

Mira Grbac, mag. iur. univ. spec. polit.*javni bilježnik, Vodice, Obala J. I. Cote 27
mira.grbac@gmail.com

Ante Grbac, mag. iur. univ. spec. polit.**odvjetnik sa sjedištem ureda u Vodicama, Vodice,
Obala J. I. Cote 27
odvjetnik@grbac.org

UDK 347.451.4(497.5)
347.2(497.5)
Prethodno priopćenje
Primljeno (Received): 4. 08. 2020.
Prihvaćeno (Accepted): 16. 09. 2030.

Pravna sigurnost pravnog prometa nekretnina u Republici Hrvatskoj, s posebnim osvrtom na pojavnost nadripisarstva

U pravnim poslovima¹ čiji je predmet stjecanje, prijenos te prestanak prava vlasništva ili drugih stvarnih prava² na nekretninama^{3,4}, ovlašteni sastavljači isprava trebali bi de lege ferenda biti javni bilježnici i odvjetnici. Međutim, realna situacija je takva da često isprave o tim pravnim poslovima pišu osobe koje za to nisu kvalificirane. Pisanjem takve isprave od strane neovlaštene osobe te uz naplatu ostvaruje se biće kaznenog djela nadripisarstva iz članka 313. Kaznenog zakona. Perfekcija zemljišnoknjižnih upisa glede pravnih poslova koji se odnose na stvarna prava na nekretninama trebala bi se dodatno normativno regulirati propisivanjem formalno-pravno sigurnijeg oblika isprave što bi ultimativno pridonijelo većoj pravnoj sigurnosti. U protivnom, takvi pravni poslovi dovode do opterećenosti sudova s procesima koji često proizlaze iz manjkavih oblika isprava, bilo da je do sastava takvih isprava došlo radi nekvalificiranosti njihovih sastavljača ili su ugovorne strane za sklapanje pravnih poslova koristile tipizirane obrasce.

Ključne riječi: pravni promet nekretnina, stvarna prava na nekretninama, sastavljači isprava, nadripisarstvo, oblik isprave kao temelj upisa u zemljišne knjige, tipski obrasci ugovora, pravna sigurnost



* Mira Grbac



** Ante Grbac

- 1 Prema Općem pravnom rječniku pravni posao je stranačka izjava (očitovanje) volje koja je, sama za sebe ili u vezi s drugim potrebnim pravnim činjenicama, usmjerena na postizanje dopuštenih pravnih učinaka (postanak, promjenu ili prestanak nekoga građansko-pravnog odnosa), Vidaković Mukić, M. 2006. *Opći pravni rječnik*. Narodne novine d.d. Zagreb. 855.
- 2 Stvarna se prava mogu klasificirati na: a) stvarna prava na vlastitoj stvari – pravo vlasništva, i b) stvarna prava na tuđoj stvari koja neki nazivaju i *sektorskim pravima* – pravo služnosti, založno pravo, stvarni teret i pravo građenja: Klarić, P.; Vedriš M. 2006. *Građansko pravo*. Opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo, IX. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Drugi dio: Stvarno pravo, Oblici stvarnih prava. Narodne novine. Zagreb. 192.
- 3 Nekretnine su čestice zemljine površine, zajedno sa svime što je sa zemljištem trajno spojeno na površini ili ispod nje, ako zakonom nije drukčije određeno, članak 2. Stavak 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN NN 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, dalje u tekstu: ZV).
- 4 Ibid, ZV, članak 9.

1. UVOD

U prvom dijelu rada analizira se pojavnost kaznenog dijela nadripisarstva⁵ na području Republike Hrvatske te normativno uređenje u odnosu na to kazneno djelo tijekom zadnje dvije izmjene Kaznenog zakona (NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, u narednom tekstu: KZ). Ujedno, u tom dijelu rada čini se razlika pojma nadripisarstva u kaznenopravnom i građanskopravnom smislu između KZ-a i Zakona o parničnom postupku (SL SFRJ 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, i NN 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, u nastavku teksta: ZPP). Prezentira se normativno uređenje ovlasti za pružanje pravnih usluga prema Zakonu o odvjetništvu (NN 09/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11, u nastavku teksta: ZO) i Zakonu o javnom bilježništvu (NN 78/93, 29/94, 162/98, 16/07, 75/09, 120/16, u nastavku teksta: ZJB). Razmatraju se razlozi zašto hrvatski pravni sustav karakterizira minimalno procesuiranje i kažnjavanje počinitelja kaznenog djela nadripisarstva. Po uzoru na prijašnje normiranje bića kaznenog djela nadripisarstva smatramo kako bi novom legislativnom intervencijom u KZ-u trebalo kriminalizirati i besplatne oblike⁶ neovlaštenog pružanja pravne pomoći. Detekcija i analiza sudske prakse u odnosu na ovo kazneno djelo potvrdila je stajališta iznesena u radu o cjelokupnoj nedovoljnoj društvenoj posvećenosti ovoj negativnoj pojavi.

U središnjem dijelu rada, razmatra se problematika društvene klime u Republici Hrvatskoj za koju smatramo kako je usmjerena primarno na isplativost određenih usluga, dok nije dovoljno afirmirana stručna pravna pomoć i njezin funkcionalni te strateški utjecaj na pravnu sigurnost. Nadripisarska djelatnost može se ostvariti raznim djelovanjima (npr. zastupanjem na ročištima i sl.), ali koncentracija ovog rada je na pisanju isprava od strane neovlaštenih osoba. Mišljenja smo kako ova prilično proširena pojava u Republici Hrvatskoj iznimno negativno utječe na pravnu sigurnost pravnog prometa koji se odnosi na nekretnine. Međutim, umjesto da se sustavno radi na minoriziranju te izrazito štetne pojavnosti za pravnu sigurnost zapravo se ide u suprotnom smjeru od onoga prijeko potrebnog da bi se napokon uvelo reda u zemljišne knjige. Tako su tvorci isprava često osobe koje

nemaju potrebnih kompetencija i znanja te ovlasti za njihovo pisanje. Iako se radi o protuzakonitoj aktivnosti koja utječe na izostanak uplate sredstava u državni proračun i time dovodi do deformacija u pravnom i gospodarskom prometu, čime slabi značaj profesionalizma i pravne struke, osobito je zastrašujuća činjenica nedostatka afiniteta da se ova rastuća nelegalna zona zakonski regulira.

Ujedno, smatramo kako je izrada te prodaja tipiziranih obrazaca ugovora koje naknadno popunjavaju stranke produktivni alat koji također potiče ovu negativnu pojavu, ali i smanjuje pravnu sigurnost u pravnom prometu nekretnina. U skladu s negativnim konsekvencama koje uzrokuje postojanje takvih obrazaca, za potrebe ovog rada je provedeno empirijsko istraživanje tako da je anketirano stotinu pravno needuciranih građana. Provedena anketa pokazala je tendenciju da se u pravim poslovima prometa nekretnina koriste tipski obrasci ugovora što držimo posebno problematičnim.

Također, u ovom radu uspoređuje se situacija u Republici Hrvatskoj i područje pružanja pravnih usluga u odnosu na kupoprodaju nekretnina u pojedinih drugim državama Europske unije. Sukladno tome, prikazana je usporedna cijena troškova za kupoprodaju nekretnine u Republici Hrvatskoj, Grčkoj, Španjolskoj i Rumunjskoj te je uočeno kako je u nas trošak javnog bilježnika kod sklapanja ugovora o kupoprodaji nekretnine višestruko manji nego u tim državama.

Nadalje, mišljenja smo kako bi se pravna nesigurnost pravnog prometa nekretnina i nesredeno stanje zemljišnih knjiga mogla trajno ukloniti normiranjem obvezujućeg formalnog oblika isprave kao temelja upisa u zemljišnim knjigama. Taj oblik bi prvenstveno trebao biti oblik javne isprave (javnobilježničkog akta ili solemnizirane, tj. javnobilježnički potvrđene privatne isprave koja takvom potvrdom stječe pravnu snagu javne isprave). Na taj način bi postupak kod pravnih poslova koji proizvode stjecanje, ograničenje, opterećenje, prijenos ili prestanak stvarnih prava na nekretninama nešto poskupio. Međutim, povećala bi se i razina pravne sigurnosti, a time i sredenost zemljišnih knjiga. Kako je Republika Hrvatska dosad izgubila nekoliko desetaka milijardi kuna zbog nesredeno stanje zemljišnoknjižnog stanja,⁷ smatramo da je taj trošak kao temelj pravne sigurnosti u cijelosti opravdan. Propisivanje *de lege ferenda* obvezujućeg oblika javne isprave u svim pravnim poslovima, koji za predmet imaju raspolaganje stvarnim pravima na nekretninama te označavanje sastavljača na takvim ispravama, djelovalo bi vrlo povoljno na prestanak nadripisarske djelatnosti u području sastavljanja isprava.

5 Kazneni zakon, članak 313. (Tko se neovlašteno bavi pružanjem pravne pomoći uz naplatu, kaznit će se kaznom zatvora do šest mjeseci).

6 Tako tvrde i: Šago, D.; Vukušić, I., u svojem radu *Gradanskopravni i kaznenopravni aspekti nadripisarstva* (pregledni znanstveni rad), 2011., str. 69. – 98. Rad se može pronaći na poveznici: hrcak.srce.hr/file/118814

7 Više o tome vidjeti u: Amplus infra, str. 17.

Javni bilježnici su recentnim propisima obvezani na podnošenje poreznih prijava kod prometa nekretninama.⁸ Međutim, ne postoji zakonska obveza da se na ispravama koje su temelj upisa u zemljišnim knjigama ovjerava potpis stjecatelja nekog prava pa oni ne moraju pristupiti u javno-bilježničke urede radi zaključivanja ugovora, čime nastaje nemogućnost da se uvijek pribave i pošalju nadležnim poreznim tijelima ispravni i vjerodostojni podaci o stjecateljima određenih stvarnih prava. Da bi javni bilježnici mogli svoju obvezu podnošenja poreznih prijava ispuniti efektivno, potrebno bi bilo da se ovjeravaju potpisi svih ugovornih strana kod disponiranja nekretninama. Iz više navedenih alternativno postavljenih ideja o obliku isprave, kao temelju upisa u zemljišnim knjigama, proizlazi i svrha ovog rada. Dakle, pravnoj bi sigurnosti kod pravnih poslova koji se odnose na disponiranja stvarnim pravima na nekretninama pridonijela forma javne isprave i signacija njezinog sastavljača na samoj ispravi. Podredno, ako već zahtjevu pravne sigurnosti nije moguće udovoljiti na idealni način propisivanjem forme javne isprave, kod ovakvih pravnih poslova trebalo bi izmjenama postojećih zemljišnoknjižnih propisa normirati potrebu ovjerenog potpisa, ne samo prenositelja, već i stjecatelja određenoga knjižnog prava.

Osim toga, poželjno bi bilo provoditi striktni nadzor nad određenim kategorijama pravnih osoba (npr. agencija za posredovanje u prometu nekretnina i sl.) da bi se na vrijeme otkrili i procesuirali nelegitimni sastavljači isprava. Sukladno tome, u nastavku teksta predlažu se rješenja o tome kako bi tržišni inspektori Državnog inspektorata trebali provoditi nadzor u cilju pravovremenog sankcioniranja počinitelja i zaustavljanja širenja ove negativne pojave.

