

*Dr Paula Poretti**

REJUDICIJALIZACIJA OVRHE NA TEMELJU VJERODOSTOJNE ISPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ – USKLAĐENOST S PRAVOM EU?***

U široj je javnosti problematika nadležnosti hrvatskih javnih bilježnika za provođenje postupaka ovrhe na temelju vjerodostojne isprave dobila na značaju upravo u kontekstu razmjerno recentnih odluka Suda pravde EU u predmetima Zulfikarpašić i Pula parking. Kako nije trebalo dugo da pitanje modaliteta provođenja ovrhe na temelju vjerodostojne isprave postane prvorazredno društvenopolitičko pitanje, hrvatski se zakonodavac odlučio na njezine izmjene u procesu donošenja novog Ovršnog zakona. Naglasak je pri tome na redefiniranju ovlasti javnih bilježnika, odnosno rejudicijalizaciji ovrhe. U radu se nastoji zaključiti o opravdanosti novouvedenih izmjena, kako u kontekstu primjene integralnog pristupa, odnosno odluke hrvatskog zakonodavca da istovremeno uredi novi način postupanja u postupcima ovrhe s nacionalnim i prekograničnim obilježjem, tako i s obzirom na mogućnost da se u okviru postupanja u izmijenjenom postupku ovrhe na temelju vjerodostojne isprave udovolji postupovnim standardima prava EU. U tu svrhu provest će se analiza judikature Suda pravde EU koja je inspirirala najnovije intervencije kao i novog uređenja ovrhe na temelju vjerodostojne isprave prema Prijedlogu Ovršnog zakona.

Ključne reči: *Javnobilježnička služba. – Ovrha na temelju vjerodostojne isprave. – Sudska praksa. – Sud pravde EU. – Pravo EU.*

* Autorica je docentica na Katedri građanskopravnih i obiteljskopravne znanosti, Pravni fakultet Osijek, Sveučilište J.J. Strossmayera u Osijeku, pporetti@pravos.hr (Republika Hrvatska)

** Određeni dijelovi ovoga teksta izvorno su objavljeni u okviru rada „Uloga javnih bilježnika u pravu EU s osvrtom na sudsku praksu“ objavljenog u časopisu *Javni bilježnik*, Hrvatska javnobilježnička komora, 46/2019.

1. UVOD

Javnobilježnička je služba započela s radom u Republici Hrvatskoj (dalje: RH) nakon opsežne reforme pravnoga sustava provedene nakon osamostaljenja 1991. godine. Time je zapravo došlo do reafirmacije uloge javnobilježničke službe u osiguravanju pravne sigurnosti unutar hrvatskoga pravnoga poretka. U hrvatskom pravnom sustavu, javnim bilježnicima povjerena je najprije neadjudikativna, a postupno i adjudikativna uloga.¹ U obavljanju preuzetih neadjudikativnih poslova javni su bilježnici pokazali visoku razinu stručnosti, integriteta i profesionalnosti² To je doprinijelo ocjeni o spremnosti javnobilježničke službe da joj se povjere određene ovlasti da odlučuje i u određenim pravnim stvarima, odnosno da joj se povjeri adjudikativna uloga koju je ranije obavljao sud.

Javnim bilježnicima kao povjerenicima suda tako je najprije Zakonom o nasljeđivanju iz 2003. godine³ (dalje: ZN iz 2003. godine) povjereno provođenje ostavinskog postupka, koji je u svojoj naravi izvanparnični postupak. Potom, izmjenama i dopunama Ovršnog zakona iz 2005. godine⁴ (dalje: OZ iz 2005. godine) u nadležnost javnih bilježnika preneseno je provođenje postupka ovrhe na temelju vjerodostojne isprave. Time se željelo postići rasterećenje sudova te osigurati postojanje brzog i učinkovitog izvansudskog mehanizma za ostvarenje tražbina.⁵ Ipak, razmjerno je nedavno postojeće rješenje preispitano u kontekstu dvaju zahtjeva za prethodnu odluku upućenih Sudu prav-

- 1 Neadjudikativni (izvansudski) poslovi čine temelj javnobilježničke službe te odražavaju njihovu ulogu u pružanju pravne pomoći sudionicima pravnog posla u uređenju njihovih međusobnih odnosa. Sastoje se od ovjera potpisa i prijepisa, sastavljanja javnobilježničkih akata i solemnizacije privatnih isprava, sastavljanja oporuka i nasljednopravnih ugovora te ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju kao i u obavljanju asekurativne funkcije.
- 2 Tako M. Dika, „O statusu i budućem razvitku javnog bilježništva u Republici Hrvatskoj“, *Hrvatsko javno bilježništvo* (ur. I. Maleković), Hrvatska javnobilježnička komora, Zagreb 2014, 87.
- 3 Zakon o nasljeđivanju, br. 48/03.
- 4 Zakon o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona, br. 88/05.
- 5 Usporedi M. Bratković, „Reorganizacija ovrhe na temelju vjerodostojne isprave u Sloveniji“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 36, 2/2015, 1025–1050; A. Maganić, „Dejudicijalizacija ovršnog postupka u Hrvatskoj i nekim zemljama njezina okruženja“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 68, 5–6/2018, 707–737.

