialis* značenje u odnosu na OPZ te za namirenje ovih javnih davanja nije dopušteno sklopiti upravni ugovor.

51 Vidi Mirjana Mahović Komljenović, „Plaćanje poreznog duga na rate sklapanjem upravnog ugovora te njegova izmjena ili aneks", *Pravo i porezi* 25, br. 7-8 (2016): 26-29.

52 Vidi čl. 150. st. 2. do 4. i čl. 101. st. 4., 5. i 11. OPZ-a. Prepisivanje odredaba općeg zakona u posebne čest je nedostatak pravne regulacije u brojnim upravnim područjima hrvatskog prava. Vidi Dario Đerđa, „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 121.

poreznog obveznika za njegovo sklapanje, pravni učinci ugovora te dodatna ograničenja za sklapanje. U skladu s OPZom, sklopljeni upravni ugovor ima učinak izvršnog rješenja donesenog u poreznom postupku te njegovim sklapanjem, u odnosu na iznos poreznog duga obuhvaćenog ugovorom, dolazi do obustave ovrhe na novčanim sredstvima.[53]

Međutim, jedno pitanje uređeno OPZ-om izaziva posebne nedoumice. Dok je izvorna inačica odredbi o upravnom ugovoru propisivala da se upravni ugovor može sklopiti „radi izvršenja poreznog rješenja", važeća odredba propisuje kako se on može sklopiti „radi namirenja dospjelog poreznog duga".[54] Potonji izričaj ukazuje na to da je zakonodavac svjesno otvorio prostor za sklapanje upravnog ugovora i u brojnim slučajevima kada porezni dug nije utvrđen poreznim rješenjem, već na temelju tzv. obračunske prijave poreznog obveznika.[55] Stoga se opravdano postavlja pitanje usklađenosti pravne regulacije OPZ-a s općim pravnim režimom upravnih ugovora propisanim ZUP-om, u skladu s kojim se upravnim ugovorom razrađuje izvršavanje prava i obveza utvrđenih rješenjem kojim je riješena upravna stvar. Budući da se obračunska prijava ne može smatrati upravnim aktom, OPZ odstupa od jednog od temeljnih obilježja upravnog ugovora u Hrvatskoj.

Novelom OPZ-a iz travnja 2020. godine, donesenom u okviru zakonodavnog paketa usmjerenog na prevladavanje štetnih ekonomskih posljedica pandemije uzrokovane bolešću COVID19, utvrđen je još jedan slučaj u kojem je dopušteno sklopiti upravni ugovor. Uređeno je plaćanje poreza u „posebnim okolnostima", koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, narušava gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu. Ako takve posebne okolnosti, poput pandemije uzrokovane bolešću COVID-19, utječu na mogućnost podmirivanja poreznih obveza, dospijeće poreznih obveza nastalih i/ili dospjelih u skladu s posebnim propisima može se odgoditi i/ili se može odobriti njihova obročna otplata.[56] Iako odredbe OPZ-a o plaćanju poreza u posebnim okolnostima izričito ne propisuju mogućnost sklapanja upravnog ugovora u svrhu namirenja poreznog duga vezanog uz posebne okolnosti, isto je učinjeno Pravilnikom o provedbi Općeg poreznog zakona, koji je usmjeren upravo na uređenje toga pitanja.[57]

Novi zakonski temelj za sklapanje upravnog ugovora u području poreza utvrđen je u Zakonu o dodatnom porezu na dobit, donesenim u prosincu 2022. godine (u daljnjem tekstu: ZDPD).[58] Tim Zakonom, kojim je hrvatski fiskalni sustav obogaćen novim poreznim oblikom nazvanim „dodatni porez na dobit", izričito je

53 Čl. 101. do 103. OPZ-a.

54 Usporedi čl. 91.a st. 1. i čl. 91.b st.1. OPZ/08 te čl. 101. st. 1. OPZ-a.

55 Vidi čl. 100. OPZ-a. Usporedi i Ivan Milotić i Terezija Marić, „Učinci upravnog ugovora u Općem poreznom zakonu", *Pravo i porezi* 26, br. 4 (2017): 6.

56 Čl. 107.a OPZ-a.

57 Vidi čl. 71.va i 71.z Pravilnika o provedbi Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 45/19., 35/20., 43/20., 50/20., 70/20., 74/20., 103/20., 114/20., 144/20., 2/21., 26/21., 43/21., 106/21., 144/21., 156/22.

58 Zakon o dodatnom porezu na dobit, Narodne novine, br. 151/22., 09/23.

propisana mogućnost sklapanja upravnog ugovora radi namirenja duga po osnovi dodatnog poreza na dobit.[59] Takvo normiranje *prima facie* čini se posve suvišnim, s obzirom na to da se odredbe OPZ-a o upravnim ugovorima primjenjuju na dugove po osnovi svih poreza, uključujući i one u pogledu novouvedenih poreza. Ipak, ZDPD sadržava i dvije odredbe *leges speciales* značenja u odnosu na odredbe OPZ-a. Tako je propisano kako se upravni ugovor radi namirenja duga po osnovi dodatnog poreza na dobit može sklopiti i u slučaju kada porezni obveznik na snazi već ima predstečajnu nagodbu, predstečajni sporazum ili upravni ugovor, uz uvjet da su do dana podnošenja zahtjeva za sklapanje upravnog ugovora podmirene sve dospjele obveze te da su poštovane druge odredbe prethodno sklopljenog upravnog ugovora.[60] Također, određeno je da se za vrijeme trajanja upravnog ugovora vezanog uz dodatni porez na dobit poreznom obvezniku ne može odobriti sklapanje upravnog ugovora za poreznu obvezu nastalu i/ili dospjelu nakon sklapanja predmetnoga upravnog ugovora.[61]

Imajući u vidu opće ciljeve uvođenja instituta upravnih ugovora u domaći pravni sustav, postavlja se pitanje opravdanosti njegove primjene u području poreza i javnih davanja na način uređen OPZ-om. Naime, upravne ugovore u tom području obilježava izrazita subordinacija poreznog obveznika u odnosu na porezno tijelo, uz veoma izražen prostor diskrecijskog odlučivanja poreznih tijela o tome hoće li prihvatiti prijedlog poreznog obveznika za sklapanje upravnog ugovora.[62] To je u najvećem dijelu posljedica činjenice kako je predmet upravnog ugovora vezan za naplatu poreznog duga kao djelatnost u okviru koje porezno tijelo inherentno istupa *de iure imperii*, uz veoma ograničen prostor za dogovaranje međusobnih prava i obveza s poreznim obveznikom. Zapravo je u tom području upravni ugovor stupio na mjesto ranije uređenog instituta odgode poreznog duga, koji je podrazumijevao donošenje upravnog akta – rješenja o odgodi ili obročnoj otplati poreznog duga.[63] U tom smislu, novi normativni pristup u obliku primjene upravnog ugovora, uz detaljno preciziranje različitih materijalnih i postupovnih pitanja u OPZ-u, djeluje u smjeru veće pravne sigurnosti poreznih obveznika, ali je i dalje podložan kritici zbog izostanka jasnih kriterija za odobravanje prijedloga ugovora.[64] Konačno, iz teorijske se perspektive može postaviti prigovor nepostojanja općeg (javnog) interesa za sklapanje upravnog ugovora propisanog odredbama OPZ-a, pored nespornog interesa poreznog obveznika za obročnom, odnosno reprogramiranom otplatom poreznog duga.

59 Čl. 18. st. 1. ZDPD-a.
60 Čl. 18. st. 2. ZDPD-a.
61 Čl. 18. st. 3. ZDPD-a.
62 U skladu s čl. 101. st. 8. do 10. OPZ-a porezno tijelo nije obvezno sklopiti upravni ugovor kada razmatranjem prijedloga i dostavljene dokumentacije ocijeni kako porezni obveznik nije učinio vjerojatnim ispunjenje svrhe i predmeta upravnog ugovora.
63 O tomu detaljnije vidi Danijela Rudić i Darija Bogović Ćorković, „Otpis i odgoda dospjelosti poreznog duga − prije i sada“, *Porezni vjesnik* 23, br. 7-8 (2015): 69-80; Nataša Žunić Kovačević i Stjepan Gadžo, „Porezna amnestija kao instrument porezne politike“, *Društvena istraživanja* 26, br. 1 (2017): 111-112.
64 Vidi Milotić i Marić, „Učinci upravnog ugovora“, 6 i 10.

4.1.2. Upravni ugovori u području koncesija

Zakon o koncesijama, donesen 2017. godine (u daljnjem tekstu: ZK),[65] izričito je utvrdio kako ugovor o koncesiji predstavlja upravni ugovor. Time je razriješena dvojba oko pravne naravi toga ugovora, o kojoj se raspravljalo u ranijem razdoblju.[66] ZK-om je ugovor o koncesiji određen kao upravni ugovor koji u pisanom obliku i na određeno vrijeme sklapaju davatelj koncesije i koncesionar o međusobnim pravima i obvezama vezanim uz koncesiju dodijeljenu na temelju odluke o davanju koncesije. Zakonodavac je izričito odredio da se upravnim ugovorom smatraju ugovor o koncesiji za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, ugovor o koncesiji za radove te ugovor o koncesiji za usluge.[67]

Sklapanju ugovora o koncesiji obvezno prethodi donošenje odluke o koncesiji, kao upravnog akta. Odluku o koncesiji donosi davatelj koncesije na prijedlog stručnog povjerenstva za koncesiju, nakon pregleda i ocjene pristiglih ponuda, odnosno zaprimanja zahtjeva i utvrđenja ispunjenja uvjeta za dobivanje koncesije. Davatelj koncesije uvijek je javnopravno tijelo, odnosno pravna osoba koja je, u skladu sa zakonom, nadležna dodijeliti koncesiju. Ugovorom o koncesiji, koji mora biti sklopljen na temelju odluke o koncesiji i u skladu s tom odlukom, uređuju se međusobna prava i obveze davatelja koncesije i koncesionara. ZK detaljno uređuje različita pitanja vezana uz ugovor o koncesiji, a koja nisu uređena općim pravnim režimom upravnih ugovora. Propisuje postupak sklapanja tog ugovora, prikupljanje jamstva za njegovu provedbu, sadržaj, zastaru prava iz koncesijskog odnosa, prijenos ugovora o koncesiji itd.[68] Posebno detaljno uređuje dopuštenost izmjene ugovora o koncesiji, znatno šireći krug slučajeva izmjene koji su propisani ZUP-om, kao i razloge jednostranog raskida tog ugovora od davatelja koncesije.[69]

Za razliku od posebnog uređenja iz OPZ-a, ZK rijetko ponavlja odredbe općeg pravnog režima upravnih ugovora. Štoviše, taj Zakon prati ulogu odnosa upravnog akta i upravnog ugovora kako je postavljena ZUP-om. Treba pohvaliti regulaciju u tom posebnom području, koja podrobnije i prilagođeno posebnim zahtjevima i specifičnostima detaljnije uređuje pitanja koja nadilaze opći pravni režim upravnih ugovora. Svakako treba pohvaliti i jasno izraženu namjeru zakonodavca da kroz normativni okvir ugovora o koncesiji postigne uravnoteženi odnos između javnog interesa za obavljanje određene djelatnosti i privatnog interesa koncesionara.[70]

65 Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 69/17., 107/20.

66 Vidi, u prilog tezi kako je ugovor o koncesiji upravni ugovor, Đerđa, „Pravni režim ugovora o koncesiji“, 198199; Marko Šikić i Frane Staničić, „Pravna narav ugovora o koncesiji“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu* 48, br. 2 (2011): 419-420; Mateja Crnković, „Upravni ugovori u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatske“, *Hrvatska i komparativna javna uprava* 14, br. 4 (2014): 1040-1048.

67 Čl. 3. st. 3. do 5. i čl. 5. st. 1. t. 7. ZK-a.

68 Čl. 5. st. 1. t. 1. i 10., čl. 56. st. 1. i 3., čl. 54. do 56., 59. do 61. i 66. ZK-a.

69 Vidi čl. 62. do 65. i 72. i 73. ZK-a te čl. 152. i 153. ZUP-a. O dopuštenosti izmjene ugovora o koncesiji više vidi Dario Đerđa, „Učinak novoga Zakona o koncesijama na hrvatsko koncesijsko pravo“, u: *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi,* ur. Ante Galić (Zagreb: Organizator, 2017.), 19-25.

70 Vidi Terezija Marić, „Upravni ugovori u upravnom, poreznom i koncesijskom pravu u RH“,

Ugovor o koncesiji nije utvrđen kao upravni ugovor samo ZK-om već i zakonima koji uređuju koncesije u posebnim upravnim područjima. Zakon o lovstvu iz studenoga 2018. godine (u daljnjem tekstu: ZL) izričito je utvrdio kako se ugovor o koncesiji prava lova na lovištu smatra upravnim ugovorom.[71] Propisao je kako se taj ugovor sklapa na temelju odluke o davanju koncesije prava lova, koju u obliku upravnog akta donosi ministarstvo nadležno za poslove lovstva. ZL iscrpno uređuje različita pitanja vezana uz ugovor o koncesiji prava lova na lovištu, posebno njegov sadržaj, jamstvo za provedbu ugovora, ishođenje mišljenja nadležnog državnog odvjetništva o nacrtu ugovora, uz upućivanje na podrednu primjenu ZK-a. Također, kao i ZK, i ZL detaljno propisuje pretpostavke izmjene ugovora o koncesiji prava lova i njegova jednostranog raskida od davatelja koncesije, time posebno vodeći računa o pravnoj sigurnosti davatelja koncesije, ali i koncesionara.[72] Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2023. godine (u daljnjem tekstu: ZPDML) posebno je utvrđeno kako upravnim ugovorom treba smatrati i ugovor o koncesiji na pomorskom dobru.[73] Ugovor o koncesiji na pomorskom dobru sklapa se na temelju odluke o davanju koncesije, i to u odnosu na različite oblike vremenski ograničenog gospodarskog korištenja pomorskog dobra.[74] U odnosu na opće uređenje ugovora o koncesiji iz ZK-a, ZPDML na drukčiji način uređuje pretpostavke i postupak izmjene toga ugovora, kao i mogućnost sklapanja ugovora o potkoncesiji.[75]

Treba naglasiti kako je potpuno nepotrebno u svakom upravnom području u kojemu se dodjeljuju koncesije normativno naglašavati kako je ugovor o koncesiji upravni ugovor, jer to jasno proizlazi iz ZK-a kao općeg propisa koji uređuje materiju koncesija. Stoga, danas se u Hrvatskoj svaki ugovor o koncesiji treba smatrati upravnim ugovorom, čak i kada to zakonom koji uređuje pojedino upravno područje nije izričito propisano. S druge strane, svakako treba pohvaliti detaljniju razradu koja se susreće u ZL-u i ZPDML-a, a u vezi sa specifičnostima ugovora o koncesiji prava lova i ugovora o koncesiji na pomorskom dobru. Naravno, takve razrade uobičajene su i u drugim upravnim područjima u kojima se koncesije dodjeljuju, čime se specifičnosti upravnih ugovora posebno prilagođavaju svakom pojedinom području.

4.1.3. Upravni ugovori u području raspolaganja nekretninama u vlasništvu države ili u statusu općeg dobra

Treća skupina upravnih ugovora izričito određenih kao takvih obuhvaća nekoliko, na prvi pogled veoma različitih, pravnih odnosa. Temeljni je cilj tih ugovora, u najširem smislu, raspolaganje nekretninama u državnom vlasništvu ili

Pravo i porezi 26, br. 3 (2017): 59 i Krešimir Dragić, „Ugovori o koncesiji – iskustva i izazovi“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 283.

71 Čl. 36. st. 2. Zakona o lovstvu, Narodne novine, br. 99/18., 32/19., 32/20., 127/24.

72 Vidi čl. 6. st. 1. te čl. 35. do 38. i 40. ZL-a.

73 Čl. 48. st. 5. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 83/23.

74 Vidi Goran Vojković, „Novi model koncesija na pomorskom dobru“, *Pravo i porezi* 32, br. 10 (2023): 19-28.

75 Čl. 59. i 60. ZPDML-a.

onima koje imaju status općeg dobra, slijedom čega su izuzete iz vlasničkog režima.[76]

Prvi od njih utvrđen je ranije spomenutim ZL-om iz 2018. godine, koji je propisao kako je ugovor o zakupu prava lova na lovištu upravni ugovor.[77] Taj je Zakon utvrdio kako je ustanovljenje lovišta u interesu Republike Hrvatske, bez obzira na to radi li se o lovištima ustanovljenim na zemljištima u privatnom ili javnom vlasništvu. Ustanovljenjem lovišta ne mijenja se vlasničkopravni režim predmetnog zemljišta, već se uspostavlja poseban stvarnopravni režim u pogledu prava lova, kao jednog od vlasničkih ovlaštenja.[78] Tako se, uz koncesiju, pravo lova u Hrvatskoj može steći i zakupom. Ministarstvo nadležno za poslove lovstva, odnosno izvršno tijelo županije ili Grada Zagreba donosi odluku o davanju zakupa prava lova na državnom i zajedničkom lovištu na temelju provedenog javnog natječaja.[79] Ta je odluka upravni akt te se na njezinoj osnovi sklapa ugovor o zakupu prava lova kao upravni ugovor. ZL detaljno uređuje sadržaj toga ugovora, temeljne obveze lovozakupnika, pretpostavke i postupak izmjene ugovora, mogućnost njegova produljenja, kao i pretpostavke i postupak raskida.[80]

Naredni zakon koji je propisao sklapanje upravnih ugovora u području raspolaganja nekretninama u vlasništvu države bio je Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima iz 2018. godine (u daljnjem tekstu: ZSZPP).[81] Za cilj je imao poticanje povratka, ostanka i naseljavanja stanovništva na potpomognutim područjima i područjima posebne državne skrbi. Tim je Zakonom uređeno pet modela stambenog zbrinjavanja: najam obiteljske kuće u državnom vlasništvu, najam stana u državnom vlasništvu, darovanje građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu i građevnog materijala za izgradnju obiteljske kuće, darovanje građevnog materijala za obnovu, dogradnju/nadogradnju i završetak postojeće obiteljske kuće u vlasništvu korisnika ili izgradnju obiteljske kuće na građevinskom zemljištu u vlasništvu korisnika te darovanje neuseljive obiteljske kuće u državnom vlasništvu i građevnog materijala za njezinu obnovu ili rekonstrukciju.[82] Provedba svakog od tih modela stambenog zbrinjavanja podrazumijeva sklapanje upravnog ugovora, ili ugovora o najmu obiteljske kuće, odnosno stana u državnom vlasništvu ili ugovora o darovanju građevinskog zemljišta, građevnog materijala ili neuseljive obiteljske kuće.[83] Predmetni se ugovori sklapaju na temelju izvršnog rješenja

76 Općenito o općim dobrima u hrvatskom pravnom sustavu vidi Jadranko Jug, *Nekretnine u posebnome pravnom statusu s posebnim osvrtom na pomorsko dobro* (Zagreb: Lexpera, 2025.), 8-15.

77 Čl. 24. st. 2. ZL-a.

78 Vidi Davorin Pichler, „Novo stvarnopravno uređenje lovišta“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 485-486.

79 Čl. 23. ZL-a. U skladu s čl. 7. t. 1. i 29. ZL-a državno lovište ustanovljava se na zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske, a zajedničko lovište na zemljištima raznih vlasnika koji nisu mogli ustanoviti državno ili privatno lovište prema odredbama ovoga Zakona.

80 Vidi čl. 24. do 29. ZL-a.

81 Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima, Narodne novine, br. 106/18., 98/19., 82/23.

82 Čl. 7. ZSZPP-a.

83 Čl. 18. st. 1. i 2. te čl. 34. st. 1.-3. ZSZPP-a.

o utvrđenom pravu na stambeno zbrinjavanje.[84] Odredbama ZSZPP-a koje se odnose na ugovor o najmu obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu detaljno su uređene obveze korisnika stambenog zbrinjavanja te pretpostavke i postupak raskida ugovora.[85] Zakonsko uređenje ugovora o darovanju građevinskog zemljišta, građevnog materijala ili neuseljive obiteljske kuće nešto je manje razrađeno, s time da se osobit naglasak stavlja na obveze korisnika u pogledu ostvarenja svrhe darovanja.[86]

Konačno, ZPDML iz 2023. godine utvrdio je obvezu sklapanja upravnog ugovora u vezi s posebnom upotrebom pomorskog dobra. Raspolaganje pomorskim dobrom razlikuje se od prethodno opisanih slučajeva jer ono ima pravni status općeg dobra, slijedom čega ne može biti predmetom prava vlasništva niti drugih stvarnih prava.[87] Stoga, kod nekretnina koje su dijelovi pomorskog dobra, poput morske obale, luka, plaža, morskog dna, grebena i sl., javnopravno tijelo ne raspolaže stvarima u svojem vlasništvu, već pravnim i fizičkim osobama povjerava prava kojima se na određeno vrijeme ograničava ili isključuje opća uporaba pomorskog dobra.[88] ZPDML jasno naglašava razliku između različitih instituta raspolaganja pomorskim dobrom. Dok se koncesije na pomorskom dobru koriste za davanje pomorskog dobra na gospodarsko korištenje, posebna upotreba služi u svrhu gradnje građevina i drugih infrastrukturnih objekata na pomorskom dobru.[89] Drugim riječima, posebna upotreba pomorskog dobra predstavlja pandan teretu služnosti na nekretnini koja se nalazi u vlasničkom režimu, a kako se pri tome ne radi o gospodarskom korištenju pomorskog dobra, za dodjelu toga prava nije prikladan koncesijski model.[90] S ciljem davanja pomorskog dobra na posebnu upotrebu Vlada Republike Hrvatske, predstavničko tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave ili upravno vijeće nadležne lučke uprave, ovisno o naravi i važnosti građevina ili zahvata o kojima je riječ, donosi odluku o posebnoj upotrebi pomorskog dobra, koja je prema pravnoj prirodi upravni akt. Na temelju takve odluke sklapa se upravni ugovor, kojim se detaljno uređuju odnosi između ugovornih stranaka i kojim se stječe ovlaštenje za posebnu upotrebu pomorskog dobra.[91] Osim navedenog, ZPDML ne sadrži odredbe kojima detaljnije uređuje taj ugovor te se, stoga, na njega u cijelosti primjenjuju odredbe ZUP-a kojima je utvrđen opći pravni režim upravnih ugovora.

U svim prethodno opisanim slučajevima upravni se ugovor sklapa na osnovu rješenja donesenoga u upravnom postupku te se njime detaljnije utvrđuje izvršavanje prava i obveza određenih takvim rješenjem, što je u skladu s općom svrhom upravnih ugovora utvrđenom ZUP-om. Međutim, u pogledu ocjene opravdanosti instituta upravnog ugovora u tom području otvara se nekoliko pitanja. Prvo, u odnosu na ugovor o zakupu prava lova te ugovore o najmu ili darovanju sklopljene u svrhu

84 Čl. 18. st. 1. te čl. 34. st. 3. ZSZPP-a.
85 Čl. 19. do 22. ZSZPP-a.
86 Čl. 34. ZSZPP-a.
87 O ovome vidi Jug, *Nekretnine u posebnome pravnom statusu*, 8-9.
88 Vidi Jug, *Nekretnine u posebnome pravnom statusu*, 112.
89 Vidi čl. 44. i 45. te čl. 48. st. 1. ZPDML-a.
90 Vidi Vlada RH, Konačni prijedlog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, srpanj 2023.
91 Čl. 46. st. 3. do 5. i st. 8. ZPDML-a.

stambenog zbrinjavanja postavlja se pitanje svrhovitosti njihove kvalifikacije upravnim ugovorima, s obzirom na to da je *prima facie* riječ o klasičnim ugovorima građanskog prava. Naime, nije posve jasno zbog čega bi država i druge osobe javnog prava trebali imati snažnija ugovorna ovlaštenja koja proizlaze iz javnog prava u ugovornim odnosima koji načelno potpadaju pod privatno pravo. Drugo, kao nedostatak pravne regulacije u tom posebnom upravnom području svakako se može ocijeniti i relativno slaba pregovaračka sloboda između ugovornih strana, koja proizlazi iz vrlo detaljnoga zakonskog uređenja različitih aspekata ugovora o zakupu prava lova i ugovora o najmu obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu.[92]

4.1.4. Upravni ugovori u području regulacije financijskog sustava

Sklapanje upravnih ugovora propisano je i u dvama zakonima koji potpadaju u šire područje regulacije financijskog sustava, a to su Zakon o kreditnim institucijama (u daljnjem tekstu: ZKI)[93] i Zakon o izdavanju pokrivenih obveznica i javnom nadzoru pokrivenih obveznica (u daljnjem tekstu: ZIPO).[94] Svrha upravnih ugovora koji su uređeni tim zakonima istovrsna je te je vezana uz izvršenje upravnih sankcija određenih u rješenju nadležnog regulatornog tijela.

U skladu sa ZKI-jem, Hrvatska narodna banka (u daljnjem tekstu: HNB) nadležna je za superviziju, tj. nadzor kreditnih institucija.[95] Ujedno, nadležna je za vođenje upravnog postupka u kojem se utvrđuju povrede počinjene od kreditnih institucija i drugih odgovornih osoba te im se izriču upravne sankcije. Upravne sankcije mogu biti novčane kazne, periodični penali ili upozorenja. U slučaju kada HNB donese rješenje kojim se izriče novčana kazna ili periodični penali, ZKI-jem je propisana mogućnost sklapanja upravnog ugovora. Na prijedlog stranke HNB i stranka mogu sklopiti upravni ugovor s ciljem izvršenja rješenja kojim je izrečena novčana kazna ili ukupan iznos periodičnih penala, i to na rok koji ne može biti dulji od 12 mjeseci.[96] Taj zakon ne sadrži nikakve dodatne odredbe u vezi s upravnim ugovorima, osim određenja da za vrijeme važenja tog ugovora ne teče zastara izvršenja novčane kazne ili izrečenog ukupnog iznosa periodičnih penala.

Slično je propisano i ZIPO-om, koji uređuje izdavanje i javni nadzor pokrivenih obveznica kao specifičnih vrijednosnih papira koje izdaju isključivo kreditne institucije. Na temelju tog Zakona, Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (u daljnjem tekstu: HANFA) nadležno je tijelo za javni nadzor pokrivenih obveznica te izricanje nadzornih mjera i upravnih sankcija.[97] Nadležna je i za vođenje upravnog postupka u kojem se utvrđuju povrede izdavatelja pokrivenih obveznica i drugih osoba te im se izriču upravne sankcije. ZIPO također propisuje mogućnost sklapanja

92 Vidi Omejec, „Studija o upravnim ugovorima“, 162-163.
93 Zakon o kreditnim institucijama, Narodne novine, br. 159/13., 19/15., 102/15., 15/18., 70/19., 47/20., 146/20., 151/22., 145/24.
94 Zakon o izdavanju pokrivenih obveznica i javnom nadzoru pokrivenih obveznica, Narodne novine, br. 53/22.
95 Čl. 175. st. 1. ZKI-ja.
96 Čl. 359.a, 359.b i 359.l ZKI-ja.
97 Čl. 18. ZIPO-a.

upravnog ugovora ako je rješenjem HANFA-e izrečena novčana kazna ili ukupan iznos periodičnih penala.[98] Najduže trajanje takvog upravnog ugovora također je 12 mjeseci, a zakonom je još jedino propisano kako za vrijeme njegova trajanja ne teče zastara izvršenja predmetne upravne sankcije.

Budući da ovi zakoni vrlo usko uređuju pravni režim upravnih ugovora u području regulacije financijskog sustava, na njih se primjenjuje opći pravni režim upravnih ugovora propisan ZUP-om. S aspekta opravdanosti primjene instituta upravnog ugovora u tom području otvaraju se slična pitanja kao i u vezi s upravnim ugovorima u području poreza i javnih davanja (*supra*, poglavlje 4.1.1.). Posebno valja naglasiti kako nije jasan javni interes koji opravdava sklapanje upravnih ugovora prema odredbama ZKI-ja i ZIPO-a, s obzirom na to da je njihov učinak jedino utvrditi način izvršenja upravnih sankcija na način koji je povoljniji za stranku.

4.2. Upravni ugovori prema stajalištu sudske prakse

Kako je već ranije naznačeno, jedna od pretpostavki za sklapanje upravnog ugovora u Hrvatskoj jest da je sklapanje takvog ugovora propisano zakonom koji uređuje pojedino upravno područje.[99] U obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o općem upravnom postupku iz 2009. godine istaknuto je kako „(…) institut upravnog ugovora otvara mogućnost da se u zakonima iz određenih upravnih područja u prikladnim situacijama omogući dopuna odnosno razrada upravnog akta, odnosno rješenja upravnim ugovorom sklopljenim između javnopravnog tijela i stranke, pod posebnim uvjetima i na način utvrđen posebnim zakonom“, kao i da „(…) bi upravni ugovor kao pravni institut zaživio u upravnoj praksi treba, osim općih odredaba koje uređuje novi Zakon o općem upravnom postupku, posebnim zakonom predvidjeti mogućnost sklapanja takvih ugovora“.[100] Ubrzo po donošenju ZUP-a u sudskoj praksi i literaturi iskazane su nedoumice u pogledu pretpostavke izričitog propisivanja sklapanja upravnog ugovora u zakonu koji uređuje pojedino upravno područje. U tom su pogledu moguća dva različita pristupa tumačenju dopuštenosti sklapanja upravnih ugovora.

Prema jednom shvaćanju, koji se može označiti formalističkim, upravnim ugovorom smatra se samo onaj ugovor koji je zakonom koji uređuje pojedino upravno područje izričito određen, tj. „imenovan“ kao takav. Takvo shvaćanje vodi zaključku da se upravnim ugovorom ne može smatrati nijedan ugovor izvan onih prikazanih *supra* (poglavlje 4.1.). U upravnosudskoj praksi u pogledu upravnih ugovora nailazi se na nekoliko primjera koji su na tragu formalističkog pristupa. Visoki upravni sud Republike Hrvatske izrazio je shvaćanje da ugovor kojim je utvrđena obročna otplata duga po osnovi komunalnog doprinosa nije upravni ugovor, što je obrazložio na sljedeći način: „(…) da bi se ugovor sklopljen između javnopravnog tijela i stranaka smatrao upravnim ugovorom, nužno je da je odgovarajućim i to posebnim zakonom određeno sklapanje takvog ugovora (…) da bi ugovor s osnove

98 Čl. 38. st. 1. i čl. 47. st. 3. ZIPO-a.
99 Čl. 150. st. 1. ZUP-a. Detaljnije vidi *supra*, poglavlje 3.
100 Vlada RH, Konačni prijedlog ZUP-a, 64.

duga komunalnog doprinosa imao karakter upravnog ugovora, nužno je da navedeno izrijekom propisuje i Zakon o komunalnom gospodarstvu koji regulira plaćanje komunalnog doprinosa".[101] Sličan je stav Sud zauzeo i u vezi s ugovorom o najmu stana sklopljenim na temelju Zakona o područjima posebne državne skrbi iz 2008. godine. Budući da u vrijeme sklapanja takvog ugovora zakonom nije bilo propisano da se on smatra upravnim ugovorom, Visoki upravni sud zauzeo je stajalište kako se ne može smatrati upravnim ugovorom.[102]

Drugi pristup odbacuje nužnost izričitog propisivanja nekog ugovora kao upravnoga zakonom koji uređuje upravno područje. Prema tom shvaćanju, koje se može označiti materijalnim, dostatno je da je u nekom zakonu propisana mogućnost ili obveza sklapanja ugovora koji svojim sadržajem i značajkama ispunjava temeljna obilježja upravnog ugovora, kako su ona utvrđena ZUP-om.[103] U domaćoj se literaturi susreće stajalište kako bi inzistiranje na izričitom zakonskom određivanju ugovora kao upravnog ugovora predstavljalo pretjerani pravni formalizam, slijedom čega ugovor koji po svojim obilježjima odgovara određenju upravnih ugovora treba smatrati takvim i onda kada isto nije izričito propisano zakonom koji uređuje pojedino upravno područje.[104] Takvo materijalno shvaćanje nužno dovodi do širenja kruga upravnih ugovora, s obzirom na to da omogućuje da se upravnim ugovorima smatraju i oni ugovori u odnosu na koje zakonodavac izričito ne spominje pojam „upravni ugovor", odnosno o njihovoj pravnoj naravi „šuti".[105] Ipak, treba zaključiti kako je neophodno da zakon koji uređuje pojedino upravno područje sadrži odredbe koje implicitno upućuju na to da se neki ugovor treba smatrati upravnim ugovorom.[106] Iz takvih odredbi jasno mora proizlaziti da ugovor o kojem je riječ ispunjava sva materijalna obilježja upravnog ugovora: jedna od stranaka mora biti javnopravno tijelo, sklapanju ugovora treba prethoditi upravni postupak i donošenje rješenja o konkretnoj upravnoj stvari te se takvim ugovorom, čije je sklapanje predviđeno posebnim zakonom, treba uređivati izvršavanje prava i obveza utvrđenih rješenjem.[107]

U novijoj sudskoj praksi, posebno Vrhovnog suda Republike Hrvatske, prevladan je formalistički pristup utvrđenju upravnih ugovora te je potvrđena mogućnost kvalifikacije nekog ugovora kao upravnog ugovora i u slučaju kada izostaje njegovo izričito određenje u zakonu koji uređuje pojedino upravno područje. Jasno opredjeljenje prema materijalnom shvaćanju ocrtava obrazloženje Vrhovnog suda: „(…) potonja pretpostavka, po prirodi stvari, razumijeva postojanje odredbe posebnog (sektorskog) materijalnog zakona (koji zakon može sadržavati i pojedine

101 Citirano u Horvat i Malenica, „Upravni ugovori i upravno sudovanje", 222-223. Slično i Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-1260/21-2 od 2. ožujka 2023.

102 Horvat i Malenica, „Upravni ugovori i upravno sudovanje", 224.

103 Vidi Šikić i Staničić, „Pravna narav ugovora o koncesiji", 432.

104 Šikić i Staničić, „Pravna narav ugovora o koncesiji", 437. Slično i Turudić, „Ugovor o javnoj nabavi", 2.

105 Crnković, „Upravni ugovori", 1040.

106 O takvim „upućujućim normama" u francuskom pravu vidi Omejec, „Studija o upravnim ugovorima", 166.

107 Vidi Šikić i Staničić, „Pravna narav ugovora o koncesiji", 432; Marić, „Upravni ugovori", 57.

procesne odredbe), koja norma čini pravnu osnovu za donošenje upravnog akta u određenoj (precizno normiranoj) vrsti upravnih stvari, u izvršenju kojega upravnog akta se sklapa upravni ugovor, pri čemu nije nužno da odredbom posebnog zakona bude izrijekom stipuliran termin 'upravni ugovor' ".[108]

Slijedom navedenog, u sudskoj je praksi potvrđeno kako nekoliko ugovora imaju narav upravnog ugovora, iako zakonom koji uređuje pojedino upravno područje nisu izričito određeni kao takvi. Možda najpoznatiji primjer predstavlja shvaćanje Vrhovnog suda iz 2023. godine, prema kojem se upravnim ugovorom treba smatrati ugovor o javnoj nabavi. U predmetnoj je revizijskoj odluci Sud odgovarao na pitanje je li ugovor o javnoj nabavi upravni ugovor ili ugovor građanskog prava, uzimajući u obzir njegov sadržaj i postupak koji prethodi njegovu sklapanju. Stajalište Suda da je riječ o upravnom ugovoru u bitnome se zasniva na tome da je odredbama Zakona o javnoj nabavi strogo propisan postupak koji prethodi sklapanju ugovora o javnoj nabavi, a koje odredbe posebno ograničavaju dispoziciju ugovornih strana pri sklapanju i izmjeni tog ugovora.[109] Slično tomu, u praksi Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske potvrđeno je shvaćanje da ugovor o otkupu električne energije sadrži sve zakonom propisane karakteristike u smislu ZUP-a te se, također, radi o upravnom ugovoru.[110] U upravnosudskoj praksi pojašnjeno je kako među upravne ugovore spada i ugovor o obavljanju javnog prijevoza u linijskom obalnom pomorskom prometu, koji s pravnim ili fizičkim osobama sklapa Agencija za obalni linijski pomorski promet.[111]

Najviše je nedoumica u znanstvenoj i stručnoj javnosti izazvalo shvaćanje upravnosudske prakse prema kojem se upravnim ugovorom treba smatrati predstečajna nagodba, sklopljena u skladu s odredbama ranije važećeg Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi.[112] U presudi iz svibnja 2019. godine Upravni sud u Splitu utvrdio je da predstečajna nagodba predstavlja ugovor *sui generis*, sklopljen između dužnika i vjerovnika čije tražbine čine potrebnu zakonsku većinu, a čije sklapanje odobrava sud u postupku i uz ispunjenje uvjeta reguliranih odredbama Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi. Prema shvaćanju prvostupanjskog upravnog suda, koje je potvrđeno kasnijom drugostupanjskom presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, predstečajna nagodba „(p)o svojoj prirodi predstavlja tipičan upravni ugovor koji je,

108 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gr1 18/2020-2 od 18. rujna 2020. Isto i Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gr1 516/2021-3 od 30. rujna 2022.

109 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-139/2023-5 od 8. studenoga 2023. godine, t. 9. O nedostacima takvog obrazloženja VSRH-a vidi Omejec, „Studija o upravnim ugovorima", 167. Za detaljnu analizu pitanja pravne naravi ugovora o javnoj nabavi vidi Marko Turudić, Bosiljka Britvić Vetma i Lana Ofak, „Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 183-199.

110 Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-1330/22-3 od 14. travnja 2022. Isto i Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-3756/2024-2 od 7. travnja 2025.

111 Upravni sud u Splitu, Usug-3/2019-12 od 12. listopada 2020. Ta je prvostupanjska presuda potvrđena i presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Usž-633/2021-3 od 17. veljače 2022.

112 Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, Narodne novine, br. 108/12., 144/12., 81/13., 112/13., 121/13., 78/15., 71/15., 114/22.

kao takav, podložan normama upravnog i građanskog prava.“[113] Važno je istaknuti da se takvo shvaćanje upravnih sudova protivi prevladavajućem mišljenju domaće doktrine o pravnoj prirodi predstečajne nagodbe kao „specifične izvanparnične sudske nagodbe“.[114] Te konkretne odluke ipak ukazuju na određeno lutanje sudske prakse pri određivanju je li neki ugovor upravni ili ne, uz nedovoljno razumijevanje ovoga pravnog instituta.[115]

U svakom slučaju, prevladavajuće stajalište sudske prakse prema kojem se uvjet o izričitom propisivanju sklapanja upravnih ugovora posebnim zakonom, sadržan u ZUP-u, ne treba tumačiti formalistički, otvara prostor za preispitivanje pravne prirode čitavog niza ugovora koje sklapaju javnopravna tijela i to u različitim upravnim područjima. Tako se u literaturi raščlanjuje još i pravna narav ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava iz fondova Europske unije, kao i tzv. programskih ugovora koje sklapaju ministarstvo nadležno za znanost i visoko obrazovanje te visoka učilišta i znanstveni instituti.[116] Konačne odgovore na ta i druga pitanja vezana uz upravne ugovore može ponuditi sudska praksa, koja pri tome prvenstveno mora imati u vidu upućujuće norme sadržane u zakonima koji uređuju pojedina upravna područja.[117] Dakako, ne smije se zanemariti ni uloga zakonodavca u otklanjanju pravne nesigurnosti i neizvjesnosti oko prirode nekog ugovora kao upravnog ugovora, jer se jedino izričitim uređenjem ovog pitanja u zakonskom tekstu jamči ispravna kvalifikacija određenog pravnog odnosa između javnopravnih tijela i fizičkih, odnosno pravnih osoba.

5. ZAKLJUČAK

Upravni ugovori u Hrvatskoj ni nakon više od 15 godina normativnoga postojanja nisu zaživjeli u očekivanim razmjerima. Analiza provedena u ovome radu ukazuje na to da deklarirani ciljevi uvođenja tog instituta u domaći pravni poredak – poput promjene uloge građana u odnosu prema javnoj upravi, poticanja privatnih investicija u djelatnosti od šireg društvenog interesa, ili jačanja partnerskog odnosa između javne uprave i poduzetnika u obavljanju javnih službi – u najvećem dijelu nisu ostvareni putem upravnih ugovora. Ovaj je rad ukazao na one elemente općeg pravnog režima upravnih ugovora, određenog ZUP-om, koji ograničuju

113 Upravni sud u Splitu, UsIpor-70/17-1, od 6. svibnja 2019. Vidi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž3137/19-3 od 17. ožujka 2021.

114 Ovo je istaknuto i u pravnim mišljenjima Mihajla Dike, Alde Radolovića, Jasnice Garašić i Eduarda Kunšteka, izrađenih za potrebe ustavnosudskog postupka vođenog u ovom predmetu. Vidi Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III/4006/2021 od 31. ožujka 2022., t. 13.2. O pravnoj naravi predstečajne nagodbe vidi Aleksandra Maganić, „Pravna sredstva protiv predstečajne nagodbe“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 65, br. 3-4 (2015): 412-419.

115 Omejec, „Studija o upravnim ugovorima“, 167.

116 Vidi Ljiljana Mavračić Tišma, „Pravna priroda ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava EU fondova“, *Pravo i porezi* 32, br. 11 (2023): 35-39 i Ivica Šušak, „Je li programski ugovor u visokom obrazovanju upravni ugovor?“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 229-258.

117 Vidi Omejec, „Studija o upravnim ugovorima“, 168.

širu primjenu ovog instituta u praksi. Pri tome se najvažnijim čini kako je predmet upravnih ugovora u Hrvatskoj postavljen vrlo usko, posebno u usporednim okvirima. Sklapanje upravnih ugovora ZUP-om je ograničeno na detaljnije razrađivanje izvršavanja prava i obveza određenih rješenjem donesenim u upravnom postupku, i to isključivo u slučajevima kada je sklapanje takvih ugovora propisano posebnim zakonom. Slijedom toga, upravni ugovor može se sklopiti tek po donošenju rješenja te njime nije dopušteno urediti neki upravnopravni odnos koji prethodno nije nastao donošenjem rješenja. Time je odbačen alternativni pristup prema kojem bi upravni ugovor zamjenjivao upravni akt, u potpunosti ili djelomično.

Na neprepoznavanje uloge upravnih ugovora u hrvatskoj pravnoj praksi ukazuje i činjenica da je njihova upotreba izričito propisana u tek rijetkim upravnim područjima, poput poreza i drugih javnih davanja, koncesija, raspolaganja nekretninama u vlasništvu države ili statusu općeg dobra te regulacije financijskog sustava. U radu je pružen pregled posebnih pravnih režima upravnih ugovora te je ukazano na to kako se u nekima od tih područja primjena upravnih ugovora pokazuje neprikladnom s aspekta cilja koji upravni ugovori trebaju ostvariti. Nadalje, razloženo je kako je sudska praksa prepoznala pravnu prirodu upravnih ugovora i kod nekih ugovora koji kao takvi nisu izričito određeni zakonom, poput ugovora o javnoj nabavi, ugovora o otkupu električne energije ili ugovora o obavljanju javnog prijevoza u linijskom obalnom pomorskom prometu. Ta stajališta sudske prakse jasno ukazuju na određeno nerazumijevanje mjesta upravnih ugovora u domaćem pravnom sustavu, a ponekad i ciljeva kojima oni služe.

Zaključno, ostvarenje očekivanja izvorno nametnutih pred institut upravnog ugovora prije svega iziskuje jači aktivitet zakonodavca. To se odnosi na potrebu revidiranja općeg pravnog režima upravnih ugovora u ZUP-u, kao i potrebu jasnijeg i sa ZUP-om usklađenijeg uređenja primjene ovih ugovora u posebnim upravnim područjima.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Borković, Ivo. „Upravni ugovori“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 30, br. 2 (1993): 417-434.
2. Borković, Ivo. *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2002.
3. Borković, Ivo i Mihajlo Dika. „Rasprava, pitanja i odgovori“. U: *Pomorsko dobro: društveni aspekti upotrebe i korištenja*, ur. Vinko Hlača. Rijeka: Pravni fakultet u Rijeci, 1996.
4. Crnković, Mateja. „Upravni ugovori u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatske.“ *Hrvatska i komparativna javna uprava* 14, br. 4 (2014): 1035-1056.
5. Debbach, Charles. *Institutions et Droit Administratif*. Paris: Presses Universitaires de France, 1978.
6. Dragić, Krešimir. „Ugovori o koncesiji – iskustva i izazovi“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 275-284.
7. Đerđa, Dario. „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 113-143.

8. Đerđa, Dario. „Modernizacija upravnog postupka u Republici Hrvatskoj“. U: *Primjena načela europskog prava u nacionalnom upravnom pravu*, ur. Dario Đerđa, Ana Poščić i Adrijana Martinović. Rijeka: Pravni fakultet u Rijeci, 2025., u tisku.
9. Đerđa, Dario. *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Inženjerski biro, 2010.
10. Đerđa, Dario. „Posebnosti upravnih ugovora“. U: *Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2008.*, ur. Marica Kuzmić, 14-40. Zagreb: Inženjerski biro, 2008.
11. Đerđa, Dario. „Pravni režim ugovora o koncesiji u hrvatskom pravu“. U: *Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse*, ur. Ante Šumelj, 195-220. Zagreb: Inženjerski biro, 2007.
12. Đerđa, Dario. „Učinak novoga Zakona o koncesijama na hrvatsko koncesijsko pravo“. U: *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, ur. Ante Galić, 1-26. Zagreb: Organizator, 2017.
13. Đerđa, Dario. „Upravni ugovori“. U: *Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse – godišnjak 17*, ur. Mladen Žuvela, 351-384. Zagreb: Organizator, 2010.
14. Đerđa, Dario i Zoran Pičuljan. „Novo hrvatsko opće upravnopostupovno pravo“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 30, br. 1 (2009): 245-290.
15. Đulabić, Vedran. „Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave“. *Hrvatska javna uprava* 9, br. 2 (2009): 307-316.
16. Horvat, Božidar i Ivan Malenica. „Upravni ugovori i upravno sudovanje“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 219-228.
17. Imami, Ahmet i Mirlinda Batalli. „The Role of Administrative Contracts in the Field of Public Administration“. *Access to Justice in Eastern Europe* 7, br. 3 (2024): 393-409.
18. Jug, Jadranko. *Nekretnine u posebnome pravnom statusu s posebnim osvrtom na pomorsko dobro*. Zagreb: Lexpera, 2025.
19. Mahović Komljenović, Mirjana. „Plaćanje poreznog duga na rate sklapanjem upravnog ugovora te njegova izmjena ili aneks“. *Pravo i porezi* 25, br. 7-8 (2016): 22-29.
20. Maganić, Aleksandra. „Pravna sredstva protiv predstečajne nagodbe“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 65, br. 3-4 (2015): 409-437.
21. Marić, Terezija. „Upravni ugovori u upravnom, poreznom i koncesijskom pravu u RH“. *Pravo i porezi* 26, br. 3 (2017): 56-61.
22. Mavračić Tišma, Ljiljana. „Pravna priroda ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava EU fondova“. *Pravo i porezi* 32, br. 11 (2023): 35-39.
23. Medvedović, Dragan. „Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku“. U: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, ur. Davorka Foretić i Jerko Slovinić, 19-65. Zagreb: Novi informator, 2010.
24. Medvedović, Dragan. „Geneza novog Zakona o općem upravnom postupku“. U: *Novi Zakon o općem upravnom postupku*, ur. Davorka Foretić, 19-74. Zagreb: Novi informator, 2009.
25. Milenković, Dejan. „Upravni ugovori u zakonima o opštem upravnom postupku zemalja zapadnog Balkana“. *Strani pravni život* 67, br. 3 (2017): 67-80.
26. Milotić, Ivan i Terezija Marić. „Učinci upravnog ugovora u Općem poreznom zakonu“. *Pravo i porezi* 26, br. 4 (2017): 5-10.
27. Omejec, Jasna. „Studija o upravnim ugovorima i aktima poslovanja“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 123-182.
28. Pascariu, Liana-Teodora. „Some Ideas for a Comparative Analysis of the Administrative Contracts“. *European Journal of Law and Public Administration* 3, br. 1 (2016): 115-120.
29. Pichler, Davorin. „Novo stvarnopravno uređenje lovišta“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 481-500.

30. Pičuljan, Zoran. „Novi upravni postupak i upravni spor – oblikovanje propisa, kontinuitet i diskontinuitet pravne regulacije“. U: *Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2009*., ur. Marica Kuzmić i Jasminka Hercigonja, 17-31. Zagreb: Inženjerski biro, 2009.
31. Rudić, Danijela i Darija Bogović Ćorković. „Otpis i odgoda dospjelosti poreznog duga − prije i sada“. *Porezni vjesnik* 23, br. 7-8. (2015): 69-80.
32. Sandu, Adriana Magdalena i Maria Sofia Pagarin. „Study on Administrative Contracts“. *Contemporary Readings in Law and Social Justice* 4, br. 2 (2012): 903-910.
33. Seršić, Vanja. „Ugovor o koncesiji kao tipičan upravni ugovor“. *Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2009*., ur. Marica Kuzmić i Jasminka Hercigonja, 406-428. Zagreb: Inženjerski biro, 2009.
34. Staničić, Frane. „Kontrola nad sklapanjem upravnih ugovora“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 53, br. 1 (2016): 233-252.
35. Šikić, Marko i Frane Staničić. „Pravna narav ugovora o koncesiji“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 48, br. 2 (2011): 419-441.
36. Štemberger, Katja. „Pravna pogodba kot posebni institut upravnega prava – kje smo in kako naprej?“ *Pravnik* 76, br. 5-6 (2021): 249-272.
37. Štemberger, Katja. „Upravne pogodbe v pravnih redih držav nekdanje Jugoslavije“. *Pravni letopis* 81, br. 2 (2021): 81-104.
38. Šušak, Ivica. „Je li programski ugovor u visokom obrazovanju upravni ugovor?“ *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 229-258.
39. Tanović, Merima, Amra Jašarbegović i Aldin Jelovac. „Upravni ugovor kao zamjena za upravni akt u rješavanju upravnih stvari“. *Uprava* 16, br. 1 (2025): 29-48.
40. Turudić, Marko. „Ugovor o javnoj nabavi kao upravni ugovor“. *Informator* 67, br. 6594 (2019): 2-3.
41. Turudić, Marko, Bosiljka Britvić Vetma i Lana Ofak, „Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 183-201.
42. Vojković, Goran. „Novi model koncesija na pomorskom dobru“. *Pravo i porezi* 32, br. 10 (2023): 19-28.
43. Žunić Kovačević, Nataša. „Komparativne perspektive posebnosti upravnih ugovora u poreznom pravu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 62, br. 2 (2025): 203-218.
44. Žunić Kovačević, Nataša i Stjepan Gadžo. „Porezna amnestija kao instrument porezne politike“. *Društvena istraživanja* 26, br. 1 (2017): 101-122.

Pravni propisi:

1. Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 42/20., 114/22., 152/24.
2. Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 147/08., 78/12.
3. Pravilnik o provedbi Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 45/19., 35/20., 43/20., 50/20., 70/20., 74/20., 103/20., 114/20., 144/20., 2/21., 26/21., 43/21., 106/21., 144/21., 156/22.
4. Vlada RH, Konačni prijedlog zakona o općem upravnom postupku, ožujak 2009.
5. Vlada RH, Konačni prijedlog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, srpanj 2023.
6. Vlada RH, Smjernice za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske, siječanj 2007.
7. Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, Narodne novine, br. 108/12., 144/12., 81/13., 112/13., 121/13., 78/15., 71/15., 114/22.
8. Zakon o izdavanju pokrivenih obveznica i javnom nadzoru pokrivenih obveznica, Narodne novine, br. 53/22.
9. Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 120/16. i 114/22.
10. Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 69/17., 107/20.

11. Zakon o kreditnim institucijama, Narodne novine, br. 159/13., 19/15., 102/15., 15/18., 70/19., 47/20., 146/20., 151/22., 145/24.
12. Zakon o lovstvu, Narodne novine, br. 99/18., 32/19., 32/20., 127/24.
13. 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.
14. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21.
15. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 83/23.

Sudska praksa:

1. Upravni sud u Splitu, UsIpor-70/17-1 od 6. svibnja 2019.
2. Upravni sud u Splitu, Usug-3/2019-12 od 12. listopada 2020.
3. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III/4006/2021 od 31. ožujka 2022.
4. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-1330/22-3 od 14. travnja 2022.
5. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-3756/2024-2 od 7. travnja 2025.
6. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-633/2021-3 od 17. veljače 2022.
7. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-1260/21-2 od 2. ožujka 2023.
8. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-3137/19-3 od 17. ožujka 2021.
9. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gr1 18/2020-2 od 18. rujna 2020.
10. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gr1 516/2021-3 od 30. rujna 2022.
11. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-139/2023-5 od 8. studenoga 2023.

Dario Đerđa*
Stjepan Gadžo**

Summary

ADMINISTRATIVE CONTRACTS IN CROATIA: 15 YEARS OF UNFULFILLED EXPECTATIONS

The aim of this paper is to examine whether, and to what extent, the idea of introducing the institute of the administrative contract into the Croatian legal system has been realised at the normative level. The paper explores the elements of the general legal regime of administrative contracts that limit the broader use of this instrument in practice and highlights examples of inappropriate application of administrative contracts in specific administrative areas. It first sets out the reasons behind the introduction of administrative contracts into the Croatian legal system and then analyses the general legal framework for such contracts laid down in the General Administrative Procedure Act. Furthermore, it examines the regulation of administrative contracts in special administrative areas, including examples of contracts whose nature as administrative contracts has been addressed in case law. The paper concludes by assessing whether, after more than fifteen years of application, the legal regulation of administrative contracts has fulfilled the expectations associated with this institute.

***Keywords**: administrative contract; General Administrative Procedure Act; Croatia.*

* Dario Đerđa, Ph.D., Full Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; dario.đerđa@pravri.uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1095-1155.

** Stjepan Gadžo, Ph.D., Associate Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; stjepan.gadzo@uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1905-5330.

♦ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

POPRAVLJANJE IMOVINSKE ŠTETE – NAČELO POTPUNE NAKNADE I INSTITUT SNIŽENJA NAKNADE

*Prof. dr. sc. Saša Nikšić**

UDK 347.426.3
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.12
Ur.: 15. studenoga 2025.
Pr.: 3. veljače 2026.
Pregledni rad

Sažetak

Odštetno pravo počiva na načelu potpune naknade, no postoje i izuzeci od toga načela. Kod ugovorne odgovornosti za štetu opseg naknade štete ovisi o vrsti i stupnju krivnje štetnika (dužnika). Također se u određenoj mjeri uzima u obzir i eventualni dobitak koji je oštećenik ostvario, a naknada se smanjuje i ako oštećenik nije poduzeo razumne mjere radi smanjenja štete. Naknada štete razmjerno se smanjuje ako je vjerovnik (oštećenik) ili osoba za koju on odgovara pridonijela nastanku štete, njezinoj visini ili otežanju položaja dužnika. Kod izvanugovorne odgovornosti za štetu postoji manji broj pravila o sniženju naknade u odnosu na ugovornu odgovornost. Zakon o obveznim odnosima predviđa sniženje naknade kod izvanugovorne odgovornosti u slučaju kada je štetnik slabijega imovnog stanja, odnosno kada je radio nešto korisno za oštećenika te, naposljetku, kod doprinosa oštećenika nastanku ili uvećanju štete. Za svaki od tih izuzetaka predviđene su posebne pretpostavke, a iako između pojedinih izuzetaka postoje određene dodirne točke, uvijek je potrebno voditi računa o području primjene svakoga od njih.

***Ključne riječi**: imovinska šteta; načelo potpune naknade; sniženje naknade.*

1. UVOD

Opća pravila o odgovornosti za imovinsku štetu u posljednjih nekoliko desetaka godina nisu pretrpjele tako velike promjene u zakonodavstvu kao što je to slučaj s pojedinim posebnim pravnim režimima odgovornosti za štetu (npr. odgovornost proizvođača za neispravan proizvod ili odgovornost za štetu prouzročenu motornim vozilom u pogonu) ili s odgovornosti za neimovinsku štetu (novi objektivni koncept neimovinske štete).[1] No to ne znači da u vezi s općim pravilima o imovinskoj šteti ne

* Dr. sc. Saša Nikšić, redoviti profesor u trajnom izboru, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; sniksic@pravo.unizg.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6170-1781.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

1 Petar Klarić i Martin Vedriš, *Građansko pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2015.), 592-594,

postoje pojedina otvorena i složena pitanja.

Jedno od njih jest i odnos načela potpune naknade, prema kojem su štetnik odnosno odgovorna osoba dužni popraviti štetu u cijelosti, i različitih izuzetaka od toga načela. Izuzeci od načela potpune naknade u Zakonu o obveznim odnosima[2] (u daljnjem tekstu: ZOO) uređeni su odvojeno kod ugovorne i izvanugovorne odgovornosti za štetu, pri čemu treba voditi računa o tome da su pravila o izvanugovornoj odgovornosti opća pravila odštetnog prava koja se podredno primjenjuju i na ugovornu odgovornost za štetu,[3] ali ne i obrnuto.

Kod ugovorne odgovornosti za štetu obujam naknade štete ovisi o vrsti i stupnju krivnje štetnika (dužnika). Vrsta i stupanj krivnje utječu na to hoće li štetnik odgovarati za svu štetu ili samo za tzv. predvidivu štetu.[4] Također, kod ugovorne odgovornosti za štetu prilikom određivanja naknade štete uzima se u obzir i eventualni dobitak koji je oštećenik ostvario,[5] a naknada se smanjuje i ako oštećenik nije poduzeo razumne mjere za smanjenje štete.[6] Kod ugovorne odgovornosti za štetu propisano je da se naknada štete razmjerno smanjuje ako je vjerovnik (oštećenik) ili osoba za koju on odgovara pridonijela nastanku štete, njezinoj visini ili otežanju položaja dužnika.[7] Sva ta pravila primjenjuju se i na neispunjenje obveze koje nisu nastale iz ugovora, već na drugim pravnim temeljima, ako nije drukčije propisano (npr. za obveze zakonskog uzdržavanja).[8]

Kod izvanugovorne odgovornosti za štetu postoji nešto manji broj pravila o sniženju naknade u odnosu na ugovornu odgovornost. ZOO predviđa sniženje naknade kod izvanugovorne odgovornosti u slučaju kada je štetnik slabijeg imovnog stanja,[9] odnosno kada je radio nešto korisno za oštećenika,[10] te konačno kod doprinosa oštećenika nastanku ili uvećanju štete.[11] Za svaki od tih izuzetaka predviđene su posebne pretpostavke, a iako između pojedinih izuzetaka postoje određene dodirne točke, uvijek je potrebno voditi računa o području primjene svakoga od njih.

Cilj je ovoga rada analizirati institut ostvarenja načela potpune naknade kod imovinske štete i posebno razmotriti slučajeve u kojima se snižava naknada štete. Radom nije obuhvaćena neimovinska šteta, iako se sporadično spominje na više mjesta, jer kod neimovinske štete načelo potpune naknade funkcionira na nešto drukčiji način[12] (ZOO načelo potpune naknade niti ne spominje u kontekstu neimovinske štete). Na početku je rada prikazan pojam imovinske štete i različite

620-624.

2 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.

3 Čl. 349. ZOO-a.

4 Čl. 346. st. 1. i 2. ZOO-a.

5 Čl. 346. st. 3. ZOO-a.

6 Čl. 346. st. 4. ZOO-a.

7 Čl. 347. ZOO-a.

8 Čl. 346. st. 5. ZOO-a.

9 Čl. 1091. st. 1. ZOO-a.

10 Čl. 1091. st. 2. ZOO-a.

11 Čl. 1092. ZOO-a.

12 Dieter Medicus i Stephan Lorenz, *Schuldrecht I, Allgemeiner Teil* (München: C.H. Beck, 2021.), 311.

vrste, odnosno oblici imovinske štete, zatim je analizirano načelo potpune naknade, uključujući funkciju popravljanja štete te pojedine izuzetke od načela potpune naknade.

2. OPĆENITO O IMOVINSKOJ ŠTETI (POJAM I NAZIV)

ZOO ne definira pojam imovinske štete, već umjesto toga navodi pojedine vrste imovinske štete.[13] U osnovne vrste imovinske štete ubraja se stvarnu (običnu) štetu i izmaklu korist.[14] Pravna teorija definira imovinsku štetu kao štetu čija se vrijednost može izraziti (izmjeriti) u novčanom ekvivalentu, odnosno kao štetu kod koje se u novčanom ekvivalentu može izraziti razlika u vrijednosti povrijeđenog objekta (dobra) prije i nakon nastanka štete.[15] Iako se i neimovinsku štetu može popravljati u obliku pravične novčane naknade, kod neimovinske štete pravična novčana naknada nije novčani ekvivalent neimovinske štete, budući da se ne može izraziti novčana protuvrijednost osobnim neimovinskim dobrima.[16] Dakle, osnovni je kriterij za razlikovanje imovinske od neimovinske štete (ne)mogućnost izražavanja protuvrijednosti štete u novčanom iznosu. Upravo su zbog toga izraz imovinske odnosno neimovinske štete precizniji u odnosu na materijalnu i nematerijalnu štetu. Iako se i u različitim propisima nazivi imovinsko i materijalno, odnosno neimovinsko i nematerijalno koriste kao sinonimi,[17,18] oni to zapravo nisu.

U građanskom pravu pojmovi imovinskog odnosno neimovinskog objekta ili prava općenito znače mogućnost odnosno nemogućnost izražavanja vrijednosti objekta ili subjektivnog prava u novčanom ekvivalentu. Materijalno odnosno nematerijalno znači da nešto ima odnosno nema tjelesnu (materijalnu) narav. U tom su smislu sva subjektivna građanska prava nematerijalna jer nemaju tjelesnu narav, osim onih koja su inkorporirana u tjelesnim entitetima (npr. u obliku klasičnih vrijednosnih papira), dok odgovor na pitanje jesu li imovinska ili neimovinska ovisi o tome imaju li objekt čija se vrijednost izražava u obliku novčanog ekvivalenta.

13 Takav pristup uobičajen je i u poredbenom pravu (Borislav T. Blagojević i Vrleta Krulj, *Komentar Zakona o obligacijskim odnosima, I.* (Beograd: Savremena administracija, 1983.), 513).

14 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 595.

15 Rudolf Welser i Brigitta Zöchling-Jud, *Grundriss des bürgerlichen Rechts, Band II* (Beč: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2015.), 363; Heinrich Honsell, Nedim Peter Vogt i Wolfgang Wiegand, *Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Obligationenrecht I, Art. 1-529*, 320.

16 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 592.

17 U starom ZOO-u za imovinsku i neimovinsku štetu koristilo se izrazima materijalna odnosno nematerijalna šteta (Stari ZOO, Službeni list SFRJ, br. 29/78., 39/85., 46/85., 57/89., Narodne novine, br. 53/91., 73/91., 111/93., 3/94., 7/96., 91/96., 112/99., 88/01.).

18 Izrazi materijalna i nematerijalna šteta spominju se i u različitim aktualnim pravnim izvorima. V. npr. čl. 21. st. 2. Zakona o medijima (Narodne novine, br. 59/04., 84/11., 81/13., 114/22.); t. 75., 83., 85. preambule i čl. 82. Uredbe (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 EU 119, 4.5.2016., 1-88.

Kada bi se dosljedno pridržavalo kriterija materijalnog i nematerijalnog (idealnog), tada bi za štetu koja je nastala na nekom nematerijalnom dobru (npr. na tražbini) trebalo zaključiti da je riječ o neimovinskoj šteti. Međutim, to ne mora biti tako jer, ako se vrijednost povrijeđenog dobra može izraziti u novcu (npr. tražbina), tada je pretrpljena šteta imovinska, neovisno o nematerijalnoj naravi objekta. Slično tome, za povredu tjelesnog integriteta fizičke osobe[19] trebalo bi zaključiti da je riječ o materijalnoj šteti jer je nastala na tjelesnom/materijalnom objektu, iako povreda tjelesnog integriteta ima značenje povreda prava osobnosti, što već samo po sebi predstavlja neimovinsku štetu. Međutim, ta terminološka nekonzistentnost ne stvara praktične probleme, pa se izrazi materijalna i nematerijalna šteta mogu koristiti kao sinonimi za imovinsku i neimovinsku štetu. Jedino treba voditi računa o tome da se u pojedinim propisima pojam materijalne štete zaista koristi u smislu štete na materijalnim (tjelesnim) objektima.[20]

3. POJEDINI OBLICI IMOVINSKIH ŠTETA

3.1. Stvarna šteta

Stvarna šteta sastoji se u umanjenju postojeće imovine.[21] Što sve predstavlja umanjenje imovine ovisi o samom pojmu imovine, koji je u građanskom pravu višeznačan, jer imovina u građanskom pravu ima različite funkcije.[22] Pojmom imovine često se koristi u smislu jamstvene funkcije, koja je koncentrirana na subjektivna imovinska prava koja pripadaju dužniku, iz kojih se vjerovnik može namiriti. Kod pojma imovine u jamstvenom smislu inzistira se na imovinskim pravima, dok objekti na kojima postoje ta prava nisu u prvom planu, iako će se u krajnjoj liniji ovrha provesti upravo na tim objektima.[23] Naime, svi objekti (dobra) koji se nalaze pod kontrolom pravnog subjekata (npr. u posjedu) ne pripadaju nužno tim pravnim subjektima (npr. stvar u posjedu dužnika ne mora biti u njegovu vlasništvu, pa se na takvoj stvari ne bi smjela provesti ovrha). Postoje i definicije imovine koje u prvi plan stavljaju objekte (dobra), ali ipak zahtijevaju postojanje ovlaštenja nositelja imovine u vezi s tim dobrima, pa se zapravo ta dva pristupa svode na isto.[24] Obveze nisu dio imovine u jamstvenom smislu jer obvezama nije moguće odgovarati za

19 ZOO ne spominje pravo na tjelesni integritet kada nabraja pojedina prava osobnosti fizičkih osoba u čl. 19. st. 2., ali s obzirom na činjenicu da prava osobnosti nabrojana u ZOO-u nisu taksativno navedena nema zapreka za priznavanje prava na tjelesni (ali i duševni) integritet kao posebnog prava osobnosti.

20 V. npr. odredbu čl. 2. st. 1. t. 87. Zakona o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine, br. 67/08., 48/10., 74/11., 80/13., 158/13., 92/14., 64/15., 108/17., 70/19., 42/20., 85/22., 114/22., 133/23., 145/24.), prema kojoj je materijalna šteta u prometnoj nesreći šteta nastala na vozilima koja su sudjelovala u prometnoj nesreći ili na objektima, prometnim znakovima, signalizaciji i opremi na cestama.

21 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 595; Honsell, Vogt i Wiegand, *Basler Kommentar*, 320.

22 Saša Nikšić, „Imovina u građanskom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 62, br. 5-6 (2012): 1599-1633.

23 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 99.

24 Honsell, Vogt i Wiegand, *Basler Kommentar*, 320.

druge obveze, ali obveze mogu itekako biti relevantne za pojam imovinske štete. Stoga, iako se pojam imovine u jamstvenom smislu ponekad smatra glavnim pojmom imovine u građanskom pravu (imovina u pravnom smislu[25]), on nije zadovoljavajući u kontekstu imovinske štete.

Naime, imovinska šteta ne nastaje isključivo na imovinskim pravima.[26] Zbog toga je u pravnoj teoriji izgrađen pojam imovine u odštetnom smislu.[27] U odštetnom smislu imovina nije isključivo fokusirana na subjektivna imovinska prava, već obuhvaća i obveze, ali i određene interese. Oštećeniku imovinska šteta može nastati i na način da mu se povećaju postojeće obveze ili da mu nastanu nove obveze. Povećanje postojećih ili stvaranje novih obveza smanjuje vrijednost imovine jer povećava vrijednost pasive. Iako porast pasive ne znači da se ukidaju imovinska prava koja čine aktivu određenog pravnog subjekta, on negativno utječe na ukupni saldo. Zbog toga pojam imovine u odštetnom smislu obuhvaća i obveze.
Imovinska šteta može nastati i povredom interesa oštećenika (interesi sami po sebi nisu dio imovine), što osobito dolazi do izražaja kod izmakle koristi. U tom smislu pojam imovine u odštetnom smislu obuhvaća i sve imovinske gubitke prouzročene štetnom radnjom.[28]

3.2. Izmakla korist

Izmakla korist predstavlja sprječavanje povećanja imovine, odnosno sprječavanje povećanja njezine vrijednosti.[29] Kod izmakle koristi imovinsku štetu ne može se definirati pomoću pojma imovine ili imovinskog prava jer ne postoji pravo na povećanje imovine, odnosno njezine vrijednosti. Prilikom nastanka izmakle koristi oštećeniku nije povrijeđeno nijedno stečeno subjektivno građansko pravo, ali neovisno o tome nastaje pravni odnos odgovornosti za štetu i upravo se iz tog razloga imovinska šteta definira i kao povreda interesa.[30]

Izmaklu korist svrstava se i u tzv. posredne štete, pri čemu se razlika u odnosu na neposredne štete očituje u stupnju uzročne veze.[31] Kod neposrednih šteta štetna radnja kao uzrok štete u uzročno-posljedičnom lancu događaja „bliža“ je šteti u odnosu na posredne štete. Osim podjele na posredne i neposredne štete, postoje i tzv. vlastite i refleksne štete.[32] Kod vlastite i refleksne štete uslijed određene štetne radnje štetu trpe neposredni oštećenik i treće osobe (posredni oštećenici). To može stvoriti terminološke nesporazume jer se u hrvatskoj literaturi i praksi nazivi posredni i neposredni oštećenici koriste u kontekstu vlastite i refleksne štete, a ne u smislu

25 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 95-97.
26 V. čl. 4. st. 4.-6., čl. 75.-76. i dalje Ovršnog zakona, Narodne novine, br. 12/12., 25/13., 93/14., 55/16., 73/17., 131/20., 114/22.
27 Nikšić, „Imovina u građanskom pravu“, 1620.
28 Nikšić, „Imovina u građanskom pravu“, 1621.
29 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 595; Honsell, Vogt i Wiegand, *Basler Kommentar*, 321.
30 Welser i Zöchling-Jud, *Grundriss des bürgerlichen Rechts*, 364.
31 Honsell, Vogt i Wiegand, *Basler Kommentar*, 321.
32 Honsell, Vogt i Wiegand, *Basler Kommentar*, 321.

neposredne i posredne štete istog oštećenika.[33,34] S druge strane, pojam refleksna šteta koristi se u smislu posredne štete istog oštećenika.[35] Doduše, u praksi je rizik od nepravilnog razumijevanja tih pojmova nešto manji kada je riječ o stvarnoj šteti i izmakloj koristi, jer se pojmovi neposrednih i posrednih oštećenika najčešće javljaju u vezi s neimovinskom štetom, tj. pri primjeni odredbe čl. 1101. ZOO-a (osobe koje imaju pravo na pravičnu novčanu naknadu u slučaju smrti ili osobito teškog invaliditeta člana uže obitelji).

Za naknadu stvarne štete ne zahtijeva se ispunjenje posebnih pretpostavaka, kao što je to slučaj kod izmakle koristi. To je i logično jer stvarna šteta nastaje više ili manje odmah kao posljedica štetne radnje, te često evidentno postoji već u trenutku pokretanja spora za naknadu štete. Naravno, i pitanje je li nastala stvarna šteta može biti sporno, ali u mnogo manjoj mjeri nego kada je to izmakla korist. Izmakla korist pripada u sferu hipotetskog (izmakla korist je korist koju bi oštećenik ostvario da nije bilo štetno radnje), pa je povezana s posebnim pretpostavkama koje moraju biti ispunjene da bi oštećenik ostvario pravo na naknadu. Da bi oštećenik ostvario pravo na naknadu izmakle koristi, mora dokazati da bi korist ostvario prema redovitom tijeku stvari ili prema posebnim okolnostima, a čije je ostvarenje spriječeno štetnikovom radnjom ili propuštanjem.[36]

Posebno je važan zahtjev u vezi s dokazivanjem izmakle koristi: „16.2. Naime odredbom čl. 189. st. 3. ZOO, propisano je da se pri ocjeni visine izmakle koristi uzima u obzir dobitak koji se mogao osnovano očekivati prema redovnom toku stvari ili prema posebnim okolnostima, a čije je ostvarenje spriječeno štetnikovom radnjom ili propuštanjem. Iz navedene odredbe proizlazi da izmakla korist predstavlja neostvarenu imovinsku korist koja bi prema redovitom tijeku stvari ili okolnostima konkretnog slučaja bila ostvarena da nije bilo postupka štetnika koji ga čini građanskopravno odgovornim. 16.3. Slijedom navedenog, da bi oštećenik mogao zahtijevati određenu izmaklu korist potrebno je dokazati da bi po redovitom tijeku stvari, tj. uz veliki stupanj izvjesnosti, ta korist bila ostvarena da nije bilo štetnikove radnje odnosno propuštanja.“[37]

U pravnoj teoriji smatra se da oštećenik nema pravo na naknadu izmakle koristi ako bi korist ostvario obavljanjem zabranjene djelatnosti, a isto se odnosi i na korist iz zabranjenog ugovora.[38] S druge strane, u pravnoj je teoriji sporno nastaje li pravo na naknadu izmakle koristi u slučaju obavljanja djelatnosti suprotne običajima ili pravilima morala.[39] U našoj sudskoj praksi zauzeto je i sljedeće shvaćanje u vezi s mogućnošću naknade izmakle koristi koja se ostvarivala protupravnim aktivnostima: „Naime, pravilno su sudovi zaključili da je tužitelju nastala šteta u vidu izmakle dobiti

33 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-x-444/2015-2 od 14. srpnja 2015.
34 Honsell, Vogt i Wiegand, *Basler Kommentar*, 321.
35 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 426.
36 Čl. 1089. st. 4. ZOO-a.
37 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-3774/2019-8 od 13. studenoga 2024.
38 Hartmut Oetker, *§ 253, BGB*, *Münchener Kommentar zum BGB* (München: Beck, 2022.), Rn 7. (elektroničko izdanje nema broja stranice, pa se umjesto toga citira rubni broj odlomka u vezi s pojedinim paragrafom).
39 Oetker, *Münchener Kommentar BGB*, § 252, Rn. 9.

obzirom da je mogao ostvarivati dodatnu zaradu u dosuđenom iznosu radeći „u fušu" kao električar kao i da mu je nastala šteta u vidu razlike primljene naknade plaće za vrijeme bolovanja i pune plaće koju bi tužitelj primao da nije bio na bolovanju."[40]

U sudskoj se praksi često poistovjećuju nazivi izmakle koristi i izmakle dobiti – pretraživanjem sudske prakse na mrežnim stranicama Vrhovnog suda Republike Hrvatske isključivo prema pojmu „izmakla dobit" u upisniku „Rev" pronalazi se 228 odluka u kojima se spominje taj pojam umjesto zakonskog termina „izmakla korist", dok se potonji pronalazi u 484 odluke. Naziv „izmakla dobit" sam po sebi nije pogrešan, tako dugo dok se ne shvati preusko, tj. isključivo u smislu poreznih i drugih propisa koji definiraju dobit. Čak ni to ne mora biti pogrešno ako je adekvatno za pojedinu situaciju, no izmaklu dobit i izmaklu korist ne treba uvijek poistovjećivati, jer izmaklu korist kao vrstu štete mogu pretrpjeti i pravni subjekti koji uopće ne postoje, odnosno ne djeluju radi stjecanja dobiti.

3.3. Refleksna šteta i čisti ekonomski gubitak

Pravna teorija analizira različite podoblike imovinske štete. S tim u vezi se pojavljuju pojmovi refleksna ili posljedična šteta (engl. *consequential loss*), koja se u pravilu naknađuje, te čisti ekonomski gubitak (engl. *pure economic loss*), koji se u brojnim pravnim porecima ne naknađuje. Refleksna šteta u ovom smislu razlikuje se od refleksne štete kao štete učinjene trećoj osobi, različitoj od primarnog oštećenika. Refleksna šteta može označavati i štetu koja se javlja uz štetu na osobama ili stvarima, kao posljedica primarne štete,[41] stoga se refleksna šteta naziva i popratnom ili sekundarnom štetom.[42] Čisti ekonomski gubitak jest imovinska šteta kojoj ne prethodi šteta na osobi ili stvarima (ni eventualno na drugim imovinskim dobrima[43]) oštećenika.[44]

U hrvatskoj teoriji naziv refleksne štete javlja se u vezi s odgovornošću za štetu zbog materijalnih nedostataka[45] te štetom koju dioničari pretrpe zbog gubitka vrijednosti dionica kao posljedice štete koju je pretrpjelo trgovačko društvo.[46] U tim primjerima refleksna šteta pojavljuje se kao stvarna šteta (npr. prolijevanje tekućine kao posljedica materijalnog nedostatka na spremniku ili umanjenje vrijednosti dionice), ali i kao izmakla korist (ako je oštećenik namjeravao prodati prolivenu tekućinu ili dionice, a može dokazati da bi time ostvario uvećanje imovine).

40 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-1087/2020-2 od 22. svibnja 2024.

41 Vernon Valentine Palmer i Mauro Bussani, *Pure Economic Loss, New Horizons in Comparative Law* (London, New York: Routledge-Cavendish, 2009.), 8.

42 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 426.

43 Postoje različite definicije pa i nazivi čistog ekonomskog gubitka (Palmer i Bussani, *Pure Economic Loss*, 9), stoga ovisno o korištenoj definiciji druga imovinska dobra oštećenika, različita od njegovih stvari, mogu utjecati na to hoće li se neka šteta podvesti pod pojam čistog ekonomskog gubitka.

44 Palmer i Bussani, *Pure Economic Loss*, 11.

45 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 426.

46 Dionis Jurić, „Pravo manjinskih dioničara na podnošenje tužbe u ime dioničkog društva protiv članova uprave i nadzornog odbora", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 28, br. 1 (2007): 541-586.

Čisti ekonomski gubitak poseban je pojavni oblik imovinske štete za koji je karakteristično da je to jedina šteta koja oštećeniku nastaje kao posljedica štetne radnje, pri čemu oštećeniku nije nastala šteta na osobi ili stvarima.[47] Pojedini pravni poreci ne priznaju pravo na naknadu štete u tom slučaju, osim ako između štetnika i oštećenika ne postoji ugovorni odnos ili ako je šteta nastala uslijed namjere štetnika.[48] Hrvatsko pravo zapravo ne poznaje pojam čistog ekonomskog gubitka, pa samim time niti ograničenja naknade u tom slučaju, drugim riječima u načelu priznaje pravo na naknadu takve imovinske štete, naravno samo ako su ispunjene pretpostavke odgovornosti za štetu.[49]

3.4. Šteta na osobi (imovinska šteta zbog smrti, tjelesne ozljede ili oštećenja zdravlja), šteta na stvarima i nemogućnost uporabe stvari

3.4.1. Šteta na osobi

Smrt, tjelesna ozljeda ili oštećenje zdravlja same po sebi nisu imovinske naravi, pa ne predstavljaju imovinsku štetu. Međutim, zbog smrti, tjelesne ozljede ili oštećenja zdravlja mogu nastati imovinske štete (npr. troškovi pokopa, troškovi liječenja, izgubljena zarada, izgubljeno uzdržavanje itd.),[50] u vezi s kojima postoje posebna pravila o popravljanju takvih imovinskih šteta.[51] Šteta na osobi pojam je koji pripada našoj pravnoj tradiciji, a proizlazi iz definicije štete prema odredbi § 1293. rečenica 1. Općeg građanskog zakonika, koja štetu definira kao svaki kvar[52] nanesen imovini, pravima ili osobi. U pravnoj je teoriji takva formulacija štete kritizirana zbog miješanja objekta štetne radnje i štete,[53] ali se i danas koristi.

3.4.2. Šteta na stvarima

Iako ZOO u načelu pri definiranju pojma imovinske štete ne koristi pojam stvari i drugih dobara, posebna pravila kod pojedinih vrsta odgovornosti referiraju se upravo na njih. Ponekad je odgovornost za štetu ograničena u smislu da se ne naknađuje sva imovinska šteta, već samo pojedine štete, kao primjerice kod odgovornosti za štetu prouzročenu neispravnim proizvodom. Kada se primjenjuju posebna pravila o toj vrsti odgovornosti, pored imovinske štete zbog smrti ili tjelesne ozljede, naknađuje se isključivo imovinska šteta na *stvarima* (naglasio autor) različitim od neispravnog proizvoda, ako se radi o takvoj vrsti stvari koju je oštećenik uobičajeno rabio za

47 Welser i Zöchling-Jud, *Grundriss des bürgerlichen Rechts*, 364-365.
48 Palmer i Bussani, *Pure Economic Loss*, 11.
49 Igor Gliha, Marko Baretić i Saša Nikšić, „Pure Economic Loss in Croatian Law“, u: *European Tort Law, Eastern and Western Perspectives*, ur. Mauro Bussani (Berne: Stämpfli Publishers 2007.), 249-293.
50 Honsell, Vogt i Wiegand, *Basler Kommentar*, 322.
51 Čl. 1093.-1097. ZOO-a.
52 Prijevod prema Mihajlo Vuković, *Obvezno pravo, Knjiga I.* (Zagreb: Školska knjiga, 1956.), 73.
53 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 590.

osobnu uporabu.[54] Pojam štete na stvari pojavljuje se i kod odgovornosti za štetu u okviru instituta odgovornosti za materijalne nedostatke.[55]

Jedno od glavnih pitanja u vezi sa štetom na stvarima jest kako se procjenjuje vrijednost uništene, oštećene ili izgubljene stvari.[56] Nju se u pravilu procjenjuje prema tržišnoj vrijednosti stvari (prometna vrijednost).[57] Iznimno, ako je šteta počinjena kaznenim djelom s namjerom, sud može odrediti visinu naknade prema vrijednosti koju je stvar imala za oštećenika.[58] U tom je slučaju riječ o afekcijskoj vrijednosti stvari te se u tom segmentu donekle gubi granica između imovinske i neimovinske štete, jer posebna vrijednost koju stvar ima za oštećenika više pripada subjektivnoj i emotivnoj nego objektivnoj imovinskoj sferi.[59]

3.4.3. Nemogućnost uporabe stvari

Nemogućnost uporabe stvari (npr. nemogućnost korištenja osobnog vozila koje se nalazi na popravku) također može imati za posljedicu štetu. Sama po sebi nemogućnost uporabe ne predstavlja štetu, ali ako dovodi do umanjenja imovine, odnosno sprječavanja njezina povećanja, ili do povrede prava osobnosti, tada će nemogućnost uporabe proizvesti štetu. U poredbenom pravu postoje sporovi treba li takvu štetu kvalificirati kao imovinsku ili neimovinsku.[60] Ako je riječ o imovinskoj šteti zbog nemogućnosti uporabe stvari, ona se može manifestirati kao trošak koji je nastao zbog najma druge stvari[61] (npr. najam zamjenskog vozila), što je po svojoj naravi stvarna šteta, ili kao izmakla korist zbog nemogućnosti iznajmljivanja stvari koja je na popravku. Šteta zbog nemogućnosti uporabe može biti i neimovinska, npr. zbog upropaštenog godišnjeg odmora uslijed nemogućnosti korištenja kuće za odmor ili plovila i sl.

3.5. Drugi pojavni oblici imovinske štete

Kod podjele na stvarnu štetu i izmaklu korist ponekad se u pravnoj teoriji koriste nazivi pozitivne i negativne štete,[62] no te bi nazive bilo bolje izbjegavati, posebno kada je riječ o pozitivnom i negativnom pogodbenom interesu. U austrijskom i njemačkom pravu ti se pojmovi pojavljuju u području ugovorne odgovornosti za štetu i tzv. odgovornosti slične ugovornoj odgovornosti za štetu, kao šteta zbog neispunjenja (pozitivni interes) i šteta zbog povjerenja (negativni interes).[63] Međutim, instituti pozitivnog i negativnog pogodbenog interesa nisu prihvaćeni u hrvatskom

54 Čl. 1073. st. 2. ZOO-a.
55 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 425.
56 Honsell, Vogt i Wiegand, *Basler Kommentar*, 322.
57 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 635.
58 Čl. 1089. st. 4. ZOO-a.
59 Marija Karanikić Mirić, *Obligaciono pravo* (Beograd: Službeni glasnik, 2024.), 515-516.
60 Slično v. Welser i Zöchling-Jud, *Grundriss des bürgerlichen Rechts*, 365-366.
61 Blagojević i Krulj, *Komentar Zakona o obligacijskim odnosima, I*., 516.
62 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 595-596.
63 Welser i Zöchling-Jud, *Grundriss des bürgerlichen Rechts*, 369. Za njemačko pravo Medicus i Lorenz, *Schuldrecht I, Allgemeiner Teil*, 197 i 236.

pravu, pa nazivi pozitivne i negativne štete samo stvaraju zabunu kada ih se pogrešno poistovjeti s pozitivnim i negativnim pogodbenim interesom.[64] U pravnoj teoriji postoje i drugi pojavni oblici imovinske štete s posebnim nazivima, kao što je npr. neželjeno rođenje djeteta u različitim varijantama, koje može dovesti do nastanka prava na naknadu štete zbog troškova uzdržavanja.[65]

4. NAČELO POTPUNE NAKNADE

4.1. Pojam načela potpune naknade

U okviru pravila o popravljanju imovinske štete ZOO izričito propisuje da oštećenik u pravilu ima pravo na naknadu štete u cijelosti, neovisno o vrijednosti štete, i to kako na naknadu obične (stvarne) štete, tako i na naknadu izmakle koristi.[66] Prema odredbi čl. 1090. ZOO-a, sud će, uzimajući u obzir i okolnosti koje su nastupile poslije prouzročenja štete, dosuditi naknadu u iznosu koji je potreban da se oštećenikova materijalna situacija dovede u stanje u kojem bi se nalazila da nije bilo štetne radnje ili propuštanja. Prema načelu potpune naknade, štetnik odnosno odgovorna osoba dužni su popraviti svu štetu koju su prouzročili, naravno, ako su ispunjene i ostale pretpostavke odgovornosti za štetu. Kod subjektivne odgovornosti za štetu prihvaćanje načela potpune naknade ima za posljedicu nastanak obveze popravljanja štete neovisno o vrsti i stupnju krivnje, što znači da odgovornost za cjelokupnu štetu postoji i u slučaju kada je štetnik postupao s najnižim stupnjem krivnje – običnom nepažnjom.[67] Načelo potpune naknade može se u potpunosti ostvariti kod imovinske štete, jer ako nije moguća odnosno dopuštena naturalna restitucija, tada se šteta može u potpunosti popraviti isplatom novčane naknade.[68]

U vrijeme kada je na snazi bio stari ZOO[69], u komentarima formulacije prema kojoj sud uzima „u obzir i okolnosti koje su nastupile poslije prouzročenja štete“ (čl. 190. starog ZOO-a), pojedini su autori objašnjavali značenje načela potpune naknade na različite načine. Ta tumačenja mogu biti aktualna i danas, jer je u novom ZOO-u zadržano isto pravilo kakvo je postojalo u starom ZOO-u. Neki su autori naglašavali

64 Blagojević i Krulj, *Komentar Zakona o obligacijskim odnosima, I*., 516; Marko Baretić, „Treba li se u hrvatskom obveznom pravu koristiti konceptima pozitivnog i negativnog pogodbenog interesa?“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 62, br. 5-6 (2012): 1537-1578.

65 Petar Klarić, Marko Baretić i Saša Nikšić, *Odštetno medicinsko pravo* (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2022.), 128-136; Maja Bukovac Puvača, „Uzročna veza kao pretpostavka odgovornosti liječnika za štetu kod “neželjenog rođenja” djeteta s teškim malformacijama“, *Hrvatska pravna revija* 7, br. 7-8 (2007): 10-22; Oetker, *Münchener Kommentar BGB, § 249*, Rn. 16.

66 Čl. 1089. st. 1. ZOO-a. Slobodan Perović i Dragoljub Stojanović, red., *Komentar Zakona o obligacionim odnosima, Knjiga II.* (Gornji Milanovac, Kragujevac: Kulturni centar i Pravni fakultet, 1980.), 566.

67 Medicus, Lorenz, *Schuldrecht I, Allgemeiner Teil*, 310; Perović i Stojanović, red., *Komentar Zakona o obligacionim odnosima, Knjiga II.*, 565-567.

68 Čl. 1085. st. 1. i 2. ZOO-a.

69 Zakon o obveznim odnosima, Službeni list SFRJ, br. 29/78., 39/85., 46/85., 57/89., Narodne novine, br. 53/91., 73/91., 3/94., 7/96., 112/99., 88/01.

potrebu revalorizacije iznosa naknade štete između trenutka nastanka odnosa odgovornosti za štetu i trenutka dosuđivanja naknade i potrebi suzbijanja inflacije.[70] Drugi autori uopće ne spominju revalorizaciju te naglašavaju da je pravilo o potpunoj naknadi osnovno pravilo, koje se oslanja na načelo monetarnog nominalizma, a formulaciju prema kojoj sud uzima „u obzir i okolnosti koje su nastupile poslije prouzročenja štete" treba primijeniti kod naknade izmakle koristi, naknade afekcijske vrijednosti, kao i naknade štete koja je nastala kroz dulje vremensko razdoblje.[71] Treći pak odredbu čl. 190. starog ZOO-a dovode u vezu s naknadom štete po tzv. izvanrednim cijenama, pri čemu se ne osvrću posebno na okolnosti koje su nastupile poslije prouzročenja štete.[72] To je cijena koja je određena po objektivnom kriteriju, ali je viša od redovite tržišne cijene zbog činjenice da je uništenje jedne oštećenikove stvari umanjilo vrijednost drugim stvarima koje čine cjelinu (npr. uništenje jedne stvari koja čini dio kompleta).[73]

Načelo potpune naknade očituje se i u posebnim pravilima. Tako je npr. propisano da vjerovnik ima pravo na zatezne kamate bez obzira na to je li pretrpio bilo kakvu štetu zbog dužnikova zakašnjenja, a ako je šteta zbog dužnikovog zakašnjenja veća od iznosa koji je vjerovnik dobio na ime zateznih kamata,[74] on ima pravo zahtijevati razliku do potpune naknade štete.[75] Isto tako, vjerovnik ima pravo zahtijevati ugovornu kaznu i kada njezin iznos premašuje visinu štete koju je pretrpio, ili kada nije pretrpio nikakvu štetu,[76] a ako je šteta koju je vjerovnik pretrpio veća od iznosa ugovorne kazne, vjerovnik ima pravo zahtijevati razliku do potpune naknade štete.[77]

4.2. Funkcije instituta odgovornosti za štetu

Odgovornost za štetu, kao i svi drugi pravni instituti, ima određene funkcije. Te su funkcije posebno važne prilikom analize izuzetaka od načela potpune naknade. Naime, primjena iznimaka ne znači potpunu negaciju funkcija instituta odgovornosti za štetu, jer iznimke postoje samo u točno određenim slučajevima i primjenjuje se uz restriktivne pretpostavke. U protivnom iznimke ne bi bile iznimke, već pravilo.

Kada je riječ o funkcijama odgovornosti za štetu kod imovinske štete, naglasak je na restituciji – vraćanju u stanje prije nastanka štete. Kada to nije moguće ili nisu ispunjene posebne pretpostavke koje dovode do toga da se šteta ne popravlja restitucijom, imovinska se šteta popravlja plaćanjem novčane naknade koja predstavlja novčani ekvivalent vrijednosti same štete.[78] U tom je slučaju riječ o

70 Blagojević i Krulj, *Komentar Zakona o obligacijskim odnosima, I*., 707-708.
71 Perović i Stojanović, red., *Komentar Zakona o obligacionim odnosima, Knjiga II*, 567-568.
72 Boris Vizner, *Komentar Zakona o obveznim (obligacionim) odnosima Knjiga II.* (Zagreb: vlastito izdanje, 1978.), 849.
73 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 88-89.
74 Čl. 30. st. 1. ZOO-a.
75 Čl. 30. st. 2. ZOO-a.
76 Čl. 355. st. 1. ZOO-a.
77 Čl. 355. st. 2. ZOO-a.
78 Čl. 1085. st. 1. i 2. ZOO-a.

kompenzacijskoj funkciji.[79] Kod neimovinske štete u prvom je planu satisfakcija, jer je po prirodi stvari kod neimovinske štete restitucija često nemoguća, a kompenzacija u smislu plaćanja novčane protuvrijednosti sasvim je isključena.[80]

Restitucijska funkcija osnovna je funkcija instituta popravljanja štete, što znači da je svrha tog instituta uklanjanje štetnih posljedica za oštećenika, pri čemu bi idealno bilo da se oštećenika popravljanjem štete vrati u situaciju u kakvoj je bio prije nastanka štete. Obveza naturalne restitucije stoga u brojnim pravnim porecima ima prednost u odnosu na ostale oblike popravljanja štete.[81]

Kompenzacijska funkcija popravljanja imovinske štete važna je jer restitucija neće uvijek biti moguća (ponekada uopće nije moguća, a ponekada nije moguća u potpunosti), pa će se šteta popravljati u cijelosti ili djelomično isplatom novčanog iznosa koji je ekvivalentan nastaloj šteti.[82] Ponekad se, barem na prvi pogled, gubi razlika između restitucije i naknade štete u novcu. Osim naturalne restitucije postoji i restitucija u obliku troškova, kod koje je štetnik dužan isplatiti oštećeniku troškove popravka oštećenog dobra ili nabave novog primjerka uništenog dobra. Iako je u tom slučaju došlo do restitucije i iako visina isplaćenog iznosa ne odgovara vrijednosti štete, nego vrijednosti popravka, taj će se slučaj često klasificirati kao naknada štete. Postoje i izuzeci od obvezne restitucije, kao što je to u slučaju pravila prema kojem će se naknada štete u novcu dosuditi ako oštećenik to zahtijeva, a okolnosti slučaja ne opravdavaju uspostavu prijašnjeg stanja.[83] Osim toga, ako je stvar koja je bila oduzeta vlasniku na nedopušten način propala zbog više sile, odgovorna osoba dužna je isplatiti novčanu naknadu.[84] I konačno, novčana naknada štete kao oblik popravljanja imovinske štete primjenjuje se i kod popravljanja štete putem rente.[85]

Osim restitucijske i kompenzacijske funkcije postoje još i kaznena te prevencijska funkcija.[86] Te se dvije funkcije pojavljuju kako kod imovinske, tako i kod neimovinske štete. Pri tome je u teoriji i praksi kaznena funkcija najspornija, jer se s jedne strane smatra da ona postoji u svakom slučaju kada je za bilo koju vrste odgovornosti (građanske, kaznene ili prekršajne) relevantna krivnja odnosno protupravnost, a s druge strane inzistira se na tome da građansko pravo, u materijalnom i procesnom smislu, nije područje koje je predviđeno za kažnjavanje pravnih subjekata. Bez obzira na to pravni poreci koji ne prihvaćaju institut kaznene odštete (engl. *punative damages*) u institutu odgovornosti za štetu ipak prepoznaju sankciju kada se visina naknade štete određuje ovisno o stupnju krivnje.[87] U našem

79 Welser i Zöchling-Jud, *Grundriss des bürgerlichen Rechts*, 358.
80 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 637 i dalje.
81 Čl. 1085. ZOO-a; Medicus i Lorenz, *Schuldrecht I, Allgemeiner Teil*, 311.
82 Čl. 1085. st. 2. i 3. ZOO-a.
83 Čl. 1085. st. 4. ZOO-a.
84 Čl. 1087. ZOO-a.
85 Čl. 1088. ZOO-a.
86 Marko Baretić, „Pojam i funkcije neimovinske štete prema novom Zakonu o obveznim odnosima“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 56, posebni broj (2006): 488-495; Oetker, *Münchener Kommentar BGB, § 249*, Rn. 8-9. i § 253., Rn. 11.
87 Welser i Zöchling-Jud, *Grundriss des bürgerlichen Rechts*, 358-359. U pojedinim pravnim porecima stupanj krivnje utječe na visinu naknade kod svih vrsta štete (npr. u švicarskom

pravnom poretku krivnja u načelu ne utječe na visinu naknade štete, ali ipak ima posrednu ulogu prilikom određivanja naknade i to, među ostalim, u vezi s temom ovoga rada – pravilima o sniženju naknade štete.[88] Naime, u većem je broju pravila o sniženju naknade za sniženje relevantno s kojom je vrstom i stupnjem krivnje postupao štetnik.

Prevencijska funkcija mnogo je manje sporna, iako je u našoj pravnoj teoriji u drugom planu u odnosu na restitucijsku, kompenzacijsku i satisfakcijsku funkciju.[89] Bez obzira na to prevencijska funkcija ima svoju ulogu u odštetnom pravu, pod uvjetom da se potencijalnom štetniku više isplati ulagati u prevenciju štete nego plaćati naknadu štete.[90] Ako su visina naknada štete i vjerojatnost njezina plaćanja manja od troškova ulaganja u prevenciju štete, tada prevencijska funkcija nema neku posebnu ulogu u odštetnom pravu, već eventualno sporadičnu. Ako sudovi, prilikom tumačenja odredaba o naknadi štete (uključujući i odredbe o sniženju naknade), u granicama zakona uzmu u obzir prevencijsku funkciju, mogu utjecati na ponašanje pravnih subjekta u smislu izbjegavanja nanošenja štete u budućnosti.

5. IZUZECI OD NAČELA POTPUNE NAKNADE

5.1. Ugovorna odgovornost za štetu

5.1.1. Obujam naknade i ugovorna odgovornost za štetu

Kod ugovorne odgovornosti za štetu postoji značajno odstupanje od načela potpune naknade, jer se ono primjenjuje samo ako je dužnik (ujedno i štetnik) postupao prijevarno, namjerno ili s krajnjom nepažnjom, u kojem slučaju vjerovnik ima pravo na naknadu cjelokupne štete (što se ne odnosi samo na imovinsku već i na neimovinsku štetu).[91] S druge strane, ako je dužnik postupao s običnom nepažnjom, tada odgovara samo za predvidivu štetu, što obuhvaća naknadu obične štete i izmakle koristi te pravičnu naknadu neimovinske štete. Predvidiva šteta jest šteta koju je dužnik u vrijeme sklapanja ugovora morao predvidjeti kao moguću posljedicu povrede ugovora, s obzirom na činjenice koje su mu tada bile poznate ili su mu morale biti poznate.[92] To znači da se kao kriterij za prosuđivanje predvidivosti koristi znanje, odnosno krajnja nepažnja dužnika (sintagma „morao znati“ označava krajnju

pravu – čl. 43. st. 1. Obveznog prava – *Obligationenrecht*). U hrvatskom je pravu prihvaćeno drukčije načelno rješenje prema kojem u pravilu stupanj krivnje ne utječe na visinu naknade štete. Od tog pravila postoje iznimke o kojima će više riječi biti u nastavku.

88 Kod neimovinske štete iako se ne spominje izričito u pravilu o pravičnoj novčanoj naknadi, krivnja može utjecati na priznavanje prava na pravičnu novčanu naknadu i visinu te naknade, zbog široko koncipiranih pretpostavaka u odredbi čl. 1100. ZOO-a. Prilikom utvrđivanja prava na naknadu pored težine povrede uzimaju se u obzir okolnosti slučaja, a za visinu je, među ostalim, važan cilj naknade. Cilj nije ništa drugo nego ono što se postiže ostvarivanjem funkcija naknade štete.

89 Za neimovinsku štetu v. Baretić, „Pojam i funkcije neimovinske štete”, 492.

90 Welser i Zöchling-Jud, *Grundriss des bürgerlichen Rechts*, 358.

91 Čl. 346. st. 2. ZOO-a.

92 Čl. 346. st. 1. ZOO-a.

nepažnju[93]). Ako je dužnik postupao sa znanjem ili krajnjom nepažnjom, odgovara za štetu bez ograničenja. Ako je, s druge strane, dužnik samo mogao znati za činjenice koje su povezane s budućom štetom, što znači da je postupao s običnom nepažnjom, može se pozvati na ograničenje odgovornosti u smislu nepredvidivosti. Doduše, u sudskoj je praksi moguće pronaći i drukčije odluke, iz kojih proizlazi da se dužnik ne može pozivati na nepredvidivost čak i ako je postupao s običnom nepažnjom: „Predvidivost, odnosno nepredvidivost štete kao mjerilo za određivanje naknade ugovorene štete ocjenjuje se prema objektivnim kriterijima o dužniku kao urednom, savjesnom gospodarstveniku, odnosno dobrom domaćinu. Pri utvrđivanju moguće, predvidive štete od strane dužnika sud ne procjenjuje u načelu mogućnost dužnikova predviđanja visine (svote) štete već samo mogućnost predviđanja nastanka štete kao posljedice povrede obveze.“[94]

Naime, standardi dobrog gospodarstvenika, odnosno dobrog domaćina koji se spominju u toj odluci ne odnose se na utvrđivanje krajnje nepažnje, jer se kod krajnje nepažnje zahtijeva da štetnik (u ovom slučaju dužnik) nije postupao ni kao **prosječan** domaćin odnosno gospodarstvenik. Ako netko nije postupao kao **dobar** domaćin odnosno gospodarstvenik, ali je postupao s prosječnom pažnjom, tada je postupao s običnom nepažnjom.[95]

Predvidivost kao kriterij za ograničenje odgovornosti potječe iz francuskog prava, gdje se, kao i u ZOO-u, primjenjuje kod ugovorne odgovornosti za štetu.[96] Taj je koncept u ZOO vjerojatno prenesen iz Haškog jednoobraznog zakona o međunarodnoj prodaji iz 1964. godine, a inače je prihvaćen i u *common law* pravnim porecima, dok se ne pojavljuje u germanskim pravnim porecima.[97]

U konkretnom slučaju predvidiva šteta može biti jednaka cjelokupnoj štetu ako ju je dužnik, u skladu s ranije spomenutim pravilima, predvidio ili morao predvidjeti. Tada će, bez obzira na to što je prilikom prouzročenja štete postupao s običnom nepažnjom (ili čak bez ikakve krivnje, ako odgovara po pravilima objektivne odgovornosti), *via facti* odgovarati za cjelokupnu štetu.

Pojam predvidive štete načelno obuhvaća sve vrste šteta – imovinsku (stvarnu štetu i/ili izmaklu korist) i neimovinsku (povredu prava osobnosti). To je razlika u odnosu na stari ZOO iz 1978., koji nije izričito spominjao neimovinsku štetu u okviru ugovorne odgovornosti za štetu (čl. 266. st. 1. starog ZOO-a), zbog čega su sudovi pogrešno zaključivali da se kod ugovorne odgovornosti za štetu ne naknađuje neimovinska šteta. Pravo na naknadu neimovinske štete trebalo je priznati i bez izričitog spominjanja, jer su se na ugovornu odgovornost za štetu podredno primjenjivala pravila o izvanugovornoj odgovornosti, a to je rješenje postojalo i u

93 Klarić i Vedriš, *Građansko pravo*, 174.

94 Županijski sud u Rijeci, Gž-131/2017-2 od 20. studenoga 2018.

95 Welser i Zöchling-Jud, *Grundriss des bürgerlichen Rechts*, 388; Zvonimir Slakoper i Saša Nikšić, „Dužna pažnja prema Zakonu o obveznim odnosima“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 44, br. 1 (2023): 28-29.

96 Franco Ferrari, „Comparative Ruminations on the Foreseeability of Damages in Contract Law“, *Louisiana Law Review* 53, br. 4 (1993): 1264.

97 Ferrari, „Comparative Ruminations“, 1264.

starom ZOO-u (čl. 269. starog ZOO-a).[98]

U vezi s teretom dokaza za primjenu pravila o predvidivoj šteti ZOO ne sadrži izričitu odredbu. Budući da se prema općem pravilu o krivnji kod odgovornosti za štetu presumira samo obična nepažnja,[99] na oštećeniku leži teret dokaza da je štetnik postupao s višim stupnjevima krivnje, pa je u tom dijelu teret dokaza kod ugovorne odgovornosti na vjerovniku. U pogledu same (ne)predvidivosti teret dokaza je na odgovornoj osobi. To proizlazi iz činjenice da se pravila o sniženju naknade primjenjuju po prigovoru tuženika, a prigovorom se tuženik do određene mjere pretvara u tužitelja.[100]

5.1.2. „Uračunavanje" dobitka u naknadu štete

Ako je pri povredi obveze pored štete za vjerovnika nastao i određeni dobitak, o njemu će se prilikom određivanja visine naknade voditi računa u razumnoj mjeri.[101] Pri tome nije riječ o uračunavanju ispunjenja iz čl. 171. i 172. ZOO-a. U pravnoj se teoriji „uračunavanje" dobitka vjerovnika u naknadu štete naziva i prebijanje štete s koristi (*compensatio lucri cum damno*),[102] ali kao i kod „uračunavanja" takvo prebijanje nema veze s institutom prijeboja, jer nije riječ o međusobnom obračunavanju dviju tražbina.

U sudskoj se praksi to pravilo o „uračunavanju" dobitka u naknadu štete koristi tako da se „visina izmakle koristi utvrđena je financijskim vještačenjem, na način da je ugovorena cijena za izvođenje radova umanjena za izdatke koji tužitelju nisu nastali, tako da visina izmakle koristi za ventiliranu fasadu po objektu iznosi 194.563,45 kn, dok za fasadu trapezni lim po objektu izmakla korist iznosi 105.228,73 kn."[103] To je klasičan primjer za „uračunavanje" dobiti u naknadu štete.