2. NADRIPISARSTVO

2.1. Pojam i pravni izvori

Nadripisarstvo⁹ je pružanje pravnih usluga od strane osoba koje za to nisu ovlaštene. Prema Općem pravnom rječniku, nadripisarstvo je pružanje pravnih usluga koje nisu predviđene propisima.¹⁰ Radi

se o kaznenom djelu protiv pravosuđa iz glave 29. (XXIX.) KZ-a u kojem je objekt zaštite pravna sigurnost građana od nestručne pravne pomoći. Pružanje pravne pomoći sastoji se u bilo kojem načinu pomaganja drugome u stvarima za koje je prijeko potrebno pravno znanje (sastavljanje podnesaka, isprava, davanje savjeta i dr.). Počinitelj može biti i pravnik s položenim pravosudnim ispitom^{11,12} koji nije upisan u imenik odvjetnika. Djelo se može počiniti samo činjenjem i s namjerom¹³.

Pravno uređenje nadripisarstva nalazi se u više zakona. U uvodnom dijelu ovog rada citiran je članak 313. KZ-a koji normira biće kaznenog djela nadripisarstva određujući kako će se kaznom zatvora do šest mjeseci kazniti osoba koja se neovlašteno bavi pružanjem pravne pomoći uz naplatu. Ovdje je potrebno istaknuti kako je izmjenama KZ-a, do kojih je došlo 2011. godine,¹⁴ suženo biće ovoga kaznenog djela u odnosu na prijašnje stanje. Kazneno djelo nadripisarstva iz članka 310. KZ/97¹⁵ u stavku jedan sadržavalo je odredbu o neovlaštenom bavljenju pružanja pravne pomoći za koje djelo je bila predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine. Dakle, u stavku 1. predmetnog zakona bila je predviđena kazna za počinitelje ovoga kaznenog djela u slučaju višekratnog bavljenja tom radnjom, neovisno o njezinoj naplati. Međutim, u stavku 2. bilo je predviđeno da će se kaznom iz stavka 1. kazniti onaj tko drugom neovlašteno pruži pravnu pomoć za unaprijed dogovorenu ili nakon toga primljenu nagradu. Dakle, radilo se o obliku nadripisarstva kod kojeg je bila dovoljna samo jedna radnja da bi se ostvarilo biće toga kaznenog djela. Riječima postojećega hrvatskog KZ-a, nadripisarstvo je neovlašteno bavljenje pružanjem pravne pomoći uz naplatu. Dodatnim semantičkim tumačenjem ovog pojma, imajući u vidu njegovu zakonsku definiciju i riječ: „bavljenje“, zaključiti se može kako je za postojanje nadripisarstva prema recentnom KZ-u potrebna kontinuirana radnja, a ne izdvojeni slučaj. U vrijeme važenja prijašnjeg KZ-a Vrhovni sud Republike Hrvatske je u svojoj odluci I Kž 327/2007-3 od 27. siječnja 2009. konstatirao kako je dovoljno da je osuđenika stranka angažirala da sastavi darovni ugovor prema obrascu kojeg je osuđenik imao u svom kompjutoru, a koji darovni ugovor su naposljetku

8 U tijeku pisanja ovog rada, a nakon konstituiranja nove Vlade Republike Hrvatske, ona je kao dio svojeg programa predložila ukidanje poreza na promet nekretnina. <https://www.tportal.hr/biznis/clanak/ukida-se-porez-na-nekretnine-obecava-se-porast-minimalca-na-4250-kuna-reze-se-broj-lokalnih-duznosnika-za-pola-20200724> (28. 7. 2020.).

9 Zanimljiva je paralela između nadripisarstva i nadriiliječništva koju je ispravno uočio M. Giunio u svojem radu *Postulacijska sposobnost, nadripisarstvo i ostalo* na stranici 704.: „Za razliku od nadripisara, nadriiliječnik je onaj tko svoju struku ne poznaje jer nema odgovarajuće stručne kvalifikacije. Uočljiva su dva različita pristupa za pojmove koji bi po svojoj etimologiji morali biti jednako strukturirani.“ Članak je objavljen u časopisu *Pravnici u gospodarstvu*, vol. 36. 1997., str. 704. - 713.

10 Vidaković Mukić, M. 2006. *Opći pravni rječnik*. Narodne novine

d.d. Zagreb. Nadripisarstvo, str. 577.

11 <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/zbog-nadripisarstva-optuzen-odvjetnik-u-mirovini-prijeti-mu-novcana-kazna-od-72-000-kuna-20190614> (30. 7. 2020.).

12 <https://www.vecernji.hr/vijesti/profesor-optuzen-za-nadripisarstvo-zbog-sumnje-da-je-nezakonito-zastupao-biskupiju-860306> (30. 7. 2020.).

13 Vidaković Mukić, M. 2006. *Opći pravni rječnik*. Narodne novine d.d. Zagreb. Nadripisarstvo, str. 577.

14 https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_125_2498.html (25. 6. 2020.).

15 https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1997_10_110_1668.html (25. 6. 2020.).

po njegovim uputama učinile osuđenikova supruga i kći. Dakle, u konkretnom slučaju nije utvrđeno kontinuirano bavljenje te osuđenik nije samostalno izvršio radnju neovlaštenog pružanja pravne pomoći. Naime, sud je utvrdio da je činjenica kako je osuđenik bio aktivno uključen u sastav darovnog ugovora dovoljna da bi se u provedenom postupku ta radnja ocijenila kao nadripisarstvo.¹⁶

Jedan od najbitnijih razloga zašto je u Republici Hrvatskoj vrlo malo podignutih optužnica i izrečenih presuda koje se odnose na ovo kazneno djelo je činjenica da je ono jako teško dokazivo¹⁷. Uzroci ovoj pojavi su razni, dijelom ona nastaje zbog slabije platežne moći određenih kategorija stanovništva, a dijelom je ova pojava nastala i iz nerazvijene svijesti tražitelja pravnih usluga koji često i nisu upoznati s time tko su ovlašteni pružatelji pravnih usluga i koliko su negativne posljedice koje mogu proizaći iz pravno neodgovarajućih oblika isprava. Ovdje ćemo iznijeti pregled nadripisarske djelatnosti u području sastavljanja isprava pa u tom smislu i za potrebe ovog rada možemo govoriti o nadripisarstvu užeg opsega. Kao što je u uvodnom dijelu teksta već navedeno, neovlašteno pružanje pravnih usluga trebalo bi biti inkriminirano i u slučaju besplatnog pružanja takvih usluga. Ujedno smatramo kako je zadnjim normativnim zahvatom u kazneno djelo nadripisarstva zakonodavac zapravo neopravdano suzio njegov opseg i visinu zakonski propisane sankcije. S obzirom na to da je vrlo teško dokazati počinjenje ovoga kaznenog djela te da oni koji neovlašteno pružaju takve usluge ionako za to ne izdaju račune i da uvijek mogu lažno tvrditi kako je usluga pružena besplatno, smatramo kako je nepostojanjem zakonskog uporišta za besplatni oblik nadripisarstva stvoren poligon neovlaštenim pružateljima pravnih usluga da pod krinkom neplaćanja naknade za takve usluge neometano nastave provoditi svoje nelegalne aktivnosti. Dakle, podvrgavanjem pisanja isprave u besplatni pravni posao ne ostvaruje se biće kaznenog djela nadripisarstva i ne nastaje kaznenopravna odgovornost, ali u građanskopravnom smislu osoba koja to radi je nekvalificirani punomoćnik. Takav nekvalificirani punomoćnik nije u okviru ZPP-a ovlašten da bi pisao ispravu pa time čini povredu ovog propisa. Uz odsutnost kaznene odgovornosti, oštećenima ostaje jedino mogućnost da zaštitu svojih interesa i prava traže u parničnom postupku.

16 <https://informativator.hr/sudske-odluke/151186> (1. 7. 2020.)

17 Tako Šago D. i Vukušić I. ističu kako kod oni koji čine kazneno djelo nadripisarstva treba utvrditi postupaju li s aktualnom ili potencijalnom svijesću o protupravnosti ili te svijesti uopće nemaju, što će u pravilu ovisiti o osobi koja se bavi nadripisarstvom, odnosno o njezinoj upućenosti i stručnim kvalifikacijama. *Građanskopravni i kaznenopravni aspekti nadripisarstva*. Pregledni znanstveni rad. 2011., str. 97. Rad se može pronaći na poveznici: hrcak.srce.hr/file/118814

Osim već spomenutog uređenja toga kaznenog djela u Kaznenom zakonu, Zakon o parničnom postupku u članku 89.a (NN 117/03) određuje kako stranku može zastupati samo odvjetnik, ako zakonom nije drugačije određeno. Stavak 2. istog članka normira odredbu o zastupanju stranke od strane osobe koja je s njom u radnom odnosu, ako je potpuno poslovno sposobna, dok je u stavku 3. normirano zastupanje putem srodnika u pravoj liniji, brata, sestre ili bračnog druga, ako su potpuno poslovno sposobni i ne bave se nadripisarstvom. Dakle, hrvatski pravni sustav nije temeljen na načelima apsolutne postulacijske¹⁸ nesposobnosti stranaka na način da parnično sposobne stranke¹⁹ uopće ne smiju djelovati bez profesionalnih punomoćnika.

Zakon o odvjetništvu u članku 3.²⁰ između ostalog određuje kako odvjetnici smiju pružati sve oblike pravne pomoći, a osobito davati pravne savjete, sastavljati isprave, pravne lijekove i druge podneske te zastupati stranke. Članak 5. istog Zakona određuje pružanje pravne pomoći za nagradu kao zanimanje kojem se smiju baviti samo odvjetnici, osim ako zakonom nije drugačije određeno. Stavak 2. sadrži odredbu o pružanju pravne pomoći za nagradu od strane profesora i docenata pravnih predmeta, dok je u stavku 3. normirano kako se pružanjem pravnih savjeta od potonjih ne smatra sastavljanje isprava (ugovora, oporuka, izjava i dr., sastavljanje tužbi, žalbi, prijedloga, zahtjeva, molbi, izvanrednih pravnih lijekova i drugih podnesaka). Ujedno je u članku 6. ZO-a propisano kako je komora ovlaštena i dužna poticati postupke u slučaju neovlaštenog pružanja pravne pomoći, dok je u člancima 80. i 81. propisana prekršajna odgovornost i raspon propisanih novčanih kazni za pravne osobe i odgovorne osobe u pravnim osobama (članak 80.) te za fizičke osobe (članak 81.) za slučaj pružanja pravne pomoći protivne odredbama tog zakona.

ZJB u članku 175., pod nazivom „Nadripisari“, sadrži odredbu o zabrani obavljanja za nagradu, i obratno, poslova koji po tom Zakonu spadaju u djelokrug javnih bilježnika. Taj zakon u članku 4. određuje kako je javni bilježnik ovlašten zastupati stranke u nespornim stvarima pred sudovima i drugim javnim tijelima, ako su te stvari u nepo-

18 Postulacijska sposobnost je obilježje parnično sposobne osobe da može bez punomoćnika - sama neposredno poduzimati parnične radnje pred sudom s procesnopravnim učinkom, Triva, S.; Dika, M. 2004. *Građansko parnično procesno pravo*. VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Narodne novine. Zagreb. 311.