de Europske unije (dalje: Sud pravde EU), u predmetima C-484/15 *Zulfikarpašić*⁶ i C-551/15 *Pula parking*⁷. Prema shvaćanju Suda pravde EU, rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave koje je u predmetu s prekograničnim obilježjem donio javni bilježnik nije moguće priznati i izvršiti u režimu Uredbe (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti te priznanju i ovrsi odluka u građanskim i trgovačkim stvarima⁸ (dalje: Uredba Brisel I bis) te Uredbe (EZ) br. 805/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. godine kojom se uvodi Europski ovršni naslov za nesporne tražbine⁹ (dalje: Uredba 805/2004) jer javni bilježnik nije sud.¹⁰ Ovo tumačenje rezultiralo je u podijeljenim shvaćanjima u pogledu održivosti nadležnosti hrvatskih javnih bilježnika za izdavanje rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave, i to ne samo u prekograničnim, nego i u nacionalnim predmetima.¹¹ U nastavku rada osvrnut ćemo se na argumente iznesene u okviru rasprave potaknute ovim razilaženjem, koja je uz akademsku, poprimila najprije društveno-političku, a potom i legislativnu dimenziju.¹² Naime, preispitivanje koncepta ovrhe

6 Predmet C-484/15 *Zulfikarpašić v Gajer*, 9. ožujka 2017, ECLI:EU:C:2017:199.

7 Predmet C-551/15 *Pula parking d.o.o. v Sven Klaus Tederahn*, 9. ožujka 2017., ECLI:EU:C:2017:193.

8 Uredba (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti te priznanju i ovrsi odluka u građanskim i trgovačkim stvarima, Službeni list Europske unije 2012, br. L 351.

9 Uredba (EZ) br. 805/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. godine kojom se uvodi Europski ovršni naslov za nesporne tražbine, Službeni list Europske unije 2004, br. L 143, 30.4.2004.

10 Sud pravde EU svoje je shvaćanje utemeljio na okolnosti da postupak u okviru kojega javni bilježnik donosi rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave nije kontradiktorni postupak, jer se ovršeniku ne dostavlja prijedlog kojim se postupak pokreće, nego isključivo rješenje o ovrsi protiv kojega ima pravo istaknuti prigovor.

11 Usporedi A. Uzelac, M. Bratković, „Certificiranje nespornih tražbina u domaćem i poredbenom pravu“, u: *Zbornik radova Aktualnosti građanskog procesnog prava - nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća*, Split 2015, 81–116; M. Bratković, „Zašto hrvatski javni bilježnici nisu sud? U povodu tumačenja Uredbe br. 805/2004 i Uredbe Bruxelles I bis u presudama *Zulfikarpašić i Pula parking*“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 67, 2/2017, 287–317.

12 Slično A. Uzelac, „Javnobilježnička ovrha i zaštita potrošača: novi izazovi eu-ropeizacije građanskog postupka“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 68, 5–6/2018, 639 i dalje.

na temelju vjerodostojne isprave od strane Suda pravde EU, u određenoj je mjeri utjecalo na odluku hrvatskog zakonodavca da započne s radom na izmjenama OZ-a koje, između ostalog, vraćaju postupak u povodu prijedloga za ovrhu na temelju vjerodostojne isprave u nadležnost suda, a javni bilježnici postaju njegovi povjerenici.

2. ADJUDIKATIVNA ULOGA JAVNIH BILJEŽNIKA U PRIMJENI PRAVA EU – JAVNI BILJEŽNICI (NI)SU SUD

Široka rasprava povedena u hrvatskoj ali i inozemnoj pravnoj teoriji vezano uz presude Suda pravde EU u predmetima *Zulfikarpašić* i *Pula parking* prema kojima javni bilježnik nije sud u smislu odredaba čl. 4 Uredbe 805/2004 niti čl. 3 Uredbe Brisel I bis iznjedrila je niz argumenata na koje bi se ovdje vrijedilo osvrnuti.¹³ Interesantno je, možda i indikativno da je razmatranju nekih od tih argumenata Sud pravde EU u ukupnosti posvetio vrlo malo pažnje.

Najprije, pitanje zbog čega se, za razliku od švedske službe za izvršenje u skraćenom postupku u vezi s platnim naložima, hrvatskog javnog bilježnika ne smatra „sudom“ u smislu Uredbe 805/2004. Sud pravde EU u suštini kaže da je tako jer je za razliku od hrvatskog javnog bilježnika, u odredbi čl. 4, t. 7 Uredbe 805/2004 izrijekom predviđeno da izraz „sud“ u smislu Uredbe 805/2004 obuhvaća to tijelo. Tako je još, jer za razliku od čl. 3, st. 2 Uredbe 650/2012 o nasljeđivanju, koja pod pojmom „sud“ uz pravosudna tijela uzima i sva druga tijela nadležna u tom području, Uredba 805/2004 ne posjeduje nikakvu opću odredbu s takvim učinkom. Konačno, tako je i jer je istoga dana Sud pravde EU „uspostavio“ takvu praksu u odnosu na tumačenje odredbe čl. 3 Uredbe Brisel I bis, tumačeći da hrvatski javni bilježnik nije „sud“ jer ta odredba uključuje samo javne bilježnike u Mađarskoj i švedsku službu za izvršenje. Ovdje Sud pravde EU u suštini podcrtava da je dostatno da je zakonodavac EU želio uvrstiti iznimke u odnosu na ma-

13 Ostala pitanja koje je Sud pravde EU razmatrao u predmetima *Zulfikarpašić* i *Pula parking*, poput pitanja može li javni bilježnik i pod kojim uvjetima izdati potvrdu o europskom ovršnom naslovu za rješenje o ovrsci na temelju vjerodostojne isprave, ili ta ovlast pripada sudu (*Zulfikarpašić*, t. 51) ovdje se neće detaljno analizirati.