Iako se na prvi pogled čini kao vrlo jednostavno, pravilo o „uračunavanju" eventualnog dobitka vjerovnika u naknadu štete jedno je od kontraverznih područja pravila o odgovornosti za štetu, jer štetna radnja može proizvesti niz bližih i daljnjih posljedica, pa se postavlja pitanje mogu li se svi dobici nakon nastanka štete uzeti u obzir.[104] Pravna teorija ne nudi jedinstveni koncept koji rješava pitanje kada se korist odbija od naknade štete, jer se iza tog pravila skriva niz međusobno vrlo različitih situacija.[105] Osnovno, ali ne i jedino tumačenje tog pravila glasi: da bi korist dovela do smanjenja naknade štete ona mora biti u najužoj vezi s činjeničnim kompleksom iz kojeg je nastalo pravo na naknadu štete.[106] Dobitak za oštećenika mora praktički

98 Petar Klarić, *Odštetno pravo* (Zagreb, Narodne novine, 2003.), 255-256.
99 Čl. 1045. st. 2. ZOO-a.
100 Siniša Triva i Mihajlo Dika, *Građansko parnično procesno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2004.), 499.
101 Čl. 346. st. 3. ZOO-a.
102 Slobodan Perović i Dragoljub Stojanović, red., *Komentar Zakona o obligacionim odnosima, Knjiga prva* (Gornji Milanovac, Kragujevac: Kulturni centar i Pravni fakultet, 1980.), 772.
103 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-4149/2019-2 od 16. svibnja 2023.
104 Wolfgang Thiele, „Gedanken zur Vorteilsausgleichung", *Archiv für die civilistische Praxis* 167, br. 3 (1967): 193.
105 Thiele, „Gedanken zur Vorteilsausgleichung", 193.
106 Thiele, „Gedanken zur Vorteilsausgleichung", 201.

proizaći više-manje neposredno iz štetne radnje. Primjerice, ako izvođač zbog povrede ugovorne obveze naručitelja kod ugovora o djelu nije mogao ispuniti svoju obvezu u smislu izrade djela, pa je zbog toga ostvario uštedu na materijalu koji je trebao nabaviti da bi izradio određenu stvar, a uopće ga nije nabavio (naručitelj mu nije isplatio predujam za nabavu materijala), naknada štete umanjuje se za troškove tog materijala. U tom slučaju naknada štete odgovara neto dobiti, a ne ukupnom iznosu koji bi izvođač naplatio od naručitelja.

Posebnu grupu čine slučajevi u kojima se naknađuje neto dobit u situacijama u kojima se naknada štete umanjuje za različita javnopravna davanja (poreze),[107] ali postoje i slučajevi u kojima se uzima u obzir bruto izmakla korist. Oštećenik ima pravo na naknadu u bruto iznosu ako je dužan platiti porez i druga javnopravna davanja bez obzira na to što nije mogao obavljati određenu djelatnost.[108] Oštećenik također ima pravo na bruto izmaklu korist ako obavlja tzv. ovisni rad (u radnom odnosu, kao službenik), što znači da naknada štete obuhvaća i porezne obveze. Korekcija se uzima u obzir samo ako je to potrebno zbog progresivnih poreznih stopa.[109] To je pitanje posebno osjetljivo kod formuliranja tužbenog zahtjeva u vezi s naknadom štete u radnim odnosima: „Plaća na koju radnik ima pravo i koju je legitimiran zahtijevati, čini bruto plaća. No, u konkretnom slučaju tužitelj ne ostvaruje i ne zahtjeva isplatu plaće (ili naknadu plaće) već zahtijeva naknadu štete u vidu izgubljene zarade (plaće). Stoga i naknadu štete u vidu izgubljene zarade (plaće) valja promatrati u svjetlu odredbe čl. 155. ZOO, tj. u svjetlu izmakle koristi. Tužitelj i da nije bilo predmetnog štetnog događaja ne bi ostvarivao korist u visini bruto plaće već u visini neto plaće (razlika – porezi, prirez i doprinosi su prihod države, jedinice lokalne samouprave i fondova). Stoga tužitelj niti nema pravo na razliku između potencijalne neto i bruto plaće.“[110]

Prema odredbi čl. 433.a st. 1. Zakona o parničnom postupku[111], kada radnik utužuje novčane tražbine po osnovi radnog odnosa koje se utvrđuju u bruto iznosu, radnik ih je dužan utužiti u tom iznosu, a ako nije navedeno da se zahtijeva bruto iznos, smatra se da je tužba podnesena na bruto iznos. U ranije citiranoj sudskoj presudi čini se da se sud rukovodio pravnom kvalifikacijom tužitelja u smislu da je utužena naknada štete, a ne iznos plaće ili naknada plaće.

Snižavanje naknade štete na iznos neto dobiti ne primjenjuje se u svim slučajevima. Osim već spomenutih tumačenja, prema kojima se barem u stranoj literaturi prihvaća utuživanje u bruto iznosu, treba još jednom naglasiti da je pravilo prema kojem se naknada snižava ako je pri povredi obveze, pored štete, za vjerovnika nastao i određeni dobitak, predviđeno isključivo kod ugovorne odgovornosti za štetu, pa se stoga ne može primijeniti kod izvanugovorne odgovornosti. To proizlazi iz pravila prema kojem su pravila o izvanugovornoj odgovornosti, a ne pravila o

107 Oetker, *Münchener Kommentar BGB*, *§ 252*, Rn. 12.
108 Oetker, *Münchener Kommentar BGB*, *§ 252*, Rn. 13-14.
109 Oetker, *Münchener Kommentar BGB*, *§ 252*, Rn. 18-19.
110 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-491/2022-2 od 11. listopada 2022.
111 Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 89/14., 70/19., 80/22., 114/22., 155/23.

ugovornoj odgovornosti, opća pravila.[112]

Nadalje, svi pravni subjekti ne postoje niti djeluju s ciljem ostvarivanja dobiti (npr. fizičke osobe koje ne obavljaju gospodarsku djelatnost, udruge, zaklade ili osobe javnog prava). Kada bi se na njih primijenila logika neto dobiti negiralo bi se njihovo pravo na bilo kakvu naknadu štete, jer oni ne ostvaruju nikakvu dobit, a za takvo ograničenje u ZOO-u ne postoji nikakva podloga.

Osim toga, ako je primjerice prijevoznik kod ugovora o prijevozu prouzročio štetu putniku (npr. pretrpio je tjelesnu ozljedu), zbog koje putnik nije bio u mogućnosti nastaviti putovanje te zbog toga nije snosio neke daljnje troškove, naknada štete se ne umanjuje za troškove koje je putnik uštedio. U protivnom bi se honoriralo štetnika i praktički bi se poticalo počinjenje štete, što bi ujedno značilo negiranje funkcija instituta odgovornosti za štetu. Također se ne uračunavaju koristi koje je oštećenik stekao besplatnim pravnim poslovima sklopljenim s trećim osobama (npr. donacije).[113]

Za primjenu ovog pravila presudan je kriterij „razumnosti" i funkcije odgovornosti za štetu,[114] koji bi trebao spriječiti favoriziranje osobe koja odgovara za štetu. Iako funkcije odgovornosti za štetu ZOO izričito ne spominje, kriterij „razumnosti" sam po sebi podrazumijeva te funkcije. Kriterij „razumnosti" trebao bi također doprinijeti ekonomičnosti sudskih i drugih postupaka, jer njegova primjena znači da nije po svaku cijenu potrebno utvrđivati točnu visinu koristi.[115] To pravilo, kao uostalom i druga pravila ZOO-a, treba povezati s načelima obveznog prava, što su u ovom slučaju načela savjesnosti i poštenja, zabrane zlouporabe prava te zabrane prouzročenja štete. Dužnik koji nije ispunio svoju obvezu i zbog toga je vjerovniku nastala šteta ne smije iz toga crpiti koristi. Stoga bi pravilo o sniženju naknade trebalo primjenjivati posebno restriktivno u situacijama kada je dužnik u ulozi štetnika počinio štetu s višim oblicima krivnje ili je neovisno o krivnji nakon počinjenja štete prikrivao odnosno izbjegavao svoju odgovornost, otežavao dokazivanje vjerovniku-oštećeniku i općenito postupao suprotno načelima obveznog prava. U svakom slučaju, teret dokaza da je vjerovnik ostvario korist snosi dužnik (štetnik),[116] jer je riječ o prigovoru.[117]

5.1.3. Smanjenje naknade zbog nepoduzimanja razumnih mjera za smanjenje štete

Strana koja se poziva na povredu ugovora dužna je poduzeti sve razumne mjere da bi se smanjila šteta izazvana tom povredom, u protivnom druga strana može zahtijevati smanjenje naknade.[118] U tom se slučaju u obzir uzima ponašanje stranke

112 Čl. 349. ZOO-a.
113 Honsell, Vogt i Wiegand, *Basler Kommentar*, 342.
114 Thiele, „Gedanken zur Vorteilsausgleichung", 195.
115 Blagojević i Krulj, *Komentar Zakona o obligacijskim odnosima, I*., 941.
116 Blagojević i Krulj, *Komentar Zakona o obligacijskim odnosima, I*., 941.
117 Triva i Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, 499.
118 Čl. 346. st. 4. ZOO-a.

u odnosu na odgovornost za štetu nakon prouzročenja štete.[119] I ovdje je naglasak na kriteriju razumnosti. Oštećenik ne mora poduzeti apsolutno sve mjere za smanjenje štete, nego samo one koje su razumne s obzirom na okolnosti slučaja. Teret dokaza i u ovom je slučaju na dužniku, odnosno odgovornoj osobi, koji mora dokazati da oštećenik nije poduzeo sve razumne mjere radi smanjenja štete.[120]

5.1.4. Doprinos oštećenika

Kod ugovorne odgovornosti za štetu propisano je da se naknada štete razmjerno smanjuje ako je vjerovnik (oštećenik) ili osoba za koju on odgovara pridonijela nastanku štete, njezinoj visini ili otežanju položaja dužnika.[121]

Ako je nastanak štete djelomično prouzročio dužnik, a djelomično vjerovnik ili osoba za koju vjerovnik odgovara, naknada štete se smanjuje razmjerno doprinosu vjerovnika ili osobe za koju vjerovnik odgovara. To zapravo nije sniženje naknade u pravom smislu, jer štetnik nije prouzročio svu štetu, pa bi i bez postojanja posebnog pravila štetnik mogao prigovoriti visini odštetnog zahtjeva. Isto se pravilo primjenjuje i kada su vjerovnik ili osoba za koju on odgovara doprinijeli otežanju dužnikova položaja. Otežanje koje se spominje u ovoj odredbi u pravnoj se teoriji tumači kao ponašanje vjerovnika koje je spriječilo dužnika da ispuni svoju obvezu u naknadnom roku, nakon što je zakasnio s prvobitnim ispunjenjem, a općenito je povezano s općim pravilom prema kojem je sudionik u obveznom odnosu dužan, pri ostvarivanju svojeg prava, suzdržati se od postupaka kojima bi otežao ispunjenje obveze drugog sudionika iz odredbe čl. 10. st. 3. ZOO-a.[122]

Za razliku od starog ZOO-a, u toj se odredbi ne zahtijeva postojanje krivnje vjerovnika odnosno treće osobe za koju vjerovnik odgovara (usp. čl. 267. starog ZOO-a). To ne znači da se u konkretnim slučajevima neće procjenjivati i krivnja vjerovnika, odnosno treće osobe za koju vjerovnik odgovara, ali je za primjenu odredbe čl. 347. ZOO-a dovoljna i činjenica prouzročenja nastanka djela ili visine štete, i u situacijama u kojima krivnja inače ne bi bila relevantna (npr. kada je doprinos vjerovnika ili treće osobe posljedica rukovanja opasnom stvari).

Navedeno se pravilo primjenjuje samo ako za štetu odgovara i dužnik. Ako je šteta isključivo posljedica radnje ili propusta vjerovnika, odnosno osobe za koju on odgovara, tada se ne primjenjuje pravilo o smanjenju naknade štete, već se dužnika u cijelosti oslobađa odgovornosti.[123] Doduše, na temelju tog pravila može se dogoditi da se dužnikova odgovornost umanji u velikoj mjeri.[124] U pravnoj teoriji postoje mišljenja prema kojima se odredba čl. 347. ZOO-a može koristiti i kao pravni temelj

119 Vilim Gorenc, ur., *Komentar Zakona o obveznim odnosima* (Zagreb: Narodne novine, 2014.), 559.

120 Blagojević i Krulj, *Komentar Zakona o obligacijskim odnosima, I*., 941; Triva i Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, 499.

121 Čl. 347. ZOO-a.

122 Vizner, *Komentar Zakona o obveznim (obligacionim) odnosima Knjiga II.*, 1087-1088; Perović i Stojanović, red., *Komentar Zakona o obligacionim odnosima, Knjiga druga*, 774.

123 Gorenc, ur., *Komentar Zakona o obveznim odnosima*, 561.

124 Blagojević i Krulj, *Komentar Zakona o obligacijskim odnosima, I*., 942.

za oslobađanje dužnika u potpunosti,[125] no to je stajalište upitno, jer je oslobođenje od odgovornosti uređeno posebnom normom, točnije odredbom čl. 343. ZOO-a (viša sila). Doduše, iznimno bi se, na temelju odredbe čl. 347. ZOO-a, dužnik koji je zakasnio s ispunjenjem, a nije ispunio svoju obvezu ni u naknadnom roku, mogao osloboditi od odgovornosti jer ga je u tome spriječio vjerovnik ili osoba za koju on odgovara.

Odredba čl. 347. ZOO-a ne propisuje što se događa kada je utvrđen doprinos vjerovnika ili treće osobe, ali nije utvrđena kvantiteta doprinosa. U pravnoj teoriji smatra se da tada dužnik duguje polovinu naknade štete, a druga polovina pada na teret vjerovnika.[126] Pravilo o smanjenju naknade primjenjuje se isključivo na prigovor dužnika, a ne po službenoj dužnosti,[127] što i inače proizlazi iz pravila građanskog procesnog prava.[128] Stoga bi teret dokaza trebao biti na dužniku.

5.2. Izvanugovorna odgovornost

5.2.1. Slabo imovno stanje odgovorne osobe

Kod izvanugovorne odgovornosti za štetu sud može, vodeći računa o materijalnom stanju oštećenika, osuditi odgovornu osobu na isplatu niže naknade nego što iznosi šteta ako ona nije prouzročena ni namjerno ni krajnjom nepažnjom, a odgovorna je osoba slaboga imovnog stanja te bi je isplata potpune naknade dovela u oskudicu.[129]

Teret dokaza na odgovornoj je osobi, osim u vezi sa stupnjem krivnje, jer se prema općem pravilu presumira obična nepažnja.[130] Ako sud utvrdi viši stupanj krivnje, ne primjenjuje se pravilo o sniženju naknade zbog rizika oskudice: „Po ocjeni ovoga suda, vožnja biciklom u alkoholiziranom stanju ima obilježja postupanja s krajnjom nepažnjom pri uzrokovanju štete, pa stoga sudovi nižega stupnja nisu trebali osuditi tuženika da isplati manju naknadu nego što iznosi šteta, bez obzira na okolnost bi li ga isplata potpune naknade dovela u oskudicu.“[131]

5.2.2. Sniženje naknade ako je štetnik prouzročio štetu radeći nešto korisno za oštećenika

Pored već spomenutog pravila o sniženju naknade štete zbog slabog imovnog stanja odgovorne osobe iz čl. 1091. st. 1. ZOO-a, također se predviđa mogućnost sniženja naknade štete i ako je štetnik prouzročio štetu radeći nešto korisno za oštećenika. Sud može odrediti nižu naknadu, vodeći računa o brižljivosti koju štetnik pokazuje u vlastitim poslovima.[132] Riječ je o još jednoj varijanti pravila o prebijanju/

125 Perović i Stojanović, red., *Komentar Zakona o obligacionim odnosima, Knjiga druga*, 773.
126 Blagojević i Krulj, *Komentar Zakona o obligacijskim odnosima, I*., 942.
127 Gorenc, ur., *Komentar Zakona o obveznim odnosima*, 561.
128 Triva i Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, 499.
129 Čl. 1091. st. 1. ZOO-a.
130 Čl. 1045. st. 2. ZOO-a.
131 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-1478/2001-2 od 14. travnja 2004.
132 Čl. 1091. st. 2. ZOO-a.

uračunavanju koristi (*compensatio lucri cum damno*), o kojem je bilo riječi kod ugovorne odgovornosti za štetu.[133] Međutim, kod izvanugovorne odgovornosti za štetu riječ je o specifičnom slučaju, jer kod izvanugovorne odgovornosti najčešće nema nikakvog odnosa između štetnika i oštećenika koji bi prethodio nastanku štete, pa kod izvanugovorne odgovornosti uglavnom neće biti ispunjena pretpostavka da je štetnik radio nešto korisno za oštećenika. Stoga kod izvanugovorne odgovornosti najčešće nema mjesta sniženju naknade po ovoj osnovi. Primjer primjene tog pravila jest situacija u kojoj štetnik postupa kao poslovođa bez naloga, ali samo pod pretpostavkom da poslovođa nije odobrio poslovodstvo, jer u tom slučaju odnos između poslovođe i gospodara posla konvertira u odnos ugovora o nalogu.

Osnovni razlog postojanja takvog pravila jest sprječavanje neosnovanog obogaćenja oštećenika, zbog čega se u pravnoj teoriji smatra da se pravilo o snižavanju naknade ne primjenjuje ako oštećenik nije zainteresiran za korist niti mu je ona potrebna.[134]

Kada se primjenjuje pravilo o sniženju naknade zbog toga što je štetnik radio nešto korisno za oštećenika, sud može odrediti nižu naknadu, vodeći računa o brižljivosti koju štetnik pokazuje u vlastitim poslovima. Izraz „brižljivost" nije ništa drugo nego drugi naziv za pažnju, štetnik koji nije pokazao brižljivost postupao je nepažljivo. To znači da se ovdje iznimno primjenjuje kriterij pažnje prema konkretnom kriteriju (*culpa levis in concreto*). Ako je, međutim, štetnik postupao s namjerom ili krajnjom nepažnjom, nema mogućnosti primjene pravila o sniženju naknade jer kriterij *culpa levis in concreto* vrijedi isključivo za običnu nepažnju. Drugim riječima, u građanskom pravu ne postoji krajnja nepažnja određena prema konkretnom kriteriju (*culpa lata in concreto*), a u slučaju namjere, naravno, ne treba uopće razmatrati sniženje naknade jer se namjerno prouzročenje štete strogo razlikuje od nepažnje štetnika. Teret dokaza je na štetniku, koji mora dokazati da je radio nešto korisno za oštećenika.[135]

5.2.3. Doprinos oštećenika vlastitoj šteti

Oštećenik koji je pridonio da šteta nastane ili da bude veća nego što bi inače bila ima pravo samo na razmjerno sniženu naknadu.[136] Kada je nemoguće utvrditi koji dio štete potječe od oštećenikove radnje ili propusta, sud će dosuditi naknadu vodeći računa o okolnostima slučaja.[137]

Teret dokaza da je oštećenik pridonio nastanku štete nije jednostavno alocirati, jer je i ovdje riječ o prigovoru, a istinitost prigovora mora dokazati štetnik, odnosno odgovorna osoba. S druge strane, pitanje tko je prouzročio štetu (u cijelosti ili djelomično) pitanje je uzročne veze, koju u načelu mora dokazati oštećenik, osim ako se uzročna veza presumira. Jednostavnije je pitanje na kome je teret dokaza u vezi s činjenicom da je oštećenik doprinio povećanju štete jer je barem u pravilu riječ

133 V. *supra* 5.2.2. „Uračunavanje" dobitka u naknadu štete.
134 Blagojević i Krulj, *Komentar Zakona o obligacijskim odnosima, I*., 710.
135 Triva i Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, 499.
136 Čl. 1092. st. 1. ZOO-a.
137 Čl. 1092. st. 2. ZOO-a.

o događaju koji je uslijedio nakon što je šteta već nastala, a to znači i nakon što je nastao odnos odgovornosti za štetu. Stoga je u tom slučaju teret dokaza na štetniku, jer on mora dokazati da je, nakon što je nastao odnos odgovornosti za štetu, oštećenik pridonio povećanju štete. Sud, prema ranije spomenutom pravilu, uzima u obzir sve okolnosti slučaja kada se ne može utvrditi koji dio štete potječe od štetnika, a koji od oštećenika.

U odnosu na stari ZOO ovo pravilo nije pretrpjelo zakonodavne izmjene u novom ZOOu, osim što je promijenjen naslov zakonskog članka i numeracija. Nekadašnji čl. 192. starog ZOO-a nosio je naziv „podijeljena odgovornost", koji nije imao smisla jer ovdje nije riječ o podijeljenoj odgovornosti – oštećenik koji je doprinio šteti ne može odgovarati sam sebi – pa je stoga naslov promijenjen u „doprinos", dok je sadržaj pravila ostao isti.[138]

6. ZAKLJUČAK

Na prvi pogled popravljanje imovinske štete, u usporedbi s naknadom neimovinske štete, nije toliko zahtjevno područje. Nastanak imovinske štetu općenito je lakše utvrditi nego što je to slučaj s neimovinskom štetom.[139] Procjena visine imovinske štete i s time povezane naknade u načelu je mnogo jednostavnija i egzaktnija nego kod neimovinske štete. Kod imovinske štete u načelu je moguće u potpunosti vratiti oštećenikovu situaciju u stanje u kakvom je bila prije nastanka štete (načelo potpune naknade), što kod neimovinske štete najčešće nije moguće u doslovnom smislu, ali se načelo potpune naknade primjenjuje i na tom području odštetnog prava.[140] Iako je institut odgovornosti za imovinsku štetu u nekim aspektima jednostavniji za primjenu u usporedbi s odgovornošću za neimovinsku štetu, to ne znači da se u vezi s njime ne mogu pojaviti određeni izazovi. To npr. dolazi do izražaja u vezi s različitim pravilima o sniženju naknade štete.[141]

Pri primjeni pravila o sniženju naknade potrebno je voditi računa o tome da je riječ o izuzecima od načela potpune naknade. Kada se ispune pretpostavke za nastanak odnosa odgovornosti za štetu, za oštećenika nastaje subjektivno građansko pravo, koje ga ovlašćuje na činidbu koju dužnik (često je to ujedno i štetnik, ali može biti i druga osoba koja odgovara za štetu) duguje radi popravljanja štete. Kada je ta činidba naknada imovinske štete, što znači isplata novčanog iznosa koji je ekvivalent vrijednosti štete, zbog načela potpune naknade dužnik u pravilu duguje cjelokupni iznos naknade štete.

Iznimno, taj se iznos može sniziti ako su za to ispunjene određene pretpostavke. Pri tome je potrebno naglasiti da oštećenik koji je dokazao pretpostavke odgovornosti

138 Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-903/2010-2 od 3. studenoga 2010.

139 Blagojević i Krulj, *Komentar Zakona o obligacijskim odnosima, I*., 514.

140 Medicus i Lorenz, *Schuldrecht I, Allgemeiner Teil*, 311.

141 To nije jedini primjer – u vezi s naknadom imovinske štete u hrvatskom pravu počelo se problematizirati primjenu načela „sve ili ništa" kod dokazivanja uzročne veze, što bi moglo značajno utjecati ne samo na naknadu imovinske već i neimovinske štete u hrvatskom pravu (Maja Kuhar, „Naknada štete zbog gubitka prilike kao posljedica nezakonitosti u postupku javne nabave", *Pravo i porezi*, br. 1 (2025): 27).

za štetu i visinu štete ima pravo na potpunu naknadu, osim ako štetnik, odnosno odgovorna osoba, ne dokaže da su ispunjene pretpostavke za sniženje naknade. Kao što do dosuđivanja naknade štete ne dolazi sudskom intervencijom po službenoj dužnosti, tako ni do sniženja naknade ne dolazi intervencijom suda po službenoj dužnosti, već po prigovoru dužnika. Teret dokaza da su ispunjenje pretpostavke za sniženje naknade u načelu je na tuženiku (štetniku, odgovornoj osobi), jednako kao što je teret dokaza da su ispunjene pretpostavke odgovornosti za štete na tužitelju (oštećeniku). Doduše, u pojedinim slučajevima sniženja naknade teret dokaza ipak može biti na oštećeniku, u smislu da on mora dokazati da se pravila o sniženju naknade ne primjenjuju.[142,143]

Izuzeci od načela potpune naknade međusobno se razlikuju. Ponekad su ti izuzeci samo na prvi pogled negacija načela potpune naknade jer će oštećenik ostvariti naknadu štete od osobe koja je prouzročila dio štete u potpunosti, jedino što mu neće biti nadoknađen dio štete koju si je oštećenik sam prouzročio – što proizlazi iz pravila o doprinosu oštećenika.[144] Neki od tih izuzetaka od načela potpune naknade zaista su odstupanje od načela potpune naknade, i to u situacijama u kojima oštećenik ničime nije utjecao na nastanak štete.[145]

Pravila o izuzecima od načela potpune naknade uređena su odvojeno kod ugovorne odgovornosti za štetu u odnosu na izvanugovornu odgovornost. Doduše, pravila o izuzecima koja su predviđena kod izvanugovorne odgovornosti načelno se mogu primijeniti i kod ugovorne odgovornosti. Naime, pravila o izvanugovornoj odgovornosti za štetu imaju karakter općih pravila, pa se primjenjuju i na ugovornu odgovornost *mutatis mutandis*.[146] Obrnuto ne vrijedi, pa se pravila o ugovornoj odgovornosti za štetu ne mogu primjenjivati na izvanugovornu odgovornost.

Osnovna ideja instituta odgovornosti za štetu jest da se što veći broj šteta popravi u cijelosti, naravno ako su ispunjene pretpostavke za nastanak odnosa odgovornosti za štetu, što se ogleda u načelu potpune naknade. Pronalaženje ravnoteže između načela potpune naknade i izuzetaka od toga načela, u obliku pravila o sniženju naknade, potrebno je kako bi se osiguralo ostvarivanje funkcija naknade štete. U protivnom, izuzeci mogu „srušiti" načelo potpune naknade i dovesti u pitanje samu svrhu odgovornosti za štetu.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Baretić, Marko. „Pojam i funkcije neimovinske štete prema novom Zakonu o obveznim odnosima". *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 56, posebni broj (2006): 488-495.
2. Baretić, Marko. „Treba li se u hrvatskom obveznom pravu koristiti konceptima pozitivnog i negativnog pogodbenog interesa?" *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 62, br. 5-6 (2012): 1537-1578.

142 V. s*upra* 5.1. a) Obujam naknade i ugovorna odgovornost za štetu.
143 Triva i Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, 499.
144 Čl. 347. i čl. 1092. st. 1. ZOO-a.
145 Čl. 346. st. 1. ZOO-a.
146 Čl. 349. ZOO-a.

3. Blagojević, Borislav T. i Vrleta Krulj. *Komentar Zakona o obligacijskim odnosima, I.* Beograd: Savremena administracija, 1983.
4. Bukovac Puvača, Maja. „Uzročna veza kao pretpostavka odgovornosti liječnika za štetu kod "neželjenog rođenja" djeteta s teškim malformacijama". *Hrvatska pravna revija* 7, br. 7-8 (2007): 10-22.
5. Ferrari, Franco. „Comparative Ruminations on the Foreseeability of Damages in Contract Law". *Louisiana Law Review* 53, br. 4 (1993): 1257-1269.
6. Gliha, Igor, Marko Baretić i Saša Nikšić. „Pure Economic Loss in Croatian Law". U: *European Tort Law, Eastern and Western Perspectives*, ur. Mauro Bussani, 249-293. Berne: Stämpfli Publishers, 2007.
7. Gorenc, Vilim, ur. *Komentar Zakona o obveznim odnosima*. Zagreb: Narodne novine, 2014.
8. Honsell, Heinrich, Nedim Peter Vogt i Wolfgang Wiegand. *Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Obligationenrecht I, Art. 1-529.* Basel, Genf, München: Helbing & Lichtenhahn, 2003.
9. Jurić, Dionis. „Pravo manjinskih dioničara na podnošenje tužbe u ime dioničkog društva protiv članova uprave i nadzornog odbora". *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 28, br. 1 (2007): 541-586.
10. Karanikić Mirić, Marija. *Obligaciono pravo.* Beograd: Službeni glasnik, 2024.
11. Klarić, Petar. *Odštetno pravo.* Zagreb, Narodne novine, 2003.
12. Klarić, Petar i Martin Vedriš. *Građansko pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2025.
13. Klarić, Petar, Marko Baretić i Saša Nikšić. *Odštetno medicinsko pravo*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2022.
14. Kuhar, Maja. „Naknada štete zbog gubitka prilike kao posljedica nezakonitosti u postupku javne nabave". *Pravo i porezi*, br. 1. (2025): 19-27.
15. Medicus, Dieter i Stephan Lorenz. *Schuldrecht I, Allgemeiner Teil*. München: C.H. Beck, 2021.
16. Nikšić, Saša. „Imovina u građanskom pravu". *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 62, br. 5-6 (2012): 1599-1633.
17. Oetker, Hartmut. *§§ 249, 252 i 253. BGB*, *Münchener Kommentar zum BGB*. München: C.H. Beck, 2020.
18. Palmer, Vernon Valentine i Mauro Bussani. *Pure Economic Loss, New Horizons in Comparative Law*. London, New York: Routledge-Cavendish, 2009.
19. Perović, Slobodan i Dragoljub Stojanović, red. *Komentar Zakona o obligacionim odnosima, Knjiga I*. Gornji Milanovac, Kragujevac: Kulturni centar i Pravni fakultet, 1980.
20. Perović, Slobodan i Dragoljub Stojanović, red. *Komentar Zakona o obligacionim odnosima, Knjiga II*. Gornji Milanovac, Kragujevac: Kulturni centar i Pravni fakultet, 1980.
21. Slakoper, Zvonimir i Saša Nikšić. „Dužna pažnja prema Zakonu o obveznim odnosima". *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 44, br. 1 (2023): 25-58.
22. Thiele, Wolfgang. „Gedanken zur Vorteilsausgleichung". *Archiv für die civilistische Praxis* 167, br. 3 (1967): 193-240.
23. Triva, Siniša i Mihajlo Dika. *Građansko parnično procesno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2004.
24. Vizner, Boris. *Komentar Zakona o obveznim (obligacionim) odnosima, Knjiga II.* Zagreb: vlastito izdanje, 1978.
25. Vuković, Mihajlo. *Obvezno pravo, Knjiga I.* Zagreb: Školska knjiga, 1956.
26. Welser, Rudolf i Brigitta Zöchling-Jud. *Grundriss des bürgerlichen Rechts, Band II.* Beč: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2015.

Pravni propisi:

1. Ovršni zakon, Narodne novine, br. 12/12., 25/13., 93/14., 55/16., 73/17., 131/20., 114/22.
2. 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 EU 119, 4.5.2016., 1-88.
3. Zakon o medijima, Narodne novine, br. 59/04., 84/11., 81/13., 114/22.
4. 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.
5. Zakon o obveznim odnosima, Službeni list SFRJ, br. 29/78., 39/85., 46/85., 57/89., Narodne novine, br. 53/91., 73/91., 111/93., 3/94., 7/96., 91/96., 112/99., 88/01.
6. Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 89/14., 70/19., 80/22., 114/22., 155/23.
7. Zakon o sigurnosti prometa na cestama, Narodne novine, br. 67/08., 48/10., 74/11., 80/13., 158/13., 92/14., 64/15., 108/17., 70/19., 42/20., 85/22., 114/22., 133/23., 145/24.
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.

Sudska praksa:

1. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-491/2022-2 od 11. listopada 2022.
2. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-903/2010-2 od 3. studenoga 2010.
3. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-1087/2020-2 od 22. svibnja 2024.
4. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-1478/2001-2 od 14. travnja 2004.
5. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-3774/2019-8 od 13. studenoga 2024.
6. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-4149/2019-2 od 16. svibnja 2023.
7. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-x-444/2015-2 od 14. srpnja 2015.
8. Županijski sud u Rijeci, Gž-131/2017-2 od 20. studenoga 2018.

Saša Nikšić*

Summary

COMPENSATION FOR PECUNIARY DAMAGE – THE PRINCIPLE OF FULL COMPENSATION AND THE INSTITUTE OF REDUCED COMPENSATION

Civil liability law is based on the principle of full compensation. However, there are certain exceptions to this principle. In the case of contractual liability, the amount of damages depends on the type and degree of fault of the wrongdoer (debtor). Any gain obtained by the injured party may also be taken into account, and the compensation is reduced if the injured party has failed to take reasonable measures to mitigate the damage. Damages are reduced proportionately if the creditor (victim), or the person for whom he or she is liable, contributed to the occurrence of the damage, or its amount, or the aggravation of the debtor's position.

In the case of extra-contractual liability for the damage, there are fewer rules on the reduction of damages compared to contractual liability. The Croatian Obligations Acts (ZOO) provides for the reduction of compensation in the case of extra-contractual liability where the wrongdoer is of poor financial standing, or when they did something useful for the injured party, and, finally, in the case of the injured party's contribution to the occurrence or increase of the damage. Specific requirements are provided for each of these exceptions, and, although there are certain points of contact between individual exceptions, it is always necessary to take into account the scope of application of each of them.

Keywords: *pecuniary damage; principle of full compensation; reduction of damages.*

* Saša Nikšić, Ph.D., Full Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; sniksic@pravo.unizg.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6170-1781.

♦ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

PROCJENA UTJECAJA NA OKOLIŠ U PROSTORNOM UREĐENJU I GRADNJI

*Prof. dr. sc. Marko Šikić**
*Izv. prof. dr. sc. Mateja Held***

UDK 351.712.5(497.5)
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.13
Ur.: 14. studenoga 2025.
Pr.: 22. siječnja 2026.
Pregledni rad

Sažetak

Zaštita i očuvanje okoliša danas izazivaju sve veću pozornost stručne i šire javnosti, a razgovor o mehanizmima zaštite okoliša uključen je u brojnim područjima, posebno u području prostornog uređenja i gradnje. To je učinjeno i na normativnoj razini, pa bi se primjena mehanizama zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj trebala moći pratiti na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, primarno putem izvješća koja su u nadležnosti određenih javnopravnih tijela. Prostorno uređenje i gradnja moraju se provoditi u skladu s načelima održivog razvoja i zaštite okoliša, pri čemu svi zahvati u prostoru moraju biti usklađeni s prostornim planovima kao obvezujućim pravnim aktima. S ciljem zaštite okoliša, u postupku donošenja prostornih planova nužno je uvažiti sve zahtjeve koji proizlaze iz prava Europske unije, međunarodnih izvora, te posebnog zakonodavstva Republike Hrvatske. Svrha je ovoga rada istražiti primjenjuju li jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obveze koje su im zadane propisima kojima su uređeni prostorno uređenje i gradnja, te očuvanje i zaštita okoliša. Uključivanje javnosti u spomenute postupke doprinosi jačanju transparentnosti i legitimnosti odluka koje nadležna tijela donose u ovim kompleksnim postupcima. Povezivanjem sustava prostornog uređenja i gradnje sa sustavom zaštite okoliša pridonosi se održivom razvoju pojedine države.

Ključne riječi: *prostorno uređenje; gradnja; prostorni plan; procjena utjecaja na okoliš; upravni spor.*

---

* Dr. sc. Marko Šikić, redoviti profesor u trajnom izboru, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; marko.sikic@pravo.unizg.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0146-9391.

** Dr. sc. Mateja Held, izvanredna profesorica, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; mateja.held@pravo.unizg.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7713-7767.

Ovaj je rad nastao u okviru projekta „Pravo na zdrav okoliš u doba klimatskih promjena: unaprjeđenje mehanizama pravne zaštite na nacionalnoj, europskoj i međunarodnoj razini“ – LAW4CLIMATE koji je financiran sredstvima Europske unije – NextGenerationEU. Izneseni stavovi i mišljenja isključivo su stavovi i mišljenja autora i ne odražavaju nužno službena stajališta Europske unije ili Europske komisije. Ni Europska unija ni Europska komisija ne mogu se smatrati odgovornima za njih.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

1. UVOD

Očuvanje i zaštita okoliša dugo su vremena imali relativno malu važnost, posebno kada su se suprotstavljali ekonomskim interesima.[1] Međutim, u današnje vrijeme sve je izraženija svijest o tome da je prostor ograničeni resurs koji valja adekvatno štititi,[2] i to kroz koncept održivog razvoja, čime se izravno dovodi u vezu s prostornim planiranjem.[3] Prostorno planiranje slikovito se može opisati kao „ljepilo koje spaja stručnjake iz raznih disciplina kako bi stvorili bolju budućnost u javnom interesu".[4] Prostorno planiranje i gradnja, dakle, široko je i interdisciplinarno područje,[5] a važnost ovoga rada ogleda se u činjenici što je naglasak stavljen na pitanja koja prostorno uređenje i gradnju te zaštitu okoliša sagledavaju kao jedinstvenu cjelinu. U doba digitalizacije prostorno planiranje mora biti strateški usmjereno te mora uzeti u obzir različite zahtjeve. Ono bi trebalo maksimizirati iskorištavanje resursa, a podloga za to bi trebala biti zajednička digitalna platforma i baza podataka. Takvo bi prostorno planiranje doista moglo predstavljati jedan od ključnih mehanizama za zaštitu okoliša.[6] Najbliže tome u Republici Hrvatskoj jest Informacijski sustav prostornog uređenja (u daljnjem tekstu: ISPU).[7] Iako je riječ o izuzetno korisnom alatu, on zasada ne ostvaruje svoj puni potencijal jer u njemu nisu sadržani svi prostorni planovi u digitalnom obliku, odnosno nisu prostorni planovi „nove generacije", koji bi bili doneseni kroz sustav „eplanovi".[8]

---

1 Gerhard Larsson, *Spatial Planning Systems in Western Europe* (Amsterdam: IOS Press, 2006.), 81.

2 Tako se na razini Europske unije (u daljnjem tekstu: EU) usvajaju razni dokumenti kojima je cilj osvješćivanje građana o važnosti zaštite i očuvanja zdravog okoliša za buduće naraštaje, v. u: European Commission, *35 Years of EU Environmental Impact Assessment* (Luksemburg: Publications Office of the European Union, 2021.), 1, https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/documents/emweltprozeduren/eie/eie-infobox/EIA-Directive-35-years.pdf.

3 Posebno o sukobu javnog i privatnih interesa v. u: Tatjana Josipović, „Usklađenost javnog interesa i privatnih interesa u postupcima prostornog uređenja", u: *Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2025.), 21-41.

4 Michael Batty i Wei Yang, *A Digital Future for Planning - Spatial Planning Reimagined* (London: Digital Task Force for Planning, 2022.), 11, https://digital4planning.com/wp-content/uploads/2022/02/A-Digital-Future-for-Planning-Full-Report-Web.pdf.

5 Mario Reimer, Getimis Panagiotis i Hans Heinrich Blotevogel, „Spatial Planning Systems and Practices in Europe – A Comparative Perspective", u: *Spatial Planning Systems and Practices in Europe*, ur. Mario Reimer Getimis Panagiotis i Heinrich Hans Blotevogel (London, New York: ARL Routledge, 2014.), 1.

6 Batty i Yang, *A Digital Future for Planning*, 21.

7 Više o digitalizaciji prostornog planiranja u Republici Hrvatskoj, te o implementaciji INSPIRE direktive kao ključne direktive za procese digitalizacije u prostornom planiranju v. u: Mateja Held, „Digitalization of Procedures in Spatial Planning and Construction Law in Croatia", u: *Digitalization and Green Transformation of the EU*, ur. Tunjica Petrašević i Dunja Duić (Osijek: Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law, 2023.), 243-270, doi: 10.25234/eclic/27450.

8 Postoji tendencija da se ograniči razdoblje u kojem će se morati donijeti prostorni planovi u digitalnom obliku. V. čl. 235. prijedloga novog Zakona o prostornom uređenju.

Očuvanje prirode i čovjekova okoliša Ustav Republike Hrvatske svrstava među najviše vrednote ustavnog poretka.[9] Prostorno planiranje bi trebalo, u skladu s definicijama koje se mogu pronaći u literaturi, prepoznati i smanjiti utjecaje na okoliš na prihvatljivu mjeru.[10] Posebna je pozornost u radu stoga posvećena pitanjima prostornog planiranja i gradnje u kontekstu zaštite okoliša[11] i održivog razvoja, i to analizom mehanizama strateške procjene utjecaja na okoliš (u daljnjem tekstu: SPUO) i procjene utjecaja zahvata na okoliš (u daljnjem tekstu: PUO).

Postupak donošenja prostornih planova složen je postupak koji je opisan u Zakonu o prostornom uređenju (u daljnjem tekstu: ZPU).[12] On se sastoji od niza radnji, među kojima je i provedba SPUO-a. Pravni okvir koji se odnosi na materiju zaštite okoliša u prostornom uređenju i gradnji izrazito je širok te obuhvaća nacionalne i međunarodne izvore, kao i pravo Europske unije. Stoga je u drugom poglavlju ovoga rada, u mjeri koja je potrebna za razumijevanje procjene utjecaja na okoliš, iznesen temeljni regulatorni okvir za PUO i SPUO. U drugom su dijelu rada također definirani i pojašnjeni pojmovi SPUO-a i PUO-a, njihova svrha te razlike. Budući da se prostorno planiranje više ne bi trebalo sagledavati kao linearni nego kao kružni postupak, monitoring predstavlja ključnu fazu cjelokupnog procesa,[13] pa su iz tog razloga treći i četvrti dio rada posvećeni monitoringu nad provedbom mehanizama za očuvanje okoliša, prvenstveno kroz izvješća o stanju u prostoru te podatke koji su dostupni na mrežnim stranicama Ministarstva zaštite okoliša i zelene tranzicije (u daljnjem tekstu: Ministarstvo).[14] Ujedno je napravljen i kraći osvrt na pravnu prirodu rješenja Ministarstva koja se odnose na spomenute zahvate. Budući da je prostorno planiranje alat koji se javlja na svim razinama teritorijalnog ustroja, od lokalne do državne razine,[15] spomenuti mehanizmi zaštite okoliša analiziraju se

9 Čl. 3. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.

10 V. primjerice u: Bruna Campos, *Green Infrastructure and Spatial Planning in the EU* (Radolfzell: EuroNatur Foundation, 2023.), 13, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1411/beratungshilfe/2-1_report_eu-level-eng.pdf.

11 [12] Tako se primjerice prostorno planiranje može definirati kao „metode koje koristi javni sektor i odnose se na utjecaj buduće raspodjele aktivnosti u prostoru. Poduzima se s ciljem stvaranja racionalnije teritorijalne raspodjele upotrebe zemljišta“, za „ravnotežu zahtjeva za razvoj s obvezom zaštite okoliša, te za postizanje društvenih i ekonomskih ciljeva“. Vincent Nadin et al., *The EU Compendium for Spatial Planning of Spatial Planning System and Policies* (Luksemburg: Office for Offical Publications of European Communities, 1997.), 24, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/059fcedf-d453-4d0d-af36-6f7126698556/language-en.

12 Čl. 81.-113.a ZPU-a, Narodne novine, br. 153/13., 65/17., 114/18., 39/19., 98/19., 67/23.

13 Batty i Yang, *A Digital Future for Planning*, 34.

14 Na mrežnim je stranicama Ministarstva gospodarstva također moguće pronaći postupke u kojima su bile provedene PUO (*Procjena utjecaja na okoliš*, Ministarstvo gospodarstva, pristup 22. listopada 2025., https://mingo.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-za-procjenu-utjecaja-na-okolis-i-odrzivo-gospodarenje-otpadom-1271/procjena-utjecaja-na-okolis-puo-spuo/7370.).

15 Prostorno planiranje u europskim državama najčešće je uređeno na tri razine. V. u: Vincent Nadin et al., *COMPASS - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe - Final Report* (Luksemburg: ESPON EGTC, 2018.), 17, https://

i na lokalnoj razini. Stoga je cilj ovoga rada utvrditi poštuju li predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zakonsku obvezu provedbe SPUO-a prilikom donošenja novih, odnosno mijenjanja postojećih prostornih planova, kao i utvrditi koji je udio prostornih planova u ukupnim postupcima koji se provode vezano uz strateške procjene. U zaključku se iznose određeni prijedlozi za poboljšanje postojećeg zakonodavnog okvira, kao i neka razmatranja u pogledu procjene utjecaja na okoliš u kontekstu prostornog uređenja i gradnje. U radu su, uz induktivnu, korištene normativna i teleološka metoda.

2. REGULATORNI OKVIR

U pravu Europske unije zaštiti okoliša pridaje se velika pozornost.[16] Vezano uz procjenu utjecaja na okoliš još je 1985. godine usvojena Direktiva 85/337/EEZ o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (u daljnjem tekstu: EIA[17] direktiva).[18] Riječ je o direktivi koja ulazi među najstarije zakonodavstvo EU-a u području zaštite okoliša, koja se tijekom vremena pokazala i kao jedan od njegovih najvažnijih mehanizama. Njome se osigurava da se pitanja zaštite okoliša na odgovarajući način uzmu u obzir prilikom donošenja odluka o projektima, odnosno da se projekti izvode uz što manji negativni utjecaj na okoliš, pridonoseći tako održivom razvoju.[19] EIA direktiva bila je mijenjana u tri navrata kako bi odražavala međunarodne obveze koje je EU preuzela u okviru ESPOO-a i Aarhuške konvencije[20], kao i razvoj u ostalim pitanjima koja se tiču zaštite okoliša.[21] Od 2011. godine EIA direktiva i spomenute izmjene kodificirane su u jedinstveni pravni akt – Direktivu 2011/92/EU. Taj je tekst izmijenjen 2014. godine kako bi se pojednostavio postupak procjene, uzela u obzir biološka raznolikost, klimatske promjene, katastrofe, prevencija rizika te učinkovito korištenje resursa.[22] Stoga je iste godine donesena sveobuhvatna Direktiva 2014/52/EU, koja je stupila na snagu 2017. godine.[23] Danas se važnost EIA direktive ogleda u činjenici da je osigurala provedbu osnovnih načela procjene utjecaja na okoliš na razini EU-a. U pojedinim državama

archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/1.%20COMPASS_Final_Report.pdf.

16 Odredbama čl. 11. i čl. 191.-193. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU) uspostavlja se nadležnost EU-a za pitanja zaštite okoliša. Niz je direktiva donesenih s ciljem zaštite okoliša, ali i tzv. *soft law* mehanizama, u koje ulazi i Europski zeleni plan iz 2019. Više na: *Politika u području okoliša: opća načela i osnovni okvir*, Europski parlament, pristup 20. listopada 2025., https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/71/politika-u-podrucju-okolisa-opca-nacela-i-osnovni-okvir.

17 Engl. *Environmental Impact Assesment*.

18 Direktiva 85/337/EEC od 27 lipnja 1985. o ocjeni utjecaja učinaka u određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, SL L 175, 5.7.1985., 40-48.

19 European Commission, *35 Years*.

20 V. detaljnije o Aarhuškoj konvenciji u međunarodnim izvorima u ovome radu.

21 O svakoj izmjeni EIA direktive v. u: Lana Ofak, „Utjecaj upravnopravne zaštite na infrastrukturne projekte*"*, u: *Zbornik 53. susreta pravnika,* ur. Jakša Barbić i Miljenko Giunio (Zagreb: Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, 2015.), 283-285.

22 European Commission, *35 Years*, 2.

23 European Commission, *35 Years*, 2.

članicama razvijaju se i dodatni mehanizmi kojima se osigurava bolja zaštita okoliša i povećava transparentnost postupka.[24] Važno je napomenuti da se EIA direktiva danas primjenjuje u brojnim privatnim i javnim projektima.

EIA direktiva u svojim prilozima razvrstava projekte u određene kategorije. Tako postoje oni za koje se smatra da imaju značajan utjecaj na okoliš i koji automatski podliježu procjeni utjecaja na okoliš (v. prilog 1. EIA direktive), te projekti za koje se smatra da bi vjerojatno mogli imati značajne utjecaje na okoliš ovisno o njihovoj prirodi, veličini i lokaciji (v. prilog 2. EIA direktive).[25] Za projekte svrstane u kategoriju koja je obuhvaćena prilogom 2. EIA direktive države članice mogu odlučivati od slučaja do slučaja hoće li ih podvrgnuti procjeni utjecaja na okoliš, ovisno o određenim kriterijima te o mogućem utjecaju na okoliš.[26]

Druga direktiva od važnosti za ovaj rad jest Direktiva o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš, odnosno direktiva o određenim utjecajima planova i programa na okoliš (u daljnjem tekstu: SEA direktiva).[27] Cilj te direktive jest osigurati visoku razinu zaštite okoliša te uključivanje pitanja koja se odnose na zaštitu okoliša u postupke pripreme usvajanja i primjene programa i planova (uključujući njihove izmjene).[28] SEA direktiva promiče održivi razvoj osiguravajući provedu procjena utjecaja na okoliš u slučajevima kada je vjerojatno da će određeni plan ili program imati značajne utjecaje na okoliš.[29] Direktivom se određuju postupci koje treba slijediti pri procjeni planova ili programa na koje se ona primjenjuje. Direktivom se također zahtijeva da postupcima pregleda budu podložni planovi ili programi koji se razlikuju od onih navedenih u čl. 3. st. 2. SEA direktive, ali kojima se određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata, kao i planovi ili programi kojima se određuju uporaba malih površina na lokalnoj razini te manje izmjene planova ili programa, međutim samo tada ako je vjerojatno da bi mogli imati značajne učinke na okoliš.[30]

Margina prosudbe država EU-a pri pregledu određenih planova i programa ograničena je kriterijima za utvrđivanje mogućih značajnih učinaka, utvrđenima u prilogu 2. SEA direktive. Ograničena je i općim ciljevima direktive, odnosno osiguravanjem visokog stupnja zaštite okoliša. Planovi i programi koji su namijenjeni isključivo državnoj obrani ili izvanrednim stanjima, kao i planovi i programi koji se odnose na financije i proračun, nisu obuhvaćeni ovom direktivom.[31]

EU kontinuirano radi na osvješćivanju građana o važnosti očuvanja i zaštite okoliša, kroz razne sporazume i donošenjem nove regulacije. Među novijima inicijativama može se istaknuti primjerice Europski zeleni plan iz 2019. godine.

24 European Commission, *35 Years*, 3.
25 European Commission, *35 Years*, 3.
26 European Commission, *35 Years*, 3.
27 Direktiva 2001/42/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o ocjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš, SL L 197, 21.7.2001., 30-37.
28 Cjeloviti tekst direktive, uključujući i izmjene, v. na: *Eurlex*, pristup 9. listopada 2025., https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/42/oj/eng.
29 *Summaries of EU Legislation.*
30 V. na: *Summaries of EU Legislation.*
31 *Summaries of EU Legislation.*

Iako nije pravno obvezujući, on ipak predstavlja važan mehanizam zaštite okoliša u državama članicama kroz postavljenje određenih standarda u pitanjima zaštite okoliša.[32] Unaprjeđenje zaštite okoliša na razini EU-a ostvareno je 2024. godine donošenjem Direktive (EU) 2024/1203[33] o zaštiti okoliša putem kaznenog prava, čiji je cilj učinkovitije sankcioniranje kaznenih djela protiv okoliša u svim državama članicama.[34]

Na međunarodnoj se razini o održivom razvoju progovorilo još 1969. godine, a od tada postoje kontinuirani napori usmjereni na osvješćivanje građana o važnosti očuvanja i zaštite okoliša. [35] Na ovom je mjestu potrebno istaknuti i ključne točke sadržaja Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u okolišnim pitanjima (u daljnjem tekstu: Aarhuška konvencija).[36] Aarhuška konvencija povezuje okolišna i ljudska prava, polazi od obveze osiguravanja zdravog okoliša budućim generacijama, povezuje odgovornost vlade sa zaštitom okoliša, te se usredotočuje na interakciju javnosti i javnih vlasti.[37] Aarhuška konvencija počiva na trima[38] temeljnim stupovima[39]: na pristupu informacijama,[40]

32 Više o Europskom zelenom planu v. u: Dunja Duić, „Europska politika zaštite okoliša i Europski zeleni plan“, u: *Zakonodavstvo zaštite okoliša i održivi ekonomski razvoj u EU*, ur. Dunja Duić i Uroš Ćemalović (Osijek: Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, 2022.), 7-25; te na: *The European Green Deal*, Europska komisija, pristup 20. listopada 2020., https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.

33 Direktiva (EU) 2024/1203 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. travnja 2024. o zaštiti okoliša putem kaznenog prava i zamjeni direktiva 2008/99/EZ i 2009/123/EZ, SL L 2024/1203, 30.4.2024.

34 Više informacija o kaznenim djelima protiv okoliša na: *Kaznena djela protiv okoliša*, Europsko vijeće, pristup 8. listopada 2025., https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/environmental-crime/#what.

35 William Mark Adams, *The Future of Sustainability: Re-Thinking Environment and Development in the Twenty-first Century* (IUCN*,* 2006.), 1. V. i u: Mateja Held, „Kulturna dobra u sustavu prostornog uređenja“, u: *Legatum pro anima – zbornik radova u čast Marku Petraku*, ur. Tomislav Karlović i Elizabeta Ivičević Karas (Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2024.), 1200-1201.

36 Riječ je o međunarodnom dokumentu koji je usvojen 25. lipnja 1998. u Aarhusu. EU je dokument ratificirao 2005. godine, a ratificirale su ga i sve države članice EU-a. Ofak stoga govori o dvostrukoj obveznosti Aarhuške konvencije, kao zakonodavstva EU-a i kao međunarodnog ugovora. (v. u: Ofak, „Utjecaj upravnopravne zaštite“, 272-273.). RH je Aarhušku konvenciju ratificirala 2007. godine. V. u: Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđa u pitanjima okoliša, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 1/07.

37 Više na: *Enviromental Policy*, UNECE, pristup 9. listopada 2025., https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/introduction.

38 Opširnije v. u: Jonas Ebbesson et al., *The Aarhus Convention An Implementation Guide* (UNECE, 2014.), https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf.

39 Engl. *pillars*.

40 Ovaj se stup dijeli u dva dijela, odnosno u aktivno i pasivno pravo na pristup informacijama (Ebbesson et al., *The Aarhus Convention*, 19.).

na sudjelovanju javnosti[41] i na pristupu pravosuđu[42].[43] Uz Aarhušku konvenciju, na međunarodnoj razini postoji i niz drugih dokumenata kojima je cilj unaprijediti zaštitu okoliša te je u najranijim mogućim fazama uključiti u prostorno planiranje i gradnju.[44]

Prostorno uređenje i gradnja na nacionalnoj su razini u svojoj osnovi uređeni dvama osnovnim zakonima: Zakonom o prostornom uređenju i Zakonom o gradnji.[45] Kada se govori o očuvanju okoliša i zaštiti prirode, također se mogu izdvojiti dva temeljna propisa: Zakon o zaštiti prirode[46] i Zakon o zaštiti okoliša.[47] Zapravo je gotovo nemoguće govoriti o prostornom uređenju i gradnji bez uključivanja pitanja zaštite okoliša, kao što je i obratno. Stoga je u ovome radu, u okviru prostornog uređenja, poseban osvrt napravljen u odnosu na prostorne planove. Strateška procjena utjecaja strategije, plana i programa na okoliš uređena je Uredbom o strateškoj procjeni strategije, plana i programa na okoliš[48], dok je procjena utjecaja zahvata na okoliš uređena Uredbom o procjeni utjecaja zahvata na okoliš.[49] U okviru jačanja svijesti o postojanju, pa samim time i primjeni procjene utjecaja na okoliš u siječnju 2025. godine Ministarstvo je objavilo Akcijski plan jačanja učinkovitosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš (u daljnjem tekstu: Akcijski plan).[50]

---

41 Ovaj je stup podijeljen u tri dijela. Prvi se odnosi na javnost na koju može utjecati odlučivanje o nekoj određenoj aktivnosti i uređen je u čl. 6. Aarhuške konvencije. Drugi dio odnosi se na sudjelovanje javnosti u razvojnim planovima, programima i politikama vezanima uz okoliš i uređen je u čl. 7. Aarhuške konvencije. Treći dio uređen je u čl. 8. Aarhuške konvencije i odnosi se na sudjelovanje javnosti u donošenju pravno obvezujućih zakona, pravila i ostalih propisa (Ebbesson et al., *The Aarhus Convention*, 19.).

42 Ovaj stup uređen je u čl. 9. Aarhuške konvencije i posebno je usmjeren na osnaživanje čl. 4. i čl. 6. Aarhuške konvencije.

43 Opširnije v. u: Ofak, „Utjecaj upravnopravne zaštite“, 271-272; i na: *Content of the Convention*, UNECE, pristup 9. listopada 2025., https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/content.

44 V. primjerice popis međunarodnih ugovora na mrežnoj stranici Ministarstva, pristup 9. listopada 2025., https://mzozt.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-za-procjenu-utjecaja-na-okolis-i-odrzivo-gospodarenje-otpadom-1271/zakoni-i-propisi-7637/zakoni-i-propisi-iz-podrucja-zastite-okolisa/7635, te na mrežnim stranicama Ministarstva gospodarstva, pristup 9. listopada 2025., https://mingo.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug-4925/okolis/propisi-i-medjunarodni-ugovori-1428/propisi-i-medjunarodni-ugovori-iz-zastite-okolisa/1430.

45 U vrijeme pisanja ovoga rada Prijedlozi novog Zakona o prostornom uređenju i novog Zakona o gradnji bili su u postupku savjetovanja s javnošću.

46 Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine, br. 80/13., 15/18., 14/19., 127/19., 155/23. (u daljnjem tekstu: ZZP).

47 Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/13., 153/13., 78/15., 12/18., 118/18. (u daljnjem tekstu: ZZO).

48 Uredba o strateškoj procjeni strategije, plana i programa na okoliš, Narodne novine, br. 3/17.

49 Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, Narodne novine, br. 61/14., 3/17.

50 Uz spomenute, postoji i niz drugih međunarodnih konvencija kojima je uređena procjena utjecaja na okoliš kada je riječ o prekograničnim pitanjima ili o posebnom području. Detaljnije v. na: *Akcijski plan jačanja učinkovitosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš*, 3, pristup 9. listopada 2025., https://mzozt.gov.hr/UserDocsImages/UPRAVA-ZA-PROCJENU-UTJECAJA-NA-OKOLIS-ODRZIVO-GOSPODARENJE-OTPADOM/Ostali%20dokumenti/Akcijski_plan_jacanja_ucinkovitosti_u_postupcima_PUO.pdf.

3. SVRHA I RAZLIKE STRATEŠKE PROCJENE UTJECAJA NA OKOLIŠ I PROCJENE UTJECAJA ZAHVATA NA OKOLIŠ

3.1. Strateška procjena utjecaja na okoliš

Svaka od spomenutih procjena utjecaja na okoliš ima jasno definiranu svrhu. Obje su procjene utjecaja na okoliš definirane i uređene ZZO-om, te imaju nepobitan učinak na održivi razvoj. Strateška procjena utjecaja na okoliš (u daljnjem tekstu: SPUO) uređena je i definirana spomenutom SEA direktivom te čl. 62. st. 1. ZZO-a[51] kao postupak kojim se procjenjuju vjerojatno značajni utjecaji na okoliš koji mogu nastati provedbom strategije, plana ili programa. Njome se, u skladu sa ZZO-om, promiče održivi razvoj kroz objedinjavanje uvjeta za zaštitu okoliša u strategije, planove i programe pojedinih područja.[52] Nadalje, „ona daje smjernice u svim fazama razvoja planova i programa na temelju prihvatljivih te ekonomski učinkovitih analitičkih metoda i tehnika. Ovakvo uključivanje u postupak odlučivanja dok su još sva opcijska rješenja otvorena, uz rano uključivanje dionika, od presudnog je značenja za sprječavanje i/ili ublažavanje kumulativnih utjecaja velikih razmjera na okolišno održiv razvoj."[53] Donositelji strategija, planova ili programa tako postaju upoznati s mogućim utjecajima koje bi spomenuti dokumenti mogli imati na okoliš, dok nositelji zahvata dobivaju jasan okvir svojeg djelovanja te imaju mogućnost uključivanja bitnih elemenata zaštite okoliša u donošenje odluka.[54] ZZO dodatno normira obvezu provedbe strateške procjene,[55] postupak ocjene o potrebi strateške procjene,[56] isključuje primjenu za određene strategije, planove ili programe (čl. 65. ZZO-a), uređuje nadležnost za provedbu strateške procjene i ocjene o potrebi strateške procjene,[57] kao i način provedbe strateške procjene i sredstva za stratešku procjenu[58] te ocjenu o potrebi strateške procjene[59]. Precizno je propisano za koje se strategije, planove i programe, kao i njihove izmjene te dopune SPUO mora provesti, odnosno za koje je regulirana ocjena o potrebi SPUO-a (u daljnjem tekstu: OSPUO).[60]

U kontekstu prostornog uređenja i gradnje SPUO je vezana uz postupak donošenja prostornih planova. Riječ je o složenom postupku u kojem je zaštitu okoliša potrebno integrirati u postupak izrade i donošenja prostornih planova u što ranijoj fazi.[61] To je poželjno učiniti već nakon zaprimanja pristiglih **inicijativa** za

51 SPUO je uređen čl. 62.-75. ZZO-a.
52 Čl. 62. st. 2. ZZO-a.
53 Anita Erdelez i Ivan Katavić, „Mjesto i uloga strateške procjene utjecaja na okoliš u integralnom upravljanju obalnim područjem Republike Hrvatske", *Naše more – Supplement* 62, br. 1 (2015): 27.
54 Čl. 62. st. 2. ZZO-a.
55 Čl. 63. ZZO-a.
56 Čl. 64. ZZO-a.
57 Čl. 66. ZZO-a.
58 Čl. 67.-74. ZZO-a.
59 Čl. 75. ZZO-a.
60 V. čl. 3. SEA direktive te čl. 63. i čl. 64. ZZO-a. Detaljnije v. u: Lana Ofak, „Sudjelovanje javnosti u odlučivanju u pitanjima zaštite okoliša", *Hrvatska javna uprava* 9 (2009): 455-456.
61 V. opisani postupak za SPUO na mrežnim stranicama Ministarstva: *Strateška procjena utjecaja*

izradu prostornog plana, tako da se pokrene ocjena o potrebi SPUO-a.[62] SPUO se, dakle, uključuje u postupak izrade prostornih planova upravo u fazi definiranja ciljeva novog prostornog plana.[63] Ciljevi prostornog plana definiraju se u odluci o izradi, kako je propisano odredbom čl. 89. st. 1. t. 2. ZPU-a. Ako se planom, programom ili strategijom utječe na okoliš, provedba SPUO-a je obvezna.

Ukoliko je inicijativa za izradu prostornog plana prihvaćena, donosi se **odluka o izradi** prostornog plana. U skladu sa ZPU-om, koji je bio na snazi u vrijeme pisanja ovoga rada, donositelj odluke o izradi prostornog plana na državnoj razini jest ministar, dok je na područnoj i lokalnoj razini to predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: JLRS). Na svim razinama prostornih planova, prije donošenja odluke o izradi prostornog plana, potrebno je pribaviti prethodno mišljenje po posebnim zakonima kojima se uređuje zaštita okoliša i prirode.[64] Ta je obveza propisana u čl. 66. st. 1. ZZO-a. Ako je SPUO obvezna, ona se provodi paralelno s izradom nacrta prostornog plana. Time se omogućuje da prostorni plan i SPUO zajedno uđu u sljedeću fazu postupka donošenja prostornog plana – javnu raspravu.[65]

U važećem ZPU-u SPUO nije izrijekom definirana, nego se spominje u kontekstu javnog uvida kao dijela javne rasprave, koja predstavlja obveznu fazu postupka izrade prostornog plana.[66] Tako je propisano da javni uvid u prijedlog izmjena ili dopuna, te stavljanja izvan snage Državnog plana prostornog razvoja, Prostornog plana isključivoga gospodarskog pojasa Republike Hrvatske te prostornog plana nacionalnog parka, prostornog plana parka prirode, prostornog plana županije i prostornog plana uređenja grada, odnosno općine kojim se planira morsko područje, kao i u prijedlog izmjena i dopuna prostornog plana za koji se provodi strateška procjena utjecaja na okoliš, traje 30 dana. Inače je rok za javni uvid koji je određen za izmjene i dopune prostornih planova znatno kraći te on, u skladu sa ZPU-om, iznosi najmanje osam, a najviše 15 dana. Sudjelovanje javnosti[67] u postupcima donošenja

na okoliš, Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, pristup 16. listopada 2025., https://mzozt.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-za-procjenu-utjecaja-na-okolis-i-odrzivo-gospodarenje-otpadom-1271/procjena-utjecaja-na-okolis-puo-spuo/strateska-procjena-utjecaja-na-okolis-spuo-4015/4015.

62 Detaljnije v. na: *Priručnik za provedbu strateške procjene utjecaja na okoliš na lokalnoj razini*, pristup 19. rujna 2025., https://mzozt.gov.hr/UserDocsImages/ARHIVA%20DOKUMENATA/Smjernice%20-%20ARHIVA/prirucnik_za_provedbu_strateske_procjene_utjecaja_na_okolis_na_lokalnoj_razini.pdf. Naravno u situacijama kada je SPUO obvezna, odmah se pokreće postupak SPUO.

63 Potrebno je SPUO uključiti u najranijoj fazi postupka izrade prostornog plana, jer je tako veća vjerojatnost da će se smanjiti štetni zahvati na okoliš donošenjem novog prostornog plana. V. primjerice tablicu navedena u: *Priručnik za provedbu strateške procjene utjecaja na okoliš na lokalnoj razini*, 4.

64 Čl. 86. st. 2. i 3. ZPU-a.

65 Detaljnije v. u: Frane Staničić, „Sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu u procesima prostornog planiranja“, *Elektronički zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku* 11, br. 1-2 (2017): 31-52.

66 Čl. 98. st. 4. ZPU-a.

67 Iako se javnosti priznaje pravo na sudjelovanje u postupcima zaštite okoliša, u praksi često

strategija, planova i programa propisano je u čl. 165. ZZO-a.

Odluka o izradi prostornog plana na svim je razinama prostornih planova podzakonski općenormativni akt, dok je odluka o izradi prostornih planova na područnoj i lokalnoj razini opći akt, što znači da će za ocjenu njezine zakonitosti biti zadužen Visoki upravni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: VUS), u skladu sa Zakonom o upravnim sporovima.[68] Kako bi opći akt stupio na snagu i počeo proizvoditi pravne učinke, on mora biti objavljen. Podzakonski općenormativni akti koji su drugi propisi,[69] objavljuju se u Narodnim novinama, pa se tako i odluka o izradi prostornog plana koju će donijeti ministar treba objaviti u Narodnim novinama. Opći akti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljuju se u njihovim službenim glasilima, a njihova objava ujedno predstavlja jednu od pretpostavki za stupanje na snagu općeg akta. Osim u službenim glasilima, u skladu s čl. 86. st. 4. ZPU-a, odluke o izradi prostornih planova svih razina objavljuju se i u ISPU-u.[70]

Ako se nezakonitost prostornog plana očituje u formalnim pretpostavkama (primjerice u nepoštivanju procedure donošenja prostornog plana), VUS će prostorni plan ukinuti u cijelosti. Ako pak je riječ o materijalnim ili sadržajnim nedostacima, moguće je da će ukinuti cijeli prostorni plan ili samo pojedine odredbe prostornog plana koje nisu u skladu sa zakonom. Prema trenutačnoj praksi, VUS ne ispituje međusobnu usklađenost prostornih planova.

Međutim, prostorni planovi nisu jedini opći akti u području prostornog uređenja i gradnje. Zanimljiva je presuda VUS-a[71] kojom je ukinuta Odluka o donošenju programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske za Općinu Zdenci. U tom slučaju podnositelj nije stavio opći akt na javni uvid,[72] niti je za izmijenjeni prijedlog Programa ishođeno mišljenje nadležnog tijela za zaštitu okoliša o potrebi provedbe strateške procjene utjecaja na okoliš, već je bez tog mišljenja 15. ožujka 2024. godine dostavljen prijedlog Programa na prethodnu suglasnost nadležnom ministarstvu.[73] Ministarstvo je izdalo prethodnu suglasnost. VUS je odluku ukinuo, ali ne zbog SPUO-a, već zbog činjenice što, prema mišljenju VUS-a, nije bio ispoštovan rok za javni uvid. Zakonom o poljoprivrednom zemljištu[74] u čl. 29. st. 5. propisan je rok od 15 dana. VUS je naveo da je u konkretnom slučaju javni uvid trajao od 21. prosinca 2024. do 4. siječnja 2025. godine, te je, iako formalno u trajanju od 16 dana, zbog blagdana i neradnih dana u stvarnosti bio sveden na svega

takvo sudjelovanje zna biti svedeno samo na formu (više v. u: Dušica Radojčić, „Procjena utjecaja na okoliš: perspektiva javnosti i primjeri bolje europske prakse“, *Kemija u industriji* 61, br. 7-8 (2012): 391.

68 Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/24. (u daljnjem tekstu: ZUS). V. čl. 4. ZUS-a o predmetu upravnog spora te čl. 158.-165. ZUS-a i čl. 87. ZPU-a.

69 Više o tome v. u: Jasna Omejec i Slavica Banić, „Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.)“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 49, br. 2 (2012): 309-324.

70 V. čl. 31. ZPU-a.

71 Presuda VUS-a, Usoz-100/2024-9 od 27. siječnja 2025.

72 V. čl. 11. ZZPI-ja, a za ovaj slučaj čl. 29. st. 5. Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

73 V. čl. 79. ZLRS-a.

74 Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Narodne novine, br. 20/18., 115/18., 98/19., 57/22.

devet dana. Također je naveo da je odstupanje od tog pravila prema kojem javni uvid mora trajati 15 dana dopušteno samo u iznimnim i opravdanim okolnostima te da bi suprotno tumačenje, odnosno dopuštanje širokog tumačenja iznimke od pravila, moglo dovesti u pitanje samu primjenu zakonom propisanog roka.[75]

3.2. Procjena utjecaja zahvata na okoliš

Procjena utjecaja zahvata na okoliš (PUO) vodeći je alat u EU-u kojim se teži tome da se smanje utjecaji pojedinih projekata na okoliš na najmanju moguću mjeru i tako osiguraju zdrav okoliš i održivi razvoj.[76] Procjenom utjecaja na okoliš prepoznaje se, opisuje i ocjenjuje, na prikladan način, utjecaj svakog pojedinačnog zahvata na okoliš, tako da se utvrđuju mogući izravni i neizravni utjecaji zahvata na točno određene čimbenike koji su propisani čl. 76. st. 2. ZZO-a. U kontekstu prostornog planiranja važno je napomenuti da se PUO provodi u okviru pripreme namjeravanog zahvata, i to prije podnošenja zahtjeva za izdavanje lokacijske dozvole za provedbu zahvata ili drugog odobrenja za zahvat za koji izdavanje lokacijske dozvole nije obvezno. Postupak PUO-a se sastoji od sljedećih faza:[77] podnošenje zahtjeva[78] te razmatranje mišljenja onih osoba ili tijela na čijem bi se području zahvat trebao provesti ili na koje bi mogao imati utjecaja. Nadalje, postupak obuhvaća informiranje i sudjelovanje javnosti kao ključnu etapu cjelokupnog procesa.[79] Na kraju postupka donosi se rješenje u skladu s čl. 89. ZZO-a, te se ugrađuju rezultati procjene utjecaja zahvata na okoliš u sadržaj dozvola za provedbu zahvata, u skladu s čl. 89.a ZZO-a.[80]

Zahvati u prostoru dijele se na one za koje je obvezna provedba PUO-a i na one za koje je potrebno provesti ocjenu o procjeni utjecaja zahvata na okoliš (OPUO). Takvo razlikovanje slijedi podjelu koja postoji u EIA direktivi, a također predstavlja temelj za razlikovanje u skladu s Uredbom o procjeni utjecaja zahvata na okoliš. Nadležna tijela za odlučivanje o zahtjevima za PUO i za OPUO jesu Ministarstvo ili nadležno upravno tijelo u županiji, odnosno Gradu Zagrebu, ovisno o vrsti zahvata koji su određeni Uredbom o procjeni utjecaja zahvata na okoliš.[81] Rokovi u kojima nadležna tijela moraju provesti postupke PUO-a i OPUO-a određeni su čl. 88. ZZO-a te iznose četiri mjeseca od dana primitka urednog zahtjeva za PUO, odnosno dva mjeseca od dana primitka urednog zahtjeva za OPUO. Rokovi se u određenim slučajevima propisanima u ZZO-u mogu produžiti, pri čemu je ključan trenutak za početak postupka utvrđivanje urednosti zahtjeva. Stoga je ZZO-om propisano da je zahtjev uredan ako sadržava sve propisane dokumente i podatke na temelju kojih se, prema ocjeni Ministarstva, može donijeti rješenje.[82]

75 V. presudu VUS-a, Usoz-135/15-5 od 22. ožujka 2016.
76 European Commission, *35 Years*, 3.
77 Čl. 76. st. 4. ZZO-a.
78 Sadržaj zahtjeva v. u čl. 80. ZZO-a.
79 V. European Commission, *35 Years*, 3.
80 Čl. 76. st. 4. ZZO-a.
81 Čl. 84. st. 1. ZZO-a.
82 Čl. 88. st. 6. ZZO-a.

Rješenjem se odlučuje o zahtjevu za PUO, a ono sadržava obrazloženje razloga prihvatljivosti zahvata za okoliš i/ili ekološku mrežu, odnosno razloga njegove neprihvatljivosti.[83] Ako se utvrdi da je zahvat prihvatljiv za okoliš, donosi se rješenje o prihvatljivosti zahvata za okoliš, kojim se utvrđuje da je namjeravani zahvat prihvatljiv za okoliš uz primjenu propisanih mjera zaštite okoliša, a rješenje može sadržavati i program praćenja stanja okoliša.[84] U skladu s čl. 89. st. 3. ZZO-a, prije donošenja rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš iz svoje nadležnosti Ministarstvo, odnosno nadležno upravno tijelo u županiji ili Gradu Zagrebu, dužni su o zahtjevu informirati JLRS na čijem se području nalazi zahvat ili bi zahvat mogao imati utjecaj na njihovo područje te im omogućiti sudjelovanje u postupku. Vezano uz područje gradnje, ključno je istaknuti da je odredbom čl. 89.a ZZO-a propisano kako su mjere zaštite okoliša i/ili program praćenja stanja okoliša, utvrđeni na temelju rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš, odnosno rješenja iz postupka ocjene o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš, obvezni sadržaj glavnog projekta koji je sastavni dio akta kojim se odobrava građenje ili drugih akata za provedbu zahvata koji se izdaju prema posebnom zakonu. Rješenje o PUO-u prestat će važiti ako se u roku od dvije godine od dana izvršnosti rješenja ne podnese zahtjev za izdavanje lokacijske dozvole, odnosno drugog odgovarajućeg akta prema posebnom zakonu.[85]

O zahtjevu za ocjenu o potrebi PUO-a odlučuje se rješenjem. Ako nadležno tijelo u tom postupku isključi mogućnost značajnijeg utjecaja na okoliš, donosi rješenje kojim se utvrđuje da za zahvat nije potrebno provesti PUO.[86] Rješenje o ocjeni potrebe PUO-a kojim se utvrđuje obveza provedbe postupka PUO-a prestaje važiti ako se u roku od dvije godine od dana izvršnosti rješenja ne podnese zahtjev za provedbu postupka PUO-a. S druge strane, rješenje o ocjeni potrebe PUO-a kojim

83 Čl. 89. st. 1. ZZO-a.

84 Čl. 89. st. 2. ZZO-a. V. primjerice sljedeća rješenja Ministarstva: KLASA: UP/I-351-03/24-09/219 URBROJ: 517-04-I-l-25-22 Zagreb, 25. kolovoza 2025.; KLASA: UP/I-35I-03/24-09/321 URBROJ: 517-04-1-1-25-17 Zagreb, 21. svibnja 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/31-4 URBROJ: 517-04-1-2-25-11 Zagreb, 31. ožujka 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/300 URBROJ: 517-04-1-2-25-12 Zagreb, 6. svibnja 2025.; KLASA: UP/I351-03/24-09/280 URBROJ: 517-04-1-2-25-10 Zagreb, 13. veljače 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/318 URBROJ: 517-04-1-2-25-11 Zagreb, 22. travnja 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/216 URBROJ: 517-04-1-2-25-11 Zagreb, 13. svibnja 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/283 URBROJ: 517-04-1-2-25-13 Zagreb, 10. ožujka 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/257 URBROJ: 517-04-1-2-25-17 Zagreb, 13. svibnja 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/322 URBROJ: 517-04-1-2-25-9 Zagreb, 29. siječnja 2025.; KLASA: UP/I-351 -03/24-09/302 URBROJ: 517-04-1-2-24-7 Zagreb, 23. prosinca 2024.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/239 URBROJ: 517-04-1-2-25-13 Zagreb, 18. ožujka 2025.; KLASA: UP/I-351-031/24-09/221 URBROJ: 517-04-1-2-25-10 Zagreb, 17. veljače 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/249 URBROJ: 517-04-1-2-25-12 Zagreb, 13. veljače 2025.; KLASA: UP/I-35I-03/24-09/268 URBROJ: 517-04-1-2-25-16 Zagreb, 25. srpnja 2025.; KLASA: UP/I-35I-03/24-09/398 URBROJ: 517-04-1-2-25-11 Zagreb, 21. ožujka 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/294 URBROJ: 517-04-1-2-25-8 Zagreb, 29. siječnja 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/281 URBROJ: 517-04-1-2-25-8 Zagreb, 9. lipnja 2025.; KLASA: UP/I-351-03/24-09/331 URBROJ: 517-04-1-2-25-14 Zagreb, 13. lipnja 2025.

85 Čl. 98. st. 1. PUO-a.

86 Čl. 90. ZZO-a.

se utvrđuje da za zahvat nije potrebno provesti PUO prestaje važiti ako se u roku od dvije godine od dana izvršnosti rješenja ne podnese zahtjev za izdavanje lokacijske dozvole, odnosno drugog akta u skladu s posebnim zakonom. Oba spomenuta rješenja mogu se produžiti pod uvjetima propisanima u čl. 92. st. 4. ZZO-a.

U čl. 94. ZZO-a uređena je pravna zaštita protiv svih spomenutih rješenja donesenih u postupcima PUO-a i OPUO-a. Tako se protiv onih rješenja koja su donijela upravna tijela županija ili Grada Zagreba može izjaviti žalba, dok se protiv rješenja koja je donijelo Ministarstvo može pokrenuti upravni spor. Ujedno taj zakonski članak koji uređuje pravnu zaštitu protiv rješenja na način kako je ona uređena i Zakonom o općem upravnom postupku potvrđuje, među ostalim, da su rješenja o PUO-u i rješenja o OPUO-u upravni akti, te da im se ta karakteristika ne može oduzeti zakonom, a posebno ne podzakonskim propisom. Naravno, osim mogućnosti pravne zaštite, upravni akt moguće je odrediti i prema njegovim bitnim karakteristikama. One su određene u teoriji upravnog prava te se odnose na autoritativnost i jednostranost, konkretnost, pravnu vezanost, dok se najvažnija karakteristika upravnog akta ogleda u činjenici što upravni akti proizvode pravne učinke od trenutka dostave upravnog akta stranci u upravnom postupku.[87] Od tog trenutka teku svi rokovi, pa tako i oni za pravne lijekove o kojima odlučuju drugostupanjska javnopravna tijela, a ako je riječ o sudskoj zaštiti upravni sudovi.[88]

VUS je, postupajući po žalbi protiv presude Upravnog suda u Rijeci, poništio presudu Upravnog suda u Rijeci, kao i drugostupanjsko i prvostupanjsko rješenje. Riječ je bila o zahvatu „Gradnja nasipa – zaštitnog zida". Tužitelj je istaknuo da je bilo potrebno provesti OPUO-a, no ni prvostupanjsko ni drugostupanjsko javnopravno tijelo, kao ni prvostupanjski sud, nisu uvažili takvo stajalište zbog pogrešne kvalifikacije predmeta. Naime, sud je u svojem obrazloženju naveo da je riječ o gradnji vodne građevine koja, prema svojim karakteristikama, ne ulazi u infrastrukturni projekt, te ne potpada pod t. 2.2. priloga 3. Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš. Međutim, tužitelj se, među ostalim, pozvao na predmete koji se odnose na EIA direktivu, u kojima je Sud EU-a presudio da države članice nisu smjele isključiti čitave kategorije projekata iz priloga 2. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš.[89] VUS je zaključio da odluke javnopravnih tijela i prvostupanjskog suda nisu zakonite, te navodi i to da su u t. 2.2. priloga 3. navedene Uredbe izrijekom navedeni infrastrukturni projekti u odnosu na koje je potrebno izvršiti ocjenu o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš, i to: kanali, nasipi i druge građevine za obranu od poplava i erozije obale. Iako je stav tuženika bio da je riječ o vodnoj građevini koja se gradi za

87 Više o karakteristikama upravnog akta v. u: Velimir Ivančević, *Institucije upravnoga prava* (Zagreb: Pravni fakultet, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, 1983.), 234- 264; Ivo Krbek, „Upravni akt i njegova pogrešnost", u: *Hrestomatija upravnog prava,* ur. Dragan Medvedović (Zagreb: Suvremena javna uprava, 2003.), 3-15; Ivo Borković, *Upravno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2002.), 359-362.

88 V. primjerice u: Ana Đanić Čeko i Kristina Senjak Krunić, „Posebni upravni postupci procjene utjecaja zahvata na okoliš s osvrtom na upravno-sudsku praksu", u: *Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2025.), 81-91.

89 T. 4.4. presude VUS-a, Usž-392/21-2 od 26. studenoga 2021.

vlastite potrebe i na privatnom zemljištu, pa stoga nije bilo potrebno provesti OPUO, VUS je istaknuo da Uredba ne razlikuje zahvate ovisno o činjenici tko je nositelj zahvata i na čijem se zemljištu zahvat izvodi, već da je naglasak na vrsti zahvata.[90]

4. MONITORING PROVEDENIH POSTUPAKA SPUO-A, OSPUO-A, PUO-A I OPUO-A[91]

Monitoring upotrebe mehanizama za zaštitu okoliša ključan je alat za postizanje održivog razvoja. Kroz podatke koji su prezentirani u obliku izvješća mogu se napraviti određene preporuke za poboljšanje djelovanja u budućnosti te na taj način unaprijediti povezanost područja prostornog uređenja i gradnje s područjem zaštite okoliša.[92]

U Republici Hrvatskoj, u skladu sa ZPU-om, JLRS dužne su podnijeti Izvješće o stanju u prostoru za razdoblje od četiri godine.[93] Sadržaj Izvješća propisan je Pravilnikom o sadržaju i obveznim prostornim pokazateljima izvješća o stanju u prostoru,[94] pri čemu je u čl. 6. propisan potreban sadržaj izvješća za područnu razinu, a u čl. 7. potreban sadržaj za razinu lokalne samouprave. Na obje razine izvješće mora sadržavati analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata, unutar koje mora biti analizirana izrada prostornih planova, provedba prostornih planova i provedba drugih dokumenata koji utječu na prostor. U tom se dijelu većine izvješća objavljenih na mrežnim stranicama zavoda za prostorno uređenje govori o SPUO-u, OSPUOu, kao i o PUO-u i OPUO-u.[95] Izvješće o stanju u prostoru za jedinicu lokalne samouprave izrađuje stručno upravno tijelo te jedinice, a dužno ga je podnijeti Zavodu za prostorno uređenje u roku od 15 dana od dana objave u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave.[96]

---

90 T. 12. i 13. presude VUS-a, Usž-392/21-2 od 26. studenoga 2021.

91 U ovom su poglavlju rada analizirani podaci u izvješćima o prostoru na razini županija. Tamo gdje su županije izrijekom navele da je SPUO ili PUO bila na razini Ministarstva, to je posebno naznačeno u radu.

92 O tome posebno v. u: Ana Maria Pacetti et al., „Integrating Monitoring Systems: Exploring the Link between Urban Planning and Environmental Assessment“, *Environmental Impact Assessment Review* 117 (2026), https://doi.org/10.1016/j.eiar.2025.108195.

93 Čl. 39. ZPU-a.

94 Pravilnik o sadržaju i obveznim prostornim pokazateljima izvješća o stanju u prostoru, Narodne novine, br. 48/14., 19/15.

95 Osim izvješća o stanju u prostoru, podaci u SPUO-u, OSPUO-u, PUO-u i OPUO-u mogu se pronaći i u Izvješćima o stanju okoliša za pojedine županije, te u *Izvješću Vlade Republike Hrvatske o stanju okoliša, za razdoblje 2017. – 2020.*, 376-377, pristup 2. listopada 2025., https://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/dokumenti/06_integrirane/dokumenti/niso/Izvjesce%20o%20stanju%20okolisa%20u%20RH%20za%20radoblje%20od%202017%20do%202020.pdf. Međutim, zbog međusobnog nepoklapanja izvještajnih razdoblja, prednost je u ovome radu dana Izvješćima o stanju u prostoru, kao i podacima dostupnima na mrežnim stranicama Ministarstva. Primjerice tako je izvještajno razdoblje za Krapinsko-zagorsku županiju u izvješću o stanju u prostoru 2016. – 2020., dok je u izvješću o stanju okoliša razdoblje 2014. – 2017.

96 Čl. 39. st. 2. ZPU-a i čl. 41. st. 2. ZPU-a.

4.1. Monitoring na lokalnoj razini

Pregledom izvješća o stanju u prostoru za jedinice lokalne samouprave na području Zagrebačke županije[97] može se zaključiti da su određene jedinice lokalne samouprave višestruko premašile zakonom određeni rok za izvještajno razdoblje, pri čemu su posljednja objavljena izvješća starija i od 20 godina.[98] Dakle, kroz izvješća u stanju u prostoru za te jedinice nisu dostupni podaci o broju provedenih strateških procjena utjecaja na okoliš, kao ni prethodnih strateških studija, razina i obuhvata prostornih planova. Ista je situacija i u pogledu PUO-a za spomenute jedinice lokalne samouprave. Dakle, monitoring na lokalnoj razini u tim jedinicama zapravo u potpunosti izostaje, promatran kroz izvješća o stanju u prostoru. Međutim, moguće je vidjeti podatke o broju SPUO-a i PUO-a, razinama i obuhvatu planova, te opsegu i vrsti zahvata u prostoru za koje su ovi mehanizmi zaštite okoliša bili primijenjeni kroz Izvješća o stanju u prostoru na razini županija.[99]

4.2. Monitoring na područnoj (regionalnoj) razini

U nastavku rada analizirani su podaci o provedenim postupcima SPUO-a, OSPUO-a, PUO-a i OPUO-a na području svih županija, u odnosu na sljedeće kriterije: izvještajno razdoblje, postojanje zasebnog poglavlja o provedenim SPUO-ima, o PUO-ima te o tzv. *screeningu*, odnosno o potrebi provedbe strateške procjene utjecaja na okoliš te o ocjeni provedbe procjene utjecaja zahvata na okoliš. Podaci su analizirani u kvantitativnom ili brojčanom obliku za svaki od navedenih oblika utjecaja na okoliš, ali i u kvalitativnom obliku, odnosno s obzirom na razinu i vrstu prostornog plana za koji je pojedina strateška studija izrađena. Ukoliko županija ima zasebno poglavlje o analiziranim mehanizmima zaštite okoliša, podaci se uglavnom nalaze u jednom od dvaju poglavlja: „zaštita i očuvanje okoliša“ ili „prostorni planovi u odnosu na druge dokumente“.

Istraživanje je pokazalo da je jedino Krapinsko-zagorska županija u *Izvješću o stanju u prostoru Krapinsko-zagorske županije, 2016. – 2020.*[100] detaljno prikazala podatke iz sve četiri promatrane kategorije mehanizama zaštite okoliša, odnosno o provedenim SPUO-ima, OSPUO-ima, PUO-ima te OPUO-ima.[101] U tom su izvješću

97 V. *Izvješće o stanju u prostoru za Zagrebačku županiju, 2016. – 2020.*, 151, pristup 13. listopada 2025., https://www.zpuzz.hr/cms_files/2021/02/1614064238_izvjesce-o-stanju-u-prostoru-zg-zupanije-2016-2020.pdf.

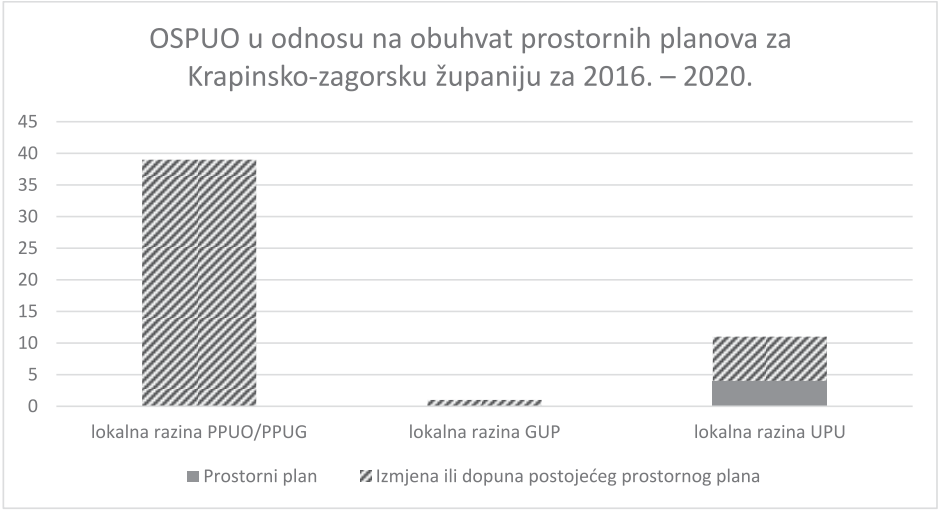
98 V. primjerice na str. 151. izvješća za Dubravicu gdje se zadnje izvješće o stanju prostoru odnosi se na razdoblje do 1999.; za Farkaševac gdje je zadnje izvještajno razdoblje do 2004.; Gradec gdje je do 2002.; Kravarsko gdje je do 2001./2002.; Luka gdje je do 1999.; Orle gdje je do 2000.; Pokupsko gdje je do 1999.; Preseka gdje je do 1997.; Žumberak gdje je do 2003.

99 *Izvješće o stanju u prostoru za Zagrebačku županiju, 2016. – 2020.*, pristup 13. listopada 2025., https://www.zpuzz.hr/cms_files/2021/02/1614064238_izvjesce-o-stanju-u-prostoru-zg-zupanije-2016-2020.pdf.

100 *Izvješće o stanju u prostoru Krapinsko-zagorske županije, 2016. – 2020.*, pristup 15. listopada 2025., https://kzz.hr/sadrzaj/zupanijska-skupstina/akti-8-sjednica-zs-2021-2025/prilozi/KZZ_08_2022_Tocka_13_prilog.pdf.

101 Međutim, u izvješću nije izrijekom navedeno je li riječ o mehanizmima zaštite okoliša za koje

navedeni podaci svrstani u zasebno poglavlje pod nazivom „zaštita i očuvanje okoliša“, dakle u izvješću nisu izravno povezani uz dio koji se odnosi na prostorne planove. Na području Krapinsko-zagorske županije u izvještajnom razdoblju provedena su dva SPUO-a, no oni se ne odnose izravno na prostorne planove, ali svakako utječu na razvoj i održivost prostora. Riječ je o Strategiji razvoja Krapinsko-zagorske županije za razdoblje 2016. – 2020. te o Masterplanu razvoja turizma Krapinsko-zagorske županije za razdoblje 2016. – 2025. Nadalje, u izvještajnom razdoblju bilo je provedeno 88 postupaka *screeninga*, odnosno OSPUO-a. Od toga se 47 odnosilo se na prostorne planove, pri čemu su često bile uključene izmjene i dopune važećih prostornih planova, u razinama i obuhvatu od urbanističkih prostornih planova do prostornih planova uređenja općine ili grada. Drugim riječima, od ukupno 47 OSPUO-a, samo su se četiri odnosila na izradu novih prostornih planova. U sedam OSPUO-a doneseno je mišljenje da nije potrebno provesti SPUO. U izvještajnom razdoblju bilo je provedeno 10 PUO-a, a riječ je bila o eksploataciji keramičke i ciglarske gline, dvije rekonstrukcije plinovoda, postrojenju za proizvodnju elemenata od nehrđajućeg čelika, izgradnji obilaznice državne ceste, rekonstrukciji peradarnika, eksploataciji građevnog kamena, rekonstrukciji ceste, izgradnji kolnika itd. OPUO je bila provedena u 48 postupaka, a postupci su se odnosili primjerice na rekonstrukciju cesta, održavanje potoka, održavanje rijeka, izgradnju sunčane elektrane snage 18 MW itd.[102] Nedostatak je tih izvješća što nemaju vidljiva rješenja o SPUO-u, OSPUO-u, PUO-u i OPUO-u, što je primjerice vidljivo i dostupno na mrežnim stranicama Ministarstva kada provodi iste postupke.



je zadužena lokalna ili područna (regionalna) razina, ili Ministarstvo. Kada je riječ o PUO-u i/ili OPUO-u iz Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš jasno je vidljivo koji su postupci u nadležnosti Ministarstva (prilog 2.), a koji su u nadležnosti upravnih tijela u županiji, odnosno u Gradu Zagrebu (prilog 3.).

102 V. u: *Izvješće o stanju u prostoru Krapinsko-zagorske županije*, 143; te tablice 4. i 5. na str. 209-214. navedenog izvješća.

Grafikon 1. Prikaz podataka koji se odnose na mehanizme zaštite okoliša (OSPUO) u odnosu na obuhvat prostornih planova za Krapinsko-zagorsku županiju**.**

Izvor: grafikon autora.

Iz autorove tablice proizlazi da se OSPUO najčešće provodi u postupcima izmjena i dopuna prostornih planova. Međutim, potrebno je svakako imati na umu da su izmjene i dopune prostornih planova izrazito česte, stoga je ta tablica ujedno i pokazatelj koliko su prostorni planovi nestabilni opći akti. Nestabilnost prostornih planova u kontekstu zaštite okoliša ne mora nužno negativno utjecati na okoliš, jer iz istraživanja proizlazi da se OSPUO i PUO provode. Ipak, konstantne izmjene prostornih planova kao podzakonskih općenormativnih akata ne doprinose pravnoj sigurnosti građana,[103] posebice u slučajevima kada JLRS ne objavljuju ažurno pročišćene tekstove prostornih planova s uključenim izmjenama i dopunama. Promatrajući isključivo činjenicu provedbe mehanizama zaštite okoliša u vidu SPUO-a, OSPUO-a, PUO-a i OPUO-a, može se zaključiti da oni postoje i da se provode redovito, barem za Krapinsko-zagorsku županiju.

Prema *Izvješću o stanju u prostoru Splitsko-dalmatinske županije*,[104] broj provedenih SPUO za izvještajno razdoblje 2018. – 2022. u nadležnosti JLRS iznosi 18, dok je jedna SPUO bila u nadležnosti Ministarstva. Postupci OSPUO-a nisu izrijekom navedeni, ni u kvalitativnom ni u kvantitativnom obliku. PUO za Splitsko-dalmatinsku županiju na razini JLRS nije bila provedena, dok ih je bilo provedeno 18 u nadležnosti Ministarstva. OPUO bila je provedena u 15 slučajeva, a čak 277 u nadležnosti Ministarstva. Kvalitativni pokazatelji nisu spomenuti u ovome dijelu izvješća, odnosno ne vidi se o kojim se konkretnim zahvatima u prostoru radilo.[105]

U ostalim se županijama mogu uočiti znatna međusobna odstupanja u pogledu provedbe procjena utjecaja na okoliš. Tako je iz analize vidljivo da određene kvalitativne i kvantitativne pokazatelje o provedenim SPUO-ima, PUO-ima te OPUO-ima, raspoređene po godinama unutar izvještajnog razdoblja ima još i Međimurska županija,[106] iako ona u svojem izvješću nije razdvojila postupke SPUO-a od OSPUO-a, niti PUO-a od OPUO-a. U ostalim izvješćima nisu obuhvaćeni svi mehanizmi zaštite okoliša, pa tako primjerice podatke isključivo za SPUO i/ili OSPUO, bez podatka o PUO-u i OPUO-u imaju Zagrebačka, Sisačko-moslavačka,[107]

103 Tu se može javiti i zaštita legitimnih očekivanja građana. Više o zaštiti legitimnih očekivanja u kontekstu prostornog uređenja i gradnje v. u: Mateja Held, „Legitimate Expecatations in Spatial Planing and Building", *Iustinianus Primus Law Review* 16, br. 1 (2025): 286-305.

104 *Izvješće o stanju u prostoru Splitsko-dalmatinske županije, 2018. – 2022.*, pristup 13. listopada 2025., https://zzpu-sdz.hr/images/Izvje%C5%A1%C4%87e_o_stanju_u_prostoru_SD%C5%BD__2018-2022.pdf.

105 V. tablicu br. 65. u: *Izvješće o stanju u prostoru Splitsko-dalmatinske županije*, 168.

106 *Izvješće o stanju u prostoru Međimurske županije, 2014. – 2021.*, pristup 21. listopada 2025., https://www.medjimurska-zupanija.hr/images/sjednice_skupstine_2023/12/8.pdf.

107 *Izvješće o stanju u prostoru Sisačko-moslavačke županije, 2019. – 2022.*, pristup 21. listopada 2025., https://www.smz.hr/images/stories/sluzba/2024/23sjednica/11_Izvjesce_o_stanju_u_prostoru.pdf.

Varaždinska,[108] Primorsko-goranska,[109] Požeško-slavonska,[110] Brodsko-posavska[111] i Vukovarsko-srijemska županija[112]. Podatke o PUO-u i/ili OPUO-u, bez SPUO-a i/ili OSPUOa u svojim izvješćima imaju sljedeće županije: Varaždinska, Požeško-slavonska, Istarska[113] i Dubrovačko-neretvanska[114]. Određeni podaci o PUO-u i OPUO-u za Grad Zagreb dostupni su na mrežnim stranicama Gradskog ureda za gospodarstvo, ekološku održivost i strategijsko planiranje.[115]

Vezano uz zakonski rok predaje izvješća o stanju u prostoru, iz analize se može zaključiti da pojedine županije nisu poštovale taj rok za predaju izvješća o stanju u prostoru za četverogodišnje razdoblje, pa tako u nekim slučajevima izvještajno razdoblje obuhvaća šest godina, dok je primjerice u jednom slučaju posljednje dostupno izvješće iz 2013. godine.[116] Javno objavljena izvješća o stanju u prostoru u vrijeme pisanja ovoga rada nisu imale dvije županije.[117]

4.3. Monitoring na državnoj razini

Na razini Ministarstva dostupni su određeni podaci o provedenim postupcima SPUO-a i PUO-a, pri čemu se uz pojedine mogu vidjeti i rješenja koja Ministarstvo donosi. U postupcima SPUO-a za koje je Ministarstvo nadležno tijelo objavljena je dokumentacija za 14 postupaka, no nijedan od njih se ne odnosi na postupke donošenja prostornih planova.[118] U postupcima SPUO-a za koje su nadležna druga

108 *Izvješće o stanju u prostoru Varaždinske županije, 2015. – 2019.,* pristup 21. listopada 2025., https://www.varazdinska-zupanija.hr/dokumenti/strategije-planovi-i-izvjesca/izvjesce-o-stanju-u-prostoru-varazdinske-zupanije-za-razdoblje-2015-2019-godine.html.

109 *Izvješće o stanju u prostoru Primorsko-goranske županije, 2017. – 2020*., pristup 10. listopada 2025., https://zavod.pgz.hr/documents/Izvjesce_o_stanju_u_prostoru_PGZ_2017-2020_s_certifikatom_ZZPU.pdf.

110 *Izvješće o stanju u prostoru za Požeško-slavonsku županiju, 2013. – 2018.*, pristup 11. listopada 2025., https://zpupsz.hr/images/Stanje_u_prostoru/%C5%BDupanija/izvjesce_o_stanju_u_prostoru_p-sz_-_2.pdf.

111 *Izvješće o stanju u prostoru Brodsko-posavske županije, 2014. – 2020*., pristup 15. listopada 2025., https://www.bpzzpu.hr/dokumenti/stanje_prostor/Izvjesce_o_stanju_u_prostoru_BPZ_2014_2020.pdf.

112 *Izvješće o stanju u prostoru Vukovarsko-srijemske županije, 2017. – 2020*., pristup 12. listopada 2025., https://zpuvsz.hr/wp-content/uploads/2022/izvjesce_stanje_u_prostoru_2017_2020.pdf.

113 *Izvješće o stanju u prostoru Istarske županije, 2013. – 2016*., pristup 21. listopada 2025., https://www.zpuiz.hr/media/filer_public/ce/f7/cef709be-7385-4e32-993d-fe0a585c6319/iz_izvjesce_tekst_0818.pdf.

114 *Izvješće o stanju u prostoru Dubrovačko-neretvanske županije, 2018. – 2021*., pristup 17. listopada 2025., https://www.dnz.hr/wp-content/uploads/2023/11/5.-Prijedlog-zakljucka-o-prihvacanju-Izvjesca-o-stanju-u-prostoru-Dubrovacko-neretvanske-zupanije-za-razdoblje-od-2018-%E2%80%93-2021-godine.pdf.

115 V. 5. *Gradski ured za gospodarstvo, ekološku održivost i strategijsko planiranje*, Grad Zagreb, pristup 23. listopada 2025., https://eko.zagreb.hr/.

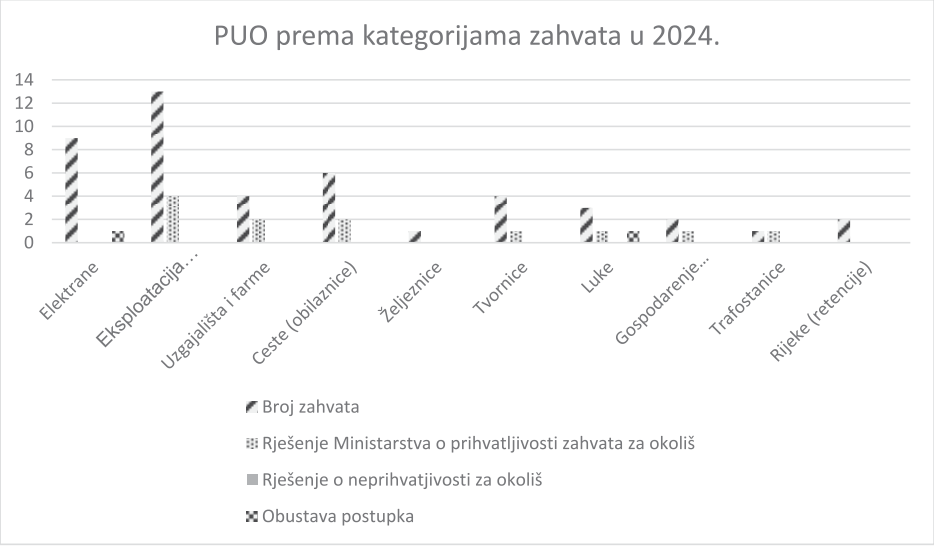
116 V. *Izvješće o stanju u prostoru Ličko-senjske županije*, pristup 17. listopada 2025., https://licko-senjska.hr/images/stories/dokumenti/izvjesce_o_stanju_u_prostoru.pdf.

117 V. na mrežnim stranicama Zavoda za prostorno uređenje Zadarske i Šibensko-kninske županije.

118 V. na: *Postupci strateške procjene, nadležno tijelo je Ministarstvo*, Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, pristup 16. listopada 2025., https://mzozt.gov.hr/postupci-strateske-

tijela državne uprave[119] ili JLRS objavljena je dokumentacija koja se odnosila na 141 postupak, od čega se 49 postupaka odnosilo na prostorne planove, što čini 34,75 % udjela u ukupnom broju planova, strategija i programa.

PUO u odnosu na pojedine zahvate nije moguće razvrstati prema kriteriju njihove povezanosti s prostornim planovima jer se svi zahvati u prostoru nužno odnose na prostor. Stoga su analizirani podaci za 2024. godinu, i to prema kvantitativnim i kvalitativnim podacima. U toj je godini bilo provedeno ukupno 45 postupaka PUO-a. Dostupna rješenja pokazuju da je Ministarstvo donijelo odluke o prihvatljivosti zahvata za okoliš uz poštivanje mjera zaštite okoliša i mjera ublažavanja negativnih utjecaja na okoliš. U dva je postupka došlo do obustave zbog odustanka podnositelja zahtjeva.



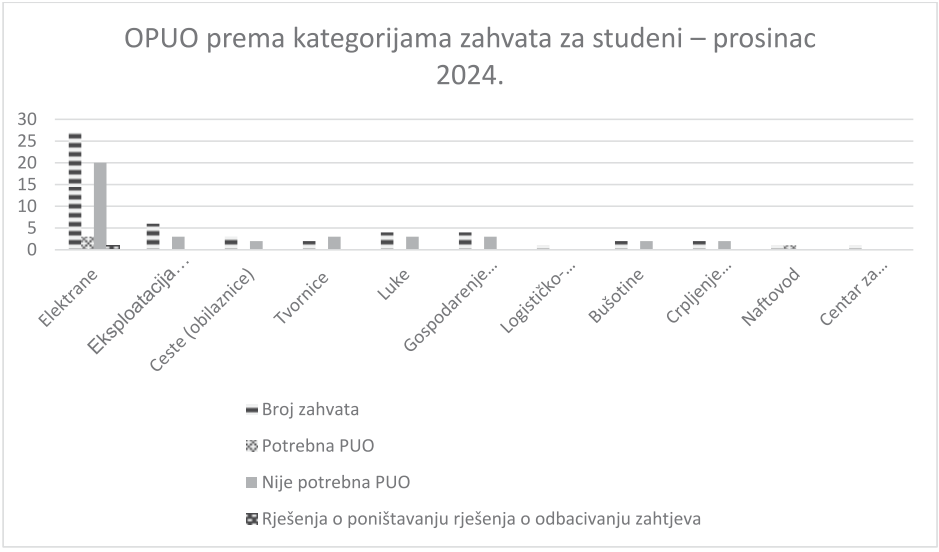
Grafikon 2. PUO prema kategorijama zahvata u 2024.[120]
Izvor: grafikon autora.