19 Parnična sposobnost je obilježje određene osobe da s procesnopravnim učinkom poduzima procesne radnje u parnici, Triva, S.; Dika, M. 2004. *Građansko parnično procesno pravo*. VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Narodne novine. Zagreb. 308.

20 <https://zakon.hr/z/176/Zakon-o-odvjetni%C5%A1tvu> (26. 6. 2020.)

srednoj vezi s kojom njegovom ispravom te u tim slučajevima javni bilježnik ima prava i dužnosti odvjetnika.

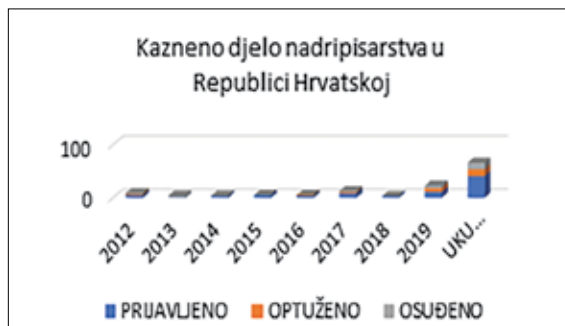
Glede nadriparstva u punom opsegu značenja tog pojma i pojave, istaknuti su stalni pravnoteorijski i praktični prijedori koji se kreću od zahtjeva da samo kvalificirani profesionalci zastupaju stranke²¹ pa sve do ostavljanja mogućnosti strankama da se zastupaju same ili izaberu oblike pravne pomoći, sukladno svojim potrebama i platežnoj moći. Čizmić (2001) naglašava kako svaka država koja teži da je se smatra demokratskom i pravnom, mora građanima pružiti mogućnost da dobiju stručnu i kvalitetnu pravnu pomoć za zaštitu svojih ekonomskih, socijalnih, kulturnih, građanskih, političkih i drugih prava.²² Građani bi trebali biti potpuno slobodni u izboru tko će im pružiti pravnu pomoć, svakako uz ograničenje da to ne mogu biti nadripari.²³

U skladu s tim, donekle shvaćamo teze postavljene na vizijama zaštite od diskriminacije onih koji nisu u mogućnosti platiti usluge pravnih profesionalaca pa u tu svrhu predlažu liberalni pristup i širenje kategorija osoba koje su ovlaštene zastupati.^{24, 25} Međutim, u području sastavljanja isprava koje su temelj zemljišnoknjižnih upisa rezolutno ističemo kako bi isključivi pravno ovlašteni sastavljači isprava trebali biti odvjetnici i javni bilježnici.

2.2. Učestalost nadriparstva na području Republike Hrvatske

Za potrebe pisanja ovog rada od Državnog odvjetništva Republike Hrvatske pribavljeni su podaci o prijavama kaznenog djela nadriparstva kao i o podignutim optužnicama te osudama za to kazneno djelo za razdoblje od 2012. do 2019. godine. Prema službenim podacima DORH-a, u Republici Hrvatskoj je od 2012., zaključno s krajem 2019. godine, podnesena 41 kaznena prijava zbog kaznenog djela nadriparstva, optužnica je podignuta 13 puta, a osuđeno je 12 osoba.²⁶

Iz navedenih podataka i tablice razvidno je kako se kazneno djelo nadriparstva, kao jedno od kaznenih djela protiv pravosuđa, iznimno rijetko



prijavljuje, a još rjeđe se podižu optužnice te se donose osuđujuće presude za to kazneno djelo. S obzirom na to da je nemoguće doći do podataka koji su uzroci takvom stanju, u ovom radu ćemo iznijeti svoje osobno mišljenje vezano uz tu činjenicu. Naime, sagledavajući statističke pokazatelje i njihovom analizom, uz komparativnu usporedbu s prikupljenim empirijskim podacima, zaključili smo kako je jedan od problema zbog kojih se propušta sankcionirati kazneno djelo nadriparstva činjenica da se tijela državne vlasti, zadužena za progon počinitelja tog kaznenog djela, uglavnom koncentriraju na osobe koje bez ovlasti zastupaju druge osobe pred sudom, dok se po našem mišljenju nadriparstvo najčešće pojavljuje prilikom sastavljanja isprava. Potonje istaknuto su zapravo naša saznanja stečena tijekom višegodišnjeg rada u odvjetničkom i javnobilježničkom uredu prilikom kojeg smo vrlo često bili svjedoci da agenti za promet nekretnina aktivno sudjeluju u sastavljanju isprava.

S obzirom na činjenicu da je u sedam godina u Republici Hrvatskoj za kazneno djelo nadriparstva osuđeno samo dvanaest osoba, jasno je da uz DORH i MUP ni ostala državna tijela, poput Državnog inspektorata, nisu obratili pozornost toj pojavnosti, odnosno sustavnom i češćem procesuiranju sastavljanja isprava od strane neovlaštenih osoba. Analiza podataka o osuđenim osobama koje su se bavile nadriparstvom u odnosu na širok raspon učestalosti te pojave dovodi do zaključka da se ne radi samo o legislativnom problemu, već se radi o problemu percepcije i motivacije nadležnih tijela u Republici Hrvatskoj koji se očito ovom problemu nisu dovoljno posvetili.

Može se reći kako je široko ukorijenjen „hrvatski“ običaj da neovlaštene osobe pružaju pravnu pomoć, a ujedno se radi uglavnom o osobama nedostatne stručnosti koje nemaju formalno osiguranje za svoj rad. Naime, činjenica je i da među javnim bilježnicima i odvjetnicima mogu biti osobe problematične stručnosti, međutim njihov rad je uvijek i bez iznimke pokriven formalnim osiguranjem za

21 <https://www.vecernji.hr/vijesti/andreis-nadriparima-se-mora-zabraniti-pristup-sudovima-295127> (31. 7. 2020.)

22 Čizmić, J. 2001. Neka zapažanja o pravnoj pomoći nastavnika pravnih fakulteta u Republici Hrvatskoj. Pravo i porezi. Vol. X, br. 9. 40.

23 Ibid.

24 O obvezatnom odvjetničkom zastupanju te pozitivnim i negativnim konotacijama koje iz toga proizlaze, vidjeti u: Uzelac, A. *Obvezatno odvjetničko zastupanje? Prilog diskusiji o reformi hrvatskog parničnog prava, Teorijski i komparativni aspekti*. Rad je dostupan na poveznici: http://www.alanuzelac.from.hr/pubs/E09Obvezatno_draft.pdf (30. 7. 2020.)

25 <https://blog.dnevnik.hr/print/id/221417/nadriparstvo-i-ustavna-temeljna-prava-gradana.html> (31. 7. 2020.)

26 Službeni podaci, DORH, broj PPI-DO-14/2020-2, od 9. lipnja 2020.

štetu počinjenu u radu.^{27, 28} Kod takvih sastavljača isprava i pravnih poslova disponiranja nekretninama za eventualnu štetu nastalu strankama ne postoji nikakvo osiguranje, odnosno ne postoji jamstvo da će oštećenoj stranci biti reparirana nastala joj šteta.

Zaključno, mišljenja smo kako bi pojačan nadzor, odnosno učestalije detektiranje, procesuiranje i penaliziranje počinitelja kaznenog djela nadriparstva, osiguralo višu razinu pravne sigurnosti u pravnim poslovima s nekretninama jer bi se cijela djelatnost sastavljanja isprava prenijela s nestručnih osoba na kvalificirane profesionalce, čiji rad je u potpunosti pokriven osiguranjem za sve štete nastale njihovom eventualnom pogreškom u radu. Za takav evolutivni prijelaz prema pravnoj sigurnosti ovakvih pravnih poslova zapravo čak i ne bi bila nužno potrebna dodatna legislacija u situaciji kada bi dovoljno dodatno obučili i usmjerili određena državna tijela na tu pojavnost.

3. PRAVNI POSLOVI DISPONIRANJA STVARNIM PRAVIMA NA NEKRETNINAMA

3.1. Pravni promet i promet nekretnina

Pravni promet u poslovima s nekretninama su svi poslovi disponiranja nekretninama u smislu njihova prijenosa, stjecanja, otuđivanja i opterećivanja te zasnivanja određenih odnosa na njima. Klarić i Vedriš definiraju kako promet prava treba pojmovno razlikovati od prometa u gospodarskom smislu, gospodarskog prometa.²⁹ Dok se u okviru gospodarskog prometa prenose dobra (robe) s jedne osobe na drugu, dotle se u okviru prometa prava, u pravnom prometu prenose prava na tim dobrima s jedne osobe na drugu.³⁰ Gospodarski i pravni promet kao osnova i nadgradnja teku usporedno, ali nisu jedan s drugim identični.³¹ Od pravnog prometa, koji se odnosi na sva imovinskoppravna raspolaganja nekretninama, treba razlikovati promet nekretnina u smislu promjene nositelja prava vlasništva na njima i nastanka obveze za plaćanjem poreza na promet nekretnina. Sukladno Zakonu o porezu na promet nekretnina (NN 115/16, 106/18, dalje u tekstu: ZPPN), promet nekretnina je

svako stjecanje vlasništva nekretnine u Republici Hrvatskoj.

Članak 57. stavak 1. Zakona o zemljišnim knjigama (NN 63/19, dalje u tekstu: ZZK) određuje kako će se uknjižba dopustiti samo na temelju javnih isprava ili privatnih isprava na kojima je istinitost potpisa ovjerovljena na način propisan posebnim zakonom. Ujedno, stavak 6. istog članka određuje kako će, između ostalog, stavku 1. tog članka biti udovoljeno, ako je ovjerovljen potpis one osobe čije se pravo ograničuje, opterećuje, ukida ili prenosi na drugu osobu.³² Drugim riječima, dovoljno je da samo prenositelj nekog prava ishodí ovjeru svojeg potpisa da bi isprava o takvom pravnom poslu bila pravni temelj za upis u zemljišnim knjigama.

Takvo stanje je neprimjereno i nesigurno zbog više razloga. Jedan od njih je taj što su javni bilježnici obveznici podnošenja poreznih prijava poreza na promet nekretnina, a upravo su ispravni podaci o stjecatelju nekretnine potrebni da bi porezne uprave zaprimale vjerodostojne i potpune podatke o njima. ZPPN u člancima 18. i 19. propisuje kako javni bilježnik po ovjeri potpisa na ispravama o prodaji ili drugom načinu otuđenja nekretnine ili po sastavljanju javnobilježničkog akta, a najkasnije u roku od 30 dana, obavezan je jedan primjerak isprave, kao i svake druge isprave na osnovi koje dolazi do prometa nekretnina, uz podatak o osobnom identifikacijskom broju sudionika postupka dostaviti ispostavi porezne uprave na području na kojem se nekretnina nalazi, elektroničkim putem. Time se smatra izvršena porezna prijava prometa nekretnina.^{33, 34} U prekršajnim odredbama istog Zakona, u članku 31. propisano je kako će se novčanom kaznom od 5.000,00 do 100.000,00 kuna kazniti javni bilježnik i odgovorna osoba u sudu ili drugom javnopravnom tijelu, ako na propisani način nadležnoj ispostavi porezne uprave ne dostavi ispravu s ovjerovljenim potpisom, odnosno odluku kojom se mijenja vlasništvo na nekretnini, kao i svaku drugu ispravu na osnovi koje dolazi do prometa nekretnine (ugovor o ortaštvu, ugovor o

27 ZJB u članku 17. propisuje osiguranje od odgovornosti za štetu koju bi trećima radi obavljanja svoje službene dužnosti mogao počinuti javni bilježnik te ostale službene osobe i zaposlenici ureda javnog bilježnika.