đarske javne bilježnike i švedsku službu za izvršenje¹⁴ da bi se ta tijela smatrala „sudom“, neovisno jesu li ta tijela organski povezana sa pravosudnim ustrojem države članice.¹⁵ Znači li to da je hrvatski zakonodavac „pogriješio“ utoliko što formalno nije uključio javne bilježnike u pravosudni sustav? Bi li u protivnom za Sud pravde EU uopće bilo sporno ili nužno propitivati može li se javnog bilježnika smatrati „sudom“ u smislu Uredbe 805/2004? Ili bi se u tom slučaju hrvatske javne bilježnike automatizmom izjednačilo sa mađarskim javnim bilježnicima i švedskom službom za izvršenje? Prema shvaćanju Europske komisije, koja posebno ne analizira uvjete pod kojima postupaju hrvatski javni bilježnici, odluke koje oni donose mogle bi se smatrati „sudskim odlukama“ u smislu Uredbe br. 805/2004 samo u slučaju da se ta uredba izmijeni tako da se njome predvidi to izjednačavanje.¹⁶ Sve ovo ostavlja dojam da je ispravan zaključak iznesen u hrvatskoj pravnoj teoriji da je za Sud pravde EU dostatno utemeljiti razlikovanje između tijela na okolnosti da su neka od njih uključena u pojam suda, a druga ne.¹⁷ Naime, Sud pravde EU nije nigdje pojasnio što to sadržajno ili funkcionalno švedsku službu za izvršenje čini sudom i toliko razlikuje od hrvatskog javnog bilježnika. No, je li u kontekstu prava EU-a ovako izolirano, tekstualno tumačenje poželjno?

Ništa sadržajnije u tumačenju razloga zbog kojih se mađarskog javnog bilježnika i švedsku službu za izvršenje smatra sudom u smislu Uredbe Brisel I bis, ali ne i hrvatskog javnog bilježnika, ne nudi ni presuda u predmetu *Pula parking*.¹⁸ U bitnome, čini se da Sud pravde EU

14 Vidi NO Bot, mišljenje u predmetu *Zulfikarpašić*, t. 93.

15 Tako NO Bot, mišljenje u predmetu *Zulfikarpašić*, t. 88.

16 Tako NO Bot, mišljenje u predmetu *Zulfikarpašić*, t. 92. Isto tako, *Pula parking*, t. 41.

17 M. Bratković, „Zašto hrvatski javni bilježnici nisu sud? U povodu presuda Suda EU-a *Pula Parking* i *Zulfikarpašić*“, *Godišnjak Tribina Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba*, u: (ur. J. Barbić, M. Bratković), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu 2017, 122.

18 Premda je Sud pravde EU smatrao dostatnim pozvati se na tu presudu, kao ustanovljenu judikaturu Suda u predmetu *Zulfikarpašić*, stvarno ona ne donosi ništa elaboriranije argumente. Podjednako se poziva na tekstualno tumačenje odredbe čl. 3 Uredbe Brisel I bis kao i okolnost da njome nije predviđena opća odredba koja bi proširila pojam „sud“ kako je to postulirano u Uredbi (EU) br. 650/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznavanju i izvršavanju odluka i prihvaćanju i

i ovdje kaže da je dostatno da se zakonodavac EU u pojedinoj Uredbi odlučio za uže ili šire definiranje pojma „sud“, pri čemu razlozi ne moraju biti jasno uočljivi ili od strane Suda objašnjivi, da to za njega čini uvjerljiv argument. Pri tome, okolnost da se prilikom „procjene“ koja tijela iznimno mogu biti „sud“ hrvatske javne bilježnike uopće nije uzimalo u obzir, što proizlazi iz argumentacije Vlade RH, premda se Uredba Brisel I bis (kao i Uredba 805/2004) ravnopravno primjenjuje u RH kao državi članici, Sud pravde EU smatra nebitnim.¹⁹ Treba li ovakav odgovor Suda pravde EU tumačiti na način da Vlada RH nije trebala u postupku pred Sudom pravde EU tražiti opravdanja za propust da se zatraži uvrštavanje hrvatskih javnih bilježnika u predviđenu iznimku? Ili pak da bi ishod bio jednak, čak i da se uvrštavanje takve iznimke na vrijeme zatražilo?