Postupci OPUO-a promatrani su za određeni dio razdoblja 2024. godine, budući da je već na razini razdoblja koje obuhvaća ovaj period moguće dobiti određene kvalitativne i kvantitativne podatke. Ukupni broj zahvata za koje je potrebna OPUO iznosio je 54. Od toga više od polovice otpada na OPUO za elektrane, dok su detaljniji podaci vidljivi u sljedećoj tablici:

procjene-nadlezno-tijelo-je-ministarstvo/4037.

119 Riječ je o drugima ministarstvima, primjerice Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Ministarstvu gospodarstva, itd.

120 Kategorije zahvata u tablici 2. su: elektrane, eksploatacija (građevnog kamena, rude), uzgajališta i farme, ceste (obilaznice), željeznice, tvornice, luke, gospodarenje otpadom, trafostanice, rijeke (retencije).



Grafikon 3. OPUO prema kategorijama zahvata za studeni – prosinac 2024.[121] Izvor: grafikon autora.

Od 38 rješenja u kojima je navedeno da nije potrebno provoditi PUO, ukupno je 18 zahvata u kojima je Ministarstvo donijelo rješenje da nije potrebno provesti PUO, ali uz primjernu odgovarajućih mjera zaštite okoliša, i to najčešće kod zahvata izgradnje sunčane elektrane (njih 16), dok su dva vezana uz ceste, jedan uz luke i jedan uz eksploataciju tehničkograđevnog kamena.

5. ZAKLJUČAK

Prostorno planiranje u današnje vrijeme mora uzimati u obzir utjecaje na okoliš, ali i niz drugih zahtjeva. Iako često suprotstavljeni interesi razvoja nekog područja i investicija s jedne strane i zaštite okoliša s druge strane, mogu stvoriti predodžbu da jedno područje nužno koči razvoj drugoga i obrnuto, to ne bi smjelo biti tako. Sve je jača svijest o važnosti i očuvanju okoliša, kojoj se znatna pozornost pridaje na međunarodnoj razini i na razini EU-a. Stoga, uz neobvezujuće preporuke i mišljenja, postoji obvezujuće europsko zakonodavstvo, poput onoga koje uređuje procjenu utjecaja na okoliš kroz EIA i SEA direktive. Na međunarodnoj razini posebno se može istaknuti Aarhuška konvencija, koju su ratificirale i EU i države članice EUa zasebno. Stoga ne bi smjelo biti isprike za njezino neprimjenjivanje u pitanjima koja se tiču zaštite okoliša, a posebno pristupa informacijama i pristupa pravosuđu u tom području. Na nacionalnoj se razini zaštita okoliša i prirode primarno ostvaruje putem dvaju zakona, ZZOom i ZZP-om, dok su za ovaj rad važne i uredbe kojima je uređena

121 Kategorije zahvata u tablici 3. su: elektrane, eksploatacija (građevnog kamena, ruda, plina), ceste (obilaznice), tvornice, luke, gospodarenje otpadom, logističko-distributivni centar za voće i povrće, bušotine, crpljenje podzemnih voda (ako nije vezano uz eksploataciju), naftovod, centar za ispitivanje električnih vozila.

strateška procjena utjecaja na okoliš te procjena utjecaja zahvata na okoliš.

Nakon provedene analize na lokalnoj razini može se zaključiti da su podaci o provedenim postupcima SPUO-a, OSPUO-a, PUO-a i OPUO-a dostupni putem izvješća o stanju u prostoru na razini županija. Međutim, podatke za sve županije nije moguće detaljnije usporediti, budući da se izvješća međusobno odudaraju prema izvještajnim razdobljima, iz čega proizlazi zaključak da pojedine županije ne poštuju zakonski rok izvještajnog razdoblja određen ZPUom. Nadalje, izvješća se međusobno ne poklapaju ni u pogledu sustavnosti iznošenja podataka o provedenim SPUO-ima, OSPUO-ima, PUO-ima i OPUO-ima, pa tako samo jedna od 20 županija u Republici Hrvatskoj ima izvješće koje omogućuje provedbu detaljnije analize u pogledu svih provedenih postupaka, dok ostale županije u sklopu svojih izvješća imaju segmentirani pristup iznošenju relevantnih podataka. Moguće da je razlog tome u nedovoljno precizno propisanim odredbama Pravilnika o sadržaju spomenutih izvješća, tako da je svakako preporuka dopuniti navedeni pravilnik u dijelu koji se odnosi na dokumente povezane s prostornim planovima, na način da se u izvješće uključe i detaljno prikažu podaci o provedenim postupcima SPUO-a, OSPUO-a, PUO-a i OPUO-a za svako izvještajno razdoblje. Svakako je potrebno upozoriti i na činjenicu gotovo neprestanih izmjena i dopuna prostornih planova na lokalnoj razini, koje narušavaju pravnu sigurnost građana jer se u takvoj „šumi" podzakonskih propisa ponekad teško mogu snaći i sami stručnjaci. O monitoringu kroz državnu razinu te kroz analizu podataka koji su dostupni na mrežnim stranicama Ministarstva proizlazi da prostorni planovi čine trećinu svih planova, programa i strategija za koje je Ministarstvo nadležno. Zanimljiva je i činjenica da polovicu svih zahvata za koje se provodi OPUO čine postupci povezani s elektranama.

Zaključno se može reći da JLRS poštuje zakonsku obvezu provedbe SPUO-a, OSPUO-a, PUO-a i OPUO-a, barem na formalnoj razini, u smislu provedbe određenih postupaka. Međutim, podaci o kvaliteti pojedinih postupaka prelaze opseg ovoga rada. U doba digitalizacije i u očekivanju donošenja novih zakona o prostornom uređenju i gradnji, može se opravdano nadati omogućavanju boljeg zakonodavnog okvira u smislu digitalizacije postupaka s ciljem unaprjeđenja zaštite prostora i zdravog okoliša.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Adams, William Mark. *The Future of Sustainability: Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century*. IUCN, 2006.
2. Batty, Michael i Wei Yang. *A Digital Future for Planning – Spatial Planning Reimagined*. London: Digital Task Force for Planning, 2022. https://digital4planning.com/wp-content/uploads/2022/02/A-Digital-Future-for-Planning-Full-Report-Web.pdf
3. Borković, Ivo. *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2002.
4. Campos, Bruna. *Green Infrastructure and Spatial Planning in the EU*. Radolfzell: EuroNatur Foundation, 2023. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1411/beratungshilfe/2-1_report_eu-level-eng.pdf
5. Duić, Dunja. „Europska politika zaštite okoliša i Europski zeleni plan". U: *Zakonodavstvo zaštite okoliša i održivi ekonomski razvoj u EU*, ur. Dunja Duić i Uroš Ćemalović, 7-25. Osijek: Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, 2022.

6. Đanić Čeko, Ana i Kristina Senjak Krunić. „Posebni upravni postupci procjene utjecaja zahvata na okoliš s osvrtom na upravno-sudsku praksu“. U: *Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje*, ur. Jakša Barbić, 65-91. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2025.
7. Ebbesson, Jonas, Helmut Gaugitsch, Jerzy Jendroska, Fiona Marshall i Stephen Stec. *The Aarhus Convention An Implementation Guide*. UNECE, 2014. https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf
8. Erdelez, Anita i Ivan Katavić. „Mjesto i uloga strateške procjene utjecaja na okoliš u integralnom upravljanju obalnim područjem Republike Hrvatske“. *Naše more – Supplement* 62, br. 1 (2015): 26-35.
9. European Commission. *35 Years of EU Environmental Impact Assessment*. Luksemburg: Publications Office of the European Union, 2021. https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/documents/emweltprozeduren/eie/eie-infobox/EIA-Directive-35-years.pdf
10. Held, Mateja. „Digitalization of Procedures in Spatial Planning and Construction Law in Croatia“. U: *Digitalization and Green Transformation of the EU*, ur. Tunjica Petrašević i Dunja Duić, 243-270. Osijek: Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law, 2023. doi: 10.25234/eclic/27450.
11. Held, Mateja. „Kulturna dobra u sustavu prostornog uređenja“. U: *Legatum pro anima – zbornik radova u čast Marku Petraku*, ur. Tomislav Karlović i Elizabeta Ivičević Karas, 1193-1218. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2024.
12. Held, Mateja. „Legitimate Expecatations in Spatial Planing and Building“. *Iustinianus Primus Law Review* 16, br. 1 (2025): 286-305.
13. Gerhard, Larsson. *Spatial Planning Systems in Western Europe: An Overview*. Amsterdam: IOS Press, 2006.
14. Ivančević, Velimir. *Institucije upravnoga prava*. Zagreb: Pravni fakultet, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, 1983.
15. Josipović, Tatjana. „Usklađenost javnog interesa i privatnih interesa u postupcima prostornog uređenja“. U: *Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje*, ur. Jakša Barbić, 21-41. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2025.
16. Krbek, Ivo. „Upravni akt i njegova pogrešnost“. U: *Hrestomatija upravnog prava*, ur. Dragan Medvedović, 3-146. Zagreb: Suvremena javna uprava, 2003.
17. Nadin, Vincent et al. *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe – Final Report*. Luksemburg: ESPON EGTC, 2018. https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/1.%20COMPASS_Final_Report.pdf
18. Nadin, Vincent, Peter Hawkes, Sheila Cooper, David Shaw i Tim Westlake. *The EU Compendium for Spatial Planning of Spatial Planning System and Policies*. European Commission, 2000. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/059fcedf-d453-4d0d-af36-6f7126698556/language-en
19. Ofak, Lana. „Sudjelovanje javnosti u odlučivanju u pitanjima zaštite okoliša“. *Hrvatska javna uprava* 9 (2009): 443-470.
20. Ofak, Lana. „Utjecaj upravnopravne zaštite na infrastrukturne projekte“. *Zbornik 53. susreta pravnika,* ur. Jakša Barbić i Miljenko Giunio, 269-304. Zagreb: Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, 2015.
21. Omejec, Jasna i Slavica Banić. „Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.)“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 49, br. 2 (2012): 309-324.
22. Pacetti, Ana Maria, Tomás B. Ramos, Sara Moreno Pires i Alexandra Polido. „Integrating Monitoring Systems: Exploring the Link between Urban Planning and Environmental Assessment“. *Environmental Impact Assessment Review* 117 (2026). https://doi.org/10.1016/j.eiar.2025.108195.

23. Radojočić, Dušica. „Procjena utjecaja na okoliš: perspektiva javnosti i primjeri bolje europske prakse". *Kemija u industriji* 61, br. 7-8 (2012): 391-393.
24. Reimer, Mario, Getimis Panagiotis i Hans Heinrich Blotevogel. „Spatial Planning Systems and Practices in Europe – A Comparative Perspective". U: *Spatial Planning Systems and Practices in Europe*, ur. Mario Reimer Getimis Panagiotis i Hans Heinrich Blotevogel, 1-20. London, New York: ARL Routledge, 2014.
25. SPUO Hrvatska tim. *Priručnik za provedbu strateške procjene utjecaja na okoliš na lokalnoj razini.* 2014. https://mzozt.gov.hr/UserDocsImages/ARHIVA%20DOKUMENATA/Smjernice%20%20ARHIVA/prirucnik_za_provedbu_strateske_procjene_utjecaja_na_okolis_na_lokalnoj_razini.pdf.
26. Staničić, Frane. „Sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu u procesima prostornog planiranja". *Elektronički zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku* 11, br. 1-2 (2017): 31-52.

Pravni propisi:

1. Direktiva 85/337/EEC od 27 lipnja 1985. o ocjeni utjecaja učinaka u određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, SL L 175, 5.7.1985., 40-48.
2. Direktiva 2001/42/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o ocjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš, SL L 197, 21.7.2001., 30-37.
3. Direktiva 2011/92/EU od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, SL L 26, 28.1.2012., 1-21.
4. Direktiva (EU) 2024/1203 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. travnja 2024. o zaštiti okoliša putem kaznenog prava i zamjeni direktiva 2008/99/EZ i 2009/123/EZ, SL L 2024/1203, 30.4.2024.
5. Pravilnik o sadržaju i obveznim prostornim pokazateljima izvješća o stanju u prostoru, Narodne novine, br. 48/14., 19/15.
6. Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, Narodne novine, br. 61/14., 3/17.
7. Uredba o strateškoj procjeni strategije, plana i programa na okoliš, Narodne novine, br. 3/17.
8. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.
9. Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Narodne novine, br. 20/18., 115/18., 98/19., 57/22.
10. Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđa u pitanjima okoliša, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 1/07.
11. Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/13., 65/17., 114/18., 39/19., 98/19., 67/23.
12. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/24.
13. Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/13., 153/13., 78/15., 12/18., 118/18.
14. Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine, br. 80/13., 15/18., 14/19., 127/19., 155/23.

Sudska praksa:

1. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usoz-100/2024-9 od 27. siječnja 2025.
2. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usoz-135/15-5 od 22. ožujka 2016.
3. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-392/21-2 od 26. studenoga 2021.

Mrežne stranice:

1. *Akcijski plan jačanja učinkovitosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš.* Pristup 9. listopada 2025. https://mzozt.gov.hr/UserDocsImages/UPRAVA-ZA-PROCJENU-UTJECAJA-NA-OKOLIS-ODRZIVO-GOSPODARENJE-OTPADOM/Ostali%20dokumenti/Akcijski_plan_jacanja_ucinkovitosti_u_postupcima_PUO.pdf
2. *Content of the Convention*. UNECE. Pristup 9. listopada 2025. https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/content

3. *Enviromental Policy*. UNECE. Pristup 9. listopada 2025. https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/introduction
4. *Gradski ured za gospodarstvo, ekološku održivost i strategijsko planiranje*. Grad Zagreb. Pristup 23. listopada 2025. https://eko.zagreb.hr/
5. *Kaznena djela protiv okoliša*. Europsko vijeće. Pristup 8. listopada 2025. https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/environmental-crime/#what
6. *Politika u području okoliša: opća načela i osnovni okvir*. Europski parlament. Pristup 20. listopada 2025. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/71/politika-u-podrucju-okolisa-opca-nacela-i-osnovni-okvir
7. *Procjena utjecaja na okoliš*. Ministarstvo gospodarstva. Pristup 22. listopada 2025. https://mingo.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-za-procjenu-utjecaja-na-okolis-i-odrzivo-gospodarenje-otpadom-1271/procjena-utjecaja-na-okolis-puo-spuo/7370
8. *Strateška procjena utjecaja na okoliš.* Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije. Pristup 16. listopada 2025. https://mzozt.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-za-procjenu-utjecaja-na-okolis-i-odrzivo-gospodarenje-otpadom-1271/procjena-utjecaja-na-okolis-puo-spuo/strateska-procjena-utjecaja-na-okolis-spuo-4015/4015
9. *Summaries of EU Legislation*. Eurlex. Pristup 9. listopada 2025. https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al28036&qid=1656427429209
10. *The European Green Deal*. Europska komisija. Pristup 20. listopada 2020. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

Ostalo:

1. *Izvješće o stanju u prostoru Brodsko-posavske županije, 2014. – 2020*. Pristup 15. listopada 2025. https://www.bpzzpu.hr/dokumenti/stanje_prostor/Izvjesce_o_stanju_u_prostoru_BPZ_2014_2020.pdf
2. *Izvješće o stanju u prostoru Dubrovačko-neretvanske županije, 2018. – 2021.* Pristup 17. listopada 2025. https://www.dnz.hr/wp-content/uploads/2023/11/5.-Prijedlog-zakljucka-o-prihvacanju-Izvjesca-o-stanju-u-prostoru-Dubrovacko-neretvanske-zupanije-za-razdoblje-od-2018-%E2%80%93-2021-godine.pdf
3. *Izvješće o stanju u prostoru Istarske županije, 2013. – 2016*. Pristup 21. listopada 2025. https://www.zpuiz.hr/media/filer_public/ce/f7/cef709be-7385-4e32-993d-fe0a585c6319/iz_izvjesce_tekst_0818.pdf
4. *Izvješće o stanju u prostoru Krapinsko-zagorske županije, 2016. – 2020.* Pristup 15. listopada 2025. https://kzz.hr/sadrzaj/zupanijska-skupstina/akti-8-sjednica-zs-2021-2025/prilozi/KZZ_08_2022_Tocka_13_prilog.pdf
5. *Izvješće o stanju u prostoru Ličko-senjske županije*. Pristup 17. listopada 2025. https://licko-senjska.hr/images/stories/dokumenti/izvjesce_o_stanju_u_prostoru.pdf
6. *Izvješće o stanju u prostoru Međimurske županije, 2014. – 2021.* Pristup 21. listopada 2025. https://www.medjimurska-zupanija.hr/images/sjednice_skupstine_2023/12/8.pdf
7. *Izvješće o stanju u prostoru Primorsko-goranske županije, 2017. – 2020*. Pristup 10. listopada 2025. https://zavod.pgz.hr/documents/Izvjesce_o_stanju_u_prostoru_PGZ_2017-2020_s_certifikatom_ZZPU.pdf
8. *Izvješće o stanju u prostoru Sisačko-moslavačke županije, 2019. – 2022*. Pristup 21. listopada 2025. https://www.smz.hr/images/stories/sluzba/2024/23sjednica/11_Izvjesce_o_stanju_u_prostoru.pdf
9. *Izvješće o stanju u prostoru Splitsko-dalmatinske županije, 2018. – 2022.* 13. listopada 2025. https://zzpusdz.hr/images/Izvje%C5%A1%C4%87e_o_stanju_u_prostoru_SD%C5%BD__2018-2022.pdf
10. *Izvješće o stanju u prostoru Varaždinske županije, 2015. – 2019.* Pristup 21. listopada 2025. https://www.varazdinska-zupanija.hr/dokumenti/strategije-planovi-i-izvjesca/izvjesce-o-stanju-u-prostoru-varazdinske-zupanije-za-razdoblje-2015-2019-godine.html

11. *Izvješće o stanju u prostoru Vukovarsko-srijemske županije, 2017. – 2020*. Pristup 12. listopada 2025. https://zpuvsz.hr/wp-content/uploads/2022/izvjesce_stanje_u_prostoru_2017_2020.pdf
12. *Izvješće o stanju u prostoru za Požeško-slavonsku županiju, 2013. – 2018*. Pristup 11. listopada 2025. https://zpu-psz.hr/images/Stanje_u_prostoru/%C5%BDupanija/izvjesce_o_stanju_u_prostoru_p-sz_-_2.pdf
13. *Izvješće o stanju u prostoru za Zagrebačku županiju, 2016. – 2020*. Pristup 13. listopada 2025. https://www.zpuzz.hr/cms_files/2021/02/1614064238_izvjesce-o-stanju-u-prostoru-zg-zupanije-2016-2020.pdf
14. *Izvješće Vlade Republike Hrvatske o stanju okoliša, za razdoblje 2017. – 2020.* Pristup 2. listopada 2025. https://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/dokumenti/06_integrirane/dokumenti/niso/Izvjesce%20o%20stanju%20okolisa%20u%20RH%20za%20radoblje%20od%202017%20do%202020.pdf
15. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/31-4, URBROJ: 517-04-1-2-25-11, Zagreb, 31. ožujka 2025.
16. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/216, URBROJ: 517-04-1-2-25-11, Zagreb, 13. svibnja 2025.
17. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/219, URBROJ: 517-04-1-l-25-22, Zagreb, 25. kolovoza 2025.
18. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-031/24-09/221, URBROJ: 517-04-1-2-25-10, Zagreb, 17. veljače 2025.
19. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/239, URBROJ: 517-04-1-2-25-13, Zagreb, 18. ožujka 2025.
20. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/249, URBROJ: 517-04-1-2-25-12, Zagreb, 13. veljače 2025.
21. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/257, URBROJ: 517-04-1-2-25-17, Zagreb, 13. svibnja 2025.
22. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/268, URBROJ: 517-04-1-2-25-16, Zagreb, 25. srpnja 2025.
23. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/280, URBROJ: 517-04-1-2-25-10, Zagreb, 13. veljače 2025.
24. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/281, URBROJ: 517-04-1-2-25-8, Zagreb, 9. lipnja 2025
25. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/283, URBROJ: 517-04-1-2-25-13, Zagreb, 10. ožujka 2025.
26. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/294, URBROJ: 517-04-1-2-25-8, Zagreb, 29. siječnja 2025.
27. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/300, URBROJ: 517-04-1-2-25-12, Zagreb, 6. svibnja 2025.
28. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/302, URBROJ: 517-04-1-2-24-7, Zagreb, 23. prosinca 2024.
29. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/318, URBROJ: 517-04-1-2-25-11, Zagreb, 22. travnja 2025.
30. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/321, URBROJ: 517-04-1-1-25-17, Zagreb, 21. svibnja 2025.
31. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/322, URBROJ: 517-04-1-2-25-9, Zagreb, 29. siječnja 2025.
32. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/331, URBROJ: 517-04-1-2-25-14, Zagreb, 13. lipnja 2025.
33. Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, rješenje KLASA: UP/I-351-03/24-09/398, URBROJ: 517-04-1-2-25-11, Zagreb, 21. ožujka 2025.

Marko Šikić*
Mateja Held**

Summary

ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT IN SPATIAL PLANNING AND CONSTRUCTION

The protection and preservation of the environment have become a matter of significant concern for both the professional community and the general public, and discussion of environmental protection mechanisms is particularly prominent in spatial planning and construction. This concern is also reflected at the normative level, as the implementation of environmental protection mechanisms in the Republic of Croatia should be subject to monitoring at the national, regional, and local levels, primarily through reports prepared by competent authorities. Spatial planning and construction must be carried out in accordance with the principles of sustainable development and environmental protection, with all spatial interventions being in accordance with spatial plans as binding legal acts. In the process of adopting spatial plans, it is important to consider all requirements arising from European Union law, international legal instruments, and domestic legislation. The purpose of this paper is to examine whether local and regional self-government units comply with the obligations imposed by spatial planning and construction law, as well as by those pertaining to environmental preservation and protection. Public participation in the mentioned procedures strengthens the transparency and legitimacy of the decisions made by the competent authorities in these complex processes. The integration of spatial planning, construction, and environmental protection contributes to the sustainable development of a country.

Keywords: *spatial planning; construction; spatial plan; environmental impact assessment; 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.

** Mateja Held, Ph.D., Associate Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; mateja.held@pravo.unizg.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7713-7767.

This paper was prepared as part of the project "The Right to a Healthy Environment in the Age of Climate Change: Improving Legal Protection Mechanisms at the National, European and International Levels" – LAW4CLIMATE, funded by the European Union – NextGenerationEU. The views and opinions expressed are solely those of the author and do not necessarily reflect the official positions of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.

♦ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

MOGUĆNOST DRUKČIJEG UREĐENJA RADNOG VREMENA ČLANOVA OBITELJI ZAPOSLENIH U OBITELJSKIM DRUŠTVIMA

*Prof. dr. sc. Sandra Laleta**
*Doc. dr. sc. Karla Kotulovski***

UDK 331.215.4(497.5)
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.14
Ur.: 26. studenoga 2025.
Pr.: 3. veljače 2026.
Pregledni rad

Sažetak

Obiteljska društva predstavljaju specifičan organizacijski i upravljački kontekst u kojem se isprepliću obiteljski i poslovni odnosi. Fleksibilno uređenje radnog vremena može biti koristan instrument za postizanje ravnoteže između privatnog i poslovnog života zaposlenih u takvim poslovnim sustavima. U središtu istraživanja nalazi se institut drukčijeg uređenja radnog vremena za radnike koji samostalno organiziraju svoje radno vrijeme. Hrvatski zakonodavac predvidio je mogućnost odstupanja od općeg režima radnog vremena za određene kategorije radnika, uključujući članove obitelji poslodavca fizičke osobe. Posebna se pozornost u radu posvećuje pojmovnom određenju autonomnih radnika, kriterijima za primjenu odstupanja od općih pravila o radnom vremenu te pitanju mjerenja radnog vremena. Analizira se usklađenost hrvatskog zakonodavstva s Direktivom 2003/88/EZ o organizaciji radnog vremena, kao i relevantna sudska praksa Suda Europske unije, koja inzistira na restriktivnom tumačenju iznimki.

Ključne riječi: *obiteljska društva; članovi obitelji; radno vrijeme; autonomni radnici.*

* Dr. sc. Sandra Laleta, redovita profesorica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; sandra.laleta@pravri.uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2036-5886.

** Dr. sc. Karla Kotulovski, docentica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; kkotulovs@pravri.uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5792-1917.

Ovaj je rad napisan u okviru projekta „Upravljanje i restrukturiranje obiteljskih trgovačkih društava u doba smjene generacija" (uniri-iz-25-23), financiranog od Europske unije – NextGenerationEU kroz Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.–2026., u sklopu Programskog financiranja Sveučilišta u Rijeci, Pravnog fakulteta. Izneseni stavovi i mišljenja isključivo su stavovi autora i ne odražavaju nužno službeni stav Europske unije ili Europske komisije. Europska unija ni Europska komisija ne mogu snositi odgovornost za njih.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

1. UVOD

Obiteljska poduzeća čine jedan od najznačajnijih i najotpornijih segmenata hrvatskog gospodarstva.[1] Njihov razvojni kontinuitet, međugeneracijski prijenos vlasništva i vrijednosti, kao i visoka razina povjerenja među članovima obitelji čine ih stabilnim, ali istodobno specifičnim poslovnim sustavima. U takvim organizacijama poslovni odnosi često nadilaze formalne radnopravne okvire i isprepliću se s obiteljskim ulogama, što utječe na način organizacije rada, dinamiku odlučivanja i odnose među zaposlenicima. Upravo zbog preklapanja obiteljskog i poslovnog života, obiteljska poduzeća predstavljaju složeno radno okruženje.

Fleksibilni radni aranžmani[2] (primjerice nepuno radno vrijeme, rad na izdvojenom mjestu rada, ugovor o radu na određeno vrijeme, rad putem agencije za privremeno zapošljavanje) danas su sve češći oblici obavljanja naplatnog rada. Istraživanja pokazuju da u okviru obiteljskih društava raste interes za radom na fleksibilnim ugovornim osnovama, s obzirom na to da zaposlenicima nude povoljne uvjete rada koji im omogućuju slobodnije korištenje i uživanje beneficija takve fleksibilnosti.[3] Obiteljsko vlasništvo, rodbinske veze i odnosi mogu predstavljati važnu pretpostavku za korištenje fleksibilnih oblika rada.[4] Treba dodati da je potencijalna fleksibilnost u takvim poduzećima stalno stanje, a ne tek epizoda u životnom tijeku, kao što je to slučaj kod redovitog zaposlenja, u kojem fleksibilni oblici rada postaju poželjni u određenim fazama života (npr. u razdoblju roditeljstva ili brige za starije roditelje).[5]

Sociološka istraživanja pokazuju kako do miješanja posla i obiteljskog života u

---

1 *Obiteljska poduzeća kao pokretači hrvatskog gospodarstva*, pristup 17. studenoga 2025., https://www.glaspoduzetnika.hr/blog-ugp-a/obiteljska-poduzeca-kao-pokretaci-hrvatskog-gospodarstva.

2 Prema Eurofoundu, povezani su s trajanjem rada i radnog vremena, rasporedom radnog vremena i mjestom rada. Eurofound, *Work–Life Balance and Flexible Working Arrangements in the European Union*, 10, pristup 18. studenoga 2025., https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/work-life-balance-and-flexible-working-arrangements-european-union.

3 Kada je riječ o fleksibilnom radnom vremenu, Bilić u svojem radu analizira njegove različite funkcije: za poslodavca to je povećanje kompetitivnosti i produktivnosti, kao odgovor na pokretačke sile tržišta, za društvo povećanje stope zaposlenosti, za radnika mogućnost individualizacije radnog vremena te posljedično kvalitetno usklađivanje poslovnog i privatnog života, pri čemu bi trebalo ostati u okviru „vremenskih obrazaca zajednice". Više: Andrijana Bilić, „Fleksibilno radno vrijeme – modus rekoncilijacije privatnog i poslovnog života radnika te povećanja kompetitivnosti poslodavca", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 54, br. 3 (2017): 561-564, 584.

4 Više vidi: Isabell K. Stamm et al., „Lessons from Family Firms: The Use of Flexible Work Arrangements and Its Consequences", *Review of Managerial Science* 17 (2023): 176-177.

5 Istraživanja dodatno potvrđuju da fleksibilni oblici rada, podrška zaposlenicama tijekom trudnoće te druge specifične prakse značajno poboljšavaju individualne i organizacijske ishode, uključujući veću posvećenost, manji apsentizam te veću učinkovitost. Esra Memili et al., „Family-Friendly Work Practices in Family Firms: A Study Investigating Job Satisfaction", *Journal of Business Research* 164 (2023): 1; Marta Glowacka, „A Little Less Autonomy? The Future of Working Time Flexibility and Its Limits", *European Labor Law Journal* 12, br. 2 (2021): 129.

obiteljskim društvima ne dolazi zbog destandardizacije odnosa vezanih uz obavljanje rada, već je riječ o prirodnom procesu. Naime, takvo poduzeće osigurava prihode i bogatstvo obitelji, nudi mogućnosti razvoja karijere njezinih članova i predstavlja središnji element njihova društvenog identiteta. Osim toga, poslovna i obiteljska uloga isprepliću se u društvenom i fizičkom prostoru. Zahtjev za fleksibilnošću zato se javlja tijekom cijelog života člana obitelji (od faze pomoćnika volontera, preko radnika u poduzeću, do vlasnika – menadžera), a fleksibilnost pomaže u suočavanju s različitim oblicima preklapanja obitelji i posla. Ipak, uvjeti koji pridonose mogućoj fleksibilnosti ne znače da će se ona automatski i koristiti.[6] Organizacijski gledano, članovi obitelji sudjeluju u poduzetništvu, što im daje visoki stupanj samostalnosti, zbog čega se mogu lakše odlučiti za fleksibilne oblike rada.

Slijedom navedenog, važno je razmotriti stavove donositelja odluka na svim razinama. Politike Europske unije (u daljnjem tekstu: EU), kao i brojni primjeri politika na nacionalnoj razini, posljednjih godina prepoznaju važnost stvaranja radnog okruženja koje omogućuje ravnotežu između profesionalnih zahtjeva i osobnih potreba radnika. U tom smislu fleksibilni oblici rada u suvremenom kontekstu tržišta rada ostaju ključni instrument uravnoteženja poslovnog i privatnog života (engl. *work–life balance*).[7] Smatraju se mjerama koje doprinose većoj produktivnosti, zadovoljstvu radnika i rodnoj ravnopravnosti. Međutim, u literaturi se mogu pronaći i oprečna stajališta prema kojima fleksibilni oblici rada mogu dovesti do zamagljivanja poslovne sfere, kao i prelaženja granica između rada i privatnog života, te od pojedinca zahtijevati da odgovori na višestruke uloge, što u praksi može rezultirati povećanjem radnog opterećenja.[8]

Istraživanja i literatura bave se i praksama koje pogoduju obiteljskom životu (engl. *familyfriendly practices*). Riječ je o svjesno oblikovanim politikama usmjerenima na smanjivanje konflikta između profesionalnih i obiteljskih zahtjeva te na realizaciju pozitivnih ishoda poslovanja, poput zadržavanja radne snage i većeg angažmana radnika u organizaciji.[9] Unatoč tomu, struka ističe kako je povezanost između takvih praksi i individualnog ponašanja zaposlenika nedovoljno analizirana u različitim organizacijskim sustavima upravljanja. Većina dosadašnjih empirijskih radova zanemarivala je učinke konteksta, što je ograničilo razumijevanje uvjeta pod kojima su takve prakse najučinkovitije. Obiteljska poduzeća pritom predstavljaju jedinstven istraživački kontekst zbog specifične upravljačke strukture,[10]

6 O istraživanjima vidi više: Stamm et al., „Lessons from Family Firms“, 180.

7 Komunikacija Komisije o inicijativi za potporu ravnoteži između poslovnog i privatnog života zaposlenih roditelja i skrbnika, COM (2017) 252 final, 26.4.2017. (u daljnjem tekstu: Komunikacija).

8 Stamm et al., „Lessons from Family Firms“, 178. Usp. Bilić, „Fleksibilno radno vrijeme“, 564, 575-576. Vidi i: Kotulovski, Karla, „Nestandardni oblici rada u Republici Hrvatskoj: rizik prekarnosti“ (doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2024.).

9 Istraživanja dosljedno potvrđuju da takve prakse ublažavaju psihološki stres, smanjuju poslovno-obiteljski konflikt te doprinose zdravlju i zadovoljstvu zaposlenika, osobito kada su ugrađene u poticajno i društveno podržavajuće radno okruženje. Memili et al., „Family-Friendly Work Practices“, 2.

10 O specifičnosti sudjelovanja radnika (u odlučivanju) ili praksama koje radnicima omogućavaju

visokog stupnja diskrecije vlasnika i naglašene orijentacije prema neekonomskim ciljevima, poput očuvanja obiteljske harmonije, kontinuiteta i međugeneracijskog nasljeđivanja.[11] Međutim, literatura ističe dvojake učinke: s jedne strane, obiteljska poduzeća stvaraju poticajniju klimu za takve prakse koje pogoduju obiteljskom životu, dok, s druge strane, ograničeni resursi mogu smanjiti njihovu dostupnost.[12]

Povezanost karakteristična za zaposlenike obiteljskih društava, iako osigurava kontinuitet poslovanja i snažnu organizacijsku kulturu, istodobno otvara složena pitanja regulacije odnosa između članova obitelji te između članova i nečlanova obitelji. U središtu, pak, brojnih izazova i rizika fleksibilnih oblika zapošljavanja nalazi se institut radnog vremena, koji u obiteljskim poduzećima poprima različite, često atipične oblike. Upravo zbog važnosti koju ono ima posvetit će mu se središnja pozornost u ovome radu.

2. OBITELJSKA DRUŠTVA I PRESTACIJA RADA MEĐU SUBJEKTIMA POVEZANIMA BLISKIM OBITELJSKIM VEZAMA

U Hrvatskoj obiteljska društva nisu uređena posebnim zakonom te se ne izdvajaju kao zaseban tip trgovačkih društava. Međutim, upravo specifičnost upravljanja (engl. *family governance*) takvim poslovnim sustavom čini obiteljska društva različitim od ostalih društava.[13] Iznenađuje činjenica da u hrvatskom znanstvenom prostoru gotovo nema pravnih radova i istraživanja koja se bave radnim odnosima u obiteljskim društvima, posebno ako se uzme u obzir podatak da zapošljavaju gotovo polovicu radne snage u Hrvatskoj[14] te korporativnu posebnost vezanu uz visok rizik konflikta između članova obitelji i ostalih članova društva.[15]

Važno je naglasiti da još uvijek ne postoji zajednička, odnosno općeprihvaćena definicija obiteljskog društva na razini EU-a niti u hrvatskom pravu. Jednako tako, potrebno je razjasniti da obiteljska društva nisu ograničena na jedan oblik trgovačkog društva. Naime, ona mogu biti osnovana kao društva osoba, društva kapitala ili kao tip ortaštva.[16] Ipak, obiteljska poduzeća mogu se konceptualizirati u širem smislu kao poduzeća u vlasništvu ili pod upravljanjem članova obitelji, pri čemu snaga obiteljskih društava počiva, među ostalim, na zajedničkim vrijednostima angažiranih članova

da utječu na neka pitanja vezano uz rad vidi: Memili et al., „Family-Friendly Work Practices“, 3; Viktor Gotovac, *Predstavnik radnika u organu poslodavca* (Zagreb: TIM press, 2023.).

11 Obiteljski sustav upravljanja prožet je neekonomskim ciljevima i naglaskom na dugoročnu održivost zbog čega predstavlja važan instrument za rješavanje izazova privlačenja i zadržavanja kvalificiranih radnika u obiteljskim poduzećima. Memili et al., „Family-Friendly Work Practices“, 1 i dalje.

12 Memili et al., „Family-Friendly Work Practices“, 8.

13 Mihaela Braut Filipović, „Specifičnosti upravljanja obiteljskim društvima“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 67, br. 6 (2017): 936.

14 Mirela Alpeza i Kirsi Peura, *Razvoj i održivost obiteljskih poduzeća u Hrvatskoj*, CEPOR (2012), 5, pristup 11. studenoga 2025., https://www.cepor.hr/news/obiteljska-poduzeca/FB_policy%20brief_CEPOR.pdf.

15 Andreas Hack, „Sind Familienunternehmen anders? Eine kritische Bestandsaufnahme des aktuellen Forschungsstands“, *Zeitschrift für Betriebswirtschaft-Special Issue*, br. 2 (2009): 7.

16 Braut Filipović, „Specifičnosti upravljanja“, 941.

obitelji.[17] Oni mogu obavljati rad kao standardni radnici (osobe u radnom odnosu), menadžeri ili samozaposlene osobe. Pored toga, može se pojaviti i neformalni rad (siva ekonomija).

Teorija radnoga prava bavila se pitanjem prestacije rada među subjektima u bliskim rodbinskim vezama te razlikuje, s jedne strane, rad članova obitelji unutar obiteljske zajednice (rad bliskih srodnika te rad bračnih drugova), koji obilježava uzajamno pomaganje (rad „u obitelji", „obiteljski rad", obavljanje poslova koji se odnose isključivo na dobar razvoj obitelji, tzv. *operae obsequiales*).[18] S druge strane, razlikuje se rad člana obitelji u okviru lukrativne, profesionalne djelatnosti, „tj. prestacija rada koja nije namijenjena neposrednom zadovoljavanju potreba obiteljske zajednice jest rad u okviru tzv. *operae fabriles*."[19]

Rad osobe za srodnika koji je privatni poslodavac može se, dakle, temeljiti na radnom odnosu ili na obiteljskoj radnoj i ekonomskoj zajednici. U potonjem slučaju osoba radi iz rodbinskih razloga (*benevolentiae causa*), radom ispunjava obiteljske dužnosti, a radni odnos ne postoji (osim kada postoje zapreke za to, kada je riječ o zloupotrebi ili se dokaže da je riječ o radnom odnosu). Posebnu važnost ima radni odnos člana obitelji u okviru obrta ili obiteljskog društva. Tintić ističe da je riječ o čistom odnosu razmjene, a ne o zajednici rada. Također ističe da je za taj odnos karakteristično da se ne primjenjuju pravila o posredovanju rada, radnom vremenu, prekovremenom radu, godišnjim odmorima i dr. Međutim, to ne znači da su takve osobe u slabijem položaju u odnosu na druge radnike, već je ono rezultat činjenice da takve osobe mogu računati na „spontanu zaštitu" koju će im pružiti srodnik kod kojeg rade, zbog solidarnosti, obiteljskih razloga, blagonaklonosti te ekonomskih i moralnih interesa članova obitelji. Takav radni odnos dopušten je zakonodavstvom i sudskom praksom, ali mora biti izričito ugovoren, odnosno dokaziv postojanjem svih „relevantnih okolnosti" (bitnih elemenata radnog odnosa, radnog vremena, radnog mjesta i dr.). Blisko srodstvo samo po sebi ne dovodi u pitanje subordinaciju kao jedno od bitnih obilježja radnog odnosa, jer ona nije osobne, već tehničke i organizacijske naravi te se odnosi na rad na određenom radnom mjestu.[20]

3. PRAVNI OKVIR ORGANIZACIJE RADNOG VREMENA U OBITELJSKIM DRUŠTVIMA

Europski normativni okvir potiče praksu fleksibilnog zapošljavanja. Direktiva (EU) 2019/1158 o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i pružatelja skrbi[21] uspostavlja obvezu država članica da osiguraju uvjete za fleksibilne oblike rada i zaštitu radnika koji koriste prava iz tih mjera. Odredba čl. 8. Direktive

17 Stamm et al., „Lessons from Family Firms", 179-181.

18 Nikola Tintić, *Radno i socijalno pravo, Knjiga prva: Radni odnosi (I)* (Zagreb: Narodne novine, 1969.), 434.

19 Tintić, *Radno i socijalno pravo (I)*, 434.

20 Tinitić, *Radno i socijalno pravo (I)*, 435-438.

21 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2019/1158/EU od 20. lipnja 2019. o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i pružatelja skrbi i o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2010/18/EU, SL 188, 12.7.2019. (u daljnjem tekstu: Direktiva 2019/1158/EU).

2019/1158/EU propisuje zabranu nepovoljnog tretmana i otkaza za radnike koji zatraže fleksibilne aranžmane, čime se pojačava zaštita od diskriminacije na bilo kojoj osnovi, uključujući rodni identitet i obiteljski status. Direktiva 2019/1158/EU time utvrđuje standarde koji se mogu primijeniti i na obiteljska poduzeća, u kojima se tradicionalna granica između privatnog i profesionalnog života nerijetko briše.

Direktiva 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena[22] postavlja minimalne zahtjeve u pogledu organizacije radnog vremena s ciljem zaštite sigurnosti i zdravlja radnika, neovisno o sektoru ili obliku zapošljavanja. Temelji se na načelu da su ograničenje trajanja rada i pravo na odmor sastavni dio prava na zaštitu zdravlja radnika.[23] S tim u vezi, središnja svrha europskog zakonodavca nije samo kvantitativno ograničenje rada već i zaštita radnika od fizičkog te mentalnog iscrpljivanja.[24] Navedeni standardi imaju neposredan učinak i u hrvatskom pravnom poretku jer su odredbe Direktive 2003/88/EZ implementirane u glavi 9. Zakona o radu.[25]

U kontekstu predmeta istraživanja važno je naglasiti da su Direktivom 2003/88/EZ predviđena moguća odstupanja od općih pravila ako, „s obzirom na posebne značajke neke djelatnosti, trajanje radnog vremena nije izmjereno i/ili unaprijed određeno ili ga mogu određivati sami radnici, a posebno sljedeći radnici: a) radnici na vodećim položajima ili druge osobe koje samostalno odlučuju, b) radnici koji su članovi obitelji ili c) radnici koji rade na vjerskim obredima u crkvama i vjerskim zajednicama“ (čl. 17. st. 1. Direktive 2003/88/EZ). U literaturi se ističe da je riječ o radnicima čija sloboda odlučivanja ne dopušta primjenu uobičajenog sustava rasporeda radnog vremena.[26] Ta je odredba osobito važna za obiteljska poduzeća jer obuhvaća kategorije radnika koji imaju stvarnu autonomiju u organizaciji rada, primjerice vlasnike – menadžere ili članove obitelji koji upravljaju poslovanjem.

22 Direktiva 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena, SL L 299, 18.11.2003. (u daljnjem tekstu: Direktiva 2003/88/EZ).

23 Među ostalim propisuje: pravo na najmanje 11 uzastopnih sati dnevnog odmora u svakom 24-satnom razdoblju (čl. 3.), pravo na najmanje 24 sata tjednog odmora uz dnevni odmor (čl. 5.), ograničenje prosječnog tjednog radnog vremena na 48 sati uključujući prekovremeni rad (čl. 6.), pravo na najmanje četiri tjedna plaćenog godišnjeg odmora (čl. 7.), mogućnost prosječnog obračuna radnog vremena kroz dulja, referentna razdoblja (čl. 16.) te dopuštene iznimke i odstupanja u posebnim okolnostima (čl. 17.-19.).

24 Brian Bercusson, *European Labour Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009.), 327.

25 Zakon o radu, Narodne novine, br. 93/14., 127/17., 98/19., 151/22., 64/23. (u daljnjem tekstu: ZR). O radnom vremenu vidi: Željko Potočnjak i Luka Benko, „Radno vrijeme, noćni rad i odmori prema Novom Zakonu o radu“, u: *Zbornik 48. susreta pravnika (Opatija ‘10),* ur. Jakša Barbić i Miljenko Giunio (Zagreb: Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, 2010.), 63-99; Željko Potočnjak, „Fleksigurnost radnih odnosa u Hrvatskoj i pravna stečevina Europske unije“, u: *Zbornik 58. susreta pravnika (Opatija ‘13)*, ur. Jakša Barbić i Miljenko Giunio (Zagreb: Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, 2013.), 307-320.

26 Glowacka, „A Little Less Autonomy“, 117. Vidi i: Sara Huybrechts, *The Meaning of Working Time in Light of Autonomy*, Global Workplace Law & Policy Blog, pristup 11. studenoga 2025., https://legalblogs.wolterskluwer.com/global-workplace-law-and-policy/the-meaning-of-working-time-in-light-of-autonomy/?utm_source=chatgpt.com.

Kod takvih osoba radno vrijeme doista može biti samostalno određeno, pa se može primijeniti iznimka od strogih ograničenja trajanja rada.

Sudska praksa Suda pravde EU-a (u daljnjem tekstu: Sud EU-a) potvrđuje da se odredbe Direktive 2003/88/EZ tumače teleološki,[27] u svjetlu cilja zaštite zdravlja radnika, a ne formalnih obilježja radnog odnosa. Nekoliko je presuda relevantno za tumačenje u kontekstu fleksibilnog radnog vremena. Tako je u predmetu *Jaeger*[28] Sud EU-a utvrdio da se vrijeme tijekom kojega je radnik obvezan biti fizički prisutan na radnom mjestu, čak i ako ne obavlja aktivan rad, smatra radnim vremenom u smislu Direktive 2003/88/EZ. Nadalje, u predmetu *Dellas*[29] potvrđeno je da države članice ne mogu uvoditi nacionalne iznimke koje bi umanjile razinu zaštite propisanu Direktivom 2003/88/EZ. U predmetu *Komisija protiv Ujedinjenog Kraljevstva*[30] Sud EU-a naglasio je da tzv. opt-out iz sustava maksimalnog tjednog rada mora biti stvarno dobrovoljan, individualno prihvaćen i podvrgnut nadzoru države.[31]

4. ORGANIZACIJA RADNOG VREMENA U OBITELJSKIM DRUŠTVIMA

Uređivanje radnog vremena ima za svrhu zaštitu sigurnosti, zdravlja i osobnosti radnika. Cilj je zaštititi radnika od opasnosti fizičkog i psihičkog preopterećenja, osigurati mu dovoljno slobodnog vremena i kvalitetan ritam rada. Stoga ne čudi da su se, povijesno gledano, prvi propisi radnog prava bavili upravo pitanjem radnog vremena i njegova ograničavanja (skraćivanja).[32]

Radno vrijeme u obiteljskim društvima ima svoje specifičnosti. Ono nije uvijek strogo normirano, nego se prilagođava sezoni, prirodi posla i obiteljskim obvezama. Ta fleksibilnost, iako nužna radi poslovne prilagodbe, može istodobno biti i izvor napetosti. Naime, istraživanja pokazuju da, općenito, radnici koji imaju veći stupanj autonomije u određivanju radnog vremena često rade dulje, izvan propisanog ili ugovorenog rasporeda te teže odvajaju poslovne obveze od privatnog života.[33] U obiteljskim poduzećima taj se rizik dodatno povećava jer članovi obitelji često osjećaju moralnu obvezu prema uspjehu poduzeća i spremniji su žrtvovati osobno vrijeme radi poslovnih ciljeva. Time se fleksibilnost može pretvoriti u spomenuti

27 Vidi *infra* poglavlje 6.1.

28 Presuda od 9. rujna 2003., *Landeshauptstadt Kiel v Norbert Jaeger*, C-151/02, EU:C:2003:437.

29 Presuda od 1. prosinca 2005., *Abdelkader Dellas and Others v Premier ministre and Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité*, C-14/04, EU:C:2005:728.

30 Presuda od 7. rujna 2006., *Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, C-484/04, EU:C:2006:526.

31 Catherine Barnard, *EU Employment Law* (Oxford: Oxford University Press, 2012.), 456.

32 *ILO C001 - Hours of Work (Industry) Convention (1919)*, pristup 13. listopada 2025., https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312146:NO; Vera Jelčić, „Radno vrijeme“, u: *Radni odnosi u Republici Hrvatskoj*, ur. Željko Potočnjak (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Organizator, 2007.), 147 i dr.

33 Ellen Ernst Kossek i Cynthia Ozeki, „Work–Family Conflict, Policies, and the Job–Life Satisfaction Relationship: A Review and Directions for Organizational Behavior–Human Resources Research“, *Journal of Applied Psychology* 83, br. 2 (1998): 139-149.

oblik prikrivene preopterećenosti i neformalnog rada. Jednako tako, autonomija se nerijetko zloupotrebljava na račun radne discipline i formalnih ograničenja koja vrijede za ostale radnike. Posljedično, fleksibilnost u praksi može poprimiti obilježja privilegiranog položaja, a ne objektivnog mehanizma ravnoteže poslovnog i privatnog života.[34] Nasuprot tome, radnici koji nisu članovi obitelji mogu imati osjećaj nejednakosti u tretmanu ili u mogućnostima organizacije radnog vremena.

U takvim situacijama može doći do stvaranja „dvojne uloge" – član obitelji postaje istodobno „poslodavac" i radnik, što otežava primjenu klasičnih radnopravnih načela o ograničenju radnog vremena, pravu na odmor i naknadi za prekovremeni rad. Nerijetko se događa da rad članova obitelji nije formalno evidentiran, osobito u ranim fazama poslovanja, što otvara pitanje neplaćenog rada, neplaćenih socijalnih doprinosa i odsustva pravne zaštite.

Prakse obiteljskih poduzeća često predstavljaju i bazu dobrih primjera kada su u pitanju fleksibilni oblici zapošljavanja. Upravo se u takvim strukturama lakše implementiraju inovativni modeli rasporeda radnog vremena – klizno radno vrijeme, podjela radnih zadataka prema kompetencijama ili sezonska preraspodjela sati. Kada su pravilno uređeni, takvi modeli mogu omogućiti kvalitetniju ravnotežu između poslovnog i privatnog života, povećati zadovoljstvo zaposlenika te pridonijeti dugoročnoj održivosti poduzeća.[35]

5. POSEBNOSTI UREĐENJA RADNOG VREMENA ČLANOVA OBITELJI U HRVATSKOM PRAVU

Opća pravila o radnom vremenu sadržana su u odredbama čl. 60.-72. ZR-a. Riječ je o kogentnim odredbama, a mogućnost odstupanja rezervirana je za kolektivne ugovore (primjerice radi uređenja dužeg prekovremenog rada). U glavi 10. propisane su iznimke (ograničenja u primjeni općih pravila o radnom vremenu), tj. mogućnost drukčijeg uređenja za određene kategorije radnika (čl. 88. ZR-a), kao i mogućnost drukčijeg uređenja propisom ili kolektivnim ugovorom (čl. 89. ZR-a).

5.1. Općenito o ograničenjima za određene kategorije radnika

Za položaj članova obitelji zaposlenih u obiteljskom poduzeću relevantna je odredba čl. 88. st. 3. ZR-a,[36] koja predviđa mogućnost odstupanja od „općeg režima", tj. izuzimanje od primjene općih pravila o radnom vremenu. Odredba sadržava

34 Stamm et al., „Lessons from Family Firms", 181.

35 O alternativnim metodama raspoređivanja radnog vremena vidi: Bilić, „Fleksibilno radno vrijeme", 566-568. Zbog ograničenog se opsega ovoga rada autori njima neće baviti.

36 Čl. 88. st. 3. ZR-a, koji glasi: „Na radnike za koje, zbog posebnosti njihovih poslova, radno vrijeme nije moguće mjeriti ili unaprijed odrediti ili ga radnici određuju samostalno (radnik koji ima status rukovodeće osobe, radnik član obitelji poslodavca fizičke osobe koji živi u zajedničkom kućanstvu s poslodavcem i koji u radnom odnosu obavlja određene poslove za poslodavca i sl.), ne primjenjuju se odredbe ovoga Zakona o najdužem trajanju tjednog radnog vremena i razdoblju iz čl. 66. st. 8. ovoga Zakona, noćnom radu, te dnevnom i tjednom odmoru, ako su s poslodavcem ugovorili samostalnost u njihovu određivanju."

pretpostavke za drukčije uređenje radnog vremena za određene, navedene kategorije radnika, i to zbog posebnosti poslova koje obavljaju (tzv. autonomni radnici). Te radnike ZR definira kao one čije „radno vrijeme nije moguće mjeriti ili unaprijed odrediti ili ga radnici određuju samostalno". U te se kategorije, pored rukovodećih radnika, ubrajaju i „članovi obitelji poslodavca" te „slični" radnici. To znači da član obitelji može raditi ne samo u „općem režimu" radnog vremena nego i kao tzv. autonomni radnik.

Ovdje valja istaknuti jedno nomotehničko pitanje. Kao obilježje posebnosti radnog vremena ZR koristi sljedeću formulaciju: „radno vrijeme nije moguće mjeriti ili unaprijed odrediti ili ga radnici određuju samostalno", dok u hrvatskoj inačici Direktiva 2003/88/EZ glasi: „trajanje radnog vremena nije izmjereno i/ili unaprijed određeno ili ga mogu određivati sami radnici". Za usporedbu, tekst Direktive 2003/88/EZ na engleskom jeziku glasi: „*the duration of the working time is not measured and/or predetermined or can be determined by the workers themselves*", što se može prevesti kao „trajanje radnog vremena se ne mjeri i/ili nije unaprijed određeno ili ga mogu odrediti sami radnici", slično kao i tekst na njemačkom jeziku: „*wenn die Arbeitszeit* (…) *nicht gemessen und/oder nicht im Voraus festgelegt wird oder von den Arbeitnehmern selbst festgelegt werden kann*", što se može prevesti kao „kada se radno vrijeme (…) ne mjeri i/ili ne određuje unaprijed ili ga radnici mogu sami odrediti".

Barnard ističe da se u uputama koje su pratile implementaciju Direktive 2003/88/EZ u Ujedinjenom Kraljevstvu navodi kako se derogacija u bitnome primjenjuje na radnike koji imaju potpunu kontrolu nad satima rada i čije radno vrijeme poslodavac ne nadzire (engl. *not monitored*) ili određuje (engl. *determined*). To su situacije u kojima radnik može odlučiti kada će obaviti posao ili sam prilagoditi radno vrijeme. Kao indikator može poslužiti postojanje diskrecije radnika da odluči hoće li raditi određenog dana bez potrebe savjetovanja s poslodavcem.[37]

Stoga se čini da bi prikladnija formulacija u ZR-u glasila: „radno vrijeme se ne mjeri i/ili se ne određuje unaprijed, ili ga radnici određuju samostalno", jer je šira i time može obuhvatiti i radno vrijeme koje se može mjeriti (unaprijed odrediti), ali su radnik i poslodavac ugovorili da to neće učiniti.

5.2. Odredbe koje se ne primjenjuju

Odredbom čl. 88. st. 3. ZR-a propisano je da se na krug navedenih osoba neće primjenjivati odredbe ZR-a koje se odnose na: najduže trajanje radnog vremena i razdoblje iz čl. 66. st. 8. ZR-a[38], noćni rad te dnevni i tjedni odmor. Pretpostavka za izuzimanje od primjene općih odredbi jest da su radnici s poslodavcem ugovorili

37 Catherine Barnard, *EU Employment Law* (Oxford: Oxford University Press, 2008.), 593.

38 Nejednak raspored radnog vremena jest razdoblje u kojem radnik ne smije raditi duže od prosječno 48 sati tjedno, uključujući prekovremeni rad, a u svakom razdoblju od četiri uzastopna mjeseca, odnosno šest mjeseci, ako je tako ugovoreno kolektivnim ugovorom. U Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o radu (Narodne novine, br. 151/22.) čl. 66. je mijenjan, pa je u čl. 88. st. 3. ostala pogreška jer više nije riječ o odredbi st. 8., već je to sada st. 4.

samostalnost u njihovu određivanju, odnosno da su se o tome sporazumjeli s poslodavcem ugovorom o radu. Zbog važnosti izuzimanja, u st. 5. istog članka propisana je obveza poslodavca da radničko vijeće obavijesti o ugovorima koje je sklopio s navedenim kategorijama radnika. Valja napomenuti da će se za članove obitelji, kao i druge autonomne radnike, radno vrijeme ipak evidentirati u skladu s odredbama posebnog pravilnika.[39]

5.3. Pojmovno određenje kategorije „članova obitelji"

Kategoriju „člana obitelji" ZR definira kao radnika koji je „član obitelji poslodavca fizičke osobe, koji živi u zajedničkom kućanstvu s poslodavcem i koji u radnom odnosu obavlja određene poslove za poslodavca". Pritom pobliže ne određuje krug osoba koji je time obuhvaćen.

U literaturi se navodi da bi se, prije svega, mogla koristiti definicija člana uže obitelji iz čl. 86. st. 3. ZR-a (o pravu na plaćeni dopust), u koju ulaze „supružnik, srodnici po krvi u pravoj liniji i njihovi supružnici, braća i sestre, pastorčad i posvojenici, djeca povjerena na čuvanje i odgoj ili djeca na skrbi izvan vlastite obitelji, očuh i maćeha, posvojitelj i osoba koju je radnik dužan po zakonu uzdržavati te osoba koja s radnikom živi u izvanbračnoj zajednici, u životnom partnerstvu ili neformalnom životnom partnerstvu." Važno je da neka od navedenih osoba živi u zajedničkom kućanstvu s poslodavcem. Zbog kriterija zajedničkog kućanstva iz čl. 88. st. 3. ZR-a o drukčijem uređenju radnog vremena, definicijom bi, nadalje, trebalo obuhvatiti i članove „šire" obitelji ako žive u zajedničkom kućanstvu. Zaključuje se da bi to mogle biti „sve ostale osobe koje su s poslodavcem u bilo kakvom krvnom srodstvu u ravnoj lozi ili pobočnoj lozi (braća i sestre, nećaci, bratići i sl.), supružnici te osobe koje s poslodavcem žive u izvanbračnoj zajednici neudate žene i neoženjenoga muškarca koja traje najmanje tri godine ili kraće ako je u njoj rođeno zajedničko dijete,[40] usvojena djeca i adoptivni roditelji, pastorčad, očuh i maćehe (…) i osobe u srodstvu po braku (svojta, tazbina) – punac, punica, svekar, svekrva, zet, snaha."[41]

Zbog jasnoće autorice ovoga rada predlažu zakonom precizno definirati pojam člana obitelji. Također treba naglasiti da je u našem pravu izuzimanje od primjene navedenih odredbi ograničeno na članove obitelji zaposlene kod poslodavca koji je fizička osoba i koji žive u zajedničkom kućanstvu. S obzirom na to da Direktiva 2003/88/EZ ne predviđa takvo ograničenje, odredbu ZR-a trebalo bi uskladiti s Direktivom 2003/88/EZ tako da budu obuhvaćena i obiteljska društva, dakle pravne

39 Vidi *infra*, poglavlje 6.4.3.

40 Koristi se definicija iz čl. 11. Obiteljskog zakona, Narodne novine, br. 103/15., 98/19., 47/20., 49/23., 156/23. (u daljnjem tekstu: OZ).

41 Vidimo da se koristi i definicija iz OZ-a koja uređuje izvanbračnu zajednicu (čl. 72.). Prema OZ-u, „članovi obitelji" su više od samo roditelja i djece – obuhvaćaju i rodbinu poput braće, sestara, baka i djedova. Domagoj Drago Frntić et al., *Detaljni komentar Zakona o radu* (Zagreb: Rosip, 2017.), 431-432. Osim toga, OZ priznaje i važne emocionalne veze – osobe koje su živjele s djetetom, skrbile se o njemu i imale blizak odnos mogu imati pravni položaj koji nije strogo krvno srodstvo.

osobe. Na to upućuje i formulacija „i slično“, kojom se samo primjerice određuje krug osoba za koje se radno vrijeme može drukčije urediti, što se analizira u nastavku rada.

6. ČLANOVI OBITELJI KAO „AUTONOMNI RADNICI“ (ČL. 17. ST. 1. DIREKTIVE 2003/88/EZ)

Prilikom formuliranja odredbe čl. 88. st. 3. ZR-a o drukčijem uređenju radnog vremena zakonodavac je usklađivao tu odredbu s čl. 17. st. 1. Direktive 2003/88/EZ. Radi razumijevanja relevantne odredbe ZR-a te utvrđivanja eventualnih praznina potrebno je detaljnije analizirati navedenu odredbu Direktive 2003/88/EZ, kao i druge njezine odredbe. Za njih se može reći da su „kompleksno povezane“, a kako su dijelovi teksta Direktive 2003/88/EZ nejasni, sudove je zapala zadaća popunjavanja praznina. Rezultat je opsežna sudska praksa Suda EU-a te nacionalnih sudova.[42] U nastavku se rada najprije kratko analiziraju temeljne odredbe Direktive 2003/88/EZ, a zatim se raščlanjuje odredba čl. 17. st. 1.

6.1. Ključne odredbe Direktive 2003/88/EZ

U čl. 1. Direktive 2003/88/EZ (svrha i područje primjene) navodi se da ona postavlja minimalne sigurnosne i zdravstvene uvjete za organizaciju radnog vremena (st. 1.), te da se primjenjuje na: a) najkraća razdoblja dnevnog odmora, tjednog odmora i godišnjeg odmora, na stanke i najduže tjedno radno vrijeme te b) određene aspekte noćnog rada, rada u smjenama i rasporeda rada (st. 2.). Svrha je Direktive 2003/88/EZ zajamčiti bolju zaštitu sigurnosti i zdravlja radnika osiguravajući im pravo na minimalna razdoblja odmora, posebice dnevnog i tjednog te prikladne stanke, kao i određivanje ograničenja prosječnog trajanja radnog tjedna.[43] U tumačenju njezinih odredbi Sud EU-a prihvatio je teleološki pristup, polazeći od čl. 31. st. 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), koja jamči svakom radniku pravo na ograničeno najduže radno vrijeme, dnevni i tjedni odmor te plaćeni godišnji odmor. Direktiva 2003/88/EZ, kojom se implementira to temeljno pravo, mora se tumačiti u svjetlu navedene odredbe Povelje.[44]

Direktiva 2003/88/EZ primjenjuje se na osobe koje se mogu kvalificirati kao „radnici“ (engl. *workers*). Pritom valja istaknuti da ona ne određuje pojam „radnika“, već taj pojam ima značenje koje mu je dao Sud EU-a (autonomni pojam u smislu prava EU-a), pozivajući se na svoju praksu o slobodi kretanja radnika.[45] Prema čl. 1. st. 2. Direktive 2003/88/EZ primjena je vrlo široka, obuhvaća radnike zaposlene

42 Catherine Barnard, „Exceptional Exceptions: The Case of the Working Time Directive“, *European Labour Law Journal* 14, br. 1 (2023): 6.

43 Presuda od 14. listopada 2010., *Günter Fuss v. Stadt Halle*, C-243/09, EU:C:2010:609; Vito S. Leccese, „Monitoring Working Time and Working Time Directive 2003/88/EC: A Purposive Approach“, *European Labour Law Journal*, br. 1 (2023): 22.

44 Leccese, „Monitoring Working Time“, 22.

45 Vidi presudu od 20. studenoga 2018., *Sindicatul Familia Constanţa and Others*, C-147/17, EU:C:2018:926, para. 41.

u gotovo svim sektorima djelatnosti, javnim i privatnim (u skladu s čl. 2. Okvirne direktive o zaštiti na radu[46]). Međutim, postoje i određena izuzimanja od primjene.[47] Direktiva 2003/88/EZ jamči minimalnu razinu zaštite, istovremeno pružajući određenu razinu fleksibilnosti primjerenu različitim djelatnostima.[48] U tom smislu, općenito gledano, odstupanja od primjene odredbi[49] odražavaju fleksibilnost.

6.2. Odstupanja propisana čl. 17. st. 1. Direktive 2003/88/EZ

Prema čl. 17. st. 1. Direktive 2003/88/EZ dopušta se državama članicama da, uz poštovanje općih načela zaštite sigurnosti i zdravlja radnika, odstupe od nekih njezinih odredbi o uređenju radnog vremena „ako se, s obzirom na posebna obilježja određene djelatnosti, trajanje radnog vremena ne mjeri i/ili nije unaprijed određeno ili ga mogu određivati sami radnici". Riječ je o odredbama koje se odnose na: dnevni odmor, stanke, tjedni odmor, najduže tjedno radno vrijeme, trajanje noćnog rada te referentna razdoblja za primjenu navedenih odredbi.

U Direktivi 2003/88/EZ se (samo) primjerice navode tri specifične kategorije „autonomnih radnika": „rukovodeći radnici ili druge osobe koje imaju ovlast samostalno odlučivati", „radnici članovi obitelji" (engl. *family workers*) te „radnici koji provode vjerske obrede u crkvama i vjerskim zajednicama". Kako ističe Davies, iza toga vjerojatno stoji ideja o radnicima koji su u mogućnosti zaštititi svoje zdravlje i sigurnost načinom na koji organiziraju vlastiti poslovni život.[50]

---

46 Direktiva Vijeća 89/391/EEZ od 12. lipnja 1989. o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu, SL 183, 29.6.1989. (u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva o zaštiti na radu).

47 Apsolutno izuzimanje od primjene odnosi se na pomorce (čl. 1. st. 3., al. 2.). Druga iznimka vezana je uz čl. 2. st. 2. Okvirne direktive o zaštiti na radu, gdje se navodi da se Direktiva „ne primjenjuje kod obilježja svojstvenih određenim specifičnim aktivnostima u sektoru državne uprave, kao što su oružane snage ili policija, ili na neke posebne aktivnosti u poslovima zaštite građana s kojima je u direktnoj suprotnosti. U tom slučaju potrebno je u najvećoj mogućoj mjeri osigurati sigurnost i zdravlje radnika s obzirom na svrhu ove Direktive." Vezano uz iznimke, vidi presudu od 20. studenoga 2018., *Sindicatul Familia Constanţa and Others*, C-147/17, EU:C:2018:926, para. 37; presuda od 15. srpnja 2021., B. *K. protiv Republike Slovenije (Ministrstvo za obrambo)*, C-742/19, EU:C:2021:597. Više: Barnard, „Exceptional Exceptions", 8.

48 Preambula, t. 15., čl. 1. st. 1.

49 Europska komisija (u daljnjem tekstu: Komisija) naglašava da se, s obzirom na to da je većina prava iz Direktive zaštićena i čl. 31. Povelje, u tom kontekstu primjenjuje čl. 52., kojim se propisuje da: „Svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih ovom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba." Ispravak Komunikacije Komisije, Komunikacija o tumačenju Direktive 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o određenim vidovima organizacije radnog vremena, SL C 143/8, 26.4.2023. (u daljnjem tekstu: Komunikacija EK-a), 61. Komunikacijom EK-a sva je relevantna sudska praksa objedinjena u jedinstven dokument, sa svrhom pomoći nacionalnim tijelima, građanima i poduzećima u primjeni Direktive 2003/88/EZ, no za tumačenje prava EU-a na pravno obvezujući način nadležan je samo Sud EU-a.

50 Anne C. L. Davies, *EU Labour Law* (Cheltenham: Edward Elgar, 2012.), 208.

6.2.1. Pojam autonomnog rada

Za osobe na koje se primjenjuje ova odredba u literaturi se koristi naziv „autonomni radnici". U upotrebi je i (širi) pojam „autonomni rad" (engl. *autonomous work*), koji se može definirati kao subordinirani rad[51], koji ima jednu od sljedeće tri karakteristike: neovisnost radnika u odnosu na radno vrijeme, neovisnost u odnosu na mjesto rada (što uključuje i neovisnost u odnosu na radno vrijeme) te neovisnost u obavljanju rada.[52] U tom se pojmu ocrtava odnos između (pravno uređenog) radnog vremena i autonomije radnika. Autonomni rad postojao je i ranije, ali čini se da tradicionalno pravno uređenje više nije prikladan odgovor na izazove koje donose novi oblici rada. Postavlja se pitanje na koji način tradicionalni pristup radnom vremenu može na njih odgovoriti, posebice vezano uz sve snažniju digitalizaciju.[53] Pritom treba uzeti u obzir da binarna podjela na radno vrijeme i vrijeme odmora iz Direktive 2003/88/EZ više ne odgovara suvremenom tržištu rada,[54] u kojem je sve teže jasno razgraničiti radno vrijeme i razdoblje odmora, o čemu svjedoči i sudska praksa Suda EU-a.[55] Budući da Direktiva 2003/88/EZ ne definira radno vrijeme, Sud EU-a u više je navrata donosio odluke u kojima je tumačio pojam radnog vremena i odmora, osobito u vezi s razlikovanjem razdoblja dežurstva (engl. *on-call work*) i pripravnosti (engl. *stand-by periods*).[56] U predmetu *Matzak* Sud EU-a je utvrdio da vremenska i geografska ograničenja (zahtjevi za) radnika vrlo značajno ograničavaju njegove mogućnosti za druge aktivnosti, kao i da razdoblje pripravnosti u takvim okolnostima predstavlja radno vrijeme,[57] a isto je stajalište potvrdio i u predmetu *Offenbach*.[58]

Autonomni rad usko je povezan s radom na daljinu, pri kojem radnik slobodno odlučuje gdje će obaviti rad. Prema čl. 9. Okvirnog sporazuma o radu na daljinu radnik sam organizira svoje radno vrijeme, što upućuje na njegovu neovisnost u pogledu radnog vremena. Ipak, ta sloboda ne mora biti potpuna, tj. neograničena.[59]

---

51 Misli se na rad koji obavlja radnik za poslodavca, u kojem je radnik podređen uputama i nadzoru poslodavca.

52 Sara Huybrechts, „Working Time and Autonomy: Lessons for the New Ways of Working", *European Labour Law Journal* 14, br. 4 (2023): 570. Valja biti oprezan kod korištenja termina „autonomni rad" kako se ne bi poistovjetio s nesamostalnim radom (engl. *independent work*), tj. samozaposlenošću.

53 Huybrechts, „Working Time and Autonomy", 571.

54 Manuel Antonio García-Muñoz Alhambra i Christina Hiessl, „The Matzak Judgement of the CJEU: The Concept of Worker and the Blurring Frontiers of Work and Rest Time", *European Labour Law Journal* 10, br. 4 (2019): 345.

55 Sandra Laleta, „Pravo radnika na (digitalno) isključivanje: izazovi i moguća rješenja", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 73, br. 2-3 (2023): 201-204.

56 Vidi presudu od 11. studenoga 2021., *Dublin City Council*, C-214/20, EU:C:2021:909.

57 Presuda od 21. veljače 2018., *Ville de Nivelles v Rudy Matzak*, C-518/15, EU:C:2018:82.

58 Njemački vatrogasac morao je za vrijeme pripravnosti odgovoriti na poziv u roku od 20 minuta te imati uz sebe službenu uniformu i službeno vozilo. Presuda od 9. ožujka 2021., *Stadt Offenbach am Main*, C-580/19, EU:C:2021:183.

59 *Okvirni sporazum o radu na daljinu*, pristup 22. listopada 2025. https://resourcecentre.etuc.org/sites/default/files/2019-09/Telework%202002_Framework%20Agreement%20-%20HR.pdf; Huybrechts, „Working Time and Autonomy", 572. Više o teleradu vidi: Andrijana Bilić,

Rad na daljinu predstavlja oblik rada u kojem mogu raditi i članovi obitelji, ovisno o vrsti djelatnosti. Pritom i oni, moguće češće nego drugi radnici, mogu biti izloženi negativnim utjecajima takvog oblika rada, kao što su: trajanje radnog vremena (duže je nego ono običnih radnika), organizacija radnog vremena (radi se izvan uredovnih radnih sati poslodavca, npr. navečer ili tijekom vikenda) te široka organizacijska autonomija za radnika (fluidnost i fleksibilnost radnog vremena, s jedne strane, ali i povećana odgovornost radnika za nadzor nad radnim vremenom, s druge strane). Od slobode dolazi se do „cijene", jer u praksi to može značiti stalnu dostupnost i povezanost s virtualnim uredom, zbog čega je radnik zatrpan teškim radnim opterećenjem koje ograničava njegovo slobodno vrijeme. Radnici zbog osjećaja odgovornosti rade izvan redovitog radnog vremena i prekovremeno. Uz vrijeme koje su uštedili jer ne odlaze na posao, izgubili su vrijeme za obiteljski život jer tada rade.[60]

Kao širi pojam, autonomni rad obuhvaća čitav spektar drugih oblika rada koji ne moraju nužno imati obilježje rada na daljinu. Valja istaknuti da se takav obrazac rada, u kojem radnik radi samostalno ili radi u bilo koje vrijeme, odmiče od izvornog pojma radnog vremena,[61] kao one „objektivne referentne točke" pomoću koje se mjeri i uređuje radni odnos. No njegova se kvaliteta kao objektivnog mjerila promijenila – od standardiziranog obrasca rasporeda radnog vremena (standardnog radnog tjedna) prema individualiziranom radnom vremenu, prilagođenom potrebama pojedinog radnika, koje tako postaje instrument postizanja ravnoteže između posla i obiteljskog života.[62]

6.2.2. Područje primjene odstupanja za „autonomne radnike"

U spomenutoj Komunikaciji Komisija, na temelju sudske prakse Suda EU-a, daje tumačenje navedene odredbe te navodi da „ta odstupanja, kao iznimke u odnosu na sustav EUa za organizaciju radnog vremena koji je utvrđen u Direktivi 2003/88, moraju se tumačiti tako da se njihovo područje primjene ograniči na ono što je izričito potrebno (engl. *strictly necessary*, op. a.) za zaštitu interesa koji se tim odstupanjima mogu zaštititi".[63] Nasuprot tome, sve odredbe Direktive 2003/88/EZ koje osiguravaju poštovanje temeljnog prava iz čl. 31. st. 2. Povelje „ne smiju se tumačiti usko na štetu prava koje radnik iz nje izvodi". Navedeno odstupanje obuhvaća dvije vrste situacija koje treba ocijeniti „s obzirom na posebna obilježja određene djelatnosti".

„Telework in the Time of Covid-19 Crisis – Breaking the Old Rules and Making the New Ones", u: *Exploring the Social Dimension of Europe, Essays in Honour of Nada Bodiroga*, ur. Gerald G. Sander, Ana Pošćić i Adrijana Martinović (Hamburg: Verlag Dr. Kovač, 2021.), 111-125; Adrijana Bilić, „Rad na daljinu prema međunarodnom, europskom i hrvatskom radnom zakonodavstvu", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 48, br. 3 (2011): 631-647.

60 Huybrechts, „Working Time and Autonomy", 572-573.

61 Huybrechts, „Working Time and Autonomy", 572.

62 Alain Supiot, *Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2001.), 71; Émilie Genin, „Proposal for a Theoretical Framework for the Analysis of Time Porosity", *International Journal of Comparative Labour Law* 32, br. 3 (2016): 283-284.

63 Komunikacija EK-a, 62.

Posljedično, Komisija smatra da se to odstupanje ne smije primijeniti široko, tj. na kategoriju radnika u cjelini.[64]

Prema prvom kriteriju za odstupanje „trajanje radnog vremena se ne mjeri i/ili nije unaprijed određeno", dok drugi kriterij traži da radnici sami mogu odrediti trajanje svojeg radnog vremena. Sud EU-a u svojim je odlukama prihvatio vrlo usko tumačenje ovog odstupanja, isključujući iz njegova dosega radnike koji uživaju samo djelomičnu autonomiju nad svojim radnim vremenom.[65] Naime, za oba kvalificirajuća kriterija Sud EU-a smatra da je „iz formulacije očito" da se to „primjenjuje samo na radnike čije se radno vrijeme u cijelosti (engl. *as a whole*) ne mjeri ili ne može biti unaprijed određeno ili ga radnici u cijelosti samostalno određuju s obzirom na vrstu njihove aktivnosti (engl. *on account of the kind of activity concerned*).[66] I Komisija to izričito naglašava u Komunikaciji. To znači da se odstupanje ne primjenjuje na one radnike čije se radno vrijeme dijelom mjeri, djelomično je unaprijed određeno ili ga radnik samo djelomično određuje sam.

Sud EU-a je to pojasnio u dva slučaja. U predmetu *Isère* razmatrao je primjenjuje li se odstupanje na „radnike zaposlene u centrima za odmor i razonodu na temelju ugovora o obrazovnom angažiranju". Pritom je svoju ocjenu utemeljio na činjenici da opis aktivnosti radnika i rad takvih centara sugeriraju da ti radnici nisu „bili u mogućnosti odrediti broj sati koje će odraditi", te da nije bilo elemenata koji bi upućivali na to da radnici „nisu bili obvezni biti prisutni na mjestu rada u točno određeno vrijeme", zbog čega ne potpadaju pod područje primjene odstupanja iz čl. 17. st. 1. Direktive 2003/88/EZ.[67]

U finskom predmetu *Hälvä*[68] Sud EU-a bavio se pitanjem radnog vremena „zamjenskih roditelja" koji su privremeno zamjenjivali udomitelje u dječjim selima. Na temelju činjeničnog stanja Sud EU-a je ocijenio da, iako zbog posebne naravi posla imaju određeni stupanj autonomije u organizaciji radnog vremena, točnije svojih dnevnih obveza, kretanja i razdoblja neaktivnosti,[69] njihovo je radno vrijeme u

64 Komunikacija EK-a, 62.

65 Gábor Kártyás, „Unlimited Employee Autonomy over Working Time? The Potentially Empty Notion of Autonomous Workers in EU Law", *European Labour Law Journal* 16, br. 2 (2025): 282. Sud je općenito odredbe Direktive 2003/88/EZ tumačio vrlo strogo, prema Barnard „gotovo puristički", polazeći od stajališta da je njezina svrha zaštititi pojedince i osigurati očuvanje njihovih temeljnih (socijalnih) prava. Pritom se koristi Poveljom (posebice čl. 31. st. 2. o pravu svih radnika na ograničenje najdužeg radnog vremena, dnevni i tjedni odmor, te plaćeni godišnji odmor) kako bi ojačao svoje stajalište. Barnard, „Exceptional Exceptions", 4-5.

66 Presuda od 7. rujna 2006., *Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, C-484/04, EU:C:2006:526, para. 20.

67 Presuda od 14. listopada 2008., *Union syndicale Solidaires Isère*, C-428/09, EU:C:2010:612, para. 4143.

68 Presuda od 26. srpnja 2017., *Hannele Hälvä and Others v SOS-Lapsikylä ry*, C-175/16, EU:C:2017:617, para. 33-44.

69 Poslodavac nije svakodnevno kontrolirao njihov rad niti davao naloge vezano uz radno vrijeme i vrijeme odmora, a mogli su, u okviru potreba djece, odlučivati o organizaciji i sadržaju svojeg posla.

velikoj mjeri bilo određeno ugovorom o radu i od poslodavca[70] te je zauzeo stajalište da ne potpadaju pod „odstupanje za autonomne radnike" iz čl. 17. st. 1. Direktive 2003/88/EZ. Iako je Sud EU-a nacionalnom sudu prepustio donošenje konačne odluke, ostavio mu je malo manevarskog prostora za zaključak da su zamjenski roditelji ustvari autonomni radnici.[71]

Iz ovoga se može zaključiti da je, prema stajalištu Suda EU-a, za primjenu navedenog odstupanja bitna mogućnost radnika da (u potpunosti samostalno, op. a.) odlučuje o količini i rasporedu svojeg radnog vremena.[72] Time je Sud EU-a visoko postavio ljestvicu kada će prihvaćati primjenu odstupanja.[73]

Komisija čak navodi nekoliko kategorija radnika na koje bi se primjenjivala odstupanja, a to su: menadžeri najviše razine koji nemaju fiksno radno vrijeme, već mogu samostalno odlučiti o njegovu rasporedu, odvjetnici seniori u radnom odnosu ili sveučilišni profesori koji imaju veliku samostalnost u određivanju svojeg radnog vremena.[74] Međutim, u predmetu *Academia*[75] Sud EU-a smatrao je da činjenica da je mjerenje radnog vremena sveučilišnih predavača bilo ugovoreno upućuje na to da je barem dio njihova radnog vremena određivao poslodavac, pa se derogacija na njih ne primjenjuje. Pritom je uputio na nacionalni sud koji bi to trebao utvrditi.

Kao što je ranije spomenuto, Direktiva 2003/88/EZ (samo) navodi tri specifične kategorije „autonomnih radnika". Komisija stoga ističe da taj popis nije konačan, kao i da je riječ o radnicima koji općenito imaju visoki stupanj samostalnosti u određivanju radnog vremena te bi se mogli kvalificirati kao tzv. „autonomni radnici", no dodaje da nije nužno da svi radnici iz navedenih kategorija to i budu. Također, i drugi radnici mogu ući u ovu kategoriju, s obzirom na specifičnost svojih poslova, ako je ispunjen neki od prethodno analiziranih kriterija (vezano uz mjerenje, tj. određivanje radnog vremena).[76] Valja istaknuti kako literatura, polazeći od navedenih tumačenja, izvodi zaključak da utvrđivanje ispunjava li radnik uvjete za odstupanje ne smije biti apstraktno (na temelju apstraktne definicije ili pripadnosti nekoj skupini radnika), već se mora izvesti iz načina na koji se stvarni posao obavlja.[77] Ipak,

70 Radili su na temelju programa skrbi i obrazovanja unaprijed pripremljenih za svako dijete, o kojima su bili obvezni napisati izvješća, potom su se s udomiteljima morali savjetovati vezano uz vođenje dječje kuće za koju su bili odgovorni, zatim su njihovi ugovori o radu sadržavali odredbu o 170 do 190 razdoblja rada po 24 sata godišnje, od kojih su 30 do 33 dana mogli koristiti kao plaćeni godišnji odmor, potom je poslodavac utvrdio početak i kraj radnog vremena, a direktor je napravio popis kuća u kojima su trebali raditi, dok su s udomiteljima dogovarali vrijeme njihova odmora.

71 Kártyás, „Unlimited Employee Autonomy", 284.

72 Komunikacija EK-a, 63.

73 Barnard, „Exceptional Exceptions", 5.

74 Komunikacija EK-a, 63.

75 Presuda od 17. ožujka 2021., *Academia de Studii Economice din Bucureşti v Organismul Intermediar pentru Programul Operaţional Capital Uman – Ministerul Educaţiei Naţionale*, C-585/19, EU:C:2021:210, para. 62-63.

76 Komunikacija EK-a, 63.

77 Leccese, „Monitoring Working Time", 29. To se može zaključiti i iz Izvješća EK-a, koje ističe da nije dovoljno to što su neke države članice zakonom detaljnije i izričito definirale tko će biti obuhvaćen derogacijom, već je potrebno uzeti u obzir aktivnost koju radnik obavlja. European

navedeni popis treba tumačiti usko.[78]

Sud EU-a zauzeo je, dakle, strogu poziciju o derogaciji iz čl. 17. Direktive 2003/88/EZ, zahtijevajući praktičnu provjeru u svakom konkretnom slučaju. S druge strane, kod plaćenog rada za koji nije određeno da se radno vrijeme ne mjeri, ne određuje unaprijed ili da ga radnik može sam odrediti, prema stajalištu Suda EU-a nije potrebno utvrđivati ulazi li posao (aktivnost) radnika među one navedene u čl. 17. st. 1. Direktive 2003/88/EZ.[79] Na temelju navedenog nameće se zaključak da poslodavac mora od slučaja do slučaja provjeravati može li se izuzimanje primjenjivati na konkretnog radnika (prilikom sklapanja ugovora o radu, ali i naknadno, ovisno o promjenama potreba i interesa obiju strana, tj. okolnostima vezanima uz radno vrijeme, te u tom smislu, ako je potrebno, i mijenjati ugovorne odredbe). To bi moglo spriječiti zloupotrebe, uključujući ugovaranje prividne vremenske samostalnosti radnika,[80] pa i u odnosu na članove obitelji. U praksi bi važnu ulogu u otkrivanju zloupotreba morala imati inspekcija rada.[81]

U literaturi se iznosi stajalište da usko tumačenje može pretvoriti čl. 17. st. 1. Direktive 2003/88/EZ u „praznu školjku", jer bi se tek ograničeni broj radnika zaposlenih u „fleksibilnim aranžmanima" (ili čak nijedan od njih) mogao kvalificirati kao autonomni radnik (primjerice teleradnici, gig-radnici i sl.). Teško je, naime, zamisliti, posebice u suvremenom digitalnom svijetu, da poslodavci mogu prihvatiti da radnik u potpunosti kontrolira svoje radno vrijeme, a da oni pritom nemaju nikakvu kontrolu. Čak i ako je radnik nominalno/formalno „autonoman", poslodavci različitim mjerama nadzora mogu imati odlučujući utjecaj na mjerenje i raspored radnog vremena. Stoga se autor, koji se inače zalaže za šire tumačenje autonomnosti („pretežnu autonomnost"), priklanja shvaćanju da u svakom konkretnom slučaju treba procijeniti ima li takav radnik stvarnu autonomiju nad radnim vremenom.[82] Prema istom autoru, autonomni radnici zauzimaju posebno mjesto između radnika

Commission, Detailed report on the implementation by Member States of Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time, COM(2023) 72 final, 40. (u daljnjem tekstu: *EC Detailed Report*)

78 Leccese, „Monitoring Working Time", 29.

79 Leccese, „Monitoring Working Time", 29-30; presuda od 26. srpnja 2017., *Hannele Hälvä and Others v SOS-Lapsikylä ry*, C-175/16, EU:C:2017:617. Slično za obiteljske radnike, vidi: Barnard, *EU Employment Law (2012)*, 453.

80 O mogućim zloupotrebama te potrebi preciziranja odredbe čl. 88. st. 3. ZR-a vidi: Frntić, *Detaljni komentar Zakona o radu*, 432. Takvu zloupotrebu predstavljao bi slučaj zaposlenih (voditelja, šefova niže razine, kuhara i sl.) u HORECA sektoru, koji imaju neku vrstu polumenadžerskog ugovora i ugovorenu temporalnu samostalnost, što se u praksi pretvara u eksploataciju i predugo radno vrijeme koje diktira poslodavac. Usp. European Labour Authority, *Accommodation and Food Service Activities: Issues and Challenges Related to Labour Mobility* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024.), 79, pristup 2. listopada 2025., https://www.hotrec.eu/media/static/files/import/all_news_2024_2024_36/european-labour-authority-horeca-report.pdf; *Pobuna sindikalista: I to ima, polumenadžerski ugovori!*, pristup 24. listopada 2025., https://stuh.hr/pobuna-sindikalista-i-to-ima-polumenadzerski-ugovori/.

81 Zbog ograničenog se opsega ovoga rada autorice ovom temom neće baviti.

82 Kártyás, „Unlimited Employee Autonomy", 282. Tako i Leccese, „Monitoring Working Time", 29.

(osoba u radnom odnosu) i samozaposlenih osoba.[83] Treba dodati da se radnici na daljinu često pogrešno kvalificiraju kao autonomni radnici.[84]

6.3. Posljedice odstupanja za „autonomne radnike"

Kada je riječ o primjeni ostalih odredaba Direktive 2003/88/EZ na autonomne radnike, važno je istaknuti da oni i dalje ostaju u njezinu području primjene (samo iznimno primjena tih odredbi može biti isključena).[85] Odstupanje od primjene, kako je navedeno, ograničeno je na odredbe navedene u čl. 17. st. 1. Direktive 2003/88/EZ, koje se odnose na: dnevni odmor (čl. 3.), stanke (čl. 4.), tjedni odmor (čl. 5.), najduže tjedno radno vrijeme (čl. 6.), trajanje noćnog rada (čl. 8.) te referentna razdoblja (čl. 16.). Komisija ističe da čl. 17. st. 1. Direktive 2003/88/EZ ne propisuje nikakve uvjete za derogaciju navedenih odredbi te da se čini kako su autonomni radnici u potpunosti izuzeti od njihove primjene. Oni, uz to, nemaju pravo na zamjenski odmor, za razliku od radnika na koje se primjenjuju druga odstupanja (iz čl. 17. st. 3. i 4., čl. 18. Direktive 2003/88/EZ).[86]

Međutim, Direktiva 2003/88/EZ izričito propisuje da se prilikom primjene odstupanja moraju poštovati temeljna načela zaštite sigurnosti i zdravlja radnika. To znači da zdravlje i sigurnost radnika ne smiju biti ugroženi zbog drukčijeg uređenja radnog vremena. Međutim, Direktiva 2003/88/EZ ne daje nikakve konkretnije upute o tome kako to postići. U literaturi se ističe mogućnost pozivanja na opća pravila sadržana u Okvirnoj direktivi o zaštiti na radu.[87]

6.4. Mjerenje radnog vremena autonomnih radnika

6.4.1. Općenito

Mjerenje radnog vremena bitno je za postizanje ciljeva Direktive 2003/88/EZ.[88] Ograničenje trajanja i mjerenje radnog vremena način su osiguravanja zajamčene zaštite radnika. Uzevši u obzir specifičnosti kategorija radnika iz čl. 17. st. 1. Direktive 2003/88/EZ, za njihov je položaj važno odgovoriti na pitanje postoji

83 Iako imaju vremensku autonomiju, i dalje ostaju u kategoriji radnika jer su podređeni poslodavcu vezano uz druge elemente njihova radnog odnosa, a nedostaje im potpuna neovisnost i fleksibilnost karakteristična za samozaposlene. Kártyás, „Unlimited Employee Autonomy", 289.

84 Huybrecht, „Working Time and Autonomy", 577.

85 Izuzimanje iz područja primjene Direktive, vidi *supra* poglavlje 6.1. Tumačenje Suda EU-a proizlazi iz čl. 2. st. 2. Direktive 89/391/EEZ: „Ova Direktiva ne primjenjuje se kod obilježja svojstvenih određenim specifičnim aktivnostima u sektoru državne uprave kao što su oružane snage ili policija, (…) s kojima je u direktnoj suprotnosti." Više: Komunikacija EK-a, 19. i dalje.

86 Komunikacija EK-a, 64.

87 Kártyás, „Unlimited Employee Autonomy", 283. Direktiva Vijeća 89/391/EEZ od 12. lipnja 1989. o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu, SL 183, 29.6.1989.

88 Presuda od 14. svibnja 2019., *Federacion de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) v. Deutsche Bank SAE,* C-55/18, EU:C:2019:402, para. 40-43.

li obveza mjerenja njihova radnog vremena te, ako postoji, je li to moguće, odnosno na koji način to učiniti.

Radno vrijeme je institut koji u radnom pravu ima više funkcija: služi razgraničenju rada i privatnog života ili odmora, zaštiti zdravlja i sigurnosti radnika te utvrđivanju naknade za obavljeni rad.[89] U novijoj se literaturi sve više propituje u kojoj mjeri tradicionalni načini regulative i mjerenja radnog vremena odgovaraju njegovu stvarnom izvršenju u novom svijetu rada. Kako bi se ostvarila prava vezana uz radno vrijeme, odrađeno radno vrijeme treba evidentirati ili nadzirati.[90]

U predmetu *CCOO protiv Deutsche Bank* Sud EU-a zauzeo je stajalište da je mjerenje radnog vremena nužno kako bi Direktiva 2003/88/EZ bila učinkovita. Dnevni sati rada moraju se objektivno i pouzdano utvrditi. Stoga je obveza država članica tražiti od poslodavaca da uvedu objektivan, pouzdan i dostupan sustav za mjerenje trajanja radnog vremena svakog radnika. Bez takva sustava evidentiranja radnici ne mogu jednostavno ostvariti svoja prava kako je propisano Direktivom 2003/88/EZ.[91] S druge strane, očito je da je, kako to primjećuje Genin, tradicionalna jasna binarna podjela između posla i privatnog života danas dovedena u pitanje, odnosno istisnuta zbog njihova preklapanja. Homogena se narav radnog vremena mijenja, pa govorimo o njegovoj „poroznoj" naravi, odnosno o „poroznosti vremena". Vrijeme rada pretače se u vrijeme odmora i obratno.[92] Stoga se čini da je teško pomiriti obvezu mjerenja radnog vremena, kako je nameće Sud EU-a, s nemogućnošću ili poteškoćama da se utvrdi koje je vrijeme provedeno isključivo u obavljanju posla.[93]

Stajalište Suda EU-a u predmetu *CCOO protiv Deutsche Bank* važno je za raspravu o pitanju fleksibilnosti radnog vremena i autonomije radnika općenito, a posebice kada je riječ o autonomnim radnicima na koje se primjenjuje odredba čl. 17. st. 1. Direktive 2003/88/EZ. Treba istaknuti da, prema stajalištima u literaturi, ne postoji takva obveza mjerenja radnog vremena (nekim načinom objektivnog i pouzdanog sustava mjerenja) za radnike na koje se ne primjenjuju ograničenja radnog vremena iz Direktive 2003/88/EZ, dakle za autonomne radnike,[94] odnosno niti može biti namjera da se takva sudska praksa o preciznom mjerenju radnog vremena primjenjuje na njih.[95] Kao što navodi Leccese, Sud EU-a polazi od premise da obveza mjerenja radnog vremena proizlazi iz potrebe primjene korisnih sredstava kojima se može provjeriti je li udovoljeno zaštiti propisanoj Direktivom 2003/88/EZ. No takva obveza ne postoji ako se ta zaštita ne primjenjuje.[96] Obveza, naprotiv, postoji za sve one radnike koji su, barem djelomično, ograničeni u svojoj vremenskoj neovisnosti (engl. *time independency*), primjerice za neke radnike na daljinu. S druge

89 Tammy Katsabian, „It's the End of Working Time as We Know It – New Challenges to the Concept of Working Time in the Digital Reality", *McGill Law Journal* 65, br. 3 (2020): 5.

90 Huybrechts, „Working Time and Autonomy", 579.

91 Presuda od 14. svibnja 2019., *CCOO v. Deutsche Bank*, C-55/18, EU:C:2019:402. Vidi i: Laleta, „Pravo radnika na (digitalno) isključivanje", 220.

92 Genin, „Proposal", 281.

93 Huybrechts, „Working Time and Autonomy", 580.

94 Leccese, „Monitoring Working Time", 29.

95 Huybrechts, „Working Time and Autonomy", 581.

96 Leccese, „Monitoring Working Time", 29.

strane, činjenica je da treba utvrditi je li radnik obavio neki posao, tj. izvršio činidbu rada, od čemu ovisi i njegovo pravo na plaću. Dakle, ne može se isključiti mogućnost da za potrebe ostvarenja prava iz radnog odnosa: a) stvarno odrađeno radno vrijeme autonomnih radnika ipak treba utvrditi (pri čemu nije nužno da to bude toliko precizno kao što je utvrdio Sud EU-a u predmetu *CCOO protiv Deutsche Bank*) ili b) koristiti alternativne načine umjesto klasičnog mjerenja radnog vremena.

U literaturi se dosta raspravljalo o različitim mogućnostima mjerenja radnog vremena.[97] Tradicionalni, standardni načini mjerenja, kao što je vođenje evidencije (različitim sredstvima), danas su dopunjeni ili zamijenjeni novima. Za radnike na daljinu, primjerice, postoje jednostavni načini praćenja rada korištenjem digitalnih sredstava (softvera ili aplikacija).[98]

6.4.2. Mjerenje (rezultata) rada

Za područje autonomnog rada u literaturi se, među ostalim, predlaže korištenje različitih alata za mjerenje iz područja upravljanja ljudskim resursima, poput pristupa usmjerenog na postignuće (engl. *achievement-oriented approach*), odnosno načina rada usmjerenog na postizanje ciljeva (engl. *goal-oriented way of working*) u nekom vremenskom okviru, umjesto usmjerenosti na radno vrijeme.[99] Riječ je, dakle, o mjerenju (rezultata) rada, a ne radnog vremena. Takve alternative pronalazimo i u usporednom pravu. Talijansko pravo koristi model „prilagodljivog rada" (tal. *lavoro agile*).[100] Za francusko pravo karakterističan je sustav „paušalnih dana" (fr. *forfait jours*).[101] Na radnike koji rade prema tom sustavu ne primjenjuju se dnevno i tjedno ograničenje radnog vremena, već se ukupno radno vrijeme mjeri na godišnjoj razini, pri čemu mogu raditi najduže 218 dana svake godine. Mogu ga koristiti dvije skupine radnika: rukovodeći radnici (koji su samostalni u organizaciji radnog vremena, ako

97 Leccese, „Monitoring Working Time"; Leszek Mitrus, „Potential Implications of the Matzak Judgment (Quality of Rest Time, Right to Disconnect)", *European Labour Law Journal* 10, br. 4 (2019): 386-397; Vincenzo Ferrante, „Between Health and Salary: The Incomplete Regulation of Working Time in European Law", *European Labour Law Journal* 10, br. 4 (2019): 370-385.

98 Ivana Grgurev i Željko Potočnjak, „Unaprjeđenje zakonskog uređenja rada na daljinu", u: *Zbornik 59. susreta pravnika*, ur. Petar Miladin i Miljenko Giunio (Zagreb: Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, 2021.), 281-310.

99 Huybrechts, „Working Time and Autonomy", 581. Možemo ga usporediti sa sustavom plaće po učinku, čija se visina izračunava na temelju rezultata radnikova rada, tj. izravno ovisi i vezana je uz rezultate (kvantitetu i kvalitetu) rada postignutim u nekoj jedinici vremena ili neovisno o takvoj jedinici vremena. Više: Nikola Tintić, *Radno i socijalno pravo, Knjiga prva: Radni odnosi (II)* (Zagreb: Narodne novine, 1972.), 323 i dr.

100 Tal. *agile* može značiti i okretan, brz, marljiv. Uređen je Zakonom br. 81, od 22. svibnja 2017. (*Legge 22 maggio 2017, n. 81 - Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*, Gazzetta Ufficiale, br. 135 od 13. lipnja 2017.).

101 Fr. *forfait* što znači paket, naknada. O shvaćanju da je plaća po svojoj naravi primanje forfetnog karaktera, jer stranke „ugovorom unaprijed ugovaraju određeni iznos (plaću) za izvršenje ugovorenih radnji ili usluga radnika", koji obuhvaća sve troškove koje radnik ima obavljajući rad za poslodavca, vidi: Tintić, *Radno i socijalno pravo (II)*, 303.

narav njihove funkcije ne slijedi kolektivni raspored radnog vremena kod poslodavca, službe ili tima čiji su dio) te radnici čije se radno vrijeme ne može unaprijed odrediti i koji imaju stvarnu autonomiju u organizaciji svojega radnog vremena pri obnašanju povjerenih im odgovornosti. Radnik se može koristiti tom mogućnošću samo ako je ona unaprijed predviđena kolektivnim ugovorom poduzeća ili, ako takvog nema, sektorskim kolektivnim ugovorom.[102]

6.4.3. Vođenje evidencije o radnom vremenu (autonomnih) radnika u hrvatskom pravu

Kao što je spomenuto, u Hrvatskoj su Pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja evidencije o radnicima zaposlenim kod poslodavca[103] uređene dužnosti poslodavca vezano uz evidenciju radnog vremena radnika za koje se radno vrijeme drukčije uređuje zbog posebnosti njihovih poslova. Poslodavac je za njih, u skladu s čl. 21. Pravilnika, dužan voditi podatke potrebne za ostvarivanje prava iz radnog odnosa. Nažalost, tom odredbom nije precizno naznačeno o kojim je podacima riječ, pa je preostalo da ih odredi praksa, inspekcija rada ili literatura. Prema nekim izvorima, to bi bili sljedeći podaci koje je moguće voditi u okviru tzv. „skraćene" evidencije radnog vremena: ukupno dnevno radno vrijeme, godišnji odmor, bolovanje, plaćeni i neplaćeni dopust, rodiljni, roditeljski, posvojiteljski i očinski dopust.[104] Ako, pak, ti radnici „nisu s poslodavcem ugovorili samostalnost u određivanju najdužeg trajanja tjednog radnog vremena, noćnom radu te dnevnom i tjednom odmoru", poslodavac je za njih obvezan voditi „i sve podatke iz čl. 13. ovoga Pravilnika", dakle sve podatke o radnom vremenu za radnike općenito (iz čl. 13. st. 1. Pravilnika).

Valja istaknuti da u našoj sudskoj praksi postoje presude o nezakonitosti otkaza bivšem bračnom drugu zaposlenom u obiteljskom društvu (ili o bračnoj stečevini), kao i sporovi o otkazu ugovora o radu između roditelja i djece, iz kojih je vidljivo da se stranke spore o stvarno odrađenom radnom vremenu, neplaćenim prekovremenim satima, samostalnosti u određivanju radnog vremena i sl.[105] U tom smislu, neka vrsta evidentiranja radnog vremena bila bi potrebna i poželjna u smislu lakšeg dokazivanja i pravne sigurnosti.

---

102 Vidi čl. L3121-53 do L3121-66 *Code du travail* [Zakonik o radu] od 3. siječnja 1973., s posljednjim izmjenama od 2. svibnja 2024., Journal Officiel de la République française, br. 0101 od 30. travnja 2024.

103 Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije o radnicima zaposlenim kod poslodavca, Narodne novine, br. 55/24. (u daljnjem tekstu: Pravilnik).

104 Bruno Cvitanović, *Koje promjene donosi nova evidencija o radnom vremenu?*, pristup 3. studenoga 2025., https://brojevi.hr/nova-evidencija-o-radnom-vremenu/; Ana Božina, Hana Velaj i Ante Vidović, *Evidencije radnog vremena i obračuni plaća* (Zagreb: RRIF, 2024.), 148.

105 Općinski sud u Splitu, Pr-1281/2022-15 od 14. srpnja 2023.; Općinski sud u Bjelovaru, Pr-37/2024-17 od 23. listopada 2024.; Općinski sud u Bjelovaru, P Ob-401/2023-29 od 3. studenoga 2025.

7. NEKA PITANJA POLOŽAJA AUTONOMNIH RADNIKA U KOMPARATIVNOM PRAVU

Odredbe Direktive 2003/88/EZ države članice različito su implementirale.[106] U ovome dijelu rada analizira se uređenje položaja autonomnih radnika u Austriji i Sloveniji.

7.1. Austrija

Reformom austrijskog Zakona o radnom vremenu iz 2018.[107] povećana je fleksibilnost te su uvedene dodatne iznimke. Od primjene su izuzeti „rukovodeći radnici i osobe s autonomnim ovlastima odlučivanja te članovi obitelji" (čl. 1., čl. 19.b st. 3.). Zakonom o odmorima za iste je skupine također propisano izuzimanje od primjene toga zakona.[108] Oba zakona izričito određuju da se mora raditi o radniku koji je autonoman u pogledu „ukupnog radnog vremena" (njem. *gesamte Arbeitszeit*). Članovi obitelji poslodavca u zakonu su precizno određeni, a čine ih: roditelji, punoljetna djeca, suprug i supruga koji žive u zajedničkom kućanstvu, registrirani partner ili partnerica, kao i životni drug ili družica uz uvjet da zajedničko kućanstvo traje najmanje tri godine.

Austrijska radnička komora smatrala je dvojbenima nove odredbe koje su u potpunosti isključile primjenu odredbi o radnom vremenu na rukovodeće radnike (konkretno u društvima djelomično u državnom vlasništvu, primjerice *Post* i *Telekom*), čime su njihovi uvjeti rada lošiji, te je još 2018. godine inicirala postupak zbog kršenja primjene prava EU-a pred Komisijom. Tek je ove godine Komisija pokrenula postupak protiv Austrije zbog neusklađivanja zakonodavstva s Direktivom 2003/88/EZ (zbog lošijih uvjeta koji se odnose na minimalni dnevni odmor, zamjenu radnika za vrijeme praznika, bolovanja i plaćenog godišnjeg odmora, odnosno neosiguravanja zaštite zdravlja i sigurnosti tih radnika).[109]

U literaturi se ističe i stajalište Glowacke, koja brani zakonsko rješenje navodeći kao argumente da se takvo izuzimanje primjenjuje samo na radnike koji imaju „dovoljnu autonomiju vezanu uz radno vrijeme" te samo ako to ne ugrožava zdravlje radnika, što, prema autorici, osigurava usklađenost s Direktivom 2003/88/EZ. Prema tom stajalištu, izuzimanje ne znači da radnici ne uživaju zaštitu niti da njihova prava nisu zaštićena, jer kolektivni ugovori (a pokrivenost u Austriji iznosi 98 %) sadrže odredbe o ograničenju radnog vremena, dok se predugo radno vrijeme

106 *EC Detailed Report*, 39-40.

107 U dijelu „Ugovorne odredbe". *Bundesgesetz vom 11. Dezember 1969 über die Regelung der Arbeitszeit (Arbeitszeitgesetz) (AZG),* BGBl. br. 461/1969.

108 Čl. 1. st. 2. t. 3. i 5. *Bundesgesetz vom 3. Feber 1983 über die wöchentliche Ruhezeit und die Arbeitsruhe an Feiertagen (Arbeitsruhegesetz – ARG)*, BGBl. br. 144/1983.

109 *Commission Calls on Austria to Comply with EU Rules on Working Time*, pristup 17. studenoga 2025., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_25_982. Kašnjenje je izazvalo odgovor Europskog pučkog pravobranitelja Komisiji, vidi: *European Ombudsman*, pristup 17. studenoga 2025., https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/67361.

mora mjeriti zbog zakonske zabrane postupanja suprotnih moralu.[110] Preostaje tek vidjeti konačnu odluku Komisije.