28 ZO u članku 44. propisuje osiguranje od odgovornosti za štetu koju bi odvjetnik mogao počinuti trećima obavljanjem odvjetništva.

29 Klarić, P.; Vedriš, M. 2006. *Gradansko pravo*, Opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo. IX. izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Prvi dio: Opći dio gradanskog prava, Imovina kao pravna kategorija. Narodne novine. Zagreb. 97.

30 Ibid, str. 97.

31 Ibid, str. 97.

32 <https://zakon.hr/z/103/Zakon-o-zemlj%C5%A1nim-knjigama> (1. 7. 2020.)

33 ZPPN, članak 19. <https://zakon.hr/z/69/Zakon-o-porezu-na-promet-nekretnina> (21. 7. 2020.)

34 Takva obveza, ali u odnosu na pokretnine propisana je člankom 45. stavak 1. i stavak 3. Zakona o lokalnim porezima (NN 115/16, 101/17) koji propisuje da će javni bilježnik po ovjeri potpisa na ispravama o stjecanju pokretnina odnosno po njihovoj pravomoćnosti ili po sastavljanju javnobilježničkog akta, a najkasnije u roku od 30 dana, obavezan je jedan primjerak isprave, uz podatak o osobnom identifikacijskom broju sudionika postupka, dostaviti nadležnom poreznom tijelu prema prebivalištu ili uobičajenom boravištu ili sjedištu poreznog obveznika, po pravilima o obveznom osobnom dostavljanju pismena. U prijelaznim i završnim odredbama toga Zakona (članak 54, NN 101/17) propisana je novčana kazna za javne bilježnike u rasponu od 5.000,00 do 100.000,00 kuna, ako se nadležnom tijelu ne dostave isprave i podaci o OIB-u.

osnivanju prava građenja i sl.), uz podatak o osobnom identifikacijskom broju sudionika postupka.

Iz prethodno navedenog razvidno je koliko je bitno da javni bilježnici kao obveznici podnošenja poreznih prijava dostavljaju nadležnim poreznim upravama ispravne podatke o stjecateljima s navođenjem njihovih osobnih identifikacijskih brojeva. Prethodno prikazanu obvezu podnošenja poreznih prijava neće uvijek biti moguće ispuniti na način kako je to propisano jer ZZK ne zahtijeva čak niti ovjeru potpisa osobe koja je porezni obveznik.

Dakle, s jedne strane postoji odgovornost javnih bilježnika da podnesu poreznu prijavu i dostave osobni identifikacijski broj da bi se poreznom obvezniku moglo izdati porezno rješenje, dok s druge strane javni bilježnik prekršajno odgovara i može se kazniti prilično visokim novčanim kaznama, ako ne ispuni tu obvezu. Ovaj koncept zapravo stvara apsurdnu i nelogičnu antinomiju između zakonom utvrđene obveze prikupljanja podataka za potrebe podnošenja poreznih prijava te pravila ZZK-a o ispravi podobnoj za upis u zemljišne knjige. U situacijama kada ne postoji obveza da stjecatelj određenog prava (npr. kupac ili obdarenik nekretnine) pristupi pred javnim bilježnikom radi ovjere svojeg potpisa u pravnim poslovima prijenosa prava vlasništva na nekretnini, nije realno očekivati od javnih bilježnika da uvijek budu u mogućnosti udovoljiti zakonski propisanoj im obvezi. Smatramo kako su takvim nekomplementarnim formulacijama javni bilježnici stavljeni u nepovoljni položaj izlažući se opasnosti da odgovaraju za nanesenu štetu.

3.2. Mogući pravci unaprjeđenja pravne sigurnosti pravnih poslova prometa nekretnina

Da bi se izbjegle navedene situacije koje mogu dovesti do odgovornosti javnih bilježnika, *de lege ferenda* bi u ZZK-u trebalo propisati da je isprava podobna za upis u zemljišnim knjigama, osim javne i privatna isprava na kojoj moraju biti ovjereni potpisi ne samo prenositelja, već i stjecatelja knjižnih prava. Kao što je prethodno već navedeno, ovo se rješenje predlaže tek podredno, dok primarnim u pravnom prometu nekretnina ističemo svrsishodnost propisivanja oblika javne isprave uz legitimaciju njezina sastavljača. Smatramo kako bi idealno rješenje bilo da se u članku 53. ZJB-a normira dodatni stavak i odredba o pravnim poslovima za koje je obvezujući oblik javnobilježničkog akta ili potvrđene privatne isprave. Dodatnim stavkom u članku 53. ZJB-a *de lege ferenda* bi se moglo odrediti da je potreban oblik javnobilježničkog akta ili potvrđene privatne isprave za sve pravne poslove kojima je predmet stjecanje, prestanak i prijenos prava vlasništva ili drugih stvarnih prava na nekretninama, u skladu s posebnim zakonima. Izuzetak bi se eventualno mogao propisati za Re-

publiku Hrvatsku i jedinice lokalne i područne samouprave tako da pretpostavka podobnosti isprave za upis u zemljišnim knjigama ne bi bila forma javnobilježničkog akta ili javnobilježnički potvrđene privatne isprave jer se radi o osobama javnog prava.

Međutim, kako je postojeća ekonomska klima i društvena situacija trenutno nekompatibilna s prijedlozima koji se smatraju idealnima, podredno predlažemo da se propiše obvezna ovjera potpisa svih ugovornih strana u pravnim poslovima kojima je predmet stjecanje, promjena i prestanak prava vlasništva i ostalih stvarnih prava na nekretninama. Nerijetki su slučajevi prijevornih raspolaganja određenim nekretninama tako da se krivotvore podaci o ugovornim stranama koje ponekad ne budu čak niti svjesne sklapanja određenoga pravnog posla.³⁵ Kako samo prenositelj prava mora ishoditi ovjeru svojeg potpisa, dok je za drugu ugovornu stranu dovoljno da bude samo potpisana³⁶, takva situacija predstavlja poligon za razne malverzacije na nekretninama. Tako npr. kod sklapanja ugovora o kupoprodaji nekretnine netko može kupca lažno potpisati. Članak 103. stavak 1. ZZK-a određuje kako prijedlog za upis koji bi imao značenje uknjižbe ili predbilježbe ovlaštena je staviti osoba koja predloženim upisom stječe, mijenja ili gubi knjižno pravo. Prodavatelj u takvoj situaciji može, nakon ovjere samo svojeg potpisa na ugovoru o kupoprodaji nekretnine, podnijeti prijedlog za upis u zemljišne knjige i u zemljišnim knjigama upisati kao vlasnika osobu koja uopće nije svjesna te činjenice. Prilikom zadnjih izmjena i dopuna ZZK-a, zakonodavac nije pokazao interes da se ovakva situacija zakonski regulira pa čak ni na način uvođenja višestrane ovjere potpisa svih ugovornih strana. Štoviše, u provedenom elektroničkom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću i građanima, prilikom izmjena tog zakona, rečeno je kako bi predloženo rješenje da se ovjere potpisi svih ugovornih strana predstavljalo veće financijsko opterećenje za gospodarstvo i građane.³⁷ Sukladno iznesenom može se utvrditi kako čimbenik koji uzrokuje manjak interesa da se ovo stanje zakonski sredi i regulira su dijelom loše ekonomske prilike hrvatskog stanovništva. Takve prilike uzrokuju, nažalost, da se primarno gleda cijena, a ne kvaliteta usluge.

Dakle, prema našem mišljenju nedovoljna regulacija ove materije te stalno izražena tendencija za pojeftinjenjem određenih usluga stavljaju u drugi plan pravnu sigurnost. Kvalifikacija punomoćnika

35 <https://zagrebacka-policija.gov.hr/vijesti/prijevora-u-gospodar-skom-poslovanju/77042?big=1> (2. 7. 2020.).

36 <https://slobodnadalmacija.hr/vijesti/hrvatska/zemljiste-na-bracu-sanaderov-punac-moj-potpis-je-krivotvoren-ivo-je-lako-mogao-uzeti-dokumente-121689> (2. 7. 2020.).

37 <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=9639> (1. 7. 2020.).

za sobom najčešće povlači više cijene radi većeg stupnja odgovornosti i veće kvalitete obavljenog posla. Međutim, treba naglasiti kako je prethodna ušteda na stručnoj pravnoj pomoći često uzrok potonjih većih troškova i sudskih procesa. U obrnutoj situaciji, kada bi se propisala forma javne isprave te oznaka (uz koju ide i odgovornost) njezina sastavljača, došlo bi do afirmacije individualne zaštite prava stranaka određenog posla, zaštite trećih osoba, kolektivne sigurnosti i zaštite javnog interesa. Isprava na kojoj se samo ovjerava potpis osobe čije se pravo prenosi, ograničava, opterećuje ili ukida po svojoj se pravnoj snazi i učincima nikad ne može svrstati u red onih isprava koje sastavlja javni bilježnik ili potvrđuje njihov sadržaj.

Kod ovjere potpisa, sukladno Zakonu o javnom bilježništvu, javni bilježnik nije odgovoran za sadržaj takve isprave i nije dužan ispitivati jesu li sudionici ovlašteni na taj posao. Ujedno, javni bilježnik nije provedbeno odgovoran ni sukladno zadnjem Pravilniku o elektroničkom poslovanju korisnika i ovlaštenih korisnika sustava zemljišnih knjiga (NN 108/19).³⁸ Dakle, kad javni bilježnik ispravu na kojoj je samo ovjeren potpis ili rukoznak, elektroničkim putem šalje nadležnom zemljišnoknjižnom sudu i nalaže elektronički upis, sukladno potonjem Pravilniku, on ne bi trebao ulaziti u sadržaj isprava i ne odgovara za provedivost upisa u zemljišnim knjigama.

Međutim, podzakonski propis koji je prethodio tom Pravilniku i koji je regulirao podnošenje elektroničkih prijedloga putem javnih bilježnika i odvjetnika sadržavao je odredbu o dužnosti punomoćnika stranke koji podnosi elektronički upis. Radi se o Pravilniku o dopunama Pravilnika o tehničkim i drugim uvjetima elektroničkog poslovanja u zemljišnim knjigama (NN 23/17). U članku 16. tog Pravilnika bile su normirane odredbe kako javni bilježnik i odvjetnik kao ovlaštenik i odvjetnik kao punomoćnik na zahtjev stranke zaprimaju isprave koje su potrebne za sastavljanje prijedloga za upis u zemljišnu knjigu. Stavak 2. tog članka sadržavao je odredbu o dužnosti odvjetnika i javnog bilježnika kada sastavljaju prijedlog za upis nekog prava u zemljišnu knjigu da provjere sve relevantne činjenice koje uvjetuju upis i uredan prijedlog s priložima dostavljaju nadležnom zemljišnoknjižnom odjelu. Nekadašnji stavak 3. je propisivao da ako prilozi ne sadržavaju podatke prijeko potrebne za upis, osobe iz stavka 1. tog članka, odnosno javni bilježnik i odvjetnik pozivaju podnositelja da ih dopuni u primjerenom roku. Finalno, stavak 4. istog članka sadržavao je odredbu o obustavi postupanja u slučaju kada stranka u ostavljenom roku ne dostavi zatražene priloge ili odbije postupati po

zahtjevu za dopunu. Stupanjem na snagu novog Pravilnika o elektroničkom poslovanju korisnika i ovlaštenih korisnika sustava zemljišnih knjiga brišane su odredbe o odgovornosti te je proširen krug osoba koje elektroničkim putem mogu podnositi prijedloge.