Ipak, mnogo više nego odgovoriti na pitanje je li Sud pravde EU pogriješio prilikom ocjene može li se hrvatski javni bilježnik smatrati „sudom“ u smislu odredaba Uredbe 805/2004 i Uredbe Brisel I bis čini nam se preispitati argumente kojima se poslužio da dokaže ispravnost svoga shvaćanja. Složili bismo se sa *Schlürmann*, koja je suglasna sa sistematičnim pristupom Suda pravde EU, koji počiva na tumačenju odredaba čl. 1, 2, i 3 Uredbe Brisel I bis u definiranju pojmova „sud“ ili „tribunal“ te odriče mogućnost da se prihvati šire tumačenje pojma „sud“ kako su to tražili grad Pula i Vlada Republike Hrvatske (dalje: RH).²⁰ Ipak, određeni dijelovi toga tumačenja otvaraju prostora za dvojbe i primjedbe. Primjerice, okolnost da Sud pravde EU odbija primijeniti funkcionalni pristup te uvažiti da istovremeno, odredba čl. 3, st. 2 Uredbe 650/2012 o nasljeđivanju svrstava javnog bilježnika u pojam „sud“, uz obrazloženje da Uredba Brisel I bis ne posjeduje opću odredbu sa takvim učinkom.²¹ Ovakvom tumačenju Suda pravde EU,

izvršavanju javnih isprava u nasljednim stvarima i o uspostavi Europske potvrde o nasljeđivanju, Službeni list EUL 201, 27.7.2012, 107–134. Posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19 vol. 010, 296–323 (dalje: Uredba 650/2012 o nasljeđivanju). Uzima još u obzir da tijekom procesa izrade Prijedloga Uredbe Brisel I bis zakonodavac EU-a nije prihvatio da se pojam „sud“ odredi na način da uključuje „sva tijela za koja države članice odrede da su nadležna u područjima obuhvaćenima područjem primjene [...] uredbe.“ *Pula parking* presuda, t. 55.

19 *Pula parking* presuda, t. 46.

20 *Pula parking*, presuda, t. 41. i 46.

21 *Pula parking*, presuda, t. 48.

bez ponuđenih dodatnih argumenata, nažalost, manjka uvjerljivost.²² Naime, Sud pravde EU ovdje svjesno (?) zaobilazi raspravu o otvorenom pitanju, zbog čega se ove dvije Uredbe suštinski razlikuju u pogledu pristupa prema javnim bilježnicima, koji su prema unutrašnjim propisima država članica tijela ovlaštena odlučivati, baš kao i sud. Posve površnim čini nam se razliku u poimanju javnog bilježnika kao „suda“ između Uredbe 650/2012 o nasljeđivanju i Uredbe Brisel I bis tražiti u različitoj kodifikaciji unutar samih instrumenata. Konkretno, za različitu interpretaciju pojma „sud“ ne bi trebalo biti odlučna okolnost da Uredba Brisel I bis sadrži isključivo pravila o nadležnosti, priznanju i ovrsi odluka u građanskim i trgovačkim stvarima s prekograničnim obilježjem dok Uredba 650/2012 o nasljeđivanju kao „suvremeniji instrument“ sadrži i pravila o nadležnosti, mjerodavnom pravu te priznanju i ovrsi odluka u prekograničnim nasljednim stvarima.²³ Istovremeno, s obzirom da Sud pravde EU sam nije ponudio druge odnosno „ozbiljnije“ razloge različitoga pristupa zakonodavca EU pri oblikovanju pojma „sud“ u kontekstu Uredbe 650/2012 o nasljeđivanju te Uredbe Brisel I bis, preostaje jedino špekulirati o toj mogućnosti.

Nadalje, kako bi obrazložio zbog čega hrvatske javne bilježnike ne smatra „sudom“ u smislu Uredbe Brisel I bis Sud pravde EU posve se oslanja na razlikovanje sudskih i javnobilježničkih funkcija koje je uspostavio ranije u svojoj judikaturi²⁴ te na nacionalnu klasifikaciju odnosno odvojenost javnobilježničke službe od sudske vlasti u RH.²⁵ Time je Sud pravde EU, kako ističe *Schlürmann*, u izravnoj kontradikciji s uvriježenim *autonomnim tumačenjem* pojmova prava EU, koje se nikako ne bi smjelo sastojati od upućivanja na nacionalno pravo države članice.²⁶

22 L. Schlürmann, *Croatian Public Notaries under European Civil Procedure Law. A Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union (Second Chamber) March 9, 2017, Case C-551/15 – Pula parking*, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 10(2018)2, 952.

23 *Ibid.*, 953.

24 Predmet C-32/14 *ERSTE Bank Hungary*, 1. listopada 2015., EU:C:2015:637, t. 47; predmet C-53/08 *Komisija/Austrija*, 24. svibnja 2011., EU:C:2011:338, t. 103; predmet C-392/15 *Komisija/Mađarska*, 1. veljače 2017 EU:C:2017:73, t. 111.

25 *Pula parking*, presuda, t. 56.