7.2. Slovenija

Slovenski Zakon o radnim odnosima[111] u čl. 157. propisuje posebnosti uređenja radnog vremena za poslovodnu osobu ili prokuristu, rukovodećeg radnika,[112] te radnika koji rad obavlja kod kuće. Uvjeti su: da su radnik i poslodavac to izričito predvidjeli ugovorom o radu, da radno vrijeme nije moguće unaprijed rasporediti,[113] ili da ga radnik može samostalno rasporediti te da je radniku osigurana zaštita i zdravlje na radu. Drukčije uređenje (tj. odstupanje) odnosi se na radno vrijeme, noćni rad te dnevni i tjedni odmor. Krug osoba određen je taksativno, što se ocjenjuje suprotno Direktivi 2003/88/EZ.[114] Iako članovi obitelji nisu navedeni kao posebna kategorija, može se zaključiti da se i na njih može primijeniti ta odredba uvijek kada imaju ulogu poslovodne osobe, prokurista ili rukovodećeg radnika.[115]

Slovenski Zakon o evidencijama iz područja rada i socijalne sigurnosti[116] u čl. 18. propisuje obvezu poslodavca da vodi evidenciju o korištenju radnog vremena, i to za radnike koji imaju ugovor o radu, ali i za druge osobe koje na temelju druge pravne osnove obavljaju rad za poslodavca ili obavljaju samostalnu profesionalnu, poljoprivrednu ili drugu djelatnost, kao i za osobe koje kod poslodavca obavljaju rad radi osposobljavanja (čl. 2.). U skladu s novom odredbom čl. 19. st. 6., izričito se navodi da obveza vođenja evidencije o korištenju radnog vremena ne važi za poslovodne osobe.[117] Iz toga se može zaključiti da se za rukovodeće osobe (kao i osobe koje rad obavljaju kod kuće) te prokuriste mora voditi evidencija o radnom vremenu.

---

110 Glowacka, „A Little Less Autonomy“, 117-118.

111 *Zakon o delovnih razmerjih*, Uradni list Republike Slovenije, br. 21/13., 78/13., 47/15., 33/16., 52/16., 15/17., 22/19., 81/19., 203/20., 119/21., 202/21., 15/22., 54/22., 114/23., 136/23., 70/25. (u daljnjem tekstu: ZDR-1).

112 Rukovodeći radnik definiran je kao radnik koji vodi područje posla ili organizacijsku jedinicu pri poslodavcu i ima ovlasti za sklapanje pravnih poslova ili za samostalne i organizacijske odluke (čl. 74. st. 1. ZDR-1).

113 Usp. prijevod na slovenski jezik Direktive 2003/88/EZ, više *supra* poglavlje 5.1.

114 Darja Senčur Peček, „157. člen“, u: Bečan Irena et al., *Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) s komentarjem* (Ljubljana: GV Založba, 2016.), 891; *Kako urediti nadurno delo pri vodilnih delavcih?*, pristup 17. studenoga 2025., https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/v-srediscu/294090#5.

115 Poslovodni radnici i prokuristi mogu, općenito, s poslodavcem ugovoriti odstupanje od zakonskih odredbi te drukčije urediti prava, obveze i odgovornosti iz radnog odnosa, vezano uz ograničenja kod sklapanja ugovora na određeno vrijeme, radno vrijeme, odmore i stanke, plaću, stegovnu odgovornost i prestanak ugovora o radu (čl. 73. st. 1. ZDR-1). Usp. odredbu čl. 4. st. 4. ZR-a, koja za tzv. menadžere ne propisuje izuzimanje od primjene odredbi o radnom vremenu i odmorima.

116 *Zakon o evidencah na področjo dela in socialne varnosti*, Uradni list Republike Slovenije, br. 40/06., 50/23., 24/25. (u daljnjem tekstu: ZEPDSV).

117 *Zakon o spremembah in dopolnitvah ZEPDSV-a*, Uradni list Republike Slovenije, br. 24/25.

8. ZAKLJUČAK

Fleksibilno radno vrijeme može znatno pridonijeti usklađivanju profesionalnih i obiteljskih obveza članova obitelji uključenih u rad obiteljskog poduzeća te poticati održivost obiteljskih poslovnih modela. Općenito govoreći, fleksibilnost radnog vremena doprinosi konkurentnosti poslodavca. Pritom je potrebno poštovati temeljne standarde zaštite sigurnosti i zdravlja radnika. Direktiva 2003/88/EZ dopušta državama članicama propisivanje odstupanja od zaštitnih odredbi o najdužem radnom vremenu, odmoru i noćnom radu kada radnici, zbog naravi posla, autonomno organiziraju svoje radno vrijeme ili se ono ne mjeri, pod uvjetom da je takvo uređenje ugovoreno s poslodavcem. Članovi obitelji zaposleni u obiteljskim poduzećima izričito su navedeni kao kategorija na koju se takvo odstupanje može primijeniti. Hrvatski Zakon o radu preuzeo je tu mogućnost, ali ju je ograničio samo na članove obitelji zaposlene kod poslodavca – fizičke osobe. Slijedom navedenog, *de lege lata* smatramo da se odstupanje može primijeniti i na članove obitelji zaposlene u obiteljskim društvima – pravnim osobama. Formulacija „i slično" u čl. 88. ZR-a upućuje na otvoren krug „autonomnih radnika" te omogućuje tumačenje prema kojem se odstupanje primjenjuje i na članove obitelji zaposlene u obiteljskim društvima (pravnim osobama), pod uvjetom da narav posla omogućuje stvarnu autonomiju vezano uz radno vrijeme. Pritom nema automatizma već narav posla i vremensku autonomiju radnika treba utvrđivati *in concreto*, u svakom pojedinom slučaju.

Sud EU-a i većina literature zauzimaju stajalište da autonomnim radnicima nije potrebno mjeriti radno vrijeme. Hrvatsko pravo zahtijeva evidentiranje podataka bitnih za ostvarivanje prava iz radnog odnosa, ali ih ne definira, što *de lege ferenda* zahtijeva dodatno preciziranje. Usporedno, slovensko pravo izričito izuzima poslovodne radnike od obveze vođenja evidencije radnog vremena, što potvrđuje da je izuzimanje shvaćeno u najširem smislu. Neovisno o sustavu evidencije, poslodavac ostaje obvezan osigurati zaštitu zdravlja i sigurnosti radnika, u skladu s Okvirnom direktivom o sigurnosti i zdravlju na radu, kao i Poveljom, pri čemu se određena ograničenja radnog vremena mogu urediti kolektivnim ugovorima.

Otvoreno ostaje ključno pitanje hoće li Sud EU-a nastaviti inzistirati na konceptu potpuno autonomnog radnika ili će prihvatiti šire kategorije poput „pretežno autonomnog" ili „poluautonomnog" radnika, kako predlaže doktrina. Institut radnog vremena tako i dalje ostaje vrlo složeno pitanje za nacionalno pravo, ali i za pravo EU-a.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Barnard, Catherine. „Exceptional Exceptions: The Case of the Working Time Directive". *European Labour Law Journal* 14, br. 1 (2023): 4-20.
2. Barnard, Catherine. *EU Employment Law*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
3. Barnard, Catherine. *EU Employment Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
4. Bercusson, Brian. *European Labour Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
5. Bilić, Andrijana. „Fleksibilno radno vrijeme–modus rekoncilijacije privatnog i poslovnog

života radnika te povećanja kompetitivnosti poslodavca". *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 54, br. 3 (2017): 561-585.
6. Bilić, Andrijana. „Rad na daljinu prema međunarodnom, europskom i hrvatskom radnom zakonodavstvu". *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 48, br. 3 (2011): 631-647.
7. Bilić, Andrijana. „Telework in the Time of Covid-19 Crisis – Breaking the Old Rules and Making the New Ones, Exploring the Social Dimension of Europe". U: *Essays in Honour of Nada Bodiroga*, ur. Gerald G. Sander, Ana Pošćić i Adrijana Martinović, 111-125. Hamburg: Verlag dr. Kovač, 2021.
8. Božina, Ana, Hana Velaj i Ante Vidović. *Evidencije radnog vremena i obračuni plaća.* Zagreb: RRIF, 2024.
9. Braut Filipović, Mihaela. „Specifičnosti upravljanja obiteljskim društvima". *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 67, br. 6 (2017): 935-962.
10. Davies, Anne C. L. *EU Labour Law.* Cheltenham: Edward Elgar, 2012.
11. Ernst Kossek, Ellen i Cynthia Ozeki. „Work–Family Conflict, Policies, and the Job–Life Satisfaction Relationship: A Review and Directions for Organizational Behavior–Human Resources Research". *Journal of Applied Psychology* 83, br. 2 (1998): 139-149.
12. Ferrante, Vincenzo. „Between Health and Salary: The Incomplete Regulation of Working Time in European Law". *European Labour Law Journal* 10, br. 4 (2019): 370-385.
13. Frntić, Domagoj Drago et al. *Detaljni komentar Zakona o radu*. Zagreb: Rosip, 2017.
14. García-Muñoz Alhambra, Manuel Antonio i Christina Hiessl. „The Matzak Judgement of the CJEU: The Concept of Worker and the Blurring Frontiers of Work and Rest Time". *European Labour Law Journal* 10, br. 4 (2019): 343-352.
15. Genin, Émilie. „Proposal for a Theoretical Framework for the Analysis of Time Porosity". *International Journal of Comparative Labour Law* 32, br. 3 (2016): 280-300.
16. Glowacka, Marta. „A Little Less Autonomy? The Future of Working Time Flexibility and Its Limits". *European Labor Law Journal* 12, br. 2 (2021): 113-133.
17. Gotovac, Viktor. *Predstavnik radnika u organu poslodavca*. Zagreb: TIM press, 2023.
18. Grgurev, Ivana i Željko Potočnjak. „Unaprjeđenje zakonskog uređenja rada na daljinu". U: *Zbornik 59. susreta pravnika*, ur. Petar Miladin i Miljenko Giunio, 281-310. Zagreb: Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, 2021.
19. Hack, Andreas. „Sind Familienunternehmen anders? Eine kritische Bestandsaufnahme des aktuellen Forschungsstands". *Zeitschrift für Betriebswirtschaft-Special Issue,* br. 2 (2009): 1-29.
20. Huybrechts, Sara. „Working Time and Autonomy: Lessons for the New Ways of Working". *European Labour Law Journal* 14, br. 4 (2023): 570-587.
21. Jelčić, Vera. „Radno vrijeme". U: *Radni odnosi u Republici Hrvatskoj*, ur. Željko Potočnjak, 147-181. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Organizator, 2007.
22. Katsabian, Tammy. „It's the End of Working Time as We Know It – New Challenges to the Concept of Working Time in the Digital Reality". *McGill Law Journal* 65, br. 3 (2020): 379-419.
23. Kártyás, Gábor. „Unlimited Employee Autonomy over Working Time? The Potentially Empty Notion of Autonomous Workers in EU Law". *European Labour Law Journal* 16, br. 2 (2025): 281-296.
24. Kotulovski, Karla. „Nestandardni oblici rada u Republici Hrvatskoj: rizik prekarnosti". Doktorska disertacija, Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2024.
25. Laleta, Sandra. „Pravo radnika na (digitalno) isključivanje: izazovi i moguća rješenja". *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 73, br. 2-3 (2023): 201-204.
26. Leccese, Vito S. „Monitoring Working Time and Working Time Directive 2003/88/EC: A Purposive Approach". *European Labour Law Journal* 14, br. 1 (2023): 21-34.
27. Memili, Esra, Pankaj C. Patel, Daniel T. Holt i R. Gabrielle Swab. „Family-Friendly Work Practices in Family Firms: A Study Investigating Job Satisfaction". *Journal of Business Research* 164 (2023): 1-16.

28. Mitrus, Leszek. „Potential Implications of the Matzak Judgment (Quality of Rest Time, Right to Disconnect)“. *European Labour Law Journal* 10, br. 4 (2019): 386-397.
29. Potočnjak Željko. „Fleksigurnost radnih odnosa u Hrvatskoj i pravna stečevina Europske unije“. U: *Zbornik 58. susreta pravnika (Opatija '13)*, ur. Jakša Barbić i Miljenko Giunio, 283-326. Zagreb: Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, 2013.
30. Potočnjak, Željko i Luka Benko. „Radno vrijeme, noćni rad i odmori prema Novom Zakonu o radu“. U: *Zbornik 48. susreta pravnika (Opatija '10)*, ur. Jakša Barbić i Miljenko Giunio, 63-99. Zagreb: Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, 2010.
31. Senčur Peček, Darja. „157. člen“. U: *Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) s komentarjem*, ur. Bečan Irena et al. Ljubljana: GV Založba, 2016.
32. Stamm, Isabell K., Fabian Bernhard, Nicole Hameister i Kristel Miller. „Lessons from Family Firms: The Use of Flexible Work Arrangements and Its Consequences“. *Review of Managerial Science* 17 (2023): 175-208.
33. Supiot, Alain. *Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
34. Tintić, Nikola. *Radno i socijalno pravo. Knjiga prva: Radni odnosi (I)*. Zagreb: Narodne novine, 1969.
35. Tintić, Nikola. *Radno i socijalno pravo. Knjiga prva: Radni odnosi (II)*. Zagreb: Narodne novine, 1972.

Pravni propisi:

1. *Bundesgesetz vom 3. Feber 1983 über die wöchentliche Ruhezeit und die Arbeitsruhe an Feiertagen (Arbeitsruhegesetz – ARG)*, BGBl, br. 144/1983.
2. *Bundesgesetz vom 11. Dezember 1969 über die Regelung der Arbeitszeit (Arbeitszeitgesetz) (AZG)*, BGBl, br. 461/1969.
3. *Code du travail* [Zakonik o radu] od 3. siječnja 1973., s posljednjim izmjenama od 2. svibnja 2024., Journal Officiel de la République française, br. 0101 od 30. travnja 2024.
4. Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2003/88/EZ od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena, SL L 299, 18.11.2003.
5. Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2019/1158/EU od 20. lipnja 2019. o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i pružatelja skrbi i o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2010/18/EU, SL 188, 12.7.2019.
6. Direktiva Vijeća 89/391/EEZ od 12. lipnja 1989. o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu, SL 183, 29.6.1989.
7. Ispravak Komunikacije Komisije, Komunikacija o tumačenju Direktive 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o određenim vidovima organizacije radnog vremena, SL C 143/8, 26.4.2023.
8. *Legge 22 maggio 2017, n. 81 - Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*, Gazzetta Ufficiale, br. 135 od 13. lipnja 2017.
9. Obiteljski zakon, Narodne novine, br. 103/15., 98/19., 47/20., 49/23., 156/23.
10. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije o radnicima zaposlenim kod poslodavca, Narodne novine, br. 55/24.
11. *Zakon o delovnih razmerjih*, Uradni list Republike Slovenije, br. 21/13., 78/13., 47/15., 33/16., 52/16., 15/17., 22/19., 81/19., 203/20., 119/21., 202/21., 15/22., 54/22., 114/2.3, 136/23., 70/25.
12. *Zakon o evidencah na področjo dela in socialne varnosti*, Uradni list Republike Slovenije, br. 40/06., 50/23., 24/25.
13. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu, Narodne novine, br. 151/22.
14. Zakon o radu, Narodne novine, br. 93/14., 127/17., 98/19., 151/22., 64/23.
15. *Zakon o spremembah in dopolnitvah ZEPDSV-a*, Uradni list Republike Slovenije, br. 24/25.

Sudska praksa:

1. Općinski sud u Bjelovaru, P Ob-401/2023-29 od 3. studenoga 2025.
2. Općinski sud u Bjelovaru, Pr-37/2024-17 od 23. listopada 2024.
3. Općinski sud u Splitu, Pr-1281/2022-15 od 14. srpnja 2023.
4. Presuda od 1. prosinca 2005., *Abdelkader Dellas and Others v Premier ministre and Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité*, C-14/04, EU:C:2005:728.
5. Presuda od 7. rujna 2006., *Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, C-484/04, EU:C:2006:526.
6. Presuda od 9. ožujka 2021., *Stadt Offenbach am Main*, C-580/19, EU:C:2021:183.
7. Presuda od 9. rujna 2003., *Landeshauptstadt Kiel v Norbert Jaeger*, C-151/02, EU:C:2003:437.
8. Presuda od 11. studenoga 2021., *Dublin City Council*, C-214/20, EU:C:2021:909.
9. Presuda od 14. listopada 2008., *Union syndicale Solidaires Isère*, C-428/09, EU:C:2010:612.
10. Presuda od 14. listopada 2010., *Günter Fuss v Stadt Halle*, C-243/09, EU:C:2010:609.
11. Presuda od 14. svibnja 2019., F*ederacion de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) v Deutsche Bank SAE*, C-55/18, EU:C:2019:402.
12. Presuda od 15. srpnja 2021., *B. K. protiv Republike Slovenije (Ministrstvo za obrambo)*, C742/19, EU:C:2021:597.
13. Presuda od 17. ožujka 2021., *Academia de Studii Economice din Bucureşti v Organismul Intermediar pentru Programul Operaţional Capital Uman – Ministerul Educaţiei Naţionale*, C585/19, EU:C:2021:210.
14. Presuda od 20. studenoga 2018., *Sindicatul Familia Constanţa and Others*, C-147/17, EU:C:2018:926.
15. Presuda od 21. veljače 2018., *Ville de Nivelles v Rudy Matzak*, C-518/15, EU:C:2018:82.
16. Presuda od 26. srpnja 2017., *Hannele Hälvä and Others v SOS-Lapsikylä ry*, C-175/16, EU:C:2017:617.

Mrežne stranice:

1. Alpeza, Mirela i Kirsi Peura. *Razvoj i održivost obiteljskih poduzeća u Hrvatskoj*. CEPOR (2012). Pristup 11. studenoga 2025. https://www.cepor.hr/news/obiteljska-poduzeca/FB_policy%20brief_CEPOR.pdf
2. *Commission Calls on Austria to Comply with EU Rules on Working Time.* Pristup 17. studenoga 2025. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_25_982
3. Cvitanović, Bruno. *Koje promjene donosi nova evidencija o radnom vremenu?* Brojevi d.o.o. (2024). Pristup 3. studenoga 2025. https://brojevi.hr/nova-evidencija-o-radnom-vremenu/
4. Eurofound. *Work–Life Balance and Flexible Working Arrangements in the European Union*. Pristup 18. studenoga 2025. https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/work-life-balance-and-flexible-working-arrangements-european-union
5. European Labour Authority. *Accommodation and Food Service Activities: Issues and Challenges Related to Labour Mobility.* Publications Office of the European Union. Pristup 2. listopada 2025. https://www.hotrec.eu/media/static/files/import/all_news_2024_2024_36/european-labour-authority-horeca-report.pdf
6. *European Ombudsman.* Pristup 17. studenoga 2025. https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/67361
7. Huybrechts, Sara. *The Meaning of Working Time in Light of Autonomy*. Global Workplace Law & Policy Blog. Pristup 11. studenoga 2025. https://legalblogs.wolterskluwer.com/global-workplace-law-and-policy/the-meaning-of-working-time-in-light-of-autonomy/?utm_source=chatgpt.com

8. *ILO C001 - Hours of Work (Industry) Convention (1919)*. Pristup 13. listopada 2025. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312146:NO
9. *Kako urediti nadurno delo pri vodilnih delavcih?* Pristup 17. studenoga 2025. https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/v-srediscu/294090#5
10. *Obiteljska poduzeća kao pokretači hrvatskog gospodarstva*. Pristup 17. studenoga 2025. https://www.glaspoduzetnika.hr/blog-ugp-a/obiteljska-poduzeca-kao-pokretaci-hrvatskog-gospodarstva
11. *Okvirni sporazum o radu na daljinu*. Pristup 22. listopada 2025. https://resourcecentre.etuc.org/sites/default/files/2019-09/Telework%202002_Framework%20Agreement%20-%20HR.pdf
12. *Pobuna sindikalista: I to ima, polumenadžerski ugovori!* Pristup 24. listopada 2025. https://stuh.hr/pobuna-sindikalista-i-to-ima-polumenadzerski-ugovori/

Ostalo:

1. Komunikacija Komisije o inicijativi za potporu ravnoteži između poslovnog i privatnog života zaposlenih roditelja i skrbnika, COM (2017) 252 final od 26. travnja 2017.

Sandra Laleta*
Karla Kotulovski**

Summary

DIFFERENT REGULATION OF WORKING TIME FOR FAMILY MEMBERS EMPLOYED IN FAMILY BUSINESSES

Family businesses represent a distinct organisational and managerial context in which family and business relationships are intertwined. Flexible working-time arrangements may serve as a useful instrument for achieving a balance between the private and professional lives of employees in such business systems. At the centre of the analysis is the legal institute of different regulation of working-time arrangements for workers who autonomously organise their working time. The Croatian legislator permits derogations from the general working-time regime for certain categories of workers, including family members employed by a natural person. Particular attention is paid to the conceptual definition of autonomous workers, the criteria for applying derogations from working-time rules, and the issue of measuring working time. The paper also analyses the compatibility of national legislation with Directive 2003/88/EC on the organisation of working time, as well as with the relevant case law of the Court of Justice of the European Union, which insists on a restrictive interpretation of derogations.

***Keywords**: family business; family members; working time; autonomous workers.*

* Sandra Laleta, Ph.D., Full Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; sandra.laleta@pravri.uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2036-5886.

** Karla Kotulovski, Ph.D., Assistant Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; kkotulovs@pravri.uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5792-1917.

This paper has been written within the scope of the project "Governance and Restructuring of Family Businesses in the Age of Generational Transition" (uniri-iz-25-23), funded by European Union – NextGenerationEU via the Croatian National Recovery and Resilience Plan 2021-2026, in conjunction with the University of Rijeka, Faculty of Law Programme Financing. The views and opinions expressed are solely those of the authors and do not necessarily reflect the official position of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.

♦ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

ODNOS SLOBODE VRŠENJA ČLANSKIH PRAVA I OBVEZE LOJALNOG POSTUPANJA

*Izv. prof. dr. sc. Antun Bilić**
*Sara Senjak, mag. iur.***

UDK 347.72
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.15
Ur.: 1. prosinca 2025.
Pr.: 13. siječnja 2026.
Pregledni rad

Sažetak

Sloboda vršenja članskih prava i obveza lojalnog postupanja predstavljaju dva suprotstavljena pola korporativnog upravljanja. Svako od tih načela u svojem bi apsolutnom obliku dokinulo ono drugo, zbog čega je potrebno pronaći kriterije za uspostavljanje optimalne ravnoteže. Treba poći od cilja društva, iz kojega izvire obveza lojalnosti i koji se različito odražava na tri kategorije članskih odluka, odnosno ostalih prava. Prvu kategoriju čine poslovodne odluke, kojima se cilj društva izravno ostvaruje. Prilikom glasanja o tim odlukama članovi moraju postupati lojalno i vlastiti interes u potpunosti podvrgnuti interesu društva. Drugu kategoriju čine odluke kojima se mijenja društveni ugovor, poput povećanja ili smanjenja temeljnog kapitala. Budući da cilj društva ovisi o konkretnom društvenom ugovoru, a ne obrnuto, članovi nemaju obvezu biti lojalni kada glasaju za ili protiv takvih izmjena. Treću kategoriju čine ostale članske odluke i prava, poput odluke o upotrebi dobiti, odluke o imenovanju ili opozivu članova uprave te prava prenijeti poslovni udio. Kroz njih članovi imaju priliku izraziti vlastiti interes, koji se može razlikovati od cilja društva, ali nije od njega sasvim neovisan. Zbog toga su članovi vezani lojalnošću samo ako je izvjesno da će ostvarenje njihove osobne koristi rezultirati značajnom štetom za društvo ili druge članove.

***Ključne riječi**: sloboda vršenja članskih prava; obveza lojalnog postupanja; članovi društva; društvo s ograničenom odgovornošću; korporativno upravljanje.*

* Dr. sc. Antun Bilić, izvanredni profesor, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; antun.bilic@unizg.pravo.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5144-0821.

** Sara Senjak, mag. iur., odvjetnička vježbenica, BDV odvjetničko društvo d.o.o.; sara.senjak1@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0007-8323-0045.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

1. UVOD

Svako društvo počiva na svojim članovima. Oni osnivaju društvo, mijenjaju društveni ugovor, donose druge važne organizacijske odluke i, naposljetku, odlučuju o prestanku društva. U društvima osoba članovi su praktički i jedini korporativni akteri, pa vode poslove i zastupaju društvo. U društvima kapitala oni poslovodnu ulogu uglavnom prepuštaju upravi. Ipak, u društvu s ograničenom odgovornošću (u daljnjem tekstu: d.o.o.) članovi društva mogu davati obvezujuće upute upravi društva (čl. 422. st. 2., čl. 427. st. 1. ZTD-a[1]) te ih svakodobno opozvati (čl. 424. st. 1. ZTD-a). Prema tome, i u d.o.o.-u članovi društva imaju odlučujući utjecaj na upravljanje društvom.[2] Uostalom, u praksi je vrlo često da su barem neki od članova društva ujedno i članovi uprave.

Jedino u dioničkom društvu (u daljnjem tekstu: d.d.) uprava, u okviru svojih nadležnosti, vodi poslove na vlastitu odgovornost (čl. 240. st. 1. ZTD-a), dakle neovisno o uputama glavne skupštine, odnosno dioničara.[3] Ipak, stvarnost je često drugačija, što je institucionalizirano u okviru koncernskih pravila o zaštiti ovisnoga društva od štetnih uputa koje bi mu mogao dati njegov većinski dioničar, odnosno vladajuće društvo (čl. 496.-502. ZTD-a).

Iako je, dakle, pokretačka sila korporativnog upravljanja aktivnost članova društva, ne postoje jasna pravila o tome kako bi se oni pritom trebali ponašati. Temeljni je problem sljedeći: s jedne strane, bilo bi očekivano da članovi društva mogu slobodno vršiti svoja članska prava, onako kako im se čini najboljim i kako odgovara njihovim interesima, dok s druge strane, članovi bi se trebali ponašati lojalno prema zajedničkom društvu i jedni prema drugima, tako da doprinesu ili barem ne odmažu ostvarenju cilja društva.[4]

Dok se ranije, osobito u djelima Jakše Barbića, pisalo o jednoj[5] ili drugoj[6]

---

1 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., 136/24. (u daljnjem tekstu: ZTD).

2 Jakša Barbić, *Pravo društava, Društvo s ograničenom odgovornošću* (Zagreb: Organizator, 2025.), 429 i 430.

3 Jakša Barbić, *Pravo društava, Dioničko društvo* (Zagreb: Organizator, 2025.), 938.

4 O tome da su te dvije tendencije u konfliktu ili napetosti, za njemačko pravo Holger Altmeppen, *GmbHG* (München: C. H. Beck, 2023.), § 13, para. 29; Jan Lieder, „§ 13 Juristische Person; Handelsgesellschaft“, u: *Michalski GmbHG*, *Band 1*, ur. Andreas Heidinger, Stefan Leible i Jessica Schmidt (München: C. H. Beck, 2023.), para. 131.

5 O slobodi vršenja članskih prava, primjerice, u kontekstu sudjelovanja na glavnoj skupštini i prava glasa v. u: Barbić, *Pravo društava, Dioničko društvo*, 1501; u kontekstu izmjene društvenog ugovora v. u: Barbić, *Pravo društava, Društvo s ograničenom odgovornošću*, 23.

6 O obvezi lojalnosti v. u: Barbić, *Pravo društava, Dioničko društvo*, 608-613; Barbić, *Pravo društava, Društvo s ograničenom odgovornošću*, 278-282; Jakša Barbić, *Pravo društava, Društva osoba* (Zagreb: Organizator, 2019.), 92-97, 452-459, 594-595; Tea Hasić, „Dužnost dioničara na lojalno postupanje prema društvu i ostalim dioničarima“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 34, br. 2 (2013): 785-815; Jelena Arambašić, „Načelo lojalnog postupanja članova društava osoba“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 60, br. 4 (2023): 739-757; Matej Trkanjec, „Načelo lojalnosti u trgovačkim društvima u kontekstu zabrane zlouporabe prava“, *Pravo u gospodarstvu* 58, br. 4 (2019): 615-634; Vilim Gorenc,

tendenciji, u hrvatskoj pravnoj književnosti gotovo da i nema radova koji bi ih sustavno usporedili i pokušali između njih uspostaviti ravnotežu.[7] Pitanje je u kojim situacijama i do koje mjere članovi društva mogu svoja članska prava vršiti kako žele. I, s druge strane, kada ih dužnost lojalnosti obvezuje na jednoobrazno ili barem usklađeno ponašanje?

Kako bi se odgovorilo na postavljena pitanja, proučit će se ne samo zakonski izričaj nego i sustavno uređenje, odnosno arhitektonika prava društava. Osim toga, analizirat će se pravna literatura, kako domaća tako i njemačka, s obzirom na to da je njemačko pravo poslužilo kao uzor hrvatskom pravu društava.[8] Naposljetku, istražit će se i sudska praksa koja se odnosi na člansku slobodu ili obvezu lojalnosti. Zaključci do kojih se dođe trebali bi pružiti smjernice članovima društva o tome kako se smiju, a kako se ne smiju ponašati. Jednako tako, mogli bi biti korisni i svima onima koji pomažu u prevenciji ili rješavanju članskih sukoba.

Odnos slobode i obveze lojalnosti prvenstveno će se analizirati na primjeru d.o.o.-a, kojih ima daleko najviše[9] i koji su gotovo metonimija za hrvatsko trgovačko društvo. Dobiveni zaključci moći će se, na odgovarajući način, primijeniti i na ostala društva osoba i kapitala. Najprije će se ukratko definirati sloboda vršenja članskih prava (2.), zatim obveza lojalnosti prema društvu i drugim članovima (3.). Potom će se pokušati pronaći kriterij njihova razgraničenja i uspostave ravnoteže (4.), a rad će završiti zaključkom (5.).

Komentar Zakona o trgovačkim društvima (Zagreb: RRiF, 2008.), 348-349.

7 Ponekad se navodi da su interesi članova podređeni interesu društva, ali da ih članovi mogu ostvarivati dok se ne protive interesu društva (Arambašić, „Načelo lojalnog postupanja“, 740). Međutim, pravo je pitanje kada se interesi članova protive interesu društva.

8 Za njemačko pravo o obvezi lojalnosti v. u: Altmeppen, *GmbHG*, § 13, para. 29.-60; Michael Beurskens, „§ 13 Juristische Person; Handelsgesellschaft“, u: *Noack/Servatius/Haas GmbHG* (München: C. H. Beck, 2025.), para. 59.-75; Lieder, „§ 13 Juristische Person“, para. 132.-222; Hanno Merkt, „§ 13 Juristische Person; Handelsgesellschaft“, u: *Münchener Kommentar GmbHG*, *Band 1*, ur. Holger Fleischer i Wulf Goette (München: C. H. Beck, 2025.), para. 94.-222; Rüdiger Wilhelmi, „§ 13 Juristische Person; Handelsgesellschaft“, u: *BeckOK GmbHG*, ur. Hildegard Ziemons, Carsten Jaeger i Moritz Pöschke (München: C. H. Beck, 2025.), para. 179.-192; Holger Fleischer i Lars Harzmeier, „Zur Abdingbarkeit der Treuepflichten bei Personengesellschaft und GmbH“, *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht* 33 (2015): 1289-1297.

9 Statistički podaci pokazuju da je u rujnu 2025. godine bilo oko 130.000 registriranih i 110.000 aktivnih d.o.o.-a te oko 45.000 registriranih i 36.000 aktivnih j.d.o.o.-a (pristup 9. studenoga 2025., https://podaci.dzs.hr/2025/hr/96979), što znači da postoji jedan aktivni d.o.o. (ili j.d.o.o.) na svakih 26 stanovnika (polazeći do popisa stanovnika iz 2021. prema kojemu je Republika Hrvatska imala 3.871.833 stanovnika).

2. SLOBODA VRŠENJA ČLANSKIH PRAVA

U svakom društvu članovi imaju određena prava i obveze. Članska prava tradicionalno se dijele na upravljačka i imovinska[10]. U d.o.o.-u upravljačka prava obuhvaćaju pravo sudjelovanja i raspravljanja na skupštini, pravo glasa, pravo na obaviještenost, pravo na pobijanje odluka skupštine, pravo na postavljanje posebnih članskih zahtjeva – *actio pro socio*, *actio negatoria* – te pravo zatražiti prestanak društva zbog važnog razloga. U društvima osoba upravljačka prava članova društva obično su nešto šira od toga, jer članovi sami vode poslove društva, dok su u dioničkom društvu ta prava nešto uža.

Većina upravljačkih prava načelno je jednaka za sve članove društva. Tako članovi mogu sudjelovati u skupštini i biti obaviješteni o poslovima društva neovisno o tome imaju li 1 % ili 99 % temeljnog kapitala. Međutim, najvažnije upravljačko pravo – pravo glasa – razmjerno je sudjelovanju njihovih poslovnih udjela u temeljnom kapitalu. Naime, ako nije drugačije određeno društvenim ugovorom, svakih 10,00 eura nominalnog iznosa poslovnog udjela daje pravo na jedan glas (čl. 445. st. 2. ZTD-a).

U konačnici, važnost prava glasa nije toliko proporcionalna koliko je stupnjevita. Naime, pojedinom članu društva pravo glasa koristi isključivo ako njime može barem donekle utjecati na donošenje odluka. Zbog toga pravo glasa treba promatrati u kontekstu određenih „pragova". Ugrubo, prvi prag bi bio onaj potreban za postavljanje određenih zahtjeva manjinskih članova (najčešće 10 % temeljnog kapitala u d.o.o.-u[11], odnosno 5 % u d.d.-u).[12] Idući bi bio „blokirajući" prag, koji članu omogućuje sprječavanje donošenja svih ili određenih odluka (više od 25 % glasova ili temeljnog kapitala za odluke koje se donose tročetvrtinskom većinom, odnosno više od 50 % za odluke koje se donose natpolovičnom većinom). Treći, vjerojatno najvažniji, jest prag koji članu omogućuje donošenje redovnih odluka koje se donose običnom većinom glasova. Njime se uspostavlja mogućnost prevladavajućeg utjecaja, što može dovesti do odnosa vladajućeg i ovisnog društva (ako je većinski dioničar također društvo ili barem poduzetnik, čl. 475. st. 1. ZTD-a). Naposljetku, konačni prag od 75 % glasova (ili temeljnog kapitala u d.d.-u) omogućuje donošenje strukturalno najvažnijih odluka, kao što su izmjena društvenog ugovora, odnosno statuta.

Stvarna važnost prava glasa ovisi i o nekim dodatnim čimbenicima. Tako član s relativno malim brojem glasova može povećati svoju glasačku snagu ako se sklopi ugovor o vezanju glasova, odnosno *pool* prava glasa.[13] Osim toga, spomenuti se

10 Visoki trgovački sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: VTS), Pž-929/2015-2 od 6. studenoga 2018.; VTS, Pž2115/2018-2 od 3. travnja 2018.; VTS, Pž-3959/07-3 od 25. rujna 2007.; VTS, Pž-2743/04-3 od 14. veljače 2006.

11 Prag od 10 % temeljenog kapitala u d.o.o.-u primjerice predviđaju čl. 408. st. 3., čl. 442. st. 3., čl. 443. st. 3., čl. 444. st. 1., čl. 450. st. 1., čl. 453. st. 1., čl. 468. st. 2., čl. 471. st. 1. ZTD-a.

12 Prag od 5 % temeljenog kapitala u d.d.-u primjerice predviđaju čl. 273.a st. 3., čl. 278. st. 1. i 2., čl. 298. st. 2., čl. 365. st. 2., čl. 371. st. 3. ZTD-a.

13 Više o tome v. u: Jakša Barbić, „Zajednica imatelja prava glasa u društvu", *Zbornik 55. susreta pravnika: Opatija '17* (2017): 31-58.

pragovi uglavnom računaju samo s obzirom na glasove, odnosno temeljni kapital, koji su prisutni na skupštini. Drugim riječima, konkretna glasačka snaga pojedinog člana može se sa sigurnošću utvrditi tek na samoj skupštini. Ipak, u d.o.o.-u s manjim brojem članova koji imaju značajne poslovne udjele, treba očekivati da će svi doći na skupštinu.

Imovinska članska prava obuhvaćaju pravo na dividendu, pravo prvenstva pri preuzimanju poslovnih udjela kod povećanja temeljnog kapitala, pravo na otpremninu te pravo na isplatu ostatka likvidacijske ili stečajne mase.[14] Tome se može pridodati i pravo slobodnog prijenosa poslovnog udjela na drugu osobu.[15] Za razliku od upravljačkih prava, imovinska su prava uvijek proporcionalna, odnosno ovise o sudjelovanju poslovnih udjela u temeljnom kapitalu (naravno, ako društvenim ugovorom nije drugačije predviđeno).

Sam pojam članskog „prava" već implicira da ga članovi društva mogu, ali i ne moraju koristiti.[16] Opće je poznato da manjinski članovi često ne koriste svoja upravljačka prava – ne dolaze na skupštine, ne glasaju, ne traže obavijesti, a za *actio pro socio* vjerojatno nisu ni čuli. Manjinski članovi često ne koriste ni svoja imovinska prava, osobito ako njihovo ostvarivanje zahtijeva određena ulaganja, kao što je to slučaj s pravom prvenstva.

Osim toga, i kada koriste svoja prava, članovi društva trebali bi moći odabrati kako će ih koristiti. To osobito vrijedi za pravo glasa, koje se može koristiti na različite načine. Članovi društva načelno su slobodni glasati u skladu s onime što smatraju da je najbolje za društvo ili za njih same. Uostalom, notorno je da u praksi članovi glasaju na različit način čak i kada je riječ o odlukama koje su iznimno važne za društvo. Dapače, nerijetko dolazi do trajnih sukoba među članovima društva, pri čemu oni iz principa glasaju jedni protiv drugih.

Po tome članska prava nalikuju drugim subjektivnim pravima. Naime, nositelj nekog prava može ga načelno izvršavati kako god želi, prema vlastitom interesu, barem do granice tuđih prava i općeg dobra. Tako je, primjerice, zabranjena šikana, odnosno vršenje svojeg prava isključivo s ciljem da bi se naštetilo drugome (čl. 31. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima[17]).

Sloboda članova da vrše članska prava u vlastitom interesu može naći svoje moralno, kao i društveno opravdanje u teoriji individualizma,[18] koja djeluje na dvjema

14 Barbić, *Pravo društava, Društvo s ograničenom odgovornošću*, 283.

15 Barbić, *Pravo društava, Društvo s ograničenom odgovornošću*, 138.

16 Hasić, „Dužnost dioničara", 803.

17 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. (u daljnjem tekstu: ZV).

18 O teoriji individualizma napisana je nepregledna literatura. Umjesto pokušaja iscrpnog nabrajanja dovoljno je uputiti na: Donelson R. Forsyth i Crystal L. Hoyt, *For the Greater Good of All: Perspectives on Individualism, Society, and Leadership* (New York: Palgrave Macmillan, 2011.); Harry C. Triandis, *Individualism and Collectivism* (New York: Routledge, 1995.); Cigdem Kagitçibasi, „Individualism and Collectivism", u: *Handbook of Cross-Cultural Psychology, Volume 3*, ur. John W. Berry, Marshall H. Segal i Cigdem Kagitçibasi (Needham Heights: Allyn and Bacon, 1997.), 1-51.

razinama. Prva bi bila inherentni, vrijednosni primat pojedinca nad kolektivom.[19] Preslikano na trgovačko društvo, to bi značilo da su članovi, iz kojih društvo proizlazi, važniji od samog društva (neovisno o tome što i sami članovi mogu biti trgovačka društva). Iz toga bi slijedilo da članovi mogu slobodno vršiti članska prava u vlastitom interesu, pa čak i kada to ne bi bilo dobro za trgovačko društvo. Naime, zajedničko dobro koje bi se eventualno moglo postići usklađenim djelovanjem ne može etički opravdati zadiranje u njihove individualne slobode.

Druga razina bila bi da je, dugoročno gledano, individualizam zapravo korisniji i za sam kolektiv. Naime, pluralitet mišljenja, pogonjen sebičnim motivima, u stanju je iznjedriti velik broj međusobno sukobljenih strategija, od kojih će dugoročno pobijediti one koje se pokažu najboljima. Postupno će i „gubitnici" početi oponašati uspješne strategije, što će rezultirati najvećim ukupnim dobrom (*summum bonum*). Preslikano na trgovačko društvo, to bi značilo da je poželjno da članovi djeluju u vlastitom interesu jer će ih to motivirati na odabir optimalne strategije. Oni koji u tome ne uspiju postići će lošije rezultate, kako unutar samoga trgovačkog društva (jer će se, recimo, ostali članovi okrenuti protiv njih) tako i u okviru svojih trgovačkih društvima (koja će, recimo, otići u stečaj). Takav ishod će ih prije ili kasnije potaknuti na promjenu strategije, što će biti korisno za njihovo društvo, odnosno – ako je ono već propalo – za nova, usporediva društva.

Takvo shvaćanje slobode ne može se jednostavno odbaciti pozivanjem na društveni ugovor i zajednički cilj.[20] Zajednički cilj najčešće je vrlo apstraktan, primjerice povećanje dobiti ili (neto) imovine društva.[21] Drugim riječima, kada bi se htjelo, moglo bi se tumačiti da su se članovi obvezali ostvariti zajednički cilj (i) kroz svađu i sukob, a ne isključivo kroz suradnju i pomaganje.

Ipak, radikalno shvaćanje slobode članova da vrše svoja članska prava isključivo u osobnom interesu često će dovoditi do neprihvatljivih rezultata. Primjerice, u situacijama u kojima bi većinski član bio ovlašten prisiliti društvo na sklapanje pravnog posla s njime koji je za društvo nepovoljan. Za većinskog člana takva je strategija optimalna jer dovodi do maksimizacije osobne koristi, dok je za manjinske članove ona nepovoljna jer umanjuje vrijednost njihova ulaganja. Čak i kada bi se, čisto teorijski, takvo postupanje moglo prikazati kao razmjerna žrtva na putu ostvarenja višeg cilja, ono je neprihvatljivo iz perspektive privatnog, građanskog prava, čija je temeljna zadaća štititi stečena imovinska prava. Naime, privatno je pravo s razlogom konzervativno te, osim u iznimnim i precizno određenim slučajevima,[22] ne dozvoljava narušavanje stečenih imovinskih prava radi ostvarenja općeg dobra.[23]

19 O vrijednosnim (aksiološkim) aspektima načela lojalnosti govori i Trkanjec, „Načelo lojalnosti", 629-631.

20 Više o cilju društva v. u: Nina Tepeš i Antun Bilić, „The Purpose of a Company", *Intereulaweast* 9, br. 2 (2022): 223-268; Jakša Barbić, *Pravo društava, Opći dio* (Zagreb: Organizator, 2008.), 147-153.

21 Hasić, „Dužnost dioničara", 787; Tepeš i Bilić, „The Purpose of a Company", 224, 240-241.

22 V. primjerice pravila o izvlaštenju, čl. 33. ZV-a, kao i čl. 50. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14. (u daljnjem tekstu: Ustav RH).

23 V. primjerice čl. 48. st. 1. i čl. 49. st. 4. Ustava RH.

Osim toga, čak i kada bi privatno pravo „zažmirilo na oba oka“, takvo ponašanje po svoj prilici ne bi uspjelo ostvariti najveće ukupno dobro. Naime, kada bi manjinski članovi shvatili da ih većinski član može lako „izigrati“, oni više ne bi htjeli sudjelovati u trgovačkim društvima. Time bi se društva kao zajednice više osoba praktički dokinula, eventualno ih ostavljajući kao „puke pravne ljušture“ u kojima njihovi jedini članovi ograničavaju vlastitu odgovornost. To bi, pak, dovelo u pitanje financiranje velikih projekata vlastitim kapitalom, jer jedan jedini član društva vrlo često neće moći prikupiti dostatna sredstva.

3. OBVEZA LOJALNOSTI PREMA DRUŠTVU I OSTALIM ČLANOVIMA

Iako nije izričito predviđena zakonom, u pravnoj je literaturi općeprihvaćeno stajalište da među članske obveze spada i obveza lojalnog postupanja prema društvu i prema ostalim članovima.[24] Ona se izvodi iz okolnosti da su članovi društva sklopili društveni ugovor kojim su se obvezali ostvariti zajednički cilj.[25] Slijedom toga, članovi moraju poduzeti sve što pridonosi ostvarenju tog cilja, dakle djelovati u interesu društva i suzdržati se od svega što je protivno tome interesu.[26]

Obveza lojalnosti može se izvesti iz općih načela obveznog prava[27], kao što su načelo savjesnosti i poštenja te dužnost suradnje (čl. 4. i 5. Zakona o obveznim odnosima[28]).[29] Razlika je primarno u intenzitetu obveze koji proizlazi iz vrste i trajanja ugovora. Dok je, primjerice, kod jednokratnog ugovora o kupoprodaji dovoljna umjerena suradnja ugovornih strana, u društvu koje djeluje kroz dulje, a najčešće i neodređeno vrijeme te u kojem članovi imaju zajednički cilj, obveza lojalnosti znatno je naglašenija.[30]

Članovi moraju biti lojalni prvenstveno prema samom društvu, kroz koje se

24 V. bilj. 6. i 8. Ipak, valja reći da u njemačkoj literaturi određeni autori kritiziraju tu obvezu kao preapstraktnu i neoperabilnu (Altmeppen, *GmbHG*, § 13, para. 29.-31; v. i Merkt, „§ 13 Juristische Person“, para. 101.).

25 Barbić, *Pravo društava, Dioničko društvo*, 608-609.

26 Barbić, *Pravo društava, Dioničko društvo*, 609; Hasić, „Dužnost dioničara“, 787.

27 Slično je zaključio i VTS: „Dužnost člana društva s ograničenom odgovornošću na lojalno postupanje prema društvu, ili prema ostalim članovima, nije izričito predviđena niti Zakonom o trgovačkim društvima (…) niti kojim drugim zakonom kojim se uređuje područje prava društava. Takva dužnost člana društva ipak postoji u skladu s načelima obveznog prava i to načelom dužnosti ispunjenja obveza, načelom zabrane zlouporabe prava, načelom savjesnosti i poštenja, načelom dužnosti suradnje, koji se javljaju pri ispunjenja obveza, kojih se strane kao članovi društva trebaju pridržavati u ostvarivanju svojih upravljačkih prava.“ (VTS, Pž-571/2024-2 od 19. veljače 2024.; VTS, Pž-2145/2020-3 od 9. ožujka 2022.). Nejasno je, međutim, zašto je VTS obvezu lojalnosti ograničio na upravljačka prava.

28 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).

29 Hasić, „Dužnost dioničara“, 802-803. Za njemačko pravo u: Lieder, „§ 13 Juristische Person“, para. 135.

30 Za njemačko pravo slično u: Merkt, „§ 13 Juristische Person“, para. 93.

ostvaruje njihov zajednički cilj.[31] Naravno, društvo kao takvo je pravna apstrakcija koja odražava različite interese, u prvom redu interese samih članova društva.[32] Prema tome, lojalnost prema društvu uvelike se svodi na lojalnost članova jednih prema drugima povodom ostvarivanja zajedničkog cilja koji se ostvaruje kroz društvo.

Osim toga, članovi trebaju biti lojalni jedni prema drugima pri vršenju članskih prava i obveza, čak i onda kada se takvo postupanje ne tiče izravno samog društva.[33] Primjerice, smatra se da članovi ne bi smjeli bez opravdanog razloga odbiti dati suglasnost drugom članu za prijenos vinkuliranih poslovnih udjela.[34] S druge strane, članska obveza lojalnosti ne proteže se na odnose među članovima koji nemaju veze s njihovim članskim statusom, primjerice na odnose koji nastaju povodom nekog obveznopravnog ugovora.[35]

Načelom lojalnosti ne štite se treće osobe, odnosno vjerovnici društva.[36] Naime, za razliku od članova društva, oni nisu pristali na društveni ugovor. Iako njih treba najviše štititi, to se postiže putem načela unosa i očuvanja kapitala društva, kao i pravilima drugih grana prava.[37] Budući da obveza lojalnog postupanja štiti isključivo strane društvenog ugovora (i društvo koje je tim ugovorom nastalo), ona je dispozitivna,[38] barem u konkretnim slučajevima.[39] Primjerice, ako član d.o.o.-a namjerava poduzeti radnju kojom bi oštetio d.o.o., što se inače smatra nelojalnim ponašanjem, ali se s takvom radnjom suglase i svi ostali članovi, ta radnja prestaje biti nelojalna te je član može poduzeti.

Obveza lojalnosti trebala bi ublažiti, ako ne i u potpunosti spriječiti, sukobe i zlouporabe moći unutar društva.[40] Njome se prvenstveno štite manjinski članovi od tiranije većinskog člana[41], koji ima dovoljan broj glasova da odlučujuće utječe

31 Što se ponekad naziva i vertikalnom manifestacijom načela lojalnosti, v. u: Arambašić, „Načelo lojalnog postupanja“, 744, 752. Za njemačko pravo, v. u: Lieder, „§ 13 Juristische Person“, para. 140.

32 Tepeš i Bilić, „The Purpose of a Company“, 264.

33 To se ponekad naziva i horizontalnom manifestacijom načela lojalnosti, v. u: Arambašić, „Načelo lojalnog postupanja“, 744, 752. Za njemačko pravo, v. u: Lieder, „§ 13 Juristische Person“, para. 141.

34 Barbić, *Pravo društava, Društvo s ograničenom odgovornošću*, 281.

35 Arambašić, „Načelo lojalnog postupanja“, 749.

36 Za njemačko pravo v. u: Altmeppen, *GmbHG*, § 13, para. 59.-60; Lieder, „§ 13 Juristische Person“, para. 146; Merkt, „§ 13 Juristische Person“, para. 113.

37 Slično u: Tepeš i Bilić, „The Purpose of a Company“, 231-234.

38 Za njemačko pravo slično u: Merkt, „§ 13 Juristische Person“, para. 97; Lieder, „§ 13 Juristische Person“, para. 158.

39 Podvojena su mišljenja bi li članovi društva mogli unaprijed i općenito isključiti obvezu na lojalno postupanje (Arambašić, „Načelo lojalnog postupanja“, 749-750; za njemačko pravo u: Lieder, „§ 13 Juristische Person“, para. 150.-154; Merkt, „§ 13 Juristische Person“, para. 116.). To se može usporediti s dvojbom bi li ugovorne strane unaprijed mogle isključiti primjenu načela savjesnosti i poštenja.

40 Gorenc, *Komentar Zakona o trgovačkim društvima*, 349; Hasić, „Dužnost dioničara“, 799; Arambašić, „Načelo lojalnog postupanja“, 745.

41 Sudska praksa potvrđuje da obvezu lojalnosti najčešće ističu manjinski dioničari u sporovima protiv većinskih dioničara (VTS, Pž-5415/2021-4 od 14. prosinca 2022.; VTS, Pž-1989/06-3

na donošenje odluka.[42] Zbog toga se ističe da, što je položaj pojedinog člana u društvu snažniji, to je i njegova obveza lojalnog postupanja intenzivnija.[43] Istodobno, obveza lojalnosti štiti i većinskog člana od zlouporaba položaja manjinskih članova, primjerice od postavljanja prekomjernih zahtjeva za obaviještenost, neopravdanog pobijanja skupštinskih odluka, bezrazložnog pokretanja posebnih revizija i sl.[44]

Naposljetku, obveza lojalnosti trebala bi pomoći u rješavanju situacija tzv. *deadlocka*, do kojih najčešće dolazi u d.o.o.-u u kojem dva člana imaju 50 % glasova, što znači da u slučaju njihova trajnijeg sukoba skupština društva neće moći usvojiti prijedlog nijedne odluke. Dapače, ako društvo u međuvremenu ostane bez članova uprave (primjerice zbog smrti, ostavke ili isteka mandata), dolazi u pitanje uredno vođenje poslova i zastupanje društva.[45]

Kao što (neograničena) sloboda vršenja članskih prava nalazi svoje teorijsko uporište u individualizmu, obveza lojalnosti bliska je kolektivizmu, koji obvezu zajedničkog djelovanja pretpostavlja iznad pojedinačnih sloboda.[46] Moralno opravdanje za kolektivistički pristup može se pronaći u činjenici da su članovi sklapanjem društvenog ugovora svjesno pristali postati dijelom kolektiva. Također, usklađeno djelovanje često će biti najučinkovitija strategija za ostvarenje najvećeg ukupnog dobra, jer strategija napretka kroz sukob nije osobito prikladna za djelovanja unutar društva.

Međutim, i obveza lojalnosti sa sobom nosi određene konceptualne probleme. Kao što je već rečeno, zajednički cilj društva često je toliko apstraktno formuliran da je gotovo neoperabilan. Primjerice, obveza doprinosa povećanju dobiti i (neto) imovine društva može isključiti samo ona ponašanja kojima član nanosi štetu društvu radi vlastite koristi. U gotovo svim ostalim slučajevima moglo bi se tvrditi da član pokušava ostvariti cilj društva na način koji smatra najprikladnijim.[47]

Naravno, lako je moguće da taj način nije objektivno prikladan za ostvarenje cilja društva. Međutim, time se samo otvara pitanje kako to utvrditi i, podjednako važno, tko je ovlašten to utvrditi. Jedino sud može konačno odlučiti o tome kako se članovi moraju ponašati. Upitno je, međutim, je li na sudu da određuje smjer

od 4. lipnja 2006.; VTS, Pž-2929/20143 od 8. studenoga 2017.).

42 Barbić, *Pravo društava, Dioničko društvo*, 609; Barbić, *Pravo društava, Društvo s ograničenom odgovornošću*, 280.

43 Barbić, *Pravo društava, Društvo s ograničenom odgovornošću*, 281. Donekle slično u: Trkanjec, „Načelo lojalnosti", 626. Za njemačko pravo u: Altmeppen, *GmbHG*, § 13, para. 40.

44 Barbić, *Pravo društava, Dioničko društvo*, 610; Barbić, *Pravo društava, Društvo s ograničenom odgovornošću*, 281; Hasić, „Dužnost dioničara", 799.

45 Iako ZTD za takav slučaj predviđa određene mehanizme, kao što su imenovanje privremenog upravitelja (čl. 423. st. 6. ZTD-a) i sudsko određivanje osobe ovlaštene za zastupanje (čl. 426. st. 6. ZTD-a), oni ne mogu zamijeniti redovito imenovane organe.

46 O teoriji kolektivizma, osobito u odnosu s teorijom individualizma, dovoljno je uputiti na: Harry C. Triandis, *Individualism and Collectivism* (New York: Routledge, 1995.); Cigdem Kagitçibasi, „Individualism and Collectivism", u: *Handbook of Cross-Cultural Psychology, Volume 3*, ur. John W. Berry, Marshall H. Segal i Cigdem Kagitçibasi (Needham Heights: Allyn and Bacon, 1997.), 1-51.

47 Da je takvo ponašanje načelno dozvoljeno, za njemačko pravo u: Altmeppen, *GmbHG*, § 13, para. 53.

upravljanja društvom. Isto tako, upitno je koliko je sud za to osposobljen. Nije teško zamisliti da bi se konačna odluka prepustila sudskim vještacima koji, premda stručni, nemaju nužno motivaciju iznaći rješenje koje je uistinu najbolje za društvo.[48]

Potencijalni problemi mogu se ilustrirati sljedećim primjerom. Zamislimo da manjinski članovi društva predlože imenovanje kvalificiranog i iskusnog menadžera za jedinog člana uprave. S druge stane, većinski član društva radije bi imenovao nekoga koga dobro poznaje i kome vjeruje, možda čak i samoga sebe. Kvalificirani menadžer djeluje kao objektivno bolji izbor. No znači li to da bi većinski član morao odustati od svoje ideje, odnosno da bi manjinski članovi mogli sudskim putem ishoditi njegovu suglasnost za svoj prijedlog? Kao protuargument moglo bi se navesti da nisu odlučne samo kvalifikacije i iskustvo, nego i povjerenje, kao i motivacija koju bi većinski član (ili osoba njemu bliska) imao kao direktor. Moglo bi se i okrenuti narativ pa optužiti manjinske članove da postupaju nelojalno jer, iako su uložili znatno manje od većinskog člana, pod krinkom objektivnosti pokušavaju preuzeti kontrolu nad društvom.

Postavlja se i pitanje kolika se razina vjerojatnosti traži da će određeno ponašanje pridonijeti, odnosno odmoći ostvarenju cilja društva. Zamislimo da većinski član putem skupštinske odluke uputi upravu da poduzme određenu poslovodnu radnju ili da članovima isplati dividendu. Zamislimo također da se može precizno izračunati da postoji 60 % vjerojatnosti da će takva odluka negativno utjecati na poslovanje društva. Moglo bi se reći da je takvo ponašanje većinskog člana nelojalno jer je rizik previsok. S druge strane, zašto bi preuzimanje čak i visokog rizika bio problem ako bi potencijalni dobitak također mogao biti velik? Na to bi se moglo odgovoriti da većinski član nema pravo kockati se s dobrobiti društva. Moglo bi se, međutim, i tome odgovoriti da je stjecanjem većinskog prava glasa taj član stekao pravo odlučivati o preuzimanju takvog rizika. Naime, ako u d.o.o.-u uprava vodi poslove u skladu s uputama članova društva koje se donose običnom većinom glasova (čl. 422. st. 2. ZTD-a), tada stjecanje kontrolnog paketa sa sobom uključuje pravo na donošenje poslovodnih odluka. Tome bi se pak moglo prigovoriti da se i te odluke trebaju donositi u skladu s načelom lojalnosti, čime se rasprava ponovno vraća u začarani krug.

4. RAZGRANIČENJE SLOBODE VRŠENJA ČLANSKIH PRAVA I OBVEZE LOJALNOG POSTUPANJA

Treba priznati da ne postoji savršen kriterij koji bi jednostavno uspio razgraničiti slobodu vršenja članskih prava i obveze lojalnog postupanja. Pojmovi poput slobode vršenja članskih prava, lojalnog postupanja ili cilja društva apstraktni su pravni standardi koje valja „s prstohvatom osjećaja“ primijeniti na pojedinu situaciju.[49] Zbog toga se u pravnoj literaturi često navodi da se ne može dati opća formula

48 Za razliku od članova društva čija imovinska korist ovisi o poslovnim rezultatima društva, pa čak i članova uprave čiji su primici često barem djelomično varijabilno određeni, nagrada vještaku će biti fiksna po vještačenju i ne ovisi o budućim rezultatima društva.

49 Hasić, „Dužnost dioničara“, 798-799.

postupanja, već se postojanje obveze lojalnosti, kao i način njezina ispunjenja, moraju procjenjivati s obzirom na konkretne okolnosti svakog slučaja.[50]

Ipak, činjenica da nije moguće pronaći savršen kriterij, ne bi smjela odvesti u agnosticizam i odustajanje od traženja makar okvirnih, heurističkih kriterija razgraničenja. Odgovor se krije u ispravnom shvaćanju cilja društva[51] i toga kako on utječe na vršenje pojedinih članskih prava, osobito korištenja prava glasa pri donošenju članskih (skupštinskih) odluka. S obzirom na to, moguće je izdvojiti tri skupine članskih odluka i prava: poslovodne odluke (4.1.), odluke kojima se mijenja društveni ugovor (4.2.) te ostale odluke i prava (4.3.).[52]

4.1. Poslovodne odluke

Zajednički cilj predstavlja centripetalnu silu koja povezuje članove u zajednicu koja se zove društvo. Osnivači društva društvenim ugovorom određuju o kojem će se cilju raditi, pri čemu raspolažu širokom slobodom, pa mogu izabrati svaki cilj koji nije zakonom (ili moralom) zabranjen.

U praksi je, međutim, vrlo rijetko da društveni ugovor izričito navodi cilj društva.[53] O njemu se najčešće može zaključiti tek posredno – iz oblika društva i iz predmeta poslovanja kojim se cilj društva ostvaruje. Okolnost da se radi o trgovačkom društvu sugerira da je cilj društva ostvarivanje dobiti (čl. 3. st. 1. i 3. ZTD-a), pri čemu se ne misli isključivo na dobit u računovodstvenom i poreznom smislu već na ukupnost imovinskih koristi.[54] Prema tome, ako drugačije ne proizlazi iz društvenog ugovora, pretpostavljeni cilj trgovačkog društva jest povećanje njegove (neto) imovine[55], odnosno vrijednosti njegova poduzeća.[56] Time se ujedno povećava vrijednost članskih udjela, dakle imovina članova društva. Predmet poslovanja obično potvrđuje takav zaključak, osobito ako navodi uobičajene komercijalne djelatnosti, kao što je prodaja različitih roba ili pružanja usluga.

S druge strane, cilj društva ne obuhvaća zaštitu ili unaprjeđenje položaja trećih osoba – radnika, dobavljača, zajmodavaca, ostalih vjerovnika, a još manje interesa šire društvene zajednice.[57] To je, uostalom, i razlog zbog kojeg obveza lojalnosti, kako je već rečeno, ne štiti treće osobe.

---

50 Barbić, *Pravo društava, Dioničko društvo*, 609; Hasić, „Dužnost dioničara “, 798-799; Arambašić, „Načelo lojalnog postupanja“, 745-747; Trkanjec, „Načelo lojalnosti“, 617. U njemačkom pravu obično se kreće od određenih tipičnih grupa slučajeva, v. u: Lieder, „§ 13 Juristische Person“, para. 13.

51 Za njemačko pravo, v. u: Lieder, „§ 13 Juristische Person“, para. 155.

52 Sličnu podjelu za njemačko pravo navodi Merkt, „§ 13 Juristische Person“, para. 122 i dalje.

53 Barbić, *Pravo društava, Opći dio*, 150.

54 Za njemačko pravo v. u: Hans Christoph Grigoleit, *Aktiengesetz* (München: C. H. Beck, 2025.), § 76, para. 27.

55 Pod pojmom neto imovine misli se na vrijednosti imovine društva umanjene za iznos obveza društva. To je blisko pojmu vlastitog kapitala i engleskom pojmu *equity*. Riječ je o imovini koju bi članovi društva dobili da društvo prestaje postojati, nakon što su se prethodno podmirili vjerovnici društva.

56 Hasić, „Dužnost dioničara“, 787; Tepeš i Bilić, „The Purpose of a Company“, 241-242.

57 Tepeš i Bilić, „The Purpose of a Company“, 228-240, 264.

Cilj društva ostvaruje se vođenjem poslova društva. Dapače, vođenje poslova uobičajeno se definira upravo kao ukupnost radnji koje su potrebne radi ostvarenja cilja društva.[58] Ono obuhvaća sve uobičajene radnje iz života društva, a u širem smislu i njegovo zastupanje. Ako je cilj društva povećanje njegove imovine, tada bi radnje vođenja poslova, izravno ili neizravno, morale biti usmjerene prema tome. S druge strane, vođenje poslova ne obuhvaća temeljne organizacijske i strukturalne promjene, poput onih kojima se mijenja društveni ugovor.[59]

Budući da obveza lojalnog postupanja proizlazi iz cilja društva, a da se cilj društva ostvaruje upravo vođenjem poslova, jezgru obveze lojalnosti čine poslovodne radnje i odluke.[60] Pri tome ne treba zbuniti činjenica da je vođenje poslova povjereno upravi. Naime, u d.o.o.-u je uprava podređena članovima društva, koji joj mogu davati obvezujuće upute kako voditi poslove.[61] Nerijetko članovi društva kontroliraju svaku iole značajniju poslovodnu odluku ili su čak i sami imenovani za članove uprave.

Prema tome, kada članovi društva donose poslovodne odluke, oni se uvijek moraju voditi zajedničkim ciljem, odnosno nastojati povećati (neto) imovinu društva.[62] U tom smislu treba analogno primijeniti čl. 643. st. 3. ZOO-a, koji predviđa da se na prava i obveze ortaka kojima je povjereno vođenje poslova ortaštva na odgovarajući način primjenjuju pravila koja vrijede za ugovor o nalogu. Naime, iako ne postoji izričita odredba prema kojoj bi se primjenjivala pravila ugovora o ortaštvu na d.o.o., ortaštvo se smatra temeljnim oblikom i prototipom za sva ostala društva. Osim toga, iako je d.o.o. društvo kapitala, ono sadrži i brojna obilježja društva osoba.

Za ugovor o nalogu je pak svojstveno da nalogoprimac djeluje za račun nalogodavca (čl. 763. st. 1. ZOO-a) te da se općenito mora skrbiti i rukovoditi interesima nalogodavca (čl. 765. st. 1. ZOO-a). Prema tome, kada skupština donosi poslovodne odluke, svaki član društva mora glasati u najboljem interesu društva kao cjeline, odnosno u interesu svih ostalih članova. To znači da mora glasati one odluke za koje može pretpostaviti da će se povoljno odraziti na imovinu društva. U krajnju ruku, to se toliko i ne razlikuje od dužnosti članova uprave da vode poslove društva s pozornošću urednog i savjesnog gospodarstvenika (čl. 252. st. 1. ZTD-a), neovisno o tome što se ta dužnost temelji na zakonu, a ne na ugovoru.[63]

S druge strane, neprihvatljivo je da se član društva pri glasanju o poslovodnim

58 Barbić, *Pravo društava, Dioničko društvo*, 891.

59 Naime, njima se ne ostvaruje nego tek postavlja i definira cilj društva (v. podnaslov 4.2.).

60 Za njemačko pravo v. u: Lieder, „§ 13 Juristische Person“, para. 157-158, 166; Merkt, „§ 13 Juristische Person“, para. 93; osobito kada čine razliku između *fremdnützige Rechte* (u koje spada i vođenje poslova) i *eigennützige Rechte*.

61 S druge strane, upute članova društva nisu obvezujuće kada se ne radi o poslovodnim odlukama nego o zakonskim obvezama (tzv. *compliance* funkcija). Naime, uprava društva mora poduzeti, odnosno suzdržati se od određenih radnji kada tako određuje zakon, a suprotne odluke skupštine bile bi ništetne (čl. 355. st. 1. t. 3., čl. 448. ZTD-a).

62 U kontekstu društava osoba: Arambašić, „Načelo lojalnog postupanja“, 745; gdje se to doduše proširuje i na razna druga, pa i na imovinska članska prava.

63 Zbog toga se često i govori da članovi uprave duguju društvu obvezu lojalnosti, koliko god da se ne radi o posve istovjetnoj obvezi (Trkanjec, „Načelo lojalnosti“, 629-631, za njemačko pravo u: Lieder, „§ 13 Juristische Person“, para. 137.-139., 166.).

odlukama vodi osobnim interesima koji su različiti od interesa društva. Riječ je o klasičnom primjeru nelojalnog postupanja. Takav pristup odražen je u čl. 445. st. 5. ZTD-a, koji predviđa isključenje prava glasa članu kojem se tom odlukom pribavlja posebna korist ili ga se oslobađa obveze ili se odlučuje o njegovu pravnom poslu ili o sporu s društvom. U tim se slučajevima dotični član društva nalazi u nužnom sukobu interesa. Jednako tako, neprihvatljivo je da član koji je angažiran na vođenju poslova društva za sebe prisvoji poslovne prilike za koje je je saznao upravo prilikom vođenja poslova.[64]

Iako izloženo pravilo samo po sebi ne rješava dvojbu kako procijeniti koje su poslovodne odluke u interesu društva, pravna znanost i sudska praksa su za to već razradile kriterije. Iako to izlazi iz opsega ovoga rada, dovoljno je napomenuti da uprava, a posredno i članovi društva, imaju prilično široku diskreciju pri procjeni što je povoljno za društvo.[65] Isto tako, pojedina se odluka ocjenjuje u skladu s podacima koji su upravi, odnosno članovima društva bili poznati ili su im mogli biti poznati u trenutku donošenja odluke.[66]

Valjalo bi uzeti da članovi društva uživaju čak i nešto širu diskreciju od uprave.[67] Naime, dok uprava vodi isključivo tuđe poslove, članovi društva vode, barem djelomično, i vlastite poslove jer se poslovni uspjeh društva odražava i na njihovu imovinu.[68] Budući da imaju što dobiti i što izgubiti,[69] članovi društva su inherentno motivirani donositi odluke koje su povoljne za društvo, zbog čega im se može dozvoliti i nešto veća sloboda poslovne prosudbe.[70]

Korisno je vratiti se ranije spomenutom primjeru u kojem većinski član daje uputu upravi da poduzme određenu poslovodnu radnju za koju postoji 60 % vjerojatnosti da će negativno utjecati na poslovanje društva. Vrlo vjerojatno je to rizik koji uredan nalogoprimac ne bi smio preuzeti. Međutim, drugačiji zaključak mogao bi, makar implicitno, proizaći iz društvenog ugovora. Primjerice, zamislivo je da je u grani poslovanja kojom se društvo bavi uobičajeno poduzimati poslove usporedivog stupnja rizičnosti. U tom slučaju, većinski član ne bi postupao protivno načelu lojalnosti.

4.2. Odluke kojima se mijenja društveni ugovor

U prethodnom podnaslovu objašnjeno je da je cilj društva onakav kakvim su ga članovi odredili društvenim ugovorom. To, međutim, ima i svoj „negativni" aspekt – cilj društva nije ono što nije određeno konkretnim društvenim ugovorom, već je

64 Za njemačko pravo tako u: Altmeppen, *GmbHG*, § 13, para. 40.

65 Za njemačko pravo u: Lieder, „§ 13 Juristische Person", para. 166; Merkt, „§ 13 Juristische Person", para. 131.

66 V. pravilo poslovne prosudbe (*business judgement rule*) iz čl. 252. st. 1. ZTD-a.

67 Obveza lojalnosti obvezuje i članove uprave društva (Vrhovni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: VSRH), Revt-195/2009-2 od 16. lipnja 2010.), kao i nadzornog odbora, ako ga društvo ima.

68 Slično Tepeš i Bilić, „The Purpose of a Company", 238.

69 Na engleskom jeziku bi se to slikovito reklo *skin in the game*.

70 Za njemačko pravo u: Lieder, „§ 13 Juristische Person", para. 139.

općenito u svakom pogledu njime ograničen. Budući da se obveza lojalnosti izvodi iz cilja društva, ona ne može prisiliti članove društva da glasaju za neku odluku koja bi izlazila izvan dosega konkretnog društvenog ugovora. Iz toga slijedi da obveza lojalnosti ne može prisiliti članove da glasaju za izmjenu društvenog ugovora. Po istoj logici, obveza lojalnosti ne može spriječiti članove da glasaju protiv izmjene društvenog ugovora. To se odnosi i na sve odluke koje su u bitnome istovjetne izmjeni društvenog ugovora, kao što su odluka o povećanju ili smanjenju temeljnog kapitala te odluka koje dovode do statusnih promjena.

Takav zaključak zahtijeva pobliže objašnjenje, budući da u domaćoj i stranoj pravnoj literaturi prevladava stajalište prema kojem su članovi društva, barem u ekstremnim slučajevima, dužni glasati za izmjene društvenog ugovora kada je to u interesu društva.[71] Primjerice, ako je društvu prijeko potreban kapital radi sanacije i osiguranja njegova opstanka, smatra se da bi članovi bili dužni glasati za odluku o povećanju temeljnog kapitala.[72] Na prvi pogled, to se može činiti opravdanim. Povećanjem temeljnog kapitala društvo, a time i svi njegovi članovi, naći će se u objektivno boljem imovinskom položaju od onoga u kome bi se nalazili da je društvo propalo. Prema tome, povećanje temeljnog kapitala čini se kao odluka u skladu s interesom društva, pa i sa zajedničkim ciljem povećanja (neto) imovine društva.

Međutim, cilj društva ne postoji u zrakopraznom prostoru, već izvire iz postojećeg društvenog ugovora. Na njega se nije moguće münchhausenovski osloniti kako bi se izmijenio taj isti društveni ugovor.

U suprotnom bi se moralo razlikovati dvije vrste odredbi društvenog ugovora: onih kojima se, makar implicitno, definira cilj društva i ostalih, „provedbenih" odredbi koje su tom cilju podređene. Međutim, za takvu akrobaciju nedostaje uporište bilo u zakonu, bilo u pretpostavljenoj volji članova društva. Naime, nemoguće je apstraktno utvrditi jesu li članovi društva nekim odredbama društvenog ugovora pridali veću važnost od drugih te koje su od njih smatrali esencijalnima, a koje puko akcidentalnima. Uostalom, u hrvatskom pravu prevladava stajalište da se i cilj društva može izmijeniti istom većinom kao i ostale odredbe društvenog ugovora.[73]

Navedeno se može ilustrirati sljedećim primjerom. Zamislimo društvo čiji je jedini predmet poslovanja proizvodnja i prodaja mliječnih proizvoda. Većinski član zaključi, međutim, da bi društvo ostvarilo znatno veću dobit kada bi se počelo baviti ulaganjem u zlato. Bez obzira na to je li većinski član u pravu, manjinski članovi koji imaju dovoljno glasova ovlašteni su spriječiti izmjenu predmeta poslovanja. Pri tome nije odlučno ni to što većinski član možda ima potrebna znanja za ulaganje u zlato, niti to što je situacija na tržištu za takvo ulaganje objektivno povoljna. Manjinski članovi pristali su sudjelovati u društvu koje se bavi proizvodnjom i prodajom

71 Barbić, *Pravo društava, Društvo s ograničenom odgovornošću*, 280; izgleda i Hasić, „Dužnost dioničara", 799. Za njemačko pravo v. u: Lieder, „§ 13 Juristische Person", para. 163; Merkt, „§ 13 Juristische Person", para. 15; Altmeppen, *GmbHG*, § 13, para. 54.

72 Barbić, *Pravo društava, Društvo s ograničenom odgovornošću*, 280; Hasić, „Dužnost dioničara", 799. Za njemačko pravo v. u: Lieder, „§ 13 Juristische Person", para. 163., 186.a, 187; Merkt, „§ 13 Juristische Person", para. 101. i para. 159.

73 Barbić, *Pravo društava, Opći dio*, 150; donekle drugačije Tepeš i Bilić, „The Purpose of a Company", 243.

mliječnih proizvoda te oni taj svoj pristanak nisu dužni promijeniti samo zato što bi to bilo ekonomski oportuno. Ako se većinski član želi baviti ulaganjem u zlato, uvijek može osnovati novo društvo s odgovarajućim predmetom poslovanja.

Osim toga, treba imati na umu da članovi d.o.o.-a mogu donijeti odluku o prestanku društva većinom od tri četvrtine danih glasova (čl. 467. ZTD-a), dok članovi d.d.-a takvu odluku donose većinom od tri četvrtine temeljnog kapitala zastupljenog na glavnoj skupštini (čl. 467. st. 1., čl. 367. st. 1. t. 2. ZTD-a). Za donošenje tih odluka ne traži se da je cilj društva nemoguće ili teško ostvariti, niti da društvo loše posluje i sl.[74] Riječ je o voluntarističkom, preobražajnom pravu članova društva. Članovi društva bi tako mogli ugasiti i iznimno perspektivno društvo kojem poslovni analitičari predviđaju uspješnu budućnost, a za koje investitori „stoje u redu" kako bi ga financirali. Društvo kao takvo nema intrinzično pravo na „život", čak ni kada posluje uspješno. Poduzetnička sloboda, zajamčena čl. 49. Ustava RH, uključuje i slobodu odustajanja od uspješnih poslovnih pothvata.

Postojanje i cilj društva ovise o konkretnom zakonskom i društvenougovornom uređenju. Ako članovi društva iskoriste svoje pravo i potrebnom većinom odluče da će društvo prestati, time ujedno dokidaju i cilj društva.[75]

Naravno, lako je moguće da će manjinski članovi biti nezadovoljni takvom odlukom jer je njome vjerojatno umanjena vrijednost njihove imovine. Međutim, takva odluka zbog toga nije niti ništetna niti pobojna. Naime, kada bi to bio slučaj, onda bi zakonsko propisivanje većine potrebne za donošenje odluke o prestanku društva postalo bespredmetno, a konačnu odluku o sudbini društva donosio bi sud, na temelju procjene sudskih vještaka.[76] Time bi netko tko uopće ne sudjeluje u društvu prisilio većinu koja u njemu sudjeluje da mora nastaviti sudjelovati protiv svoje volje.[77]

Vraćajući se na slučaj u kojem je povećanje temeljnog kapitala potrebno radi spašavanja društva, ishodišna točka jest da su članovi društva pristali sudjelovati u društvu s određenim, nižim temeljnim kapitalom. Isto tako, osnivanjem društva podvrgnuli su se cjelokupnom zakonskom i društvenougovornom režimu korporativnog upravljanja. S jedne strane, to znači da manjinski članovi ne mogu spriječiti da ih tročetvrtinska većina preglasa i da, protivno njihovoj volji, poveća temeljni kapital. Naličje toga jest da ta većina ne može spriječiti manjinske članove da uspiju skupiti dovoljno glasova kojima će blokirati donošenje takve odluke. Ni jedni ni drugi ne mogu se pozivati na cilj društva, jer cilj društva ne može transcendirati

74 Barbić, *Pravo društava, Društvo s ograničenom odgovornošću*, 743; Barbić, *Pravo društava, Dioničko društvo*, 1926-1928.

75 Barbić, *Pravo društava, Društvo s ograničenom odgovornošću*, 751-752.

76 Dapače, ti manjinski članovi ne bi mogli tražiti ni naknadu štete od članova koji su glasali za prestanak društva ili od društva u likvidacijskom postupku. Naime, iako je možda spriječeno povećanje njihove imovine (izmakla dobit), nije ispunjena pretpostavka protupravnosti. Koliko god da to manjinskim članovima bilo teško prihvatiti, riječ je o riziku koji je inherentan sudjelovanju u društvima kapitala, a u širem smislu i svakom kolektivu koje počiva na majoritetnom odlučivanju.

77 O važnosti da se načelom lojalnosti ne zaobiđu zakonom predviđene većine za donošenje odluka, za njemačko pravo v. u: Lieder, „§ 13 Juristische Person", para. 162.

društveni ugovor iz kojega proizlazi.

Pri tome ne mijenja ništa ni činjenica da će, bez povećanja temeljnog kapitala, društvo možda gotovo sigurno propasti. Slično kao i u ranijim primjerima, društvo nema intrinzično pravo na „život", niti obveza lojalnosti može prisiliti članove da ga pod svaku cijenu pokušaju spasiti.[78] Razlika u odnosu na odluku o prestanku društva pritom je samo prividna.[79] Naime, dok u jednom slučaju tročetvrtinska većina odlučuje o prestanku društva, u drugom slučaju već i jedna četvrtina glasova plus jedan glas (kojima se sprječava povećanje temeljnog kapitala), dovode do istog rezultata. Međutim, u oba slučaja riječ je o posljedici zakonom predviđenih većina potrebnih za izmjenu društvenog ugovora. Drugim riječima, razlika nije pravna, nego poslovna – dok bi u ranijem primjeru poslovni rezultati društvo održavali na životu, u ovom primjeru oni društvo vode u propast.

Uostalom, kada bi obveza lojalnosti prisiljavala članove da spašavaju društvo izmjenom društvenog ugovora, ona bi podjednako morala djelovati i prema članovima koji imaju jednu četvrtinu glasova, kao i prema onima koji imaju tri četvrtine glasova. To bi dovodilo do toga da društvo ne može nikada prestati pukom voljom svojih članova, nego tek onda kada ga više nije moguće gospodarski spasiti.

Naličje činjenice da članovi nemaju obvezu izmijeniti društveni ugovor kako bi pokušali spasiti društvo jest to da nemaju ni obvezu odlučiti o prestanku takvog društva. Članovi društva mogu nastaviti voditi društvo čak i onda kada je izvjesno da će ono u skorijoj budućnosti propasti.[80] Kao što je već rečeno, obveza lojalnosti tjera članove društva da nastoje donijeti poslovodne odluke koje bi mogle spasiti društvo, ali ih ne obvezuje da moraju ugasiti društvo kojemu takve odluke ne uspijevaju pomoći. Propast društva je, u krajnju ruku, poslovni rizik koji su članovi preuzeli njegovim osnivanjem.

Sloboda članova da glasaju za ili protiv određene izmjene društvenog ugovora može se usporediti s njihovom inicijalnom slobodom da sudjeluju ili ne u osnivanju društva. Naime, član uvijek može odbiti sudjelovati u osnivanju društva, koliko god da se ono činilo perspektivnim. Isto tako, član je slobodan sudjelovati u osnivanju društva za koje je možda već u početku jasno da je osuđeno na propast. To spada u njegov komercijalni rizik, koji leži onkraj obveze lojalnosti. Zbog toga, uostalom, prilikom osnivanja društva članovi imaju samo dužnost uplatiti imovinu koja odgovara visini temeljnog kapitala, ali ne i obvezu kapitalizirati društvo u mjeri koja je možda stvarno potrebna da bi ono moglo uspješno obavljati svoj predmet poslovanja. Naime, tzv. materijalna potkapitalizacija sama po sebi nije razlog za odbijanje upisa društva u sudski registar, kao niti za proboj pravne osobnosti.[81]

78 Tome su samo donekle protivne odredbe čl. 408. ZTD-a, o zajmu kojim se nadomješta kapital, koje sugeriraju da bi uredni gospodarstvenici trebali u krizi pribaviti društvu vlastiti kapital umjesto da mu daju zajam. Naime, ta odredba ne zabranjuje davanje takvog zajma (dapače, čl. 407. st. 1. ZTD-a izričito navodi da vraćanje takvog zajma ne predstavlja nedopuštena primanja), nego samo predviđa da, u stečajnom postupku, član-zajmodavac može ostvarivati povrat zajma kao vjerovnik nižeg isplatnog reda.

79 Drugačije za njemačko pravo v. u: Merkt, „§ 13 Juristische Person", para. 159.

80 Drugačije za njemačko pravo v. u: Lieder, „§ 13 Juristische Person", para. 186.

81 O tom pojmu, osobito u kontekstu proboja pravne osobnosti, v. u: Barbić, *Pravo društava,*

Djelomičnu iznimku od pravila prema kojem članovi društva nisu dužni glasati za ili protiv izmjene društvenog ugovora predstavlja slučaj kada bi određena izmjena društvenog ugovora bila zakonom izričito naređena ili zabranjena.[82] Međutim, i tada je upitno je li uopće potrebno posezati za načelom članske lojalnosti ili se to može utemeljiti na općoj dužnosti svih pravnih subjekata da postupaju u skladu sa zakonom. Primjerice, kada neka strana ima zakonsku obvezu sklapanja određenog ugovora, ona tu obvezu mora ispuniti čak i bez konstruiranja posebne „lojalnosti" prema drugoj ugovornoj strani.

Naposljetku, sloboda glasanja za ili protiv izmjene društvenog ugovora ima svoje ograničenje, ali ne u obliku korporativne obveze lojalnosti, nego u obliku građanskopravne zabrane šikane i zle namjere (*dolus malus*). Tako, primjerice, manjinski član d.o.o.-a ne bi smio glasati protiv povećanja temeljnog kapitala isključivo s ciljem da većinskom članu društva, s kojim je u zavadi, nanese štetu.[83] Takav bi glas bio ništetan prema općim pravilima o ništetnosti pravnih poslova (čl. 322., čl. 14. st. 3. ZOO-a).[84]

4.3. Ostale odluke i članska prava

Objašnjeno je da se na poslovodne odluke uvijek primjenjuje obveza lojalnosti, dok se na odluke kojima se mijenja društveni ugovor ta obveza nikada ne primjenjuje. Preostaje treća, otvorena kategorija u koju spadaju ostale odluke i članska prava. Te odluke i prava nisu isključivo u funkciji ostvarenja cilja društva pa je legitimno da se članovi barem djelomično vode osobnim interesima i preferencijama. S druge strane, te odluke i prava kreću se unutar okvira postojećeg cilja društva, pa ne mogu potpuno izmaknuti obvezi lojalnosti.

U te se odluke, najvažnije, ubrajaju odluke o upotrebi dobiti, o imenovanju i opozivu članova uprave i nadzornog odbora, drugih zastupnika društva i revizora, o davanju razrješnice te o davanju suglasnosti za prijenos vinkuliranih poslovnih udjela. U ta članska prava ubrajaju se pravo sudjelovati i raspravljati na skupštini, pravo na obaviještenost, pravo na pobijanje odluka skupštine, pravo prenijeti poslovni udio, pravo na dividendu te pravo prvenstva pri preuzimanju poslovnih udjela.

Kada članovi glasaju o tim odlukama ili vrše ta prava, sloboda njihova izbora načelno bi trebala imati prednost pred obvezom lojalnosti. Kao što je već rečeno, cilj društva ovisi o konkretnom zakonskom i društvenougovornom uređenju. Zbog toga kada zakon ili društveni ugovor članovima „jednom rukom" daju prava koja su po svojoj naravi namijenjena ostvarenju njihova osobnog interesa, obveza lojalnosti ih ne bi smjela „drugom rukom" oduzeti. Naime, članovi taj svoj izuzeti interes nisu u potpunosti podredili interesima društva.[85]

Opći dio, 305.

82 Barbić, *Pravo društava, Društvo s ograničenom odgovornošću*, 280; Barbić, *Pravo društava, Dioničko društvo*, 610, 613. Za njemačko pravo v. u: Lieder, „§ 13 Juristische Person", para. 185.

83 Za njemačko pravo slično u: Lieder, „§ 13 Juristische Person", para. 172., 186.

84 Hasić, „Dužnost dioničara", 813.

85 Za njemačko pravo slično u: Lieder, „§ 13 Juristische Person", para. 157., 158.

Treba, uostalom, imati na umu da je, barem u komercijalnim odnosima, svaka osoba legitimno „sebična", odnosno da legitimno daje prioritet vlastitom interesu pred interesima drugih. Takva se sebičnost donekle ograničava usklađivanjem zajedničkih interesa u okviru društva. Međutim, članovi će htjeti sudjelovati u društvu samo ako se taj zajednički interes u nekom trenutku ponovno razloži na pojedinačne interese, a to se postiže upravo kroz pojedina članska prava.

To se može ilustrirati na primjeru jednoga od najvažnijih članskih prava – prava na dividendu i s njime povezanog prava glasati za isplatu dividende.[86] Ako bi se krenulo od toga da je cilj društva povećati (neto) imovinu i dobit društva, moglo bi se činiti da je svaka isplata dividende protivna tom cilju, jer smanjuje imovinu i dobit društva u korist njegovih članova. Međutim, kada članovi društva ne bi mogli isplatiti dividendu, izgubili bi interes za sudjelovanje u društvu. Neovisno o tome koliku imovinu društvo ima, poslovni udjeli postali bi bezvrijedni jer bi potencijalni kupci znali da od njih neće imati koristi. To bi, naposljetku, dovelo do propasti trgovačkog društva, zajedno s njegovim ciljem, imovinom i dobiti.[87]

Taj se problem može riješiti na dva načina. Prvi bi bio proširiti definiciju cilja društva tako da obuhvati i imovinske koristi koje članovi ostvaruju kroz zajedničko društvo. U skladu s tim, cilj društva bio bi povećati (neto) imovinu i dobit društva na način koji koristi članovima društva.[88] Drugi način bio bi jednostavno dati prednost slobodi članova da glasaju za isplatu dividende pred ostvarenjem cilja društva. Drugim riječima, iako bi cilj društva ostao maksimizacija njegove imovine, članovi društva ne bi bili njime vezani kada odlučuju o isplati dividende. U krajnju ruku, svejedno je koji se od ta dva pristupa odabere jer oba dovode do funkcionalno istovjetnog rezultata.

Veći je problem kada bi zadržavanje dobiti u društvu i njezino reinvestiranje moglo povećati imovinu društva u budućnosti, što bi koristilo i društvu i njegovim članovima.[89] U tom su pogledu zamislivi različiti scenariji – od toga da društvo treba ta sredstva da započne određeni projekt, preko toga da bez njih ne bi moglo uspješno završiti već započeti projekt ili do toga da ne moglo prebroditi nadolazeću krizu. Osim toga, razlikuje se stupanj vjerojatnosti da bi društvu ta sredstva doista mogla trebati – od mogućnosti, preko vjerojatnosti i izglednosti, pa sve do sasvim potpune izvjesnosti.

Pojednostavljeno, to se može svesti na sljedeću dilemu – moraju li se članovi odreći određenog iznosa dividende u sadašnjosti da bi, s određenim stupnjem vjerojatnosti, dobili višu dividendu u budućnosti. Odgovor ovisi o brojnim vrijednosnim i ekonomskim implikacijama. Primjerice, može li se vjerojatnost buduće dividende (diskontirano) kvantificirati u sadašnjosti i, ako može pa čak i ako bi taj iznos bio viši od sadašnje dividende, jesu li članovi dužni snositi rizik koji

86 Više o pravu na dividendu v. u: Jakša Barbić, „Pravo na dividendu kao temeljno imovinsko pravo dioničara", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 62, br. 5-6 (2012): 1413-1444.

87 Da je dividenda temeljna motivacija članova za sudjelovanje u društvu v. u: Dragan Tomaševski, „Kada isplatiti dividendu, a kada ne", *Računovodstvo, revizija i financije*, br. 3 (2008): 127.

88 Slično Tepeš i Bilić, „The Purpose of a Company", 241, 244.

89 O toj dilemi Tomaševski, „Kada isplatiti dividendu, a kada ne", 127.

proizlazi iz neizvjesnosti takve procjene.

Po svemu sudeći, članovima bi trebalo dozvoliti da slobodno glasaju žele li dobit odmah isplatiti ili je zadržati u društvu.[90] Za početak, to proizlazi iz samog pojma „prava" na dividendu, odnosno prava na podjelu dobiti (čl. 86. st. 1., čl. 87., 167. st. 2. t. 2., čl. 406. st. 1. ZTD-a).[91] Teško bi se uopće moglo govoriti o pravu kada bi ono bilo posve podređeno obvezi lojalnosti. Naime, u tom bi slučaju članovi imali tek određenu diskreciju pri procjeni hoće li društvu trebati ta sredstva u budućem poslovanju. Takav položaj članova društva ne bi se previše razlikovao od položaja članova uprave. Naime, članovi uprave uglavnom nemaju korporativna prava, nego obveze i dužnosti, kao što je voditi poslove društva s pažnjom urednog i savjesnog gospodarstvenika (čl. 252., čl. 430. ZTD-a). U slučaju članova uprave to je sasvim opravdano jer oni nisu (barem ne u tom svojstvu) ništa uložili u društvo, nego vode tuđe poslove.[92] S druge strane, članovi društva su uložili imovinu u društvo, što im daje legitimitet da, barem pod određenim pretpostavkama, pokušaju ostvariti vlastitu imovinsku korist.

Nadalje, ZTD prepušta odluku o isplati dobiti članovima društva, odnosno (glavnoj) skupštini (čl. 220. st. 5. i 6., čl. 406. st. 1. ZTD-a).[93] Slično onome što je već rečeno za odluku o prestanku društva, riječ je o preobražajnom pravu koje se može voluntaristički koristiti. Kada to ne bi bio slučaj, moglo bi se dogoditi da se u društvima koja su u poslovnoj ekspanziji isplata dividende odgodi u nedogled, a da članovi ne mogu doći do novaca osim na način da prodaju poslovni udio.[94]

Naposljetku, od članova društva ne može se tražiti da znaju procijeniti kolika je vjerojatnost da će zadržana dobiti i u kojoj mjeri pridonijeti budućoj profitabilnosti društva. Za njih je riječ o apstraktnom riziku, kojemu oni mogu opravdano pretpostaviti sadašnju isplatu dividende. Pojednostavljeno, to se može opisati narodnom izrekom: „Bolje vrabac u ruci nego golub na grani."[95]

Ipak, budući da pravo na podjelu dobiti proizlazi iz postojećeg društva, ono nije posve neovisno o njegovu cilju. Zbog toga bi članovi društva, u iznimnim slučajevima, mogli bili vezani obvezom lojalnosti prilikom glasanja o podjeli dobiti. Za to bi načelno trebale biti ispunjene dvije kumulativne pretpostavke. Prvo, podjela dobiti trebala bi rezultirati značajnom štetom za društvo (što uključuje i izmaklu

90 Za njemačko pravo slično u: Merkt, „§ 13 Juristische Person", para. 101.

91 V. i: Barbić, „Pravo na dividendu", 1419; koji navodi da to dioničarima pripada po zakonu, a može se ograničiti statutom društva samo kada to dopusti zakon i u opsegu koji je njime određen.

92 Članovi uprave svoja prava izvode iz menadžerskog ugovora koji imaju s društvom, kao i ugovornog prava. Eventualno bi se moglo govoriti o korporativnom pravu biti članom uprave (barem do zakonitog opoziva).

93 Barbić, „Pravo na dividendu", 1425.

94 Što nije uvijek jednostavno, čak ni kod uspješnih d.o.o.-ova, osobito ako se radi o manjinskom poslovnom udjelu. To je još teže ako se, primjerice, radi o vinkuliranim poslovnim udjelima.

95 Liljana Vidučić, „Donošenje odluke o dividendama", *Računovodstvo, revizija i financije*, br. 11 (2004): 88.

dobit).[96] Drugo, moralo bi biti prilično izvjesno da će društvo pretrpjeti tu štetu.[97] Pri tome bi trebalo uzeti u obzir i može li društvo pribaviti sredstva na drugi način, primjerice putem kredita.

Klasični primjer za to bio bi slučaj u kojem je dobit prijeko potrebna društvu radi njegova opstanka.[98] To će relativno rijetko biti slučaj, jer društva kojima prijeti propast najčešće ni ne ostvaruju dobit. Ipak, zamislivo je da se, iako je društvo ostvarilo dobit, nazire kriza koja bi mogla uništiti društvo.[99] Drugi primjer bi mogao biti slučaj u kojem je društvo već započelo neki projekt koji se ne može uspješno završiti ako se isplati dobit, pa bi društvo zbog toga pretrpjelo veliku štetu.

Izložena razmatranja mogu se na odgovarajući način primijeniti i na druge odluke, odnosno članska prava. Ipak, među njima postoje određene razlike koje proizlaze iz njihove različite naravi. Primjerice, članovi društva imaju pravo slobodno glasati o imenovanju članova uprave, jer se ono ne mora temeljiti isključivo na njihovim objektivnim kompetencijama nego i na povjerenju te osobnoj povezanosti. Ipak, od toga članovi društva ne bi smjeli imati neposredne osobne koristi, kao što je to kod podjele dobiti, budući da je ono u funkciji uspješnog vođenja poslova društva. Zbog toga bi obveza lojalnosti trebala djelovati ipak nešto intenzivnije.[100]

Na ranije spomenutom primjeru, većinski član društva načelno bi imao pravo postaviti sebe ili sebi blisku osobu za člana uprave čak i kada ima priliku angažirati kvalificiranijeg ili iskusnijeg menadžera. To, uostalom, proizlazi i iz čl. 445. st. 6. ZTD-a, koji predviđa da nema ograničenja u pravu glasa za člana društva kada se odlučuje o njegovu imenovanju ili opozivu kao člana uprave. Ipak, to bi moglo bilo protivno načelu lojalnosti ako je očito da on ili njemu bliska osoba nisu sposobni voditi društvo određene veličine ili složenosti.

Osim toga, ako društvenim ugovorom nije ograničena sloboda prijenosa poslovnih udjela, članovi društva mogu ih prenijeti kome i kada žele, vodeći se postizanjem najveće cijene, a ne interesima društva.[101] Ne bi trebalo biti *a priori* zabranjeno ni da ih prodaju konkurentu društva, jer nema ništa neobično u tome da se raniji konkurenti preuzimaju ili spajaju.[102] Uostalom, jednom kada takav konkurent postane član društva, i on će biti vezan obvezom lojalnosti. Drugačije bi, međutim, moglo biti ako iz konkretnih okolnosti proizlazi da kupac poslovnog udjela namjerava uništiti društvo ili ozbiljno naštetiti njegovu poslovanju, odnosno ako između njega i ostalih članova društva postoji velika netrpeljivost i sl. Tada bi obveza lojalnosti zabranjivala članu društva da ga proda toj osobi.

---

96 Za njemačko pravo slično u: Altmeppen, *GmbHG*, § 13, para. 55; kada govori da bi interesi društva morali značajno prevagnuti, kao i: Merkt, „§ 13 Juristische Person“, para. 98., 155.

97 Za njemačko pravo slično u: Altmeppen, *GmbHG*, § 13, para. 53.

98 Slično Tomaševski, „Kada isplatiti dividendu, a kada ne“, 127.

99 Za njemačko pravo v. u: Lieder, „§ 13 Juristische Person“, para. 175.

100 Donekle slično, za njemačko pravo v. u: Lieder, „§ 13 Juristische Person“, para. 167; Merkt, „§ 13 Juristische Person“, para. 139; koji smatraju da prilikom imenovanja članova uprave primarno treba uzeti interese društva.

101 Slično u: Tepeš i Bilić, „The Purpose of a Company“, 235, 242.

102 Za njemačko pravo donekle drugačije u: Lieder, „§ 13 Juristische Person“, para. 178; Merkt, „§ 13 Juristische Person“, para. 166.

5. ZAKLJUČAK

Sloboda vršenja članskih prava i obveza lojalnog postupanja dva su općeprihvaćena načela korporativnog upravljanja koja, međutim, vuku u suprotnim smjerovima.[103] Apsolutna sloboda vršenja članskih prava dokinula bi obvezu lojalnosti, jednako kao što bi i apsolutna obveza lojalnosti dokinula slobodu vršenja članskih prava.

Zadatak pravne znanosti i sudske prakse jest pronaći kriterije pomoću kojih se može uspostaviti optimalna ravnoteža između ta dva idejno suprotstavljena pola.[104] Međutim, u hrvatskom pravu o tome se gotovo i nije raspravljalo, osim upućivanja na činjenice konkretnog slučaja i navođenje pojedinih primjera.

Za početak, važno je ispravno razumjeti cilj društva iz kojega proizlazi obveza lojalnog postupanja. Taj je cilj društva, makar implicitno, određen društvenim ugovorom, a ostvaruje se vođenjem poslova. Poslove uobičajeno vodi uprava društva, pri čemu su njezini članovi dužni postupati kao uredni i savjesni gospodarstvenici. U mjeri u kojoj članovi društva odlučuju o vođenju poslova, što je u d.o.o.-u uobičajeno, i oni su vezani usporedivom obvezom lojalnosti, koja ih obvezuje da uvijek djeluju u najboljem interesu društva. To ne umanjuje njihovu široku diskreciju odabira načina na koji će to postići. Dapače, ta je diskrecija čak i nešto šira nego kod članove uprave, jer članovi društva makar djelomično vode poslove i u vlastitom interesu. Međutim, pri donošenju poslovodnih odluka članovi društva ne bi se nikada smjeli voditi vlastitim interesima koji se ujedno ne podudaraju s interesima društva.

S druge strane, cilj društva se ne može osamostaliti do konkretnog društvenog ugovora iz kojega proizlazi. Zbog toga članovi društva nikada nemaju obvezu glasati za ili protiv izmjena društvenog ugovora, što uključuje i odluke o povećanju i smanjenju temeljnog kapitala. Naime, budući da izmjena društvenog ugovora, jednako kao i njegovo usvajanje, oblikuje sam cilj društva, ona mu je inherentno nadređena.

To može dovesti do naizgled nepoželjnih rezultata, primjerice da većinski članovi donesu odluku o prestanku uspješnog društva ili, što je vjerojatnije, da članovi koji imaju više od jedne četvrtine glasova spriječe povećanje temeljnog kapitala koje bi moglo spasiti neuspješno društvo. Ipak, takvo korištenje prava glasa nije protivno obvezi lojalnosti. Naime, uspješnost društva nije nadnaravni kriterij koji bi mogao nadvladati volju članova. Društva zbog toga mogu propasti, a njihove (pojedine) članove ne treba previše žaliti, jer je riječ o riziku koji je inherentan zajednicama s majoritetnim odlučivanjem. Praktički jedina granica slobode izmjene društvenog ugovora bila bi zabrana šikane.

Naposljetku, ostaje otvorena kategorija ostalih članskih odluka i prava koja nisu isključivo u funkciji ostvarenja cilja društva, kao što su to poslovodne odluke, ali nisu od njega ni sasvim izuzete. Kao najvažniji primjeri mogu se navesti odluka o upotrebi dobiti, odluka o imenovanju i opozivu članova uprave, pravo na dividendu

103 Slično u: Arambašić, „Načelo lojalnog postupanja“, 740.

104 O svojevrsnom „vaganju“ interesa društva i članova društva govori i: Arambašić, „Načelo lojalnog postupanja“, 747.

te pravo prenijeti poslovni udio.

Kroz te odluke članovi društva mogu legitimno ostvarivati vlastiti, „sebični" interes – primjerice glasati za isplatu dividende, imenovati sami sebe za članove uprave ili prenijeti poslovni udio kada i kome žele. Pri tome ne smeta što to možda nije u najboljem interesu društva, jer bi društvu dobro došla zadržana dobit, jer postoje kompetentniji članovi uprave ili jer bi novi član društva bio lošiji za društvo od ranijeg člana. Ipak, članovi bi se trebali suzdržati od takvog postupanja ako je izvjesno da će ono dovesti do znatne štete za društvo ili druge članove, osobito ako je ta šteta nerazmjerna koristi koju član time namjerava za sebe postići.

Izložena podjela na tri kategorije odluka i prava, naravno, predstavlja nesavršenu generalizaciju. Puno toga će ovisiti o prirodi članskog prava koje se vrši, kao i o svim okolnostima konkretnog društva. Ipak, takav pristup bi mogao biti polazišna točka za ispravno rješavanje članskih nesuglasica i sukoba.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Altmeppen, Holger. *GmbHG*. München: C. H. Beck, 2023.
2. Arambašić, Jelena. „Načelo lojalnog postupanja članova društava osoba". *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 60, br. 4 (2023): 739-757.
3. Barbić, Jakša. *Pravo društava, Dioničko društvo*. Zagreb: Organizator, 2025.
4. Barbić, Jakša. *Pravo društava, Društva osoba*. Zagreb: Organizator, 2019.
5. Barbić, Jakša. *Pravo društava, Društvo s ograničenom odgovornošću*. Zagreb: Organizator, 2025.
6. Barbić, Jakša. *Pravo društava, Opći dio*. Zagreb: Organizator, 2008.
7. Barbić, Jakša. „Pravo na dividendu kao temeljno imovinsko pravo dioničara". *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 62, br. 5-6 (2012): 1413-1444.
8. Barbić, Jakša. „Zajednica imatelja prava glasa u društvu". *Zbornik 55. susreta pravnika: Opatija '17* (2017): 31-58.
9. Beurskens, Michael. „§ 13 Juristische Person; Handelsgesellschaft". U: *Noack/Servatius/Haas GmbHG*. München: C. H. Beck, 2025.
10. Fleischer, Holger i Lars Harzmeier. „Zur Abdingbarkeit der Treuepflichten bei Personengesellschaft und GmbH". *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht* 33 (2015): 1289-1297.
11. Forsyth, Donelson R. i Crystal L. Hoyt. *For the Greater Good of All: Perspectives on Individualism, Society, and Leadership*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
12. Grigoleit, Hans Christoph. *Aktiengesetz*. München: C. H. Beck, 2025.
13. Gorenc, Vilim. *Komentar Zakona o trgovačkim društvima*. Zagreb: RRiF, 2008.
14. Hasić, Tea. „Dužnost dioničara na lojalno postupanje prema društvu i ostalim dioničarima". *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 34, br. 2 (2013): 785-815.
15. Kagitçibasi, Cigdem. „Individualism and Collectivism". U: *Handbook of Cross-Cultural Psychology, Volume 3*, ur. John W. Berry, Marshall H. Segal i Cigdem Kagitçibasi, 1-51. Needham Heights: Allyn and Bacon, 1997.
16. Lieder, Jan. „§ 13 Juristische Person; Handelsgesellschaft". U: *Michalski GmbHG*, *Band 1*, ur. Andreas Heidinger, Stefan Leible i Jessica Schmidt. München: C. H. Beck, 2023.
17. Merkt, Hanno. „§ 13 Juristische Person; Handelsgesellschaft". U: *Münchener Kommentar GmbHG*, *Band 1*, ur. Holger Fleischer i Wulf Goette. München: C. H. Beck, 2025.
18. Tepeš, Nina i Antun Bilić. „The Purpose of a Company". *Intereulaweast* 9, br. 2 (2022): 223-268.

19. Tomaševski, Dragan. „Kada isplatiti dividendu, a kada ne“. *Računovodstvo, revizija i financije*, br. 3 (2008): 126-129.
20. Triandis, Harry C. *Individualism and Collectivism*. New York: Routledge, 1995.
21. Trkanjec, Matej. „Načelo lojalnosti u trgovačkim društvima u kontekstu zabrane zlouporabe prava“. *Pravo u gospodarstvu* 58, br. 4 (2019): 615-634.
22. Vidučić, Ljiljana. „Donošenje odluke o dividendama“. *Računovodstvo, revizija i financije*, br. 11 (2004): 87-91.
23. Wilhelmi, Rüdiger. „§ 13 Juristische Person; Handelsgesellschaft“. U: *BeckOK GmbHG*, ur. Hildegard Ziemons, Carsten Jaeger i Moritz Pöschke. München: C. H. Beck, 2025.

Pravni propisi:
1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.
2. 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.
3. 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., 136/24.
4. 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.