Ovdje je potrebno napomenuti kako su javni bilježnici, bez obzira na izostanak odredbi o dužnosti utvrđenja relevantnog stanja, ipak ovaj zadatak preuzeli tako da provjeravaju sve odgovarajuće činjenice i upozoravaju stranku, ako postoje određeni nedostaci bilo u pravnom poslu ili u zemljišnim knjigama, odnosno na nekretninama koje su predmet upisa. Međutim, ako stranke unatoč upozorenjima na nedostatke i dalje zahtijevaju da se izvrši upis, javni bilježnici i odvjetnici mogu obaviti radnju elektroničkog upisa i u tom slučaju neće odgovarati stranci za tako nanesenu štetu.

Smatramo kako je zakonodavac zbog više razloga učinio ovaj strmoglavi legislativni skok iz sustava odgovornosti u sustav neodgovornosti. Jedan od razloga je i taj što je cijena podnošenja elektroničkog prijedloga za upis u zemljišne knjige, ako ga podnosi javni bilježnik, sukladno izmjenama Pravilnika o privremenoj javnobilježničkoj tarifi³⁹, određena da bude samo 80,00 kuna (javnobilježnička nagrada i PDV na nju). Osim toga, zadnjim izmjenama ZZK-a u članku 105. stavak 6. unesena je odredba kako je javni bilježnik nakon sastavljanja javnobilježničkog akta, solemnizacije ili ovjere potpisa na ispravi, koja je temelj za upis u zemljišnu knjigu, dužan upoznati stranku s mogućnošću podnošenja prijedloga putem javnog bilježnika kao ovlaštenog korisnika informacijskog sustava u primjeni u poslovanju suda, te uz suglasnost stranke elektronički dostaviti prijedlog zemljišnoknjižnom sudu. Dakle, uz ovu novonormiranu dužnost te činjenicu kako se prilikom podnošenja elektroničkog prijedloga temeljem Zakona o sudskim pristojbama one plaćaju u iznosu umanjenom za pola⁴⁰, što u konačnici dovodi do toga da je putem javnog bilježnika povoljnije podnijeti prijedlog nego neposredno. Ekspanzija svijesti građana o mogućnosti podnošenja izuzetno ekonomski prihvatljivih elektroničkih prijedloga za upis putem javnih bilježnika uvjetuje sve veći interes stranaka da prijedloge podnose na takav način. Ovdje je također društveno-ekonomska situacija utjecala na to da se prednost daje kvantiteti i jeftinoj cijeni postupka.

39 Pravilnik o dopuni pravilnika o privremenoj javnobilježničkoj tarifi (NN 64/94); https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_07_64_1262.html (2. 7. 2020.).

40 Zakon o sudskim pristojbama, članak 7. stavak 1. (NN 118/18) određuje za podneske koji se podnose u elektroničkom obliku, sukladno posebnim propisima putem informacijskog sustava u primjeni u poslovanju suda, pristojba se plaća u trenutku njihova podnošenja u visini polovice propisanog iznosa pristojbe utvrđene Tarifom. <https://www.zakon.hr/z/224/Zakon-o-sudskim-pristojbama> (2. 7. 2020.).

38 <http://www.propisi.hr/print.php?id=13917> (1. 7. 2020.)

Ipak, treba naglasiti i kvalitetu takvog postupka koju možemo zahvaliti tradiciji latinskog notarijata i velikoj pažnji te odgovornosti koju javni bilježnici primjenjuju u svom svakodnevnom radu tako da postupaju provjeravajući kompletno zemljišnoknjižno stanje povezano s određenim upisom te pravno savjetuju stranke u slučaju postojanja nedostataka. Dakle, javni bilježnici ovdje nastupaju kao nositelji moralne odgovornosti te nastoje svojim strankama pružiti pravnu pomoć čak i u situacijama kada na to nisu zakonski obvezani.

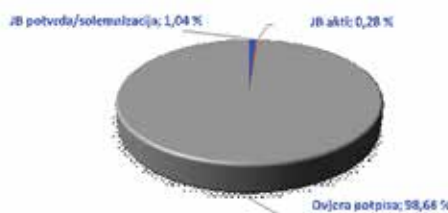
Kod privatnih isprava na kojima se samo ovjeravaju potpisi stranaka ne postoji obveza da se potvrdi sadržaj takve isprave, čime bi one postale u formalnom i materijalnom smislu istinite i autentični pravni temelji za prihvaćanje prijedloga zemljišnoknjižnih upisa. Sukladno svemu navedenom te poimajući razliku dokazne snagu između javnobilježničkih isprava i javnobilježnički potvrđenih privatnih isprava s jedne strane te s druge strane privatnih isprava na kojima se ovjerava potpis ili rukoznak njihovih potpisnika, potrebno je naglasiti kako isprave kojima je potvrđen sadržaj imaju materijalnu i formalnu dokaznu snagu, dok se kod isprava na kojima je ovjeren potpis ili rukoznak ona ograničuje samo na vanjsko-formalni parametar, odnosno dio isprave u kojem javni bilježnik potvrđuje da je određena osoba potpisala ispravu pred njih ili priznala potpis, odnosno rukoznak na ispravi kao svoj.⁴¹ S obzirom na to da te isprave nemaju materijalnu dokaznu snagu, upravo je zato u pravnom prometu nekretnina potrebno propisati obvezujući oblik isprave kojoj je ispitan i potvrđen sadržaj. Tako bi se spriječila prijevarena raspolaganja nekretninama i sklapanje pravnih poslova od strane osoba kod kojih postoje mane volje. Ujedno bi se svim ugovornim stranama pružila pravna zaštita i savjetovanje te anticipirana kontrola zemljišnoknjižnog stanja povezanog s određenom nekretninom. Obvezno evidentiranje sastavljača određene isprave, odnosno odvjetnika ili javnog bilježnika dovelo bi do afirmacije pravne sigurnosti u sustavu zemljišnih knjiga, dok bi se državni proračun redovito punio sredstvima koje sada naplaćuju nadripisari, ali i ovlašteni sastavljači isprava koji ne izdaju račune za izvršene usluge pisanja isprava. Ujedno, na putu pravne sigurnosti i transparentnosti te srednosti zemljišnih knjiga bilo bi normiranje isključive obveze javnih bilježnika da po službenoj dužnosti⁴² (ne na zahtjev stranaka kako je recentno to propisano) provode elektroničke upise u zemljišne knjige odmah po sklapanju pravnih poslova.

41 Više o vrstama isprava, njihovoj razdiobi i dokaznoj snazi vidi u: Grbac, M.; Grbac, A. 2018. Javne isprave i elektronički zemljišnoknjižni upisi. *Javni bilježnik*, broj 45. Rad je dostupan na poveznici: <https://hrcak.srce.hr/224410> (2. 7. 2020.).

42 Ibid.

Za potrebe ovog rada provedena je analiza statističkih podataka zastupljenosti određene forme isprave kod zaključivanja pravnog posla kupoprodaje i darovanja koji su u jednom od formalnopravnih oblika (javnobilježnički akt, javnobilježnička potvrda/solemnizacija, ovjera potpisa na ugovoru) bili zaključeni 2019. g. u javnobilježničkom uredu u Vodicama. Utvrđeno je kako su od ukupno 1061 kupoprodajnih i darovnih ugovora 3 ugovora sklopljena u obliku javnobilježničkog akta, 11 ugovora u obliku javnobilježnički potvrđene (solemnizirane) privatne isprave, dok je 1047 ugovora zaključeno u obliku privatne isprave s ovjerom potpisa, odnosno rukoznaka. Iz toga je jasno da se prilikom sklapanja ugovora o kupoprodaji nekretnina i ugovora o darovanju nekretnina stranke rukovode načelom ekonomičnosti te je postotak javnih isprava veće pravne i dokazne snage, kao što su javnobilježnički akti i solemnizirani ugovori, sveden na razinu statističke pogreške te iznosi 0,28 % za akte te 1,04 % za solemnizirane ugovore.

ZASTUPLJENOST ODREĐENOG OBLIKA ISPRAVE KOD PRAVNOG POSLA KUPOPRODAJE I DAROVANJA NEKRETNINE U 2019. GODINI U JAVNOBILJEŽNIČKOM UREDU U VODICAMA



4. USPOREDBA TROŠKOVA KUPOPRODAJE NEKRETNINA IZMEĐU REPUBLIKE HRVATSKE I NEKIH DRUGIH DRŽAVA U EUROPSKOJ UNIJI

Za tematiku ovog rada smatramo bitnim usporediti troškove kupoprodaje nekretnina u Republici Hrvatskoj s nekim zemljama Europske unije, a sve kako bi osporili sveprisutni argument preskupih javnobilježničkih i odvjetničkih usluga.

Primjerice, u Rumunjskoj je kod pravnih poslova prometa nekretnina obvezno sudjelovanje javnog bilježnika, a isprava se sastavlja u obliku javnobilježničkog akta. Cijena takvog akta se formira po kliznoj skali, a varira između 0,44 % i 2,20 % vrijednosti nekretnine.⁴³ Tako npr. za nekretninu vrijednosti 100.000,00 eura plaća se iznos od 866,80 eura odnosno 0,87 % vrijednosti pravnog posla⁴⁴.

43 <https://www.globalpropertyguide.com/Europe/Romania/Buying-Guide> (15. 7. 2020.).

44 <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/r/romania/ROM.pdf> (15. 7. 2020.).

U Španjolskoj je također prilikom pravnih poslova prometa nekretnina obvezna forma javnobilježničkog akta, trošak kojeg je 600,00 eura za pravni posao vrijednosti 100.000,00 eura.

U Grčkoj je (za razliku od Španjolske i Rumunjske), prilikom potpisivanja ugovora o kupoprodaji nekretnina zakonom je propisana obvezna nazočnost odvjetnika čije zastupanje se plaća 1,23 % vrijednosti nekretnine, a zajednička sa Španjolskom i Rumunjskom je obvezna forma javnobilježničkog akta za koji je zakonom određena fiksna tarifa od 1,2% vrijednosti pravnog posla na koji se još plaća 23 % poreza (dakle naknada javnom bilježniku zajedno s porezom iznosi oko 1,5 % vrijednosti nekretnine).⁴⁵

Dakle, u Republici Hrvatskoj je za sklapanje ugovora o kupoprodaji nekretnine javnom bilježniku potrebno platiti 47,50 kuna⁴⁶ za ovjeru jednog potpisa prodavatelja te s obzirom na činjenicu da u Hrvatskoj nije zakonom propisano da kupac, odnosno stjecatelj nekretnine mora ovjeriti potpis (kao što je navedeno u prethodnom dijelu teksta), u pravilu se ovjerava samo potpis prodavatelja. Ujedno, iznos od 47,50 kuna nije se mijenjao već više od dva desetljeća, iako je u tom razdoblju većina cijena ostalih usluga i dobara znatno poskupjela pa smatramo kako dodatna ovjera potpisa kupca ne bi predstavljala veće financijsko opterećenje za stranke.