26 Schlürmann (2018), str. 952. *Pula parking*, presuda, t. 33.

Unatoč ne posve ‘neprobojnoj’ argumentaciji Suda pravde EU u predmetima *Zulfikarpašić* i *Pula parking*, čini se kako je ona ipak imala određeni utjecaj na odluku hrvatskog zakonodavca za značajnije izmjene u uređenju načina sudjelovanja javnih bilježnika u postupku ovrhe na temelju vjerodostojne isprave, kojima oni postaju tek pomoćno tijelo odnosno povjerenici suda. Međutim, potrebno je naglasiti kako iz judikature Suda pravde EU ne proizlazi protuustavnost postojećeg rješenja s aspekta internog javnog poretka, niti obveza za hrvatskog zakonodavca da ga zamijeni novim. Pravni su teoretičari stoga sugerirali da je bilo moguće zadržati postojeći postupak za ovrhu koja se provodi u RH, a omogućiti onima koji žele provesti ovrhu u drugim državama članicama da im na njihov zahtjev sud izda platni nalog.²⁷

3. NOVA ULOGA JAVNOG BILJEŽNIKA KAO POVJERENIKA U POSTUPKU OVRHE NA TEMELJU VJERODOSTOJNE ISPRAVE

Intervencije u postojeći ovršni sustav, s jedne strane, imale su za cilj osigurati kontradiktornost kao pretpostavku usklađenosti postupka u kojemu se donosi rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave sa zahtjevima prava EU-a. Prema Uzelcu riječ je o eksternoj dimenziji pritiska na preobrazbu.²⁸ Ovdje ćemo pokušati kratko preispitati hoće li se to predviđenim rješenjima i ostvariti.²⁹ U Prijedlogu Ovršnoga zakona iz 2019. godine³⁰ (dalje: Prijedlog OZ-a) predviđeno je novo uređenje ovrhe na temelju vjerodostojne isprave. Ovršni postupak na temelju vjerodostojne isprave pokreće se podnošenjem prijedloga nadležnom

27 Poslovni dnevnik, Dika, Nacrt ovršnog zakona korak unazad i kontra Unije, 26.4.2019, dostupno na: <http://www.poslovni.hr/hrvatska/nacrt-ovrsnog-zakona-korak-unazad-i-kontra-unije-352523>, 6.7.2019. Vidi A. Uzelac (2018), *op. cit.*, 653. (ograničeno na čiste građanske i trgovačke sporove); vidi zaključak u M. Bratković (2017), *op. cit.*, 310–313.

28 Tako A. Uzelac (2018), *op. cit.*, 639 i 641.

29 Tako proizlazi i iz Ocjene stanja i osnovna pitanja koja se uređuju Prijedlogom OZ-a, 2. Prijedlog Ovršnog zakona, srpanj 2019. godine, službene stranice Vlade Republike Hrvatske, <https://vlada.gov.hr/sjednice/166-sjednica-vlade-republike-hrvatske-26332/26332> (pristupljeno 10. srpnja 2019. godine).

30 Prijedlog Ovršnog zakona, srpanj 2019. godine, službene stranice Vlade Republike Hrvatske, <https://vlada.gov.hr/sjednice/166-sjednica-vlade-republike-hrvatske-26332/26332> (pristupljeno 10. srpnja 2019. godine).

sudu. Pri tome, suženi krug vjerodostojnih isprava se sada sastoji od računa, izvotka iz poslovnih knjiga i obračuna kamata (arg ex čl. 32, st. 1 Prijedloga OZ-a).³¹ Sud će nakon što zaprimi uredan prijedlog ovrhovoditelja (na obrascu, elektroničkim putem) kroz automatsku dodjelu spisa dodijeliti spis javnom bilježniku prema abecednom redu (arg ex čl. 41 u vezi s čl. 42 Prijedloga OZ-a). Novinu predstavlja i odredba kojom se predviđa da kada javni bilježnik zaprimi uredan prijedlog ovrhovoditelja, zaključkom će pozvati ovršenika da u roku od 15 dana ispuni svoju obvezu prema ovrhovoditelju ili da se u tom roku očituje osporava li i u kojem dijelu ovrhovoditeljevu tražbinu (arg ex čl. 40, st. 5 Prijedloga OZ-a). Ako ovršenik ne ospori prijedlog za ovrhu, javni bilježnik će izraditi nacrt odluke za suca i dostaviti ga elektroničkim putem sudu u strojno čitljivom obliku (arg ex čl. 42, st. 1 Prijedloga OZ-a). Rješenje o ovrshi izdaje sud, ako nacrt odluke kojeg mu dostavi javni bilježnik ispunjava pretpostavke za njegovo usvajanje, potpisuje ga elektroničkim potpisom i dostavlja ga strankama (arg ex čl. 44, st. 2 Prijedloga OZ-a). Ovršenik ima pravo izjaviti žalbu protiv rješenja o ovrshi.

Osim što je prilikom izrade Prijedloga OZ-a hrvatski zakonodavac bio usmjeren na pružanje dostatnih garancija kontradiktornosti kao preduvjeta usklađenosti sa standardima prava EU, s druge strane, pokušao je otkloniti nedostatke u uređenju postupka javnobilježničke ovrhe, za koje se prigovaralo da ugrožavaju prava stranaka.³² Prema Uzelcu riječ je o internoj dimenziji pritiska na preobrazbu javnobilježničke ovrhe.³³ U tom su smislu uvedena rješenja koja bi trebala osigurati opće postupovne garancije prava na pravično suđenje u ovršnom postupku, poput ostvarivanja prava na urednu dostavu, besplatnu pravnu pomoć te pravo na žalbu, koje je vidljivo iz obveze javnog bilježnika da u zaključku donesenom na temelju prijedloga za ovrhu koji je potpun, dopušten i osnovan uputi i upozori ovršenika na ta prava (arg ex čl. 42, st. 6 Prijedloga OZ-a).