Sudska praksa:
1. VSRH, Revt-195/2009-2 od 16. lipnja 2010.
2. VTS, Pž-571/2024-2 od 19. veljače 2024.
3. VTS, Pž-929/2015-2 od 6. studenoga 2018.
4. VTS, Pž-1989/06-3 od 4. lipnja 2006.
5. VTS, Pž-2115/2018-2 od 3. travnja 2018.
6. VTS, Pž-2145/2020-3 od 9. ožujka 2022.
7. VTS, Pž-2743/04-3 od 14. veljače 2006.
8. VTS, Pž-2929/2014-3 od 8. studenoga 2017.
9. VTS, Pž-3959/07-3 od 25. rujna 2007.
10. VTS, Pž-5415/2021-4 od 14. prosinca 2022.

Antun Bilić*
Sara Senjak**

Summary

RELATIONSHIP BETWEEN THE FREEDOM TO EXERCISE SHAREHOLDERS' RIGHTS AND THE OBLIGATION TO ACT LOYALLY

Freedom to exercise shareholders' rights and the obligation to act loyally represent two opposing poles of corporate governance. In their absolute form, each of these principles would negate the other, which makes it is necessary to establish criteria for achieving an optimal balance between them. The starting point must be the purpose of the company, from which the duty of loyalty derives and which manifests itself differently with regard to three categories of shareholders' decisions and other rights. The first category consists of management decisions through which the purpose of the company is directly pursued. When voting for these resolutions, shareholders must act loyally and fully subordinate their personal interests to the interests of the company. The second category comprises resolutions amending the articles of association, such as an increase or a reduction of the share capital. Since the goal of the company depends on the specific articles of association, and not vice versa, shareholders are not obliged to act loyally when voting for or against an amendment. The third category includes other shareholders' resolutions and rights, such as resolutions on the distribution of profits, resolutions on the appointment and dismissal of management board members, and the right to transfer shares. Through them, shareholders have the opportunity to pursue their personal interest, which may differ from the company's purpose, but are not completely independent of it. Therefore, shareholders are bound by loyalty only if it is certain that their benefit will result in a disproportionate harm to the company or other shareholders.

Keywords: *freedom to exercise shareholders' rights; obligation to act loyally; shareholders; limited liability company; corporate governance.*

* Antun Bilić, Ph.D., Associate Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; antun.bilic@unizg.pravo.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5144-0821.

** Sara Senjak, Mag. iur., Law Trainee, BDV Law Firm, LLP; sara.senjak1@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0007-8323-0045.

♦ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

UMJETNA INTELIGENCIJA U DIGITALNOJ TRANSFORMACIJI ZEMLJIŠNOKNJIŽNOG POSTUPKA: IZMEĐU UČINKOVITOSTI I PRAVNE SIGURNOSTI

*Doc. dr. sc. Josip Dešić**
*Prof. dr. sc. Loris Belanić***

UDK 347.235.11:004
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.16
Ur.: 10. prosinca 2025.
Pr.: 29. siječnja 2026.
Pregledni rad

Sažetak

U radu se analizira primjena umjetne inteligencije u sustavu zemljišnih knjiga, s posebnim naglaskom na pravne izazove, rizike i normativni okvir koji proizlaze iz digitalizacije javnih registara. Primjena umjetne inteligencije u modernizaciji zemljišnoknjižnog sustava donosi značajne promjene, omogućujući veću digitalnu točnost, praćenje podataka u stvarnom vremenu, prediktivnu analizu i proaktivno upravljanje procesima. Polazi se od stajališta da uvođenje umjetne inteligencije u zemljišnoknjižne postupke ne predstavlja samo pitanje tehnološke modernizacije, već prvenstveno pitanje pravnog uređenja i granica automatiziranog postupanja. U radu se definira pojam umjetne inteligencije te se razmatraju njezine karakteristike u kontekstu zemljišnoknjižnog postupka, temeljnih načela zemljišnoknjižnog prava i Uredbe (EU) 2024/1689 (Akt o umjetnoj inteligenciji). S obzirom na izravan utjecaj zemljišnoknjižnih postupaka na imovinska prava pojedinaca, polazi se od pretpostavke da se sustavi umjetne inteligencije koji se koriste u ovom području svrstavaju u kategoriju visokorizičnih prema europskom regulatornom okviru, osobito prema čl. 6. Akta o umjetnoj inteligenciji, što podrazumijeva obvezu ljudskog nadzora, transparentnosti, dokumentiranja algoritamskih procesa i sustavnog upravljanja rizicima. Zaključno se pokazuje da je primjena

* Dr. sc. Josip Dešić, docent, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; jdesic@pravri.uniri.hr; ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9679-798X.

** Dr. sc. Loris Belanić, redoviti profesor, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; loris.belanic@uniri.hr; ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8275-488X.

Ovaj je rad napisan u okviru projekta „TECHNO-IUS: Pravne i etičke implikacije dehumanizacije pravosuđa i javne uprave kroz pravnu tehnologiju“ (uniri-mzi-25-31), financiranog od Europske unije – NextGenerationEU kroz Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.–2026., u sklopu Programskog financiranja Sveučilišta u Rijeci, Pravnog fakulteta. Izneseni stavovi i mišljenja isključivo su stavovi autora i ne odražavaju nužno službeni stav Europske unije ili Europske komisije. Europska unija ni Europska komisija ne mogu snositi odgovornost za njih.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

umjetne inteligencije u zemljišnim knjigama moguća i korisna, ali isključivo kao potporni alat, uz jasno definirane pravne standarde koji osiguravaju da tehnologija ostane sredstvo potpore, a ne zamjena za ljudsku stručnu pravnu procjenu.

Ključne riječi: *umjetna inteligencija; zemljišne knjige; Akt o umjetnoj inteligenciji; visokorizični sustavi umjetne inteligencije; algoritamsko i automatizirano odlučivanje.*

1. UVOD

Primjena umjetne inteligencije (u daljnjem tekstu: UI) u području zemljišnih knjiga predstavljala bi značajan korak naprijed u digitalizaciji javnih registara. Zemljišne knjige, kao temelj pravne sigurnosti, imaju ključnu ulogu u zaštiti prava vlasništva i funkcioniranju tržišta nekretnina, zbog čega uvođenje tehnologija UI-ja u taj sustav zahtijeva pažljiv normativni pristup. Međutim, zbog posebne pravne naravi zemljišnoknjižnog sustava, koji izravno utječe na pravni položaj vlasnika nekretnina i povjerenje građana u pravnu sigurnost, sustavi umjetne inteligencije (u daljnjem tekstu: sustavi UI-ja) prema europskom pravnom uređenju (Akt o umjetnoj inteligenciji[1]) smatraju se visokorizičnim.[2] To znači da njegova uporaba zahtijeva pojačane mjere nadzora, transparentnosti, točnosti, ljudske intervencije i kibernetičke sigurnosti.[3] UI može obrađivati podatke, prepoznavati obrasce i primjenjivati unaprijed programirane algoritme, no tumačenje zakonskih odredaba i ljudski nadzor moraju ostati u središtu postupka.[4]

---

1 Uredba (EU) 2024/1689 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji i o izmjeni uredaba (EZ) br. 300/2008, (EU) br. 167/2013, (EU) br. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 i (EU) 2019/2144 te direktiva 2014/90/EU, (EU) 2016/797 i (EU) 2020/1828 (Akt o umjetnoj inteligenciji), SL L 2024/1689, 12.7.2024.

2 Prema čl. 1. st. 1. Akta o umjetnoj inteligenciji: „Svrha je ove Uredbe poboljšati funkcioniranje unutarnjeg tržišta i promicati uvođenje antropocentrične i pouzdane umjetne inteligencije, uz istodobno osiguravanje visoke razine zaštite zdravlja, sigurnosti i temeljnih prava sadržanih u Povelji, uključujući demokraciju, vladavinu prava i zaštitu okoliša, od štetnih učinaka UI sustava u Uniji, te podupiranje inovacija.“ To znači da Akt o umjetnoj inteligenciji zahtijeva visoku razinu zaštite temeljnih prava, poput prava vlasništva i drugih stvarnih prava. Uz to, odluke UIja moraju biti provjerljive i nadzirane od ljudskog sudionika (engl. *human-in-the-loop*). Prema čl. 4. Akta o umjetnoj inteligenciji: „Dobavljači i subjekti koji uvode UI sustave moraju poduzeti mjere kako bi na najbolji mogući način osigurali dostatnu razinu pismenosti u području UI za svoje osoblje i druge osobe uključene u rad i korištenje UI sustava u njihovo ime, uzimajući u obzir njihovo tehničko znanje, iskustvo, obrazovanje i osposobljavanje te kontekst u kojem će se UI sustavi koristiti, kao i osobe ili skupine osoba na kojima se UI sustavi trebaju upotrijebiti.“

3 V. čl. 8.-15. Akta o umjetnoj inteligenciji.

4 Gagandeep Kaur, „Justice in the Digital Age“, u: *Artificial Intelligence for Legal System: Jurisprudence in the Digital Age*, ur. Smita Gupta, Namita Singh Malik, Ardyllis Alves Soares, Balusamuy Balamurugan i Sneha Dhillon (London: Chapman and Hall/CRC Press, 2025.),

Zemljišnoknjižno pravo dio je stvarnopravnog sustava te zahtijeva primjenu velikog broja pravnih propisa, kao i poznavanje te razumijevanje njihove međusobne povezanosti.[5,6] Njihova primjena zahtijeva prepoznavanje pravno relevantnih činjenica te pravilnu interpretaciju zakonom propisanih pretpostavki za provedbu pojedine vrste zemljišnoknjižnog upisa.

Zemljišnoknjižni postupak predstavlja specifičnu vrstu pravnog postupka, različitu od drugih postupaka, poput onog parničnog, upravnog ili kaznenog. Zbog toga se i primjena UIja u njemu mora sagledavati na drukčiji, višeslojan način. U parnici ili kaznenom postupku zadaća je UIja prije svega analizirati isprave, pretraživati sudsku praksu, analizirati pravne institute te asistirati u predlaganju odluka. U tim postupcima UI ne upravlja registrom, nego pomaže pri donošenju sudskih odluka (analizira pravne institute, asistira kod pravne argumentacije ili predlaganja sankcije). S druge strane, u zemljišnoknjižnim postupcima UI bi morala istodobno obavljati dvije funkcije: a) predlaganje odluka uz ocjenu isprava (gdje dolaze do izražaja načela zakonitosti, privole, stvarnosti i sl.) te b) intervenciju u zemljišne knjige (provođenje upisa, uknjižba, predbilježba, zabilježba te učiniti upis vidljivim), pri čemu dolaze do izražaja načela preglednosti, knjižnog prednika i određenosti. Uz to, zbog pogrešaka u vođenju zemljišnih knjiga Republika Hrvatska odgovara prema objektivnom kriteriju, za razliku od drugih sudskih postupaka.[7]

172-190.

5 Temeljni pravni izvori zemljišnoknjižnog prava u Republici Hrvatskoj su: Zakon o zemljišnim knjigama (Narodne novine, br. 63/19., 128/22., 155/23., 127/24., u daljnjem tekstu: ZZK), 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., 94/17., 152/14., 81/15., 94/17., u daljnjem tekstu: ZV), te 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., 127/24.). V. Tatjana Josipović, *Zemljišnoknjižno pravo* (Zagreb: Informator, 2001.), 84-85.

6 Postoji cijeli niz dopunskih pravnih izvora zemljišnoknjižnog prava: Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (Narodne novine, br. 112/18., 39/22., 152/24.), Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine, br. 155/25.), Zakon o gradnji (Narodne novine, br. 155/25.), Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Narodne novine, br. 20/18., 115/18., 98/19., 57/22., 136/25.), Zakon o vodama (Narodne novine, br. 66/19., 84/21., 47/23.), Zakon o šumama (Narodne novine, br. 68/18., 115/18., 98/19., 32/20., 145/20., 101/23., 145/23., 36/24., 145/24.), Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora (Narodne novine, br. 125/11., 64/15., 112/18., 123/24.), Zakon o najmu stanova (Narodne novine, br. 91/96., 48/98., 66/98., 22/06., 68/18., 105/20., 36/24.), 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), Zakon o izvanparničnom postupku (Narodne novine, br. 59/23.) i dr. V. Josipović, *Zemljišnoknjižno pravo*, 85-86.

7 U zemljišnim knjigama UI bi istodobno preuzimao ulogu suca, javnog bilježnika i sudskog službenika (ovlaštenog zemljišnoknjižnog referenta ili sudskog savjetnika, odnosno upisničara), jer bi bio uključen u postupak od zaprimanja prijedloga do konačnog upisa. Kako bi upis putem UI-ja bio ispravan, potrebno je pravilno analizirati: pravne poslove (kupoprodaju, darovanje, založno pravo i sl.), zemljišnoknjižno pravo, vrstu upisa, ograničenja i terete, red prvenstva, sudsku praksu o valjanosti isprava te stanje postojećeg uloška. Pri tome svaki od navedenih elemenata utječe na ostale, zbog čega je razina složenosti znatno veća nego u drugim postupcima. U zemljišnoknjižnom postupku nije dovoljno odrediti je li isprava valjana i može

Zemljišne knjige, kao javni registar u koji se upisuju nekretnine, prava na nekretninama te razne činjenice mjerodavne za pravni promet nekretnina, imaju akvizitivnu[8] i publicitetnu[9] funkciju. Pogrešan upis ili brisanje knjižnog prava može neposredno utjecati na pravo vlasništva, koje jamči Ustav Republike Hrvatske[10] u čl. 48. st. 1., a koje je ujedno i predmet konvencijske zaštite.[11] Posljedično, svaki sustav koji automatizira postupanje u zemljišnoknjižnim predmetima iznimno je osjetljiv. Uvođenje alata UI-ja u takav sustav stoga nije samo tehničko već i normativno pitanje – svaka pogreška ili algoritamska netransparentnost može narušiti pravnu sigurnosti i dovesti do građanskopravnog spora.

UI može koristiti biometrijske tehnologije (prepoznavanje lica, otisaka prstiju i dr.) radi identifikacije osoba. U praksi sustavi UI-ja mogu automatski uspoređivati biometrijske podatke s bazama podataka kako bi utvrdili identitet stranke. Međutim, u pravnom kontekstu to ne znači da UI može samostalno preuzeti ulogu suca, javnog bilježnika ili zemljišnoknjižnog službenika. Biometrijska identifikacija tek je jedan dio procesa utvrđivanja identiteta, pravni sustav zahtijeva i ljudsku procjenu valjanosti, sposobnosti, suglasnosti i drugih elemenata koji su nužni za sklapanje valjanih ugovora i ovjeru potpisa. Također, postoje važna pravna i etička pitanja vezana za zaštitu osobnih podataka, privatnost i moguće zloupotrebe biometrijskih sustava, što dodatno zahtijeva ljudski nadzor i kontrolu.[12,13] Treba istaknuti da UI ne

li se provesti upis, već je potrebno i pravno-tehnički oblikovati sam upis. To znači da UI mora: kreirati točan tekst upisa, ugraditi ga u postojeći uložak te osigurati da se novi upis nadovezuje na dotadašnji pravni slijed prema načelu knjižnog prednika. U zemljišnoknjižnom postupku uloga UI-ja stoga je znatno šira od pukog rješavanja predmeta, jer uključuje oblikovanje upisa, održavanje koherentnosti registra te poštivanje načela specijaliteta i preglednosti. O odgovornosti Republike Hrvatske za štetu zbog pogrešaka u vođenju zemljišnih knjiga v. čl. 9. ZZK-a.

8 Akvizitivna funkcija zemljišnih knjiga ogleda se u tome što je upis u zemljišnu knjigu jedna od pretpostavki stjecanja stvarnih prava na nekretnini na temelju pravnog posla. Upis, konkretno uknjižba na temelju pravnog posla jest način (modus) stjecanja stvarnih prava. Josipović, *Zemljišnoknjižno pravo*, 233-235.

9 Publicitetna funkcija zemljišnih knjiga ogleda se u tome što se upisom u zemljišnoj knjizi prikazuje prema svima pravno stanje koje postoji na nekretnini. Pravni učinci publicitetne funkcije zemljišne knjige ogledaju se u predmnjevi o istinitosti zemljišnoknjižnog stanja te u predmnjevi o potpunosti zemljišnoknjižnog stanja. Josipović, *Zemljišnoknjižno pravo*, 237-239.

10 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 76/10., 55/01., 5/14., 85/10.

11 Protokol 1. čl. 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (pročišćeni tekst), Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17. (u daljnjem tekstu: EKLJP).

12 O zaštiti osobnih podataka u zemljišnim knjigama v. detaljnije Josip Dešić i Luka Brajković, „Odnos načela javnosti zemljišnih knjiga i prava na zaštitu osobnih podataka“, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 12, br. 1 (2021): 327-344.

13 Halucinacije UI-ja predstavljaju značajan rizik kada je riječ o zemljišnim knjigama, jer ti sustavi mogu generirati netočne ili neprovjerene informacije i prikazati ih kao točne. Halucinacija se događa kada sustav UI-ja iznese netočnu, izmišljenu ili neprovjerenu tvrdnju, ali je predstavi kao da je točna. Takve halucinacije mogu se očitovati kao pogrešna interpretacija prava vlasništva, tereta ili pravnih odnosa, spajanje čestica koje su različite, ili iznošenje zaključaka

može zamijeniti javne bilježnike, koji imaju ključnu ulogu u ocjeni pravne i poslovne sposobnosti stranaka za sklapanje ugovora. Posebno je važna njihova funkcija u zaštiti ranjivih skupina, kao što su starije osobe, maloljetnici i osobe smanjene sposobnosti rasuđivanja.

Zemljišni registar u Grčkoj koristi alate temeljene na UI-ju (konkretno *Azure OpenAI*), koji su trenutačno u probnoj fazi i ubrzavaju procjenu isprava i dokumentacije skeniranjem, sažimanjem i provjerom jesu li usklađeni s pravnim uređenjem, čime se znatno ubrzava pravna evaluacija ugovora: umjesto nekoliko sati, obrada prijedloga za upis traje oko deset minuta. Konačne odluke i dalje odobrava ljudski službenik.[14] *HM Land Registry* u Engleskoj koristi UI za automatiziranu usporedbu isprava, što znači da UI uspoređuje dokumente, npr. isprave o nasljeđivanju ili isprave o pravnim poslovima, nakon čega ljudski službenici preispituju i potvrđuju prijedloge odluka. Time je smanjen broj sati ljudskog rada i ubrzan proces rješavanja predmeta.[15] Katastarski ured Nizozemske u sklopu projekta *Kadastrale Kaart Next* (KKN) primjenjuje UI kako bi digitalizirao analognu povijesnu katastarsku evidenciju: stare katastarske skice, ručne nacrte i zapise pretvorio u digitalni oblik, a granice čestica modeliraju se uz povećanu točnost.[16] Švedski zemljišnoknjižni registar koristi UI za izdvajanje povijesnih informacija iz rukopisnih dokumenata o nekretninama, često datiranih još iz razdoblja pedesetih godina 20. stoljeća. U predobradi rukopisnih dokumenata radi povećanja njihove kvalitete koristi se sustav za prepoznavanje rukopisa (*Handwritten Text Recognition*, HTR), nakon čega se koristi sustav UI-ja za ispravke riječi kako bi se dovršile rečenice koje sustav HTR nije mogao prepoznati.[17]

koji nisu utemeljeni na službenim evidencijama. Za razliku od običnih tehničkih pogrešaka u obradi podataka, te pogreške proizlaze iz probabilističke prirode modela, koji ponekad „popunjava praznine" najvjerojatnijim obrascem, ali bez stvarnog uporišta u dokumentaciji. Stoga primjena UI-ja u zemljišnoknjižnim sustavima mora biti ograničena na pomoćne funkcije uz stroge mehanizme provjere podataka. Detaljnije v. u Beliña Annery Herrera-Tapias i Diego Hernández Guzmán, „Legal Hallucinations and the Adoption of Artificial Intelligence in the Judiciary", *Procedia Computer Science* 257 (2025): 1184-1189.

14 Ekathimerini, *Land Registry to Use AI Tool for Decision-Making*, pristup 1. prosinca 2025., https://www.ekathimerini.com/economy/1247735/land-registry-to-use-ai-tool-in-decision-making/; Ekathimerini, *Hellenic Cadastre Entering New Era*, pristup 1. prosinca 2025., https://www.ekathimerini.com/economy/real-estate/1247035/hellenic-cadastre-entering-new-era/.

15 *HM Land Registry Strategy 2025+,* pristup 28. studenoga 2025., https://www.gov.uk/government/publications/hm-land-registry-strategy-2025.

16 Eric Hagemans, *Development in Cadastral Surveying and Mapping in the Netherlands* (2024), pristup 1. prosinca 2025., https://juridika.no/tidsskrifter/kart-og-plan/2024/2/artikkel/hagemans?utm_source=chatgpt.com; Sioux Technologies, *How Kadaster and Sioux Technologies are Digitizing the Netherlands,* pristup 1. prosinca 2025., https://www.siouxtechnologies.com/en/about-sioux/news/how-kadaster-and-sioux-technologies-are-digitizing-the-netherlands/?utm_source=chatgpt.com.

17 *Service: Natural Language Processing for Land Registry Documentation in Sweden*, pristup 1. prosinca 2025., https://ipsoeu.github.io/ips-explorer/case/10632.html?utm_source=chatgpt.com.

2. POJAM I OBILJEŽJA UI-JA U KONTEKSTU ZEMLJIŠNOKNJIŽNOG SUSTAVA

Ne postoji jedinstvena, općeprihvaćena znanstvena definicija pojma UI-ja. Riječ je o krovnom pojmu koji obuhvaća sve širi skup podatkovno usmjerenih tehnologija. UI označava skup različitih, međusobno povezanih metoda i sustava koji omogućuju računalima da nadopunjuju ili zamjenjuju određene zadatke koje inače obavljaju ljudi.[18] UI je grana računalnih znanosti koja se bavi stvaranjem programa ili sustava koji mogu obavljati zadatke koji zahtijevaju ljudsku inteligenciju. To uključuje rasuđivanje, učenje, rješavanje problema, razumijevanje jezika, prepoznavanje obrazaca, kao i donošenje odluka. Ukratko, UI omogućuje računalima da „uče" i „misle" na način poput ljudi, iako pri tome nema svijest.[19] Akt o umjetnoj inteligenciji definira sustav UI-ja kao „strojni sustav dizajniran za rad s promjenjivim razinama autonomije i koji nakon uvođenja može pokazati prilagodljivost te koji, za eksplicitne ili implicitne ciljeve, iz ulaznih vrijednosti koje prima zaključuje kako generirati izlazne vrijednosti, kao što su predviđanja, sadržaj, preporuke ili odluke, koje mogu utjecati na fizička ili virtualna okruženja".[20]

Jedna od podjela UI-ja jest na prediktivnu i generativnu UI. Prediktivna UI koristi statističku analizu i strojno učenje za predviđanje ponašanja, prepoznavanje obrazaca i prognoziranje budućih događaja. Prediktivna UI djeluje na analizi postojećih podataka i obrazaca te ne stvara novi sadržaj, nego daje procjene i vjerojatnosti, može se koristiti za otkrivanje rizika i anomalija (sustav može prepoznati učestalost prošlih sporova, obrasce koji odstupaju od uobičajenih, neuobičajeno česte promjene vlasništva, sumnjive serije prijenosa, nesklad podataka između registara (tzv. *risk scoring*, koji pomaže referentu da obrati pozornost). Nadalje, prediktivna UI može analizirati trajanje i opterećenje postupaka (koliko će postupak trajati, koji predmeti imaju veći rizik za žalbe, gdje se javljaju usporenja u tijeku postupka (njezin bi naglasak bio na administrativnoj, a ne sudbenoj funkciji). Prediktivna UI, dakle, ne koristi se pri donošenju odluka, nego daje analitičku procjenu vjerojatnosti te je stoga prihvatljivija kao alat potpore.[21]

S druge strane, generativna UI može stvarati originalni sadržaj, poput slika, videozapisa, teksta, zvuka ili računalnog koda, kao odgovor na uputu ili zahtjev korisnika.[22] U zemljišnoknjižnom postupku može se koristiti za izradu nacrta rješenja.

18 Detaljnije v. u Josip Dešić, „Odgovornost za štetu počinjenu putem računala i računalnih mreža" (doktorska disertacija, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 2024.), 109.

19 Detaljnije o definiciji umjetne inteligencije v. Dešić, „Odgovornost za štetu", 109-114; Larry A. DiMatteo, Cristina Poncibò i Michel Cannarsa, ur., *The Cambridge Handbook of Artificial Intelligence: Global Perspectives on Law and Ethics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2022.), 18-34; Christian Haagen, *Verantwortung für Künstliche Intelligenz* (Manheim: Nomos, 2021.), 50-58.

20 Čl. 3. t. 1. Akta o umjetnoj inteligenciji.

21 Ruhul Quddus Majumder, „Machine Learning for Predictive Analytics: Trends and Future Directions", *International Journal of Innovative Science and Research Technology* 10, br. 4 (2025): 3557-3564.

22 Claudio Novelli et al., „Generative AI in EU Law: Liability, Privacy, Intellectual Property, and Cybersecurity", *Computer Law & Security Review* 55 (2024): 1-16.

Na temelju unesenih podataka (opis nekretnine, pravna osnova, podaci iz isprava) UI može generirati nacrt rješenja o prihvaćanju prijedloga za upis ili rješenja o odbijanju prijedloga. UI čak može izdvajati bitne elemente pravnog posla, strukturirati podatke te na temelju njih pripremiti tekst ili prijedlog odluke. Generativna UI može osigurati ujednačene formulacije, pravno konzistentne obrasce i smanjenje administrativnih pogrešaka. Ovdje treba apostrofirati da generativna UI može oblikovati sadržaj, ali ne smije samostalno odlučivati niti zamijeniti ljudsku pravnu procjenu.[23]

2.1. Autonomija

Jedna od važnih karakteristika sustava UI-ja jest njihova operativna autonomija. Ona podrazumijeva sposobnost sustava da izvršava određene zadatke bez stalne neposredne ljudske intervencije, ali unutar unaprijed definiranih pravila i parametara. Primjerice, sustav UI-ja može automatski skenirati i obrađivati isprave i dokumentaciju, poput ugovora i elektroničkih obrazaca koji se odnose na promjene knjižnih prava. Sustav pritom analizira dokumente te prepoznaje ključne informacije, kao što su identitet novog vlasnika, oznaka nekretnine na koju se upis odnosi, postojanje nove hipoteke ili promjene u već upisanim knjižnim pravima. Nakon što sustav prepozna podatke, može ih automatski upisati u zemljišne knjige ili bazu podataka, bez ručnog unosa tih podataka u sustav. To znači da sustav može sam prepoznati promjene i predložiti upise kako bi se ažurirala evidencija, npr. promijenilo ime vlasnika u registru ili dodali podaci o založnom pravu (hipoteci). Autonomno djelovanje omogućuje UI-ju samostalno upravljanje određenim postupcima i donošenje odluka. Međutim, takva razina samostalnosti istodobno povećava rizik od pogrešaka u situacijama koje odstupaju od obrazaca na kojima je sustav treniran ili koje algoritam ne može pravilno predvidjeti. Drugim riječima, svaka autonomija tehnološkog sustava nužno uključuje i potencijal pogrešnog reagiranja u okolnostima koje nisu bile prethodno predviđene[24], ako UI pogrešno prepozna podatke (npr. krivo protumači ime vlasnika ili njegovu adresu), to može dovesti do pogrešaka u upisu, zbog čega je i dalje potrebna ljudska kontrola. Na taj se način omogućuje da zemljišne knjige budu uvijek ažurirane i pouzdane, smanjuju se ljudske pogreške u upisu te se ubrzava ažuriranje podataka o nekretninama. Model *human-in-the-loop* (HITL) u kontekstu UI-ja označava uključivanje čovjeka u proces odlučivanja ili nadzora sustava UI-ja radi povećanja točnosti, pouzdanosti i sigurnosti sustava, pri čemu ljudski stručnjaci nadziru, provjeravaju i po potrebi ispravljaju odluke koje UI

23 O generativnoj UI v. detaljnije Mimi Zou et al., ur., *The Cambridge Handbook of Generative AI and the Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2025.), 1-82.

24 Može doći do neočekivane reakcije, primjerice kada je sustav UI-ja za obradu i provedbu upisa u zemljišnoj knjizi treniran na standardnim kupoprodajnim ugovorima. Ako se sustavu dostavi prijedlog za upis na kojem UI nije „trenirana“ (npr. osnivanje vlasništva na posebnom dijelu nekretnine očitovanjem volje vlasnika zemljišta iz čl. 75. ZV-a) postoji opasnost da takav prijedlog za upis UI interpretira na način da predlaže ili čak provede pogrešan upis u zemljišnu knjigu. Najpraktičnije rješenje u takvim situacija bilo bi da automatizirani sustav upisa u zemljišnoj knjizi zastane s daljnjim postupanjem te uputi poziv ovlaštenim zemljišnoknjižnim službenicima za postupanje u predmetu.

predlaže.[25]

2.2. Netransparentnost (neprozirnost)

Sustavi UI-ja, posebno oni temeljeni na dubokom učenju (engl. *deep learning*), često djeluju netransparentno, odnosno kao tzv. crne kutije, jer je teško pratiti i razumjeti način na koji taj sustav donosi odluke ili zaključke. UI može odabrati koji će se zahtjevi rješavati brže ili kako klasificirati dokumente, ali nije uvijek jasno zašto je sustav UI-ja donio tu određenu odluku. Često ni sudac, odnosno pravosudni službenik koji koristi UI ne može objasniti automatizirani proces donošenja odluka, što otežava njihovo obrazlaganje, ali i osporavanje odluka (tzv. crna kutija, engl. *black box*). Time se otežava provjera pravilnosti i zakonitosti odluka koje predlaže sustav UI-ja.[26,27] Sudska odluka mora biti obrazložena na razumljiv način, a stranke imaju pravo znati zašto je odluka donesena te razumjeti njezine pravne razloge.[28] U kontekstu zemljišnoknjižnih postupaka svaka odluka o upisu, promjeni ili brisanju prava izravno utječe na građanska prava (vlasništvo, založno pravo i druga knjižna

25 Modeli učenja *human-in-the-loop* (HITL) zahtijevaju ljudsku interakciju, oni omogućuju čovjeku da mijenja izlaz sustava učenja. Simulatori u tom zatvorenom ciklusu uvijek imaju ljudski unos kao dio simulacije; detaljnije v. Jacob Turner, *Robot Rules – Regulating Artificial Intelligence* (London: Palgrave Macmillan, 2019.), 70, 75, 112, 115, 190.

26 U zemljišnim knjigama UI može automatski procjenjivati zaprimljene prijedloge i predlagati upise, promjene vlasnika ili nositelja stvarnih prava ili ocjenjivati valjanost dokumenata. Problem može nastati zbog mogućnosti netransparentnog djelovanja algoritma, poput tzv. crne kutije, pa nije moguće lako provjeriti zašto je sustav prihvatio ili odbio određeni prijedlog. U zemljišnim knjigama UI može pogrešno tumačiti dokumente ili favorizirati određene upise ako su podaci u bazi nepotpuni ili pristrani. Primjerice, ako sustav ima podatke samo o određenim vrstama ugovora, može pogrešno tretirati neuobičajene situacije. U zemljišnim knjigama, netransparentan sustav UI-ja može otežati vlasnicima da provjere i isprave pogrešne upise ili promjene. UI se može primjenjivati kao pomoćni alat, ali ne i kao odlučujući faktor, također može ubrzati i olakšati obradu podataka, ali ljudski je nadzor nužan kako bi se osigurala točnost i zakonitost upisa.

27 Detaljnije o netransparentnosti UI-ja v. Martin Ebers i Susana Navas, *Algorithms and Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2020.), 48-50.

28 U predmetu *State v. Loomis* (881 N.W.2d 749 (Wis. 2016) SAD) okrivljenika Loomisa sustav COMPAS prepoznao je kao pojedinca koji je pod visokim rizikom za zajednicu te mu je izrečena kazna zatvora u trajanju od šest godina. Međutim, Vrhovni sud Wisconsina u svojoj je odluci, po žalbi okrivljenika, naveo da korištenje algoritamske procjene rizika od strane prvostupanjskog suda pri izricanju kazne nije povrijedilo okrivljenikova prava, jer su procjene rizika temeljene na dostupnim informacijama, kao što su kaznena povijest i odgovori na pitanja koje je sudu dao sam okrivljenik, te je okr. Loomisu dana mogućnost da provjeri i ospori dio presude koji se odnosi na rizik na zajednicu. U postupku protiv okr. Loomisa došao je do izražaja još jedan element povezan s algoritmima strojnog učenja, a to je pristranost njihovih odluka. Budući da su takvi algoritmi ovisni o podacima, ako su podaci pristrani, softver će vjerojatno dati pristrane rezultate. Predmet *State v. Loomis* (SAD), iako je riječ o kaznenom predmetu, jedan je od najcitiranijih sudskih predmeta u literaturi kada se raspravlja o algoritamskom odlučivanju i pristranosti sustava UI-ja, te u korelaciji s Aktom o umjetnoj inteligenciji, koji takve sustave definira kao visokorizične. Njegove implikacije izravno su primjenjive na svaki postupak u kojem UI utječe na odlučivanje o pravima stranaka. V. Dešić, „Odgovornost za štetu“, 139-140.

prava). To znači da i sustavi koji koriste UI moraju osigurati da odluke budu pravno obvezujuće, da ih je moguće pravno osporiti te da su donesene u okviru jasne nadležnosti i propisanog postupka, pod nadzorom mehanizama koji osiguravaju neovisnost i nepristranost.[29] Budući da bi detaljna analiza prava na pravični postupak zahtijevala opsežniju ekspertizu i širi pravni kontekst, ta tema neće biti predmet daljnje rasprave u ovome radu.[30]

2.3. Nepredvidivost

Sustavi UI-ja, posebno oni temeljeni na strojnom učenju, ne slijede uvijek točno određena pravila. Oni uče iz podataka i stvaraju interne modele koji omogućuju donošenje odluka ili predviđanja. UI ne može razumjeti kontekst na ljudski način, nego reagira prema statističkim uzorcima i obrascima koje je prepoznao tijekom treniranja. Zbog toga sustavi UIja ponekad reagiraju na načine koje ljudi ne mogu u potpunosti predvidjeti. Npr. *chatbot* može proizvesti neočekivan odgovor na jednostavno pitanje ili autonomni robot može reagirati neočekivano u složenom okruženju. Nepredvidivost proizlazi iz kompleksnosti sustava i sposobnosti UI-ja da uči iz podataka, pa može razviti rješenja koja ljudima nisu očita. Kao posljedica može doći do potencijalnog spora oko vlasništva ako čovjek ne intervenira tijekom postupka.[31]

2.4. Složenost

Sustavi UI-ja često uključuju velike količine podataka, kompleksne algoritamske procese i višestupanjske procese učenja. Što je sustav složeniji, to je veća vjerojatnost neočekivanih reakcija. U zemljišnim knjigama složenost proizlazi iz kombiniranja više izvora podataka (katastar, sudski upisi i pravni dokumenti), pravnih iznimaka i specifičnih lokalnih pravila te interakcije UI-ja s ljudskim operatorima i drugim sustavima (npr. *blockchainom* i pametnim ugovorima). Složenost omogućuje visok stupanj performansi, ali istovremeno otežava kontrolu, testiranje i objašnjenje funkcionalnosti sustava. UI nije samo tehnologija koja izvršava zadatke nego i sustav koji može djelovati autonomno, biti složen i nepredvidiv, a način njegova „razmišljanja“ često je netransparentan. Te karakteristike čine UI moćnim alatom, ali i izazovom s aspekta sigurnosti, etike i regulacije. UI može djelovati nepredvidivo jer uči iz podataka, a ne iz „razumijevanja“ konkretne situacije. Što je sustav kompleksniji, to je veća vjerojatnost da će njegova reakcija biti neočekivana, posebno u pravno ili tehnički osjetljivim sustavima poput zemljišnih knjiga. Pravna

29 Modeli UI-ja mogu biti pristrani zbog pristranih podataka za treniranje, neravnomjerno zastupljenih podataka, načina dizajna modela, kao i ljudskih faktora (ljudi koji dizajniraju algoritam biraju koje će varijable ući u model, kako će se podaci filtrirati i koje ciljeve treba optimizirati, gdje se lako može uvesti nesvjesna pristranost).

30 O umjetnoj inteligenciji u pravosuđu v. detaljnije Dejan Bodul i Jakob Nakić, „Umjetna inteligencija (AI) u parnici: početne rasprave“, *Iusinfo*, pristup 8. studenoga 2025., https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/umjetna-inteligencija-ai-u-parnici-pocetne-rasprave.

31 Detaljnije o nepredvidivosti UI-ja v. Jacob Turner, *Robot Rules – Regulating Artificial Intelligence* (London: Palgrave Macmillan, 2019.), 70, 75, 112, 115, 190.

sigurnost zahtijeva jasnu volju ugovornih strana, predvidivost učinaka pravnog posla i formalnu valjanost isprava. Korištenje UI-ja u ugovornom procesu može pridonijeti učinkovitosti i dostupnosti pravne zaštite, no nužno je osigurati transparentnost algoritama, pravo na obrazloženu odluku te zakonski nadzor nad korištenjem takvih rješenja.[32]

3. UI KAO ALAT POTPORE U PRIMJENI NAČELA ZEMLJIŠNOKNJIŽNOG PRAVA

3.1. Uloga i granice UI-ja u zemljišnoknjižnom postupku

UI može poslužiti kao koristan tehnički alat u zemljišnoknjižnim postupcima, no ne može zamijeniti ljudsku volju niti preuzeti ulogu odlučivanja u sudskim predmetima.[33] UI nema pravnu osobnost, ne posjeduje sposobnost razumijevanja uzročno-posljedičnih odnosa u pravnom kontekstu, niti može preuzeti odgovornost za pravne posljedice svojih „odluka", jer mu nedostaju elementi ljudskog rasuđivanja, moralne i etičke prosudbe, kao i odgovornost pred zakonom. U tom smislu UI ne može zamijeniti zemljišnoknjižne suce ni službenike, već ih može samo asistencijski podržati u tehničkim, rutinskim i analitičkim zadacima. UI može biti vrlo koristan alat u pravosudnom sustavu za automatizaciju rutinskih zadataka, analizu podataka i pomoć pri donošenju odluka, no ne može samostalno funkcionirati kao sud u pravnom smislu.[34]

U skladu s propisima zemljišnoknjižnog prava, upis knjižnih prava u zemljišne knjige obavlja nadležni zemljišnoknjižni službenik koji, u skladu s načelom zakonitosti, procjenjuje prijedlog za upis te utvrđuje jesu li ispunjene sve pretpostavke za upis u skladu sa ZZK-om, uključujući usklađenost s načelima zemljišnoknjižnog prava (kao što su načela javnosti, stvarnosti te knjižnog prednika). Nadalje, utvrđuje odgovarajući zemljišnoknjižni uložak u kojem se treba provesti upis, vrstu upisa te donosi odgovarajuće rješenje o zemljišnoknjižnom upisu. Zemljišnoknjižni službenik može koristiti UI kao pomoćno tehničko sredstvo za: a) identifikaciju, donosno pronalaženje zemljišnoknjižnog uloška / zemljišnoknjižne čestice u pogledu koje treba provesti zemljišnoknjižni upis, b) analizu mogućnosti provedbe predloženog upisa s obzirom na postojeće zemljišnoknjižno stanje, c) navođenje razloga zbog kojih upis nije moguće provesti te d) predlaganje sadržaja mogućeg

32 O transparentnosti sustava UI-ja v. detaljnije Nagadivya Balasubramaniam et al., „Transparency and Explainability of AI Systems: From Ethical Guidelines to Requirements", *Information and Software Technology* 159 (2023): 1-15.

33 O umjetnoj inteligenciji u pravosuđu v. detaljnije Bodul i Nakić, „Umjetna inteligencija (AI) u parnici".

34 Detaljnije v. Alan Uzelac, *Budućnost pravne profesije, konferencija Hrvatske udruge za mirenje, Novinarski dom, 6. ožujka 2019., priprema za raspravu na panelu „Humanizacija i robotizacija prava – jesmo li zakasnili"*, 2, pristup 15. studenoga 2025., https://www.alanuzelac.from.hr/pubs/G10_Konferencija%20Buducnost%20pravne%20profesije%20-%20panel%20Humanizacija%20i%20robotizacija%20prava_Uzelac.pdf; Smita Gupta et al., *Artificial Intelligence*, 172-190; Bodul i Nakić, „Umjetna inteligencija (AI) u parnici".

rješenja o upisu ili odbijanju prijedloga za upis. Međutim, iako UI može unaprijediti učinkovitost i točnost zemljišnoknjižnog postupka, konačna odluka o tome koja se knjižna prava upisuju i u koji zemljišnoknjižni uložak ostaje isključivo u nadležnosti zemljišnoknjižnih službenika i sudaca.

3.2. Primjena načela zakonitosti, stvarnosti i privole

U zemljišnoknjižnom postupku UI može značajno asistirati sucu ili sudskom službeniku u provođenju načela zakonitosti. Sustav UI-ja može automatski pregledati prijedloge za upis i pripadajuće priloge, utvrditi jesu li ispunjene sve zakonom propisane pretpostavke za upis te identificirati potencijalne nedostatke ili nesukladnosti. Primjerice, prema čl. 117. st. 1. ZZK-a, sud će dopustiti upis samo ako: a) iz zemljišne knjige nije vidljivo da bi postojala zapreka upisu, b) nema osnove za sumnju u sposobnost osoba da raspolažu predmetom upisa ili u ovlaštenost podnositelja prijedloga, c) utemeljenost prijedloga proizlazi iz sadržaja podnesenih isprava te d) isprave imaju potreban oblik. UI može sustavno provjeravati te kriterije, primjerice pretraživanjem zemljišnoknjižnih podataka radi uočavanja zapreka, automatskom validacijom ispravnosti podnesaka ili identifikacijom potencijalnih nedostataka u ovlaštenju stranaka. Time se smanjuje rizik od ljudske pogreške u tehničkim fazama obrade, a službenici dobivaju preciznu i analitičku podršku pri donošenju odluka.

Predmet upisa, u skladu s načelom stvarnosti (načelom gruntovnice), čine nekretnine, stvarna prava na njima te druga prava za koja je to zakonom određeno, uključujući činjenice važne za pravni promet.[35] U tom kontekstu UI može pružiti značajnu potporu. UI može analizirati dokumente i podatke iz zemljišnih knjiga te identificirati predmet upisa, odnosno utvrditi o kojoj se nekretnini radi, je li u prijedlogu za upis riječ o pravu koje se može upisati u zemljišne knjige (knjižnom pravu) i sl. Isto tako UI može detektirati je li zabilježba pravnih činjenica koja se zahtijeva prijedlogom uopće predviđena ZZK-om ili drugim zakonom.[36] Prediktivni i analitički sustavi UI-ja automatski mogu analizirati podatke iz različitih izvora, prepoznati neuobičajene ili proturječne upise te izdvojiti podatke koji zadovoljavaju zakonske pretpostavke za upis. Generativna UI može strukturirati i pripremiti informacije iz ugovora, sudskih odluka i katastarskih planova u standardizirani tekstualni oblik, olakšavajući službenicima i sucima primjenu načela stvarnosti. Sustavi UI-ja mogu dodatno prepoznati je li traženi upis u skladu sa zakonom, smanjujući rizik od pogrešnih ili nezakonitih upisa, te generirati upozorenja ili preporuke. Na taj način primjena načela stvarnosti postaje konzistentnija, a pravna nesigurnost manja. U ovom kontekstu UI unaprjeđuje točnost, dosljednost i učinkovitost obrade zemljišnoknjižnih podataka.

Načelo privole (konsenzusa) posebno je značajno u kontekstu ugovora i pravnih poslova koji predstavljaju *titulus* za upis knjižnih prava u zemljišne knjige.[37] Privola

35 Detaljnije o načelu stvarnosti (gruntovnice) v. Josipović, *Zemljišnoknjižno pravo*, 122-169.

36 V. čl. 75.-96. ZZK-a.

37 Detaljnije o načelu privole v. Jospović, *Zemljišnoknjižno pravo*, 135-137; Nikola Gavella et al., *Stvarno pravo (svezak 1.)* (Zagreb: Narodne novine, 2007.), 293-294.

označava jasnu, slobodnu i nedvojbenu volju stranaka da pristanu na prestanak ili ograničenje svojeg prava ili da određeno pravo izmijene, te da se ta činjenica odgovarajuće evidentira u zemljišnim knjigama. To načelo osigurava da upisi budu izraz stvarne, dobrovoljne i pravno valjane suglasnosti, čime se štiti pravna sigurnost i povjerenje u zemljišnoknjižni sustav. Kao što je već naglašeno, UI nema pravni subjektivitet niti sposobnost izražavanja vlastite volje. Stoga ne može dati privolu niti zastupati stranke u sklapanju ugovora ili davanju pristanka na upis. UI je alat koji može pomoći u procesu prikupljanja, analize i evidentiranja podataka, ali ne može zamijeniti ljudsku odluku o privoli. Zemljišnoknjižni službenici i suci moraju imati ključnu ulogu u ocjeni usklađenosti upisa sa stvarnim stanjem, jer samo ljudska procjena može osigurati da evidencija u gruntovnici doista odražava stvarne pravne odnose.[38]

3.3. Načelo prvenstva upisa

Zbog složenosti pravila o prvenstvenom redu upisa, upravo u tom području UI može pomoći u praćenju vremena podnošenja prijedloga, prepoznavanju kolizija i generiranju izvještaja o prvenstvu, čime se povećava učinkovitost i smanjuje mogućnost pogreške. Ovo načelo osigurava da se pravo onoga čiji je prijedlog za upis ranije dostavljen zemljišnoknjižnom sudu upiše s jačim pravnim učinkom u odnosu na kasnije podnesene prijedloge koji se odnose na istu nekretninu. Time se štiti red prvenstva i pravnu sigurnost u prometu nekretninama.[39] Pravila o prvenstvenom redu u zemljišnim knjigama uređena su u čl. 50.-56. ZZK-a. Uloga UIja jest učinkovito evidentirati točno vrijeme i datum zaprimanja prijedloga za upis te usporediti više prijedloga koji se odnose na istu nekretninu, automatski upozoriti na kolizije više prijedloga (npr. konkurentske kupoprodaje iste nekretnine), utvrditi pripada li podnesak istom prvenstvenom redu (automatizirano prepoznavanje slijeda podnesaka), ispitati jesu li ispunjene formalne pretpostavke za ustup reda prvenstva (npr. postoji li potreban pristanak svih ovlaštenika prava iz čl. 51.-53. ZZK-a), kao i generirati izvještaj o prvenstvenom redu na temelju podataka iz sustava e-Spis ili drugog informacijskog sustava zemljišnih knjiga.[40] UI može osigurati bržu i

38 *Report of the UN Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers, Margaret Satterthwaite – Artificial Intelligence in Judicial Systems: Promises and Pitfalls*, pristup 15. studenoga 2025., https://uhs.hr/wp-content/uploads/2025/10/UN-SPECIAL-RAPORTEUR-AI.pdf.

39 Lat. *prior tempore, potior iure*. O načelu prvenstva v. detaljnije Josipović, *Zemljišnoknjižno pravo*, 138-140; Tatjana Josipović, „Raspolaganje prvenstvenim redom hipoteke“, *Pravo i porezi*, br. 5 (2002): 8-10; Tatjana Josipović, *Komentar Zakona o zemljišnim knjigama* (Zagreb: Informator, 1998.), 133-142.

40 Npr. Županijski sud u Varaždinu, u odluci Gž Zk-466/2019-3 od 12. kolovoza 2020., odbio je žalbu predlagatelja na odluku prvostupanjskog suda o uknjižbi prava vlasništva u zemljišnoj knjizi, potvrdivši da je prijedlog predlagatelja neosnovan. Ključni razlog bio je poštivanje reda prvenstva plombi u zemljišnoj knjizi: pravo vlasništva T. L. upisano je ranije, a predlagateljev ugovor i prijedlog za upis podneseni su pod rizikom da će ranije uknjižene plombe utjecati na ishod. Sud je zaključio da nisu ispunjene materijalnopravne pretpostavke za knjižnog prednika prema čl. 40. ZZK/96, te je naloženo brisanje plombe pod brojem Z19388/2019.

objektivniju obradu tehničkih podataka, bez ljudskih pogrešaka pri unosu vremena, datuma ili redoslijeda.[41]

U hrvatskom pravnom sustavu prije odluke Vrhovnog suda RH (Revd-3605/2023-2 od 4. siječnja 2024.) bio je izražen problem neujednačenog tumačenja učinaka zabilježbe spora na nekretninama u ovršnim i stečajnim postupcima. Radilo se o zabilježbama upisanima tek nakon pokretanja ovrhe, pa čak i godinama nakon osnivanja hipoteke[42], pri čemu je svrha takvih upisa nerijetko bila otežavanje ili odgađanje prodaje nekretnine na javnoj dražbi. UI može u takvim situacijama doprinijeti sustavnom ujednačavanju sudske prakse prepoznavanjem anomalija u sustavu, proturječnih tumačenja i predlaganjem dosljednijih obrazaca odlučivanja. Analitički i prediktivni sustavi UI-ja mogu automatski pregledavati veliki broj upisa i zabilježbi spora kako bi upozorili referente i sudove na neuobičajene obrasce (npr. kasne zabilježbe koje bi mogle narušiti redoslijed prava), čime se jača dosljedna primjena načela prvenstva. Time se smanjuje pravna nesigurnost te doprinosi transparentnosti i predvidivosti zemljišnoknjižnog sustava, a da UI pritom samostalno ne preuzima pravnu ulogu suca ili službenika. Na taj način UI doprinosi i primjeni načela javnosti jer omogućuje transparentno praćenje svih upisa i zabilježbi.

U predmetu Vrhovnog suda RH (Rev-2050/16-2 od 27. rujna 2016.) utvrđeno je da založno pravo upisano prije prijenosa fiducijarnog vlasništva ima prvenstvo pri namirenju tražbine. Prema čl. 302. st. 2. i 3. ZV-a te čl. 45. st. 1. ZZK-a iz 1996., prvenstveni red određuje se prema trenutku nastanka založnog prava i vremenu zaprimanja prijedloga za upis u zemljišne knjige. To znači da naknadno upisano

U zemljišnoknjižnom postupku, redoslijed upisa i postojanje prethodnih plombi određuje prioritet prava vlasništva, čak i kada predlagatelj raspolaže formalnim pravom vlasništva od ranijeg nositelja prava.

41 Županijski sud u Karlovcu, u odluci Gž Ovr-250/2025-3 od 14. studenoga 2025., pozvao se na odredbu čl. 91. st. 1. OZ-a, prema kojoj osoba koja ima zakonsko ili ugovorno pravo prvokupa upisano u zemljišnoj knjizi ima prednost pred najpovoljnijim ponuditeljem ako odmah po zaključenju dražbe izjavi da nekretninu kupuje uz iste uvjete. Prema st. 2. istog članaka: „Ako se nekretnina prodaje neposrednom pogodbom, sud će prije prodaje pozvati imatelja uknjiženoga prava prvokupa, odnosno imatelja zakonskoga prava prvokupa koji je o tom svom pravu prije toga obavijestio sud da se u određenom roku u zapisnik kod suda očituje hoće li se tim pravom koristiti.“ Drugostupanjski je sud zaključio da je, suprotno žalbenim navodima ponuditelja, prvostupanjski sud pravilno promijenio materijalno pravo kada je pobijanim rješenjem, ovlašteniku prava prvokupa kao kupcu dosudio navedenu nekretninu, za iznos od 134.000,00 eura, koji je iznos ponudio najpovoljniji ponuditelj. U tom konkretnom slučaju UI može automatizirati sljedeće: a) automatsko „zaključavanje“ dražbe, UI prije zaključenja dražbe: čita ZK uložak, detektira pravo prvokupa, označava predmet kao „prvokup“. Sud dobiva upozorenje: obvezan poziv ovlašteniku prvokupa, b) automatsko donošenje rješenja o dosudi, gdje UI: uspoređuje cijene, provjerava rokove očitovanja, provjerava podobnost kupca, automatski predlaže sudu rješenje: nekretnina se dosuđuje ovlašteniku prava prvokupa za iznos X. Odredba čl. 91. st. 1. OZ-a posebno je pogodna za automatizaciju jer kod nje nema prostora za diskreciju kod odlučivanja. Radi se o klasičnoj ako – onda (engl. *if – then*) normi te bi je UI mogao provoditi preciznije nego čovjek.

42 U praksi to znači da se pravni instrument (zabilježba spora) aktivira naknadno, u trenutku kada bi vjerovnik već mogao ostvariti svoje pravo iz upisane hipoteke, i time se stvara pravna nesigurnost za potencijalne kupce ili sudionike dražbe.

fiducijarno vlasništvo ne može nadjačati ranije uknjiženu hipoteku, a nositelj fiducijarnog prava mora trpjeti provedbu ovrhe.

U takvim predmetima UI može znatno unaprijediti učinkovitost i pravnu sigurnost. Sustav može automatski prepoznati i evidentirati prvenstveni red, datum podnošenja prijedloga, vrstu prava (hipoteka/fiducija) te postojeće terete, kao i generirati izvještaje i gotova rješenja s obrazloženjima. Time se ubrzava obrada zemljišnoknjižnih predmeta, smanjuje rizik od pogrešaka i zloupotreba te se osigurava ujednačena primjena pravila o redoslijedu prava, što doprinosi većoj predvidivosti i pravnoj sigurnosti u zemljišnoknjižnom sustavu.

Kod ove vrste zemljišnoknjižnih predmeta UI može imati veliku praktičnu vrijednost jer kombinira zemljišnoknjižne podatke, sudsku praksu i stroga zakonska pravila o redu prvenstva. Sustav UI-ja može iz ZK uloška automatski prepoznati i utvrditi prvenstveni red, odnosno datum podnošenja prijedloga, vrstu prava (hipoteka ili fiducija) te postojanje starijih tereta. Nadalje, UI može generirati gotova sudska rješenja s obrazloženjima, što u praksi značajno doprinosi ubrzanju rješavanja zemljišnoknjižnih predmeta. Na taj se način postiže točan, ujednačen i zakonit rezultat, omogućuje automatsko upozorenje na moguće zloupotrebe te povećava pravna sigurnost, uz smanjenje sudskih sporova i žalbi. Upravo zato je taj slučaj idealno rješenje za automatizaciju uz primjenu UI-ja.

Međutim, mogu postojati upisi poput upisa privremene mjere (zabrana otuđenja i opterećenja nekretnine)[43] ili prethodne mjere (predbilježba založnoga prava na nekretnini protivnika osiguranja ili na pravu uknjiženom na nekretnini)[44], zabilježbe pravnog lijeka, zabilježbe spora ili zabilježbe otvaranja pojedinačnog ispravnog postupka,[45] koji mogu utjecati na red prvenstva. To su pravna pitanja koja zahtijevaju tumačenje, pravnu argumentaciju, procjenu svrhe pravnih instituta i načela zemljišnoknjižnog prava unutar cjelokupnog pravnog sustava. Stoga je čovjek (zemljišnoknjižni službenik ili sudac) jedini ovlašten odlučivati o upisima knjižnih prava, pa sustav UI-ja ne može samostalno donositi odluke koje proizvode pravne učinke prema strankama u postupku, odnosno prema trećim osobama (budući da stvarna prava imaju apsolutni učinak).[46]

UI može tehnički, s visokom točnošću i brzinom, prepoznati činjenice relevantne za utvrđivanje načela prvenstva, poput vremena zaprimanja prijedloga za upis, ali ne može samostalno donijeti pravno valjanu odluku o mjestu upisa u redu prvenstva. Odluka o redoslijedu i učinku upisa mora ostati u nadležnosti zemljišnoknjižnog suca ili službenika, uz mogućnost žalbe ili drugog pravnog lijeka. Odlučivanje o tome odnosi li se podneseni prijedlog na uknjižbu, zabilježbu ili predbilježbu predstavlja pravnu kvalifikaciju sadržaja prijedloga i priloženih isprava, što je odluka o pravnom pitanju, a ne čisto tehnička radnja. Time UI svakodnevno podržava suce i zemljišnoknjižne službenike u pripremi i analizi predmeta, olakšavajući im odlučivanje bez preuzimanja njihove pravne odgovornosti.

43 V. čl. 347. st. 1. t. 4. i st. 4. OZ-a.
44 V. čl. 335. st. 1. t. 1. i st. 3. OZ-a.
45 Čl. 210. st. 1.-5. ZZK-a.
46 O apsolutnom učinku stvarnih prava v. Gavella et al., *Stvarno pravo (svezak 1.)*, 25-26.

4. KLASIFIKACIJA UI-JA PREMA AKTU O UMJETNOJ INTELIGENCIJI

Akt o umjetnoj inteligenciji klasificira kao visokorizične (čl. 6.) sve sustave koji se koriste u ključnim javnim funkcijama, osobito kada automatizirana obrada može utjecati na temeljna prava građana. Sustavi UI-ja klasificiraju se visokorizičnima ako se koriste u kontekstu koji može značajno utjecati na temeljna prava i sigurnost građana. Popis primjera visokorizičnih sustava UI-ja sadržan je u prilogu 3. Akta o umjetnoj inteligenciji, a uključuje: biometrijske sustave, sustave u kritičnoj infrastrukturi, sustave u obrazovanju i strukovnom osposobljavanju, sustave u zapošljavanju, kadrovskom upravljanju i pristupu samozapošljavanju, sustave u kaznenom progonu (ako je njihovo korištenje dopušteno na temelju relevantnog prava Europske unije ili nacionalnog prava), sustave koji se koriste u području migracija, azila i upravljanja nadzorom državne granice (ako je njihovo korištenje dopušteno na temelju relevantnog prava Europske unije ili nacionalnog prava), te sustave koji se koriste u sudovanju i demokratskim procesima (npr. za predlaganje odluka u registrima ili zemljišnim knjigama).[47]

U kontekstu zemljišnih knjiga UI se smatra visokorizičnim sustavom jer može automatski analizirati isprave, predlagati ili filtrirati prijedloge za upis, ocjenjivati valjanost podnesaka te identificirati nesklad između katastra i zemljišnih knjiga, tj. radi se o „sustavu namijenjenom za korištenje od strane pravosudnih tijela (…) u istraživanju i tumačenju činjenica i prava te primjeni prava na konkretan skup činjenica ili za upotrebu na sličan način u alternativnom rješavanju sporova“, koji utječu na stjecanje i zaštitu vlasništva. Takvi zadaci imaju izravan i trenutačan učinak na imovinska prava pojedinaca, stoga sustav mora biti podvrgnut strožem nadzoru. Kada se UI koristi u visokorizičnom kontekstu, Akt o umjetnoj inteligenciji propisuje sljedeće obveze (čl. 8.-15.): procjenu rizika prije puštanja u uporabu, transparentnost i dokumentiranje algoritama, ljudsku kontrolu (engl. *human-in-the-loop*), praćenje i reviziju performansi sustava te ispunjenje sigurnosnih i podatkovnih standarda. Akt o umjetnoj inteligenciji zahtijeva ljudsku nadzornu kontrolu, kao i to da sustav ne smije donositi pravno obvezujuće odluke bez potvrde službenika. Prema čl. 13. Akta o umjetnoj inteligenciji (transparentnost i pružanje informacija subjektima koji uvode sustav) visokorizični sustavi UIja moraju se dizajnirati i razvijati na takav način da se osigura da je njihov rad dovoljno transparentan kako bi subjektima koji uvode sustav bilo omogućeno tumačiti izlazne podatke sustava i primjereno ih upotrebljavaju. Transparentnost i objašnjivost zahtijevaju da algoritam bude razumljiv, a njegovo djelovanje dokumentirano tako da se može objasniti kako je sustav došao do prijedloga odluke.[48] Kada je riječ o upravljanju podacima, modeli moraju biti

47 Prema prilogu 3., t. 8.a Akta o umjetnoj inteligenciji visokorizični sustavi UI-ja iz čl. 6. st. 2. (sudovanje i demokratski procesi) jesu „UI sustavi namijenjeni za korištenje od strane pravosudnih tijela ili u njihovo ime za pomoć pravosudnom tijelu u istraživanju i tumačenju činjenica i prava te primjeni prava na konkretan skup činjenica ili za upotrebu na sličan način u alternativnom rješavanju sporova“.

48 O transparentnosti i objašnjivosti sustava UI-ja v. detaljnije Balasubramaniam et al., „Transparency and Explainability of AI Systems“, 1-15.

trenirani na relevantnim, točnim i nepristranim podacima. U pogledu procjene rizika i dokumentacije, državna tijela moraju održavati evidenciju o funkcioniranju sustava, njegovim performansama i incidentima. Sustav isto tako mora zadovoljavati sigurnosne standarde te biti otporan na manipulacije, tehničke pogreške i zlouporabe.

U čl. 14. Akta o umjetnoj inteligenciji uređuju se mjere ljudskog nadzora, dok se u st. 1. istog članka propisuje da se visokorizični sustavi UI-ja dizajniraju i razvijaju na takav način, među ostalim s odgovarajućim alatima sučelja čovjek – stroj, da ih fizičke osobe mogu djelotvorno nadzirati tijekom njihove upotrebe. Cilj je ljudskog nadzora spriječiti ili u najvećoj mogućoj mjeri smanjiti rizike za temeljna prava koji se mogu pojaviti tijekom upotrebe visokorizičnog sustava UI-ja u skladu s njegovom namjenom ili u uvjetima razumno predvidljive pogrešne upotrebe.[49] Mjere ljudskog nadzora moraju biti razmjerne rizicima, razini autonomije i kontekstu korištenja visokorizičnog sustava UI-ja.[50]

Visokorizični sustavi UI-ja moraju biti dizajnirani i razvijeni tako da osiguravaju visoku razinu točnosti, otpornosti i kibernetičke sigurnosti, pri čemu se očekuje da navedeni parametri ostanu stabilni i pouzdani tijekom cijelog razdoblja uporabe sustava. Prilikom procjene učinkovitosti sustava potrebno je uzeti u obzir tehničke aspekte mjerenja razine točnosti, otpornosti i drugih relevantnih parametara.[51] Sustavi UI-ja koji se koriste u zemljišnoknjižnom postupku moraju ispravno obrađivati podatke o nekretninama, vlasništvu i teretima. Svaka pogreška u radu sustava mogla bi dovesti do netočnog upisa, što može imati ozbiljne pravne posljedice jer zemljišne knjige izravno utječu na imovinska prava.

Visokorizični sustavi UI-ja moraju biti otporni što je više moguće na pogreške, kvarove ili nedosljednosti koje se mogu dogoditi unutar sustava ili u okruženju u kojem sustav djeluje, osobito zbog njihove interakcije s fizičkim osobama ili drugim sustavima. U tom se pogledu moraju poduzimati odgovarajuće tehničke i organizacijske mjere.[52] Visokorizični sustavi UIja koji nastavljaju učiti nakon stavljanja na tržište ili u upotrebu moraju se razviti na način da se otkloni ili na najmanju moguću mjeru svede rizik od potencijalno pristranih izlaznih podataka koji utječu na ulazne podatke u budućim operacijama te da se osigura da se na takve eventualne povratne veze na odgovarajući način reagira primjerenim mjerama ublažavanja. Primjerice, softverski kvarovi, prekid u mrežnoj komunikaciji ili pogreška u ulaznim podacima ne smiju dovesti do netočnog upisa ili gubitka podataka. Budući da zemljišne knjige sadrže osjetljive podatke o vlasništvu, sustavi UI-ja moraju biti zaštićeni od neovlaštenog pristupa, manipulacije i kibernetičkih napada, čime se štite pravna sigurnost i integritet zemljišnoknjižnog sustava. Sustav UI-ja mora zadržati visoku razinu točnosti i sigurnosti tijekom cijelog životnog ciklusa, a ne samo u trenutku uvođenja, što podrazumijeva redovito održavanje, nadogradnju i praćenje sustava kako bi podaci i postupci uvijek bili pouzdani. Osim tehničkih rješenja (npr. sigurnosne kopije, redundancija ili validacija podataka), potrebno je

49 Čl. 14. st. 2. Akta o umjetnoj inteligenciji.
50 Čl. 14. st. 3. Akta o umjetnoj inteligenciji.
51 Čl. 15. st. 2. Akta o umjetnoj inteligenciji.
52 Čl. 15. st. 4. Akta o umjetnoj inteligenciji.

uvesti i organizacijske mjere, poput ljudske kontrole ključnih odluka, protokola za provjeru upisa i pravila za reagiranje u slučaju anomalija.[53]

Sustavi UI-ja trebaju osigurati konstantnu točnost, otpornost i sigurnost. Sustavi UI-ja koji se koriste za provedbu zemljišnoknjižnog postupka moraju osigurati točan i nepogrešiv upis podataka o nekretninama, što uključuje sprječavanje pogrešaka u upisu, brisanju ili izmjeni prava. Kako bi se osigurao razvoj referentnih vrijednosti i mjerenja učinkovitosti potrebno je razviti standardizirane metode provjere i validacije upisa u zemljišne knjige, npr. kontrolu unosa i automatsku provjeru podataka u odnosu na druge registre ili katastarske podatke. Parametre točnosti potrebno je navesti u uputama za rad. Upute za rad sustava UI-ja u zemljišnim knjigama trebaju jasno definirati dopuštenu toleranciju pogrešaka i kriterije valjanosti svakog upisa. Kako bi se osigurala otpornost na pogreške, kvarove i pristrana rješenja, sustav mora biti otporan na pogreške ljudskog unosa ili softverske kvarove, što uključuje tehničku redundanciju (rezervne mehanizme, paralelne komponente i višestruke izvore), sigurnosne kopije te kontrole pri učenju sustava koji se koristi za predviđanje ili analizu zemljišnoknjižnih podataka. Otpornost na neovlaštene izmjene zahtijeva snažnu kibernetičku zaštitu protiv hakiranja, manipulacije upisima ili napada na podatke o knjižnim pravima.[54]

Uvođenje UI-ja u zemljišnoknjižni sustav ima velik potencijal za povećanje učinkovitosti i smanjenje administrativnog opterećenja, no zbog pravnih učinaka zemljišnih knjiga i visokog stupnja povjerenja koje građani u njih moraju moći imati, UI se u ovom području opravdano smatra visokorizičnim sustavom. To ne znači da je njegova primjena problematična, nego da zahtijeva strogu, transparentnu i odgovornu implementaciju koja ne smije ugroziti temeljna načela zemljišnoknjižnog prava. Alati UI-ja mogu biti od pomoći u različitim fazama sklapanja ugovora: od identifikacije stranaka i strukturiranja pravnog posla (npr. kupoprodaje nekretnine ili zasnivanja hipoteke), preko automatizirane provjere zemljišnoknjižnog stanja te usklađenosti zemljišnih knjiga s katastrom, do izrade nacrta ugovora prilagođenog konkretnom pravnom poslu. Algoritmi mogu analizirati zemljišnoknjižne podatke, upozoriti na postojanje tereta, zabilježbi ili nesklada u zemljišnoknjižnom stanju, a jezični modeli mogu strankama ponuditi pravna pojašnjenja u pogledu pravnog statusa nekretnine.

Posebnu pozornost zaslužuje koncept tzv. pametnih ugovora (engl. *smart contracts*), koji u kombinaciji s *blockchain* tehnologijom omogućuju automatizirano izvršenje ugovornih obveza[55], primjerice automatski prijenos vlasništva po ispunjenju određenih uvjeta (uplata kupoprodajne cijene, dostava dokumentacije i sl.). Iako se u teoriji često ističu prednosti takvih rješenja (brzina, uklanjanje posrednika, nepovratnost transakcija), njihova pravna provedivost u okviru pozitivnog hrvatskog prava još je uvijek vrlo ograničena. Za provedbu upisa trebaju biti ispunjene opće

53 Čl. 15. st. 5. Akta o umjetnoj inteligenciji.

54 V. detaljnije čl. 15. Akta o umjetnoj inteligenciji.

55 O *blockhain* tehnologiji i pametnim ugovorima v. detaljnije Larry A. DiMatteo, Michel Cannarsa i Cristina Poncibò, *The Cambridge Handbook of Smart Contracts, Blockchain Technology and Digital Platforms* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019.); Josip Dešić i Kristijan Lenac, „Je li *blockchain* tehnologija budućnost digitalizacije zemljišnih knjiga?“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 41, br. 2 (2020): 609-628.

pretpostavke valjanosti tabularne isprave (čl. 48.-49. ZZK-a), posebne pretpostavke koje se zahtijevaju za pojedinu vrstu upisa,[56] te postupovne pretpostavke upisa.[57] Ukoliko se upis u zemljišnu knjigu provodi na temelju pravnog posla, najčešće u obliku ugovora koji sadrži *clausulu intabuladi* s ovjerom potpisa kod javnog bilježnika, to implicira sudjelovanje osobe od povjerenja i određenu kontrolu sadržaja pravnog posla.

Upitna je i pravna valjanost te obveznost ugovora koji su u potpunosti sastavljeni putem UI-ja, bez izričitog i informiranog očitovanja volje ugovornih strana. Takvi ugovori mogu biti osporeni zbog nedostatka suglasnosti, informiranog pristanka ili mogućeg nerazumijevanja pravnih učinaka. U tom su slučaju važni i elektronički potpisi putem kojih stranke potvrđuju suglasnost s tekstom ugovora. Pritom je ključno i pitanje odgovornosti: u slučaju pogreške sustava UI-ja (npr. pogrešan opis nekretnine, nepoštivanje zabrane otuđenja), ostaje otvoreno pitanje tko bi odgovarao za štetu – korisnik, pružatelj usluge, programer ili eventualno platforma koja je ponudila rješenje.

5. ZAKLJUČAK

Primjena UI-ja u zemljišnoknjižnom postupku pruža značajan potencijal za povećanje učinkovitosti, smanjenje administrativnog opterećenja i unaprjeđenje točnosti obrade podataka. Sustavi UI-ja mogu automatizirati rutinske zadatke, analizirati dokumentaciju, prepoznati nesklad među različitim evidencijama te pružiti podršku službenicima i sucima pri donošenju odluka. Ipak, zbog izravnog utjecaja zemljišnoknjižnih upisa na imovinska prava pojedinaca, primjena UI-ja u ovom se kontekstu klasificira kao visokorizična, što nameće stroge regulatorne zahtjeve u skladu s odredbama Akta o umjetnoj inteligenciji.

Uvođenje UI-ja ne smije ugroziti temeljna načela zemljišnoknjižnog prava, uključujući načela javnosti, stvarnosti, privole (konsenzusa) i prvenstva upisa. Sustavi UI-ja moraju biti dizajnirani i razvijeni tako da osiguravaju visoku razinu točnosti, otpornosti i kibernetičke sigurnosti, uz trajnu ljudsku kontrolu, transparentno dokumentirane algoritamske procese i jasnu razliku između automatizirane tehničke potpore i donošenja pravno relevantnih odluka. U zemljišnoknjižnom postupku UI može imati isključivo pomoćnu i analitičku ulogu – konačne odluke uvijek ostaju u nadležnosti sudaca ili ovlaštenih zemljišnoknjižnih službenika.

Visokorizični sustavi UI-ja omogućuju bržu obradu dokumentacije, identifikaciju nesukladnosti i smanjenje rizika ljudske pogreške u tehničkim fazama postupka. Istovremeno, primjena UI-ja mora biti pažljivo kontrolirana kako bi se očuvala pravna sigurnost i integritet zemljišnoknjižnog sustava, posebno u zaštiti prava vlasništva i drugih knjižnih prava. Standardi propisani Aktom o umjetnoj inteligenciji, uključujući procjenu rizika, transparentnost, dokumentaciju, ljudsku

56 Posebne pretpostavke za uknjižbu (čl. 57.-60. ZZK-a), posebne pretpostavke za predbilježbu (čl. 61.-64. ZZK-a) i pretpostavke za opravdanje predbilježbe (čl. 65.-74. ZZK-a), posebne pretpostavke za zabilježbu (čl. 75.-96. ZZK-a).

57 Josipović, *Zemljišnoknjižno pravo*, 190-191.

kontrolu i zaštitu podataka, nužni su za osiguranje pouzdanog i zakonitog korištenja UI-ja u ovom području.

Stoga se može zaključiti da UI predstavlja snažan poticaj modernizaciji zemljišnoknjižnog sustava. Automatizacija procesa, smanjenje ljudskih pogrešaka, poboljšanje pristupa podacima i proaktivno upravljanje sporovima omogućuju učinkovitiji i transparentniji sustav. U zemljišnoknjižnom postupku UI predstavlja moćan alat za tehničku i analitičku podršku, ali ne smije zamijeniti ljudsku prosudbu. Uz odgovarajuću implementaciju UI doprinosi modernizaciji i digitalnoj transformaciji zemljišnoknjižnog sustava, jačanju učinkovitosti, smanjenju pogrešaka i ujednačenijoj primjeni temeljnih načela zemljišnoknjižnog prava, istovremeno štiteći prava građana i čuvajući povjerenja u sustav.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Balasubramaniam, Nagadivya, Marjo Kauppinen, Antti Rannisto, Kari Hiekkanen i Sari Kujala. „Transparency and Explainability of AI Systems: From Ethical Guidelines to Requirements“. *Information and Software Technology* 159 (2023): 1-15.
2. Bodul, Dejan i Jakob Nakić. „Umjetna inteligencija (AI) u parnici: početne rasprave“. *Iusinfo* (mrežno izdanje od 27. lipnja 2023.). Pristup 8. studenoga 2025. https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/umjetna-inteligencija-ai-u-parnici-pocetne-rasprave
3. Dešić, Josip. „Odgovornost za štetu počinjenu putem računala i računalnih mreža“. Doktorska disertacija, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 2024.
4. Dešić, Josip i Kristijan Lenac. „Je li *blockchain* tehnologija budućnost digitalizacije zemljišnih knjiga?“ *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 41, br. 2 (2020): 609-628.
5. Dešić, Josip i Luka Brajković. „Odnos načela javnosti zemljišnih knjiga i prava na zaštitu osobnih podataka“. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 12, br. 1 (2021): 327-344.
6. DiMatteo, Larry A., Cristina Poncibò i Michel Cannarsa, ur. *The Cambridge Handbook of Artificial Intelligence: Global Perspectives on Law and Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.
7. DiMatteo, Larry A., Michel Cannarsa i Cristina Poncibò. *The Cambridge Handbook of Smart Contracts, Blockchain Technology and Digital Platforms*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
8. Gavella, Nikola, Tatjana Josipović, Igor Gliha, Vlado Belaj i Zlatan Stipković. *Stvarno pravo (svezak 1.)*. Zagreb: Narodne novine, 2007.
9. Gupta, Smita, Namita Singh Malik, Ardyllis Alves Soares, Balusamuy Balamurugan i Sneha Dhillon, ur. *Artificial Intelligence for Legal System: Jurisprudence in the Digital Age*. London: Chapman and Hall/CRC Press, 2025.
10. Haagen, Christian. *Verantwortung für Künstliche Intelligenz*. Mannheim: Nomos, 2021.
11. Herrera-Tapias, Beliña Annery i Diego Hernández Guzmán. „Legal Hallucinations and the Adoption of Artificial Intelligence in the Judiciary“. *Procedia Computer Science* 257 (2025): 1184-1189.
12. Josipović, Tatjana. *Komentar Zakona o zemljišnim knjigama*. Zagreb: Informator, 1998.
13. Jospović, Tatjana. „Raspolaganje prvenstvenim redom hipoteke“. *Pravo i porezi*, br. 5 (2002): 8-10.
14. Josipović, Tatjana. *Zemljišnoknjižno pravo*. Zagreb: Informator, 2001.

15. Kaur, Gagandeep. „Justice in the Digital Age“. U: *Artificial Intelligence for Legal System: Jurisprudence in the Digital Age*, ur. Smita Gupta, Namita Singh Malik, Ardyllis Alves Soares, Balusamuy Balamurugan i Sneha Dhillon. London: Chapman and Hall/ CRC Press, 2025.
16. Majumder, Ruhul Quddus. „Machine Learning for Predictive Analytics: Trends and Future Directions“. *International Journal of Innovative Science and Research Technology* 10, br. 4 (2025): 3557-3564.
17. Novelli, Claudio, Federico Casolari, Philipp Hacker, Giorgio Spedicato i Luciano Floridi. „Generative AI in EU Law: Liability, Privacy, Intellectual Property, and Cybersecurity“. *Computer Law & Security Review* 55 (2024): 1-16.
18. Turner, Jacob. *Robot Rules – Regulating Artificial Intelligence.* London: Palgrave Macmillan, 2019.
19. Zou, Mimi, Cristina Poncibò, Martin Ebers i Ryan Calo, ur. *The Cambridge Handbook of Generative AI and the Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2025.

Pravni propisi:

1. (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.
2. Ovršni zakon, Narodne novine, br. 112/12., 25/13., 93/14., 55/16., 73/17., 131/20., 114/22., 6/24.
3. Uredba (EU) 2024/1689 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji i o izmjeni uredaba (EZ) br. 300/2008, (EU) br. 167/2013, (EU) br. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 i (EU) 2019/2144 te direktiva 2014/90/EU, (EU) 2016/797 i (EU) 2020/1828 (Akt o umjetnoj inteligenciji), SL L 2024/1689, 12.7.2024.
4. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 5/14.
5. 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.
6. Zakon o zemljišnim knjigama, Narodne novine, br. 63/19., 128/22., 155/23., 127/24.
7. Zakon o zemljišnim knjigama, Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 137/99., 114/01., 100/04., 107/07., 152/08., 126/10., 55/13., 60/13.

Sudska praksa:

1. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-2050/16-2 od 27. rujna 2016.
2. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Revd-3605/2023-2 od 4. siječnja 2024.
3. Vrhovni sud Wisconsina, State v. Loomis, 881 N.W.2d 749 (Wis. 2016).
4. Županijski sud u Karlovcu, Gž Ovr-250/2025-3 od 14. studenoga 2025.
5. Županijski sud u Varaždinu, Gž Zk-466/2019-3 od 12. kolovoza 2020.

Mrežni izvori:

1. Ekathimerini. *Hellenic Cadastre Entering New Era*. Pristup 1. prosinca 2025. https://www.ekathimerini.com/economy/real-estate/1247035/hellenic-cadastre-entering-new-era/
2. Ekathimerini. *Land Registry to Use AI Tool for Decision-Making*. Pristup 1. prosinca 2025. https://www.ekathimerini.com/economy/1247735/land-registry-to-use-ai-tool-in-decision-making/
3. Hagemans, Eric. *Development in Cadastral Surveying and Mapping in the Netherlands* (2024). Pristup 1. prosinca 2025. https://juridika.no/tidsskrifter/kart-og-plan/2024/2/artikkel/hagemans?utm_source=chatgpt.com
4. *HM Land Registry Strategy 2025+*. Pristup 28. studenoga 2025. https://www.gov.uk/

government/publications/hm-land-registry-strategy-2025

5. *Report of the UN Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers, Margaret Satterthwaite – Artificial Intelligence in Judicial Systems: Promises and Pitfalls*. Pristup 15. studenoga 2025. https://uhs.hr/wp-content/uploads/2025/10/UN-SPECIAL-RAPORTEUR-AI.pdf
6. *Service: Natural Language Processing for Land Registry Documentation in Sweden*. Pristup 1. prosinca 2025. https://ipsoeu.github.io/ips-explorer/case/10632.html?utm_source=chatgpt.com
7. Sioux Technologies. *How Kadaster and Sioux Technologies are Digitizing the Netherlands*. Pristup 1. prosinca 2025. https://www.siouxtechnologies.com/en/about-sioux/news/how-kadaster-and-sioux-technologies-are-digitizing-the-netherlands/?utm_source=chatgpt.com
8. Uzelac, Alan. *Budućnost pravne profesije, konferencija Hrvatske udruge za mirenje, Novinarski dom, 6. ožujka 2019., priprema za raspravu na panelu „Humanizacija i robotizacija prava – jesmo li zakasnili*". Pristup 15. studenoga 2025. https://www.alanuzelac.from.hr/pubs/G10_Konferencija%20Buducnost%20pravne%20profesije%20-%20panel%20Humanizacija%20i%20robotizacija%20prava_Uzelac.pdf

Josip Dešić*
Loris Belanić**

Summary

ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE DIGITAL TRANSFORMATION OF LAND REGISTRATION PROCEDURES: BETWEEN EFFICIENCY AND LEGAL CERTAINTY

The paper analyses the application of artificial intelligence (AI) in the land registration system, with particular focus on the legal challenges, risks, and regulatory framework arising from the digitalisation of public registers. The application of artificial intelligence in the modernisation of the land registry system brings significant changes, enabling greater digital accuracy, real-time data monitoring, predictive analysis, and proactive process management The analysis begins from the position that the introduction of AI in land registration procedures is not merely a matter of technological modernisation, but primarily a question of legal regulation and the limits of automated processing. This paper defines the concept of artificial intelligence and explores its characteristics in the context of land registration procedures, the fundamental principles of land registration law, and Regulation (EU) 2024/1689 (the Artificial Intelligence Act). Given the direct impact of land registration procedures on individuals' property rights, it is assumed that AI systems used in this context can be classified as high-risk under the European regulatory framework, particularly under Article 6 of the AI Act, which entails obligations for human oversight, transparency, documentation of algorithmic processes, and systematic risk management. The paper concludes that the application of AI in land registries is both feasible and beneficial, but only as a supporting tool, accompanied by clearly defined legal standards ensuring that technology remains an aid rather than a substitute for professional human legal judgment.

Keywords: *artificial intelligence; land registers; Artificial Intelligence Act; high-risk AI systems; algorithmic and automated decision-making.*

---

* Josip Dešić, Ph.D., Assistant Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; jdesic@pravri.uniri.hr; ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9679-798X.

** Loris Belanić, Ph.D., Full Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; loris.belanic@uniri.hr; ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8275-488X.

This paper has been written within the scope of the project „TECHNO-IUS: Legal and Ethical Implications of the Dehumanisation of the Justice and Public Administration through Legal Technology" (uniri-mzi-25-31), funded by European Union – NextGenerationEU via the Croatian National Recovery and Resilience Plan 2021-2026, in conjunction with the University of Rijeka, Faculty of Law Programme Financing. The views and opinions expressed are solely those of the authors and do not necessarily reflect the official position of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.

♦ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

PROCESNA OGRANIČENJA PODNOŠENJA TUŽBE ZA NAKNADU ŠTETE U MEDIJSKIM SPOROVIMA

*Nasl. doc. dr. sc. Mijo Galiot**
*Vanesa Brizić Bahun, dipl. iur.***

UDK 343.63:070.13
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.17
Ur.: 25. studenoga 2025.
Pr.: 13. siječnja 2026.
Pregledni rad

Sažetak

Rad analizira normativni odnos između ispravka informacije i tužbe za naknadu štete prema Zakonu o medijima, s posebnim naglaskom na procesne pretpostavke propisane čl. 22. st. 2. Zakona o medijima. Institut ispravka koncipiran je kao primarni oblik, ali i kao uvjet za ostvarivanje sudske zaštite, dok je naknada štete predviđena tek kao dopunski mehanizam. U radu se ukazuje na probleme koje stvara obveznost prethodnog zahtjeva za ispravak u kombinaciji s kratkim prekluzivnim rokovima, što u praksi rezultira ograničenjem pristupa sudu i odstupanjem od svrhe instituta. Analiza sudske prakse ukazuje da ispravak često djeluje isključivo kao formalna procesna pretpostavka, dok hibridna odgovornost nakladnika dodatno potvrđuje potrebu za preciznim normativnim uređenjem. Zaključuje se da je nužno jasnije definirati sadržaj i granice procesnih pretpostavki propisane čl. 22. st. 2. Zakona o medijima te jasno razgraničiti ulogu ispravka i naknade štete kako bi se osigurala predvidljiva i učinkovita zaštita prava osobnosti u medijskom pravu.

Ključne riječi: *ispravak informacije; naknada štete; procesne pretpostavke; pristup sudu; pravo osobnosti.*

1. UVOD

U doktrinarnom okviru medijskog prava zaštita osobnosti i sloboda izražavanja pojavljuju se kao dvije koegzistentne i normativno ekvivalentne kategorije, čije se granice određuju načelom odgovorne komunikacije te standardima ustavnog i konvencijskog poretka. Mediji[1] su stoga obvezni poštovati privatnost, dostojanstvo,

* Dr. sc. Mijo Galiot, naslovni docent, Sveučilište u Splitu, Studij Komunikacija i mediji, sudac, Općinski sud u Splitu; galiot1305@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4835-0555.

** Vanesa Brizić Bahun, dipl. iur., sutkinja, Općinski građanski sud u Zagrebu; vanesa.brizic@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0519-1232.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

1 Prema čl. 2. st. 1. Zakona o medijima, Narodne novine, br. 59/04., 84/11., 81/13., 114/22. (u daljnjem tekstu: ZM) mediji su: novine i drugi tisak, radijski i televizijski programi, programi

čast i ugled građana, osobito pripadnika ranjivijih skupina (čl. 16. st. 1. ZM-a), jer ta prava posjeduju jednak ustavnopravni dignitet[2] kao i *libertas expressionis*.[3] Sloboda izražavanja nije samodostatna ni apsolutna,[4] nego je inherentno ograničena pravima drugih – ona nikada ne funkcionira kao privilegij bez odgovornosti,[5] niti može djelovati kao blanketna legitimacija za povredu osobnih prava.[6]

Unatoč tim normativnim postavkama, empirijska realnost pokazuje da se medijskim objavama i dalje učestalo povređuju zaštićene sfere osobnosti.[7] U takvim slučajevima oštećeniku mora biti osigurano učinkovito pravno sredstvo koje omogućuje neposrednu, brzu i sadržajno adekvatnu reparaciju nastale povrede.[8]

---

novinskih agencija, elektroničke publikacije, teletekst i ostali oblici dnevnog ili periodičnog objavljivanja urednički oblikovanih programskih sadržaja prijenosom zapisa, glasa, zvuka ili slike.

2 Ta su prava zaštićena čl. 35. 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), čl. 7. ZM-a te čl. 8. 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). Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) upozorava da je pravo na čast i ugled zaštićeno u okviru prava na poštovanje privatnog života. Primjerice u sudskim odlukama: ESLJP, Von Hannover protiv Njemačke (br. 2), br. zahtjeva 40660/08 i 60641/08, presuda od 7. veljače 2012., para. 104-107; ESLJP, Axel Springer AG protiv Njemačke, br. zahtjeva 39954/08, presuda od 7. veljače 2012., para. 85; ESLJP, Petrie protiv Italije, br. zahtjeva 25322/12, presuda od 18. svibnja 2017.; ESLJP, Sanchez Cardenas protiv Norveške, br. zahtjeva 12148/03, presuda od 4. listopada 2007. i dr. U čl. 35. Ustava RH određeno je da se svakom 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.

3 Čl. 10. Konvencije štiti pravo na slobodu izražavanja koje obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja te širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. ESLJP je u nizu odluka ukazao da sloboda izražavanja predstavlja jedno od temeljnih načela demokratskog društva i jedan od osnovnih uvjeta za njegov napredak. To je pravo zaštićeno i čl. 38. Ustava RH.

4 Pravo na slobodu izražavanja nije apsolutno pravo jer obuhvaća dužnosti i odgovornosti, pa može biti podvrgnuto formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanima zakonom. Te dužnosti i odgovornosti odnose se i na slučajeve napada na ugled određene osobe i kršenje prava drugih, čak i kada je riječ o pitanjima od ozbiljnog javnog interesa. ESLJP, Mesić protiv Hrvatske (br. 2), br. zahtjeva 45066/17, presuda od 30. svibnja 2023.

5 To izričito proizlazi iz čl. 3. st. 3. ZM-a, ali i iz čl. 10. st. 2. Konvencije, takav je stav izrazio i Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud RH) u odluci broj U-III-4057/2013. od 17. rujna 2014. te Vrhovni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud RH) u odluci Rev-1553/2009 od 24. studenoga 2009.

6 Tako i u: Emmanuel Derieux, *Le droit des medias* (Paris: Dalloz, 2019.), 127.

7 Više o pravima osobnosti v. u: Nikola Gavella, *Osobna prava* (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2000.).

8 Kada se u sudskom postupku odlučuje o sukobu prava na čast i ugled (privatnost) i prava na slobodu izražavanja, zadatak je sudova postići pravičnu ravnotežu tih prava. ESLJP je u predmetu Axel Springer AG protiv Njemačke naveo sljedeće okolnosti prema kojima ocjenjuje je li u konkretnom slučaju postignuta pravična ravnoteža između sukobljenih prava: doprinos raspravi u javnom interesu, u kojoj je mjeri osoba poznata javnosti i kakav je sadržaj danih izjava, prethodno ponašanje osobe na koju se izjava odnosi, metode prikupljanja informacija i

Pravo na ispravak i pravo na naknadu štete stoga predstavljaju ključne instrumente zaštite ljudskog dostojanstva u javnoj komunikaciji te istodobno čine temeljni korektivni mehanizam medijskog diskursa. Time se potvrđuje teza da se autentična sloboda izražavanja može ostvarivati jedino u okviru u kojem postoji obzir prema granicama prava drugih.

Normativna logika instituta ispravka počiva na načelu da se povreda treba otkloniti *in situ*, u istom komunikacijskom prostoru u kojem je i nastala. Ispravak je zamišljen kao primarni i funkcionalno najbrži instrument reparacije, budući da intervenira izravno u sferu javnog informiranja i omogućuje korekciju pogrešne ili nepotpune informacije bez odgađanja i bez potrebe za dugotrajnim parničnim procesima. Time zakonodavac afirmira model koji favorizira ekonomičnost, efikasnost i neposrednost zaštite.

Ipak, štetne posljedice medijskih objava nerijetko imaju i imovinsku i neimovinsku dimenziju. Stoga se u sustavu pravne odgovornosti isprepliću opća pravila Zakona o obveznim odnosima[9] i posebna pravila ZM-a.[10] Potonji, kao *lex specialis*, derogira opći režim odgovornosti i uvodi specifične kriterije imputacije štete nastale medijskom objavom.[11] Time se otvara dvostruki normativni kanal zaštite: jedan utemeljen na općoj deliktnoj odgovornosti, a drugi na posebnim medijskopravnim pravilima koja uvode određena ograničenja, odnosno procesne uvjete za ostvarivanje naknade.

U tom kontekstu osobito dolaze do izražaja dvije posebne odredbe ZM-a: ona koja propisuje rokove za podnošenje tužbe i ona koja pravo na tužbu uvjetuje prethodnim zahtjevom za objavu ispravka ili isprike.[12] Te odredbe, iako formalno pripadaju području procesnog prava, u praksi snažno interveniraju u materijalnopravni položaj oštećenika te otvaraju pitanje legitimnosti takvog ograničenja pristupa sudskoj zaštiti.

Stoga je cilj ovog rada ispitati usklađenost tih postupovnih ograničenja s ustavnim i konvencijskim standardima, osobito s pravom na pristup sudu i načelom proporcionalnosti. Analizirat će se ustavnopravni i konvencijski kriteriji, sudska praksa domaćih sudova i ESLJP-a, kao i pitanje treba li osobu koja je pretrpjela povredu osobnosti opteretiti dodatnim formalnim zahtjevima čije ispunjenje nije jasno normativno uređeno. Time se otvara ključno istraživačko pitanje: zahtijeva li

njihova provjerljivost, sadržaj, oblik i posljedice objavljene informacije, ozbiljnost dosuđene sankcije te obeshrabrujući učinak (tzv. engl. *chilling effect*).

9 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).

10 ZOO i ZM nisu usklađeni ni u osnovnim pojmovima, iako je od stupanja na snagu ZOO-a, kojim potpuno izmijenjen pojam štete, proteklo 20 godina. Ipak, u teoriji i u sudskoj praksi se ustalilo shvaćanje da se u primjeni ZM-a nakon 1. siječnja 2006. godine valja novčanu naknadu dosuđivati primjenom kriterija iz ZOO-a. Tako i u: Ivica Crnić, *Odštetno pravo* (Zagreb: Zgombić i partneri, 2008.), 379 i Aldo Radolović, „Odnos prava osobnosti i medijskog prava“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 28, br. 1 (2007): 43.

11 Tako i u: Vladimir Vodinelić, *Pravo masmedija* (Beograd: Fakultet za poslovno pravo u Beogradu, 2003.), 108.

12 Čl. 23. i čl. 22. st. 2. ZM-a.

postojeće normativno rješenje samo suptilniju i konvencijski usklađenu interpretaciju ili je nužna intervencija zakonodavca kako bi se otklonila dugogodišnja praksa neujednačene primjene i pravne nesigurnosti.

2. ISPRAVAK INFORMACIJE

Svrha ispravka jest brzo reagiranje radi ispravljanja netočnih ili nepotpunih informacija (čl. 40. ZM-a), pri čemu se tim institutom ujedno pruža zaštita povrijeđenim pravima osobe.[13] Istodobno institut ispravka ima procesnu funkciju jer prethodi ostvarivanju prava na tužbu za naknadu štete.

Zajamčeno ustavno pravo na ispravak[14] javne vijesti[15] razrađeno je u ZM-u,[16]

13 Vladimira Hebrang, „Ostvarivanje prava na ispravak medijske objave“, *Medianali* 4, br. 8 (2010): 53.

14 Odredbom čl. 38. st. 4. Ustava RH zajamčeno je pravo na ispravak svakomu komu je javnom viješću povrijeđeno Ustavom i zakonom utvrđeno pravo.

15 Pojam vijesti u odredbi čl. 38. st. 4. Ustava RH prema svojem značenju i sadržaju odgovara pojmu informacije iz ZM-a. Tako u: Vicko Prančić, „Pravo na ispravak objavljene informacije i pravo na odgovor na objavljenu informaciju prema Zakonu o medijima“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 58, br. 5 (2008): 1235.

16 Odredbe o objavljivanju ispravka i odgovora sadržane su u glavi VI. ZM-a (čl. 40.-55.). Pravo na objavu ispravka (pod nazivom odgovor, protuizjava i sl.) reguliraju i medijski zakoni drugih europskih zemalja, pa tako i austrijski Zakon o medijima (*Mediengesetz* od 12. lipnja 1981., Savezni službeni list 314/81., zadnje izmjene objavljene u Saveznom službenom listu I br. 125/22.), brojni njemački pokrajinski zakoni o tisku (npr. Zakon o tisku savezne države Brandenburg od 13. svibnja 1993. – *Pressegesetz des Landes Brandenburg*, GVBI 1/93, br. 10, 162; Berlinski zakon o tisku od 15. lipnja 1965. – *Berliner Pressegesetz*, GVBI od 15. lipnja 1965., 744; Zakon o državnom tisku Baden-Wurttemberga od 14. siječnja 1964. – *Pressegesetz des Baden-Worttemberg*, GBI, 129 i dr.). I francuski Zakon o slobodi tiska od 29. lipnja 1881. (*Loi sur la liberte de la presse*, Légifrance, pristup 25. listopada 2025., https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006070722/2020-10-14/), koji prvenstveno propisuje kaznenu odgovornost za povrede počinjene putem tiska sadrži odredbe o objavljivanju odgovora pod prijetnjom izricanja novčane kazne. Također, talijanski Zakon o medijima prema navodima Zeno-Zencovicha jasno i nedvosmisleno propisuje obvezu objavljivanja ispravka i taksativno navodi na kojem mjestu, kada i koliko prostora ima za njega, vidi u: Vincenzo Zeno-Zencovich, *Alcune ragioni per sopprimere la liberta di stampa* (Roma: Gius. Laterza & Figli Spa, 1995.), 67. Među zemljama s područja bivše SFRJ odredbe o pravu na ispravak sadrži *Zakon o medijih Republike Slovenije* od 11. svibnja 2001. (Uradni list Republike Slovenije, br. 35/01., 60/06., 47/12., 22/16., 39/16., 45/19., 82/21.), Zakon o javnom informisanju i medijima Republike Srbije iz 2023. (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 92/23., 51/25.). U Federaciji Bosne i Hercegovine županije su nadležne za uređenje područja medijskog djelovanja, gdje se navode kao primjer tri županije – Županija Posavska, Hercegbosanska i Zapadnohercegovačka županija – koje su krajem devedesetih godina prošlog stoljeća donijele zakone o javnom informiranju (vidi detaljnije u: Ilija Musa, *Medijsko pravo*, *sloboda izražavanja u Bosni i Hercegovini i Republici Hrvatskoj* (Mostar: Školska naklada, 2017.), 107). Pregledom navedenih zakona – Zakona o javnom priopćavanju Županije Posavske od 28. svibnja 1998., Zakona o javnom priopćavanju Hercegbosanske županije od 10. svibnja 1999., Narodne novine, br. 5/99. i Zakona o javnom priopćavanju Županije Zapadnohercegovačke iz 1998., Narodne novine, br. 7/98. – utvrđeno je kako sadrže odredbe o pravu na ispravak koje uglavnom odgovaraju odredbama Zakona o javnom priopćavanju, Narodne novine, br. 83/96., 105/97., 143/98.,

koji uređuje i pretpostavke za ostvarivanje prava na ispravak objavljene informacije kojom su povrijeđena prava ili interesi određene osobe.[17] Predmet ispravka mogu biti samo činjenične tvrdnje (odnosno tvrdnje o činjenicama),[18] pa se institut ispravka primjenjuje isključivo na činjenice koje su objektivno provjerljive. Vrijednosni sudovi ne mogu biti ni istiniti ni neistiniti, zbog čega ne mogu biti predmet ispravka,[19] dok u takvim slučajevima povrijeđena osoba može od nakladnika zahtijevati objavu isprike.[20]

U postupcima za naknadu štete prouzročene informacijom objavljenom u mediju ispravak ima dvostruku narav – zaštitnu i procesnozaštitnu.[21] Osim što je riječ o načinu na koji se, u pravilu, naknađuje neimovinska šteta, ujedno predstavlja i procesnu pretpostavku za podnošenje tužbe za naknadu štete jer je pravo na tu tužbu uvjetovano prethodnim zahtjevom nakladniku za objavljivanje ispravka, odnosno isprike kada ispravak nije moguć.[22]

Dakle, zakonodavac je pošao od načela da se neimovinska šteta prvenstveno

20/00., 96/01., 69/03. (u daljnjem tekstu: ZJP), koji je tada bio na snazi u Republici Hrvatskoj.

17 Zahtjev za objavu ispravka prema odredbi čl. 40. st. 3. i čl. 42. st. 1. ZM-a koji se podnosi glavnom uredniku mora biti obrazložen i potpisan od stane podnositelja te sadržavati sve potrebne podatke o podnositelju i njegovoj adresi. U njemu mora biti jasno navedena informacija, odnosno podatak na koju se ispravak odnosi i nadnevak njezine objave.

18 ZM je prihvatio germanski sustav ispravka objavljene informacije u kojem se ispravak može odnositi isključivo na činjenice odnosno činjenične tvrdnje. U romanskom je sustavu dopušten ispravak objavljene informacije neovisno o sadržaju informacije koja se ispravlja, pa je tako ispravak dopušten i protiv vrijednosnog suda. Vidi u: Prančić, „Pravo na ispravak", 1238.

19 Vesna Alaburić i Emil Havkić, *Zakon o javnom priopćavanju* (Zagreb: VIV inženjering, 2000.), 118.

20 ZM posebno ne regulira objavljivanje isprike, već osim ispravka regulira pravo na odgovor na objavljenu informaciju (čl. 56.-58. ZM-a). Iako se po ranije važećem ZJP-u pravo na odgovor predviđao izrijekom za uvredljive informacije (čl. 41. ZJP-a), danas se može zatražiti objava odgovora na svaku informaciju u kojoj je spomenuto ime, odnosno naziv osobe koja traži tu objavu ili je na neki drugi način s njom u izravnoj vezi. Prančić smatra kako se objava odgovora ne može zahtijevati i protiv vrijednosnih sudova ili mišljenja, nego također isključivo protiv tvrdnji o činjenicama. Prančić, „Pravo na ispravak", 1273. Prema Vodineliću, „odgovor je izraz ideje: neka se čuje i druga strana, a ideja ispravka je: neka se čuje istina", vidi u: Vodinelić, *Pravo masmedija*, 100. Isprika nakladnika je također propisana kao jedan od načina naknade neimovinske štete te kao procesna pretpostavka tužbe za naknadu štete i to u slučajevima u kojima ispravak nije moguć. Dakle, ispriku objavljuje nakladnik dok ispravak i odgovor objavljuje glavni urednik.

21 Vodinelić navodi kako pravo na ispravak predstavlja zaštitni reaktivni zahtjev, nastao povredom prava te predstavlja vrstu tužbe za uklanjanje. Povreda prava ili pravno zaštićenog interesa sastoji se u tome što objavljivanje informacije stvara stanje suprotno subjektivnom pravu; objavljivanjem neistinite, nepotpune ili netočno prenijete informacije stvorena je u javnosti netočna slika o subjektu informacije koja narušava njegovu čast, ugled, identitet ili imovinski interes. Mehanizam zaštite je mehanizam uklanjanja stanja povrede i sastoji se u tome da putem objavljivanja ispravka mjesto neistine zauzme istina, mjesto nepotpune informacije – potpuna informacija, mjesto one koja je netočno prenijeta – autentična informacija, vidi u: Vodinelić, *Pravo masmedija*, 102.

22 Čl. 22. st. 1. i 2. ZM-a.

popravlja objavom ispravka,[23] a tek ako to nije moguće, naknadom u novcu.[24] Kako bi ispravak mogao s uspjehom ostvariti svoju svrhu, mora biti objavljen u prvom, a ako zahtjev stigne prekasno, u drugom izdanju medija nakon primitka ispravka, i to bez izmjena i dopuna, na istom ili istovrijednom mjestu programskog prostora te na isti ili istovrijedan način na koji je bila objavljena informacija na koju se ispravak odnosi (čl. 41. st. 1. i čl. 42. st. 2. ZM-a).[25]

Zahtjev za objavu ispravka podnosi se glavnom uredniku medija, a ne nakladniku, u roku od 30 dana od objave informacije.[26] Ako glavni urednik odbije objaviti ispravak ili ga ne objavi na način i u rokovima propisanim zakonom, može se podnijeti tužba radi objave ispravka. Glavni je urednik ovlašten, među ostalim, odbiti objavu ispravka ako je zahtjev za ispravak informacije podnesen nakon proteka propisanog roka za njegovo podnošenje ili ga nije potpisao podnositelj zahtjeva.[27] Stoga uz tužbu mora biti dostavljen i zahtjev za ispravak kako bi se mogla provjeriti njegova urednost i pravovremenost, ali i zato što se tužbom može zahtijevati objava isključivo onog teksta ispravka koji je prethodno dostavljen glavnom uredniku.

Institut ispravka u sustavu medijskog prava Republike Hrvatske ima dvostruku pravnu funkciju: materijalnu, jer omogućuje brzo i nenovčano otklanjanje štetnih posljedica neistinite informacije te procesnu, jer predstavlja pretpostavku legitimnog pristupa sudu u postupku naknade štete. Time ispravak nadilazi puku korekciju objavljene informacije i prelazi u mehanizam uravnoteženja slobode izražavanja i

23 Alaburić i Havkić ističu kako se takvim uređenjem instituta ispravka informacije postižu višestruki ciljevi. Smatraju kako je za svako javno glasilo najvažnije povjerenje javnosti u točnost i potpunost informacija. Ispravkom se istovremeno osigurava dvosmjernost javnoga priopćavanja, mnogostrukost informacija, te točnije i potpunije informiranje javnosti, vidi u: Alaburić i Havkić, *Zakon o javnom priopćavanju*, 118. Ipak, Vilović smatra kako većina hrvatskih dnevnih novina nema pozitivan stav prema objavi ispravka, vidi u: Gordana Vilović, *Etički prijepori u Globusu i Nacionalu 1999.–2000.* (Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 2004.).

24 Radolović navodi kako institut odgovora (ali i ispravka) ne daje željene rezultate. Ukazuje na to kako je ZenoZencovich dosta ironično primijetio da odgovor na informaciju znači samo to da se tri puta sluša ružna vijest: prvi put – kada je daje medij, drugi put – kada (na sličan način) odgovara građanin i treći put – kada redakcija na odgovor daje svoj komentar. Neefikasnost instituta odgovora (i ispravka) evidentna je. Ona ipak nije nužna posljedica samog instituta, nego primarno posljedica njegove loše provedbe, vidi u: Radolović, „Odnos prava osobnosti i medijskog prava“, 36.

25 Hebrang ukazuje na odluku njemačkog Ustavnog suda koji je objasnio razloge objave ispravka na ovaj način navodeći načelo jednakosti oružja (sredstava). Jednakost oružja zajamčena je kada se osigura da će ispravak imati jednaku mogućnost doprijeti do kruga čitatelja približno kao i prva obavijest koja se ispravlja. Obveza medija za objavom ispravka u sljedećem izdanju na istome mjestu u interesu je podnositelja jer mu se tako omogućuje izraziti svoj stav u odnosu na prvu objavu pred istom publikom, po mogućnosti, s jednako jakim značenjem publiciranja, vidi u: Hebrang, „Ostvarivanje prava na ispravak medijske objave“, 51.

26 Rok od 30 dana za podnošenje zahtjeva za objavu ispravka je prekluzivni rok, pa tužbu radi objave ispravka koja je podnesena bez prethodnog podnošenja zahtjeva za objavu ispravka i to u propisanom roku treba odbaciti.

27 Čl. 42. st. 4. ZM-a.

prava na zaštitu osobnosti.[28] U tom smislu ZM afirmira ideju reparativne pravde u javnom prostoru, zamjenjujući novčanu satisfakciju institucionaliziranim oblikom moralne obnove povjerenja u informaciju.