U ovoj tablici usporedili smo troškove kod pravnog posla vrijednosti 100.000 eura u spomenutim zemljama, a na kojoj se jasnije vidi razlika u troškovima.

Iz prikazane usporedbe razvidno je kako je zapravo pravni posao prometa nekretnina u Republici Hrvatskoj iznimno podcijenjen.

⁴⁵ <https://www.leptosgreece.com/useful-info/legal-financial/> (15. 7. 2020.).

⁴⁶ Nagrada za ovjeru potpisa je 30,00 kuna prema PPJT-u, članak 19. stavak 1., PDV na nagradu je 7,5 kuna, a javnobilježnička pristojba je 10,00 kuna prema tar. br. 11. Zakona o javnobilježničkim pristojbama (NN 72/94, 74/95, 87/96, 112/12, 110/15, u narednom tekstu: ZJP).

Naime, u Republici Hrvatskoj pri sklapanju pravnog posla vrijednosti 100.000,00 eura potrebno je platiti javnom bilježniku trošak od oko 6,00 eura i s obzirom da se ugovor može zaključiti putem spomenutih obrazaca, to je zapravo ukupan trošak takvog pravnog posla. Ako stranke zahtijevaju dodatni primjerak kupoprodajnog ugovora, cijena za njega⁴⁷ će iznositi 22,50 kuna, odnosno 3,00 eura. Dakle, za takve se usluge javnom bilježniku treba platiti: 100 puta više (u Španjolskoj), 150 puta više (u Rumunjskoj), pa čak i 250 puta više (u Grčkoj), nego što se plaća u Republici Hrvatskoj. Jasno je da u tako cjenovno obezvrijeđenom pravnom poslu, čija se perfekcija vrši s oblikom isprave koji nema materijalnu dokaznu snagu, nema nikakve pravne sigurnosti, što je uostalom vidljivo i iz nesredjenog stanja koji vlada u zemljišnim knjigama u Republici Hrvatskoj. Također, takva cijena pravnog posla je posljedica i populističkog pristupa koji s ciljem promoviranja socijalne osjetljivosti istodobno umanjuje važnost struke i narušava pravnu sigurnost poslova prometa nekretnina.

Ujedno, treba uzeti u obzir činjenicu da je uobičajena provizija agencije za promet nekretnina oko 2 % što prilikom pravnog posla prometa nekretnine vrijednosti 100.000,00 eura iznosi 2.000,00 eura. Ako s tom provizijom usporedimo naplatu kod javnog bilježnika (za jedan primjerak isprave s ovjerom potpisa prenositelja prava) od oko 6,00 eura, jasno se ukazuje neozbiljnost hrvatskog modela kao pravno nesigurnog te nedovoljno reguliranog pristupa u poslovima pravnog prometa na nekretninama. Također, u vrijeme dok su u Republici Hrvatskoj tarife javnih bilježnika i odvjetnika znatno niže od ostalih država Europske unije, pa u svojoj ukupnosti ne prelaze ni 2 % vrijednosti nekretnine, a agencije za promet nekretnina naplaćuju provizije od 3 do 6 %, argument kako je uvođenje obveznog sastavljanja isprava od strane kvalificiranih osoba preskupo, nije opravdan.

5. SIVA ZONA PRAVNIH POSLOVA PROMETA NEKRETNINA

5.1. Neovlašteni sastavljači isprava

Svake godine u Republici Hrvatskoj nastaje izuzetno velika šteta zbog nesredjenih zemljišnih knjiga. Naime, iako zbog objektivnih razloga ne postoje egzaktni podaci koji opravdavaju tvrdnje predsjednika Udruge geodetske i geoinformatičke struke pri Hrvatskoj udruzi poslodavaca, koji navo-

⁴⁷ Sukladno Tar.br. 11 ZJP-a javnobilježnička pristojba iznosi 10,00 kuna, a javnobilježnička nagrada za ovjereni preslik obračunava se temeljem članka 19. st. 2. PPJT-a i iznosi 10,00 kuna (plus PDV) za jedan primjerak isprave koja ima dvije stranice.

di kako Republika Hrvatska na godinu gubi 5 - 10 milijardi kuna,⁴⁸ lako je izvesti logički zaključak da se od umrlih ljudi ne može naplati prirez ili da se za zgradu koja ne postoji u katastru ili zemljišnim knjigama ne može naplati komunalni doprinos, pa je sigurna činjenica da zbog nesrednosti stanja katastra i zemljišnih knjiga država trpi određenu materijalnu štetu. Takvo stanje zemljišnih knjiga je dijelom relikv nekadašnjega socijalističkog sustava u kojem je minoriziran značaj prava vlasništva, ali i nezakonite gradnje kao nekad vrlo proširene aktivnosti. Nasljeđe bivših vremena i sustavno zanemarivanje zemljišnih knjiga dovelo je do situacije kako one često nisu stvarni odraz prava upisanih u njima ili postoje prava koja nisu upisana. Zato se kao vrlo negativan aspekt ukazuje izostanak obvezne i cjelovite savjetodavne uloge i pravne pomoći koju bi strankama pružali odvjetnici i javni bilježnici prilikom sastavljanja isprava. Iz svega navedenog, te ako pojam kvalificiranih punomoćnika za potrebe sastavljanja isprava gledamo u užem opsegu, smatramo kako bi isprave trebali sastavljati samo odvjetnici i javni bilježnici. Sukladno pojmu kvalificiranih punomoćnika iz ZPP-a, za pravne osobe ovlaštene sastavljači isprava su pravnici zaposleni u njima. Za ostale osobe koje spadaju u okvir kvalificiranih punomoćnika iz članka 89 a. ZPP-a (a kako smo za potrebe ovog rada zastupanje reducirali samo na sastavljanje isprava), smatramo kako srodnik po krvi u pravoj liniji, brat, sestra ili bračni drug, ako ujedno nisu i pravnici s položenim pravosudnim ispitom, nisu dovoljno stručni za sastavljanje isprava o pravnim poslovima kojima se disponira nekretninama.

Dakle, s obzirom na dalekosežne negativne posljedice zbog nesrednoga zemljišnoknjižnog stanja, koje rezultira iz neodgovarajućih oblika isprava te manjkavih pravnih poslova, smatramo da bi pojam kvalificiranih punomoćnika u odnosu na sastavljače isprava trebalo koristiti restriktivno. Sukladno tome, bilo bi poželjno kada bi se *de lege ferenda* propisalo da je za valjani pravni posao zasnivanja, prestanka ili prijenosa stvarnih prava na nekretninama propisao obvezujući oblik javne isprave, odnosno javnobilježničkog akta ili solemnizirane (javnobilježnički potvrđene privatne isprave). Mišljenja smo kako bi u slučaju solemnizacija, ovlaštene sastavljači isprava trebali biti samo odvjetnici. Oblik javnobilježničkog akta ili potvrđene (solemnizirane) privatne isprave predlaže se zbog toga što je takva isprava javna,⁴⁹ odnosno izdalo

ju je u propisanom obliku državno tijelo u granicama svoje nadležnosti ili pravna ili fizička osoba u obavljanju javne ovlasti koja joj je povjerena zakonom ili propisom utemeljenom na zakonu te ona dokazuje istinitost onoga što se u njoj potvrđuje ili određuje.⁵⁰ Za privatnu ispravu, u dokaznom smislu, ne važi pretpostavka vjerodostojnosti koju ZPP propisuje za javne isprave.^{51,52} Razvidno je kako javne isprave u odnosu na privatne dokazuju ono što se u njima utvrđuje ili potvrđuje te pružaju širi raspon pravne sigurnosti i izvjesnosti oživotvorenja u njima normiranih prava i obveza.⁵³ Upravo zbog toga smatramo kako u pravnim poslovima disponiranja nekretninama sastavljači isprava ne smiju biti nekvalificirane i nestručne osobe koje svojim nekompetentnim zahvatima oštećuju i čine nesigurnim ovo vrlo zahtjevno i osjetljivo područje.

5.2. Tipiski obrasci ugovora

Često se događa da u pravnim poslovima prometa nekretnina upravo tipizirani obrasci ugovora stvaraju probleme strankama koje ne znaju kako pravilno popuniti ugovor pa zbog toga imamo velik broj odbijenih prijedloga za upis u zemljišne knjige, što posljedično uzrokuje preopterećenost ionako preopterećenih sudova. Također, često se dogodi da se po odbijanju prijedloga za upis znatno promijene okolnosti tako da jedna stranka umre ili da se na predmetnoj nekretnini dogodi promjena vlasnika ili se upiše zabilježba ovrhe, što naposljetku uzrokuje štetu pravno nekoj stranci koja je dala povjerenje tipiziranom obrascu, pa je to u svojoj ukupnosti razlog što takve obrasce smatramo posebno neprihvatljivim u pravnom prometu. Ujedno, sadržaj takvih obrazaca je često suviše ograničen i karakterizira ga izostanak prostornih kapaciteta koje bi ugovorne strane mogle iskoristiti da uglave neke dodatne odredbe radi zaštite svojih prava i utvrđivanja obveza. Međutim, kako su ti obrasci najjeftinija opcija koja se nudi na tržištu, većina stranaka ih bira da bi izbjegli veće troškove ne razmišljajući usput kako takav izbor često vodi u naknadne dodatne troškove i parničenja ugovornih strana. Najveći problem u tipiziranim obrascima ugovora vidimo u činjenici da postojanje takvog modaliteta sklapanja pravnog posla suptilno sugerira njihovim korisnicima da je pravni posao sastavljanja ugovora o raspolaganju nekretninom jednostavan i da ga

48 <https://lider.media/aktualno/zbog-nesrednenih-zemljisnih-knjiga-i-katastra-hrvatska-godisnje-gubi-pet-milijardi-kuna-31198> (25. 7. 2020.).

49 ZJB u članku 3. stavak 2. normira kako javnobilježničke isprave i njihovi otpravci imaju snagu javnih isprava, ako su prigodom njihova sastavljanja i izdavanja ispunjene bitne formalnosti propisane tim Zakonom.

50 Zakon o parničnom postupku, članak 230. stavak 1. (NN 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19, u nastavku teksta: ZPP).

51 Žs Vž, Gž.309/09-2, od 9. 6. 2009., dostupno na: <http://iusinfo.com.hr/login.aspx> (26. 6. 2020.).

52 Grbac M.; Grbac A. 2018. Javne isprave i elektronički zemljišnoknjižni upisi. *Javni bilježnik*, br. 45., str. 12. Više o razdiobi na javne i privatne isprave, njihovim učincima i pravnoj snazi vidjeti u navedenom radu koji se može pronaći na sljedećoj poveznici: <https://hrcak.srce.hr/224410> (27. 6. 2020.).