31 Time je iz kruga vjerodostojnih isprava isključena mjenica i ček s protestom i povratnim računima kad je to potrebno za zasnivanje tražbine, javna isprava, po zakonu ovjerovljena privatna isprava te isprava koja se po posebnim propisima smatra javnom ispravom (arg. ex čl. 31, st. 1 OZ).

32 P. Poretti, „Debt Collection Practices under Croatian enforcement law – Is there a way out for over-indebted consumers“, *European Consumer and Market Law* (EuCML), Springer/ Kluwer, 6/2018, 233–241. Usporedi A. Uzelac (2018), *op. cit.*, 640.

33 Tako A. Uzelac (2018), *op. cit.*, 639.

Istovremeno, ne treba zanemariti kritike novopredloženog uređenja ovrhe na temelju vjerodostojne isprave. Dika tako smatra da se ono protivi intenciji zakonodavca EU da se u svrhu promicanja ciljeva Prijedloga Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pružateljima usluga servisiranja kredita, kupcima kredita i naplati kolaterala³⁴ u državama članicama osiguraju ubrzani izvansudski mehanizmi naplate, kakav se novim Prijedlogom Ovršnog zakona u RH upravo namjerava ukinuti.³⁵ Prema Maganić, dejudicijalizacija u ovršnom postupku je nužnost, jer zadržavanje ovrhe u sudskoj nadležnosti znači i zadržavanje njezinih nedostataka poput velikog broja predmeta i dugotrajnosti ovršnih postupaka. U tom se smislu javnobilježnička ovrha pokazala kao dobar model rasterećenja pravosuđa od velikog broja predmeta nevelike složenosti.³⁶

3.1. Otvorena pitanja u vezi (re)judicijalizacije ovrhe na temelju vjerodostojne isprave

Premda je odjek odluka Suda pravde EU u predmetima *Zulfikarpašić* i *Pula parking* u hrvatskom pravosudnom prostoru bio očekivano snažan, podjednako su neke od njegovih posljedica neočekivane. Tako ne čudi nesavršenost pravne argumentacije, odnosno njezina dvojbena uvjerljivost u pojedinim aspektima,³⁷ jer to nije rijetka pojava u judikatima Suda pravde EU. Mnogo više začudan je pristup hrvatskog zakonodavca, koji se neovisno o tome, poslužio autoritetom Suda pravde EU u njihovoj pozadini kao opravdanjem za redefiniranje ovlasti javnih bilježnika u ranije im povjerenim postupcima ovrhe na temelju vjerodostojne isprave. Pri tome, zakonodavac se odlučio za

34 Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pružateljima usluga servisiranja kredita, kupcima kredita i naplati kolaterala, COM/2018/0135 final – 2018/063 (COD).

35 Poslovni dnevnik, Dika, Nacrt ovršnog zakona korak unazad i kontra Unije, 26.4.2019, dostupno na: <http://www.poslovni.hr/hrvatska/nacrt-ovrsnog-zakona-korak-unazad-i-kontra-unije-352523>, 6.7.2019.

36 Tako A. Maganić (2018), *op. cit.*, 730.

37 S obzirom na to da postupak izdavanja rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave koji provode hrvatski javni bilježnici nije udovoljio kriteriju kontradiktornosti, Sud se nije upuštao u analizu djeluju li javni bilježnici u tom postupku kao neovisno i nepristrano tijelo da bi se mogli smatrati sudom u smislu Uredbe br. 805/2004 i Uredbe Bruxelles I bis. Moram priznati da bi meni odluka Suda bila plauzibilnija da se sam Sud pozabavio i pitanjem neovisnosti i nepristranosti javnih bilježnika. M. Bratković (2017), *op. cit.*, 121.

integralni pristup, uređujući istovremeno novi način postupanja za nacionalne i postupke s prekograničnim obilježjem, premda isključivo prekogranični kontekst u kojemu je Sud pravde EU preispitivao dosadašnji koncept javnobilježničke ovrhe, ne opravdava, niti još važnije, nalaže takvu intervenciju. Unatoč brojnim kritikama, Vlada RH je usvojila Prijedlog Ovršnog zakona. S obzirom da je njime predviđeno sudjelovanje suda i javnog bilježnika kao njegovog povjerenika u postupku, hoće li postupanje u proceduri predviđenoj Prijedlogom Ovršnog zakona zadovoljiti europske kriterije, ostaje za vidjeti. Nekoliko je pri tome elemenata koje treba uzeti u obzir.