3. OPĆENITO O ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU PREMA ZAKONU O MEDIJIMA

Odgovornost za štetu obveznopravni je odnos u kojem je jedna strana obvezna popraviti prouzročenu štetu drugoj strani, dok je druga strana ovlaštena zahtijevati takav popravak,[29] što u medijskom pravu poprima specifičan oblik zbog javne funkcije medija i njihove društvene uloge.[30] Kada je šteta prouzročena informacijama objavljenim u mediju, primjenjuju se odredbe ZM-a kojima se uređuje odgovornost nakladnika (a iznimno i glavnog urednika[31]) za štetu, ali uz primjenu općih načela obveznog prava u dijelu koji ZM ne uređuje (čl. 21. st. 3. ZM-a).[32]

Odgovornost nakladnika ima hibridni karakter – objektivni u pogledu štetne posljedice i subjektivni u pogledu postupanja jer zakon pretpostavlja njegovu krivnju, osim ako nakladnik dokaže suprotno.[33] Time se potvrđuje da je ZM *lex specialis* u odnosu na ZOO u dijelu koji se odnosi na odgovornost za štetu prouzročenu objavljenom informacijom.

---

28 „Ispravak je loša vijest objavljena dva puta" riječi su poznatog novinara, a prema Zeno-Zencovichu time je želio reći da onaj tko traži ispravak zapravo još više promovira neistinu koju osporava, vidi u: Zeno-Zencovich, *Alcune ragioni*, 66.

29 Mladen Vedriš i Petar Klarić, *Građansko pravo. Opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2003.), 547.

30 Odgovornost za štetu uzrokovanu objavljenom informacijom prvi je put u hrvatskome zakonodavstvu uređena posebnim propisom, točnije Zakonom o javnom informiranju iz 1992., Narodne novine, br. 22/92. (u daljnjem tekstu: ZJI). Zakonodavac je smatrao da, u okvirima općih propisa obveznog prava, treba posebno regulirati slučajeve kada štetnik ne odgovara za štetu, odnosno da ne treba isključivo sudovima prepustiti da – u skladu s tada važećem čl. 170. st. 1. ZOO-a – odlučuju o tome kako novinar u određenim okolnostima treba postupati da nakladnik ne bi bio odgovoran za štetu. Dražen Jakovina, „Odgovornost nakladnika za štetu", u: *Odgovornost za štetu*, ur. Marica Kuzmić (Zagreb: Inženjerski biro, 2004.), 166.

31 Više o problematici odgovornosti glavnog urednika vidi u: Mijo Galiot i Vanesa Brizić Bahun, „Odgovornost medija za autorizirane informacije: granice i izazovi", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 46, br. 1 (2025): 227-229.

32 ZM u svojim odredbama ne spominje odgovornost novinara, izvora informacije i sl. Više o problematici neposredne odgovornosti novinara vidi 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): 179-206.

33 U teoriji je bilo mišljenja i da je odgovornost nakladnika objektivna, ali je ipak prevladao stajalište da se radi o subjektivnoj odgovornosti. Također, 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 isključivo nakladnik informaciju može objaviti, ali su takva razmišljanja ostala u manjini. Detaljnije vidi u: Galiot i Brizić Bahun, „Novinari kao odgovorne osobe", 196.

Kao što je već prethodno navedeno, u pravilu se neimovinska šteta[34] naknađuje objavom ispravka informacije i isprikom nakladnika, te isplatom novčane naknade u skladu s općim propisima obveznog prava.[35] Iako takvo uređenje ukazuje na namjeru zakonodavca da se sporovi primarno rješavaju izvansudskim putem, u praksi do toga uglavnom ne dolazi. Naime, i nadalje se, uz podnošenje zahtjeva za ispravak, pa čak i tužbe radi objave ispravka, a nerijetko i nakon njegova objavljivanja, u većini slučajeva podnose i tužbe za naknadu štete.

Međutim, institut ispravka i institut naknade štete nisu u međusobnoj suprotnosti, nego se nalaze u funkcionalnoj vezi. Naknada štete isplatom u novcu, u skladu s općim propisima obveznog prava, dolazi u obzir u slučajevima ako objava ispravka ili isprike ne bi predstavljala dovoljnu naknadu, odnosno ne bi bila odgovarajuća pretrpljenoj šteti nastaloj objavom informacije.[36] Stoga, unatoč objavi ispravka informacije, ne postoji zakonska zapreka za podnošenje tužbe za naknadu neimovinske štete, ukoliko su ispunjene zakonske pretpostavke za naknadu te štete,[37] a uz zahtjev za naknadu štete moguće je i dopušteno zatražiti uklanjanje radnje ili izvora kojima se povređuje pravo osobnosti.[38]

34 Povreda nečije časti ili ugleda jest povreda prava osobnosti, a posljedica povrede nekog ili nekih prava osobnosti iz čl. 19. ZOO-a neimovinska je šteta koja objektivno uvijek nastaje kada dođe do povrede prava osobnosti. No da bi oštećenik imao pravo na popravljanje neimovinske štete moraju se ispuniti pretpostavke iz čl. 1099.-1102. ZOO-a. Dakle, u građanskom je postupku objekt zaštite pravo osobnosti za koje Fechner navodi da je jedino pravo u rukama protiv medijskih prava, vidi u: Frank Fechner, *Medienrecht* (Tubingen: UTB, 2021.), 65.

35 Činjenica da ZM-om nisu propisani i neki drugi oblici naknade pretrpljene štete, kao što je npr. objava presude kojom je dosuđena naknada štete (čl. 1099. ZOO-a), dovela je do toga da je u praksi bio onemogućen taj oblik zaštite povrijeđenih prava. U odnosu na problematiku dvojne primjene ZOO-a i ZM-a, sudska je praksa odredbu čl. 22. st. 1. ZM-a tumačila na način da se neimovinska šteta na temelju objavljene informacije u medijima može naknađivati samo objavljivanjem ispravka informacije, isprikom nakladnika, odnosno isplatom naknade štete, a ne i objavom presude u istom mediju u kojem je obavljena sporna informacija (prema tome stajalištu izraženom u odlukama Vrhovnog suda RH, Rev-1661/10 od 3. studenoga 2010. i Rev-1933/14 od 23. prosinca 2014. odredba čl. 22. ZM-a nije uključivala popravljanje, odnosno reparaciju nematerijalne štete i u obliku objavljivanja presude kojom je dosuđena pravična novčana naknada oštećeniku za nematerijalnu štetu koja mu je prouzročena objavom informacije u mediju). Međutim, na sjednici Građanskog odjela Vrhovnog suda RH održanoj 18. prosinca 2017. godine zauzeto je pravno shvaćanje da je objava pravomoćne presude u tiskovini dopušten oblik popravljanja neimovinske štete oštećeniku u postupku na koje se primjenjuju odredbe ZM-a. S obzirom na navedeno, nema zapreke da se kod zahtjeva za popravljanje štete zbog povrede prava osobnosti objavom informacije u medijima kao jedan od načina popravljanja te štete traži i objava presude u istom mediju u kojem je sporna informacija i objavljena, a to sve na temelju odredbe čl. 22. st. 1. ZM-a u vezi s čl. 1099. i čl. 1100. ZOO-a. Tako i Vrhovni sud RH Rev-1331/16 od 23. siječnja 2018.

36 Vrhovni sud RH, Rev-563/18 od 4. travnja 2018.

37 Županijski sud u Zagrebu, Gž-2607/2019 od 25. kolovoza 2020.

38 Nema nikakvih zapreka da se kod zahtjeva za popravljanje nematerijalne štete ili naknadu štete u skladu s čl. 21. i 22 ZM-a traži i uklanjanje radnje ili izvora kojima se povređuje pravo osobnosti, a to je u svakom slučaju i traženje uklanjanja spornog teksta s internetskog portala koji je bio osnova za naknadu nematerijalne štete. Stoga se uz zahtjev za naknadu štete na temelju ZM-a može zatražiti i uklanjanje informacije koja je izvor povrede prava osobnosti, a

Koncept odgovornosti za štetu, prema ZM-u, pokazuje transformaciju klasične građanskopravne paradigme u smjeru posebnog, normativno autonomnog režima medijske odgovornosti, u kojem se reparacija ne ostvaruje isključivo naknadom štete nego i obnovom komunikacijske ravnoteže putem ispravka i isprike. Time ZM uspostavlja funkcionalnu povezanost između istine, prava osobnosti i javnog interesa, pri čemu odgovornost nakladnika poprima preventivno-etičku dimenziju, a ne isključivo restitutivnu. Takvo tumačenje stvara teorijski okvir za razumijevanje procesnih pretpostavki koje se razmatraju u nastavku rada.

4. ROK ZA TUŽBU ZA NAKNADU ŠTETE

Prema odredbi čl. 23. ZM-a, tužba za naknadu štete može se podnijeti najkasnije u roku od tri mjeseca od dana saznanja za objavu informacije kojom je šteta prouzročena. Stoga trenutak saznanja za objavu spornog sadržaja predstavlja odlučnu činjenicu o kojoj ovisi pravovremenost tužbe za naknadu štete.[39] Radi se o prekluzivnom roku,[40] koji je propisan posebnim propisom, zbog čega se nepravovremena tužba treba odbaciti.[41] Takav prekluzivni rok ima dvostruku narav: s jedne strane osigurava pravnu sigurnost i stabilnost medijskog prostora, dok s druge

sve pozivom na čl. 1048. ZOO-a. Pritom sud ističe da su „danas novi mediji dostupni globalno i obuhvaćaju cijeli svijet pa je tako putem interneta moguće u svakom trenutku doći do ogromnog broja informacija koje su pohranjene i objavljene godinama ranije što sve nije bio slučaj kada su prevladavale tiskovine i gdje je dostupnost informacija bila u pravilu nekoliko dana nakon objave u tiskanom mediju. Stoga nema učinkovite pravne zaštite bez mogućnosti uklanjanja spornih sadržaja s Interneta, jer se u protivnom nastavlja s postupcima povrede prava osobnosti i čak povećava šteta.“ Tako i Vrhovni sud RH, Rev-1331/16 od 23. siječnja 2018.

39 ZJI nije propisivao rok za podnošenje tužbe za naknadu štete protiv nakladnika (propisan je bio samo rok od 6 mjeseci za tužbu protiv autora, urednika ili izvora informacije), ali je ZJP u odredbi čl. 26. propisivao za tužbu rok od 6 mjeseci od dana objave informacije kojom je šteta prouzročena. Dakle, radilo se o objektivnom roku dok je prema danas važećem ZM-u riječ o subjektivnom roku jer njegov početak ovisi od saznanja ovlaštene osobe za objavljenu informaciju.

40 U teoriji građanskog procesnog prava prekluzivni (peremptorni) rokovi su oni kada propuštanje radnje vezane za rok dovodi do gubitka prava na naknadno poduzimanje te procesne radnje. Različite su procesne posljedice propuštanja rokova. Najznačajnija je prekluzija, gubitak prava na poduzimanje procesne radnje. S druge strane, propuštanje građanskopravnih rokova dovodi do konzekvencija koje stvaraju pretpostavke za meritorno odbijanje zahtjeva ili prigovora. Siniša Triva i Mihajlo Dika, *Građansko parnično procesno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2004.), 380 i 386.

41 Kada propuštanje rokova dovodi do gubitka procesnopravnog ovlaštenja, radnju koja je podnesena po proteku roka treba odbaciti (iz čega bi trebalo zaključiti da zakon tretira rokove za podnošenje tužbe kao procesnopravne rokove što proizlazi iz odredbe čl. 282 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). Opravdanje za važeće zakonsko rješenje moglo bi se eventualno naći i u stavu da istekom roka za podnošenje tužbe prestaje jurisdikcija hrvatskih sudova za odlučivanje u konkretnoj pravnoj stvari. Tako u: Mihajlo Dika, *Građansko parnično pravo, Tužba*, *VI. knjiga* (Zagreb: Narodne novine, 2009.), 30.

strane postavlja granice ostvarenju prava oštećenika, čime ujedno predstavlja jedno od ključnih ograničenja prava na pristup sudu u medijskim sporovima.

Iako u zakonodavstvu postoji stalna tendencija skraćivanja rokova, osobito u medijskim predmetima radi zaštite aktualnosti informacije, takvo skraćivanje ne bi smjelo prijeći granicu nakon koje više ne bi bilo razumnog jamstva da će oni kojima se mogućnost ostvarivanja prava vremenski ograničava svoja prava moći zaista i ostvariti.[42] ZM je rok za podnošenje tužbe za naknadu štete skratio sa šest na tri mjeseca, no istovremeno je početak tijeka tog roka vezao uz saznanje oštećenika za objavljenu informaciju kojom je šteta počinjena, što je u konačnici ipak povoljnije rješenje u odnosu na raniji objektivni rok koji se računao od same objave informacije.

Prekluzivni rokovi propisani ZM-om jasno pokazuju kako vremensko ograničenje, iako formalno procesne naravi, može imati materijalni učinak na ostvarivanje prava na sudsku zaštitu. Njihova kratkoća i strogost opravdavaju se načelom pravne sigurnosti, ali istodobno otvaraju pitanje razmjernosti između zahtjeva pravne discipline i prava na pristup sudu, osobito u kontekstu čl. 6. Konvencije.[43] Upravo će se kroz sudsku praksu pokazati u kojoj mjeri hrvatski sudovi uspijevaju održati ravnotežu između učinkovitosti postupka i zaštite prava osobnosti.

5. PROCESNA PRETPOSTAVKA TUŽBE ZA NAKNADU ŠTETE

U slučajevima u kojima se dopustivost pružanja pravne zaštite uvjetuje postojanjem određenih okolnosti, bez kojih bi u pravilu bilo ugroženo postizanje zakonitih i pravilnih rezultata pravosudne djelatnosti, takve se okolnosti nazivaju procesnim pretpostavkama.[44] Iako ZPP ne poznaje sintagmu procesna pretpostavka, u teoriji se one definiraju kao okolnosti o čijem postojanju zavisi dopustivost pokretanja parničnog postupka, raspravljanje u parnici i donošenje meritorne odluke o osnovanosti tužbenog zahtjeva,[45] a o čijem postojanju sud u pravilu mora voditi računa po službenoj dužnosti.[46]

Procesna pretpostavka za podnošenje tužbe za naknadu štete u ZM-u jest obraćanje nakladniku sa zahtjevom za ispravak, odnosno za ispriku kada ispravak

42 Triva i Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, 379.

43 ESLJP, Gregurić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 45611/13, presuda od 15. ožujka 2018., para. 33. i 37.

44 To nisu okolnosti od kojih zavisi nastajanje procesnopravnog odnosa nego pravna dopuštenost odnosa koji je već nastao. Triva i Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, 28.

45 Da bi sud nakon provedenog postupka mogao donijeti odluku kojom će tužbeni zahtjev prihvatiti, moraju kumulativno postojati tzv. pozitivne procesne pretpostavke, odnosno ne smiju postojati tzv. negativne procesne pretpostavke, kao i pretpostavke (činjenice) o kojima mjerodavna norma materijalnog prava uvjetuje zaključak o osnovanosti toga zahtjeva. Ako sud utvrdi da ne postoje tzv. pozitivne pretpostavke dopustivosti, odnosno da postoje tzv. negativne pretpostavke dopustivosti (podnošenja tužbe), neće smjeti pristupiti tom suđenju, nego će donijeti rješenje kojim će tužbu odbaciti kao nedopuštenu, vidi u: Dika, *Građansko parnično pravo, Tužba*, 10.

46 Pojam tzv. procesnih pretpostavki, pretpostavaka o kojima ovisi (u krajnjoj liniji) dopustivost meritornog odlučivanja, kreacija je doktrine i ima samo donekle uporišta i u zakonodavstvima pojedinih zemalja. Dika, *Građansko parnično pravo, Tužba*, 12.

nije moguć.[47] Radi se o posebnoj, pozitivnoj, proceduralnoj[48] pretpostavci za podnošenje tužbe, koja ujedno predstavlja iznimku u odštetnom zakonodavstvu Republike Hrvatske,[49] a ne poznaju je ni propisi drugih zemalja koje su za potrebe ovog rada analizirane.[50]

Vrhovni sud RH navodi kako je „smisao propisivanja traženja ispravka ili isprike kao procesne pretpostavke za podnošenje tužbe za naknadu štete sukladno općim propisima obveznog prava (isplatom naknade u novcu) taj da se najprije pokuša objavom ispravka ili isprike otkloniti pretrpljena šteta – dakle to predstavlja odgovarajuće popravljanje neimovinske štete – u cilju izbjegavanja daljnjeg nepotrebnog angažiranja sudova".[51]

Nedvojbeno je da se tim pravilom ujedno ograničava pravo na podnošenje tužbe za naknadu štete. Međutim, odredba čl. 22. st. 2. ZM-a ne propisuje modalitete podnošenja zahtjeva za ispravak, što znači da ne propisuje postupak, rokove i sadržaj tog ispravka. Takav zahtjev nije normiran ni u jednom dijelu zakona. Također, ZM ne određuje da se na zahtjev upućen nakladniku na odgovarajući način primjenjuju odredbe o zahtjevu za objavu ispravka koji se podnosi glavnom uredniku. Ni zahtjev za objavu isprike nakladnika nije u ZM-u pobliže normiran.[52]

---

47 Ranije važeći medijski propisi ZJI i ZJP nisu poznavali procesnu pretpostavku podnošenja tužbe za naknadu štete.

48 Pretpostavke dopustivosti tužbe su pozitivne ako o njihovu postojanju ovisi dopustivost tužbe. One su posebne ako se tiču samo nekih vrsta tužbi i/ili vrste postupaka koji je njima pokrenut. Pretpostavka se naziva proceduralnom kada se tiče drugih postupaka koji su u istoj pravnoj stvari trebali biti prethodno provedeni. Dika, *Građansko parnično pravo, Tužba*, 14 i 18.

49 ZOO ne propisuje obvezu prethodnog obraćanja štetniku kao procesnu pretpostavku tužbe za naknadu štete. Podnošenje tzv. odštetnog zahtjeva propisano je Zakonom o obveznim osiguranjima u prometu (Narodne novine, br. 151/05., 36/09., 75/09., 76/13., 152/14., 155/23.), ali kao mogućnost (čl. 12.), što u pravilu utječe samo na tijek zakonskih zateznih kamata. Iako Zakon o mirnom rješavanju sporova (Narodne novine, br. 67/23.) propisuje dužnost stranaka prije pokretanja parničnog postupka radi naknade štete pokušati spor riješiti mirnim putem (čl. 9.), njihov propust to učiniti ne utječe na dopuštenost tužbe. Jedino je odredbom čl. 186.a st. 1. ZPP-a propisana dužnost osobe koja namjerava podnijeti tužbu protiv Republike Hrvatske (i dužnost Republike Hrvatske prije podnošenja tužbe protiv osobe s prebivalištem ili sjedištem u Republici Hrvatskoj) prije podnošenja tužbe obratiti se sa zahtjevom za mirno rješenje spora nadležnom državnom odvjetništvu uz posljedicu odbacivanja tužbe koja bi bila podnesena prije donošenja odluke o tom zahtjevu.

50 Vidi bilješku br. 16.

51 Vrhovni sud RH, Rev-563/18 od 4. travnja 2018.

52 Zahtjev za objavu isprike nakladnika nije normiran ZM-om ni u odredbama koje reguliraju naknadu štete ni kao poseban zahtjev, ali se može zaključiti kako mora biti podnesen u roku propisanom za podnošenje tužbe za naknadu štete i to u svim slučajevima u kojima nije moguće podnošenje zahtjeva za ispravak, ali ne može zamijeniti podnošenje zahtjeva za ispravak ukoliko je bio moguć. Tako je nakon utvrđenja da je tužitelj mogao tražiti ispravak informacije jer je bio moguć, a to nije učinio (već je zatražio ispriku), zaključeno kako nije ispunjena procesna pretpostavka za podnošenje tužbe u smislu pravnog shvaćanja prihvaćenog na sjednici Građanskog odjela Vrhovnog suda RH od 15. listopada 2007. godine te je tužba odbačena. Županijski sud u Varaždinu, Gž-1593/2018 od 18. prosinca 2019. Prema shvaćanju Vrhovnog suda RH izraženom u odluci Rev-1155/06 od 29. kolovoza 2007. upravo za situacije kada ispravak nije moguć propisana je kao procesna pretpostavka traženje isprike. Ukoliko

Procesna pretpostavka iz čl. 22. st. 2. ZM-a pokazuje da formalni preduvjeti postupka mogu prerasti u materijalnu granicu prava na sudsku zaštitu. Time se otvara temeljno pitanje razmjernosti između legitimnog cilja zakonodavca – prevencije zloupotrebe prava i poticanja izvansudskog rješavanja sporova – i ustavnog jamstva prava na pristup sudu. Upravo se u toj napetosti između forme i zaštite očituje specifičnost medijskog prava, u kojem proceduralno ograničenje neposredno određuje opseg zaštite prava osobnosti. Taj će se paradoks u nastavku rada razmotriti kroz praksu najviših sudova, kao ključ za razumijevanje dosega i granica procesnih pretpostavki u sustavu medijskog prava.

6. RAZVOJ SUDSKE PRAKSE

Sudska praksa u primjeni odredbe čl. 22. st. 2. ZM-a bila je (i još uvijek jest) iznimno bogata i raznolika te se tijekom vremena učestalo mijenjala. Stječe se dojam da je u praksi gotovo svaki aspekt zahtjeva koji je propisan navedenom odredbom izazivao poteškoće: od pitanja kome se zahtjev podnosi, preko roka u kojem se mora podnijeti, do njegova obaveznog sadržaja.

6.1. Podnošenje zahtjeva za objavu ispravka glavnom uredniku umjesto nakladniku

Ocjenjujući dopuštenost tužbe protiv nakladnika, sudovi su u početku primjene ZM-a odbacivali tužbu za naknadu štete ako bi se tužitelj sa zahtjevom za objavu ispravka obratio isključivo glavnom uredniku, umjesto nakladniku.[53]

Iako je takvu praksu početno podržavao i Vrhovni sud RH, s vremenom je došlo do njezine promjene. Isticalo se kako sudovi pojam „nakladnika“ tumače doslovno, strogo i gramatički usko (*stricto sensu*). Prema ocjeni Vrhovnog suda RH, za pravilnu primjenu čl. 22. ZM-a potrebno je sagledati:

a. sistematiku zakona (nomotehničko uređenje)
b. odnos nakladnika i glavnog urednika
c. zakonsku svrhu instituta ispravka u tiskovnom pravu.

Ističe se kako odredbama ZM-a zahtjev upućen nakladniku nije ni na koji način normiran, što bi bilo razumljivo ukoliko se radi o posebnom zahtjevu, različitom od onoga koji se podnosi glavnom uredniku. Iako ZM ne propisuje ni to da se na zahtjev upućen nakladniku shodno primjenjuju odredbe o zahtjevu za objavu ispravka koji se podnosi glavnom uredniku, sud ipak zaključuje da se zahtjev (kao procesna pretpostavka tužbe iz čl. 22. st. 2. ZM-a) ne može promatrati izvan konteksta propisa koji uređuju pravo na objavu ispravka informacije i da se obraćanje nakladniku po tom propisu treba realizirati u skladu s odredbama čl. 40.-45. ZM-a. U tom smislu naglašava se da je upravo glavni urednik, u strukturi medija, odnosno organizacijsko-poslovnoj strukturi nakladnika, onaj segment u čijem je isključivom djelokrugu postupanje po zahtjevu za objavu ispravka u svim slučajevima. Logičkim

isprika nije zatražena, tužbu treba odbaciti.

53 Vidi u: Vrhovni sud RH, Rev-395/2009 od 27. svibnja 2009.

i teleološkim tumačenjem propisa sud zaključuje da se zahtjev upućen glavnom uredniku ne može smatrati propustom oštećenika da se obrati na način propisan čl. 22. st. 2. ZM-a i time ostvari pravo na tužbu. Tako, zahtjev upućen glavnom uredniku logički implicira obraćanje nakladniku, među ostalim i zato što je glavni urednik zaposlenik nakladnika, zadužen i imenovan za uređivanje medija.[54]

Analiza daljnje sudske prakse ukazuje na prihvaćanje izloženog stajališta Vrhovnog suda RH o ispunjenju procesnih pretpostavki za podnošenje tužbe za naknadu štete u slučaju podnošenja zahtjeva za ispravak upućen glavnom uredniku ili nakladniku.[55]

6.2. Podnošenje „imperfektnog" zahtjeva za objavu ispravka

U drugim slučajevima sudska je praksa već na početku zaključila kako zahtjev za objavu ispravka koji je propisan u odredbi čl. 22. st 2. ZM-a u biti predstavlja zahtjev za objavu ispravka, koji je detaljnije uređen odredbama čl. 40.-45. ZM-a, te u tom smislu mora biti ne samo potpisan nego je tužitelj dužan dokazati i da je uz zahtjev bila priložena punomoć ako je isti podnesen putem odvjetnika, i to neovisno o tome je li ispravak u međuvremenu objavljen.[56]

Stoga je u tom smislu i Vrhovni sud RH u slučajevima podnošenja zahtjeva za ispravak ili ispriku bez priložene punomoći izrazio pravno shvaćanje kako u toj situaciji nakladnik nije u obvezi provjeravati je li ovlaštena osoba izdala punomoć svojem punomoćniku – odvjetniku (čl. 309. i 313. ZOO-a). Naprotiv, u takvom slučaju „dužnost je podnositelja zahtjeva dokaz o tome da je ovlašten u ime neke osobe zatražiti objavu ispravka informacije, pružiti priloženom punomoći uz potpisani tekst ispravka".[57]

Međutim, i u tom se pitanju sudska praksa mijenjala, a do promjene je najprije došlo u onim slučajevima u kojima je ispravak već bio objavljen u mediju prije podnošenja tužbe za naknadu štete, a zatim i u slučajevima u kojima ispravak uopće nije bio objavljen.

6.2.1. Ako je ispravak objavljen prije podnošenja tužbe za naknadu štete

U okolnostima u kojima je ispravak odnosno isprika objavljena, Vrhovni sud RH zaključuje kako treba smatrati da je procesna pretpostavka za podnošenje tužbe u smislu odredbe čl. 22. st. 2. ZM-a ispunjena, neovisno o tome je li ispravak zatražen

54 Vrhovni sud RH, Rev-549/10 od 4. svibnja 2010., a isto tako i Rev-1553/09 od 24. studenoga 2009., Rev-586/13 od 27. ožujka 2013.

55 Vidi u: Vrhovni sud RH, Rev-1025/2023 od 19. prosinca 2023., Županijski sud u Dubrovniku, Gž-158/2020 od 10. studenoga 2021.

56 Vrhovni sud RH, Rev-743/06 od 7. srpnja 2009. zaključuje kako treba smatrati da se oštećeni obratio nakladniku u smislu odredbe čl. 22. ZM-a i kada mu se obratio putem glavnog urednika.

57 Vrhovni sud RH u odlukama Rev-559/09 od 27. svibnja 2009. i Rev-1173/12 od 3. veljače 2015. zaključuje kako tuženik nije bio dužan dokazivati negativnu činjenicu da uz predmetni zahtjev nije priložena odgovarajuća punomoć, pa je utoliko sud pogrešno primijenio pravila o teretu dokazivanja (čl. 219. st. 1. ZPP-a).

po ovlaštenoj osobi.[58] Sama činjenica da je netko zatražio ispravak informacije (premda imperfektan i bez punomoći za zastupanje) smatra se dostatnom osnovom za ostvarenje tog prava, jer bi zauzimanje suprotnog stajališta predstavljalo pretjerani formalizam kojim bi se stranci uskratilo pravo na naknadu štete.[59]

U sudskoj se praksi dodatno iznosi kako sud, nakon što je ispravak informacije objavljen, nije ovlašten ispitivati ima li takav zahtjev nedostatke, niti se ti nedostaci mogu nakon objave ispravka isticati u parnici radi naknade štete.[60]

6.2.2. Ako ispravak nije objavljen

Ustavni sud RH u odluci U-III-4057/2013 od 17. rujna 2014. ocijenio je kao pretjerano formalističko stajalište Vrhovnog suda RH i nižestupanjskih sudova prema kojem se, zbog toga što uz podnesak podnesen kao zahtjev za ispravak informacije nije dostavljena punomoć za zastupanje, treba smatrati da zahtjev nije podnesen u smislu čl. 22. st. 2. ZM-a i čl. 40. st. 3. ZM-a.[61]

Nakon te odluke i Vrhovni sud RH mijenja svoje dotadašnje stajalište, ocjenjujući ga kao „pretjerano formalističko tumačenje mjerodavnih normi ZM-a koje onemogućava ostvarivanje temeljnog ljudskog prava na čast i ugled".[62]

Stoga polazeći od činjenice da zahtjev upućen nakladniku nije ni na koji način normiran (u odnosu na modalitete njegova podnošenja – postupak, rok, sadržajne potrepštine i sl.), niti je ZM-om propisano da se na zahtjev nakladniku „shodno" primjenjuju i odredbe o zahtjevu za objavu ispravka koji se podnosi glavnom uredniku, sud zaključuje kako nisu propisani uvjeti kakvoće ispravka poslanog nakladniku. Slijedom toga, zahtjev za ispravak smatra se uredan iako nije sadržavao potpis oštećenika ili je podnesen bez uredne punomoći za zastupanje.[63]

6.3. Rok za podnošenje zahtjeva za objavu ispravka iz čl. 22. st. 2. ZM-a

Prema odredbi čl. 22. st. 2. ZM-a, ne propisuje se rok za podnošenje zahtjeva za objavu ispravka koji je procesna pretpostavka za podnošenje tužbe za naknadu štete. Pokušaje da se u primjeni te odredbe primjenjuje rok od 30 dana, koji je propisan za podnošenje zahtjeva za objavu ispravka kao procesne pretpostavke za tužbu radi objave ispravka prema odredbi čl. 40. ZM-a, sudska praksa Vrhovnog suda RH vrlo brzo je otklonila.

Zaključeno je kako vremensko ograničenje za oštećenika u pogledu isticanja zahtjeva za ispravak odnosno ispriku u odnosu na nakladnika proizlazi iz činjenice da je pravo na tužbu vezano uz prethodno obraćanje nakladniku, dok se tužba za

58 Vrhovni sud RH, Rev-563/18 od 4. travnja 2018.

59 Vrhovni sud RH, Rev-1553/09 od 24. studenoga 2009., Rev-2615/16 od 16. studenoga 2016. i Rev-254/14 od 18. veljače 2015.

60 Vrhovni sud RH, Rev-958/11 od 18. svibnja 2011.

61 Tom je odlukom ukinuta odluka Vrhovnog suda RH, Rev-253/13 od 12. ožujka 2013. u kojoj je prihvaćena kao pravilna pravna ocjena sudova da je zbog nedostavljanja punomoći ispravak zatražen od neovlaštene osobe.

62 Vrhovni sud RH, Rev-2614/17 od 22. studenoga 2017.

63 Vrhovni sud RH, Rev-1975/2017 od 7. srpnja 2020.

naknadu štete može podnijeti najkasnije u roku od tri mjeseca od dana saznanja za objavu informacije kojom je šteta prouzročena, što znači da se radi o subjektivnom prekluzivnom roku. Rok iz odredbe čl. 40. st. 2. ZM-a ne primjenjuje se na slučajeve odgovornosti nakladnika za štetu u smislu odredaba čl. 21., 22. i 23. ZM-a, budući da se odnosi na poseban institut koji je uređen glavom VI. ZM-a, kojim se oštećeniku predviđa pravo zahtijevati od glavnog urednika objavu ispravka informacije i pretpostavke uz ispunjenje kojih nastaje obveza glavnog urednika. Odredbe o odgovornosti za štetu koje se odnose na nakladnika obuhvaćaju i načine popravljanja štete, utvrđuju pretpostavke o odgovornosti nakladnika, načine popravljanja štete, procesne pretpostavke i rokove podnošenja tužbe. S obzirom na navedeno, kada je zakonodavac propustio na bilo koji način uputiti na međusobnu povezanost odredaba čl. 40. i čl. 22. st. 2. ZM-a (štoviše, čl. 22. st. 2. propisuje subjektivni prekluzivni rok, za razliku od objektivnog prekluzivnog roka prema odredbi čl. 40. ZM-a), Vrhovni sud RH ne nalazi uporište u odredbama ZM-a za primjenu prekluzivnog objektivnog roka od 30 dana iz čl. 40. ZM-a i na slučajeve iz čl. 22. st. 2. ZM-a.[64]

Takvo su stajalište podržali i brojni županijski sudovi, navodeći kako je odredbom čl. 23. ZM-a predviđeno da se tužba za naknadu štete može podnijeti najkasnije u roku od tri mjeseca od dana saznanja za objavu informacije kojom je šteta prouzročena, pa treba zaključiti da se u okviru tog roka oštećenik prethodno mora obratiti nakladniku radi objave ispravka sporne informacije kako bi ostvario svoje pravo na podnošenje tužbe za naknadu nematerijalne štete u zakonom predviđenom roku.[65]

Međutim, pojedini županijski sudovi,[66] a još češće prvostupanjski sudovi, i nadalje su povezivali odredbu čl. 22. st. 2. ZM-a s odredbom čl. 40. st. 2. ZM-a te zaključivali kako se zahtjev za objavu ispravka, kao procesna pretpostavka tužbe za naknadu štete, treba podnijeti u prekluzivnom roku od 30 dana, koji je propisan odredbom čl. 40. st. 2. ZM-a, jer u protivnom nije ispunjena procesna pretpostavka za podnošenje tužbe u smislu odredbe čl. 22. ZM-a, neovisno o tome što je tužba podnesena unutar roka određenog odredbom čl. 23. ZM-a.[67]

64 Vrhovni sud RH, Rev-743/06 od 7. srpnja 2009. i Rev-1310/08 od 31. ožujka 2010.

65 Primjerice Županijski sud u Varaždinu, Gž-1334/2021 od 21. siječnja 2022.; Županijski sud u Splitu, Gž387/2022 od 24. ožujka 2022.; Županijski sud u Šibeniku, Gž-611/2021 od 11. rujna 2022.; Županijski sud u Slavonskom Brodu, Gž-180/2024 od 8. ožujka 2024.; Županijski sud u Puli – Pola, Gž-549/2017 od 4. listopada 2019. i dr.

66 Tako i Županijski sud u Rijeci, Gž-1975/2019 od 10. svibnja 2022.; Županijski sud u Karlovcu, Gž-780/2019 od 1. prosinca 2020.; Županijski sud u Osijeku, Gž-12/2023 od 11. siječnja 2024.

67 Tako je u odluci Županijskog suda u Rijeci, Gž-1975/2019 od 10. svibnja 2022. navedeno: „Da bi oštećenik koji smatra da mu je informacijom publiciranom u mediju prouzročena neimovinska šteta mogao steći pravo na ustajanje s tužbom radi naknade štete on se prethodno nakladniku mora obratiti sa zahtjevom za objavu ispravka sporne informacije, odnosno isprike u slučajevima kada ispravak nije moguć. Navedeni zahtjev podnosi se glavnom uredniku medija u objektivnom prekluzivnom roku od 30 dana, računajući od dana objave informacije te mora biti obrazložen. Ukoliko oštećenik zahtjev ne podnese ili ga ne podnese u propisanom prekluzivnom roku, a pred sudom ipak inicira parnični postupak radi naknade štete, sud je tužbu dužan odbaciti rješenjem.“ Takav stav proizlazi i iz odluke Županijskog suda u Karlovcu, Gž-780/2019 od 1. prosinca 2020.

Stoga je Vrhovni sud RH u odluci Rev-1025/2023 od 19. prosinca 2023., koja je donesena povodom izjavljene revizije koju je prethodno dopustio zbog pravnog pitanja primjene prekluzivnog roka iz čl. 40. st. 2. ZM-a, naveo kako se u odnosu na zahtjev za ispravak informacije iz čl. 22. st. 2. ZM-a, kao pretpostavku za podnošenje tužbe za naknadu nematerijalne štete, ne mogu primjenjivati odredbe o prekluzivnom roku kao kada se zahtijeva od glavnog urednika ispravak informacije u smislu odredbe čl. 40. ZM-a.

Izloženi razvoj sudske prakse ukazuje kako pravo nije statična norma, već dinamičan sustav tumačenja i prilagodbe stvarnosti. Primjer odredbe čl. 22. st. 2. ZM-a otkriva razliku između zakonske forme i sudske interpretacije, pri čemu sudska praksa postaje prostor u kojem se pravo susreće s konkretnim životnim situacijama i zaštićenim vrijednostima.

7. OCJENA STAVOVA SUDSKE PRAKSE

Iako se iz analiziranih odluka može zaključiti kako je danas prevladavajuće stajalište prema kojem je za ostvarenje procesne pretpostavke za podnošenje tužbe za naknadu štete dovoljno da je oštećenik prethodno zatražio od nakladnika objavljivanje ispravka sporne informacije, odnosno isprike kada ispravak nije moguć, pri čemu takav zahtjev može biti podnesen i glavnom uredniku, a na njega se ne primjenjuje rok iz čl. 40. st. 2. ZM-a, u praksi se i dalje donose suprotne odluke.[68]

Pravna teorija ovim se pitanjem nije posebno bavila, iako je uvođenje procesne pretpostavke tužbe za naknadu štete predstavljalo novinu koja je po prvi put propisana ZM-om, a nije uobičajena ni u europskim (kontinentalnim) zakonodavstvima.[69]

7.1. Radi li se o zahtjevu propisanom odredbom čl. 40. ZM-a?

Obveza oštećenika da prije podnošenja tužbe za naknadu štete zatraži objavu ispravka informacije predstavlja izraz općeg načela odštetnog prava prema kojem oštećenik, u skladu s načelom zabrane zloupotrebe prava, mora poduzeti sa svoje strane sve što je u njegovoj moći kako bi se šteta umanjila, odnosno kako bi se ublažile posljedice štetne radnje.[70]

Iz pojedinih odluka Vrhovnog suda RH, koje su se odnosile na pitanje može li se zahtjev za ispravak prije podnošenja tužbe za naknadu štete uputiti i glavnom uredniku, a ne isključivo nakladniku, moglo bi se zaključiti kako taj sud (barem u tim postupcima) smatra da se radi o istovjetnom zahtjevu kakav se podnosi glavnom

68 Primjerice Županijski sud u Karlovcu u odluci Gž-414/2023 od 1. listopada 2025. smatra kako zahtjev za ispravak iz čl. 22. st. 2. ZM-a mora biti podnesen na način propisan odredbom čl. 40. st. 3. ZM-a.

69 Radolović navodi da se zbog nezadovoljstva učincima za sada ne inzistira na tome da pravo na ispravak, odnosno pravo na objavu odgovora na informaciju budu pretpostavka za podizanje tužbe radi naknade štete. Tužiti može i onaj koji nije tražio ispravak odnosno odgovor, vidi u: Radolović, „Odnos prava osobnosti i medijskog prava“, 37.

70 Vrhovni sud RH, Rev-2614/2017 od 22. studenoga 2017.

uredniku.[71]

Međutim, u drugim slučajevima Vrhovni sud RH navodi kako se na zahtjev za ispravak informacije iz čl. 22. st. 2. ZM-a, kao pretpostavku za podnošenje tužbe za naknadu nematerijalne štete, ne mogu primjenjivati odredbe o prekluzivnom roku kada se zahtijeva od glavnog urednika ispravak informacije u smislu odredbe čl. 40. ZM-a.

Polazeći od činjenica da za zahtjev iz čl. 22. st. 2. ZM-a, koji se podnosi nakladniku, za razliku od zahtjeva iz čl. 40. ZM-a upućenog glavnom uredniku, nije propisan rok za njegovo podnošenje niti drugi modaliteti njegova podnošenja – što znači da nije propisan postupak ni sadržaj ispravka – kao ni to da nije određeno da se na zahtjev upućen nakladniku na odgovarajući način primjenjuju odredbe o zahtjevu za objavu ispravka koji se podnosi glavnom uredniku, te imajući u vidu da se tužba za naknadu štete može podnijeti najkasnije u roku od tri mjeseca od dana saznanja za objavu informacije, što ukazuje da je odredba čl. 40. st. 2. ZM-a neprimjenjiva kod podnošenja zahtjeva za ispravak sporne informacije ili ispriku nakladnika kao procesne pretpostavke za naknadu štete. Iz analogne primjene bi proizlazilo da bi prekluzivni rok za zahtjev za ispravak informacije istekao i prije nego što bi eventualno oštećenik saznao za objavu informacije kojom mu je šteta prouzročena,[72] stoga se treba zaključiti kako se, prema sadašnjem normativnom uređenju, ne može raditi o istom zahtjevu kakav je propisan odredbama čl. 40.-45. ZM-a.[73]

Ipak, takav zaključak ne treba tumačiti na način da bi podnošenje zahtjeva glavnom uredniku, umjesto nakladniku, značilo neispunjenje procesne pretpostavke iz čl. 22. st. 2. ZM-a. To iz razloga što treba poći od odnosa nakladnika i glavnog urednika, koji je zaposlenik nakladnika, imenovan njegovom autonomnom odlukom i ovlašten za uređivanje medija. Sve navedeno upućuje na zaključak da je glavni urednik sastavni dio ukupne medijske strukture nakladnika, zbog čega se obraćanje glavnom uredniku mora smatrati ispunjenjem procesne pretpostavke za podnošenje tužbe za naknadu štete.[74]

Takvo tumačenje ne dovodi u pitanje svrhu odredbe, odnosno mogućnost da nakladnik objavom ispravka popravi nastalu štetu, jer se glavni urednik treba smatrati osobom koja je ovlaštena u ime nakladnika primiti zahtjev oštećenika, a ujedno je u skladu sa zabranom pretjeranog formalizma.[75]

---

71 Tako i Vrhovni sud RH u odluci Rev-549/2010 od 4. svibnja 2010. navodi kako „pojam obraćanja nakladniku iz čl. 22. st. 2. ZM-a treba tumačiti u kontekstu čl. 40.-45. ZM-a".

72 Vrhovni sud RH, Rev-1025/23 od 19. prosinca 2023.

73 Sama činjenica da je navedena zakonska odredba neprecizna ne mora značiti da se na nju moraju primijeniti odredbe koje uređuju zahtjev za ispravak koji je reguliran odredbama čl. 40.-45. ZM-a. Naime, osim objave ispravka koja se može tražiti po ZM-u postoji i odredba čl. 1099. ZOO-a koja također propisuje traženje objave ispravka u slučaju povrede prava osobnosti. Treba ukazati kako ni zahtjev za objavu isprike iz odredbe čl. 22. st. 2. ZM-a nije posebno reguliran u pogledu modaliteta njegova podnošenja iako je predviđen kao procesna pretpostavka tužbe za naknadu štete u svim slučajevima u kojima nije moguć ispravak.

74 Vrhovni sud RH, Rev-586/13 od 27. ožujka 2013.

75 Vrhovni sud RH, Rev-743/06 od 7. srpnja 2009.

7.2. Zabrana pretjeranog formalizma

Obveza je nacionalnih sudova prihvatiti, provoditi i djelotvorno štititi dostignute europske pravne standarde koji predstavljaju temelje zajedničke pravne kulture.[76] Pravo na pravično suđenje zajamčeno je čl. 6. Konvencije,[77] a štiti ga i čl. 29. Ustava RH. Svrha zaštite koju pruža čl. 6. Konvencije nije u provjeri ispravnosti ishoda postupka – odluke u konkretnom slučaju – već u osiguranju poštenog postupanja. ESLJP navodi da „pretjerani formalizam" u tumačenju procesnih odredbi i u ocjeni jesu li one u konkretnom slučaju ispunjene može biti u suprotnosti sa zahtjevom osiguranja praktičnog i učinkovitog prava na pristup sudu, te stoga može dovesti do povrede prava pojedinca na učinkovitu zaštitu suda. Pretjerani formalizam obično se događa u slučajevima vrlo strogog tumačenja postupovnog pravila koje sprječava ispitivanje osnovanosti tužbe.[78]

Sudovi su dužni pravne norme tumačiti polazeći od cilja i svrhe koje je zakonodavac želio postići njihovim propisivanjem te ih, imajući u vidu specifične okolnosti konkretnog slučaja, primjenjivati u skladu s tako utvrđenom svrhom.[79] Pri tome se odredbe ZM-a primjenjuju i tumače u skladu s Konvencijom i odlukama ESLJP-a.

Odlučujući o načinu na koji su hrvatski sudovi primijenili odredbu čl. 22. st. 2. ZM-a u odnosu na pitanje ispunjenja pretpostavki iz čl. 22. i 40. ZM-a, osobito kada se radilo o dokazivanju podnošenja punomoći uz zahtjev za objavu ispravka, ESLJP je ukazao kako je legitiman cilj pretpostavke iz čl. 22. st. 2. ZM-a omogućiti onima koji trpe stvarnu štetu uzrokovanu lažnom informacijom da nakladniku pruže priliku ispraviti iskrivljene predodžbe o njima koje su mogle nastati na temelju netočnih medijskih objava. Prema tome, ta se pretpostavka ne može sama po sebi smatrati protivnom čl. 6. st. 1. Konvencije. Unatoč tome, utvrđeno je kako se način na koji je sud primijenio čl. 22. ZM-a, odnosno odbacujući tužbu za naknadu štete

76 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.

77 Aspekti prava na pošteno (pravično) suđenje su: pravo na pristup sudu (*access to court*), pravo na pravnu pomoć (*legal aid and advice*), pravo na procesnu ravnopravnost (*equality of arms*, „jednakost oružja"), pravo na javno i kontradiktorno suđenje (*public hearing*), pravo na saslušanje (*fair hearing*), pravo na dokaz (*right to proof*), pravo na javnu objavu presuda (*public pronouncement of judgments*), pravo na sud ustanovljen zakonom (*tribunal established by law*), pravo na nezavisnost i nepristranost u suđenju (*impartiality and independence*), pravo na suđenje u razumnom roku (*reasonable time*), pravo na učinkovitu ovrhu presuda (*effective enforcement*) te zabrana arbitrarnog postupanja (*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., http/echr.pravo.unizg.hr.

78 ESLJP, Zubac protiv Hrvatske, br. zahtjeva 40160/12. presuda od 5. travnja 2018., para. 97.-98. i Ustavni sud RH, UIII2416/2015 od 14. svibnja 2020.

79 Koju će metodu interpretacije sudovi primijeniti, stvar je njihova odabira i nije predmet ustavnosudske ocjene pod uvjetom da način na koji tumače i primjenjuju mjerodavno materijalno pravo u svakom pojedinom slučaju ima racionalnu osnovu i objektivno opravdanje. Ustavni sud RH, U-III-2747/2017 od 29. siječnja 2019.

uz obrazloženje da tužitelj uz zahtjev za objavu ispravka nije priložio punomoć, čime nije ispunio pretpostavke iz čl. 22 i čl. 40. ZM-a, može smatrati pretjeranim formalizmom iz razloga što predmetna ograničenja nisu bila razmjerna legitimnom cilju kojem teži pravilo navedeno u čl. 22. st. 2. ZM-a, te se narušila sama bit prava podnositelja zahtjeva na pristup sudu. [80]

7.3. Primjenjivost roka iz čl. 40. ZM-a na zahtjev iz čl. 22. st. 2. ZM-a

Analizu eventualne pravilnosti primjene roka iz čl. 40. ZM-a na zahtjev za ispravak propisan čl. 22. ZM-a potrebno je započeti od prethodno izloženog legitimnog cilja te odredbe.[81] Vezanje tužbe za naknadu štete uz prethodno podneseni zahtjev za ispravak samo po sebi ne može biti pretjerani formalizam. Međutim, u sudskoj praksi postoje stajališta prema kojima oštećenik, ako nije podnio takav zahtjev u roku od 30 dana, gubi pravo na daljnju zaštitu svojih prava, uključujući i sudsku zaštitu, čime mu se nameće ograničenje prava na pristup sudu, zbog čega je potrebno ocijeniti dovodi li takva primjena odredbe čl. 22 st. 2. ZM-a do povrede načela razmjernosti.[82]

Sud nedvojbeno mora odbaciti tužbu koja je podnesena bez prethodno zatraženog ispravka ili isprike od nakladnika, ali ipak postoji razlika između pretjeranog formalizma i prihvatljive primjene postupovnih formalnosti.[83]

Svrha pravila o rokovima za podnošenje tužbi jest osiguranje pravilnog djelovanja pravosudnog sustava, osobito u pogledu poštivanja načela pravne sigurnosti. Međutim, primjena takvih rokova mora biti predvidiva za podnositelje, uzimajući u obzir mjerodavno zakonodavstvo, sudsku praksu i posebne okolnosti predmeta.[84]

U konkretnom slučaju u odredbi čl. 22. st. 2. ZM-a nije propisan rok u kojem osoba koja želi podnijeti tužbu za naknadu štete mora podnijeti zahtjev za objavu ispravka. Stoga bi primjena roka propisanog odredbom čl. 40. ZM-a u tom slučaju bila nepredvidiva za tužitelja, koji je razumno mogao očekivati da će se odlučivati o osnovanosti njegova tužbenog zahtjeva. Nepreciznost zakonske odredbe ne može ići na štetu stranke na koju se odnosi, a države su dužne organizirati svoje pravne poretke tako da spriječe nastanak neujednačene sudske prakse.[85]

U takvim bi okolnostima odbacivanje tužbe za naknadu štete zbog toga što

80 ESLJP, Buvač protiv Hrvatske, br. zahtjeva 47685/13, presuda od 6. rujna 2018., para. 25.

81 Svako ograničenje prava na pristup sudu mora biti ustanovljeno zakonom, mora imati legitimni cilj te mora postojati razumna razmjernost između ograničenja i cilja koji se tim ograničenjem želi postići. Tako u: 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): 745.

82 Čitav sustav procesnih prava iz čl. 29. Ustava RH počiva na ideji djelotvorne pravne zaštite, pa kada ne bi bilo jamstva prava na pristup sudu, značajke koje sudski postupak opisuju kao pošten i brz uopće ne bi imale nikakvu vrijednost ako sudski postupak ne bi započeo, vidi u: Šarin, „Aspekti prava na pravično suđenje“, 730.

83 ESLJP, Fu Quan S.R.O. protiv Češke, br. zahtjeva 24827/14, presuda od 1. lipnja 2023.

84 ESLJP, Gregurić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 45611/13, presuda od 15. ožujka 2018., para. 34.

85 ESLJP, Lupeni protiv Rumunjske, br. zahtjeva 76943/11, presuda od 29. studenoga 2016.

zahtjev za objavu ispravka glavnom uredniku nije podnesen u roku od 30 dana od objave informacije, nego unutar roka propisanom za podnošenje tužbe za naknadu štete, odnosno u roku od tri mjeseca od saznanja za objavu informacije, predstavljalo pretjerani formalizam kojim se narušava sama bit prava na pristup sudu. Radilo bi se u suviše formalističkom tumačenju cilja i svrhe odredbe čl. 22. st. 2. ZM-a.

8. ZAKLJUČAK

U europskom medijskopravnom okviru objava ispravka ustalila se kao primarni i najrelevantniji instrument neposredne zaštite od štetnih informacija, upravo zato što omogućuje brzu, komunikacijski učinkovitu i javno vidljivu reparaciju povrijeđenog prava. U takvom konceptualnom okruženju postaje razumljiva intencija zakonodavca da se nastala povreda primarno sanira objavom ispravka, kao bržim, ekonomičnijim i funkcionalno prikladnijim oblikom restitucije u odnosu na dugotrajnije parnične mehanizme. Takvo normativno usmjerenje imalo je za cilj rasteretiti sudski sustav i istodobno omogućiti oštećeniku brzu i proporcionalnu zaštitu unutar samog medijskog prostora.

Međutim, već se u samim počecima primjene ZM-a pokazalo da se velika većina medijskih sporova i dalje rješava tužbama radi naknade štete, što jasno upućuje na to da propisana procesna pretpostavka podnošenja zahtjeva za ispravak nije ostvarila svoju primarnu svrhu. Umjesto da djeluje kao učinkovit korektiv, taj je institut postao izvor dugotrajnog lutanja sudske prakse, koja gotovo tri desetljeća pokušava tumačenjem popuniti normativne praznine i nejasnoće proizašle iz odredbi čl. 22. st. 2. ZM-a. Sadašnja formulacija te odredbe ne zadovoljava standarde potrebne razine jasnoće i predvidljivosti, koji su nužni kada se propisuju procesne pretpostavke koje neposredno ograničavaju pristup sudu.

Razvoj jurisprudencije ESLJP-a, kao i promjene u domaćoj sudskoj svijesti, dodatno naglašavaju nužnost restriktivnog i suptilnog pristupa odredbama koje mogu utjecati na ostvarenje prava iz čl. 6. Konvencije. Načelo djelotvornog pristupa sudu, zabrana pretjeranog formalizma i zahtjev proporcionalnosti ne dopuštaju da procesne barijere postanu prepreke praktičnom i učinkovitom ostvarivanju prava na pristup sudu. U tom svjetlu posebno dolazi do izražaja činjenica da se čast i ugled, kao temeljne sastavnice osobnosti, štite na istoj ustavnoj i konvencijskoj razini kao i sloboda izražavanja. Jednaki normativni status tih prava isključuje mogućnost stvaranja procesnih asimetrija koje bi zaštitu osobnosti učinile uvjetovanijom, težom ili restriktivnijom od zaštite drugih ustavnih prava.

Zbog svega navedenog postaje jasno da se odredba čl. 22. st. 2. ZM-a ne može održati u sadašnjem obliku. Ako je zakonodavna namjera doista bila uvjetovati podnošenje tužbe provođenjem cjelokupnog postupka objave ispravka, uključujući i pokretanje sudskog postupka radi njegova nalaganja, tada je takva namjera trebala biti izričito, precizno i nedvojbeno normirana. U protivnom, svako ograničenje pristupa sudu gubi svoju legitimnost i postaje nespojivo s načelima pravne sigurnosti, predvidljivosti, jednakosti stranaka i učinkovite sudske zaštite. Upravo stoga je minimalni – ali ujedno i nužan – korak temeljito normativno preciziranje ove odredbe,

kako bi se osigurala jednoznačna, stabilna i konvencijski usklađena primjena prava oštećenika.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Alaburić, Vesna i Emil Havkić. *Zakon o javnom priopćavanju*. Zagreb: VIV inženjering, 2000.
2. Crnić, Ivica. *Odštetno pravo*. Zagreb: Zgombić i partneri, 2008.
3. Derieux, Emmanuel. *Le droit des medias*. Paris: Dalloz, 2019.
4. Dika, Mihajlo. *Građansko parnično pravo - Tužba*. *Knjiga 6*. Zagreb: Narodne novine, 2009.
5. 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.
6. Fechner, Frank. *Medienrecht*. Tubingen: UTB, 2021.
7. 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.
8. Galiot, Mijo i Vanesa Brizić Bahun. „Odgovornost medija za autorizirane informacije: granice i izazovi". *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 46, br. 1 (2025): 209-234.
9. Gavella, Nikola. *Osobna prava*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2000.
10. Hebrang, Vladimira. „Ostvarivanje prava na ispravak medijske objave". *Medianali* 4, br. 8 (2010): 44-63.
11. Jakovina, Dražen. „Odgovornost nakladnika za štetu". U: *Odgovornost za štetu*, ur. Marica Kuzmić, 166-188. Zagreb: Inženjerski biro, 2004.
12. Musa, Ilija. *Medijsko pravo, sloboda izražavanja u Bosni i Hercegovini i Republici Hrvatskoj*. Mostar: Školska naklada, 2017.
13. Prančić, Vicko. „Pravo na ispravak objavljene informacije i pravo na odgovor na objavljenu informaciju prema Zakonu o medijima". *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 58, br. 5 (2008): 1231-1280.
14. Radolović, Aldo. „Odnos prava osobnosti i medijskog prava". *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 28, br. 1 (2007): 1-49.
15. 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.
16. Triva, Siniša i Mihajlo Dika. *Građansko parnično procesno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2004.
17. 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
18. Vedriš, Mladen i Petar Klarić. *Građansko pravo. Opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2003.
19. Vilović, Gordana. *Etički prijepori u Globusu i Nacionalu 1999.–2000*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 2004.
20. Vodinelić, Vladimir. *Pravo masmedija*. Beograd: Fakultet za poslovno pravo u Beogradu, 2003.
21. Zencovich, Vincenzo Zeno. *Alcune ragioni per sopprimere la liberta di stampa*. Roma: Gius. Laterza & Figli Spa, 1995.

Pravni propisi:

1. *Berliner Pressegesetz* [Berlinski zakon o tisku], GVBI. od 15. lipnja 1965., 744.
2. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99., 14/02., 1/06.
3. *Loi sur la liberte de la presse* [francuski Zakon o slobodi tiska]. Légifrance. Pristup 25. listopada 2025. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006070722/2020-10-14/
4. *Mediengesetz* [austrijski Zakon o medijima], Savezni službeni list, br. 314/81, s posljednjim izmjenama br. 125/22.
5. *Pressegesetz des Baden-Worttemberg* [Zakon o državnom tisku Baden-Wurttemberga], GBI. str. 129 i dr.
6. *Pressegesetz des Landes Brandenburg* [Zakon o tisku savezne države Brandenburg], GVBI 1/93, br. 10, 162.
7. 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.
8. Zakon o javnom informiranju, Narodne novine, br. 22/92.
9. Zakon o javnom informisanju i medijima Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 92/23., 51/25.
10. Zakon o javnom priopćavanju, Narodne novine, br. 83/96., 105/97., 143/98., 20/00., 96/01., 69/03.
11. Zakon o javnom priopćavanju Hercegbosanske županije, Narodne novine, br. 5/99.
12. Zakon o javnom priopćavanju Županije Posavske od 28. svibnja 1998., Narodne novine Županije Posavske. Pristup 25. listopada 2025. https.//skupstinazp.ba/new/dokumenti/zakoni-po-godinama/
13. Zakon o javnom priopćavanju Županije Zapadnohercegovačke, Narodne novine, br. 7/98.
14. *Zakon o medijih Republike Slovenije*, Uradni list Republike Slovenije, br. 35/01., 60/06., 47/12., 22/16., 39/16., 45/19., 82/21.
15. Zakon o medijima, Narodne novine, br. 59/04., 84/11., 81/13., 114/22.
16. Zakon o mirnom rješavanju sporova, Narodne novine, br. 67/23.
17. 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.
18. Zakon o obveznim osiguranjima u prometu, Narodne novine, br. 151/05., 36/09., 75/09., 76/13., 152/14., 155/23.
19. 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.

Sudska praksa:

1. ESLJP, Axel Springer AG protiv Njemačke, br. zahtjeva 39954/08, presuda od 7. veljače 2012.
2. ESLJP, Buvač protiv Hrvatske, br. zahtjeva 47685/13, presuda od 6. rujna 2018.
3. ESLJP, Fu Quan S.R.O. protiv Češke, br. zahtjeva 24827/14, presuda od 1. lipnja 2023.
4. ESLJP, Gregurić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 45611/13, presuda od 15. ožujka 2018.
5. ESLJP, Lupeni protiv Rumunjske, br. zahtjeva 76943/11, presuda od 29. studenoga 2016.
6. ESLJP, Mesić protiv Hrvatske (br. 2), br. zahtjeva 45066/17, presuda od 30. svibnja 2023.
7. ESLJP, Petrie protiv Italije, br. zahtjeva 25322/12, presuda od 18. svibnja 2017.
8. ESLJP, Sanchez Cardenas protiv Norveške, br. zahtjeva 12148/03, presuda od 4. listopada 2007.
9. ESLJP, Von Hannover protiv Njemačke (br. 2), br. zahtjeva 40660/08 i 60641/08, presuda od 7. veljače 2012.
10. ESLJP, Zubac protiv Hrvatske, br. zahtjeva 40160/12, presuda od 5. travnja 2018.
11. Ustavni sud RH, U-III-2416/2015 od 14. svibnja 2020.

12. Ustavni sud RH, U-III-2747/2017 od 29. siječnja 2019.
13. Ustavni sud RH, U-III-4057/2013 od 17. rujna 2014.
14. Vrhovni sud RH, Rev-253/2013 od 12. ožujka 2013.
15. Vrhovni sud RH, Rev-254/2014 od 18. veljače 2015.
16. Vrhovni sud RH, Rev-395/2009 od 27. svibnja 2009.
17. Vrhovni sud RH, Rev-549/2010 od 4. svibnja 2010.
18. Vrhovni sud RH, Rev-559/2009 od 27. svibnja 2009.
19. Vrhovni sud RH, Rev-563/2018 od 4. travnja 2018.
20. Vrhovni sud RH, Rev-586/2013 od 27. ožujka 2013.
21. Vrhovni sud RH, Rev-743/2006 od 7. srpnja 2009.
22. Vrhovni sud RH, Rev-958/11 od 18. svibnja 2011.
23. Vrhovni sud RH, Rev-1025/2023 od 19. prosinca 2023.
24. Vrhovni sud RH, Rev-1155/2006 od 29. kolovoza 2007.
25. Vrhovni sud RH, Rev-1173/2012 od 3. veljače 2015.
26. Vrhovni sud RH, Rev-1310/2008 od 31. ožujka 2010.
27. Vrhovni sud RH, Rev-1331/2016 od 23. siječnja 2018.
28. Vrhovni sud RH, Rev-1553/2009 od 24. studenoga 2009.
29. Vrhovni sud RH, Rev-1661/2010 od 3. studenoga 2010.
30. Vrhovni sud RH, Rev-1933/2014 od 23. prosinca 2014.
31. Vrhovni sud RH, Rev-1975/2017 od 7. srpnja 2020.
32. Vrhovni sud RH, Rev-2212/2018 od 17. listopada 2018.
33. Vrhovni sud RH, Rev-2614/2017 od 22. studenoga 2017.
34. Vrhovni sud RH, Rev-2615/2016 od 16. studenoga 2016.
35. Županijski sud u Dubrovniku, Gž-158/2020 od 10. studenoga 2021.
36. Županijski sud u Karlovcu, Gž-414/2023 od 1. listopada 2025.
37. Županijski sud u Karlovcu, Gž-540/2017 od 10. travnja 2019.
38. Županijski sud u Karlovcu, Gž-780/2019 od 1. prosinca 2020.
39. Županijski sud u Osijeku, Gž-12/2023 od 11. siječnja 2024.
40. Županijski sud u Puli – Pola, Gž-549/2017 od 4. listopada 2019.
41. Županijski sud u Rijeci, Gž-1975/2019 od 10. svibnja 2022.
42. Županijski sud u Slavonskom Brodu, Gž-180/2024 od 8. ožujka 2024.
43. Županijski sud u Splitu, Gž-387/2022 od 24. ožujka 2022.
44. Županijski sud u Šibeniku, Gž-611/2021 od 11. rujna 2022.
45. Županijski sud u Varaždinu, Gž-1334/2021 od 21. siječnja 2022.
46. Županijski sud u Varaždinu, Gž-1623/2021 od 20. listopada 2022.
47. Županijski sud u Varaždinu, Gž-1593/2018 od 18. prosinca 2019.
48. Županijski sud u Vukovaru, Gž-614/2021 od 14. rujna 2021.
49. Županijski sud u Zagrebu, Gž-2607/2019 od 25. kolovoza 2020.

Ostalo:

1. Pravno shvaćanje prihvaćeno na sjednici građanskog odjela Vrhovnog suda RH od 15. listopada 2007.
2. Pravno shvaćanje prihvaćeno na sjednici građanskog odjela Vrhovnog suda RH od 18. prosinca 2017.

Mijo Galiot*
Vanesa Brizić Bahun**

Summary

PROCEDURAL LIMITATIONS IN FILING FOR DAMAGES IN MEDIA DISPUTES

This paper analyses the normative relationship between the *corrigendum* and claims for damages pursuant to the Media Act, with special emphasis on the procedural prerequisites prescribed by Article 22, paragraph 2 of the Act. The institute of the *corrigendum* is conceived as the primary form of protection and as a condition for obtaining legal protection, while compensation of damages is foreseen only as a secondary mechanism. The paper outlines the issues arising from the obligation of prior request for a correction in combination with the short preclusive deadlines, which in practice results in limited access to the court and derogation from the purpose of the institute of the *corrigendum*. An analysis of case law shows that the *corrigendum* often functions only as a formal procedural prerequisite, while the hybrid liability of the publisher further confirms the need for a more precise normative regulation. Hence, it is concluded that the content and limits of the procedural prerequisites laid down in Article 22, paragraph 2 of the Media Act must be more clearly defined, and that the role of the *corrigendum* and compensation of damages must be clearly delineated to ensure more predictable and effective protection of personality rights in media law.

Keywords: corrigendum*; damage claim; procedural assumptions; court access; personal rights.*

* Mijo Galiot, Ph.D., Nominal title of Assistant Professor, University of Split, Study of Communication and Media, Judge, Municipal Court in Split; galiot1305@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4835-0555.

** Vanesa Brizić Bahun, dipl. iur., Judge, Municipal Civil Court in Zagreb; vanesa.brizic@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0519-1232.

♦ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

NAČELA I SPECIFIČNOSTI USTAVNOSUDSKE KONTROLE POREZNIH ZAKONA U REPUBLICI HRVATSKOJ

*Dr. sc. Mato Arlović**

UDK 336.22(497.5)
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.18
Ur.: 21. siječnja 2026.
Pr.: 17. veljače 2026.
Pregledni rad

Sažetak

Porezi su prisilni prihodi države koje ona ubire od poreznih obveznika radi osiguravanja sredstava za financiranje izdataka potrebnih za ostvarivanje javnih i drugih potreba od interesa za državu. Ustav Republike Hrvatske utvrdio je opći (ustavni) okvir za zakonodavno uređenje poreznog sustava. Taj okvir počiva na najvišim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske te na načelima jednakosti, pravednosti i razmjerne opterećenosti, s jedne strane, a s druge strane iz samostalnosti i širokim ovlastima zakonodavca da uređuje poreze, uz obvezu pridržavanja ustavnog okvira kako ga je Ustavom propisao hrvatski ustavotvorac. Ustavni sud Republike Hrvatske, u okviru svoje apstraktne kontrole ustavnosti zakona općenito, nadležan je provoditi i ocjenu usklađenosti poreznih zakona s Ustavom. Provodeći ocjenu ustavnosti poreznih zakona s Ustavom, Ustavni sud Republike Hrvatske polazi od općih načela koja su bitna za provedbu te njegove nadležnosti, ali i od specifičnih načela koja se odnose upravo na ocjenu usklađenosti. Ustavni sud Republike Hrvatske o tim je načelima u pojedinim svojim odlukama zauzeo načelna ustavnopravna stajališta, koja su općeobvezujuća za sve na području njegove jurisdikcije.

***Ključne riječi**: porezi; ustavnopravni okvir; ustavna načela o porezima; Ustavni sud Republike Hrvatske.*

1. UVOD

Teoretičari iz različitih područja društvenih znanosti tijekom vremena iznjedrili su velik broj definicija[1] kojima izražavaju svoja stajališta o tome što podrazumijevaju

* Dr. sc. Mato Arlović, zamjenik predsjednika Ustavnog suda Republike Hrvatske; mato_arlovic@usud.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8937-1753.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

1 Tako npr. Božidar Jelčić et al., *Financijsko pravo i financijska znanost* (Zagreb: Narodne

pod pojmom poreza. Sve te definicije u sadržajnom smislu počivaju na istovrsnim (svima ili samo nekima) elementima. Upravo stoga autor ovoga rada polazi od pojmovnog određenja poreza kako ga prihvaća naša suvremena leksikografija kao njegovo uobičajeno određenje, s jedne strane, te od njegova pravnog izraza kako ga definira hrvatski zakonodavac u Općem poreznom zakonu, s druge strane.[2]

Uobičajenu leksikografsku definiciju poreza sadržava, primjerice, *Pravni leksikon*. U njemu je porez određen kao: „nepovratni prihod države koji ona ubire na osnovi svojeg financijskog suvereniteta od fizičkih i pravnih osoba radi financiranja javnih potreba, a porezni obveznici pri tome ne dobivaju izravnu protunaknadu. Ako porezni obveznici ne ispune poreznu obvezu, država primjenjuje neku od mjera prisile."[3]

Zakonsku (pravnu) definiciju poreza u Republici Hrvatskoj zakonodavac je propisao u čl. 2. st. 2. Općeg poreznog zakona. Ta odredba Općeg poreznog zakona glasi: „Porezi su novčana davanja i prihod su proračuna koji se koristi za podmirivanje proračunom utvrđenih javnih izdataka. Trošarine se smatraju porezima."[4]

Iz navedenih se definicija teorija, s jedne strane, izvodi obilježja (karakteristike) poreza, a s druge strane njihovu namjenu, koju utvrđuje država radi obavljanja svojih zadaća. Tako, npr. autori Jelčić i dr. kao temeljna obilježja poreza navode: „1.) porezi su derivatni prihod države, 2.) porezi su prisilni prihod države, 3.) porezi služe za podmirivanje javnih (državnih) rashoda – ubiru se u javnom interesu, 4.) nema neposredne protunaknade za plaćeni porez, 5.) obveza plaćanja poreza izvršava se (u pravilu) u novcu te 6.) porezi su uglavnom nedestinirani prihodi države (neafektacija poreza)."[5] Isti autori nadalje konstatiraju da su porezi prihodi države „koji joj služe za ostvarivanje fiskalnih i nefiskalnih (ekonomskih, socijalnih, demokratskih, obrazovnih, stambenih, zdravstvenih, znanstvenih, kulturnih, ekoloških i dr.) ciljeva"[6], čime zapravo utvrđuju njihovu namjenu.

Analizom same biti poreza, njihove namjene i obilježja uočava se prisutnost proturječja između ostvarivanja javnog i privatnog interesa u vezi s njima.[7] O tom proturječju tijela ovlaštena za ustavno i zakonodavno uređenje društvenih odnosa u demokratskim državama, utemeljenima na ljudskim pravima i slobodama te vladavini prava, moraju voditi računa. Naime, to se proturječje može iskazati kao pravo države na poreznu suverenost, koja joj omogućuje miješanje (zadiranje) u privatne interese fizičkih i pravnih osoba, a koje se s pravnog aspekta očituje kao ograničavanje ljudskih prava i sloboda. U konkretnim društvenim odnosima ono se ispoljava kao

novine, 2008.), 81 i 82, navode više od dvadesetak definicija pojma porez.

2 Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 42/20., 114/24., 151/25.

3 Vladimir Pezo, *Pravni leksikon* (Zagreb: Izdavački zavod Miroslav Krleža, 2007.), 1128.

4 Čl. 2. st. 2. Općeg poreznog zakona.

5 Jelčić et al., *Financijsko pravo*, 84.

6 Jelčić et al., *Financijsko pravo*, 84 i 85.

7 O međuodnosu javnog i privatnog interesa u području poreznih odnosa vidi u: Mato Arlović, „Ustavnosudska kontrola poreznih zakona u Republici Hrvatskoj", u: *Zbornik radova Porezno pravo i ustavno sudstvo*, ur. Mato Tadić (Sarajevo: Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 2018.), 92 i 93.

proturječje između javnog i privatnog interesa.

U demokratskim državama vladavine prava, u kojima su ustavom propisana i zajamčena ljudska prava i slobode, uređivanje i rješavanje toga proturječja ne može i ne smije biti samovoljno, arbitrarno ili utemeljeno isključivo na poziciji moći. Ono jest i mora biti predmet zakonske regulative u skladu s ustavom, odnosno s njime utvrđenim i propisanim najvišim ustavnim vrednotama i načelima koja se odnose na poreze.

Slijedom izloženog razvidno je da ni porezna zakonodavna suverenost države nije apsolutna, već da ona u demokratskim državama vladavine prava jest i mora biti ograničena ustavnopravnim normama, točnije normama ustavne snage koje se potom razrađuju pravnim aktima zakonske snage. Upravo su ustavom (ili njemu odgovarajućim aktom) utvrđeni i propisani sadržaji obligatorni ustavni okvir za ostvarivanje porezne suverenosti, i to kako u području zakonodavne regulacije poreza tako i u njihovoj implementaciji. Sadržaji ustavnog okvira, kojim su utvrđene granice porezne suverenosti države, s jedne strane, te na njihovoj osnovi zakonom razrađena i propisana prava, obveze i odgovornosti subjekata poreznih odnosa, s druge strane, u Ustavu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustav) prihvaćeni su i propisani kao najviše vrednote ustavnog poretka, kao načela ustavnog poretka te ustavom zajamčena prava i slobode koje su izravno i/ili neizravno povezane s pitanjem poreza.

Sveukupnost ustavnih vrednota i načela te zajamčenih prava i sloboda čini ustavnu osnovu na kojoj se temelji pravna osnova za zakonsku regulaciju poreznog sustava sa svim njegovim konkretnim obilježjima, pa i specifičnostima o kojima mora voditi računa i od njih polaziti kako zakonodavac pri zakonskom uređivanju poreza tako i nadležno tijelo – u Republici Hrvatskoj njezin Ustavni sud – pri provođenju nadzora i odlučivanju o suglasnosti poreznih zakona s Ustavom. Navedena ustavna osnova istovremeno je i temelj za utvrđivanje granica ustavnopravnog okvira za ostvarivanje porezne suverenosti države, odnosno prava na slobodu širokog polja slobodne procjene[8] države u području porezne politike, kako ga nazivaju autori Jelčić i dr.[9] Drugim riječima, porezna suverenost države po svojem je opsegu i bitnim elementima u Republici Hrvatskoj određena samim Ustavom. Samom ustavnom činjenicom da je hrvatski ustavotvorac granice ustavnog okvira propisao i omeđio Ustavom, nesporno je da porezna suverenost države nije apsolutna, nego je po svojoj naravi relativna pravna kategorija. Upravo se stoga u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske, umjesto pojma porezne suverenosti države, češće koristi opisano stajalište u kojem država ima pravo na široku slobodu procjene prilikom pravnog normiranja i provođenja porezne politike. Takvo stajalište podržava i autor ovoga rada jer ono točnije određuje ustavom (u Republici Hrvatskoj) propisani status države u provođenju porezne politike. Naime, bez obzira na to koliko je slobodno područje djelovanja ustavotvorac ustavom propisao državi, on ga je ipak istovremeno i ograničio.

8 Pojam široke slobodne procjene navodi Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj odluci i rješenju br. UIP3820/2009 i U-IP-3826/2009 i dr. od 17. studenoga 2009., t. 10.3., Narodne novine, br. 143/09.

9 Jelčić et al., *Financijsko pravo*, 84.

Što se pak tiče koncepta zasnovanog na stajalištu da u području poreza država uživa pravo na široku slobodu procjene, kao prvo, treba istaknuti da taj koncept ima svoje utemeljenje u čl. 2. st. 4. al. 1. Ustava, koji glasi: „Hrvatski sabor ili narod neposredno, samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje: o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj."[10] Iz citirane odredbe neupitno proizlazi ustavno ovlaštenje Hrvatskog sabora, odnosno naroda, da bez uplitanja trećih donosi zakone kojima uređuje poreze. Takvom ustavnom normom hrvatskom zakonodavcu dano je pravo na uživanje širokog polja slobodne procjene pri uređivanju sustava poreza u Republici Hrvatskoj, ali je istovremeno već tom normom načelno odredio gornju granicu uživanja širokog polja slobodne procjene. Naime, Ustav je odredio takvo odlučivanje, odnosno da doneseni porezni zakoni moraju biti u skladu s Ustavom i zakonom.[11]

Drugo, budući da je sam hrvatski ustavotvorac načelnom odredbom postavio granice zakonodavcu pri odlučivanju o uređivanju poreza kao sastavnog dijela gospodarskih, pravnih i političkih odnosa, on je već tom svojom odredbom obvezao zakonodavca da na osnovi Ustava utvrdi što čini temelj za utvrđivanje granica ustavnog okvira unutar kojeg država uživa pravo na široku slobodu procjene pri zakonodavnom uređivanju poreznih odnosa.

2. TEMELJI ZA ODREĐIVANJE PRAVA NA ŠIROKO POLJE PROCJENE DRŽAVE PRI ZAKONODAVNOM UREĐIVANJU POREZA

Temelji koji proizlaze iz Ustava za utvrđivanje granica ustavnog okvira, odnosno prava države – točnije njezina zakonodavca – na široko polje slobodne procjene pri uređivanju poreza, prema mišljenju autora, mogu se sistematizirati u četiri skupine:

I. Granice utemeljene na najvišim vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, napose:
   1. jednakost (čl. 3. Ustava)
   2. socijalna pravda (čl. 3. Ustava)
   3. poštivanje prava čovjeka (čl. 3. Ustava)
   4. nepovredivost vlasništva (čl. 3. Ustava)
   5. vladavina prava (čl. 3. Ustava).

II. Granice utemeljene na ustavnim načelima koja se odnose na poreze, napose:
   3. načelo ustavnosti i zakonitosti (čl. 5. Ustava)
   4. načelo jednakosti pred zakonom (čl. 14. st. 2. Ustava)
   5. načelo zabrane diskriminacije (čl. 14. st. 1. Ustava)
   6. načelo razmjernosti (čl. 16. Ustava)
   7. načelo jednakosti (čl. 51. st. 2. Ustava)
   8. načelo pravednosti (čl. 51. st. 2. Ustava).[12]

10 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/20., 28/01., 76/10., 5/14.

11 Vidi pobliže čl. 2. st. 4. Ustava.

12 Sve su navedene odredbe u zagradama za IV. grupu osnova za utvrđivanje granica

III. Granice povezane s poštivanjem ljudskih prava i sloboda, a vezane su uz pitanja poreza, kao što su:
   1. jamstvo prava vlasništva (čl. 48. st. 1. Ustava)
   2. pravo na zaradu koja zaposleniku i njegovoj obitelji može osigurati slobodan i dostojan život (čl. 56. st. 1. Ustava)
   3. zahtjevi u vezi s dužnostima države u pogledu pružanja pomoći i/ili skrbi, te pružanja njezine zaštite:
      a. slabim, nemoćnim i drugima zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad (čl. 58. st. 1. Ustava)
      b. posebna skrb države u zaštiti osoba s invaliditetom (čl. 58. st. 2. Ustava)
      c. posebna skrb države radi zaštite hrvatskih branitelja, hrvatskih ratnih vojnih invalida, udovica, roditelja i djece poginulih hrvatskih branitelja (čl. 58. st. 3. Ustava)
      d. zaštita obitelji (čl. 62. st. 1. Ustava)
      e. zaštita materinstva, djece i mladeži (čl. 63. Ustava)
      f. poticanje države radi razvitka znanosti, kulture i umjetnosti (čl. 69. st. 2. Ustava)
      g. poticaji i pružanja pomoći države u tjelesnoj kulturi i sportu (čl. 69. st. 5. Ustava)
      h. obveze države radi osiguranja uvjeta za zdrav okoliš (čl. 70. st. 2. Ustava).

IV. Implicitna načela[13], koja su na osnovi zauzetih stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske i Europskog suda za zaštitu ljudskih prava i sloboda, izvedena iz najviših vrednota ustavnog poretka i Ustavom propisanih (gore navedenih) ustavnih načela, napose:
   1. pravna sigurnost
   2. zaštita legitimnih očekivanja
   3. jasnoća i određenost zakonskih (poreznih) odredbi
   4. zabrana arbitrarnosti
   5. zabrana retroaktivnosti poreznih zakona.

Zakonodavac Republike Hrvatske, u skladu s Ustavom, pri zakonskom uređivanju poreza, kako je već istaknuto, uživa široko polje slobodne procjene. Granice toga širokog polja, kako je izloženo u navedenoj sistematizaciji, omeđene su najvišim vrednotama hrvatskog ustavnog poretka, ustavnim načelima, ustavom propisanim ljudskim pravima i slobodama, te na osnovi svih njih izvedenim (implicitnim) načelima. Te granice obvezuju zakonodavca pri donošenju zakona, s jedne strane, a s druge strane pri odlučivanju o usklađenosti poreznih zakona s Ustavom, gdje je supstancijalni sadržaj tih granica nezaobilazan u obavljanju tog posla za Ustavni sud Republike Hrvatske. U nastavku ovoga rada autor će ukratko

zakonodavčeve slobodne procjene pri zakonskom uređenju poreza i odnose se na Ustav.

13 O implicitnim načelima vidi u: Ustavni sud Republike Hrvatske, *Nacionalno izvješće za XVII. kongres Konferencije europskih ustavnih sudova*, Zagreb, 2016., 4.

izložiti kako Ustavni sud Republike Hrvatske primjenjuje (i/ili treba primjenjivati) navedene ustavne vrednote, ustavna načela, ljudska prava i slobode kod provođenja postupka odlučivanja o ocjeni ustavnosti poreznih zakona.

3. USTAVNI SUD O TEMELJIMA NA KOJIMA POČIVAJU GRANICE PRAVA DRŽAVE NA ŠIROKO POLJE SLOBODNE PROCJENE

Odlučivanje o usklađenosti zakona s Ustavom općenito, pa tako i poreznih zakona *in concreto*, jedna je od najbitnijih nadležnosti[14] Ustavnog suda Republike Hrvatske. Provodeći postupak ocjene o usklađenosti poreznih zakona s Ustavom, Ustavni sud Republike Hrvatske (kao i pri ocjeni ustavnosti bilo kojeg drugog zakona) pristupa tom poslu kao objektivnom ustavnom sporu,[15] odlučujući o ustavnosti osporenog zakona kako s aspekta njegove formalne tako i materijalne (ne) ustavnosti.[16] Pri provođenju tog postupka Ustavni sud Republike Hrvatske ocjenjuje i odlučuje o ustavnosti osporenog zakona polazeći od Ustava kao cjeline,[17] a dodatnu pozornost posvećuje ispitivanju i odlučivanju o usklađenosti osporenog zakona i/ili pojedinih njegovih osporenih odredbi s Ustavom propisanim najvišim vrednotama, načelima i zajamčenim ljudskim pravima i slobodama.

Navedena pitanja pri provođenju postupka ocjene i odlučivanja o usklađenosti poreznih zakona s Ustavom primjenjuju se na sve porezne zakone[18] koji čine sustav poreznog prava, kao ukupnost pravnih pravila kojima država utvrđuje i uređuje „vrste poreza, (…) prava i obveze poreznih subjekata, elemente oporezivanja, način utvrđivanja porezne obveze, njezina izvršavanja i određivanja porezne kontrole".[19] Konkretno, svaki pojedini porezni zakon može biti predmet konkretne ocjene ustavnosti, odnosno njihove usklađenosti s Ustavom u cjelini i/ili pojedinih njihovih odredaba, neovisno o tome kako ih znanost i po kojim kriterijima sistematizira u okviru sustava poreznog prava. U ovome radu polazi se od sistematizacije poreznih zakona u sustavu poreznog prava kakvu daju Jelčić i dr.[20], koji razlikuju dvije sistematizacije sustava poreznog prava.

---

14 O nadležnostima Ustavnog suda Republike Hrvatske vidi čl. 129. Ustava.

15 Pojam objektivnog ustavnog spora preuzet je iz rada Ive Krbeka, *Ustavno sudovanje* (Zagreb: JAZU, 1960.), 76. Više o obradi tog pojma vidi u: Mato Arlović, „Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa", *Pravni vjesnik* 30, br. 3-4 (2014): 3-5.

16 O pitanju formalne i materijalne ustavnosti vidi u: Branko Smerdel i Smiljko Sokol, *Ustavno pravo* (Zagreb: Pravni fakultet, 2006.), 165-168.

17 O tome zašto Ustavni sud Republike Hrvatske pristupa Ustavu kao cjelini kod tumačenja najviših vrednota ustavnog poretka, ustavnih načela te njegovih odredbi uopće vidi njegovo zauzeto stajalište u rješenju br. UI3789/2003 od 8. rujna 2010., t. 8.2., Narodne novine, br. 142/10.

18 Osim poreznog zakona sustav poreznog prava obuhvaća i sve druge propise (podzakonske akte) te opće pravne akte jedinica lokalne i regionalne samouprave koje nadležna tijela donose na osnovi poreznih zakona u skladu s njima i s ustavom radi njihova provođenja.

19 Pezo, *Pravni leksikon*, 1149-1150.

20 Božidar Jelčić et al., *Hrvatski fiskalni sustav* (Zagreb: Narodne novine, 2004.).

Prva sve porezne zakone razvrstava na: a) neposredne i b) posredne poreze. Po njima, neposredni porezi obuhvaćaju zakone kojima se oporezuju: dohodak, dobit, nasljedstvo i darovi, motorna vozila, plovila, automati za zabavne igre itd. Za razliku od neposrednih poreza posredni porezi, po njima, obuhvaćaju zakone kojima se oporezuju dodatna vrijednost, promet nekretnina i posebni porezi na potrošnju.[21] Druga sistematizacija zakona koji čine sustav poreznog prava razrada je Tablice I. *Struktura ostvarenih poreznih prihoda i doprinosa na razini države za razdoblje od 1998. do 2002. godine*, sadržane u istoj knjizi. Autori su tu sistematizaciju preuzeli od Ministarstva financija, Središnjeg ureda Porezne uprave.[22] Uz navedene sistematizacije moguće su i drugačije,[23] no njima se neće baviti u ovome radu. Isto tako, s obzirom na svrhu ovog rada, smatramo da nije neophodno enumerativno nabrajati sve zakone koji čine sustav poreznog prava. Naprosto, navedena pitanja i polazišta u provođenju postupka ocjenjivanja njihove usklađenosti s Ustavom u većoj se mjeri primjenjuju na svaki od njih, ako jest ili kada bude predmet konkretnog provođenja postupka ocjene ustavnosti. Stoga se navodi samo najznačajnije porezne zakone koji se svakodnevno susreću i koji se u postupcima ustavnosudske kontrole njihove usklađenosti s Ustavom pojavljuju kao predmet pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske. To su: Zakon o porezu na dodanu vrijednost[24], Zakon o porezu na dohodak[25], Zakon o porezu na dobit[26] i Zakon o porezu na promet nekretnina[27].

Kako je uvodno u ovom poglavlju rada istaknuto, pri provođenja odlučivanja o usklađenosti s Ustavom svih zakona koji su predmet ustavnosudske kontrole njihove ustavnosti, Ustavni sud Republike Hrvatske polazi od toga da se taj postupak

21 Jelčić et al., *Hrvatski fiskalni sustav*. Za neposredne i posredne poreze vidi pobliže na str. 8-112.

22 Tablica I. u: Jelčić et al., *Hrvatski fiskalni sustav*, 6-7.

23 Porezni sustav sistematizira npr. Porezna uprava pri Ministarstvu financija Republike Hrvatske kao: a) državne poreze koji obuhvaćaju: porez na dodanu vrijednost i porez na dobit, b) županijske poreze koji obuhvaćaju: porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila, porez na automate za zabavne igre, c) gradske ili općinske poreze koji sadrže: porez na potrošnju, porez na kuće za odmor (zamijenjen porezom na nekretnine 2025. godine), porez na korištenje javnih površina, porez na promet nekretnina, d) zajedničke poreze koji su: porez na dohodak, e) porezi na dobitke od igara na sreću i naknade za priređivanje igara na sreću, a sadrže lutrijske igre i to u obliku mjesečne naknade za priređivanje lutrijskih igara i porez na dobitke od lutrijskih igara na sreću, zatim porezi od igara u kasinima, porezi od igara po osnovi klađenja i to u vidu: naknade za priređivanje klađenja, poreza na dobitke od igara na osnovi klađenja, porezi od igara na sreću na automatima, naknade za priređivanje prigodnih jednokratnih igara na sreću te f) naknade za priređivanje nagradnih igara i to u vidu propisane uplate priređivača nagradnih igara u korist Hrvatskog crvenog križa. Vidi detaljnije na: *Porezna uprava*, pristup 10. veljače 2026., https://porezna-uprava.gov.hr.

24 Zakon o porezu na dodanu vrijednost, Narodne novine, br. 73/13., 99/13., 148/13., 153/13., 143/13., 143/14., 115/16., 106/18., 121/19., 138/20., 39/22., 113/22., 33/23., 114/23., 35/24., 152/24., 52/25.

25 Zakon o porezu na dohodak, Narodne novine, br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 138/20., 151/22., 114/23., 152/24.

26 Zakon o porezu na dobit, Narodne novine, br. 174/04., 90/05., 57/06., 146/08., 80/10., 22/12., 148/13., 143/14., 50/16., 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 138/20., 114/22., 114/23.

27 Zakon o porezu na promet nekretnina, Narodne novine, br. 115/16., 106/18.

provodi kao objektivni ustavni spor, da on obuhvaća ocjenu ustavnosti s formalnog i materijalnog pravnog aspekta te da se u njihovoj ocjeni polazi od Ustava kao cjeline. Takav je pristup neophodan i pri ocjeni ustavnosti poreznih zakona, možda i detaljnije nego kod nekih drugih zakona iz sustava pravnog poretka.

To naprosto stoga što su porezni zakoni, s jedne strane, pravni instrumenti kojima država na osnovi prava na široku slobodu procjene pravno uređuje društvene odnose, a s druge strane pri njihovu uređivanju mora voditi računa o tome da poštuje najviše vrednote ustavnog poretka, njegova temeljna načela te njime propisana i zajamčena ljudska prava i slobode, koji čine graničnike ustavnog okvira njezina prava na široku slobodne procjene.

Načelo objektivnog ustavnog spora izražava stajalište da je „cilj ustavnog spora utvrditi je li akt ustavan, a ne je li on to s obzirom na određene razloge“,[28] koje u svojem podnesku za ocjenu njegove ustavnosti iznosi podnositelj zahtjeva i/ili prijedloga za ocjenu ustavnosti konkretnog pravnog akta, tj. zakona. Naime, u objektivnom ustavnom sporu ocjene ustavnosti zakona ispituje se i ocjenjuje sama ustavnost zakona, a ne moguća povreda prava pojedinog sudionika spora.

U objektivnom ustavnom sporu ocjene ustavnosti zakona rješavaju se pitanja usklađenosti zakona s Ustavom, a ne pitanja subjektivnih prava, obveza i odgovornosti, kao što je to slučaj kod subjektivnog sudskog spora, kao spora među strankama. Kod objektivnog ustavnog spora nije od važnosti hoće li se ili ne prihvatiti zahtjev i/ili prijedlog podnositelja te u njima njegovi razlozi za ocjenu ustavnosti poreznog zakona (kao što je to bitno u sporu među strankama), već je od odlučujuće važnosti da se riješi pitanje ustavnosti osporenog (poreznog) zakona i/ili njegove pojedine odredbe.[29] Napose, u slučaju u kojem Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdi neustavnost osporenog (poreznog) zakona i/ili njegove pojedine osporene odredbe, iste uklanja iz pravnog poretka jer zbog svoje neustavnosti ugrožava vladavinu prava (i druge najviše vrednote ustavnog poretka), te pravnu sigurnost koju jamči poštivanje načela ustavnosti i zakonitosti.

Pri ocjeni ustavnosti poreznih zakona primjena načela objektivnog ustavnog spora zahtijeva od Ustavnog suda Republike Hrvatske da ispita je li osporeni porezni zakon i/ili njegova pojedina osporena odredba u skladu s cjelokupnim ustavnim okvirom, koji je ustavotvorac propisao u Ustavu i time zakonodavcu (državi) omeđio pravo na njegovu široku slobodu procjene pri uređivanja tih odnosa. Načelo objektivnog ustavnog spora u cijelosti je podudarno sa zahtjevom da se pri ocjeni ustavnosti svih zakona, pa tako i poreznih, polazi od Ustava kao cjeline. U Republici Hrvatskoj to konkretno znači da je njezin Ustavni sud dužan u provođenju postupka ocjene ustavnosti poreznog zakona započeti od najviših vrednota ustavnog poretka, jer su one „temelj za tumačenje Ustava“,[30] zatim od načela ustavnosti, te drugih načela koja su propisana Ustavom, a na kojima se temelji porezni sustav Republike Hrvatske**.**

Provodeći postupak ocjene ustavnosti poreznog zakona, Ustavni sud Republike

28 Arlović, „Ocjena ustavnosti“, 4.
29 Arlović, „Ocjena ustavnosti“, 4-5.
30 Čl. 3. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 85/10. – pročišćeni tekst.

Hrvatske – polazeći od načela ustavnosti i objektivnog ustavnog spora u skladu s ustavnim zahtjevom da Ustav tumači na osnovi najviših vrednota ustavnog poretka – dužan je voditi računa o ustavnosti osporenog poreznog zakona s formalnog i materijalnopravnog aspekta. Pri ispitivanju formalne ustavnosti osporenog zakona Ustavni sud Republike Hrvatske utvrđuje je li zakonodavac poštovao „ustavom predviđeni postupak donošenja zakona ili je li prekršio odredbe u obliku u kojem se donosi zakon“[31], kako ističu Smerdel i Sokol. Međutim, potrebno je ukazati i na potrebu ispitivanja njegove usklađenosti s ustavnom vrednotom vladavine prava, kao jednom od najviših vrednota ustavnog poretka, i s formalnog aspekta ustavnosti koji proizlaze iz zahtjeva te najviše vrednote kakvi zakoni moraju biti. O tome će biti više riječi kasnije u nastavku ovoga rada kada se govori o vladavini prava.

Ocjenjujući porezni zakon s aspekta njegove materijalne neustavnosti Ustavni sud Republike Hrvatske utvrđuje jesu li osporeni porezni zakon i/ili pojedine njegove osporene odredbe u supstancijalnom (materijalno-sadržajnom) smislu usklađeni s Ustavom. Izloženi načelni pristup u provođenju postupka ocjene ustavnosti poreznog (ili bilo kojeg drugog) zakona Ustavni sud Republike Hrvatske provodi u svojoj praksi neovisno o tome je li postupak pred njim započeo podnošenjem zahtjeva ovlaštenog podnositelja za ocjenu ustavnosti nekog poreznog zakona ili pojedine njegove odredbe ili je postupak pokrenut prihvaćanjem prijedloga za ocjenu takvog zakona od ovlaštenog predlagatelja.[32]

31 Smerdel i Sokol, *Ustavno pravo*, 165.

32 Ovlaštenici prava na podnošenje zahtjeva za ocjenu ustavnosti poreznih (i drugih) zakona te ocjenu ustavnosti i zakonitosti drugih propisa propisani su čl. 35. i 36. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 49/02. Podnositelji podnošenjem zahtjeva pokreću postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske ocjene ustavnosti zakona ili ocjene ustavnosti i zakonitosti; vidi pobliže čl. 35. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Za razliku od podnositelja zahtjeva o prijedlogu podnositelja za ocjenu ustavnosti zakona ili ocjenu ustavnosti i zakonitosti drugog propisa o pokretanju postupka po osnovi prijedloga odlučuje Ustavni sud u skladu s Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (vidi pobliže čl. 43. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske). Pored uobičajenih ovlaštenika koji mogu podnijeti zahtjev za ocjenu ustavnosti zakona, odnosno ocjenu ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, kao ovlaštenici podnošenja zahtjeva utvrđeni su čl. 37. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske u posebnim okolnostima koje su uređene upravo tim člankom Ustavnog zakona o Ustavnom sudu. Na kraju treba reći da u skladu s čl. 38. st. 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske Ustavni sud Republike Hrvatske može i sam pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom. Ovdje je prilika ukazati na pogrešno tumačenje ove mogućnosti Ustavnog suda. Naime, ona se u javnosti, u pravilu, tumači kao ovlast odnosno dužnost Ustavnog suda da po službenoj dužnosti pokreće ove postupke. Uopće se ne radi o službenoj dužnosti, već se radi o mogućnosti da Ustavni sud Republike Hrvatske na vlastitu inicijativu pokrene te postupke. Mogućnost Ustavnog suda Republike Hrvatske da po vlastitoj inicijativi može pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, ili ocjenu drugih propisa s Ustavom i zakonom kompatibilna je s načelom objektivnog ustavnog spora. Takav zaključak nesporno proizlazi iz konkretnih postupaka, npr. ocjene ustavnosti pojedinih osporenih odredbi zakona u kojima Ustavni sud Republike Hrvatske postupajući po zahtjevu i/ili prijedlogu podnositelja naiđe i na druge odredbe tog zakona za koje je evidentno da nisu usklađene s Ustavom. Tada će Ustavni sud Republike Hrvatske na vlastitu inicijativu pokrenuti ocjenu ustavnosti i tih odredbi, radi utvrđivanja

Međutim, cjelovitost postupaka ocjene ustavnosti osporenog poreznog zakona i/ili pojedinih njegovih odredbi ne iscrpljuje se samo u postupanju Ustavnog suda Republike Hrvatske samo po osnovi tih pitanja. Ukupnost postupka ocjene ustavnosti osporenog poreznog zakona i/ili njegovih pojedinih osporenih odredaba traži od Ustavnog suda Republike Hrvatske da ocijeni i utvrdi je li taj osporeni zakon, odnosno njegove osporene odredbe u suglasnosti s najvišim vrednotama hrvatskog ustavnog poretka koje se odnose na njega, ustavnim načelima koja se izravno i/ili neizravno odnose na poreze te s pojedinim ustavnim odredbama koje porezni zakon razrađuje i/ili na koje njegov sadržaj može utjecati.

3.1. Granice zasnovane na najvišim vrednotama ustavnog poretka

U čl. 3. Ustava propisane su najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, koje su „i temelj za njegovo tumačenje".[33] U svojem izvornom sadržaju te su vrednote prije svega etičke vrijednosti i to pojmovi kategorije čiji je sadržaj otvoren, ali nije unaprijed određen. Unošenjem navedenih etičkih vrijednosti u Ustav one postaju ustavne kategorije i temelj za njegovo tumačenje. Iz toga slijedi da je svatko tko tumači i primjenjuje Ustav dužan isti tumačiti polazeći od njime propisanih najviših vrednota ustavnog poretka.[34] Budući da u supstancijalnom smislu hrvatski ustavotvorac nije propisao što u sadržajnom smislu obuhvaćaju pojedine od najviših vrednota ustavnog poretka, od iznimne je važnosti postojanje tijela čije je tumačenje tih vrednota općeobvezatno.[35] Hrvatski je ustavotvorac takvu zadaću dodijelio Ustavnom sudu Republike Hrvatske, propisavši normom ustavne snage općeobvezujuću snagu njegovih odluka. Provodeći svoje ustavne nadležnosti Ustavni sud Republike Hrvatske dužan je u njihovoj realizaciji pri tumačenju Ustava kao cjeline polaziti upravo od najviših vrednota ustavnog poretka. Radi izbjegavanja moguće dvojbe, pa i proturječja o tome što se u sadržajnom smislu razumijeva pod pojedinom najvišom vrednotom ustavnog poretka, Ustavni sud Republike Hrvatske

njihove (ne)ustavnosti, na osnovi svoje ovlasti utvrđene Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, vodeći se načelom objektivnog ustavnog spora i zahtjevima koji iz njega proizlaze.

33 Čl. 3. Ustava glasi: „Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava."

34 Iz takvog ustavnog uređenja najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske s pravom se može zaključiti da je njih hrvatski ustavotvorac Ustavom propisao uzimajući ih, ne samo kao najviše vrednote ustavnog poretka već i kao temelj ustavnog identiteta Republike Hrvatske. Polazeći od ove konstatacije potpuno je prihvatljivo stajalište akademika Bačića o najvišim ustavnim vrednotama kada govori: „Za konkretnog ustavotvorca one su dio svojevrsne tehnologije obvezivanja (engl. *commitment technologies*), kojima su predstavnici naroda kao politički ustavotvornog ranga izrazili svoj kapacitet sažimanja vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske kao kriterija kredibilnosti scenarija novog početka u razvoju i ostvarivanju nacionalnog prava i politike." Vidi Arsen Bačić, „Ustav Republike Hrvatske i najviše vrednote ustavnog poretka", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 49, br. 1 (2012): 10 i 11.

35 Vidi čl. 31. st. 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/99., 29/02., 49/02.

prije svega mora protumačiti što pod njom razumijeva i prihvaća, te takvo svoje stajalište javno objaviti u obrazloženju svojih odluka, kako bi ono bilo općeobvezatno, uključujući i sam Ustavni sud. Takav postupak Ustavni sud Republike Hrvatske provodi i proveo je do sada za gotovo sve najviše vrednote ustavnog poretka (osim za vrednotu mirotvorstva)[36], pa tako i one koje se odnose na pitanja zakonskog uređenja poreza. Treba istaknuti da su neka ustavna načela u svojem normativnom izražaju istovjetna s normativnim izričajem pojedine najviše vrednote ustavnog poretka. Razumljivo je samo po sebi da je zauzeto stajalište Ustavnog suda Republike Hrvatske u interpretiranju sadržaja te ustavne vrednote istovjetno i obligatorno i za to ustavno načelo.

Propisavši da su ustavne vrednote iz čl. 3. Ustava najviše vrednote ustavnog poretka te da su istovremeno i temelj za tumačenje Ustava, hrvatski je ustavotvorac normom ustavne snage obvezao sve na dužnost da prilikom donošenja i provođenja zakona te pri kontroli njihove ustavnosti sve zakonske (i druge) propise donose, provode i nadziru u skladu s njima. Navedeni pristup podrazumijeva da i sama ustavna načela te ustavom propisana ljudska prava i slobode u supstancijalnom smislu moraju biti usklađena s najvišim vrednotama ustavnog poretka. Isto tako, polazeći od načela jedinstva i usklađenosti ustavnopravnog poretka, razumljivo je samo po sebi da s njima moraju biti usklađeni i svi zakoni kojima se razrađuju sva prava i slobode, uključujući ljudska i manjinska prava i slobode.

Iz jedinstva i usklađenosti ustavnopravnog poretka proizlazi da se na njegovu vrhu nalazi Ustav kao najviši pravni akt i najviše pravo od kojeg prolazi i na kojem počiva taj ustavni poredak. Iz takvog pristupa proizlazi nužnost da svi sadržaji ustavnih načela te Ustavom i zakonom propisanih prava moraju biti usklađeni s poimanjem što se u sadržajnom smislu podrazumijeva pod pojedinom ustavnom vrednotom, napose s onom koja se izravno odnosi na istovjetne društvene odnose koje oni pravno uređuju. U skladu s tom tezom, tumačenje što se podrazumijeva pod pojmom pojedine najviše vrednote ustavnog poretka u supstancijalnom (sadržajnom) smislu istovrsna su i za sadržaj ustavnih direktivnih i izvedenih načela koja su temelj za utvrđivanje granice pri odlučivanju o usklađenosti pojedinih zakona kojima se ti društveni odnosi uređuju s Ustavom. U tom smislu, zauzeto stajalište o tumačenju pojedinih najviših ustavnih vrednota u potpunosti korespondiraju s tumačenjem sadržaja istovrsnih ustavnih načela koja se izravno razrađuju poreznim zakonima, ali su ona istovremeno i okvirni općeobvezujući sadržaj za tumačenje izvedenih načela prisutnih u tim propisima. Takav načelni pristup u svojoj praksi prihvaća i Ustavni sud Republike Hrvatske, provodeći postupak odlučivanja o suglasnosti poreznih zakona u cjelini i/ili pojedinih njihovih odredbi s Ustavom. Stoga se u nastavku ovoga rada stajališta o tumačenju pojedinih najviših vrednota ustavnog poretka nastoji povezati s odgovarajućim ustavnim načelima (uključujući i izvedenima) te s Ustavom propisanim ljudskim pravima i slobodama. Prije obrade tih pitanja valja ukazati na međuodnos koji je hrvatski ustavotvorac Ustavom utvrdio između pojedinih najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, radi otklanjanja mogućih nejasnoća, pa i pogrešnih tumačenja u njihovom međuodnosu.

36 Ustavni sud Republike Hrvatske, *Nacionalno izvješće za XVII. kongres,* 3.

U čl. 3. Ustava samo se taksativno navode najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, ali se ne propisuje što se pod njihovim sadržajem podrazumijeva niti kakav je njihov međuodnos. Iz toga proizlazi da su one za hrvatskog ustavotvorca jednake i ravnopravne. Međutim, na temelju ustavnog identiteta koji proizlazi iz najviših vrednota ustavnog poretka, kao i drugih vrednota, načela i ciljeva sadržanih u Ustavu kao cjelini, s pravom se s ustavnog aspekta može definirati Republiku Hrvatsku kao državu ustavne vladavine zasnovane na vladavini prava.[37] Polazeći od takve spoznaje, autor rada smatra da je u tom kontekstu ustavna vrednota vladavine prava jedna od najvažnijih, te da se može označiti kao nadkrovna vrednota, osobito stoga što „vladavina prava nije samo vladavina zakona, već vladavina po pravu".[38] Određenje vladavine prava kao vladavine po pravu odnosi se i na tumačenje svih ostalih najviših vrednota ustavnog poretka. Autor rada smatra da je to onaj sadržaj koji je s ustavnopravnog aspekta postao općeprihvatljiv i općeobvezujući. Pored ostalog i zbog potrebe da osigura i njihovu primjenu u konkretnim životnim odnosima po pravu i tako otkloni svaki oblik samovolje i arbitrarnosti. Takav status imaju stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske izražena u tumačenju najviših vrednota ustavnog poretka koje je zauzeo u obrazloženjima svojih odluka.

Polazeći od izloženog, u nastavku rada izlažu se stajališta proizašla iz interpretacije najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske koja je potrebno poštivati kako pri zakonodavnom uređenju poreznih zakona tako i pri provođenju postupka odlučivanja o pitanju ustavnosti tih zakona.

Uz vladavinu prava, za područje poreza najznačajnija i najviša je vrednota ustavnog poretka socijalna pravda, jer se ona u svojem supstancijalnom sadržaju pojavljuje kao temelj socijalnih i gospodarskih ljudskih prava i sloboda. U tom smislu njezin sadržajni supstrat ne može biti u proturječju s ustavnim vrednotama poštivanja prava čovjeka i nepovredivosti vlasništva, budući da su te dvije vrednote u svojoj razradi u ustavnom sadržaju izražene upravo kroz socijalna i gospodarska prava i slobode čovjeka.