53 Ibid, str. 12.

svatko može sastaviti. Smatramo da takvi tipizirani obrasci kod ovakvih pravnih poslova ne bi trebali biti dopušteni. Nedovoljna pravna verziranost stranaka u prometu nekretnina uzrokuje odstupanje logičkog zaključivanja od stvarnog procesa. Naime, može se dogoditi da ugovor o kupoprodaji nekretnine, sklopljen putem tipiziranog obrasca, nije pogodan za upis uknjižbe prava vlasništva u zemljišnim knjigama, međutim, temeljem njega porezna uprava uredno izdaje rješenje o porezu na promet nekretnina. Zaprimanje takvog rješenja strankama je pogrešan signal da pretpostave kako je njihov pravni posao validan pod pretpostavkom da ga je rješenjem prihvatila porezna uprava te nisu svjesni da porezna uprava izdaje rješenja o porezu na promet nekretnina ne ulazeći u ispravnost ugovora.

Prava i obveze, odnosno želje stranaka, često se razlikuju od onog što im pruža sadržaj tih obrazaca, a same stranke kao pravno neverzirane nisu svjesne opasnosti koje se kriju u sklapanju takvih ugovora. Sudionici pravnih poslova često su naviknuti na korištenje tih obrazaca čak i ako su svjesni da su oni vrlo štetni i nesigurni za pravni promet u situacijama kada ih popunjavaju nestručne i neovlaštene osobe. Ipak, dajući prednost isplativosti pred kvalitetom, prije će koristiti spomenute obrasce uz eventualna dodatna pravna savjetovanja nepravnik i neovlaštenih sastavljača, nego izabrati kvalitetu i veću cijene usluge pravnih profesionalaca.

5.2.1. Analiza provedenog empirijskog istraživanja

U ovom smo radu primijenili anketu kao znanstvenu metodu istraživanja. Provedenom metodologijom istraživanja anonimno je anketirano 100 nasumično odabranih ispitanika. Istraživanje se provodilo u javnobilježničkom uredu sa sjedištem u Vodicama tako da su ispitanici zamoljeni za sudjelovanje u anketi, nakon čega su im predani obrasci s postavljena četiri pitanja. Radilo se o sljedećim pitanjima:

1. Jeste li u posljednjih 10 godina sklapali ugovor o raspolaganju nekretninom (kupoprodaja, darovanje nekretnine itd.)?
2. Jeste li samostalno sastavili ugovor o raspolaganju nekretninom?
3. Ako je odgovor na pitanje 2. - da, jeste li koristili obrazac za sastavljanje ugovora o raspolaganju nekretninom?
4. Je li vam takav ugovor sastavljao odvjetnik ili javni bilježnik?

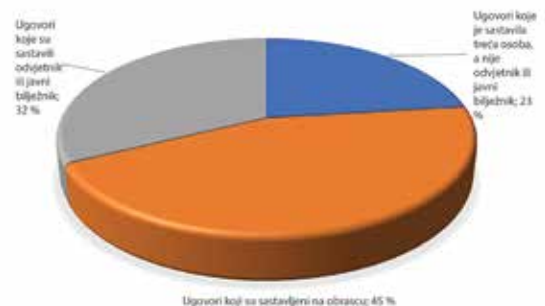
Pitanje broj 4. je sadržavalo i sljedeći dodatak:

NAPOMENA: Ovjera nečijeg potpisa na takvom ugovoru učinjena od strane javnog bilježnika ne znači da je ugovor sastavljao javni bilježnik.

Zanimljivo je što unatoč napomeni uz pitanje broj 4. većina anketiranih građana smatra kako ovjera potpisa učinjena od strane javnog bilježnika znači da je taj ugovor javni bilježnik sastavljao. Zbog toga je svim anketiranim građanima prije predaje obrasca i usmenim putem objašnjena razlika između javnobilježničkog akta, solemnizirane (javnobilježnički potvrđene) privatne isprave te javnobilježničke ovjere nečijeg potpisa ili rukoznaka na ispravi. Međutim, značajnim cijenimo istaknuti kako je velik broj anketiranih građana unatoč objašnjenju o tome što znači ovjera nečijeg potpisa na ispravi, po našem mišljenju i neovisno o obrazloženju i dalje ostao zbunjen činjenicom da javnobilježnička ovjera potpisa ne znači sastav takvog ugovora i potvrdu njegova sadržaja.

5.2.2. Obrazloženje provedenog istraživanja

Kako su za ovaj rad bitna samo iskustva osoba koje su raspolagale nekretninama tako u analizu i obrazloženje nećemo uključiti 35 osoba koje su u anketi odgovorile da nikad nisu raspolagale nekretninama.



Dakle, iz analiziranog uzorka došli smo do podatka da je među ispitanicima najviše osoba sastavilo ugovore o raspolaganju nekretnina putem tipskog obrasca. Nadalje, 32 % osoba iz ispitanog uzorka su ugovore o raspolaganju nekretninama sklopili angažiranjem odvjetnika ili javnog bilježnika. Zanimljivo, čak 23 % osoba je u anketi navelo da su im ugovore o raspolaganju nekretninom sastavile druge osobe.

Iz navedenoga grafikona i priloženih podataka vidi se kako je realan broj osoba koje sklapaju ugovore o raspolaganju nekretninom putem trećih osoba vrlo visok jer predstavlja gotovo petinu pravnog prometa nekretnina.

5.3. Posrednici u prometu nekretnina

Obveze posrednika u prometu nekretnina navedene su u članku 21. Zakona o posredovanju u prometu nekretninama (NN 107/07, 144/12, 14/14, 32/19, dalje u tekstu: Zakon o posredovanju), a one uključuju sve prijeko potrebne radnje oko koordinacije s nalogodavcem, provjere namjene nekretnine, prezentacije nekretnine, posredovanja i nastojanja da dođe do sklapanja ugovora. Međutim, u stvarnosti se događa situacija da u nekim agencijama ugovore pišu njihovi zaposlenici, odnosno agenti. S obzirom na to da za takve usluge ne mogu izdati račun jer za to i nemaju osnove, sastavljanje ovakvih isprava ulazi u zonu sive ekonomije, a država gubi sredstva koja bi naplaćivala kada bi propisno regulirala taj postupak. Zadnjim zakonodavnim zahvatom u biće kaznenog djela nadripisarstva, iz čijeg je opisa izbačen besplatni oblik tog djela, zapravo se prešutno pristalo da razni neovlašteni sastavljači isprava (najčešće u pravnom prometu s nekretninama) budu tvorci tih isprava. Takva nelegitimna djelatnost poprima šire razmjere pa se čak i na mrežnim stranicama neke agencije oglašavaju za sastavljanje isprava kojima se stvaraju prava i obveze ugovornih strana kod raspolaganja nekretninama. Dakle, u Republici Hrvatskoj nije neuobičajeno da određene pravne osobe u svojim oglasima navode i da sastavljaju određene ugovore. Npr., pretraživanjem interneta pronadene su rečenice o tim uslugama, primjerice kada je riječ o kupnji ili prodaji nekretnine: „... agencija... će vam osigurati skup potrebnih radnji kako bi sam postupak kupoprodaje prošao što bezbolnije i sa što manje stresa za obje strane. To uključuje izradu predugovora o kupoprodaji, ugovora o kupoprodaji, tabularne izjave...“ Kada je riječ o najmu/zakupu nekretnine: „...naše usluge obuhvaćaju i sastavljanje ugovora o najmu/zakupu (klasični ugovor ili solemnizirani ugovor kod javnog bilježnika)...“⁵⁴.

Iako je doseg ovog rada ograničen na stvarno-pravna raspolaganja nekretninama u koja ne ulazi njihov najam i zakup, prethodna rečenica iz koje je vidljivo kako se neki posrednici u prometu nekretninama otvoreno i javno oglašavaju kao sastavljači raznih isprava u pravnim poslovima s nekretninama pokazuje prijeku potrebu da se legislativno normira i penalizira besplatni oblik kaznenog djela nadripisarstva. Međutim, ako je strankama posrednik u prometu nekretnina ugovor i napisao besplatno pa time ne potpada pod biće kaznenog djela nadripisarstva u kaznenopravnom smislu i dalje u građanskopravnom smislu je sastavljač ove isprave neovlašteni osoba. Nadalje,

ako je agencija osnovana kao trgovačko društvo ili kao obrt⁵⁵ njezina osnova postojanja je stjecanje dobiti kod trgovačkog društva, odnosno dobiti ili dohotka kod obrta. Npr., agencija osnovana kao društvo s ograničenom odgovornošću, ako uz obavljene poslove posredovanja svojim strankama nudi ovakve ugovore besplatno, čini povredu temeljnih postulata ZTD-a⁵⁶. ZTD u članku 3. stavak 1. definira pojam trgovca i temeljne sastavnice trgovačkih društava. Sukladno tome, trgovačko društvo upravo i postoji radi stjecanja dobiti pa bi se besplatnim obavljanjem bilo kakvih poslova zapravo činila šteta samom društvu. Također, ako agent za posredovanje tvrdi da ugovor nije naplatio to ne mora značiti da je on pisan besplatno, već da je cijena pisanja ukomponirana u ukupnu uslugu posredovanja. Zaključno, mišljenja smo kako bi svaka pravna osoba koja neovlašteno pruži uslugu pravne pomoći trebala biti penalizirana, bez obzira je li dokazano da je to obavila uz naplatu jer se naplatnost pravnog posla trgovačkih društava i obrtnika presumira.

Samo na taj način može se suzbiti uvelike raširena praksa pisanja isprava od strane nevalificiranih osoba. Ujedno, samo tako se može graditi pravna sigurnost u pravnom prometu poslova s nekretninama. S obzirom na činjenicu da su se kazneni postupci za kazneno djelo nadripisarstva pokazali kao neučinkoviti, a razlozi, iako apstraktni, mogu se sumirati u činjenici da je nadripisarstvo teško dokazivo te da se radi o već o ustaljenoj praksi.

Ujedno, posrednici u prometu nekretninama da bi obavljali te poslove moraju položiti stručni ispit agenta posredovanja u prometu nekretnina te se s položenim ispitom upisuju u registar posrednika u prometu nekretnina koji se vodi pri Hrvatskoj gospodarskoj komori. S obzirom na to da se radi o trgovačkim društvima i obrtima u kojima su zaposlene osobe koje je licencirala država, bilo kakvo kršenje zakona s njihove strane trebalo bi biti sankcionirano teže nego da se npr. poslovima nadripisarstva bavi osoba koja nije licencirana za poslove prometa nekretninama. Klijenti, a osobito stranci, utemeljeno predmnijevaju da su svi poslovi koje obavlja agent posredovanja u prometu nekretnina kao ovlaštena osoba u potpunosti temeljeni na zakonima i ostalim podzakonskim propisima. Međutim, zbog prije navedenih razloga, osobito radi prakse pisanja ugovora od strane nadripisara u prometu nekretnina, na takve poslove

54 <http://www.papirus-nekretnine.hr/usluge/stranica-186> (8. 7. 2020.).

55 Zakon o obrtu (NN 143/13, 127/19, 41/20) u članku 2. (NN 127/19) definira pojam obrta kao samostalno i trajno obavljanje dopuštenih gospodarskih djelatnosti od strane fizičkih osoba sa svrhom postizanja dohotka ili dobiti koja se ostvaruje proizvodnjom, prometom ili pružanjem usluga na tržištu.