- Koliko će uvođenje elementa kontradiktornosti u postupak ovrhe na temelju vjerodostojne isprave doprinijeti jačanju određenog aspekta prava na pravično suđenje (pravo na pristup sudu), a istovremeno slabiti ostale aspekte (suđenje u razumnom roku; djelotvorna pravna zaštita)? Jedan od najčešće iznesenih prigovora tiče se bojazni da će višestruka kontrola prilikom provođenja postupka (premda zamišljena kako bi se osiguralo zaštita prava ovršenika; na ispunjenje obveze, pobijanje zahtjeva) rezultirati u kompleksnijem, pa time i produženom te za ovršenika skupljem postupanju.
- Koje će učinke promjene koje traži uvođenje nove procedure ovrhe na temelju vjerodostojne isprave imati na sposobnost sudova da uz aktualno opterećenje uspješno preuzmu povjerenu im ulogu? Ako se pođe od temeljne pretpostavke hrvatskog zakonodavca da se ovom procedurom uvažavaju europski standardi, za očekivati je da su izvršene detaljne procjene u pogledu dodatnog opterećenja sudova koje će njezino provođenje donijeti. No, nije li rasterećenje sudova bilo razlogom da se 2005. godine ovrha na temelju vjerodostojne isprave izmjesti i povjeri javnim bilježnicima? Ne sugeriraju li sličan smjer i trendovi dejudicijalizacije aktualni diljem EU-a? Pri tome, nije zanemarivo da osobito u svjetlu primjene prava EU, zadaća sudova sada postaje još složenija. Na to je nedavno upozorila pravna teorija analizirajući predmet *Profi Credit Polska v. Mariusz Wawrzosek*.³⁸ Naime, iz jedne od posljednjih odluka u kojoj se bavio djelotvornošću nacionalnih postupaka u odnosu na zaštitu potrošača od nepoštenih

38 Predmet C-176/17 *Profi Credit Polska v. Mariusz Wawrzosek*, 13. rujna 2018., ECLI:EU:C:2018:711.

ugovornih odredaba, proizlazi nužnost da se u nacionalnom postupku, uključujući ovršni postupak osigura nadzor po službenoj dužnosti moguće nepoštene naravi odredbi sadržanih u dotičnom ugovoru.³⁹ Stoga bi predloženi ovršni postupak trebao uključivati i dopunsku obvezu da se uz akt kojim se postupak pokreće podnesu i podatci o glavnom ugovoru koji bi omogućili da se već u navedenu stadiju propita, prvo, je li riječ o potrošačkom ugovoru te, drugo, jesu li odredbe takva ugovora poštene ili ne. Te bi se okolnosti trebale propitati po službenoj dužnosti, pri čemu bi, slično španjolskom uređenju, kvalifikaciju odnosa mogli provjeriti sudski savjetnici ili drugi sudački pomoćnici; ako se utvrdi ili posumnja da je riječ o potrošačkom ugovoru, *ex officio* kontrolu poštenosti ugovornih odredbi trebao bi sumarno obaviti sudac prije nego što bude doneseno rješenje koje će meritorno riješiti zahtjev.⁴⁰

- Koliko su modeli koji su poslužili za kreiranje rješenja iz Prijedloga Ovršnog zakona, usuglašeni sa zahtjevima koje postavlja najnovija judikatura Suda pravde EU u pogledu djelotvornosti zaštite koja se pruža potrošačima kao ovršenici (predmet C-407/18, *Kuhar v. Addiko Bank*⁴¹)? Primjer slovenske ovrhe na temelju vjerodostojne isprave apostrofirana je kao jedan od onih čija bi rješenja trebala inspirirati hrvatskoga zakonodavca. No, čini se da je najnoviji zahtjev za prethodnu odluku u predmetu *Kuhar v. Addiko Bank* razotkrio određene nedostatke slovenskoga ovršnog sustava, o kojima bi također trebalo voditi računa. Naime, slijedeći argumentaciju svojih ranijih presuda u pogledu tumačenja Direktive Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima⁴² (dalje: Direktiva 93/13), i ovdje je Sud pravde EU podcrtao da slovensko uređenje prema kojemu procesnu kontrolu nepoštenosti ugovornih odredbi ne može provoditi sud koji odlučuje o prijedlogu za ovrhu tražbine iz takvog ugovora već samo, naknadno i eventualno, sud koji odlučuje

39 *Profi Credit Polska*, cit., t. 44; v. i *Finanmadrid EFC*, cit., t. 46, i *Aktiv Kapital Portfolio*, cit., t. 30.

40 A. Uzelac (2018), *op. cit.*, 655.

41 C-407/18, *Kuhar v. Addiko Bank*, ECLI:EU:C:2019:537.

42 Direktiva Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima, OJ L 95, 21.4.1993, 29–34.

o meritumu, ako mu se potrošač obrati tužbom za utvrđivanje ništetnosti takvih nepoštenih odredbi, nije adekvatno za osiguranje pune djelotvornosti zaštite potrošača koju nalaže Direktiva 93/13. Uz to, ne predviđa se pravo potrošača da zahtijeva odgodu ovrhe, makar i privremeno, zato što ugovor sadrži nepoštenu odredbu. Čak i pod pretpostavkom da potrošač ima takvu mogućnost, nacionalno pravo propisuje za prijedlog za odgodu ovrhe ispunjavanje vrlo strogih procesnih uvjeta te polaganje jamčevine na zahtjev vjerovnika. Ti zahtjevi čine u praksi gotovo nemogućim ishođenje takve mjere odgode jer je vjerojatno da ovršenik koji ne podmiruje svoje obveze, ne raspolaže financijskim sredstvima potrebnim za polaganje zahtijevane jamčevine. Konačno, iz zahtjeva za prethodnu odluku razvidno je i da postoji nezanemariv rizik da, u okviru ovršnog postupka, potrošači budu odvraceni od osiguravanja svoje odbrane i punog ostvarivanja svojih prava, imajući u vidu troškove zastupanja koje uzrokuje postupak u odnosu na iznos konkretnog duga i nemogućnost traženja besplatne pravne pomoći.⁴³