Sličnu poziciju ima i jednakost kao jedna od najviših vrednota ustavnog poretka. Tim prije što se ona pri ustavnom uređenju, istovremeno uz pravednost, pojavljuje i kao drugo ustavno načelo u funkcionalnoj vezi sa socijalnom pravdom, kao ustavnom vrednotom koja je nezaobilazna pri zakonodavnom uređenju poreza. Stoga se te ustavne vrednote u nastavku rada neće obrađivati odvojeno, već u sklopu zauzetih stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske o ustavnoj vrednoti socijalne pravde, socijalnoj državi i ustavnim načelima koji su s njima u funkcionalnoj vezi, napose kada se radi o zakonodavnom uređenju poreza.

---

37 Smerdel i Sokol, *Ustavno pravo*, 48. govore da: „ustavna vladavina (…) označava oblik uređenja političke zajednice u kojoj je vlast, pa i najviša, ograničena ustavom i pravom. Ideja ustavne vladavine odražava stari demokratski ideal po kojem se građani ne pokoravaju drugim ljudima, već zakonima: *non sub homine sed sub lege*."

38 Vidi pobliže t. 11. odluke i rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-659/1994, U-I-146/1996, UI228/1996, U-I-508/1996 i U-I-589/1999 od 15. ožujka 2000., Narodne novine, br. 31/00.

3.1.1. Stajališta Ustavnog suda o tumačenju pojma vladavine prava kao ustavne vrednote

S obzirom na prethodno istaknuti značaj ustavne vrednote vladavine prava, izlaganje u ovome dijelu rada započinje tom vrednotom. Već je navedeno da hrvatski ustavotvorac ustavnim normama u sadržajnom smislu nije propisao vladavinu prava kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka. Taj je posao obavio Ustavni sud Republike Hrvatske, u svojoj odluci i rješenju br. U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996 i U-I-589/1999 od 15. ožujka 2000.[39] u t. 11. obrazloženja Ustavni je sud izrazio stajalište što se razumijeva pod vladavinom prava kao jednom od najviših vrednota hrvatskog ustavnog poretka riječima: „Vladavina prava je više od samog zahtjeva za postupanjem u skladu sa zakonom: ona uključuje i zahtjeve koji se tiču sadržaja zakona. Stoga vladavina prava sama po sebi ne može biti pravo u istom smislu u kojem su to zakoni koje donosi zakonodavac. Vladavina prava nije samo vladavina zakona, već vladavina po pravu koja – uz zahtjev za ustavnošću i zakonitošću, kao najvažnijim načelom svakog uređenog pravnog poretka – sadrži i dopunske zahtjeve koji se tiču samih zakonâ i njihova sadržaja. (t. 11.) U tom smislu Sud osobito ističe da u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. Sud također napominje da zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje (t. 11.1.).“

Već je iz citiranog stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske o vladavini prava vidljivo da se on očitovao i o tome što u kontekstu vladavine prava u sadržajnom smislu razumijeva o nekim ustavnim načelima, kao što su načelo ustavnosti i zakonitosti te jednakosti, ali i o nekim izvedenim načelima, kao što su načelo izvjesnosti i načelo legitimnog očekivanja.[40] U kontekstu zauzetog tumačenja valja očekivati da na osnovi izrečenih stajališta svi zakoni moraju udovoljavati tim zahtjevima, pa tako i porezni. U suprotnom, onaj tko ispituje i odlučuje o ustavnosti osporenog (poreznog) zakona polazeći od vladavine prava kao najviše ustavne vrednote, morao bi zaključiti i utvrditi da konkretni osporeni zakon povrjeđuje, odnosno nije u skladu s vladavinom prava kao najvišom vrednotom ustavnog poretka.

U nekim svojim kasnijim odlukama Ustavni sud Republike Hrvatske, ne samo da je ranije izloženo stajalište o vladavini prava potvrdio već ga je i dodatno proširio i konkretizirao, poglavito u odnosu na izvedena načela koja su važna za odlučivanje o pitanju ustavnosti i zakonitosti (uključivo i poreznih) zakona. Tako je npr. u odluci br. U-I-722/2009 od 6. travnja 2011.[41] istaknuo da: „Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava iz čl. 3. Ustava traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i

39 Ustavni sud Republike Hrvatske, br. U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996 i U-I-589/1999 od 15. ožujka 2000., Narodne novine, br. 31/00.

40 Što je razumljivo jer ta su načela, kao i načelo pravne predvidljivosti, bitni elementi sadržaja vladavine prava kao jedne od najviših vrednota hrvatskog ustavnog poretka.

41 Ustavni sud Republike Hrvatske, br. U-I-722/2009 od 6. travnja 2011., Narodne novine, br. 44/11.

obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati (t. 5.). Ustavni sud smatra nespornim da adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti te predvidjeti posljedice svojeg ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme predstavlja jedan od temeljnih elemenata načela vladavine prava i ključan je za postanak i održanje legitimiteta pravnog poretka. On osigurava da demokratski legitimirani zakonodavac samostalno zakonom razrađuje temeljna prava i slobode, da izvršna i upravna vlast raspolažu jasnim zakonskim i podzakonskim regulatornim mjerilima za svoje odluke te da sudbena vlast i sudovi mogu provoditi kontrolu. Kada se taj zahtjev ne poštuje, neodređeni i neprecizni zakoni ustavnopravno nedopušteno delegiraju dijelove ovlasti zakonodavca na subjektivno rješavanje od upravnih i sudbenih vlasti (t. 5.1.).“

Vidljivo je iz citiranog da je u toj odluci Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo stajalište o tome što podrazumijeva pod vladavinom prava i koji značaj za pitanje ostvarivanja vrednota vladavine prava imaju pojedina, napose izvedena načela ustavnog poretka Republike Hrvatske. To su određenost i preciznost, zatim dostupnost i razumljivost zakonskih normi te njihova jasnoća. Ta izvedena načela osobito su važna kao mehanizmi ostvarivanja vrednota vladavine prava u području poreznih odnosa, a napose u području pravnog uređenja društvenih odnosa zasnovanih na vrednoti socijalne pravde kao jednoj od najviših vrednota hrvatskog ustavnog poretka.

3.1.2. Stajališta Ustavnog suda o tumačenju pojma socijalne pravde kao ustavne vrednote

Socijalnu pravdu kao jednu od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske često se, prema mišljenju autora, neopravdano izjednačava sa socijalnom državom, koja je Ustavom također propisana kao ustavna vrednota, iako u čl. 3. nije uvrštena u krug onih najviših ustavnih vrednota koje čine temelj hrvatskog ustavnog poretka i temelj za tumačenje Ustava. Autor rada smatra opravdanim ustavno razlikovanje između tih vrednota. Naime, socijalna država prije svega izražava model društveno-političkog i socijalno-gospodarskog uređenja u kojem država preuzima odgovornost za kreiranje, vođenje i ostvarivanje socijalne i gospodarske politike utemeljene na vrednoti socijalne pravde, kako bi bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi svim građanima i njihovim obiteljima omogućila socijalnu i ekonomsku dobrobit u skladu sa svojim materijalnim i financijskim mogućnostima. Socijalna pravednost kao vrednota treba u socijalnoj državi omogućiti građanima i njihovim obiteljima, u skladu s načelom jednakosti i pravednosti te jednakosti pred zakonom, jednake mogućnosti za život koji je dostojan za čovjeka i to u svim područjima društvenog života, radi zadovoljavanja njihovih potreba i interesa na primarnoj, sekundarnoj i tercijarnoj razini.

Socijalna država i socijalna pravda međusobno su povezane i uvjetovane. Socijalnu državu zapravo je točnije poimati kao ideal koji se želi ostvariti te kao temeljno ustavno načelo koje „ispunjava tri funkcije: 1.) omogućuje državni intervencionizam i diržizam, odnosno bilo koju vrstu afirmativne akcije u ekonomskom području, 2.) obvezuje javnu vlast da intervenira u tržišnu funkciju kako bi jamčila

realizaciju temeljnih socijalnih prava, ostvarila socijalnu sigurnost i izjednačila ili umanjila ekstremne socijalne razlike, 3.) zabranjuje rastavljanje temeljnih struktura države blagostanja ili radikalno prekoračenje zakonom utemeljenih socijalnih prava.“[42] Socijalnu pravdu treba poimati kao Ustavom propisanu jednu od najviših vrednota ustavnog poretka, da bi na osnovi nje ustavni poredak mogao zakonima razraditi pravne mehanizme, uvjete i kriterije njezina provođenja radi realizacije ideala socijalne države.

Što se podrazumijeva pod socijalnom pravdom kao jednom od najviših vrednota, Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je u obrazloženjima svojih odluka. Zanimljivo je primijetiti da je svoja stajališta o tome što su u sadržajnom smislu pod vrednotom socijalne pravde te u kakvom su odnosu socijalna država i socijalna pravda Ustavni sud Republike Hrvatske iskazao upravo u svojoj odluci i rješenju donesenima u postupku apstraktne kontrole Zakona o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke iz 2009. godine. Kako bi mogao zauzeti stajalište o supstancijalnom smislu pojma socijalne pravde kao jedne od najviših vrednota hrvatskog ustavnog poretka te o njezinu odnosu prema idealu socijalne države, Ustavni sud Republike Hrvatske u obrazloženju tih odluka i rješenja očitovao se i što podrazumijeva u sadržajnom smislu u odnosu na pojam jednakosti, koji Ustav sadrži i kao jednu od najviših vrednota ustavnog poretka i kao jedno od ustavnih načela koje se odnosi na poreze. Osim toga, u njima je izrazio i svoja stajališta što podrazumijeva pod ustavnim načelima: zabrane diskriminacije, razmjernosti, porezne jednakosti i pravednosti te načela slobode zakonodavca u uređivanju poreznih odnosa. Zbog tih svojih sadržaja navedena odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske ima velik, gotovo sistemski značaj[43], posebice kada se radi o zakonima u području poreza. Radi se o odluci i rješenju br. U-IP-3820/2009, U-IP-3826/2009 i dr. od 17. studenoga 2009.[44]

U toj odluci i rješenju Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo je stajalište o tome što podrazumijeva u sadržajnom smislu pod ustavnom vrednotom socijalna pravda, prihvaćajući s jedne strane znanstvene stavove akademika Bačića[45], a s druge strane polazeći od vlastite interpretacije te vrednote i njezine povezanosti sa socijalnim i gospodarskim ljudskim pravima i slobodama. Stoga, u t. 13.1. u st. 4. i 5. ističe: „Ustavni karakter socijalnih prava, kao temeljnih prava zajamčenih

42 Arsen Bačić, „Prava izgubljena u tranziciji“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 42, br. 1-2 (2025): 5.

43 Sistemski značaj ove odluke za Ustavni sud Republike Hrvatske proizlazi i iz činjenice da je on u njoj interpretativnom metodom došao do stajališta u kojem je pokazao što podrazumijeva pod socijalnom pravdom kao najvišom ustavnom vrednotom, zatim u kojem je međuodnosu ona sa socijalnom državom, i napokon što je svojim stajalištima pokazao koja i kakva je strukturalna funkcionalna povezanost te ustavne vrednote s vrednotom jednakosti, koja se kod poreza tretira i kao ustavno načelo te s ustavnim načelima porezne pravednosti, razmjernosti, zabrane diskriminacije itd. Točnije koja i kakva je njezina funkcionalna povezanost u sadržajnom smislu sa svim Ustavom propisanim poreznim načelima (uključivo i onima koja su iz njih izvedena).

44 Ustavni sud Republike Hrvatske, br. U-IP-3820/2009, U-IP-3826/2009, Narodne novine, br. 143/19.

45 Bačić, „Prava izgubljena“, 5.

Ustavom, upućuje na dva osnovna zahtjeva socijalne države: državna i javna vlast dužna je slijediti politiku pravedne i jednake redistribucije nacionalnih resursa kako bi izjednačila ekstremne nejednakosti (...). Na taj se način građanima osigurava ona najmanja mjera dobrobiti koju dopuštaju gospodarski resursi zemlje. Prema tome, temeljna socijalna prava uspostavljaju poštovanje i zadovoljenje 'početnog minimuma' potreba koje su povezane s uvažavanjem dostojanstva svake osobe, što uključuje i davanja koja prelaze egzistencijski minimum, ali su danas u socijalnom i kulturnom smislu sama po sebi razumljiva."

Zaključno, Ustavni sud Republike Hrvatske u t. 13.2. st. 2. utvrđuje sljedeće: „Socijalna je pravda sastavna komponenta koncepta socijalne države, jer takva država zahtijeva uspostavu i očuvanje socijalne pravde. Stoga povreda koncepta socijalne države nastaje kada pomoć, osigurana onima kojima je potrebna, ne odgovara zahtjevima socijalne pravde, bilo da je pokrivenost nekim socijalnim davanjima pogrešno ograničena, bilo da je socijalna zaštita jedne socijalne skupine zanemarena."

Iz izloženih stajališta o socijalnoj pravdi i njezinoj povezanosti sa socijalnom državom, kao i o njezinu međuodnosu s Ustavom zajamčenim ljudskim, socijalnim i gospodarskim pravima, pred Ustavni sud Republike Hrvatske sama po sebi nametnula se potreba da se očituje i o tome što podrazumijeva pod ustavnom vrednotom i načelom jednakosti te pod drugim ustavnim načelima koja u provedbi porezne politike utječu na njihovo ostvarivanje u stvarnim društvenim odnosima.

Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo je stajalište o tome što on podrazumijeva pod pojmom jednakosti, kako kao jednoj od najviših ustavnih vrednota, tako i kao ustavnom načelu (jamstvo pred zakonom) u području poreznog prava, povezujući ga s načelom pravednosti. Tako Ustavni sud Republike Hrvatske u t. 12. st. 2. i 3. iste odluke i rješenja prvo utvrđuje „da je ustavno jamstvo jednakosti svih pred zakonom (…) poseban izraz jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske. (…) To jamstvo zahtijeva da svaki građanin u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima bude na jednak način obvezan u pogledu financiranja općih državnih i javnih zadaća." To načelo „stoga zahtijeva da se prema skupini adresata zakonskih normi, odnosno onima na koje se zakon odnosi, u usporedbi s nekom drugom skupinom ne postupa drugačije ako među objema skupinama ne postoje razlike takve vrste i težine da se različito postupanje može opravdati. Detaljnija mjerila nije moguće pobliže odrediti na apstraktan i generalan način, već samo u odnosu na pojedina konkretna pravna područja."

U odnosu na načela porezne pravednosti i jednakosti polazeći od njih kao granica zakonodavne djelatnosti te od svoje ovlasti kontrole te djelatnosti, Ustavni sud Republike Hrvatske koristeći se stajalištima Saveznog ustavnog suda Njemačke, u istoj je odluci zauzeo stajalište: prvo, da je zakonodavac vezan načelom pravednosti i jednakosti svaki put kada ono „počiva na usporedbi životnih odnosa, koji nisu jednaki u svim, nego uvijek u pojedinim elementima. Koji su elementi mjerodavni za životne odnose koje treba odrediti kako bi se prema njima postupalo jednako ili nejednako, načelno odlučuje zakonodavac (…). Pri utvrđivanju poreznih osnova zakonodavac ima široku slobodu odlučivanja. Ona završava tek tamo gdje jednako ili nejednako

postupanje prema reguliranim činjeničnim stanjima više nije spojivo s načinom promatranja koji je usmjeren prema zamisli pravde, gdje, dakle, nedostaje očigledan razlog za jednako ili nejednako postupanje. Savezni ustavni sud provjerava samo poštovanje ovih vanjskih granica zakonodavčeve slobode (zabrana proizvoljnosti), ali ne je li zakonodavac u konkretnom slučaju pronašao najsvrsishodnije, najracionalnije i najpravednije rješenje."[46]

U ostvarivanju interesa porezne jednakosti potrebno je „težiti za tim da se porezni obveznici iste financijske sposobnosti jednako porezno opterećuju (horizontalna porezna pravednost), dok (u slučaju vertikalne porezne pravednosti) porezno opterećivanje višeg dohotka u usporedbi s poreznim opterećenjem nižeg dohotka mora biti primjereno (njem. *angemessen*) (usp. BVerfGE 82, 60 [89]; 99, 246 [260]). Doduše, zakonodavac kod utvrđivanja poreznih predmeta i određivanja porezne stope ima velik manevarski prostor za odlučivanje, ali u skladu s imperativom što razmjernijeg opterećenja svih poreznih obveznika mora pri oblikovanju polaznog poreznopravnog činjeničnog stanja jednom donesenu odluku o opterećivanju dosljedno provoditi u skladu s poreznom jednakošću (usp. BVerfGE 84, 239 [271]; 93, 121 [136]; 99, 88 [95]; 99, 280 [290]; 101, 132 [138]; 101, 151 [155]). Za izuzetke od takvog dosljednog provođenja potreban je poseban stvarni razlog (usp. BVerfGE 99, 88 [95]; 99, 280 [290])."

4. UKRATKO O STAJALIŠTIMA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE I O DRUGIM USTAVNIM NAČELIMA VAŽNIM ZA POREZE

Ustavni sud Republike Hrvatske u svojem sažetom stajalištu o socijalnoj državi, socijalnoj pravdi te Ustavom priznatim i zajamčenim pravima upućuje na njihovu apstraktnost. Zbog te apstraktnosti sam Ustav zahtijeva da se ona moraju razraditi zakonom, pa se kao ustavne vrednote i ustavna prava ne mogu neposredno primjenjivati. To, na Ustavu utemeljeno, utvrđenje Ustavnog suda Republike Hrvatske mora se adekvatno primijeniti na sve zakone kojima se razrađuju te ustavne vrednote i prava, uključujući i porezne zakone. Upravo to potvrđuje njihovu ulogu (zajedno s drugim ustavnim vrednotama, načelima i pravima) kao ustavnopravnog temelja koji određuje granice širokog polja slobodne procjene države u zakonodavnom uređivanju porezne politike i njezinoj provedbi.

Od ustavnih načela koja izrijekom obvezuju hrvatskog zakonodavca da o njima vodi računa pri zakonskom uređivanju poreza – kao što to mora i Ustavni sud Republike Hrvatske pri provođenju ocjene i donošenju odluka o ustavnosti tih zakona – valja istaknuti barem u najkraćim crtama sljedeća: načelo razmjernosti, načelo zabrane retroaktivnosti, načelo zabrane diskriminacije i načelo formalnog zakonskog uređenja poreza.

Obveza primjene načela razmjernosti proizlazi iz samog sadržaja Ustava.

46 BVerfGE 26, 302 (*Einkommensteuergesetz*), rješenje Drugog senata od 9. srpnja 1969., 2 BvL 20/65, u postupku ocjene § 23. st. 1. Zakona o porezu na dohodak u verziji od 15. kolovoza 1961., BGBl. I, s. 1254.

Naime, u čl. 16. st. 2. Ustava propisuje se načelo razmjernosti te određuje kada je ono obligatorno i kakvo mora biti. Obligatorno je uvijek kada se ograničavaju slobode ili prava, tada ograničenje tih sloboda ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem.[47] Primjer predstavlja zakonodavčevo miješanje u pravo vlasništva pri zakonodavnom uređivanju poreza. Naime, i u praksi[48] Europskog suda za ljudska prava nesporno je stajalište „da je svako oporezivanje u načelu miješanje u mirno uživanje vlasništva, zajamčeno čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju."[49]

Ograničenje prava vlasništva[50] u provođenju porezne politike mora, prvo, biti uređeno zakonom (kojim se uređuju porezi), jer se pravo vlasništva kao ljudsko pravo i kao takvo može ograničiti samo zakonom. Drugo, mora biti u razmjeru s gospodarskim mogućnostima poreznog obveznika.[51] Iz navedene ustavne formulacije razvidno je da je pojam gospodarske mogućnosti poreznog obveznika znatno širi u sadržajnom obuhvatu od same vrijednosti predmeta vlasništva koji može biti osnova oporezivanja. Zbog toga se načelo razmjernosti miješanja u pravo vlasništva putem poreznih zakona treba promatrati u kontekstu čl. 51. st. 1. Ustava, u vezi s člancima Ustava koji uređuju socijalna prava poreznog obveznika i njegove obitelji. Najčešće se gospodarska mogućnost poreznog obveznika utvrđuje i na temelju prihvaćenih i propisanih poreznih oblika koji ne bi trebali ulaziti u poreznu osnovicu pri oporezivanju poreznog obveznika, kao što su npr. visina poreznog minimuma egzistencije, olakšice kao državna potpora zaštite braka, obitelji, djece i mladeži te slabih, nemoćnih, nesposobnih za rad i nezaposlenih itd. Treće, porezno ograničenje prava vlasništva mora biti razmjerno potrebi za ograničenjem. Drugim riječima, ono ne smije biti takvo da postane element gašenja gospodarske djelatnosti poreznog obveznika niti predstavljati za njega prekomjerno opterećenje. Četvrto, polazeći od kriterija gospodarske mogućnosti, takvo ograničenje mora biti za sve (usporedive) porezne obveznike jednako i pravedno, odnosno bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi.

Načelo zabrane diskriminacije hrvatski je ustavotvorac izrazio odredbom čl. 14. Ustava. Prvo, propisujući da svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode neovisno o bilo kojoj osnovi razlikovanja, prema Ustavom navedenih, ali i drugim osobinama. Drugo, propisao je da su svi pred zakonom jednaki. Slijedom tako postavljenih načela razmjernosti i načela zabrane diskriminacije moguće je izvesti kao zasebno i načelo formalne zakonitosti, tj. da ta načela, kao i sva druga ustavna načela, moraju biti propisana i razrađena u pravnom aktu zakonske snage.

Kod poreznih zakona, u pravilu, vrijedi zabrana načela retroaktivnog

47 Vidi pobliže čl. 16. Ustava.

48 Vidi npr. presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 13378/2005., presuda od 20. travnja 2008., § 59.

49 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., 6/24.

50 O ograničenjima prava vlasništva vidi detaljnije u Mato Arlović, „Ustavnopravni okvir ograničenja prava vlasništva u Republici Hrvatskoj", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 46, br. 1 (2025): 235-259.

51 Vidi pobliže čl. 51. st. 1. Ustava.

djelovanja[52], odnosno da porezne obveze na poreznog obveznika ne mogu djelovati unatrag. Drugim riječima, određene porezne činjenice ne mogu se naknadno oporezivati. Naprosto stoga što „su nastupile prije nego što je utvrđena porezna obveza, odnosno ne može se naknadno donesenim (poreznim, op. a.) propisima pogoršati položaj poreznog obveznika. Od zabrane djelovanja poreznih propisa unatrag odstupa se onda kada se tim novim propisima poboljšava položaj poreznog obveznika.“[53]

5. UMJESTO ZAKLJUČKA

Izložene najviše vrednote hrvatskog ustavnog poretka, Ustavom propisana načela te njime propisana i zajamčena ljudska prava i slobode, napose ona iz područja socijalnih i gospodarskih prava i sloboda promatrana u cjelini Ustava, čine okvir koji, s jedne strane, omeđuje široko polje procjene zakonodavca pri zakonodavnom uređivanju poreza, a s druge strane čini temelj za odlučivanje Ustavnog suda Republike Hrvatske o usklađenosti poreznih zakona s Ustavom.

Uz uobičajene druge temelje za provođenje postupka ocjene ustavnosti poreznih zakona, koji su primjenjivi na sve druge zakone za koje se provodi ocjena ustavnosti, kod poreznih zakona proizlaze i specifičnosti koje se primarno vežu uz njih. Te specifičnosti također proizlaze iz Ustava, te prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske i Europskog suda za ljudska prava.

Prvo, zakonodavac Republike Hrvatske pri zakonodavnom uređivanju porezne politike raspolaže širokim poljem slobodne procjene. Međutim, to polje slobodne procjene nije apsolutno, već je relativnog ustavnopravnog karaktera. Naime, ono je ograničeno ustavnopravnim okvirom u kojem se zakonodavac mora kretati prilikom uređivanja poreza. Ustavnopravni okvir, promatran u sadržajnom smislu Ustava kao cjeline, predstavlja osnovu i za Ustavni sud Republike Hrvatske pri provođenju apstraktne kontrole ustavnosti poreznih zakona. U tom smislu za Ustavni sud Republike Hrvatske nisu ustavnopravna pitanja propisivanja pojedinih vrsta poreza, zatim koji i koliki je krug poreznih obveznika, visina poreznih stopa i/ili poreznih olakšica. Za njega su ustavna pitanja od kojih polazi prilikom odlučivanja o ustavnosti poreznih zakona s formalnog i materijalnog aspekta: jesu li oni doneseni u skladu s materijalnim sadržajem najviših ustavnih vrednota, ustavnim načelima i njima zajamčenih ljudskih prava i sloboda te je li pri njihovu donošenju poštovan propisani postupak. Drugim riječima, Ustavni sud Republike Hrvatske u postupku ocjene ustavnosti poreznih zakona provjerava s formalnog i materijalnog aspekta postojanje Ustavom utvrđenih granica zakonodavčevog širokog polja slobodne procjene, te jesu li poštovane i primijenjene pri donošenju poreznog zakona, ali ne

52 Zabrana retroaktivnog djelovanja, odnosno primjene poreznih zakona proizlazi iz čl. 5. Općeg poreznog zakona. Taj članak glasi: „U postupku oporezivanja primjenjuju se propisi koji su bili na snazi u vrijeme nastanka činjenica na kojima se temelji oporezivanje.“

53 Barbara Jelčić i Božidar Jelčić, *Rječnik javnih financija i financijsko pravo* (Zagreb: Informator, 1981.). Cit. prema t. 10.1. obrazloženja odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-5294/2013, U-I-150/2014 i UI448/2014 od 18. lipnja 2014., Narodne novine, br. 83/14.

ocjenjuje je li u konkretnom slučaju odabrano najsvrsishodnije, najracionalnije i najpovoljnije zakonsko rješenje.

Drugo, specifičnosti koje karakteriziraju obvezu zakonodavca da o njima vodi računa pri zakonodavnom uređivanju poreza, a koje su za Ustavni sud Republike Hrvatske nezaobilazne pri odlučivanju o njihovoj usklađenosti, dodatno proizlaze iz načela jednakosti i pravednosti koje je ustavotvorac propisao Ustavom kao temeljna ustavna načela na kojima počiva porezni sustav. Ta ustavna načela za zakonodavca pri zakonodavnom uređenju poreznog sustava predstavljaju specifične kvalifikatorne elemente za tumačenje najviših ustavnih vrednota i Ustavom propisanih načela prilikom njihove razrade u konkretnom poreznom zakonu. Kada se u odnosu na te ustavne okolnosti uzme u razmatranje obveza zakonodavca da je dužan razraditi sva ljudska prava i slobode poreznih obveznika, polazeći od ustavne obveze da je svatko dužan sudjelovati u podmirivanju javnih troškova u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima, time se zaokružuje krug najvažnijih kvalifikatornih elemenata na osnovi kojih zakonodavac mora tumačiti i primjenjivati ustavne vrednote i Ustav kao cjelinu pri zakonodavnom uređenju poreznog sustava. Razumljivo je samo po sebi da ti (koje samo za porezni sustav ustavotvorac propisuje kao posebna načela i okolnosti) kvalifikatorni elementi obvezuju i Ustavni sud Republike Hrvatske da ih uzme u obzir te da na njihovoj osnovi tumači je li osporeni porezni zakon u skladu s Ustavom.

U radu autor, polazeći od konkretnih odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, ukazuje na to kako tumači i, na osnovi takva tumačenja, zauzima stajališta u vezi sa supstancijalnim sadržajem ustavnih vrednota i Ustavom propisanih načela (uključujući i ona koja su specifična za porezni sustav), radi provođenja svoje nadležnosti odlučivanja o usklađenosti poreznih zakona s Ustavom.

Polazeći od prikazanih stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske o tome što u supstancijalnom smislu razumijeva pod pojedinom najvišom vrednotom ustavnog prava te pod pojedinim Ustavom propisanim načelom, napose u odnosu na ocjenu usklađenosti s Ustavom, smatramo da je opravdano zaključiti da je Ustavni sud Republike Hrvatske na njima za svoj rad izgradio valjanu osnovu za provođenje odlučivanja o usklađenosti poreznih zakona s Ustavom.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Arlović, Mato. „Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa“. *Pravni vjesnik* 30, br. 3-4 (2014): 9-48.
2. Arlović, Mato. „Ustavnopravni okvir ograničenja prava vlasništva u Republici Hrvatskoj“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 46, br. 1 (2025): 235-259.
3. Arlović, Mato. „Ustavnosudska kontrola poreznih zakona u Republici Hrvatskoj“. U: *Zbornik radova Porezno pravo i ustavno sudstvo*, ur. Mato Tadić, 89-127. Sarajevo: Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 2018.
4. Bačić, Arsen. „Prava izgubljena u tranziciji“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 42, br. 1-2 (2025): 1-19.
5. Jelčić, Barbara i Božidar Jelčić. *Rječnik javnih financija i financijsko pravo*. Zagreb: Informator, 1981.

6. Jelčić, Božidar, Olivera Lončarić-Horvat, Jure Šimović, Hrvoje Arbutina i Nikola Mijatović. *Financijsko pravo i financijska znanost*. Zagreb: Narodne novine, 2008.
7. Jelčić Božidar, Olivera Lončarić-Horvat, Jure Šimović, Hrvoje Arbutina i Nikola Mijatović. *Hrvatski fiskalni sustav*. Narodne novine, Zagreb, 2004.
8. Krbek, Ivo. *Ustavno sudovanje*. Zagreb: JAZU, 1960.
9. Pezo, Vladimir. *Pravni leksikon*. Zagreb: Izdavački zavod Miroslav Krleža, 2007.
10. Smerdel, Branko i Smiljko Sokol. *Ustavno pravo*. Zagreb: Pravni fakultet, 2006.

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., 6/24.
2. Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 42/20., 114/22., 152/24., 151/25.
3. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/20., 28/01., 76/10., 5/14.
4. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/99., 29/02., 49/02.
5. Zakon o porezu na dobit, Narodne novine, br. 177/04., 90/05., 57/06., 146/08., 80/10., 22/12., 148/13., 143/14., 50/16., 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 138/20., 114/22., 114/23.
6. Zakon o porezu na dodanu vrijednost, Narodne novine, br. 73/13., 99/13., 148/13., 153/13., 143/14., 115/16., 106/18., 121/19., 138/20., 39/22., 113/22., 33/23., 114/23., 35/24., 152/24., 52/25.
7. Zakon o porezu na dohodak, Narodne novine, br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 138/20., 151/22., 114/23., 152/24.
8. Zakon o porezu na promet nekretnina, Narodne novine, br. 115/16., 106/18.

Sudska praksa:

1. ESLJP, Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 13378/2005, presuda od 20. travnja 2008.
2. USRH, U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996 i U-I-589/1999 od 15. ožujka 2000.
3. USRH, U-I-3789/2003 od 8. rujna 2010.
4. USRH, U-I-5294/2013, U-I-150/2014 i U-I-448/2014 od 18. lipnja 2014.
5. USRH, U-IP-3820/2009, U-IP-3826/2009 i dr. od 17. studenoga 2009.

Mrežne stranice:

1. *Porezna uprava*. Pristup 10. veljače 2026. https://porezna-uprava.gov.hr

Ostalo:

1. Ustavni sud Republike Hrvatske. *Nacionalno izvješće za XVII. kongres Konferencije europskih ustavnih sudova*. Zagreb, 2016.

Mato Arlović*

Summary

PRINCIPLES AND SPECIFIC FEATURES OF CONSTITUTIONAL COURT REVIEW OF TAX LAWS IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Taxes are compulsory revenues collected from taxpayers by the state in order to secure funds for expenditures necessary to meet public and other needs of interest to the state. The Constitution of the Republic of Croatia establishes a general (constitutional) framework for the legislative regulation of the tax system. The framework is based on the highest values of the constitutional order of the Republic of Croatia, as well as on the principles of equality, fairness, and proportionality of the tax burden, on the one hand, and, on the other hand, on the autonomy and broad powers of the legislature in regulating taxation, subject to the obligation to comply with the constitutional framework as prescribed by the Croatian Constitution. Within the scope of its abstract review of the constitutionality of laws in general, the Constitutional Court of the Republic of Croatia is also competent to assess the conformity of tax laws with the Constitution. In conducting constitutional review of tax laws, the Constitutional Court proceeds from and respects general principles relevant to the exercise of this competence, as well as specific principles relating to the assessment of the constitutionality of tax laws. In several of its decisions, the Constitutional Court of the Republic of Croatia has adopted principled constitutional-law positions on these issues, which are generally binding on all within its jurisdiction.

Keywords: *taxes; constitutional framework; constitutional principles of taxation; Constitutional Court of the Republic of Croatia.*

* Mato Arlović, Ph.D., Deputy President, Constitutional Court of the Republic of Croatia; mato_arlovic@usud.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8937-1753.

♦ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

ZABRANA DISKRIMINACIJE PREMA PRAKSI EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

*Tamara Bogdanović, univ. spec. iur.**

UDK 341.231.145(4)
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.19
Ur.: 29. listopada 2025.
Pr.: 26. siječnja 2026.
Pregledni rad

Sažetak

Cilj je ovoga rada istražiti temeljna načela i kriterije na osnovi kojih Europski sud za ljudska prava postupa pri procjeni i donošenju zaključka o tome je li u konkretnim slučajevima došlo do povrede zabrane diskriminacije. Nadalje, radom se nastoji utvrditi na koja je pitanja potrebno odgovoriti pri provođenju testa diskriminacije, kao i na kome je teret dokazivanja, te koje je zaključke moguće donijeti na temelju uvida u izabrane presude Europskog suda za ljudska prava iz područja upravnog prava.

***Ključne riječi**: Europski sud za ljudska prava; zabrana diskriminacije; oblici diskriminacije; test diskriminacije; upravno pravo.*

1. UVOD

Načelo zabrane diskriminacije (svi su pred zakonom jednaki) predstavlja temeljno načelo koje, zajedno s vladavinom prava (nitko nije iznad zakona) te vrijednostima tolerancije i socijalnog mira, čini osnovu ključnih dokumenata Ujedinjenih naroda[1], Vijeća Europe (Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u daljnjem tekstu: Europska konvencija[2]) i Europske unije (čl. 2. Ugovora o Europskoj uniji kao interpretativno sredstvo,[3] čl. 10. i 19. Ugovora o

* Tamara Bogdanović, univ. spec. iur., sutkinja, Upravni sud u Zagrebu; Tamara.Bogdanovic@uszg.pravosudje.hr. ORCID: https://orcid.org/0009-0003-7394-415X.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

1 Opća deklaracija o ljudskim pravima (od 10. prosinca 1948.), Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 12/09.

2 Europska konvencija potpisana je u Rimu 4. studenoga 1950., datum valjanosti je 3. rujna 1953., u odnosu na Republiku Hrvatsku u primjeni od 5. studenoga 1997. i Protokol broj 12 u odnosu na Republiku Hrvatsku u primjeni od 1. travnja 2005. godine. (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.

3 Snježana Vasiljević, *Temeljna prava i vladavina prava u EU: izazovi prije i nakon pridruživanja, Pravo i politika EU: stara pitanja novi odgovori* (Zagreb: HAZU, 2020.), 4.

funkcioniranju Europske unije te čl. 20. i 21. Povelje Europske unije o temeljnim ljudskim pravima).[4] U cilju boljeg razumijevanja presuda koje donosi Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) potrebno je istaknuti da su primarna načela Europske konvencije načelo vladavine prava, demokracije, teleološke interpretacije, djelotvorne pravne zaštite, zakonitosti, procesne pravičnosti, ravnoteže ili vaganja, kao i načelo prvenstva konvencijskih prava pred nacionalnim zakonodavstvom. Među sekundarnim načelima ističu se načelo europskog zajedništva, neovisne interpretacije konvencijskih pojmova, evolutivne interpretacije, pozitivnih obveza države, područja slobodne procjene, supsidijarnosti, razmjernosti i nužnosti, kao i načelo zabrane diskriminacije.[5] Upravo je zabrana diskriminacije jedino načelo koje je u Europskoj konvenciji istaknuto posebnim čl. 14., i to na način da se veže uz ostvarenje bilo kojeg drugog ljudskog prava ili temeljne slobode zajamčene Europskom konvencijom. Dodatni iskorak predstavlja Protokol br. 12 uz Europsku konvenciju, koji sadrži opću zabranu diskriminacije. Posebno se napominje da Europski sud i Sud Europske unije u pogledu predmetnog načela nastoje uskladiti svoju praksu, te da se u odnosu na države članice pred Europskim sudom primjenjuju istovjetni kriteriji kao i pred Sudom Europske unije, a što je npr. razvidno iz obrazloženja presude *Jurčić protiv Hrvatske*.[6] Čak i u slučajevima najtežih opasnosti po državu, koje su navedene u čl. 17. Europske konvencije, kada se pojedina prava i slobode zajamčene Europskom konvencijom mogu ograničiti, opseg takvih ograničenja ne smije imati za posljedicu nejednakost osoba s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo. Iznimke od tog pravila odnose se na situacije u kojima se štiti širi, javni interes, pri čemu sve zakonom propisane iznimke trebaju ostvariti svoj legitimni cilj za koji su određene te moraju biti primjerene i nužne za njegovo ostvarenje.

Europska konvencija smatra se ustavnim instrumentom europskog javnog poretka u području ljudskih prava, dok praksa Europskog suda predstavlja konsenzus država potpisnica u primjeni Europske konvencije, pri čemu su u presudama kroz povijest uzimane u obzir društvene promjene i razina društvene prihvaćenosti u primjeni zabrane diskriminacije. Danas države potpisnice Europske konvencije imaju gotovo nikakvu marginu prosudbe u slučajevima spolne diskriminacije, što je razvidno iz obrazloženja presude *Beeler protiv Švicarske*[7], koja će kasnije u radu biti detaljnije analizirana. Nadalje, vrlo uska margina prosudbe postoji u slučajevima diskriminacije na temelju seksualne orijentacije, što je razvidno iz obrazloženja presude *E.B. protiv Francuske*[8], kao i u slučajevima diskriminacije na temelju etničkog podrijetla, što je razvidno iz obrazloženja presude *Oršuš i drugi protiv Hrvatske*[9]. Međutim,

4 Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL C 202, 7.6.2016., 1-388. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202, 7.6.2016. Oboje u primjeni u odnosu na Republiku Hrvatsku od 1. srpnja 2013. godine.

5 Jasna Omejec, *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, *Strasburški aquis* (Zagreb: Novi informator, 2014.) 873-979.

6 ESLJP, Jurčić protiv Hrvatske, zahtjev br. 54711/15, presuda od 4. veljače 2021.

7 ESLJP, Beeler protiv Švicarske, zahtjev br. 78630/12, presuda od 11. listopada 2022.

8 ESLJP, E.B. protiv Francuske, zahtjev br. 43546/02, presuda od 22. siječnja 2008.

9 ESLJP, Oršuš i drugi protiv Hrvatske, zahtjev broj 15766/03, presuda od 17. srpnja 2008.

države potpisnice još uvijek imaju široku marginu prosudbe u financijskim stvarima, uz uvjet da zaštita prava uvijek mora biti praktična i učinkovita. Razvoj društvene svijesti o postojanju zabranjenih osnova za diskriminaciju u sudskoj praksi doveo je do širenja opsega zabranjenih postupanja u primjeni načela zabrane diskriminacije[10], što će u nastavku rada biti prikazano kroz odabrane slučajeve iz prakse. Zaključno, diskriminacija se može definirati kao stavljanje pojedinca u nepovoljniji položaj na temelju jedne ili više zaštićenih osnova, gdje je zabranjeno različito postupanje prema osobama ili skupinama osoba u jednakoj situaciji, ali i jednako postupanje prema osobama ili skupinama osoba koje se nalaze u različitim situacijama, uzimajući u obzir legitimnost svrhe koju želimo postići pri primjeni prava na neku osobu ili na skupinu osoba.[11]

Uživanje prava i sloboda zajamčenih Europskom konvencijom osigurava se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što su rasa, boja kože, spol, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, nacionalno ili društveno porijeklo, imovina, rođenje ili druga okolnost. Izraz „druga okolnost" čini popis osnova diskriminacije otvorenim jer može obuhvaćati, među ostalim, nečiju seksualnu orijentaciju, životnu dob, rodni identitet, imigracijski status, zdravlje i invalidnost, roditeljski i bračni status, obrazovni status, status po zaposlenju, pristup socijalnim i političkim pravima, kao i bilo koja druga okolnost koja se pojavila ili će se tek u budućnosti pojaviti, dok opću zabranu diskriminacije propisuje čl. 1. Protokola br. 12 uz Europsku konvenciju[12]. Svrha antidiskriminacijskog prava jest omogućiti svim pojedincima jednak i pravedan pristup mogućnostima koje nudi društvo, pa je svim pravnim praktičarima važno pravilno prepoznati situacije koje predstavljaju nejednako postupanje, a upravo u tom smjeru ovaj rad nastoji pružiti teoretsku podlogu, potkrijepljenu relevantnim primjerima sudske prakse Europskog suda, za koje je ocijenjeno da zaslužuju pozornost vezano za upravni spor.

2. NESAMOSTALNA I SAMOSTALNA PRAVNA PRIRODA ČL. 14. EUROPSKE KONVENCIJE

Čl. 14. Europske konvencije čini sastavni dio članaka kojima se utvrđuju ljudska prava i slobode, a što je razvidno već iz sudske prakse iz 1968. godine, kada je u vodećem predmetu o diskriminaciji na temelju jezika, poznatom kao *Belgijski lingvistički predmet*[13], razmatrana situacija u kojoj je država odbila plaćati

10 Ivana Grgurev i Trpimir M. Šošić, „Zabrana diskriminacije – u središtu međunarodnopravne zaštite ljudskih prava na univerzalnoj i regionalnoj razini", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 74, br. 3 (2024).

11 Omejec, *Europska konvencija*, 873-979.

12 St. 1. propisano je da će se uživanje svih prava određenih zakonom osigurati 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, a st. 2. da nitko ne smije biti diskriminiran od javnih tijela na bilo kojoj osnovi kako je navedeno u st. 1.

13 *Vodič kroz članak 14. Europske konvencije o ljudskim pravima i članak 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju*, ažuriran 28. veljače 2023., pristup 15. studenoga 2025., https://uredzastupnika.gov.

osnovnoškolsko obrazovanje na francuskom jeziku u regiji u kojoj se govorio samo nizozemski. Takvo različito postupanje ocijenjeno je opravdano, s obzirom na to da su postojale privatne škole na francuskom, a Europska konvencija ne jamči pravo na uporabu jezika po vlastitom izboru u odnosu pojedinca prema javnim ustanovama. Slijedom navedenog, u sudskoj se praksi čl. 14. gotovo uvijek ispituje u vezi s nekom drugom odredbom Europske konvencije. U području upravnog prava najčešće se radi o čl. 8. Europske konvencije, koji jamči pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, npr. u predmetu *Unal Tekeli protiv Turske*[14], u kojem se radilo o pravu žene na zadržavanje djevojačkog prezimena nakon udaje. Zbog relativne autonomije čl. 14., u nekim je predmetima samo razmatrana povreda materijalnog članka, npr. u predmetu *Orlandi i drugi protiv Italije*[15], koji se odnosio na nemogućnost registracije životnog partnerstva sklopljenog u inozemstvu, utvrđena je povreda čl. 8. Europske konvencije, dok čl. 14. nije bio predmet razmatranja.

U nekim je slučajevima prvo razmatrana povreda materijalnog članka, a zatim odvojeno i navodna povreda čl. 14. u vezi s tim člankom, npr. u predmetu *Aziz protiv Cipra*[16], u kojem je utvrđena povreda biračkog prava iz čl. 3. Protokola br. 1, kao i povreda čl. 14. u vezi s čl. 3. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju. U drugim je predmetima, međutim, utvrđena povreda materijalnog članka u vezi s čl. 14., te nije smatrano potrebnim da se ispita povreda materijalnog članka zasebno, npr. u predmetu *Andrejeva protiv Latvije*[17], u kojem su vlasti odbile pri izračunu starosne mirovine uzeti u obzir radni staž stečen u bivšem Sovjetskom Savezu na današnjem latvijskom državnom području, i to dok je boravila u Latviji, jer nije imala latvijsko državljanstvo.

Zabrana diskriminacije primjenjuje se i na dodatna prava koja proizlaze iz primjene bilo kojeg članka Europske konvencije, a koja je država dobrovoljno odlučila priznati i zaštititi, npr. u predmetu *Konstantin Markin protiv Rusije*[18], gdje se radilo o pravu na porodiljni dopust za vojnika u odnosu na vojnikinje. Nadalje, kada određeno pravo nije u potpunosti izvan područja primjene dotičnog materijalnog prava, npr. u predmetu *Van der Mussele protiv Belgije*[19], gdje je zaključeno da nema povrede čl. 4., ni samostalno ni u vezi s čl. 14., kao ni povrede čl. 1. Protokola br. 1, i to prilikom određivanja obveze društveno korisnog rada u odnosu na odvjetnika. Europski sud smatra da je čl. 14. u vezi s čl. 8. Europske konvencije primjenjiv na niz okolnosti, što potvrđuju i prethodno opisani slučajevi u kojima su donesene negativne odluke. Tako je u predmetu *Zeggai protiv Francuske*[20] utvrđeno da nije došlo do diskriminacije u odnosu na način stjecanja državljanstva između braće,

hr/UserDocsImages/dokumenti/Edukacija/Vodic%20cl.%2014.%20i%20Cl.1.Protokola%20br.12.HR%20.pdf.

14 ESLJP, Unal Tekeli protiv Turske, zahtjev broj 29865/96, presuda od 6. studenoga 2004.

15 ESLJP, Orlandi i drugi protiv Italije, zahtjev broj 26431/12 26742/12 44057/12, presuda od 14. prosinca 2017.

16 ESLJP, Aziz protiv Cipra, zahtjev broj 69949/01, presuda od 8. travnja 2003.

17 ESLJP, Andrejeva protiv Latvije, zahtjev br. 55707/00, presuda od 18. veljače 2009.

18 ESLJP, Konstantin Markin protiv Rusije, zahtjev br. 30078/06, presuda od 22. ožujka 2012.

19 ESLJP, Van der Mussele protiv Belgije, zahtjev br. 8919/80, presuda od 23. studenoga 1983.

20 ESLJP, Zeggai protiv Francuske, zahtjev br. 12456/19, presuda od 13. listopada 2022.

ovisno o tome jesu li rođeni prije ili nakon neovisnosti Alžira, jer su postajale brojne druge alternativne zakonske mogućnosti za stjecanje državljanstva u činjenično sličnim situacijama. Nadalje, čl. 14. primijenjen je u vezi s čl. 1. Protokola br. 1 na niz socijalnih naknada, kao npr. u predmetu *Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*[21], u kojem je različito postupanje prema muškarcima i ženama u pogledu dobi za umirovljenje ocijenjeno prihvatljivom pozitivnom mjerom radi ispravljanja činjeničnih nejednakosti. Svi prethodno navedeni slučajevi popisani su i u Vodiču[22].

3. ČL. 1. PROTOKOLA BR. 12 UZ EUROPSKU KONVENCIJU

Čl. 1. Protokola br. 12 uz Europsku konvenciju uvedena je opća zabrana diskriminacije, kako to proizlazi iz st. 1. i 2. istog članka. Opseg zaštite, prema obrazloženju uz Protokol br. 12, odnosi se na četiri kategorije predmeta u kojima može doći do diskriminacije: prva se odnosi na uživanje nekog prava danog pojedincu na temelju nacionalnog prava, druga na uživanje nekog prava koje može biti izvedeno iz jasne obveze javne vlasti na temelju nacionalnog prava, treća na situacije kada se javna vlast koristi diskrecijskom ovlašću, npr. pri davanju određenih potpora, dok se četvrta kategorija odnosi na bilo koju drugu radnju ili propust javne vlasti, npr. ponašanje policijskih službenika prilikom kontrole pobune. Pojedinci se ponajprije štite od diskriminacije od strane države, no države se istodobno obvezuju i na provedbu mjera za sprječavanje diskriminacije u odnosima između privatnih osoba, tzv. neizravni horizontalni učinci. Europski sud do danas još nije primijenio čl. 1. Protokola br. 12 u takvom kontekstu, za razliku od Suda Europske unije, npr. u predmetu C-507/18 od 23. travnja 2020., poznatom kao *Taormina case*.[23]

U prvom predmetu u kojem je primijenjen čl. 1. Protokola br. 12, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*[24], zaključeno je da su ustavne odredbe zbog kojih se podnositelji romskog i židovskog podrijetla nisu mogli kandidirati na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine diskriminirajuće, jer se nisu izjasnili kao pripadnici jednog od konstitutivnih naroda (Bošnjaka, Hrvata ili Srba). Ta je presuda u javnosti postala osobito zapažena zbog posebnosti političkih prilika u Bosni i Hercegovini i postojanja triju konstitutivnih naroda prema tzv. Daytonskom sporazumu. Riječ je o jednoj od rijetkih presuda koja još uvijek nije izvršena, jer bi njezino izvršenje zahtijevalo izmjenu ustavnog okvira, za što do danas nije postignuta politička suglasnost, ni u Bosni i Hercegovini ni na razini Europske unije.

Međutim, u predmetu *Kovačević protiv Bosne i Hercegovine*[25], koji se odnosio na nemogućnost podnositelja zahtjeva da zbog kombinacije teritorijalnih i etničkih

21 ESLJP, Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev broj 65731/01 i 65900/01, presuda od 12. travnja 2006.

22 *Vodič kroz članak 14*.

23 Presuda od 23. travnja 2020., Taormina and G. Taormina, avvocati protiv Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI – Rete Lenford, C-507/18, EU:C:2014:1057.

24 ESLJP, Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, zahtjev br. 27996/06, presuda od 22. prosinca 2009.

25 ESLJP, Kovačević protiv Bosne i Hercegovine, zahtjev br. 43651/22, presuda od 25. lipnja 2025.

zahtjeva, na izborima za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH te Predsjedništvo BiH, glasa za kandidate po vlastitom izboru, Europski sud je većinom od 16 glasova prema jedan presudio da podnositeljevi prigovori povrede čl. 3. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju, samostalno i u vezi s čl. 14., koji se tiču prava na slobodne izbore, a imajući u vidu neizravnu prirodu izbora za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, kao i izmjene određenih izbornih pravila na sam dan izbora, 2. listopada 2022. godine, ne spadaju u opseg predmeta razmatranja. Naime, zahtjev podnositelja je nedopušten, jer je podnositelj zloupotrijebio pravo na podnošenje zahtjeva, te je većinom od 12 glasova prema pet presuđeno da podnositelj nije žrtva povrede nijednog od konvencijskih prava na koja se pozivao.

U predmetu *Napotnik protiv Rumunjske*[26] utvrđeno je da prijevremeni prekid diplomatske službe trudnice ulazi u područje primjene Protokola br. 12 u onoj mjeri u kojoj se odnosi na diskrecijsku ovlast javnog tijela, ali da postoji opravdani legitimni cilj zaštite javnog interesa. U predmetu *Pinkas i drugi protiv Bosne i Hercegovine*[27] utvrđeno je da razlika u postupanju prema sudskim službenicima i sucima u pogledu priznavanja prava na naknade povezane s radom ulazi u područje primjene Protokola br. 12, jer se može smatrati različitim postupanjem javnog tijela.

Do danas je svega 20 od 46 država članica Vijeća Europe ratificiralo Protokol br. 12, koji je bio otvoren za potpisivanje 4. studenoga 2000., a stupio je na snagu 1. travnja 2005. godine. Upravo zbog ograničenog broja ratifikacija Europski sud je do sada ispitao tek nekolicinu predmeta povezanih s primjenom te odredbe.

4. OBLICI DISKRIMINACIJE

Diskriminacija se može pojaviti u obliku izravne, neizravne, diskriminacije na temelju povezanosti, kao pozitivno djelovanje, ali i u drugim oblicima.[28] Europski sud koristi formulaciju postojanja razlike u postupanju prema pojedincima u istoj ili relevantno sličnoj situaciji na osnovi prepoznatljivog obilježja, karakteristike ili okolnosti. Prema sudskoj praksi izravna ili neposredna diskriminacija počiva na ideji formalne jednakosti izražene u maksimi „svi su pred zakonom jednaki".

Primjeri iz upravnog prava za izravnu diskriminaciju na temelju spola su: presuda *Aleksandru Enache protiv Rumunjske*[29], koja se odnosila na odgodu početka izvršavanja zatvorske kazne do djetetova prvog rođendana isključivo za majke, presuda *Ecis protiv Latvije*[30], koja se ticala opće zabrane privremenog izlaska iz zatvora isključivo za muške zatvorenike, te presuda *Jurčić protiv Hrvatske*[31], u kojoj je ocjenjeno da je radni odnos fiktivan jer je zasnovan deset dana nakon postupka oplodnje *in vitro*, pa je zaključeno da je takvo postupanje imalo za cilj odvraćanje

26 ESLJP, Napotnik protiv Rumunjske, zahtjev br. 33139/13, presuda od 20. listopada 2020.
27 ESLJP, Pinkas i drugi protiv Bosne i Hercegovine, zahtjev br. 8701/21, presuda od 4. listopada 2022.
28 *Vodič kroz članak 14*., 11-15.
29 ESLJP, Alexandru Enache protiv Rumunjske, zahtjev br. 21932/05, presuda od 25. svibnja 2011.
30 ESLJP, Ecis protiv Latvije, zahtjev br. 12879/09, presuda od 25. ožujka 2019.
31 ESLJP, Jurčić protiv Hrvatske, zahtjev br. 54711/15, presuda od 4. veljače 2021.

od traženja posla zbog moguće buduće trudnoće, suprotno domaćem i nacionalnom pravu.

Do neizravne ili posredne diskriminacije dolazi kada su praksa, propisi ili pravila, zahtjevi ili uvjeti naizgled neutralni, ali utječu nerazmjerno nepovoljno na određene skupine, pri čemu se od države zahtijeva da uvažava relevantne razlike među skupinama. Nije nužno utvrditi postojanje diskriminirajuće namjere, već pravilo može biti neutralno, kao u predmetu *Hoogendijk protiv Nizozemske*[32], koji se odnosio na gubitak socijalnog dodatka zbog prelaska cenzusa zbog čega nije utvrđena povreda. Nadalje, može se raditi o *de facto* situaciji, kao u predmetu *Zarb Adami protiv Malte*[33], u kojem je utvrđena diskriminatorna praksa jer je samo neznatni postotak žena bio pozivan za porotnice na suđenju. Također se može raditi i o nekoj politici, kao u predmetu *Tapayeva i drugi protiv Rusije*[34], koji se odnosio na propust vlasti da u postupku izvršenja pravodobno ujedine udovicu i njezinu djecu koju je oteo svekar.

Primjer iz upravnog prava za neizravnu diskriminacije na temelju etničkog podrijetla, u kojem je margina diskrecije države također minimalna, predstavlja predmet *D.H. i drugi protiv Češke*[35]. U tom je slučaju utvrđen propust države da ispravi neravnopravnost zbog smještaja Roma u posebne škole na temelju testova za tipičnu češku populaciju, pa je zbog neuzimanja u obzir specifičnosti romske djece utvrđena povreda čl. 14. Konvencije i čl. 2. Protokola br. 1. Nadalje, u predmet *Biao protiv Danske*[36] zaključeno je da je neizdavanje boravišne dozvole radi spajanja obitelji državljanki Gane, nakon sklapanja braka s danskim državljaninom s kojim ima sina državljanina Danske dok obitelj živi u Švedskoj, na temelju pravila 28. domaćeg Zakona o strancima prema kojem nije bio ispunjen zahtjev najviše povezanosti s Danskom, suprotan Europskoj konvenciji o državljanstvu, pa je došlo do povrede čl. 14. u vezi s čl. 8. Europske konvencije.

O diskriminaciji na temelju povezanosti riječ je o situacijama kada se zaštićena osnova odnosi na osobu povezanu s podnositeljem zahtjeva, dok je primjer za diskriminaciju na osnovi invalidnosti povezane osobe predmet *Guberina protiv Hrvatske*[37], u kojem je Europski sud zaključio da prilikom odlučivanja o oslobođenju od plaćanja poreza na nekretnine nisu uzete u obzir potrebe djeteta s invaliditetom, pa je utvrđena povreda čl. 14. i čl. 1. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju.

Diskriminacija u smislu pozitivnog djelovanja postoji u situaciji kada dolazi do različitog postupanja radi ispravljanja činjeničnih nejednakosti, pri čemu takvo postupanje nije zabranjeno. U tim slučajevima legitimni cilj može biti provedba mjera gospodarske ili socijalne politike (npr. mjera uvećavanja mirovinskog staža za žene za svako rođeno dijete ili mjera ukidanja socijalne potpore), kao i zaštita nacionalnih manjina, npr. romske djece. Primjer neispunjavanja pozitivne obveze države da

32 ESLJP, Hoogendijk protiv Nizozemske, zahtjev br. 58641/00, presuda od 6. siječnja 2005.
33 ESLJP, Zarb Adami protiv Malte, zahtjev br. 17209/02, presuda od 24. svibnja 2005.
34 ESLJP, Tapayeva i drugi protiv Rusije, zahtjev br. 24757/18, presuda od 23. studenoga 2021.
35 ESLJP, D.H. i drugi protiv Češke, zahtjev br. 57325/00, presuda od 7. veljače 2006.
36 ESLJP, Biao protiv Danske, zahtjev br. 38590/10, presuda od 24. svibnja 2016.
37 ESLJP, Guberina protiv Hrvatske, zahtjev br. 23682/13, presuda od 26. ožujka 2014.

različito postupi i time osigura nediskriminaciju predstavlja predmet *Thlimmenos protiv Grčke*[38], koji će kasnije u radu biti detaljnije analiziran.

Primjer drugih oblika diskriminacije, koji se temelje na nekoliko osnova zajedno ili na međusobnoj interakciji iz upravnog prava predstavlja predmet *Yocheva i Ganeva protiv Bugarske*[39], u kojem je, zbog uskrate prava na obiteljsku naknadu nakon smrti oca koji nije priznao djecu, utvrđena povreda čl. 14. i čl. 8. Europske konvencije, jer je došlo do diskriminacije na temelju spola i obiteljskog statusa.

5. TEST DISKRIMINACIJE I TERET DOKAZA

Najkraće rečeno, diskriminacija predstavlja nejednako postupanje u odnosu na zaštićene osnove bez objektivnog i razumnog opravdanja, u smislu postojanja legitimnog cilja i upotrebe sredstava razmjernih tom cilju (*stricto sensu*), pa nejednakost mora biti opravdana na temelju kriterija testa diskriminacije i testa razmjernosti.[40] Europski sud ispituje je li došlo do razlike u postupanju između osoba u usporedivoj situaciji ili je na jednak način postupano prema osobama koje nisu u usporedivoj situaciji, a s obzirom na obvezu države da prema pojedincima u različitim situacijama postupa različito. Nadalje, Europski sud procjenjuje je li postojalo objektivno i razumno opravdanje, jer je razlika u postupanju diskriminatorna ukoliko ne postoji legitimni cilj ili kada ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između korištenih sredstava i ostvarenja željenog cilja.[41]

U testu diskriminacije treba odgovoriti na pitanje postoji li različito postupanje prema osobama u analognim ili relevantno sličnim situacijama ili pak postoji li propust različitog postupanja prema osobama u relevantno različitim situacijama. U testu razmjernosti treba procijeniti je li različito postupanje ili izostanak različitog postupanja objektivno opravdan u smislu postojanja legitimnog cilja te jesu li upotrijebljena sredstva razmjerna cilju kojem se težilo. Drugim riječima, ispituje se postoji li razuman odnos između primijenjenih sredstava i željenog legitimnog cilja, odnosno snosi li osoba nerazmjeran teret zbog poduzete mjere te prelazi li razlika u postupanju granicu diskrecije države, tj. nacionalno područje slobodne prosudbe.[42]

Primjer za ocjenu da je bilo različitog postupanja jest predmet *E.B. protiv Francuske*[43], u kojem je zaključeno da je u slučaju kada je ženi uskraćeno pravo na posvajanje djeteta zbog seksualne orijentacije, dok to pravo nije uskraćeno samohranim majkama, došlo do povrede čl. 14. u vezi s čl. 8. Europske konvencije. Primjer za ocjenu da nije bilo različitog postupanja jest predmet *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*[44], u kojem je zaključeno da, u pogledu indeksacije mirovina

38 ESLJP, Thlimmenos protiv Grčke, zahtjev br. 34369/97, presuda od 12. siječnja 1998.
39 ESLJP, Yocheva i Ganeva protiv Bugarske, zahtjev br. 18592/15 43863/15, presuda od 11. svibnja 2021.
40 *Vodič kroz članak 14*., 16.
41 Detaljnija objašnjenja dana su u dijelu ovoga rada kod analize izabranih presuda Europskog suda.
42 Omejec, *Europska konvencija*, 873-979.
43 ESLJP, E.B. protiv Francuske, zahtjev br. 43546/02, presuda od 22. siječnja 2008.
44 ESLJP, Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 42184/05, presuda od 16.

ovisno o uobičajenom boravištu, umirovljenici nisu u usporedivim situacijama, pa nema povrede čl. 14. u vezi s čl. 1. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju.

Primjer u kojem također nije bilo različitog postupanja jest predmet *P.C. protiv Irske*[45], u kojem je zaključeno da uskrata mirovine za vrijeme služenja zatvorske kazne ne dovodi do povrede čl. 13. Europske konvencije u smislu prava na djelotvorni pravni lijek, jer učinkovitost pravnog lijeka ne znači nužno uspjeh u sporu, niti do povrede čl. 14. u vezi s čl. 1. Protokola br. 1, jer nema usporedive skupine između pritvorenika i zatvorenika, pa nema uvjeta da se odlučuje o postojanju legitimnog cilja.

Primjer u kojem nije bilo razumnog opravdanja za različito postupanje na temelju zaštićene konvencijske osnove jednakosti spola predstavlja predmet *Unal Tekeli protiv Turske*[46], kada je prema nacionalnim propisima nakon udaje bilo moguće uzeti suprugovo prezime ili djevojačko i suprugovo prezime zajedno, ali ne i zadržati isključivo djevojačko prezime, pa je zaključeno da obveza udane žene da u svakom slučaju nosi suprugovo prezime radi obiteljskog jedinstva nije objektivno i razumno opravdanje.

Primjer za zaključak da nije bilo legitimnog cilja niti razumnog opravdanja za različito postupanje jest predmet *Yocheva i Ganeva protiv Bugarske*[47], u kojem je utvrđena diskriminacija na temelju spola i obiteljskog statusa, te povreda čl. 14. u vezi s čl. 8. Europske konvencije u situaciji kada samohranim majkama nije priznata naknada za dijete samohranog roditelja nakon smrti drugog roditelja jer im je otac nepoznat, s obrazloženjem da nema legitimnog cilja niti razumnog opravdanja za različito postupanje, jer u konkretnim slučajevima nije dokazano da se o nepriznatoj djeci na bilo koji način brine otac.

Primjer u kojem je u upravnom pravu zaključeno da je zahtjev nedopušten jest predmet *Hoogendijk protiv Nizozemske*[48], s obrazloženjem da gubitak socijalnog dodatka zbog prelaska visine prihoda, određenog kao zakonskog uvjeta za primitak istog, ima legitimni cilj vođenja socijalne politike.

Primjeri legitimnih ciljeva, osim ranije navedenih, mogu biti osiguravanje djelotvorne provedbe politike razvoja jezičnog jedinstva u presudi *Belgijski lingvistički predmet* iz 1968.[49], uspostava mira u presudi *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*[50], zaštita nacionalne sigurnosti u presudi *Konstantin Markin protiv Rusije*[51], održavanje gospodarske stabilnosti u razdoblju društvene krize u presudi *Mamatas i drugi protiv Grčke*[52] iz 2016., te zaštita okoliša iz Savjetodavnog

ožujka 2010.

45 ESLJP, P.C. protiv Irske, zahtjev br. 26922/19, presuda od 1. rujna 2022.

46 ESLJP, Unal Tekeli protiv Turske, zahtjev br. 29865/96, presuda od 6. studenoga 2004.

47 ESLJP, Yocheva i Ganeva protiv Bugarske, zahtjev br. 18592/15 43863/15, presuda od 11. svibnja 2021.

48 ESLJP, Hoogendijk protiv Nizozemske, zahtjev br. 58641/00, presuda od 6. siječnja 2005.

49 *Vodič kroz članak 14*.

50 ESLJP, Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, zahtjev br. 27996/06, presuda od 22. prosinca 2009.

51 ESLJP, Konstantin Markin protiv Rusije, zahtjev br. 30078/06, presuda od 22. ožujka 2012.

52 ESLJP, Mamatas i drugi protiv Grčke, zahtjev br. 63066/14 64297/14 66106/14, presuda od 21.

mišljenja o različitom postupanju prema udrugama ovisno o vremenu osnivanja iz 2022. godine.

U odnosu na teret dokazivanja, prema praksi Europskog suda, potrebno je pokazati uvjerljivu mogućnost da se radi o razlici u postupanju, u kojem je slučaju tužena država dužna dokazati opravdanost takvog postupanja. Radi se o primjeni načela *affirmanti incumbit probatio*, prema kojem podnositelj mora dokazati svoje tvrdnje izvan razumne sumnje. Svi se dokazi slobodno procjenjuju, pri čemu se uzimaju u obzir zaključci koji proizlaze iz činjenica i tvrdnji stranaka, specifičnosti činjenica, prirode navoda i spornog prava, dok je na vladi da dokaže opravdanost postupanja.[53]

Standard dokaza u slučajevima diskriminacije smješten je između dva standarda dokaza, između „vaganja vjerojatnosti" i „izvan razumne sumnje", pa se radi o pooštrenom građanskom pravnom standardu, pri čemu nema procesnih zapreka za dopuštenost dokaza, jer se zaključci donose na temelju procjene svih dokaza, uključujući činjenice i očitovanja stranaka, pri čemu je stupanj uvjerljivosti samog zaključka povezan sa specifičnošću slučaja.[54] U predmetu *Timishev protiv Rusije*[55] iz 2005. godine tvrdnja tužitelja da mu nije bio dopušten prolazak kroz kontrolnu točku u određenu regiju zbog čečenskog etničkog podrijetla ocjenjena je kao vjerodostojna, s obzirom na to da je u službenim dokumentima evidentirana politika ograničavanja kretanja etničkih Čečena, dok objašnjenje vlade nije bilo uvjerljivo, pa je utvrđena diskriminacija na temelju etničkog podrijetla.

Iznimka u pogledu prebacivanja tereta dokazivanja postoji u situacijama u kojima je podnositelju bilo izrazito teško dokazati diskriminaciju, pa država mora dokazati da podnositelj nije zaista u sličnoj ili usporedivoj situaciji s referentnom osobom ili skupinom, odnosno da se različito postupanje temeljilo na drugim objektivnim razlikama ili da je bilo opravdano. Primjer za navedenu iznimku predstavlja predmet *Makuchyan i Minasyan protiv Azerbajdžana i Mađarske*[56] iz 2020. godine, u kojem se radilo o promaknuću u viši čin osuđenog ubojice armenskog vojnika, kojem je dodijeljeno više beneficija bez pravne osnove, budući da se to moglo utvrditi i pregledom mrežnih stranica Ureda predsjednika Azerbajdžana, te su sporne mjere bile motivirane etničkim podrijetlom žrtava, pa je utvrđeno da je došlo do diskriminacije.

6. OSNOVE DISKRIMINACIJE

Prema praksi Europskog suda, pravna osnova za diskriminaciju može biti spol, vjeroispovijed, jezik, političko ili drugo mišljenje, pripadnost manjini, nacionalno ili društveno podrijetlo, rođenje, imovina te druga okolnost, kao npr. dob, rodni identitet,

srpnja 2016.

53 *Vodič kroz članak 14.*, 22.

54 Omejec, *Europska konvencija*, 873-979.

55 ESLJP, Timishev i drugi protiv Rusije, zahtjev br. 15783/10 34056/17 34062/17 i još 6, presuda od 26. srpnja 2018.

56 ESLJP, Makuchyan i Minasyan protiv Azerbajdžana i Mađarske, zahtjev br. 46571/22, presuda od 21. listopada 2025.

seksualna orijentacija, zdravlje i invaliditet, imigracijski status, roditeljski i bračni status, status povezan s radnim odnosom ili članstvo u sindikatu. U ovome radu osvrnut će se na presude relevantne za diskriminaciju u području upravnog prava.

Poboljšanje rodne ravnopravnosti danas predstavlja jedan od prioriteta svih država članica Vijeća Europe, zbog čega se moraju iznijeti „vrlo važni razlozi" kako bi se takvo različito postupanje moglo smatrati dopušteno prema Europskoj konvenciji. U odnosu na spol kao zaštićenu osnovu, državama potpisnicama Europske konvencije priznaje se tek minimalna margina diskrecije. U predmetu *Burghartz protiv Švicarske*[57] utvrđena je povreda ravnopravnosti supružnika u situaciji kada su švicarski državljani, nakon sklapanja braka, odlučivali o prezimenima koja će imati, gdje je suprug odlučio svojem prezimenu dodati prezime supruge, što je nadležni švicarski ured odbio, uz obrazloženje da to nije moguće prema švicarskom pravu, radi očuvanja obiteljskog jedinstva i izbjegavanja prekida tradicije. Na temelju toga utvrđeno je da nije uvedena apsolutna jednakost supružnika kod izbora prezimena, jer je supruga mogla dodati suprugovo prezime svojem prezimenu, dok obrnuta mogućnost nije postojala, pa je Europski sud utvrdio povredu čl. 14. u vezi s čl. 8. Europske konvencije.

U predmetu *Leon Madrid protiv Španjolske*[58] radilo se o zahtjevu majke za promjenom redoslijeda prezimena njezine maloljetne kćeri, na način da majčino bude prije očeva prezimena. Budući da takva mogućnost nije bila predviđena zakonom, a podnositeljica zahtjeva smatrala je kako nisu uzete u obzir sve okolnosti slučaja, tj. loši odnosi s ocem s kojim dijete nije ostvarivalo obiteljske odnose, utvrđena je povreda čl. 14. u vezi s čl. 8. Europske konvencije.

U predmetu *Willis protiv Ujedinjenog Kraljevstva*[59] Europski sud utvrdio je da je nedostupnost naknada udovcima za njihove ranije preminule supruge bila diskriminirajuća na temelju spola, te je isto pravno shvaćanje primijenio i u brojnim drugim predmetima, kao npr. u predmetu *Runkee i White protiv Ujedinjenog Kraljevstva*[60]. U predmetu *Macalin Moxamed Sed Dahir protiv Švicarske*[61] radilo se o još jednom slučaju promjene prezimena i to državljanke Somalije koja živi i udana je u Švicarskoj, jer njezino prezime, prema pravilima „zapadnjačkog" izgovora, poprima ponižavajuće značenje u somalskom jeziku, ali je zaključeno da njezina situacija nije bila usporediva sa situacijom osoba čija prezimena imaju ponižavajuće značenje na europskim nacionalnim jezicima, jer podnositeljica živi u Švicarskoj.

U predmetu *Paun Jovanović protiv Srbije*[62] podnositelju je bilo uskraćeno pravo na upotrebu ijekavice, jednog od dvaju službenih dijalekata srpskog jezika u državi, dok je zastupao stranku u sudskom postupku. Budući da odvjetnici koji se

57 ESLJP, Burghartz protiv Švicarske, zahtjev br. 16213/90, presuda od 22. veljače 1994.
58 ESLJP, Leon Madrid protiv Španjolske, zahtjev br. 30306/13, presuda od 26. listopada 2021.
59 ESLJP, Willis protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 36042/97, presuda od 11. lipnja 2002.
60 ESLJP, Runkee i White protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 42949/98, presuda od 10. svibnja 2007.
61 ESLJP, Macalin Moxamed Sed Dahir protiv Švicarske, zahtjev br. 12209/10, presuda od 15. rujna 2015.
62 ESLJP, Paun Jovanović protiv Srbije, zahtjev br. 41394/15, presuda od 7. veljače 2023.

služi ekavicom nisu bili podvrgnuti istim ograničenjima, zaključeno je da za takvo postupanje nije bilo objektivnog i razumnog opravdanja.

U odnosu na vjeroispovijed, zaključeno je da različito postupanje koje se temelji isključivo na vjeroispovijedi nije prihvatljivo kada nije dostatno opravdano, pa je tako u predmetu *Savez crkava „Riječ života" i drugi protiv Hrvatske*[63] utvrđena diskriminacija zbog nemogućnosti određenih crkava da pružaju vjersko obrazovanje u školama i da sklapaju službeno priznate vjerske brakove. U predmetu *Grzelak protiv Poljske*[64] utvrđena je diskriminacija zbog neosiguravanja nastave iz etike i s njom povezane ocjene učeniku koji ne pohađa vjeronauk. Nadalje, u vodećem predmetu İzzettin *Dogan i drugi protiv Turske*[65] utvrđena je povreda zbog nepriznavanja obreda povezanih s alevizmom kao javnih vjerskih obreda, dok je u predmetu *Drevna baltička vjerska udruga „Romuva" protiv Litve*[66] utvrđena zbog uskraćivanja državnog priznavanja paganske vjerske udruge koja je ispunila sve zahtjeve za priznavanje.

U nekim je predmetima Europski sud smatrao da je različito postupanje na temelju vjeroispovijedi bilo opravdano zbog prevage drugih suprotstavljenih prava nad slobodom vjeroispovijedi. Tako je u predmetu *S. A. S. protiv Francuske*[67] Europski sud zaključio da je zabrana imala posebne negativne učinke na muslimanske žene koje su iz vjerskih razloga u javnosti nosile pokrivalo za cijelo lice, ali je postojalo objektivno i razumno opravdanje zbog legitimnog cilja očuvanja javnog reda i mira.

U vodećem predmetu *Eweida i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*[68], koji se odnosio na pravo matičara da odbije sklapanje istospolnog braka, odnosno pravo psihoterapeuta da odbije pružanje terapije istospolnom paru, Europski sud utvrdio je da raskid njihovih radnih odnosa zbog odbijanja pružanja usluge za koju su bili zaposleni nije povrijedio njihova konvencijska prava. U predmetu *Alujer Fernández i Caballero García protiv Španjolske*[69] Europski sud odbacio je prigovor članova baptističke evangeličke crkve u Valenciji da dio poreza na dohodak nisu mogli izravno doznačiti svojoj crkvi bez prethodne suglasnosti države, zaključivši da obveza nametnuta crkvama da se dogovore s državom kako bi mogle primati dio prihoda od poreza na dohodak nije se činila nerazmjernom, zbog široke slobode procjene država u fiskalnom području.

Za razliku od spomenutog predmeta *Andrejeva protiv Latvije*[70], u vodećem predmetu *Savickis i drugi protiv Latvije*[71] zaključeno je da država ima široku slobodu

63 ESLJP, Savez crkava „Riječ života" i drugi protiv Hrvatske, zahtjev br. 7798/08, presuda od 9. prosinca 2010.

64 ESLJP, Grzelak protiv Poljske, zahtjev br. 7710/02, presuda od 15. lipnja 2010.

65 ESLJP, Izzettin Dogan i drugi protiv Turske, zahtjev br. 62649/10, presuda od 26. travnja 2016.

66 ESLJP, Drevna baltička vjerska udruga „Romuva" protiv Litve, zahtjev br. 48329/19, presuda od 8. lipnja 2021.

67 ESLJP, S.A.S. protiv Francuske, zahtjev br. 43835/11, presuda od 1. srpnja 2014.

68 ESLJP, Eweida i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 48420/10 36516/10 51671/10 i 1 više, presuda od 15. siječnja 2013.

69 Zahtjev odbačen kao nedopušten, *Vodič kroz članak 14*.

70 ESLJP, Andrejeva protiv Latvije, zahtjev br. 55707/00, presuda od 18. veljače 2009.

71 ESLJP, Savickis i drugi protiv Latvije, zahtjev br. 49270/11, presuda od 9. lipnja 2022.

procjene, te je zbog konteksta ponovne uspostave latvijske neovisnosti nakon nezakonite okupacije i pripajanja, opravdano je ocijenjeno različito postupanje prema podnositeljima zahtjeva koji nisu latvijski državljani i latvijskim državljanima.

Europski sud razmatrao je čitav niz predmeta u kojima su izneseni prigovori diskriminacije na temelju državljanstva. Primjerice, u predmetu *Gaygusuz protiv Austrije*[72] radilo se o odbijanju vlasti da prizna pravo na izvanrednu pomoć nezaposlenom muškarcu koji nema austrijsko državljanstvo. U predmetu *Zeibek protiv Grčke*[73] utvrđena je povreda čl. 14. Europske konvencije i čl. 1. Protokola br. 1, jer je gubitak državljanstva cijele obitelji utjecao na status podnositeljice kao majke velikog broja djece i na njezino povezano pravo na mirovinu. U predmetu *Kurić i drugi protiv Slovenije*[74] utvrđena je povreda čl. 14. u vezi s čl. 8. Europske konvencije zbog dugotrajnog neuređivanja boravišta, od slovenskih vlasti, podnositelja zahtjeva kao državljana drugih bivših jugoslavenskih republika nakon njihova nezakonitog „brisanja" iz registra stanovnika s pravom trajnog boravišta.

Naposljetku, Europski sud pod pojmom „pripadnost manjini" nije kao temelj uzimao isključivo pripadnosti nacionalnoj manjini, već je razmatrao i pitanja „manjinskih skupina", te je istaknuo i potrebu za zaštitom „seksualne manjine" na temelju čl. 14. Europske konvencije. U vodećem predmetu *Bayev i drugi protiv Rusije*[75] zaključeno je da, iako javno mišljenje može biti opravdanje u smislu zaštite moralnih vrijednosti, zakonska zabrana davanja javnih izjava o identitetu, pravima i društvenom položaju seksualnih manjina predstavlja predrasudu prema homoseksualnoj manjini, te ostvarivanje konvencijskih prava manjinskih skupina ne može biti uvjetovano time da je prihvaća većinska skupina.

7. ANALIZA IZABRANIH PRESUDA

Za potrebe ovoga rada, u cilju detaljnije obrade te ukazivanja na primijenjene kriterije i načela, odabrane su tri već spominjane presude Europskog suda: jedna iz područja socijalnog prava – vodeći predmet *Beeler protiv Švicarske*[76], jedna iz područja statusnog prava – *Genovese protiv Malte*[77] te jedna presuda iz područja službeničkog prava – *Thlimmenos protiv Grčke*[78].

Presuda *Beeler protiv Švicarske*[79] relativno je novija presuda Velikog vijeća Europskog suda, donesena 11. listopada 2022. godine, kojom je većinom glasova (dvanaest prema pet) utvrđena povreda čl. 14. u vezi s čl. 8. Europske konvencije. Uz presudu su priložena dva samostalna suglasna mišljenja, dok je pet sudaca izrazilo

72 ESLJP, Gaygusuz protiv Austrije, zahtjev br. 17371/90, presuda od 16. rujna 1996.
73 ESLJP, Zeibek protiv Grčke, zahtjev br. 46368/06, presuda od 9. srpnja 2009.
74 ESLJP, Kurić i drugi protiv Slovenije, zahtjev br. 26828/06, presuda od 26. lipnja 2012.
75 ESLJP, Bayev i drugi protiv Rusije, zahtjev br. 67667/09 44092/12 56717/12, presuda od 20. lipnja 2017.
76 ESLJP, Beeler protiv Švicarske, zahtjev br. 78630/12, presuda od 11. listopada 2022.
77 ESLJP, Genovese protiv Malte, zahtjev br. 53124/09, presuda od 11. siječnja 2012.
78 ESLJP, Thlimmenos protiv Grčke, zahtjev br. 34369/97, presuda od 6. travnja 2000.
79 ESLJP, Beeler protiv Švicarske, zahtjev br. 78630/12, presuda od 11. listopada 2022.

zajedničko suprotstavljeno mišljenje. Radilo se o tome da je podnositelj zahtjeva nakon smrti svoje supruge odlu**čio** napustiti posao i posvetiti se odgoju njihovih dviju maloljetnih kćeri, koje su u trenutku majčine smrti imale godinu i devet mjeseci te četiri godine. Izmjenom švicarskog mirovinskog sustava 1997. godine odobrena mu je mirovina za udovce, čija je isplata prekinuta kada je mlađa kći navršila osamnaest godina, a kada je podnositelj zahtjeva imao 57 godina te nije bio zaposlen više od šesnaest godina. Iako još uvijek nije ispunjavao uvjete za mirovinu, tvrdio je da više nije mogao pronaći posao. Pred švicarskim sudovima podnositelj zahtjeva pozivao se na zabranu diskriminacije, ističući da su udovice u istoj situaciji imale i dalje pravo na mirovinu. Kantonalni sud odbio je njegovu žalbu uz obrazloženje da se radi o povredi načela jednakosti spolova zajamčenog švicarskim Ustavom, ali da isključivo zakonodavno tijelo ima ovlast promijeniti takvo pravno uređenje, te da sudovi ne mogu odbiti primijeniti jasnu i izričitu pravnu normu. Takvo izneseno obrazloženje, vjerojatno, prihvatili bi i pojedini upravni suci u Republici Hrvatskoj.

Valja napomenuti da je postupak na Europskom sudu do konačne presude trajao deset godina te, unatoč tome, nije bilo moguće donijeti jednoglasnu presudu, niti je bilo moguće utvrditi povredu čl. 14. Europske konvencije u vezi s čl. 1. Protokola br. 1 o zabrani povrede prava vlasništva, koji se inače primjenjuje u takvim situacijama u kojima se diskriminatorno postupanje odnosi na priznavanje nekog socijalnog prava za koje se smatra da ima učinak na imovinu podnositelja zahtjeva. Razlog tomu leži u činjenici da je Švicarska potpisnica samo Europske konvencije, a ne i njezinih Protokola, pa je utvrđena povreda čl. 14. u vezi s čl. 8. Europske konvencije.

U konkretnom slučaju i sam je žalbeni sud u Švicarskoj smatrao da se radi o povredi ustavnog načela jednakosti spolova. Dakle, riječ je o osnovi zaštićenoj prema Europskoj konvenciji, tj. o zabrani diskriminacije na temelju spola, a usporedne skupine su udovice i udovci u smislu preživjelih bračnih drugova koji imaju maloljetnu djecu. Europski je sud obrazložio da se, iako se interesi zaštićeni čl. 1. Protokola br. **1 i čl**. 8. Europske konvencije razlikuju, u pitanju socijalne naknade radi o područjima zaštite koja se ipak donekle preklapaju. U tom je smislu postavljena glavna referentna točka za sve buduće analize primjenjivosti čl. 8. i 14. Europske konvencije, oslanjajući se na zaključke iz presude *Konstantin Markin protiv Rusije*[80] (para. 129. i 130.)[81] Dakle, za primjenjivost predmetnih članaka Europske konvencije zahtjeva se da navodni nepovoljni položaj podnositelja bude blisko i nužno povezan s isplaćenim socijalnim naknadama i organizacijom obiteljskog života. Ovdje relevantni faktori mogu biti cilj naknade, kriteriji za njezinu dodjelu, izračun i prestanak naknade, predviđeni učinci na organizaciju obiteljskog života u relevantnom zakonodavstvu te praktične posljedice u odnosu na individualne okolnosti i obiteljski život.

Europski sud primijenio je teleološko tumačenje norme te zaključio da je svrha mirovine bila promoviranje obiteljskog života i omogućavanje preživjelom roditelju

80 ESLJP, Konstantin Markin protiv Rusije, zahtjev br. 30078/06, presuda od 22. ožujka 2012.

81 U toj se presudi radilo o pravu na porodiljni dopust vojnika i vojnikinja u kojem je utvrđena povreda čl. 14. u vezi s čl. 8. Europske konvencije, jer su roditeljski dopust i pripadajuća naknada koji nisu odobreni i isplaćeni podnositelju „nužno utjecali na način na koji je obiteljski život bio organiziran“.

i bračnom drugu da se u punom radnom vremenu posveti skrbi o maloljetnoj djeci, neovisno o tome je li to bila primarna ili sekundarna uloga u organizaciji obiteljskog života prije smrti bračnog druga. U obrazloženju presude primjećuje se i odmak od pretjeranog pravnog formalizma, jer su analizirane specifične okolnosti predmeta, u smislu da je uzeto u obzir da je podnositelj zahtjeva primao mirovinu za udovce od 1997. do 2010. godine, **što** je u dugom razdoblju značajno utjecalo na njegov obiteljski život. U trenutku smrti bračnog druga podnositelj zahtjeva bio je zaposlen te je morao donijeti tešku odluku hoće li nastaviti s poslom ili se posvetiti odgoju i podizanju svojih kćerki u vrlo ranoj dobi. Nadalje, uzeta je u obzir i njegova osjetljiva financijska situacija u kojoj se našao u dobi od 57 godina zbog gubitka mirovine te pronalaska posla na tržištu rada nakon što je šesnaest godina bio nezaposlen, što je bila posljedica njegove ranije odluke o korištenju mirovine za udovce u interesu svoje obitelji. Stoga, Europski je sud utvrdio da postoji nejednako postupanje prema osobama u relativno sličnim situacijama. U kontekstu tereta dokaza kada su podnositelji pokazali da je postupanje bilo različito, na državi je da dokaže da je takvo postupanje bilo opravdano, kako proizlazi iz presude *Biao protiv Danske*[82] (para. 90. i 92.)[83], što je potvrđeno i u presudi *Vallianatos i drugi protiv Grčke*[84]. Također, istaknuo je i da pozivanje na tradiciju, opće pretpostavke ili prevladavajuće društvene stavove ne predstavlja valjano opravdanje, kao što to proizlazi iz presude *X i drugi protiv Austrije*[85].

Europski sud uzeo je u obzir i obrazloženje švicarskog Federalnog vrhovnog suda da su sporne odredbe o ukidanju isplate mirovine za udovce u suprotnosti s načelom rodne jednakosti iz švicarskog Ustava. Zaključeno je da relevantno zakonodavstvo doprinosi održavanju predrasuda i stereotipa u vezi s ulogom žena u društvu, čime se šteti i ženama koje žele imati karijeru i muškarcima koji se žele odmaknuti od koncepta da su jedini hranitelji obitelji. Posljedično, Europski sud nije smatrao uvjerljivom tvrdnju švicarskih vlasti da se podnositelj zahtjeva nakon što je više od šesnaest godina izbivao s tržišta rada i u dobi od 57 godina, samo zato što je muškarac, susreo s manje poteškoća pri pronalaženju posla od udovica koje bi se mogle naći u takvoj situaciji. Također, prestanak isplate mirovine nije imao manji utjecaj na njegov obiteljski život nego što bi utjecao na udovicu u usporedivim okolnostima. Utvrdio je da švicarska vlada nije dostavila podatke o postotku udovica ili udovaca koji su se nakon dugotrajnog izbivanja i nakon punoljetnosti djece uspješno vratili na tržište rada. Time nije bilo posebno ozbiljnih i uvjerljivih razloga koji bi opravdali razliku u postupanju na temelju spola, pa različito postupanje nije bilo razumno i objektivno opravdano zbog čega je utvrđena povreda čl. 14. u vezi s **čl**. 8. Europske konvencije. Podnositelju zahtjeva određena je pravedna naknada u iznosu od 5.000,00 eura na ime neimovinske štete te 16.500,00 eura na ime troškova

82 ESLJP, Biao protiv Danske, zahtjev br. 38590/10, presuda od 24. svibnja 2016.

83 Tu je Europski sud obrazložio da kada se različito postupanje temelji na razlici u spolu, sloboda procjene je uska.

84 ESLJP, Vallianatos i drugi protiv Grčke, zahtjev br. 29381/09 i 32684/09, presuda od 7. studenoga 2013.

85 ESLJP, X i drugi protiv Austrije, zahtjev br. 19010/07, presuda od 19. veljače 2013., para. 76.

postupka, dok je u pogledu zahtjeva za naknadu štete zbog neisplate mirovine zaključeno da je takvu naknadu štete moguće ishoditi u obnovi postupka pred Federalnim vrhovnim sudom.

U izvršenju presude 13. lipnja 2024. godine donesena je rezolucija kojom je utvrđeno da je Švicarska zadovoljila sve mjere iz čl. 46. st. 1. Europske konvencije, pa je na temelju st. 2. istog članka, odlučeno da se daljnje ispitivanje obustavi. Iz navedenog proizlazi da su u Švicarskoj u vrijeme donošenja presude postojali otpori njezinu izvršenju na općoj razini u kojoj se zahtijeva izmjena zakonodavstva države radi izbjegavanja ponavljanja diskriminatornog postupanja u budućim sličnim situacijama, no ti su otpori u međuvremenu prevladani.

U drugoj presudi *Genovese protiv Malte*[86] radilo se o situaciji u kojoj je podnositelj rođen u Škotskoj od majke Britanke i oca Malteža nina, koji ga nije priznao. Da je otac dijete dobrovoljno priznao, podnositelj bi dobio malteško državljanstvo. Majka je zatražila malteško državljanstvo te u sudskom postupku dokazala očinstvo, no njezin je zahtjev odbijen. Naime, prema zakonodavstvu Malte, izvanbračno dijete mo**že** dobiti državljanstvo samo ako je majka državljanka Malte, što najvjerojatnije potječe iz pravila rimskog prava *mater semper certa est*. Presuda je važna kao primjer da je čl. 14. Europske konvencije primijenjen u vezi s pravom na državljanstvo, koje se ne štiti Europskom konvencijom kao ljudsko pravo. U *Vodiču kroz članak 14. Europske konvencije o ljudskim pravima i članak 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju*[87] ova se presuda navodi kao samostalna primjena čl. 14. Europske konvencije, iako je presudom utvrđena povreda zabrane diskriminacije u vezi s čl. 8. Europske konvencije, tj. prava na poštivanje privatnog i obiteljskog života.

U konkretnom je slučaju Europski sud zaključio da odbijanje dodjele malteškog državljanstva u odnosu na izvanbračno dijete oca Malteža nina i strankinje nije imao utjecaja na privatni život podnositelja koji nije imao obiteljsku vezu s ocem. Međutim, u presudi je utvrđeno da je državljanstvo od tolikog utjecaja na socijalni identitet pojedinca, zbog čega ulazi u doseg čl. 8. Europske konvencije. Slijedom iznesenog, radi se o diskriminaciji na osnovi izvanbračnog statusa djeteta, dakle kao druge okolnosti iz čl. 14. Europske konvencije. Usporedna skupina su bračna i izvanbračna djeca oca Malteža nina i majke strankinje, što je razlika zaštićena Europskom konvencijom, kao u presudi *Marckx protiv Belgije*[88] i presudi *Inze protiv Austrije*[89]. Slijedom iznesenog, zaključeno je da nije prihvatljiv argument vlade da je socijalna realnost takva da je majčinstvo uvijek sigurno, a očinstvo nije. Nadalje, utvrđeno je da nema objektivnog i razumnog opravdanja za nejednako postupanje u usporedivoj situaciji bračnog i izvanbračnog djeteta u odnosu na primitak u malteško državljanstvo, pri čemu podnositelj zahtjeva nije zatražio dodjelu novčanog iznosa na ime štete ili troškova postupka.

Ni ta presuda nije donesena jednoglasno, već većinom glasova od šest prema jedan, tj. napisano je jedno izdvojeno mišljenje nacionalnog suca izvjestitelja,

86 ESLJP, Genovese protiv Malte, zahtjev br. 53124/09, presuda od 11. siječnja 2012.
87 *Vodič kroz članak 14*.
88 ESLJP, Marckx protiv Belgije, serija A br. 31, presuda od 13. lipnja 1979.
89 ESLJP, Inze protiv Austrije, para. 41, serija A br. 126, presuda od 28. listopada 1987.

koji je smatrao da slučaj potpada pod doseg čl. 8. Europske konvencije, ali da do njegove povrede nije došlo, jer odnos s ocem ne ovisi o primitku djeteta u malteško državljanstvo.

Treća izdvojena presuda jest relativno starija presuda *Thlimmenos protiv Grčke*[90], ali koja je i danas relevantna, jer je napisana u duhu nadređenosti europskog prava nacionalnom pravu, s obzirom na to da je Grčka još od 1. siječnja 1981. godine država članica Europske unije, te je donesena jednoglasno u Velikom vijeću koje je činilo sedamnaest sudaca. Ta je činjenica relevantna da bi se razumjelo da Europski sud primjenjuje kriterije zaštite ljudskih prava prema državama članicama ne samo u skladu s Europskom konvencijom već i u skladu s razinom zaštite ljudskih prava na temelju dokumenata o zaštiti ljudskih prava koje su države potpisnice Europske konvencije potpisale kao države članice Europske unije.[91]

U konkretnom slučaju podnositelj zahtjeva, Jehovin svjedok, dobio je četiri godine zatvora, od koje je zbog dobrog ponašanja odslužio dvije, i to jer je zbog svojih vjerskih uvjerenja o nenasilnom postupanju odbio nositi uniformu za vrijeme služenja vojnog roka, a zbog postojanja kaznenog djela u evidencijama o nekažnjavanju nije mu odobreno da obavlja posao računovođe u Grčkoj. U tom je predmetu vjeroispovijed osnova zaštićena čl. 14. Europske konvencije, pri čemu se ne radi o obvezi države da u usporedivim situacijama postupa jednako, već o propustu države da postupa različito prema osobama u različitim situacijama, jer nije uzeto u obzir je li kaznena presuda donesena zbog vjerskih uvjerenja ili na drugoj osnovi, zbog čega je utvrđena povreda čl. 14. u vezi s čl. 9. Europske konvencije, tj. prava na slobodu mišljenja i vjeroispovijesti.

Argument Vlade bio je da države imaju široku procjenu u određivanju što se smatra ozbiljnim ili teškim kaznenim djelom, te da je obveza vojnog roka bila jednaka u odnosu na sve obveznike u Grčkoj, bez iznimke priziva savjesti. Europski sud je zaključio da se Europskom konvencijom ne štiti pravo na pristup određenoj profesiji, ali je istaknuo da se prigovor podnositelja odnosi na propust države da različito postupa prema podnositelju kao kaznenom osuđeniku zbog vjerskih uvjerenja prema kaznenom osuđeniku na temelju drugih kaznenih djela. Stoga je ispitano postojanje legitimnog cilja odredbe grčkog zakonodavstva prema kojoj službu računovođe ne mogu obavljati osobe osuđene za kaznena djela. Zaključeno je da u konkretnom slučaju postoji javni interes da određene poslove javne službe ne mogu obavljati osobe osuđene za kaznena djela. Međutim, kako nije bilo nemoralnosti podnositelja u počinjenju kaznenog djela, propisana je zabrana nerazmjerna konkretnom kaznenom djelu za koje je podnositelj osuđen, te nije bilo objektivnog i razumnog opravdanja za propust države da različito postupa prema osobama u različitim situacijama, **što** je u skladu sa zaključcima koji proizlaze iz presude *Chassagnou i drugi protiv*

90 ESLJP, Thlimmenos protiv Grčke, zahtjev br. 34369/97, presuda od 6. travnja 2000.

91 U radu je već ranije u uvodu spomenuto da Europski sud i Sud Europske unije u vezi s načelom zabrane diskriminacije nastoje uskladiti svoju praksu, te se u odnosu na države članice Europske unije i pred Europskim sudom primjenjuju istovjetni kriteriji, kao i pred Sudom Europske unije.

Francuske[92].

Iz konkretne je presude razvidno da je proveden test diskriminacije u smislu postojanja propusta države da različito postupa prema osobama u različitim situacijama, kao i test razmjernosti u smislu procjene je li izostanak različitog postupanja objektivno opravdan zbog postojanja legitimnog cilja. Nadalje, proveden je i test jesu li korištena sredstva razmjerna legitimnom cilju kojem se težilo, odnosno snosi li podnositelj zahtjeva nerazmjeran teret zbog te mjere. U presudi je također utvrđeno da je došlo do povrede razumnog roka iz čl. 6. st. 1. Europske konvencije, zbog dugotrajnosti postupka, koja se ne može opravdati zaostacima i preopterećenošću predmetima Vrhovnog upravnog suda, jer je na državama da organiziraju svoj pravni sustav na način da se odluke donose u razumnom roku, te je zbog navedenih povreda podnositelju dosuđena naknada nematerijalne štete te naknada troškova postupka uz zatezne kamate od 6 %.

8. ZAKLJUČAK

Puna jednakost svih pred zakonom podrazumijeva da se pravna norma primjenjuje na jednak način u jednakim situacijama, ali i na različit način u različitim situacijama, što nužno znači da se u svakom pojedinom predmetu mora odgovoriti na prigovore o postojanju diskriminacije, odnosno nejednakog postupanja. Iz sudske prakse koja je radi razmatranja obuhvaćena ovim radom razvidno je kako se prepoznaju situacije povrede načela jednakosti na temelju najrazličitijih osnova, te da se kroz brojnu i ustaljenu sudsku praksu postiže visok stupanj zaštite ljudskih prava.

U odnosu na Europski sud može se zaključiti da on osigurava minimalni standard zaštite ljudskih prava, izvan kojeg se dopušta različita praksa država članica, jer uvedeni pojam margine procjene u širem smislu omogućava državama potpisnicama određenu diskreciju u ispunjavanju zahtjeva Europske konvencije u nacionalnim pravnim poredcima, te potiče zavisnost kada istovjetnost postoji i štiti pluralizam tamo gdje nema suglasnosti.[93]

Potrebno je napomenuti da je još 2000. godine Ustavni sud Republike Hrvatske, prvi put u svojoj odluci[94], u praktičnom smislu Europskoj konvenciji dao kvaziustavni položaj, iako se ona pravno nalazi iznad zakona, a ispod Ustava Republike Hrvatske.[95] Analizirajući presude Europskog suda može se zaključiti da se najveći broj antidiskriminacijskih slučajeva odnosi na rasno porijeklo, jednakost spolova ili seksualnu orijentaciju, a s obzirom na pristup tumačenju Europske konvencije kao živućeg instrumenta, može se očekivati da će se opseg zaštićenih

92 ESLJP, Chassagnou i drugi protiv Francuske, zahtjev br. 25088/94 28331/95 28443/95, presuda od 29. travnja 1999.

93 Snježana Vasiljević, „Equality, Non-Discrimination & Fundamental Rights: Old Habits Die Hard!“, u: *EU Labour, Equaliti and Human Rights Law, Conference Proceedings*, ur. Mario Vinković (Osijek: Sveučilište J.J. Strossmayer u Osijeku, Pravni fakultet Osijek, 2015.), 193 i 194.

94 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-745/99 od 8. studenoga 2000. (točka 4. i 8.)

95 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.

osnova u budućnosti razvijati na način da prati brze sociološke promjene u društvu.[96]

Dakle, ukoliko uočimo nejednako postupanje države, trebamo znati da postoje pravni alati u smislu postojećih propisa, znanstvene teorije i sudske prakse koji su dostupni državnim tijelima, sudovima i pojedincima, a upravo radi potpunog ostvarivanja načela zabrane diskriminacije u području upravnog prava, neovisno o tome je li riječ o pojedincu koji želi ostvariti svoje pravo iz nekog upravnog područja bez diskriminacije ili o službenoj osobi ili o sudcu koji primjenjuje i tumači zakone u upravnim postupcima i upravnim sporovima, diskriminacija, ako je već nastala donošenjem diskriminatornih propisa ili njihovim pogrešnim tumačenjem, mora biti otklonjena. To se postiže primjenom teleološkog tumačenja propisa i izbjegavanjem pretjeranog pravnog formalizma, a sve u cilju pružanja djelotvorne i učinkovite zaštite od diskriminacije.[97]

Iz navedenog proizlazi da je, zbog obveze Republike Hrvatske da se pridržava načela zabrane diskriminacije, dužnost svake službene osobe koja odlučuje na bilo kojoj razini o individualnim pravima i obvezama da pri odlučivanju uvijek uzme u obzir posebne okolnosti slučaja, svrhu pravne norme i pravičnost ishoda u cjelini, te pritom provede test diskriminacije i test razmjernosti, a čiji bi zaključci trebali dovesti do ispravnog izbora načelu kojem, u slučaju često međusobno suprotstavljenih načela, u konkretnom slučaju treba dati prednost.

Za pravne praktičare osobito je bitno prepoznati postoji li u pojedinačnom predmetu mogućnost diskriminacije u vezi s nekom od zaštićenih osnova iz čl. 14. Europske konvencije, kao i šire, imamo li usporednu skupinu ili usporedivu situaciju. Nadalje, potrebno je utvrditi radi li se o nejednakom postupanju prema osobama u sličnim situacijama ili propustu države da u različitim situacijama različito postupa, kao i na kome leži teret dokazivanja. Također, potrebno je utvrditi može li se prigovor otkloniti, na način da odgovorimo na pitanje postoji li legitimni cilj i je li upotrijebljeno sredstvo prikladno ostvarenju legitimnog cilja u smislu postojanja razumnog i objektivnog opravdanja, te predstavlja li isto prekomjeran teret za pojedinca, pogotovo ukoliko se prigovor ne može otkloniti, te kako odlukom zaštititi pojedinca od diskriminacije i otkloniti posljedice ako je došlo do nekog oblika zabranjene diskriminacije. Zaključno, jedino štiteći sve, potpuno štitimo i sebe.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Bogdanović, Tamara. „Utjecaj pretjeranog pravnog formalizma na mogućnost ostvarenja načela zabrane diskriminacije u upravnom pravu“. *Zagrebačka pravna revija* 13, br. 2 (2024): 323-341.
2. Daka, Marija. „Reflections on the Principle of Equal Treatment in EU Law and the Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union and the European Convention

96 Marija Daka, „Reflections on the Principle of Equal Treatment in EU Law and the Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union and the European Convention on Human Rights“, *Acta Univ. Sapientiae, Legal Studies* 9, br. 1 (2020): 15.

97 Tamara Bogdanović, „Utjecaj pretjeranog pravnog formalizma na mogućnost ostvarenja načela zabrane diskriminacije u upravnom pravu“, *Zagrebačka pravna revija* 13, br. 2 (2024): 339.

on Human Rights". *Acta Univ. Sapientiae, Legal Studies* 9, br. 1 (2020): 5-23.
3. Grgurev, Ivana i Trpimir M. Šošić. „Zabrana diskriminacije – u središtu međunarodnopravne zaštite ljudskih prava na univerzalnoj i regionalnoj razini". *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 74, br. 3 (2024): 357-384.
4. Omejec, Jasna. *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Strašburski aquis*. Zagreb: Novi informator, 2014.
5. Vasiljević, Snježana. „Equality, Non-Discrimination & Fundamental Rights: Old Habits Die Hard!". U: *EU Labour, Equality and Human Rights Law, Conference Proceedings*, ur. Mario Vinković, 177-194. Osijek: Sveučilište J.J. Strossmayer u Osijeku, Pravni fakultet Osijek, 2015.
6. Vasiljević, Snježana. *Temeljna prava i vladavina prava u EU: izazovi prije i nakon pridruživanja, Pravo i politika EU: stara pitanja novi odgovori*. Zagreb: HAZU, 2020.

Pravni propisi:
1. (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.
2. Opća deklaracija o ljudskim pravima, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 12/09.
3. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202, 7.6.2016.
4. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL C 202, 7.6.2016.
5. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.

Sudska praksa:
1. ESLJP, Alexandru Enache protiv Rumunjske, zahtjev br. 21932/05, presuda od 25. svibnja 2011.
2. ESLJP, Andrejeva protiv Latvije, zahtjev br. 55707/00, presuda od 18. veljače 2009.
3. ESLJP, Aziz protiv Cipra, zahtjev br. 69949/01, presuda od 8. travnja 2003.
4. ESLJP, Bayev i drugi protiv Rusije, zahtjev br. 67667/09 44092/12 56717/12, presuda od 20. lipnja 2017.
5. ESLJP, Beeler protiv Švicarske, zahtjev br. 78630/12, presuda od 11. listopada 2022.
6. ESLJP, Biao protiv Danske, zahtjev br. 38590/10, presuda od 24. svibnja 2016.
7. ESLJP, Burghartz protiv Švicarske, zahtjev br. 16213/90, presuda od 22. veljače 1994.
8. ESLJP, Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 42184/05, presuda od 16. ožujka 2010.
9. ESLJP, Chassagnou i drugi protiv Francuske, zahtjev br. 25088/94 28331/95 28443/95, presuda od 29. travnja 1999.
10. ESLJP, D.H. i drugi protiv Češke, zahtjev br. 57325/00, presuda od 7. veljače 2006.
11. ESLJP, Drevna baltička vjerska udruga „Romuva" protiv Litve, zahtjev br. 48329/19, presuda od 8. lipnja 2021.
12. ESLJP, E.B. protiv Francuske, zahtjev br. 43546/02, presuda od 22. siječnja 2008.
13. ESLJP, Ecis protiv Latvije, zahtjev br. 12879/09, presuda od 25. ožujka 2019.
14. ESLJP, Eweida i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 48420/10 36516/10 51671/10 i 1 više, presuda od 15. siječnja 2013.
15. ESLJP, Gaygusuz protiv Austrije, zahtjev br. 17371/90, presuda od 16. rujna 1996.
16. ESLJP, Genovese protiv Malte, zahtjev br. 53124/09, presuda od 11. siječnja 2012.
17. ESLJP, Grzelak protiv Poljske, zahtjev br. 7710/02, presuda od 15. lipnja 2010.
18. ESLJP, Guberina protiv Hrvatske, zahtjev br. 23682/13, presuda od 26. ožujka 2014.
19. ESLJP, Hoogendijk protiv Nizozemske, zahtjev br. 58641/00, presuda od 6. siječnja 2005.
20. ESLJP, Inze protiv Austrije, para. 41, serija A br. 126, presuda od 28. listopada 1987.
21. ESLJP, Izzettin Dogan i drugi protiv Turske, zahtjev br. 62649/10, presuda od 26. travnja 2016.