- Je li sustav dostatno tehnološki opremljen i edukativno-stručno pripremljen za korištenje sredstava elektroničke komunikacije? Uz kapacitete nadležnih tijela ovdje treba razmotriti i objektivne mogućnosti stranaka da sudjeluju u tom obliku u postupku. Svakako nije za očekivati, barem u inicijalnoj fazi primjene, da će korištenje elektroničke komunikacije unaprijediti tijek postupka, niti pozitivno djelovati na njegovo ubrzanje.

4. ZAKLJUČAK

Najnoviji procesi rejudicijalizacije postupka ovrhe na temelju vjerodostojne isprave u hrvatskom pravnom sustavu u velikoj su mjeri svoje polazište imali u presudama Suda pravde EU. Posljedice reformskih zahvata pak nisu ograničene na uklanjanje nedostataka zbog kojih se rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave doneseno u postupku s prekograničnim obilježjem, prema shvaćanju Suda pravde EU, nije moglo ovršiti u režimu Uredbe Brisel I bis niti Uredbe 805/2004. Naime, odluka hrvatskog zakonodavca da donošenje rješenja o ovrsi na teme-

43 *Kuhar v. Addiko Bank*, t. 60 i 61.

lju vjerodostojne isprave ponovno vrati u nadležnost suda, pri čemu javni bilježnik ima tek ulogu povjerenika koji priprema odluku koju sud ima donijeti, otvara niz pitanja operacionalizacije, funkcionalnosti i financijske oportuniteti takve odluke. Ovo osobito ako se uzme da su na razini EU prisutni trendovi izmještanja postupaka sa sudova u cilju rasterećenja i ubrzanja postupka, reduciranja stadija postupanja (čak i nauštrb određenih procesnih garancija) kao i generalnog simplificiranja postupaka (korištenjem obrazaca, uvođenjem elektroničkog sustava). Istovremeno, ostaje otvoreno hoće li se novom procedurom postići željeno usklađivanje s postupovnim standardima koje se promiče na europskoj razini, osobito ako se uzme da ono ima uključivati i zahtjeve koje postavlja djelotvorna zaštita potrošača. Izmijenjeni postupak ovrhe na temelju vjerodostojne isprave tek djelomično odgovara na njih. Tako nije posve jasno na koji će se način osigurati da sud koji provodi ovrhu može u skladu s Direktivom 93/13 *ex officio* ocijeniti eventualnu nepoštenost odredaba ugovora iz kojega proizlazi tražbina koja se ima izvršiti. Nije osigurana ni mogućnost odgode ovrhe po osnovi provjere nepoštenosti ugovorne odredbe. Izvjesno je stoga da bi predloženi model teško zadovoljio u eventualnoj provjeri od strane Suda pravde EU. Sveukupno, čini se da izvršeni reformski napori rejudicijalizacije, premda izvršeni u cilju modernizacije i europeizacije postupka ovrhe na temelju vjerodostojne isprave, ipak ne donose očekivanu transformaciju hrvatskog sustava certificiranja nespornih tražbina. No to ne znači da su bez značaja, kao svojevrsan prvi korak na tome putu.

Paula Poretti, PhD

Assistant Professor at the Faculty of Law, University of J.J. Strossmayer in Osijek

(RE)JUDICIALIZATION OF ENFORCEMENT ON THE BASIS OF AN AUTHENTIC DOCUMENT IN CROATIA – COHERENCE WITH THE EU LAW?

Summary

The issue of competence of Croatian public notaries became significant in the public sphere in the context of recent judgments of the CJEU in cases *Zulfikapašić* and *Pula parking*. Given that it did not take long for the issue of modality of enforcement based on the authentic document to become a first class social and political question, Croatian legislator decided to amend it in the process of enacting a new Enforcement Act. The emphasis was on the redefinition of the competence of public notaries and the (re)judicialization of the enforcement. The paper aims to evaluate the feasibility of the newly introduced solutions, both in the context of the integral approach, that is, the decision of the Croatian legislator to amend enforcement of domestic and decisions rendered in cross-border disputes, and the possibility to integrate procedural standards of EU law in the amended enforcement procedure. Hence, an analysis of the CJEU jurisprudence which inspired the latest interventions and the recent amendments of enforcement on the basis of authentic document under the Proposal of the Enforcement Act will be provided.

Key words: *Notary public service. – Enforcement based on an authentic document. – Court practice. – CJEU. – EU law.*