22. ESLJP, Jurčić protiv Hrvatske, zahtjev br. 54711/15, presuda od 4. veljače 2021.
23. ESLJP, Konstantin Markin protiv Rusije, zahtjev br. 30078/06, presuda od 22. ožujka 2012.
24. ESLJP, Kovačević protiv Bosne i Hercegovine, zahtjev br. 43651/22, presuda od 25. lipnja 2025.
25. ESLJP, Kurić i drugi protiv Slovenije, zahtjev br. 26828/06, presuda od 26. lipnja 2012.
26. ESLJP, Leon Madrid protiv Španjolske, zahtjev br. 30306/13, presuda od 26. listopada 2021.
27. ESLJP, Macalin Moxamed Sed Dahir protiv Švicarske, zahtjev br. 12209/10, presuda od 15. rujna 2015.
28. ESLJP, Mamatas i drugi protiv Grčke, zahtjev br. 63066/14 64297/14 66106/14, presuda od 21. srpnja 2016.
29. ESLJP, Marckx protiv Belgije, serija A br. 31, presuda od 13. lipnja 1979.
30. ESLJP, Napotnik protiv Rumunjske, zahtjev br. 33139/13, presuda od 20. listopada 2020.
31. ESLJP, Orlandi i drugi protiv Italije, zahtjev br. 26431/12 26742/12 44057/12, presuda od 14. prosinca 2017.
32. ESLJP, Oršuš i drugi protiv Hrvatske, zahtjev br. 15766/03, presuda od 17. srpnja 2008.
33. ESLJP, P.C. protiv Irske, zahtjev br. 26922/19, presuda od 1. rujna 2022.
34. ESLJP, Paun Jovanović protiv Srbije, zahtjev br. 41394/15, presuda od 7. veljače 2023.
35. ESLJP, Pinkas i drugi protiv Bosne i Hercegovine, zahtjev br. 8701/21, presuda od 4. listopada 2022.
36. ESLJP, Runkee i White protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 42949/98, presuda od 10. svibnja 2007.
37. ESLJP, S.A.S. protiv Francuske, zahtjev br. 43835/11, presuda od 1. srpnja 2014.
38. ESLJP, Savez crkava „Riječ života“ i drugi protiv Hrvatske, zahtjev br. 7798/08, presuda od 9. prosinca 2010.
39. ESLJP, Savickis i drugi protiv Latvije, zahtjev br. 49270/11, presuda od 9. lipnja 2022.
40. ESLJP, Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, zahtjev br. 27996/06, presuda od 22. prosinca 2009.
41. ESLJP, Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 65731/01 i 65900/01, presuda od 12. travnja 2006.
42. ESLJP, Tapayeva i drugi protiv Rusije, zahtjev br. 24757/18, presuda od 23. studenoga 2021.
43. ESLJP, Thlimmenos protiv Grčke, zahtjev br. 34369/97, presuda od 12. siječnja 1998.
44. ESLJP, Unal Tekeli protiv Turske, zahtjev br. 29865/96, presuda od 6. studenoga 2004.
45. ESLJP, Vallianatos i drugi protiv Grčke, zahtjev br. 29381/09 i 32684/09, presuda od 7. studenoga 2013.
46. ESLJP, Van der Mussele protiv Belgije, zahtjev br. 8919/80, presuda od 23. studenoga 1983.
47. ESLJP, Willis protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 36042/97, presuda od 11. lipnja 2002.
48. ESLJP, X i drugi protiv Austrije, zahtjev br. 19010/07, presuda od 19. veljače 2013.
49. ESLJP, Yocheva i Ganeva protiv Bugarske, zahtjev br. 18592/15 43863/15, presuda od 11. svibnja 2021.
50. ESLJP, Zarb Adami protiv Malte, zahtjev br. 17209/02, presuda od 24. svibnja 2005.
51. ESLJP, Zeggai protiv Francuske, zahtjev br. 12456/19, presuda od 13. listopada 2022.
52. ESLJP, Zeibek protiv Grčke, zahtjev br. 46368/06, presuda od 9. srpnja 2009.
53. Presuda od 23. travnja 2020., *Taormina and G. Taormina, avvocati protiv Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI – Rete Lenford*, C-507/18, EU:C:2014:1057.
54. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-745/99 od 8. studenoga 2000.

Ostalo:

1. *Vodič kroz članak 14. Europske konvencije o ljudskim pravima i članak 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju*, ažuriran 28. veljače 2023. Pristup 15. studenoga 2025. https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Edukacija/Vodic%20cl.%2014.%20i%20Cl.1.Protokola%20br.12.HR%20.pdf

Tamara Bogdanović*

Summary

NON-DISCRIMINATION IN THE PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

The aim of this paper is to analyse the basic principles and criteria on the basis of which the European Court of Human Rights makes assessments and determines whether, in specific cases, there has been a violation of non-discrimination. Furthermore, the paper seeks to determine which questions must be addressed when applying the discriminatory test, which party bears the burden of proof, and what conclusions may be drawn from selected judgements of the European Court of Human Rights in the field of administrative law.

***Keywords**: European Court of Human Rights; non-discrimination; forms of discrimination; discrimination test; administrative law.*

* Tamara Bogdanović, Univ. spec. iur., Judge, Administrative Court in Zagreb; Tamara.Bogdanovic@uszg.pravosudje.hr. ORCID: https://orcid.org/0009-0003-7394-415X.

♦ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

KVALITETA VISOKOG OBRAZOVANJA KAO JAVNE USLUGE U KONTEKSTU AKREDITACIJE STUDIJA

*Ivica Šušak, dipl. iur.**

UDK 35.07:37
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.20
Ur.: 15. studenoga 2025.
Pr.: 10. veljače 2026.
Pregledni rad

Sažetak

U radu se razmatra kvaliteta visokog obrazovanja kao javne usluge u Republici Hrvatskoj, polazeći od pretpostavke da se ona u akreditacijskom režimu prvenstveno očituje kroz zakonitost i postupovnu urednost upravnih akata i radnji koje omogućuju početak izvođenja studija i upis pristupnika. Istraživačko pitanje usmjereno je na to u kojoj mjeri postupci inicijalne akreditacije i povezani upravni akti osiguravaju zakonit, postupovno koherentan i vremenski usklađen početak izvođenja studijskog programa te ravnopravnost pristupnika u upisnom postupku. Metodološki, rad kombinira dogmatsko-pravnu analizu i interpretaciju pozitivnog prava, institucionalnu analizu uloge i ovlasti Agencije za znanost i visoko obrazovanje te ministarstva nadležnog za visoko obrazovanje, kvalitativnu analizu relevantnih dokumenata (zakona, podzakonskih akata, izvješća i akata u akreditacijskim postupcima) te analizu različitih modela uređenja visokog obrazovanja radi kontekstualizacije standarda kvalitete. Empirijski dio rada temelji se na studijama slučaja dislociranog sveučilišnog prijediplomskog studija Logopedija Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu u Splitu i sveučilišnog diplomskog studija Agronomija Mediterana Sveučilišta u Splitu, odabranih zbog javno dostupne dokumentacije i izostanka relevantne sudske prakse. Nalazi upućuju na odstupanja koja dovode u pitanje proceduralnu predvidljivost i koherentnost (osobito u pogledu upisnih rokova i kanala) te na vremensku neusklađenost upravnih odluka s normativnim pretpostavkama početka izvođenja studija, što slabi preventivnu funkciju vanjskog osiguravanja kvalitete. Zaključno, rad ukazuje na strukturni jaz između normativno postavljenih standarda i provedbene učinkovitosti te predlaže de lege ferenda *jačanje procesnih jamstva, razradu nadzorne odgovornosti i dodatnu standardizaciju (uključujući digitalnu integraciju) upisnih postupaka radi jačanja zakonitosti, transparentnosti i ravnopravnosti pristupnika.*

Ključne riječi: *javna usluga; kvaliteta; visoko obrazovanje; akreditacija; posebni upravni postupak.*

* Ivica Šušak, dipl. iur., glavni tajnik, Sveučilište u Zagrebu, Medicinski fakultet; ivica.susak@mef.hr. ORCID: https://orcid.org/0009-0007-2155-2778.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

1. UVOD

U ovome se radu analizira kvalitetu visokog obrazovanja kao javne usluge u kontekstu akreditacije studijskog programa visokog učilišta kao središnjeg regulatornog instrumenta kroz koji se standardi kvalitete normativno određuju i upravno provode. Predmet razmatranja ograničen je na upravnopravno relevantne faze inicijalne akreditacije i s njima povezane upravne akte i radnje (osobito izdavanje dopusnice, upis studijskog programa u Upisnik te postupke upisa pristupnika), jer se upravo u tim fazama očituje stupanj usklađenosti između propisanih standarda, institucionalnih nadležnosti i stvarne provedbe. Istraživačko pitanje glasi: u kojoj mjeri postupci inicijalne akreditacije i povezani upravni akti u hrvatskom sustavu osiguravanja kvalitete osiguravaju zakonit, postupovno koherentan i vremenski usklađen početak izvođenja studijskog programa te ravnopravnost pristupnika u upisnom postupku. Pitanje se razmatra na studijama slučaja dislociranog sveučilišnog prijediplomskog studija *Logopedija* Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu u Splitu te sveučilišnog diplomskog studija *Agronomija Mediterana* Sveučilišta u Splitu, kao recentnim primjerima s javno dostupnom dokumentacijom i bez razvijene sudske prakse koja bi pružila stabilne interpretativne orijentire. Metodološki, rad kombinira dogmatskopravnu analizu i interpretaciju pozitivnog prava, institucionalnu analizu uloge i ovlasti Agencije za znanost i visoko obrazovanje (u daljnjem tekstu: AZVO) i ministarstva nadležnog za visoko obrazovanje, kvalitativnu analizu relevantnih dokumenata (zakona, podzakonskih akata, izvješća i akata u akreditacijskim postupcima) te kratki komparativni prikaz odabranih europskih modela radi kontekstualizacije standarda kvalitete. U nastavku se najprije razmatraju konceptualni okviri javnih usluga i kvalitete njihova pružanja, potom se komparativno naznačuju različiti institucionalni pristupi kvaliteti u visokom obrazovanju, zatim se izlaže hrvatski normativni i institucionalni okvir, a naposljetku se istraživačko pitanje provjerava kroz analitički prikaz odabranih studija slučaja, s fokusom na zakonitost postupanja i učinke upravnih akata na dopuštenost izvođenja studija i zaštitu ravnopravnosti pristupnika.

2. KONCEPTUALNI OKVIRI JAVNIH SLUŽBI I KVALITETA NJIHOVA PRUŽANJA

Konceptualni okviri javnih službi pružaju teorijsko-normativnu osnovu za razumijevanje kvalitete njihova pružanja, pri čemu se kvaliteta javnih usluga promatra kao višedimenzionalan konstrukt koji obuhvaća standarde, korisničke potrebe, institucionalne kapacitete i mehanizme javne odgovornosti. Kvaliteta javnih usluga, osobito u području javnog obrazovanja, pokazuje se ključnim čimbenikom društvene vrijednosti, budući da je, prema Tieboutovu modelu, viša razina kvalitete obrazovanja u pozitivnoj korelaciji s ukupnom kvalitetom života na nekom administrativnom području.[1] Tradicionalni pristup mjerenju učinkovitosti javnih usluga oslanjao se

1 Samuel R. Staley i John P. Blair, „Institutions, Quality Competition and Public Service Provision: The Case of Public Education“, *Constitutional Political Economy* 6, br. 1 (1995):

na pojedinačne pokazatelje performansi koji su, iako korisni na operativnoj razini, davali fragmentiranu sliku o stvarnoj kvaliteti.[2] Mjerenje zadovoljstva postaje nužan instrument za unaprjeđenje kvalitete javnih usluga te omogućuje identifikaciju slabosti i razvoj učinkovitijih politika pružanja usluga.[3]

Kvaliteta kao opći pojam, prema Kotleru, definira se kao skup obilježja proizvoda ili usluga koji omogućuju zadovoljenje korisničkih potreba, pri čemu se kvaliteta usluga razlikuje od kvalitete proizvoda zbog svoje apstraktnosti i promjenjivosti.[4] Najpoznatiji model za mjerenje kvalitete usluga, SERVQUAL, temelji se na usporedbi između pružene i očekivane usluge te na analizi odstupanja u procesu pružanja.[5] Suvremeni modeli mjerenja kvalitete usluge, uključujući one temeljene na stvarnim performansama, ističu potrebu za višedimenzionalnim pristupom koji obuhvaća dimenzije percipirane kvalitete usluge. Takav pristup omogućuje preciznije identificiranje područja poboljšanja i doprinosi razvoju učinkovitijih modela upravljanja kvalitetom u javnom sektoru.[6] U znanstvenom diskursu ističe se potreba za modelima procjene kvalitete javnih usluga koji povezuju učinkovitost upravljanja s razinom zadovoljstva građana, poput Sandersonova modela višerazinske evaluacije mikro, mezo i makro kvalitete javnih službi.[7] Komparativna iskustva, osobito britanski *Citizen's Charter* i južnoafrički *Batho Pele White Paper*, potvrđuju važnost transparentnosti, konzultacija i postavljanja standarda kvalitete

24.

2 Za potrebe evaluacije učinkovitosti prikupljaju se usporedni podaci koji omogućuju mjerenje i rangiranje rezultata. Tradicionalno se učinkovitost izražavala pomoću dvaju pristupa: a) pokazatelja djelotvornosti koji mjere specifične aspekte performansi i b) globalnih mjera koje daju sveobuhvatan uvid u ukupnu organizacijsku učinkovitost. Peter C. Smith i Andrew Street, „Measuring the Efficiency of Public Services: The Limits of Analysis", *Journal of the Royal Statistical Society Series A (Statistics in Society)* 168, br. 2 (2005): 402, http://www.jstor.org/stable/3559969.

3 Bojan Dadasović, „Vrednovanje zadovoljstva korisnika usluga upravnih odjela za komunalne poslove u gradovima Sisačko-moslavačke županije", *Hrvatska i komparativna javna uprava* 23, br. 3 (2023): 437.

4 Philip Kotler, *Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation, and Control* (Zagreb: Mate, 2001.), 55; citirano prema Đurđana Ozretić Došen, Vatroslav Škare i Tatjana Škare, „Mjerenje kvalitete usluge primarne zdravstvene zaštite SERVQUAL instrumentom", *Revija za socijalnu politiku* 17, br. 1 (2010): 32.

5 SERVQUAL pruža primjereni konceptualni okvir za istraživanje kvalitete usluga. Temelji se na definiciji kvalitete kao usporedbe između pruženog i očekivanog te na ustanovljavanju i razumijevanju jazova koji se javljaju u procesu pružanja usluga. Iako podložan kritikama, SERVQUAL, što i njegovi kritičari ističu, upravo zbog svojih pozitivnih elemenata – jednostavnosti korištenja i sposobnosti instrumenta za kvantitativnu procjenu, prihvaćen je i primjenjivan za mjerenje kvalitete različitih vrsta usluga. Ozretić Došen, Škare i Škare, „Mjerenje kvalitete usluge", 33.

6 Tomislav Madžar, Tonći Lazibat i Josip Mikulić, „Mjerenje kvalitete usluga u zdravstvenom turizmu", *Poslovna izvrsnost – Business Excellence* 10, br. 1 (2016): 190, https://hrcak.srce.hr/160395.

7 Marija Ivaniš, Nebojša Pavlović i Renee Škulić, „Stavovi građana o javnim uslugama i SWOT matrica u funkciji gospodarskog i društvenog rasta i razvoja grada Rijeke", *Zbornik Veleučilišta u Rijeci* 10, br. 1 (2022): 40.

kao temeljnih načela odgovorne javne uprave.[8] Nužan je višedimenzionalni model ocjenjivanja koji obuhvaća sve aktere (od nastavnika, odnosno pružatelja, do kreatora politika) i stručne procjene, pri čemu se zadovoljstvo korisnika uvažava kao jedno, ali ne i jedino, prethodno ponderirano mjerilo.[9] Upravljanje kvalitetom javne usluge predstavlja znanstveni pristup unaprjeđenju učinkovitosti organizacija i zaposlenika putem stalnog poboljšanja, timskog rada i uključivanja korisnika u proces pružanja usluga.[10] Glavna prepreka sustavnom proučavanju tih pitanja jest nedostatak usporedivih podataka o kvaliteti javnih usluga među različitim upravljačkim sustavima unutar javnog sektora.[11]

Od osamdesetih godina 20. stoljeća razvijaju se instrumenti unaprjeđenja kvalitete, uključujući *Total Quality Management* (TQM), standardizacijske sustave i certifikacijske modele, usmjerene na povećanje učinkovitosti i dostupnosti javnih usluga te na razdvajanje upravljačkih i izvršnih funkcija uz jačanje korisničkog izbora. Koncept TQM-a, koji naglašava smanjenje administrativnih procedura, povećanje produktivnosti i promicanje kulture stalnog poboljšanja, postao je ključan za modernizaciju javnih službi i uvođenje elektroničke uprave (e-uprave).[12] Ključni elementi takve digitalizacije uključuju povezanost, učinkovitost, jednostavnost, inovativnost i bolje upravljanje, čime se osigurava transparentnost, nadzor i racionalno korištenje resursa.[13] U kontekstu dobrog upravljanja, koje zahtijeva transparentne informacijske tokove, uključivanje građana i odgovorne mehanizme za pretvaranje relevantnih podataka u korektivne mjere, vjerodostojne informacije postaju preduvjet mjerljivog unaprjeđenja javnih usluga, dok se učinkovitost birokracije i rizici korupcije analiziraju kroz PA model utemeljen na Stiglerovoj teoriji regulacije.[14] Iako

8 Ivaniš, Pavlović i Škulić, „Stavovi građana".

9 Jasmina Džinić, „Nagrade u javnom sektoru – podizanje kvalitete kroz natjecanje i suradnju", *Hrvatska i komparativna javna uprava* 12, br. 4 (2012): 1010.

10 Fakia Segueni, „Public Service Ethics and Their Impact on Improving the Quality of Public Service", *Contemporary Readings in Law and Social Justice* 17, br. 1 (2025): 374.

11 Sanderson (1996.) je na Međunarodnom simpoziju o istraživanju javnih usluga razvio konceptualni model i analitički okvir za procjenu kvalitete javnih usluga koji omogućuje kritičko sagledavanje sposobnosti različitih ekonomskih, društvenih i političkih struktura da odgovore na potrebe zajednice i unaprijede socijalno blagostanje u skladu s načelima socijalne pravednosti. Model razlikuje četiri okvira analize koje obuhvaćaju procjenu organizacijskog učinka, zadovoljstva korisnika te učinkovitosti raspodjele javnih politika i učinkovitost raspodjele resursa, kroz tri razine – mikro, mezo i makro razinu. Emina Ahmetovic et al., „The Use of PULS Methodology in Analysing the Satisfaction of Public Services' Users", *Croatian and Comparative Public Administration* 14, br. 3 (2014): 580.

12 Neke od značajki TQM-a uključuju: smanjenje administrativnih postupaka, bolje savladavanje administrativnih operacija, pojednostavljenje obrazaca i procedura, povećanje produktivnosti, smanjenje pritužbi korisnika te promicanje kulture stalnog poboljšanja unutar organizacije kroz usmjerenost na korisnika i njegovo zadovoljstvo. Ahmetovic et al., „The Use of PULS Methodology".

13 Mirko Klaric, „Smart Digitalization and Public Services in the EU", *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series* 7, br. 1 (2023): 161.

14 PA model predstavlja najčešće korišten analitički okvir za analizu učinkovitosti birokracije. Karakterizira ga relativna jednostavnost, a temelji se na teoriji regulacije koju je predložio Stigler. Stigler tvrdi da regulacija nije u javnom interesu, već da je rezultat političke trgovine

tradicionalni PA model pretpostavlja da su političari nekorumpirani, noviji pristupi ističu da korupcija proizlazi iz međudjelovanja i političkih elita i birokratskog aparata, osobito u zemljama u razvoju i tranzicijskim gospodarstvima.[15]

Koprodukcija ili sukreiranje (engl. *co-production*) predstavlja promjenu paradigme pružanja javnih usluga kojom se građani iz pasivnih korisnika pretvaraju u aktivne sudionike u njihovu oblikovanju, čime se unaprjeđuje kvaliteta, učinkovitost i društvena vrijednost javne uprave.[16] Prema Loeffleru (2021.), koprodukcije su različiti oblici suradnje javnih službi i građana pri pružanju javnih usluga. Koprodukcija kao oblik suradnje omogućuje bolje korištenje međusobne imovine, resursa i doprinosa radi postizanja boljih rezultata ili poboljšane učinkovitosti.[17] Iako se u teoriji često povezuje s individualnim izborom i volonterskim doprinosom, brojni autori ističu da su javne usluge po svojoj prirodi „relacijska dobra" čije funkcioniranje zahtijeva aktivno uključivanje korisnika.[18]

Istraživanja pokazuju da su glavni motivi uvođenja zajedničkih usluga povećanje učinkovitosti, smanjenje broja zaposlenih i razvoj profesionalnih kapaciteta u javnom sektoru.[19] Povijesna iskustva svjedoče kako razdoblja snažnijeg javnog vlasništva rezultiraju širim i pravednijim pristupom uslugama te većom demokratizacijom odlučivanja.[20] U uvjetima trajnih tržišnih pritisaka modeli javnih usluga ostaju ograničeni zahtjevima kapitala i skloni su privatizacijskim tendencijama, što potiče rasprave o jačanju javne kontrole i orijentaciji javnih službi na ostvarene rezultate. Polazi se od definiranja javnih usluga, praćenja neposrednih rezultata (engl. *outputs*), ishoda (engl. *outcomes*) i dubljih utjecaja upravne aktivnosti na okolinu (engl. *impacts*).[21] *Benchmarking*, prenesen iz privatnog sektora u javne službe, postao je dominantna metoda usporedne procjene, ali kao tehnički instrument reproducira tržišnu logiku, ograničuje uključivanje javnosti i time sužava prostor za alternativne modele upravljanja kvalitetom javnih usluga.[22]

gdje industrija koja regulira samu sebe regulira ili „kupi" regulatorno tijelo kako bi dobila ekonomske prednosti (monopolske dobiti), a ne zaštitila javnost. Elkhan Richard Sadik-Zada, Andrea Gatto i Ibrahim Niftiyev, „E-Government and Petty Corruption in Public Sector Service Delivery", *Technology Analysis & Strategic Management* 36, br. 12 (2022): 3992, doi: 10.1080/09537325.2022.2067037.

15 Sadik-Zada, Gatto i Niftiyev, „E-Government and Petty Corruption", 3992.

16 Noella Edelmann i Ines Mergel, „Co-Production of Digital Public Services in Austrian Public Administrations", *Administrative Sciences* 11 (2021): 3, https://doi.org/10.3390/admsci11010022.

17 Elke Loeffler i Tony Bovaird, *User and Community Co-production of Public Value* (Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2021.), 41.

18 Anthony M. Bertelli i Silvia Cannas, *Lawand Co-Production: The Importance of Citizenship Values* (Cham: Springer Nature Switzerland, 2021.), 244.

19 Mihaela Grubišić Šeba, „Outsourcing javnih usluga", u: *7. Forum za javnu upravu*, ur. Anamarija Musa (Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, 2014.), 48.

20 David A. McDonald, *Meanings of Public and the Future of Public Services* (London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2023.), 48.

21 Vedran Đulabić, „Mogućnosti i rizici primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi", u: *7. Forum za javnu upravu*, ur. Anamarija Musa (Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, 2014.), 13.

22 McDonald, *Meanings of Public*, 108.

Nakon 1945. godine socijalna je država oblikovala europski model javnih usluga usmjeren na socijalnu pravdu, obrazovanje i zdravlje, dok se krajem osamdesetih godina 20. stoljeća javnoprivatno partnerstvo (u daljnjem tekstu: JPP) razvilo kao instrument unaprjeđenja njihove kvalitete uz racionalizaciju javne potrošnje i podjelu rizika između javnog i privatnog sektora. Temeljna prednost JPP-a proizlazi iz učinkovitijeg korištenja resursa, veće kontrole troškova i poticanja pravovremene realizacije projekata, čime se povećava ekonomska vrijednost za uložena sredstva (engl. *value for money*).[23] S jačanjem neoliberalne paradigme osamdesetih godina 20. stoljeća razvijen je koncept novog javnog menadžmenta (u daljnjem tekstu: NPM), koji na temelju fragmentacije institucija, konkurencije, privatizacije i mjerenja učinka uvodi tržišne mehanizme u javni sektor i time redefinira ulogu javnih službi. Posljedično, kvaliteta pružanja javnih usluga postaje ovisna o interesima ostvarivanja dobiti, čime se gubi njihova temeljna društvena i integrativna funkcija.[24] Taj pristup, preuzet iz praksi privatnog sektora, transformirao je javne službe u dinamičnije, ali i tržišno uvjetovanije sustave javne uprave. Njegova su obilježja: 1.) izravno profesionalno upravljanje u javnom sektoru, 2.) eksplicitni standardi i mjere uspješnosti, 3.) veći naglasak na kontroli izlaza (*outputa*), 4.) razdvajanje jedinica u javnom sektoru, 5.) povećanje konkurencije u javnom sektoru, 6.) uvođenje stilova upravljanja karakterističnih za privatni sektor te 7.) naglasak na većoj disciplini i štedljivosti u korištenju resursa.[25] Suvremeni modeli pružanja javnih usluga, obilježeni zamagljivanjem granica između javnog, privatnog i civilnog sektora te jačanjem tržišnih mehanizama, dovode do toga da tržišni akteri preuzimaju javne funkcije, pri čemu dolazi do smanjenja dostupnosti i kvalitete usluga u slabije razvijenim sredinama.[26] Kao svojevrsni odgovor na NPM uspostavlja se koncept dobrog upravljanja (engl. *good governance*), koji predstavlja suvremenu upravnu doktrinu koja promiče transparentnost, odgovornost, participativnost i vladavinu prava kao temeljna načela učinkovitog javnog sektora. Za razliku od tržišnog, neoliberalnog pristupa novog javnog menadžmenta, koncept dobrog upravljanja naglasak stavlja na kvalitetu i legitimnost procesa donošenja odluka te na zadovoljstvo korisnika javnih usluga.[27]

23 Marina Zoroja i Svetozar Tanasković, „Pružanje javnih usluga na principu javno-privatnog partnerstva“, *Ekonomske ideje i praksa* 38 (2020): 68, https://EconPapers.repec.org/RePEc:beo:ekidpr:y:2020:i:38:p:65-80.

24 Tony Kinder, *Marx and Public Services Theory, Policy, and Practice* (Cham: Springer Nature Switzerland, 2025.), 34.

25 Michael Pidd, *Measuring the Performance of Public Services Principles and Practice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012.), 8-9.

26 Jenny de Fine Licht, David Karlsson i Louise Skoog, *Location of Public Services*: *Legitimacy, Challenges, and Solutions in Sweden* (Cham: Springer Nature Switzerland, 2024.), 69.

27 Đevad Šašić, Merima Tanović i Amel Delić, „Utjecaj dobrog upravljanja na povećanje zadovoljstva građana uslugama javnog sektora“, *Pregled: časopis za društvena pitanja* 62, br. 1 (2021): 45, https://doi.org/10.48052/19865244.2021.1.41.

3. VISOKO OBRAZOVANJE KAO JAVNA USLUGA U RAZLIČITIM MODELIMA UREĐENJA: TREĆA MISIJA, AUTONOMIJA I KVALITETA

Analiza visokog obrazovanja kao javne usluge u Finskoj, Austriji, Francuskoj i Njemačkoj pokazuje kako se treća misija, sveučilišna autonomija i koncept kvalitete konvergiraju u različitim institucionalnim modelima, oblikujući specifične obrasce javne odgovornosti i društvene uloge sveučilišta. Treća misija sveučilišta, koja nadopunjuje nastavnu i znanstvenu djelatnost, obuhvaća društvenu odgovornost, prijenos znanja i suradnju sa zajednicom te označuje javni angažman usmjeren na rješavanje ekonomskih, ekoloških i socijalnih izazova na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini.[28] Odabrani su primjeri Finske, Austrije, Francuske i Njemačke jer predstavljaju četiri tipološki različita europska modela uređenja visokog obrazovanja kao javne usluge: od socijalnodržavnog pristupa javnom dobru (Finska), preko ugovorno-upravljačkog i indikatorima vođenog financiranja uz visoku institucionalnu autonomiju (Austrija), do državnocentričnog modela javne službe s razvijenom vanjskom evaluacijom (Francuska) te federalnog sustava u kojem se treća misija i osiguravanje kvalitete normativno razrađuju na razini saveznih pokrajina (Njemačka). Za hrvatski kontekst osobito su relevantni finski naglasak na jednakom pristupu i javnom financiranju, austrijska iskustva s posljedicama upravljanja putem pokazatelja i programskih ugovora, francuski model normativno snažne države u akreditacijskom i evaluacijskom režimu te njemački razvoj treće misije kao javnopravno strukturirane obveze. Različito se raspoređuju regulatorne ovlasti, instrumenti nadzora kvalitete i mehanizmi odgovornosti, što omogućuje razlučivanje formalne usklađenosti od stvarne provedbene učinkovitosti. Time se uspostavlja podloga za ocjenu u kojoj mjeri hrvatska rješenja, premda formalno usklađena s europskim standardima kvalitete, osiguravaju učinkovitu regulatornu provedbu, pravnu sigurnost i zaštitu javnog interesa. Ujedno se identificiraju i institucionalni kapaciteti, upravljačka kultura te upravnopravni mehanizmi kontrole u hrvatskom sustavu osiguravanja kvalitete u visokom obrazovanju. Ističe se primjer austrijskih sveučilišta koja postupno integriraju *service learning* u svoje nastavne i istraživačke programe, čime jačaju društvenu relevantnost i kvalitetu pružanja javnih usluga u visokom obrazovanju.[29] Nacionalne strategije i institucionalne inicijative potvrđuju razvoj sustava koji visoko obrazovanje afirmira kao javno dobro usmjereno na participaciju građana, društvenu uključenost i održivi razvoj. Stoga se razlike među sveučilištima mogu razumjeti kroz četiri dimenzije: odnos s državom, unutarnje

28 Krzysztof Klincewicz, Magdalena Zatorska i Anna Wielicka-Regulska, *The Role of Higher Education in Creating Socially Responsible Innovations: A Case Study of the EIT Food RIS Consumer Engagement Labs Project* (Cham: Springer, 2022.), 182.

29 Pojedina sveučilišta, poput Sveučilišta u Beču, Ekonomskog sveučilišta u Beču i Sveučilišta u Grazu, uvrstila su *service learning* u svoje razvojne planove i nastavne programe, najčešće kroz partnerstva sa zajednicama, volonterske programe i projekte društvenih inovacija. Katharina Resch et al., „Embedding Social Innovation and Service Learning in Higher Education's", *Third Sector Policy Developments in Austria. Front. Educ.* 5, br. 112 (2020): 3-4, https://doi.org/10.3389/feduc.2020.00112.

upravljanje, suradnju s društvenim i gospodarskim subjektima te sustav zapošljavanja i napredovanja, od kojih svaka neposredno utječe na kvalitetu pružanja javne usluge visokog obrazovanja.[30]

Finski sustav visokog obrazovanja povijesno je utemeljen na ideji javnog dobra, gdje se obrazovanje smatra temeljnim društvenim pravom, a ne tržišnom robom. Nakon Drugog svjetskog rata država je razvila model socijalne države koji povezuje demokraciju, društvenu jednakost i gospodarski rast, stvarajući tzv. „pozitivnu povratnu spregu" javne politike.[31] Takav pristup promiče jednak pristup obrazovanju kroz besplatno školovanje i sustav studentskih potpora, čime se visoko obrazovanje potvrđuje kao instrument društvene kohezije i jednakih mogućnosti. Iako se u finskom visokom obrazovanju pojavljuju elementi tržišne logike, poput upisa velikog broja inozemnih studenata i naplate školarina za studente izvan Europske unije (tzv. izvoz obrazovanja), većina institucija i dalje djeluje u skladu s načelom da su znanje i obrazovanje javna dobra usmjerena društvenom razvoju. Empirijska istraživanja pokazuju da finski akademski i politički akteri ne prihvaćaju dihotomiju privatno – javno, nego ulogu sveučilišta tumače kroz pojam *sivistys*, odnosno obrazovanje koje doprinosi kulturnom, društvenom i nacionalnom razvoju.[32] Javna sveučilišta u Finskoj istodobno ostvaruju obrazovnu, znanstvenu i društvenu funkciju, pri čemu država zadržava ključnu financijsku ulogu, a sveučilišta visoku razinu autonomije i akademske slobode, što stvara napetost između tržišne učinkovitosti i društvene odgovornosti.

Osobitosti austrijskog sustava javne usluge visokog obrazovanja razmatraju se kroz njihov utjecaj na kvalitetu sustava, pri čemu je osobito problematična tzv. sustavna odnosno institucionalna korupcija, koja nadilazi pojedinačne nezakonite radnje i obuhvaća strukturne nepravilnosti koje narušavaju javnu svrhu sveučilišta. Noviji pristupi naglašavaju da formalni mehanizmi financiranja i zapošljavanja mogu proizvesti odstupanja od izvornih javnih ciljeva, čime se kvaliteta pružanja obrazovne usluge dodatno kompromitira. Austrijski model financiranja prema pokazateljima, koji povezuje proračunska sredstva s mjerljivim rezultatima u nastavi, istraživanju i infrastrukturi, ilustrira kako kvantitativni pokazatelji mogu poticati instrumentalizirano, negativno ponašanje umjesto istinskog unaprjeđenja kvalitete obrazovanja.[33] Oslanjanje na administrativne ciljeve i indikatore može potisnuti akademsku izvrsnost i društvenu odgovornost, dok nesigurni radni uvjeti i ograničene mogućnosti napredovanja pogoduju oportunističkim obrascima ponašanja. Iako austrijska javna sveučilišta uživaju visok stupanj autonomije, njihova ovisnost o

30 Mats Benner, „Are Some Technical Universities Better Than Others?", u: *Are Some Technical Universities Better Than Others? Technical Universities Past, Present and Future*, ur. Lars Geschwind, Anders Broström i Katarina Larsen (Cham: Springer, 2022.), 30.

31 Elisa Brewis, „Higher Education and the Public Good in Finland", *Higher Education* 89 (2025): 208, https://doi.org/10.1007/s10734-024-01291-1.

32 Brewis, „Higher Education", 212.

33 Margit Sommersguter-Reichmann i Gerhard Reichmann, „Institutional Corruption in Higher Education: Diving into Indicator-Based Funding and Employment Conditions in Austrian Universities", *Policy Reviews in Higher Education* 9, br. 2 (2025): 287, https://doi.org/10.1080/23322969.2025.2489953.

državnim programskim ugovorima stvara napetosti između akademske slobode i institucionalne učinkovitosti.

Francuski sustav visokog obrazovanja, utemeljen na načelu općeg interesa (fr. *intérêt général*), afirmira visoko obrazovanje kao javno dobro time što gotovo besplatan i univerzalan pristup sveučilištima osigurava socijalnu pravednost i jednake mogućnosti za sve maturante. *Code de l'éducation* pritom definira visoko obrazovanje kao javnu službu usmjerenu uspjehu studenata, društvenoj uključenosti, nediskriminaciji, gospodarskom napretku i održivom razvoju, potvrđujući koncept javnog dobra kao kolektivne koristi usmjerene izgradnji pravednog i održivog društva. Ipak, reforme posljednjih desetljeća postupno su pomaknule sustav prema tržišnoj logici i selektivnosti.[34] Uvođenje platforme *Parcoursup* 2018. godine ograničilo je slobodan pristup sveučilištima, dok je program *Bienvenue en France* 2019. godine uveo školarine za međunarodne studente, čime je dovedeno u pitanje načelo gotovo besplatnog obrazovanja. *Loi de Programmation de la Recherche* (LPR) iz 2020. godine dodatno je potaknula konkurenciju kroz diferencijaciju institucija, natjecateljsko financiranje i privremene akademske ugovore.[35] Prema Torabian, francuski sustav djeluje poput „panoptičkog režima kvalitete", u kojem sveučilišta i akademsko osoblje postaju subjekti trajne vidljivosti kroz procese vanjske i unutarnje evaluacije.[36] Uloga države kao jamca kvalitete ostvaruje se kroz zakonske instrumente poput *Loi Savary* (1984.), *Code de l'éducation*[37] te djelovanje neovisnih tijela kao što su *Comité national d'évaluation* te *Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur* (*Hcéres*).[38] Kako navodi Torabian, francuski model kvalitete „odražava međuodnos moći, odgovornosti i kontrole" te redefinira odnose između države, institucija i akademske zajednice.[39]

Njemački je sustav visokog obrazovanja tijekom posljednjih desetljeća prošao kroz duboke reforme koje su, u okviru nove upravljačke paradigme, javnim visokim učilištima dale širu autonomiju. Istodobno su javna visoka učilišta dobila i obvezu dokazivanja društvenog učinka svojeg djelovanja, odnosno dokazivanja kvalitete. U tom se kontekstu razvija koncept „treće misije" sveučilišta, koji obuhvaća aktivnosti izvan tradicionalnih funkcija poučavanja i istraživanja, a usmjerene su na doprinos društvu i gospodarstvu.[40] Treća misija obuhvaća prijenos znanja i tehnologije, cjeloživotno učenje te društveni angažman sveučilišta, čime se ona potvrđuju kao

34 Čl. L123-1 *Code de l'éducation*, Légifrance, pristup 5. rujna 2025., https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071191.

35 Vincent Carpentier i Aline Courtois, „Higher Education and the Public Good in France", *Higher Education* 89 (2025): 227, https://doi.org/10.1007/s10734-024-01293-z.

36 Juliette Torabian, „The Quality Panopticon in Higher Education: A Comparative Analysis of France and England" (doktorska disertacija, London: University College London, Institute of Education, 2018.), 42.

37 *Code de l'éducation*.

38 *Hcéres*, Visoko vijeće za evaluaciju istraživanja i visokog obrazovanja, pristup 5. rujna 2025., https://www.hceres.fr/en.

39 Torabian, „The Quality Panopticon", 39.

40 Hendrik Berghaeuser i Michael Hoelscher, „Reinventing the Third Mission of Higher Education in Germany: Political Frameworks and Universities' Reactions", *Tertiary Education and Management* 26 (2020): 62, https://doi.org/10.1007/s11233-019-09030-3.

institucije javne odgovornosti koje svojim resursima služe potrebama zajednice. Razvoj obrazovanja odraslih i dodatnih programa koji podupiru prilagodljivost tržištu rada i afirmiraju cjeloživotno učenje kao javno dobro dodatno je normativno učvršćen. Savezne pokrajine zakonski definiraju treću misiju kao obvezni element kvalitete djelovanja javnih sveučilišta. Istodobno brojni državni i regionalni programi, poput inicijativa *Real-world labs* i *Innovative Hochschule*, institucionalno i financijski podupiru suradnju sveučilišta s gospodarstvom i društvom.[41]

4. ANALIZA PRAVNIH PRAVILA KOJA SE ODNOSE NA (RE) AKREDITACIJU STUDIJA

Visoko obrazovanje u Republici Hrvatskoj i uz njega pripadajuća znanstvena i umjetnička djelatnost uređeni su Zakonom o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti (u daljnjem tekstu: ZVOZD).[42] Sustav visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti u Republici Hrvatskoj od osnutka AZVO-a 2004. godine stalno se usklađuje s europskim okvirima, smjernicama i standardima.[43] Njezine ključne aktivnosti obuhvaćaju vrednovanje visokih učilišta, znanstvenih organizacija i studijskih programa, praćenje sustava kvalitete, prikupljanje nacionalnih podataka, međunarodnu povezanost, provedbu bolonjskih smjernica te izvješćivanje nadležnih nacionalnih vijeća o provedenim postupcima i rezultatima.[44] Osnivanjem AZVO-a te donošenjem Zakona o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju (u daljnjem tekstu: ZOK) iz 2009. godine Republika Hrvatska preuzela je obveze iz međunarodnih konvencija i deklaracija te ministarskih priopćenja europskih ministara obrazovanja.[45] Normativnom izvršenju pristupanja Republike Hrvatske međunarodnim konvencijama, deklaracijama i ministarskim priopćenjima prethodilo je više međunarodnih dokumenata i akata, kao što su *Magna Charta Universitatum*, Lisabonska konvencija, Sorbonska deklaracija te Bolonjska deklaracija.[46] Od ministarskih priopćenja izdvajaju se Ministarsko priopćenje iz Praga iz 2001. godine, Ministarsko priopćenje iz Berlina iz 2003. godine, Ministarsko priopćenje iz Bergena iz 2005. godine, Ministarsko priopćenje iz Londona iz 2007. godine te Ministarsko priopćenje iz Leuvena iz 2009. godine.[47] Ciljevi Bolonjskog procesa usmjereni su

41 Berghaeuser i Hoelscher, „Reinventing the Third Mission“, 63.

42 Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine, br. 119/22.

43 Uredba o osnivanju Agencije za znanost i visoko obrazovanje, Narodne novine, br. 101/04.

44 Čl. 2. st. 2. Uredbe o osnivanju Agencije za znanost i visoko obrazovanje.

45 Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, br. 45/09.

46 *Magna Charta Universitatum* je dokument koji su 1989. godine usvojili rektori europskih sveučilišta povodom 900. godišnjice osnutka Sveučilišta u Bolonji. Lisabonska konvencija je dokument koji su prihvatile i ratificirale sve države Europskog prostora visokog obrazovanja te uređuje priznavanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija. Sorbonskom deklaracijom uspostavljaju se principi Europskog prostora visokog obrazovanja, a potpisana je 1998. godine. Bolonjskom deklaracijom iz 1999. godine započela je tzv. Bolonjska reforma. Ksenija Grubišić, *Sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija* (Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2023.), 155.

47 *Prague Communiqué, 2001.: Towards the European HigherEducation Area*, pristup 5. rujna 2025., http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2001_Prague_

na uspostavu usklađenog i transparentnog Europskog prostora visokog obrazovanja (u daljnjem tekstu: EHEA) kroz uvođenje usporedivih akademskih stupnjeva, dvocikličke strukture studija, ECTS-a i dodatka diplomi te razvoj europskih mehanizama osiguravanja kvalitete putem akreditacija, suradnje nacionalnih agencija i jačanja ENQA-e. U okviru EHEA-e pojam kvalitete postao je središnje načelo kojim se određuje institucionalna i društvena vrijednost visokog obrazovanja kao javne usluge.[48]

Prema ZOK-u iz 2009. akreditacijska preporuka AZVO-a prethodila je odluci nadležnog ministarstva o izdavanju dopusnice ili potvrde te je time osiguravana zakonitost, javni nadzor i institucionalna odgovornost u pružanju javne usluge visokog obrazovanja. ZOK iz 2009. stavio je izvan snage cijeli niz odredbi ZVOZD-a kojima su se propisivala vrednovanja u visokom obrazovanju.[49] Usprkos pokušaju uspostave europskih standarda za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju, normativni je okvir visokog obrazovanja imao ozbiljne nedostatke, ponajprije zato što je ministru nadležnom za znanost i visoko obrazovanje bilo dano široko ovlaštenje donošenja podzakonskih akata kojima se uređuju sadržaj dopusnica te uvjeti za njihovo izdavanje, akreditaciju i reakreditaciju visokih učilišta i znanstvenih organizacija.[50] Zakonske su odredbe ograničile neovisnost AZVO-a u provedbi vrednovanja i osiguravanja kvalitete jer je nadležno ministarstvo, iako se oslanjalo na njezine akreditacijske preporuke, donosilo upravne akte o dopusnicama te istodobno propisivalo uvjete akreditacije i reakreditacije, čime je dodatno oslabljen regulatorni položaj AZVO-a. Istodobno je uspostavljen nejednak tretman javnih i privatnih visokih učilišta jer su privatna visoka učilišta, javne visoke škole i javna veleučilišta bila obvezna najmanje godinu dana ranije podnositi zahtjev nadležnom ministarstvu za izvođenje novog studijskog programa, što je narušilo načelo jednakosti u sustavu visokog obrazovanja. Nasuprot tomu, javna su visoka učilišta osnivala i pokretala studijske programe samostalno, odlukom senata, čime je uspostavljena normativna

Communique_English_553442.pdf; *Berlin Communiqué, 2003.: Realising the European Higher Education Area*, pristup 5. rujna 2025., https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2003_Berlin_Communique_English_577284.pdf; *Bergen Communiqué, 2005.: The European Hiher Educatioan Area – Acheving the Goals*, pristup 5. rujna 2025., https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2005_Bergen_Communique_english_580520.pdf; *London Communiqué, 2007.: Towards the European Higher Education Area: Responding to Challenges in Globalised World*, pristup 5. rujna 2025., https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2007_London_Communique_English_588697.pdf; *Leuvenu/Louvain-la-Neuve Communiqué, 2009.: The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the New Decade*, pristup 5. rujna 2025., https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Leuven_Louvain_la_Neuve_Communique_April_2009_595061.pdf; citirano prema Grubišić, *Sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija*, 158-163.

48 *Europski prostor visokog obrazovanja*, EHEA, pristup 1. listopada 2025., https://ehea.info/page-how-does-the-bologna-process-work.

49 Odredbe čl. 6. st. 2. t. 3., čl. 7. st. 2. t. 2., 4., 5. i 6., čl. 15., 16., 17. i 18., čl. 22. st. 3. i 4., čl. 23. st. 3., 4., 5. i 6. te čl. 51. st. 2., 3., 4., 5., 7., 8., 9. i 12. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, br. 123/03., 105/04., 174/04., 2/07., 46/07.

50 Čl. 26. ZOK-a iz 2019.

razlika u regulatornom tretmanu pojedinih kategorija visokih učilišta.[51] Pitanje je li ovlast javnih visokih učilišta da samostalno akreditiraju i pokreću nove studijske programe pridonijela proliferaciji studija tijekom trinaest godina primjene ZOK-a iz 2009. ostaje otvoreno te predstavlja relevantan istraživački izazov. Odredbama ZOK-a iz 2009. bilo je propisano da se ustrojstvo, nadležnosti te ovlasti stručnog vijeća AZVO-a, koje se imenuje kao Akreditacijski savjet, uređuju statutom AZVO-a.[52] ZOK iz 2009. zahtijevao je da novoosnovano privatno visoko učilište tijekom prve dvije godine izvodi studijski program u suradnji s mentorskom institucijom – javnim visokim učilištem – što je predstavljalo oblik normativne diskriminacije privatnih u odnosu na javna učilišta. Novim ZOK-om iz 2022. godine, prema riječima predlagatelja, unaprijeđen je normativni okvir sustava osiguravanja kvalitete u visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti.[53] ZOK iz 2022. razlikuje unutarnji sustav za praćenje i unaprjeđivanje kvalitete od vanjskog sustava, koji obuhvaća objektivno vrednovanje kroz inicijalnu akreditaciju, reakreditaciju te izvanredno i tematsko vrednovanje. Središnja novina reforme jest prijenos javnih ovlasti u postupcima akreditacije i reakreditacije s ministarstva nadležnog za znanost i visoko obrazovanje na AZVO, koji time preuzima ulogu samostalnog i stručnog javnopravnog tijela nadležnog za donošenje akreditacijskih preporuka, izdavanje dopusnica te sustavno praćenje i vrednovanje rada visokih učilišta i znanstvenih instituta. ZOK iz 2022. dodatno propisuje ujednačene kriterije vrednovanja za sve vrste visokih učilišta, uključujući javna i privatna, te uvodi obvezu usklađivanja studijskih programa sa standardima kvalifikacija iz Hrvatskog kvalifikacijskog okvira (u daljnjem tekstu: HKO), čime se osigurava usmjerenost studijskih programa na stvarne potrebe tržišta rada, društva i pojedinaca.[54] Primjena odredaba Zakona o općem upravnom postupku na postupke vrednovanja i akreditacije osigurava procesnu zakonitost, pravnu sigurnost i učinkovitu zaštitu prava stranaka.[55] Dokinuta je normativna diskriminacija privatnih visokih učilišta u odnosu na javna, a pojednostavljen je i postupak osnivanja novih privatnih visokih učilišta.[56] Ustrojstvo, ovlasti, nadležnosti i poslovi Akreditacijskog savjeta kao stručnog vijeća AZVO-a uređeni su ZOK-om iz 2022., a uspostavljena su i dva nova tijela AZVO-a: Povjerenstvo za naknadno praćenje i Povjerenstvo za prigovore, pri čemu su uređeni instrumenti i mehanizmi koji bi trebali osigurati stručnost, neovisnost i objektivnost u

51 Čl. 20. ZOK-a iz 2019.

52 Čl. 7. ZOK-a iz 2019.

53 Zakon o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, Narodne novine, br. 151/22. i Hrvatski sabor, Prijedlog Zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti od 28. srpnja 2022., pristup 20. rujna 2025., https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2022-07-29/120801/PZ_317.pdf.

54 Hrvatski kvalifikacijski okvir (engl. *Croatian Qualifications Framework*, CROQF) instrument je uređenja sustava kvalifikacija u Republici Hrvatskoj koji osigurava jasnoću, pristupanje stjecanju, utemeljeno stjecanje, prohodnost i kvalitetu kvalifikacija, kao i povezivanje razina kvalifikacija u Republici Hrvatskoj s razinama kvalifikacija EQF-a i QF-EHEA te posredno s razinama kvalifikacija kvalifikacijskih okvira u drugim zemljama. Čl. 2. Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, Narodne novine, br. 22/13., 41/16., 64/18., 47/20., 20/21.

55 Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21. te čl. 20. i 26. ZOK-a.

56 Čl. 9., 13. i 15. ZOK-a.

radu Povjerenstva za prigovore.[57]

5. ANALITIČKI PRIKAZ INICIJALNE AKREDITACIJE I UPISNOG POSTUPKA KAO POKAZATELJA KVALITETE JAVNE USLUGE VISOKOG OBRAZOVANJA

Odabrani su slučajevi dislociranog sveučilišnog prijediplomskog studija *Logopedija* Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta Sveučilišta u Zagreba u Splitu te diplomskog studija *Agronomija Mediterana* Sveučilišta u Splitu jer oba predstavljaju recentne i pravno dvojbene primjere u kojima se može empirijski provjeriti kako akreditacijski postupak i povezane upravne radnje proizvode (ili ne proizvode) pretpostavke zakonitog početka izvođenja studija i upisa studenata. Prvi je slučaj prikladan zbog kombinacije djelomično ispunjenih indikatora kvalitete i specifičnog, izvanrednog upisnog režima izvan standardiziranog sustava Središnjeg prijavnog ureda AZVO-a, što otvara pitanje usklađenosti upravne prakse s kogentnim pravilima o ravnopravnosti pristupnika i transparentnosti postupka. Drugi je slučaj izabran kao granični primjer zbog izdavanja dopusnice i upisa studijskog programa u Upisnik u tijeku akademske godine, uz sinkronizirano postupanje AZVO-a i senata. Taj slučaj omogućuje analizu konstitutivnog učinka rješenja o upisu na pravo izvođenja studija te procjenu institucionalnog nadzora u situaciji povećanog rizika od povrede načela zakonitosti. U nedostatku relevantne sudske prakse o zakonitosti inicijalnih akreditacija sveučilišnih i/ili stručnih studija i s njima povezanih upisnih postupaka, javno dostupne informacije i dokumentacija o provedenim inicijalnim akreditacijama, objavljene na mrežnim stranicama AZVO-a, upućuju upravo na dva odabrana slučaja. Riječ je o empirijski najpogodnijim i metodološki opravdanim primjerima za analizu upravnopravnih učinaka akreditacijskog režima.

Sveučilište u Zagrebu podnijelo je 21. svibnja 2025. godine AZVO-u zahtjev za izdavanje dopusnice Edukacijsko-rehabilitacijskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu za izvođenje studija *Logopedija* izvan sjedišta visokog učilišta, u Splitu.[58] Akreditacijski savjet AZVO-a imenovao je stručno povjerenstvo radi provedbe postupka inicijalne akreditacije studija *Logopedija* u Splitu, koje je provelo terenski posjet, izvršilo uvid u dokumentaciju te procijenilo prostorno-kadrovske i materijalne uvjete za opremljenost studija. Povjerenstvo je predložilo izdavanje dopusnice, utvrdivši da je studij *Logopedija* u Splitu programski ekvivalentan akreditiranom studiju matičnog fakulteta i u potpunosti usklađen s misijom i razvojnim prioritetima Sveučilišta u Zagrebu.[59] U provedenom postupku inicijalne akreditacije indikator

57 Čl. 33. i 38. do 41. ZOK-a.

58 *Izvješće Stručnog povjerenstva u postupku inicijalne akreditacije za izvođenje studija dislocirani sveučilišni prijediplomski studij Logopedija s mjestom izvođenja u Split, Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Ishodi provedenih vrednovanja, Pregled vanjskih vrednovanja u visokom obrazovanju i znanosti*, Agencija za znanost i visoko obrazovanje, pristup 10. listopada 2025., https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=7.

59 *Izvješće Stručnog povjerenstva – inicijalna akreditacija prijediplomski studij Logopedija s mjestom izvođenja u Splitu.*

unutarnjeg osiguravanja kvalitete te indikator studentske podrške ocijenjeni su djelomično ispunjenima. Daljnji indikatori studijskog programa i kadrovsko-materijalnih uvjeta ocijenjeni su ispunjenima, a povjerenstvo je preporučilo jačanje sustava kvalitete, institucionalne koordinacije i transparentnosti akademskih procesa. Preporučeno je preciznije normiranje odnosa između Sveučilišta u Zagrebu i Sveučilišta u Splitu, izrada detaljnog plana unutarnjeg osiguravanja kvalitete te imenovanje osobe odgovorne za nadzor kvalitete na dislociranoj lokaciji radi osiguranja institucionalne povezanosti. Usklađivanje studijskog programa s HKO-om i Europskim kvalifikacijskim okvirom (EQF-om) ocijenjeno je nužnim radi osiguranja odgovarajuće razine kompetencija i vertikalne prohodnosti studija. Povjerenstvo je također istaknulo potrebu za većim uključivanjem predstavnika studenata dislociranog studija u tijela odlučivanja na visokom učilištu, što je u skladu sa Standardima i smjernicama za osiguravanje kvalitete u EHEA-i (ESG, Standard 1.3.).[60] Analiza ocjena i preporuka otvara pitanje jesu li svi standardi i kriteriji kvalitete bili u potpunosti ispunjeni prilikom akreditacije studija *Logopedija* u Splitu. Radi usporedbe razmatra se i postupak akreditacije prijediplomskog studija *Logopedija* Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, koji je 5. veljače 2024. godine podnio zahtjev AZVO-u za izdavanje dopusnice. Akreditacijski savjet imenovao je stručno povjerenstvo za akreditaciju studija *Logopedija* u Osijeku, koje je izradilo izvješće sa zaključnom preporukom za izdavanje dopusnice za izvođenje studija.[61] Ukupna razina kvalitete prijediplomskog studija *Logopedija* u Osijeku ocijenjena je kao u potpunosti ispunjena u svim kategorijama vrednovanja, što predstavlja znatno višu ocjenu od dislociranog studija *Logopedija* u Splitu. Izvješće za studij u Osijeku ne sadrži preporuke za unaprjeđenje niti potrebu naknadnog praćenja, što ukazuje na visoku usklađenost sa standardima kvalitete. Oba sveučilišna prijediplomska studija logopedije, odnosno oba postupka inicijalne akreditacije, rezultirala su izdavanjem dopusnica za izvođenje studijskog programa.[62] Na temelju odluke Sveučilišta u Zagrebu od 25. rujna 2025. o provođenju upisnog postupka na dislociranom prijediplomskom studiju *Logopedija* za akademsku godinu 2025./2026. te rješenja Ministarstva znanosti, obrazovanja i mladih od 23. rujna 2025., kojim se odobrava izvođenje navedenog studijskog programa izvan sjedišta Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta, započeo je postupak upisa studenata na novi dislocirani studijski program. Time se, u skladu s izdanim upravnim aktima, operacionalizira odluka nadležnog tijela sveučilišta, ali se ne ostvaruje zakonski

60 AZVO, *Standardi i smjernice za osiguravanje kvalitete u Europskom prostoru visokog obrazovanja*, ESG, pristup 10. listopada 2025., https://www.azvo.hr/images/stories/publikacije/ESG_HR.pdf.

61 *Izvješće Stručnog povjerenstva u postupku inicijalne akreditacije za izvođenje studija sveučilišni prijediplomski studij Logopedija Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku*, od 11. travnja 2024., AZVO, pristup 10. listopada 2025., https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=70.

62 *Rješenje Agencije od 25. lipnja 2024.*, pristup 10. listopada 2025., https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=70 i *Rješenje Agencije od 19. rujna 2025*., pristup 10. listopada 2025., https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=7.

uvjet za početak izvođenja studija u akademskoj godini 2025./2026.[63] Iz obavijesti o upisu na studij *Logopedija* u Splitu, dostupne na mrežnim stranicama Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, razvidno je da se upis provodi izvan redovitih ljetnih i zimskih rokova koji se za sva javna visoka učilišta odvijaju putem Središnjeg prijavnog ureda AZVO-a, u rokovima propisanim sustavom *Postani student* i u skladu s važećim propisima Republike Hrvatske. U skladu s odlukom Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta, rok za podnošenje prijava istekao je 3. listopada 2025. godine u 23:59 sati.[64]

Drugi primjer svjedoči o potpunom izostanku dosljedne primjene pravnih pravila u pogledu upisa i početka izvođenja studija. Naime, riječ je o izdavanju dopusnice za sveučilišni diplomski studij *Agronomija Mediterana* Sveučilišta u Splitu, koju je AZVO izdao 22. studenoga 2024. godine za akademsku godinu 2024./2025.[65] Dakle, AZVO je pri kraju prve polovice zimskog semestra akademske godine 2024./2025. izdao dopusnicu za studij koji se tek treba početi izvoditi u istoj akademskoj godini. Posebnu pozornost zaslužuje postupanje Senata Sveučilišta u Splitu, koji je kao najviše stručno, znanstveno-nastavno i predstavničko tijelo sveučilišta održao sjednicu istoga dana kada je AZVO donio upravni akt kojim se dopušta izvođenje diplomskog studija *Agronomija Mediterana*. Senat Sveučilišta u Splitu donio je odluku o raspisivanju natječaja za upis studenata u prvu godinu diplomskog studija *Agronomija Mediterana*.[66] Nakon donošenja upravnog akta AZVO-a i odluke Senata Sveučilišta u Splitu, nadležno je ministarstvo, postupajući po zahtjevu Sveučilišta u Splitu, provelo poseban upravni postupak te rješenjem[67] izvršilo upis diplomskog studija *Agronomija Mediterana*. Izdavanjem rješenja o upisu priznato je pravo na početak izvođenja studija u akademskoj godini 2024./2025., što predstavlja pravno relevantnu fazu u ocjeni zakonitosti cjelokupnog postupka.[68] Rješenje o upisu studija u Upisnik studijskih programa ima narav konstitutivnog upravnog akta, budući da visoko učilište tek njegovim donošenjem stječe pravo na početak izvođenja studija. Iako se upis temelji na prethodno izdanoj dopusnici AZVO-a, pravni učinak u pogledu

63 *Uvjeti za upis u prvu godinu prijediplomskog studija Logopedija, Prijave za upis na dislocirani redoviti sveučilišni prijediplomski studij Logopedija u ak. god. 2025./2026. (Split),* Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, pristup 15. listopada 2025., https://www.erf.unizg.hr/novosti?@=6g6l#news_70626.

64 Provjera ispunjavanja uvjeta za upis održana je 7. listopada 2025., a ljestvica poretka pristupnika objavljena je 10. listopada 2025., dok je upis održan 15. listopada 2025. godine.

65 *Rješenje Agencije od 22. studenoga 2024.*, pristup 30. prosinca 2025., https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=112.

66 Odluka Senata Sveučilišta u Splitu od 22. studenoga 2024. o raspisivanju natječaja za upis studenata u prvu godinu diplomskog studija *Agronomija Mediterana* Sveučilišta u Splitu za akademsku godinu 2024./2025. te o dopuni plana upisa studenata na sve diplomske studije Sveučilišta u Splitu. Natječaj je prema navedenoj Odluci bio otvoren od petka, 22. studenoga 2024., do četvrtka, 28. studenoga 2024., zaključno do 13:00 sati, pristup 30. prosinca 2025., https://marjan.unist.hr/UserDocsImages/novosti/Agronomija_Mediterana_natje%C4%8Daj%20za%20upis.pdf.

67 Čl. 4. st. 6. Pravilnika o Upisu studijskih programa, Narodne novine, br. 56/23.

68 *Upisnik studijskih programa Ministarstva znanosti obrazovanja i mladih RH, šifra Upisnika 4980*, pristup 30. prosinca 2025., https://hko.srce.hr/usp/pretrazivanje/detalji?sifra=5077.

dopuštenosti izvođenja studija nastaje isključivo izdavanjem rješenja nadležnog ministarstva, s obzirom na to da nije riječ o konstitutivnom upravnom aktu.[69]

Odredbama čl. 70. ZVOZD-a propisano je kako akademska godina započinje 1. listopada, a završava 30. rujna iduće godine.[70] Nadalje, zakonodavac je iznimno dopustio da, kada je to predviđeno izvedbenim planom, nastava može započeti prije početka akademske godine, ali ne prije 1. rujna.[71] To pravno pravilo dodatno naglašava važnost izvedbenog plana, koji je detaljno uređen čl. 71. ZVOZD-a, prema kojem visoko učilište mora donijeti izvedbeni plan prije početka akademske godine, uz obveznu naznaku početka, završetka i satnice izvođenja nastave.

Odredbom čl. 69. ZVOZD-a uređeno je da visoko učilište utvrđuje postupak upisa na studij tako da jamči ravnopravnost svih pristupnika. Upis na studij provodi visoko učilište na temelju javnog natječaja objavljenog na mrežnim stranicama visokog učilišta najkasnije do 1. svibnja tekuće godine.[72] Riječ je o kogentnom pravnom pravilu, budući da je čl. 107. st. 1. ZVOZD-a propisana prekršajna sankcija – u iznosu od 50.000 do 300.000 kuna u protuvrijednosti u eurima – za visoko učilište koje upis provede protivno studijskom programu iz čl. 66. st. 2. t. 2. te uvjetima i postupku upisa iz čl. 69. istoga Zakona.[73]

ZVOZD-om je propisano da Središnji prijavni ured AZVO-a provodi postupak upisa pristupnika na sva visoka učilišta za sve vrste i razine studija, objedinjuje podatke o ispunjavanju uvjeta za upis, izrađuje ljestvice poretka na temelju bodovanih rezultata školovanja, pruža informacije o uvjetima upisa te zaprima zahtjeve za vrednovanje i priznavanje inozemnih obrazovnih kvalifikacija u svrhu zapošljavanja ili nastavka obrazovanja.[74] ZOK-om je propisana obvezna provedba postupaka upisa studenata na svim visokim učilištima – sveučilištima, fakultetima, akademijama i veleučilištima – putem Središnjeg prijavnog ureda, ustrojbene jedinice AZVO-a.[75] Budući da je čl. 20. i čl. 26. ZOK-a propisano kako je odluka o izdavanju dopusnice

69 Velimir Ivančević, *Institucije upravnog prava* (Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1983.), 291.

70 Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine, br. 119/22.

71 Čl. 70. st. 1. ZVOZD-a. Navedena zakonska odredba jasno potvrđuje da je visokoškolska nastava, kao sastavni dio akademske godine, ključni element njezina sadržaja te da je dopušten samo raniji, ali ne i kasniji početak nastave u odnosu na zakonom propisane rokove početka i završetka akademske godine te svih nastavnih obveza.

72 Čl. 69. ZVOZD-a. Javni natječaj mora sadržavati broj upisnih mjesta, uvjete upisa, rok za prijavu te podatke o postupku upisa i potrebnoj dokumentaciji, a visoko učilište dužno ga je objaviti najkasnije do 1. svibnja tekuće godine.

73 Čl. 66. st. 2. t. 2. ZVOZD-a glasi: „Studijskim programom utvrđuju se: usklađenost studijskog programa s pripadajućom kvalifikacijom u Registru Hrvatskog kvalifikacijskog okvira, ako je ona upisana u Registar Hrvatskog kvalifikacijskog okvira.“ Čl. 69. ZVOZD-a glasi: „Visoko učilište utvrđuje postupak upisa na studij tako da jamči ravnopravnost svih pristupnika. Upis na studij provodi visoko učilište na temelju javnog natječaja objavljenog na mrežnim stranicama visokog učilišta najkasnije do 1. svibnja tekuće godine. Javni natječaj sadrži broj upisnih mjesta, uvjete upisa, rok za prijavu na natječaj te podatke o postupku upisa i ispravama potrebnim za upis.“

74 Čl. 44. ZOK-a.

75 Ova se obveza odnosi na sve razine studija, uključujući prijediplomske, diplomske, stručne, kratke stručne, poslijediplomske specijalističke i doktorske studije, čime se osigurava jednako rangiranje i bodovanje pristupnika te zaštita javnog interesa.

upravni akt, na takve se postupke primjenjuje Zakon o općem upravnom postupku, uključujući i načelo zakonitosti kao temeljno upravnopravno načelo.[76] Promatrajući slučajeve dislociranog studija *Logopedija* u Splitu te studija *Agronomija Mediterana*, prema shvaćanju autora, proizlazi da je AZVO postupio protivno ZVOZD-u, ZOK-u te Zakonu o općem upravnom postupku kada je 19. rujna 2025. godine izdao dopusnicu za početak izvođenja dislociranog studija *Logopedija* u Splitu za akademsku godinu 2025./2026.[77] Na temelju iznesenog može se zaključiti kako je nezakonito postupljeno i u slučaju izdavanja dopusnice za početak izvođenja diplomskog studija *Agronomija Mediterana* u Splitu.[78] U oba slučaja izostao je institucionalni nadzor ministarstva nadležnog za visoko obrazovanje i AZVO-a. Analiza slučajeva inicijalne akreditacije sveučilišnog prijediplomskog i diplomskog studija te upisnog postupka pokazuje kako formalna usklađenost s europskim standardima sama po sebi ne jamči kvalitetu javne usluge visokog obrazovanja. Jamstvo kvalitete ostat će nedostižno dok se ne osigura dosljedna primjena zakonskih pravila, učinkovit nadzor i institucionalna odgovornost svih aktera u sustavu. U svjetlu izloženih konceptualnih okvira kvalitete javnih usluga (standardizacija, transparentnost, odgovornost i mehanizmi nadzora) te komparativnih uvida o ulozi vanjske evaluacije i regulatorne koherentnosti, studije slučaja pokazuju da se kvaliteta visokog obrazovanja kao javne usluge u hrvatskom akreditacijskom režimu ne može ocjenjivati samo kroz formalno ispunjenje akreditacijskih standarda. Prema analiziranim primjerima, kvaliteta visokog obrazovanja ocjenjuje se prvenstveno kroz ostvarenje pokazatelja zakonitosti i postupovne urednosti upravnih akata i radnji koje omogućuju početak izvođenja studija. U slučaju dislociranog studija *Logopedija* napetost između akreditacijske dopusnice i izvanrednog upisnog režima, izvan standardiziranih rokova i kanala, upućuje na deficit proceduralne koherentnosti i predvidljivosti, čime se dovodi u pitanje ostvarenje načela ravnopravnosti pristupnika kao temeljne sastavnice kvalitete javne usluge. U slučaju studija *Agronomija Mediterana* vremenska neusklađenost izdavanja dopusnice i normativnih pretpostavki početka izvođenja studija, kao i sinkronizirano postupanje relevantnih tijela u donošenju akata izvan zakonske norme, ukazuju na rizik relativiziranja načela zakonitosti i na slabljenje preventivne funkcije vanjskog osiguravanja kvalitete. Oba slučaja stoga potvrđuju teorijsku postavku da se javna vrijednost i kvaliteta javne usluge ne ostvaruju samim postojanjem standarda i institucija, nego njihovom dosljednom primjenom kroz učinkovite kontrolne mehanizme i jasno razgraničene odgovornosti aktera. Posljedično, odgovor na istraživačko pitanje upućuje na zaključak da inicijalna akreditacija i povezani upravni akti u promatranim primjerima ne osiguravaju u dovoljnoj mjeri zakonit, vremenski usklađen i postupovno koherentan početak izvođenja studija niti stvaraju stabilna procesna jamstva ravnopravnosti pristupnika. Time se razotkriva

76 AZVO, kao javnopravno tijelo s javnim ovlastima, dužno je odlučivati u skladu sa zakonom, provedbenim propisima i općim aktima donesenima na temelju zakonom utvrđenih ovlasti, a kada rješava po slobodnoj ocjeni, mora ostati u granicama dodijeljene ovlasti i njezine svrhe.

77 *Rješenje Agencije od 19. rujna 2025.*, pristup 10. listopada 2025., https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=7.

78 AZVO je na temelju rješenja izdala dopusnicu za diplomski studij *Agronomija Mediterana* Sveučilišta u Splitu dana 22. studenoga 2024. godine za akademsku godinu 2024./2025.

strukturni jaz između normativno uspostavljenog režima osiguravanja kvalitete i njegove provedbene učinkovitosti, što predstavlja središnji upravnopravni problem analiziranih postupaka.

6. ZAKLJUČAK

Provedena dogmatsko-pravna i institucionalna analiza hrvatskog akreditacijskog režima, uz oslonac na dvije nedavne studije slučaja, upućuje na zaključak da se kvaliteta visokog obrazovanja kao javne usluge ne iscrpljuje u formalnoj usklađenosti sa standardima, nego ovisi o zakonitosti, postupovnoj koherentnosti i vremenskoj usklađenosti upravnih akata i radnji koje omogućuju početak izvođenja studija i upis pristupnika. U promatranim primjerima uočena su odstupanja koja ukazuju na strukturni jaz između normativno uspostavljenih pretpostavki osiguravanja kvalitete i provedbene učinkovitosti sustava, osobito u pogledu predvidljivosti postupanja i zaštite ravnopravnosti pristupnika. Time se na razini upravnopravnih učinaka potvrđuje da akreditacijski instrumenti ostvaruju svoju javnu funkciju tek kada su povezani s učinkovitim mehanizmima kontrole i jasno razgraničenim odgovornostima nadležnih tijela. *De lege ferenda* potrebno je ojačati normativna i institucionalna jamstva zakonitosti u akreditacijskim i upisnim postupcima, osobito kroz preciznije procesne standarde, obvezu detaljnog obrazlaganja svakog odstupanja od zakonskih rokova i pretpostavki te jasnije uređenje nadzorne odgovornosti u odnosu na postupanje AZVO-a i visokih učilišta. Ujedno je opravdano razmotriti dodatnu standardizaciju i digitalnu integraciju upisnih postupaka radi smanjenja regulatorne arbitrarnosti i jačanja transparentnosti. Zaključno, normativno jačanje samo po sebi nije dostatno: kvaliteta kao javna vrijednost nastaje tek u točki u kojoj se propisani standardi dosljedno provode kroz upravnopravno uredne, predvidljive i nadzirane postupke. Samo takvim zahvatima moguće je pretvoriti formalne reforme u stvarne institucionalne učinke i uspostaviti visoko obrazovanje kao javnu uslugu utemeljenu na zakonitosti, jednakosti i dosljedno primijenjenim standardima kvalitete.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Ahmetovic, Emina, Medina Ahmedic, Almira Muharemovic, Edina Nozinovic, Aleksandar Draganic, Vesna Katic i Edin Islamovic. „The Use of PULS Methodology in Analysing the Satisfaction of Public Services' Users". *Croatian and Comparative Public Administration* 14, br. 3 (2014): 571-610.
2. Benner, Mats. „Are Some Technical Universities Better Than Others?" U: *Are Some Technical Universities Better Than Others*?: *Technical Universities Past, Present and Future*, ur. Lars Geschwind, Anders Broström i Katarina Larsen, 27-44. Cham: Springer, 2022.
3. Berghaeuser, Hendrik i Michael Hoelscher. „Reinventing the Third Mission of Higher Education in Germany: Political Frameworks and Universities' Reactions". *Tertiary Education and Management* 26 (2020): 57-76. https://doi.org/10.1007/s11233-019-09030-3
4. Bertelli, Anthony M. i Silvia Cannas. *Lawand Co-Production: The Importance of*

Citizenship Values. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2021.
5. Brewis, Elisa. „Higher Education and the Public Good in Finland". *Higher Education* 89 (2025): 205-222. https://doi.org/10.1007/s10734-024-01291-1
6. Carpentier, Vincent i Aline Courtois. „Higher Education and the Public Good in France". *Higher Education* 89 (2025): 223-238. https://doi.org/10.1007/s10734-024-01293-z
7. Dadasović, Bojan. „Vrednovanje zadovoljstva korisnika usluga upravnih odjela za komunalne poslove u gradovima Sisačko-moslavačke županije". *Hrvatska i komparativna javna uprava* 23, br. 3 (2023): 433-450.
8. De Fine Licht, Jenny, David Karlsson i Louise Skoog. *Location of Public Services*: *Legitimacy, Challenges, and Solutions in Sweden*. Cham: Springer Nature Switzerland, 2024.
9. Đulabić, Vedran. „Mogućnosti i rizici primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi". U: 7. *Forum za javnu upravu*, ur. Anamarija Musa, 7-26. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, 2014.
10. Džinić, Jasmina. „Nagrade u javnom sektoru – podizanje kvalitete kroz natjecanje i suradnju". *Hrvatska i komparativna javna uprava* 12, br. 4 (2012): 1003-1036.
11. Edelmann, Noella i Ines Mergel. „Co-Production of Digital Public Services in Austrian Public Administrations". *Administrative Sciences* 11 (2021): 1-21. https://doi.org/10.3390/ admsci11010022
12. Grubišić, Ksenija. *Sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija*. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2023.
13. Grubišić Šeba, Mihaela. „Outsourcing javnih usluga". U: *7. Forum za javnu upravu,* ur. Anamarija Musa, 27-52. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, 2014.
14. Ivančević, Velimir. *Institucije upravnog prava.* Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 1983.
15. Ivaniš, Marija, Nebojša Pavlović i Renee Škulić. „Stavovi građana o javnim uslugama i SWOT matrica u funkciji gospodarskog i društvenog rasta i razvoja grada Rijeke". *Zbornik Veleučilišta u Rijeci* 10, br. 1 (2022): 37-56.
16. Kinder, Tony. *Marx and Public Services Theory, Policy, and Practice.* Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2025.
17. Klaric, Mirko. „Smart Digitalization and Public Services in the EU". *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series* 7, br. 1 (2023): 151-174. https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/eucmlihs7&id=163
18. Kotler, Philip. *Upravljanje marketingom – analiza, planiranje, primjena i kontrola*. Zagreb: Mate, 2001.
19. Klincewicz, Krzysztof, Magdalena Zatorska i Anna Wielicka-Regulska. *The Role of Higher Education in Creating Socially Responsible Innovations: A Case Study of the EIT Food RIS Consumer Engagement Labs Project.* Cham: Springer, 2022.
20. Loeffler, Elke i Tony Bovaird. *User and Community Co-production of Public Value*. Cham: Springer Nature Switzerland, 2021.
21. Madžar, Tomislav, Tonći Lazibat i Josip Mikulić. „Mjerenje kvalitete usluga u zdravstvenom turizmu". *Poslovna izvrsnost* 10, br. 1 (2016): 187-202.
22. McDonald, David A. *Meanings of Public and the Future of Public Services*. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2023.
23. Ozretić Došen, Đurđana, Vatroslav Škare i Tatjana Škare. „Mjerenje kvalitete usluge primarne zdravstvene zaštite SERVQUAL instrumentom". *Revija za socijalnu politiku* 17, br. 1 (2010): 27-44.
24. Pidd, Michael. *Measuring the Performance of Public Services Principles and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
25. Segueni, Fakia. „Public Service Ethics and Their Impact on Improving the Quality of Public Service". *Contemporary Readings in Law and Social Justice* 17, br. 1 (2025): 369-379. https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/conreadlsj17&id=334
26. Smith, Peter C. i Andrew Street. „Measuring the Efficiency of Public Services: The Limits

of Analysis". *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society)* 168, br. 2 (2005): 401-417. http://www.jstor.org/stable/3559969
27. Staley, Samuel R. i John P. Blair. „Institutions, Quality Competition and Public Service Provision: The Case of Public Education". *Constitutional Political Economy* 6, br. 1 (1995): 21-33. https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/constpe6&id=17
28. Resch, Katharina, Magdalena Fellner, Claudia Fahrenwald, Peter Slepcevic-Zach, Mariella Knapl i Paul Rameder. „Embedding Social Innovation and Service Learning in Higher Education's". *Third Sector Policy Developments in Austria. Front. Educ.* 5, br. 112 (2020): 1-5. https://doi.org/10.3389/feduc.2020.00112
29. Sadik-Zada, Elkhan Richard, Andrea Gatto i Ibrahim Niftiyev. „E-Government and Petty Corruption in Public Sector Service Delivery". *Technology Analysis & Strategic Management* 36, br. 12 (2022): 3987-4003. https://doi.org/10.1080/09537325.2022.2067037
30. Sommersguter-Reichmann, Margit i Gerhard Reichmann. „Institutional Corruption in Higher Education: Diving into Indicator-Based Funding and Employment Conditions in Austrian Universities". *Policy Reviews in Higher Education* 9, br. 2 (2025): 282-299. https://doi.org/10.1080/23322969.2025.2489953
31. Šašić, Đevad, Merima Tanović i Amel Delić. „Utjecaj dobrog upravljanja na povećanje zadovoljstva građana uslugama javnog sektora". *Pregled: časopis za društvena pitanja* 62, br. 1 (2021): 41-57. https://doi.org/10.48052/19865244.2021.1.41
32. Torabian Juliette. „The Quality Panopticon in Higher Education: A Comparative Analysis of France & England". Doktorska disertacija, London: University College London, Institute of Education, 2018.
33. Zoroja, Marina i Svetozar Tanasković. „Pružanje javnih usluga na principu javno-privatnog partnerstva". *Ekonomske ideje i praksa* 38 (2020): 65-80. https://EconPapers.repec.org/RePEc:beo:ekidpr:y:2020:i:38:p:65-80

Pravni propisi:
1. *Code de l'éducation*. Légifrance. Pristup 5. rujna 2025. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071191.
2. Pravilnik o Upisniku studijskih programa, Narodne novine, br. 56/23.
3. Uredba o osnivanju Agencije za znanost i visoko obrazovanje, Narodne novine, br. 101/04.
4. Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, Narodne novine, br. 22/13., 41/16., 64/18., 47/20., 20/21.
5. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21.
6. Zakon o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, Narodne novine, br. 151/22.
7. Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, br. 45/09.
8. Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine, br. 119/22.
9. Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, br. 123/03., 105/04., 174/04., 2/07., 46/07.

Mrežne stranice:
1. Agencija za znanost i visoko obrazovanje. *Ishodi provedenih vrednovanja, Pregled vanjskih vrednovanja u visokom obrazovanju i znanosti.* Pristup 10. listopada 2025. https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=7
2. Agencija za znanost i visoko obrazovanje. *Standardi i smjernice za osiguravanje kvalitete u Europskom prostoru visokog obrazovanja (ESG)*. Pristup 10. listopada 2025. https://www.azvo.hr/images/stories/publikacije/ESG_HR.pdf
3. *Bergen Communiqué, 2005. The European Higher Education Area – Achieving the Goals*.

Pristup 5. rujna 2025. https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2005_Bergen_Communique_english_580520.pdf

4. *Berlin Communiqué,* 2003. *Realising the European Higher Education Area*. Pristup 5. rujna 2025. https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2003_Berlin_Communique_English_577284.pdf
5. *Uvjeti za upis u prvu godinu prijediplomskog studija Logopedija. Prijave za upis na dislocirani redoviti sveučilišni prijediplomski studij Logopedija u ak. god. 2025./2026. (Split)*. Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Pristup 15. listopada 2025. https://www.erf.unizg.hr/novosti?@=6g6l#news_70626
6. *Europski prostor visokog obrazovanja*. EHEA. Pristup 1. listopada 2025. https://ehea.info/page-how-does-the-bologna-process-work
7. *Hcéres.* Pristup 5. rujna 2025. https://www.hceres.fr/en
8. *Izvješće Stručnog povjerenstva u postupku inicijalne akreditacije za izvođenje studija sveučilišni prijediplomski studij Logopedija Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku.* Agencija za znanost i visoko obrazovanje. Pristup 10. listopada 2025. https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=70
9. *Leuven/Louvain-la-Neuve Communiqué, 2009*. *The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the New Decade*. Pristup 5. rujna 2025. https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Leuven_Louvain_la_Neuve_Communique_April_2009_595061.pdf
10. *London Communiqué, 2007. Towards the European Higher Education Area: Responding to Challenges in a Globalised World*. Pristup 5. rujna 2025. https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2007_London_Communique_English_588697.pdf
11. *Prague Communiqué, 2001. Towards the European Higher Education Area*. Pristup 5. rujna 2025. http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2001_Prague_Communique_English_553442.pdf

Ostalo:

1. *Odluka Senata Sveučilišta u Splitu od 22. studenoga 2024*. Pristup 30. prosinca 2025. https://marjan.unist.hr/UserDocsImages/novosti/Agronomija_Mediterana_natje%C4%8Daj%20za%20upis.pdf
2. Prijedlog Zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti od 28. srpnja 2022. Pristup 20. rujna 2025. https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2022-07-29/120801/PZ_317.pdf
3. *Rješenje Agencije od 19. rujna 2025.* Pristup 10. listopada 2025. https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=7
4. *Rješenje Agencije od 22. studenoga 2024.* Pristup 30. prosinca 2025. https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=112
5. *Rješenje Agencije od 25. lipnja 2024.* Pristup 10. listopada 2025. https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=70
6. *Upisnik studijskih programa Ministarstva znanosti obrazovanja i mladih RH, šifra Upisnika 4980*. Pristup 30. prosinca 2025. https://hko.srce.hr/usp/pretrazivanje/detalji?sifra=5077

Ivica Šušak*

Summary

QUALITY OF HIGHER EDUCATION AS A PUBLIC SERVICE IN THE CONTEXT OF STUDY PROGRAMME ACCREDITATION

The paper examines the quality of higher education as a public service in the Republic of Croatia, proceeding from the premise that, within the accreditation regime, such quality is primarily manifested through the legality and procedural regularity of administrative acts and related administrative conduct enabling the commencement of programme delivery and the admission of applicants. The research question addresses the extent to which initial accreditation procedures and the associated administrative decisions ensure a lawful, procedurally coherent and timely start of programme implementation, as well as equal treatment of applicants in the admission process. Methodologically, the paper combines dogmatic legal analysis and interpretation of positive law, an institutional analysis of the role and powers of the Agency for Science and Higher Education (ASHE) and the ministry competent for higher education, a qualitative analysis of relevant documents (statutes, secondary legislation, reports, and instruments adopted in accreditation procedures), and an analysis of different governance models of higher education in order to contextualise quality standards. The empirical part relies on two case studies – the dislocated university undergraduate programme in Speech and Language Therapy of the Faculty of Education and Rehabilitation Sciences, University of Zagreb, implemented in Split, and the university graduate programme "Mediterranean Agronomy" of the University of Split – selected due to the availability of publicly accessible documentation and the absence of relevant case-law. The findings indicate deviations that call into question procedural predictability and coherence (particularly regarding admission deadlines and channels), as well as a temporal misalignment between administrative decisions and the normative prerequisites for the commencement of teaching, thereby weakening the preventive function of external quality assurance. In conclusion, the paper identifies a structural gap between normatively established standards and their practical effectiveness, and, *de lege ferenda*, proposes strengthening procedural safeguards, clarifying supervisory accountability, and further standardising (including through digital integration) admission procedures so as to enhance legality, transparency, and equal treatment of applicants.

Keywords: *public service; quality; higher education; accreditation; specific administrative procedure.*

* Ivica Šušak, Dipl. iur., Head Secretary, University of Zagreb, Faculty of Medicine; ivica.susak@mef.hr. ORCID: https://orcid.org/0009-0007-2155-2778.

♦ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).

Prikazi

(Conference Reports)

MEĐUNARODNI ZNANSTVENO-STRUČNI SKUP *RAZVOJ SREDNJOVJEKOVNIH I NOVOVJEKOVNIH KOMUNA ISTRE I KVARNERA,* RIJEKA, 11. I 12. PROSINCA 2025.

Međunarodni znanstveno-stručni skup o razvoju srednjovjekovnih i novovjekovnih komuna Istre i Kvarnera održan je 11. i 12. prosinca 2025. godine u Državnom arhivu u Rijeci, pri čemu se program skupa oba dana održavao od 10:00 do 14:00 sati. Skup su organizirali Državni arhiv u Rijeci, Državni arhiv u Pazinu, Pokrajinski arhiv Koper i Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, uz potporu Ministarstva kulture i medija Republike Hrvatske.

Komune su bile temelj lokalne vlasti, a njihovi statuti važan izvor za razumijevanje pravnih institucija i oblika vlasti na istočnoj obali Jadrana. Skup je produbio spoznaje o pravnom položaju i unutarnjoj organizaciji komuna Istre, Kvarnera i sjevernog Jadrana te pojasnio njihovu ulogu u razvoju pravnog i državnog poretka. Ostvaren je vrijedan doprinos proučavanju povijesti prava i države te boljem razumijevanju procesa oblikovanja ranih oblika samouprave, pravne autonomije i institucionalne vlasti, uz isticanje potrebe daljnjih istraživanja utemeljenih na bogatoj arhivskoj građi. Izlaganja su bila podijeljena u više tematskih cjelina: razvoj komuna, organizacija vlasti i pravni položaj komuna na prijelazu iz kasnog srednjeg vijeka u novi vijek. Poseban je naglasak stavljen na komunalne institucije koje su, s aspekta povijesti prava i države, predstavljale oblike mjesne vlasti utemeljene na propisima komunalnih statuta i običajnog prava, određujući komunalnu zajednicu kao važan pravni subjekt.

Markus Leideck, prof., viši arhivist i ravnatelj Državnog arhiva u Rijeci, pozdravio je nazočne istaknuvši važnost arhiva za proučavanje građe o komunama te značenje skupa za istraživanje tih institucija na prostoru Istre, Kvarnera i sjevernog Jadrana. Skup su otvorili dr. sc. Maja Polić iz Zavoda za povijesne i društvene znanosti u Rijeci, HAZU te prof. dr. sc. Željko Bartulović s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci izlaganjem *Državnopravni razvoj županija u hrvatskoj povijesti i Riječka županija 1850. – 1868. godine*. Prof. dr. sc. Bartulović naglasio je važnost županija u državnopravnoj povijesti, od bizantskih zapisa iz 10. stoljeća, koji se odnose i na riječki prostor, preko doba Hrvatsko-Ugarskog Kraljevstva do novovjekovnih promjena u organizaciji i nadležnostima u 18. i 19. stoljeću. Dr. sc. Polić osvrnula se na osnutak Riječke županije, njezin ustroj, djelovanje i posebnosti tijekom razdoblja hrvatske uprave od 1850. do 1868. godine.

Izv. prof. dr. sc. Ines Matić Matešković s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci govorila je u izlaganju *Kontinuitet lokalne samouprave od antike do novog vijeka na primjeru grada Senja* o kontinuitetu mjesne samouprave od antičkog municipija Senie, srednjovjekovne komune do

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

novovjekovne općine, s naglaskom na institucionalni i pravnopolitički okvir, oblike građanske participacije te upravnu i sudbenu nadležnost, kao i prilagodbu samoupravnih prava i institucija rimskom, srednjovjekovnom i habsburškom sustavu vlasti, ujedno istaknuvši Senj kao primjer dugotrajnog očuvanja mjesne autonomije i urbanog pravnog identiteta u jadranskom prostoru.

Prof. dr. sc. Budislav Vukas s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci izlagao je *O poimanju i tipologizaciji srednjovjekovne države u znanstvenim razmatranjima profesora Ivana Beuca*, istaknuvši njegov doprinos analizi oblika srednjovjekovne državne organizacije, čija je argumentacija i danas cijenjena radi metodološke preciznosti, naglašavajući razdoblje od 1951. do 1956. godine, kada je obnašao dužnost ravnatelja arhiva u Rijeci i postavio temelje modernog arhivskog sustava te obradio arhivsko gradivo nastalo nakon promjena državnih granica. Luka Nalis, mag. iur., asistent na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Rijeci, koristeći dogmatsku i pravnopovijesnu metodu u izlaganju *Statut grada Rijeke iz 1530. godine kao okvir funkcioniranja komunalne zajednice* analizirao je Statut grada Rijeke. On se osvrnuo na povijest Rijeke, okolnosti donošenja statuta, komunalni i pravni razvoj grada, strukturu i doprinos statuta pravnoj sigurnosti, sudovanje, uređenje komunalnog života, povlastice građana te uređenje odnosa spram feudalnih gospodara.

Nada Čibej, mag. sc., direktorica Pokrajinskog arhiva u Kopru u izlaganju *Obitelj de Belli iz Casa grande u Kopru* predstavila je istraživanje o obitelji, koja je od 15. do 19. stoljeća ostavila važan trag u pravnim, crkvenim, vojnim i znanstvenim aktivnostima u Istri, i palači de Belli kao primjeru kasnorenesansne gradske arhitekture s elementima ranog baroka, koja ilustrira urbanu aristokratsku kulturu i život plemstva u Kopru. Markus Leideck, prof., viši arhivist i ravnatelj Državnog arhiva u Rijeci i mag. art. Iva Gobić Vitolović, voditeljica odjela za konzervaciju i restauraciju s Državnog arhiva u Rijeci u izlaganju *Projekt Magnifica comunita di Cherso* prikazali su višegodišnji projekt arhivističke obrade fondova creske provenijencije, tzv. Creski arhiv, kao i preuzimanje, obradu, digitalizaciju, zaštitu i promociju fonda Samostana sv. Frane u Cresu kroz izložbu realiziranu sa studentima Odsjeka za povijest Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci.

Mirela Mrak Kliman, dipl. iur., s Državnog arhiva u Pazinu i dr. sc. Elvis Orbanić sa Zavoda za povijesne i društvene znanosti u Rijeci, HAZU u izlaganju *Spisi istarskih bilježnika* govorili su o fundamentalnoj važnosti tog fonda u Državnom arhivu u Pazinu za proučavanje javnog bilježništva u srednjem i ranom novom vijeku u Hrvatskoj, rezultatima i nakladničkom planu Državnog arhiva u Pazinu. Dr. sc. Deborah Rogoznica s Pokrajinskog arhiva u Kopru izlaganjem *Statut bratovštine sv. Petra mučenika iz Kopra* obradila je vjerski, društveni i gospodarski život koparske komune i bratovštine, usporedivši *mariegolu* te bratovštine iz prve polovine 15. stoljeća s *mariegolom* bratovštine sv. Antona opata te je ukazala na značaj bratovština za očuvanje mjesne samouprave i društvene kohezije u komuni.

Dr. sc. Tatjana Bradara s Arheološkog muzeja Istre u izlaganju *Granične oznake na istarskom poluotoku*

govorila je, u kontekstu revitalizacije bogatog nasljeđa kulturnopovijesnih spomenika, o oznakama granica između Mletačke Republike, feudalnih gospoštija i komuna, nastalih kao rezultat interdisciplinarnog projekta iz 2010. godine, koji je omogućio terensko istraživanje, identifikaciju i objavu više od 500 oznaka i natpisa na njima. Mr. sc. Ladislav Dobrica s Hrvatskog državnog arhiva referirao se u izlaganju *Objava knjige riječkog kancelara i notara Antuna de Renno de Mutina tijekom razdoblja od 1436. do 1461. godine* na objavu knjige riječkog kancelara i notara te ukazao na njezinu strukturu i važnost tog vrela koje sadrži pravne poslove građana, presude riječke komune i dražbovne isprave važne za proučavanje života srednjovjekovne riječke komune.

U prvoj temi drugog dana skupa fra Ljudevit Anton Maračić, prof., iz Samostana Sv. Frane u Cresu i Markus Leideck, prof., viši arhivist i ravnatelj Državnog arhiva u Rijeci, u izlaganju *Povijesni arhiv Samostana Sv. Frane u Cresu* ukazali su na značaj zaštite i valorizacije arhiva samostana, važnog za proučavanje povijesti samostana, grada i otoka. Istaknuli su njegovu povezanost s gradivom srednjovjekovne i novovjekovne općine Cres te ulogu u istraživanju javnih funkcija samostana, uz prikaze aktivnosti na sređivanju, inventarizaciji i objavi inventara 2024. godine te planove zaštite, digitalizacije i dostupnosti fundusa u suradnji s Državnim arhivom u Rijeci.

Prof. dr. sc. Marijan Bradanović s Filozofskog fakulteta u Rijeci u izlaganju *Gradovi Kvarnera i Vinodola na prijelazu kasnog srednjeg u novi vijek* referirao se na urbani i arhitektonski razvoj na prijelazu iz kasnoga srednjeg u rani novi vijek, razlike između gradova u usponu i onih u stagnaciji, na rezultate terenskih i arhivskih istraživanja i na temelju toga ponudio tumačenje povijesnih okolnosti koje utječu na te procese, kao i da se umjesto monografske studije slučaja daje interdisciplinarna sinteza dugogodišnjih istraživanja, potkrijepljena digitaliziranim arhivskim, grafičkim gradivom.

Dr. sc. Dolores Oštrić iz Ministarstva kulture i medija Republike Hrvatske, Područni konzervatorski ured Rijeka, u izlaganju *Granične utvrde kao čimbenici razvoja ranonovovjekovnog grada: trsatski i riječki kaštel* usporedno je analizirala genezu, graditeljski razvoj i tipologiju srednjovjekovnih i ranonovovjekovnih graničnih kaštela Rijeke i Trsata do 1527. godine te promjene habsburškog obrambenog sustava nakon Cetinskog sabora.

Izv. prof. dr. sc. Kosana Jovanović s Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci u izlaganju *Rogi ribaru – pomorstvo i ribarstvo na srednjovjekovnom Kvarneru* razmatrala je ulogu tih gospodarskih grana u razvoju srednjovjekovnih kvarnerskih komuna, analizirajući statutarne odredbe i akte komunalnih vijeća dokazuje da su orijentacija prema moru, regulacija pomorske trgovine te razvoj ribarstva i izlov tune oblikovali gospodarstvo i prostorni razvoj naselja.

Dr. sc. Tea Perinčić s Pomorskog i povijesnog muzeja Hrvatskog primorja Rijeke u izlaganju *Grad Rijeka u 18. stoljeću* razmotrila je preobrazbu grada Rijeke u 18. stoljeću u vlasti Habsburga, kada grad prerasta srednjovjekovne okvire i postaje jedno od urbanih gospodarskih središta Monarhije. Posebno se osvrnula na merkantilističku politiku, ulaganja u pomorstvo i prometnu infrastrukturu,

posljedice potresa u 18. stoljeću te osnivanje Riječkog gubernija. Prof. dr. sc. Marko Medved s Medicinskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci u izlaganju *Augustinci sv. Jeronima i gradske vlasti Rijeke* naglasio je djelovanje augustinaca pustinjaka, prve redovničke zajednice u Rijeci od 14. do 18. stoljeća, njihove odnose s gradskim vlastima, ulogu čuvara gradskih spisa te njihove imovinske, kulturne i arhitektonske dosege.

Dr. sc. Petra Predoević Zadković iz Centra za istraživanje srednjovjekovne baštine Jadrana, Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci u izlaganju *Riječka novovjekovna komuna prema povijesnim tragovima relikvijara* predstavila je rezultate arhivskih istraživanja o bisti sv. Ursule, jednom od najstarijih relikvijara u Rijeci i njezinoj povezanosti s crkvom Uznesenja Blažene Djevice Marije. Osvrnula se na spomen u 15. stoljeću, njegovo odnošenje u Veneciju i povratak početkom 16. stoljeća, odnose Rijeke i Venecije te sudbinu relikvijara koji se od Drugog svjetskog rata čuvaju u Italiji. Darko Komšo, muzejski savjetnik s Arheološkog muzeja Istre u izlaganju *Komune Istre i Kvarnera u svjetlu novootkrivenih glagoljskih izvora* istaknuo je važnost glagoljice u komunama Istre i Kvarnera tijekom razvijenog srednjeg i novog vijeka te predstavio preliminarne rezultate istraživanja glagoljskih izvora u Trstu, gdje se nalaze dosad nepoznata i neobjavljena vrela koja pružaju uvid u društveni, pravni i svakodnevni život tih komuna.

Dr. sc. Josip Banić sa Znanstveno-raziskovalnog središča Koper u izlaganju *Komune i komuni srednjovjekovne Istre: prilog sustavnoj konceptualnoj terminologiji istarskog srednjeg vijeka* upozorio je na problem terminološke nepreciznosti u nazivlju srednjovjekovnih teritorijalnih zajednica u Istri, od seoskih zajednica do urbanih komuna čija je autonomija bila usporediva s talijanskim gradovima-državama. Koristeći teoriju konceptualne analize, navodi nazive u Istri, pojmovnu povijest teorije leksičkog polja uz komparativni materijal iz sjeveroistočne Italije, te je predložio precizno i koherentno nazivlje primjenjivo na istočnojadranski prostor.

Izlaganja na skupu istaknula su iznimnu važnost arhivskog gradiva, statutarnih vrela, glagoljskih izvora te kulturnopovijesnih spomenika za razumijevanje pravnog, političkog, društvenog i gospodarskog života u kvarnerskim i istarskim komunama tijekom srednjeg i ranog novog vijeka. Skup je pokazao da interdisciplinarni pristup, uključujući arhivistiku, povijesnu metodologiju, umjetničke studije i digitalizaciju izvora, omogućuje preciznije sagledavanje kompleksnih odnosa između mjesnih teritorijalnih zajednica, gradova i viših vlasti.

Zaključujući skup, Markus Leideck, prof., viši arhivist i ravnatelj Državnog arhiva u Rijeci, u ime suorganizatora zahvalio je izlagačima na kvalitetnim prezentacijama te izrazio nadu u organizaciju novog skupa tijekom 2026. godine.

Lea Pongrac, univ. mag. iur.

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 trebaju 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.

ZBORNIK 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.)
Vol. 42 br. 2 (2021.)
Vol. 42 br. 3 (2021.)
Vol. 43 br. 2 (2022.)
Vol. 43 br. 3 (2022.)
Vol. 44 br. 2 (2023.)
Vol. 44 br. 3 (2023.)
Vol. 45 br. 2 (2024.)
Vol. 45 br. 3 (2024.)

• 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. 43 br. 1 (2021.)
Vol. 44 br. 1 (2023.)
Vol. 45 br. 1 (2024.)

• po jedinstvenoj cijeni od **15,00 EUR**:
Vol. 46 br. 2 (2025.)

• po jedinstvenoj cijeni od **25,00 EUR**:
Vol. 46 br. 3 (2025.)

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.)
Vol. 46 br. 1 (2025.)

***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 27,87 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 Tadija Bubalović*, 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)**
- Milovan Jovanović, *Osnove* e*konomike javnog sektora, 2016.* **(cijena 7,96 EUR)**
- Milovan Jovanović, *Ekonomska politika, 2017*. **(cijena 10,62 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)**
- Anamari Petranović i Ines Matić Matešković, *Cogitare, Intelligere, Concludere (collectio causarum iuris Romani)*, *2025.* **(cijena 25,00 EUR)**
- Robert Blažević, *Upravna znanost*, *VII. izdanje, reprint u 2025.* **(cijena 27,00 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)**
- Mirela Župan, *Pravo najbliže veze u hrvatskom i europskom međunarodnom privatnom ugovornom pravu, 2006.* **(cijena 13,80 EUR)**
- Ivana Kunda, *Internationallly Mandatory Rules under Article 7(1) of the European Convention on the Law Applicable to Contractual Obligation, 2007.* **(cijena 15,19 EUR)**
- Petar Šarčević, *Essays in Private International Law and Comparative Law, 2004.* **(cijena 39,02 EUR)**
- Zvonimir Slakoper i 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)**
- 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)**

- 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.* **(cijena 25,08 EUR)**
- Vesna Tomljenović i Ivana Kunda, *Uredba Bruxelles I. – izazovi u hrvatskom pravosuđu, 2013*. **(cijena 20,90 EUR)**
- Vesna Tomljenović, Silvija Petrić i Emilia Mišćenić, *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*, uredili 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,* urednici Dario Đerđa, Ante Galić, Dana Dobrić Jambrović i Joanna Wegner. (suizdavač Visoki upravni sud Republike Hrvatske), *2021*. **(cijena 17,25 EUR)**
- Zbornik radova *in honorem* Ivan L. Padjen, *Suvremeni izazovi pravne teorije i pravne prakse*, urednici Sanja Grbić, Maša Marochini Zrinski i Miomir Matulović, 2026. **(cijena 35,00 EUR)**

PRIJEVODI:

- T.C. Hartley, *Temelji prava Europske zajednice, 2004*. **(cijena 41,81 EUR - meki 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, 1. 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, Marissabell Škorić i Igor Martinović, *Kazneno pravo – opći dio, 2013.*
- Željko Bartulović, *Povijest prava i države, I. dio – Opća povijest prava i države, 2014.*
- Berislav Pavišić i suradnici, *Kazneno postupovno pravo*, *6. izdanje, 2014.*
- Ivan Padjen, *Metodologija pravne znanosti,* 2015.
- Robert Blažević, *Upravna znanost*, *2015.*
- Robert Blažević, *Upravna znanost*, *V. izdanje*, *2016.*
- Dario Đerđa, *Upravni spor, 2017.*
- Robert Blažević, *Upravna znanost*, *VI. izdanje, 2019.*
- Robert Blažević, *Upravna znanost*, *VII. izdanje, 2021.*

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 karizmatske 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, S*ocio-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*.
- Velinka Grozdanić, urednica, *Komentar Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama, 2015*.

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.*
- Velinka Grozdanić i dr., *Kad žena ubije*, *2011*.

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 dijela 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 i 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. 47 br. 1 (2026)

Članci:

- *Maja Bukovac Puvača, Iva Tuhtan Grgić,* Posebne pretpostavke valjanosti ugovornih raspolaganja predaka u korist potomaka s nasljednopravnim učincima
- *Edita Čulinović-Herc, Nataša Žunić Kovačević, Viktorija Pisačić*, Izazovi i odabrana pitanja poreznog tretmana prijenosa poslovanja u obiteljskim društvima
- *Hano Ernst, Tatjana Josipović*, Pravni položaj zajednice suvlasnika u novom sustavu upravljanja etažnim vlasništvom
- *Gabrijela Mihelčić, Maša Marochini Zrinski, Goranka Barać-Ručević*, Je li vrijeme za „četvrtu generaciju" prava na život u zdravoj životnoj sredini?
- *Ana Dujmović*, Nacionalna postupovna autonomija i zahtjevi prava na djelotvoran pravni lijek u poreznim predmetima
- *Tomislav Jakšić, Mihaela Braut Filipović*, Povlačenje poslovnih udjela
- *Iva Buljan, Eduard Kunštek*, Okamova britva – između potrebe pojednostavljivanja i opasnosti pretjeranog redukcionizma
- *Helena Majer,* Bračna stečevina u digitalnom dobu: postojeća pravila za moderne izazove?
- *Aleksandra Maganić, Slađana Aras Kramar*, Utvrđivanje izvanbračne zajednice
- *Mihajlo Dika*, Osiguranje parničnih troškova prema internom hrvatskom pravu
- *Dario Đerđa, Stjepan Gadžo*, Upravni ugovori u Hrvatskoj: 15 godina neostvarenih očekivanja
- *Saša Nikšić*, Popravljanje imovinske štete – načelo potpune naknade i institut sniženja naknade
- *Marko Šikić, Mateja Held*, Procjena utjecaja na okoliš u prostornom uređenju i gradnji
- *Sandra Laleta, Karla Kotulovski*, Mogućnost drukčijeg uređenja radnog vremena članova obitelji zaposlenih u obiteljskim društvima
- *Antun Bilić, Sara Senjak*, Odnos slobode vršenja članskih prava i obveze lojalnog postupanja
- *Josip Dešić, Loris Belanić*, Umjetna inteligencija i digitalna transformacija zemljišnoknjižnog postupka: između učinkovitosti i pravne sigurnosti
- *Mijo Galiot, Vanesa Brizić Bahun*, Procesna ograničenja podnošenja tužbe za naknadu štete u medijskim sporovima
- *Mato Arlović*, Načela i specifičnosti ustavnosudske kontrole poreznih zakona u Republici Hrvatskoj
- *Tamara Bogdanović*, Zabrana diskriminacije prema praksi Europskog suda za ljudska prava
- *Ivica Šušak*, Kvaliteta visokog obrazovanja kao javne usluge u kontekstu akreditacije studija

Prikaz:

- *Lea Pongrac*, Međunarodni znanstvenostručni skup „Razvoj srednjovjekovnih i novovjekovnih komuna Istre i Kvarnera", Rijeka, 11. i 12. prosinca 2025.

ISSN 1330-349X

9 771330 349008