56 Zakon o trgovačkim društvima (NN 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19, dalje u tekstu: ZTD).

su naviknuti i klijenti koji vjerojatno ni ne slute da njihovi posrednici ne samo da krše propise, već u poslovima posredovanja možda i čine kazneno djelo nadripisarstva. Stoga smo mišljenja da bi Republika Hrvatska trebala de lege ferenda normirati penalizaciju⁵⁷ nadripisarske djelatnosti agenata posredovanja u prometu nekretnina u Zakonu u posredovanju tako da se posebnim člankom obuhvati ta nezakonita radnja te da se propiše trajno brisanje pravnih osoba iz Registra posrednika u prometu nekretnina za koje se utvrdi da se bave nadripisarstvom. Također, s obzirom na to da se radi o poslovima koji su bitni za pravnu sigurnost te se uglavnom radi o poslovima veće vrijednosti, smatramo da bi tržišni inspektori središnjeg tijela državne uprave, nadležnog za inspekcijske poslove⁵⁸, trebali u smislu sastavljanja isprava od strane posrednika provoditi inspekcije nadzora, a koje je zapravo iznimno jednostavno obaviti. Naime, za razliku od kaznenog postupka u kojem je dokazivanje nadripisarske djelatnosti zahtjevno i složeno, kod inspekcijskog nadzora dovoljno je da agent posredovanja pozitivno odgovori prikrivenom inspektoru na pitanje o tome može li mu i za koju cijenu, uz posredovanje, također sastaviti kupoprodajni ugovor za kupnju nekretnine.

6. ZAKLJUČAK

U pravnom prometu nekretnina nadripisarstvo nije pojava koju je nemoguće iskorijeniti već je problem u paušalnom pristupu tom problemu te u nedostatku volje da se ta pojavnost iskorijeni. Taj problem, kao što je već navedeno, vuče svoje podrijetlo iz duboko ukorijenjene društvene svijesti koja ga nije detektirala kao dovoljnu prijetnju pravnom legitimitetu. Uzrokovano raznim povijesnim, društvenim i ekonomskim čimbenicima osjetljivo područje prometa nekretnina često nije dostatno obuhvaćeno sustavom pravne pomoći te trenutno ne postoji čvrsto normativno uporište, djelotvorni represivni režim pa čak ni društvena volja da bi se siva zona prometa nekretnina na ispravan način i pravno sigurnosno regulirala.

Kod pravnih poslova raspolaganja nekretninama sastavljači isprava bi, po našem mišljenju, trebali biti isključivo odvjetnici i javni bilježnici. Radi se o kategoriji kvalificiranih osoba koje su ujedno ovlaštene za podnošenje elektroničkih zemljišno-knjižnih upisa pa na taj način mogu pružiti i dodatnu kvalitativnu vrijednost te provedbeno obuhvatiti

cjelokupan proces pravnog posla disponiranja određenim stvarnim pravima na nekretninama. Građani samostalno u većini slučajeva nisu dovoljno pravno verzirani za sastavljanje takvih isprava pa koriste pomoć osoba koje su pravno verziranije u smislu da su već sastavljale takve isprave. Međutim, činjenica je da takve osobe nisu sveobuhvatne u pravnom znanju pa niti mogu znaju kako kvalitetno zaštititi prava osoba kojima neovlašteno pružaju pravnu pomoć. Ekvivalent sadašnje situaciji u Republici Hrvatskoj, što se tiče pravnih poslova raspolaganja nekretninama, bio bi da ljekarnici kao osobe koje zaista imaju veliko znanje i o bolestima započnu s praksom dijagnosticiranja pa da npr. neka ljekarna oglasi kako će uračunano u cijenu lijeka dijagnosticirati o kojoj se bolesti radi. Naravno, u većini slučajeva ljekarnik će točno dijagnosticirati, međutim ljudski život je toliko vrijedan da se nastoji mogućnost pogreške u dijagnosticiranju svesti na apsolutni minimum te je zbog toga zakonodavac propisao kako je bavljenje nadriječništvom kazneno djelo, uz navođenje kvalificiranih oblika pa se kazne za takvo kazneno djelo kreću od jedne do petnaest godina zatvora. Vodeći se spomenutom analogijom, mišljenja smo kako vladavina prava⁵⁹ kao jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, u svojoj biti predmnijeva pravnu sigurnost te je dovoljno vrijedna da sve učinimo kako bismo pogreške u pravnim poslovima raspolaganja nekretninama sveli na apsolutni minimum, a jedini modalitet je da te poslove prepustimo osobama koje imaju odgovarajuću naobrazbu i ovlasti da se njima bave.

U skladu s prethodno navedenim kao potreban temelj upisa u zemljišnim knjigama predlaže se javna isprava (javnobilježnički akt ili javnobilježnički potvrđena, odnosno solemnizirana privatna isprava) ili podredno privatna isprava s javnobilježničkom ovjerom potpisa svih strana određenog pravnog posla. Potonje se predlaže zbog toga što javni bilježnici kao obveznici podnošenja poreznih prijava kod prometa nekretnina neće uvijek biti u mogućnosti ispuniti tu svoju obvezu zbog toga što recentni ZZK ne traži ovjeru potpisa stjecatelja knjižnog prava.

Ujedno, iako se pojedinačni slučajevi mogu doimati bezazlenima, nadripisarstvo u području pisanja isprava vrlo je raširena pojava koja u svojoj ukupnosti ima izrazito negativan učinak na pravnu sigurnost pravnog prometa nekretnina. Stoga smatramo da bi bilo oportuno zakonodavnom intervencijom dodatno normirati besplatni oblik i penalizaciju takvog oblika ovoga kaznenog djela.

Zaključno, dimenzija pravnih poslova raspolaga-

57 Zakon o posredovanju u prometu nekretnina u člancima 33., 34., 35 i 36. sadrži kaznene odredbe za slučaj da posrednici u prometu nekretnina ne postupaju sukladno odredbama tog zakona.

58 Od 1. 4. 2019. Državni inspektorat Republike Hrvatske je preuzeo inspekcijske poslove u području posredovanja u prometu nekretninama. Nadzor nad radom posrednika u prometu nekretninama obavlja tržišna inspekcija tog ureda.

59 Ustav Republike Hrvatske, članak 3. (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14).

nja nekretninama nikako ne bi smjela biti dio normativno liberalnog i primarno ekonomski isplativog sustava, već dobro organiziranog i propisima potkrijepljenog procesa u kojem je neizostavna uloga pravno kvalificiranih osoba. Tako bi se u pravnom prometu nekretnina smanjio udio nelojalne i nelegitimne konkurencije ovlaštenim sastavljačima

isprava, u državnom bi se proračunu osigurala dodatna sredstva, smanjivao bi se broj sudskih procesa proizašlih iz manjkavih pravnih poslova i oblika isprava, što bi finalno pozitivno utjecalo na ekspanziju i kontinuitet pravne sigurnosti sustava zemljišnih knjiga.

LEGAL CERTAINTY OF LEGAL TRANSACTIONS IN REAL ESTATE IN THE REPUBLIC OF CROATIA WITH SPECIAL REFERENCE TO THE INCIDENCE OF UNLICENSED LEGAL PRACTICE

Summary

In legal matters whose subject is the acquisition, transfer and termination of property rights or other real rights on real estate authorized document compilers should de lege ferenda be civil law notaries and attorneys at law. However, the real situation is such that documents on these legal transactions are often written by persons who are not qualified to do so. By writing such a document by an unauthorized person for a fee, the criminal offense of unlicensed legal practice referred to in Article 313 of the Croatian Criminal Code is realized. Completion of land registry entries regarding legal transactions related to real rights on real estate should be further regulated by prescribing a legally safer form of the document, which would ultimately contribute to greater legal certainty. Otherwise, such legal transactions burden the courts with processes that often result from deficient forms of documents, whether the deficiency in composition of such documents comes from the incompetence of their compilers or the contracting parties used standardized forms for concluding legal transactions.

Keywords: legal real estate transactions, real rights on real estate, document compilers, unlicensed legal practice, form of document as a basis for registration in the land registry, standard contract forms, legal certainty

IZVORI

Knjige i članci

Čizmić, J. 2001. Neka zapažanja o pravnoj pomoći nastavnika pravnih fakulteta u Republici Hrvatskoj. *Pravo i porezi*. Vol. X., br. 9.

Giunio, M. 1997. Postulacijska sposobnost, nadripi-sarstvo i ostalo. *Pravnici u gospodarstvu*. Vol. 36.

Grbac, M.; Grbac, A. 2018. Javne isprave i elektro-nički zemljišnoknjižni upisi. *Javni bilježnik*, br. 45.

Klarić, P.; Vedriš, M. 2006. *Građansko pravo*. Opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo. IX. izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Narodne novine. Zagreb.

Šago, D.; Vukušić, I. 2011. *Građanskopravni i kazne-nopravni aspekti nadripi-sarstva*. Pregledni znanstveni rad.

Triva, S.; Dika, M. 2004. *Građansko parnično proce-sno pravo*. VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Na-rodne novine. Zagreb.

Vidaković; Mukić, M. 2006. *Opći pravni rječnik*. Na-rodne novine. Zagreb.

Pravni akti

Kazneni zakon (NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19).

Pravilnik o tehničkim i drugim uvjetima elektroničkog poslovanja u zemljišnim knjigama (NN 119/2015).

Pravilnik o dopunama pravilnika o tehničkim i drugim uvjetima elektroničkog poslovanja u zemljišnim knji-gama (NN 23/2017).

Pravilnik o dopuni pravilnika o privremenoj javnobi-lježničkoj tarifi (NN 64/94).

Pravilnik o elektroničkom poslovanju korisnika i ovlaštenih korisnika sustava zemljišnih knjiga (NN 108/19).

Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14).

Zakon o parničnom postupku (SL SFRJ 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, i NN 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.

Zakon o porezu na promet nekretnina (NN 115/16, 106/18).

Zakona o lokalnim porezima (NN 115/16, 101/17).

Zakon o sudskim pristojbama (NN 74/95, 57/96, 137/02, (26/03), 125/11, 112/12, 157/13, 110/15).

Zakon o javnom bilježništvu (NN 78/93, 29/94, 162/98, 16/07, 75/09, 120/16).

Zakon o obrtu (NN 143/13, 127/19, 41/20).

Zakon o trgovačkim društvima (NN 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19).

Zakona o posredovanju u prometu nekretninama (NN 107/07, 144/12, 14/14, 32/19).

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 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).

Zakon o zemljišnim knjigama, (NN 91/96, 68/98, 137/99, 114/01, 100/04, 107/07, 152/08, 126/10, 55/13, 60/13, 108/17).

Zakon o odvjetništvu (NN 09/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11).

Mrežni izvori

<https://www.tportal.hr/biznis/clanak/ukida-se-porez-na-nekretnine-obecava-se-porast-minimalca-na-4250-kuna-reze-se-broj-lokalnih-duznosnika-za-pola-20200724>

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_125_2498.html

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1997_10_110_1668.html

<https://informativator.hr/sudske-odluke/151186>

<https://zakon.hr/z/176/Zakon-o-odvjetni%C5%A1tvu>

http://www.alanuzelac.from.hr/pubs/E09Obvezatno_draft.pdf

<https://zakon.hr/z/103/Zakon-o-zemlji%C5%A1nim-knjigama>

<https://zakon.hr/z/69/Zakon-o-porezu-na-promet-nekretnina>

<https://zagrebacka-policija.gov.hr/vijesti/prijevara-u-gospodarskom-poslovanju/77042?big=1>

<https://slobodnadalmacija.hr/vijesti/hrvatska/zemljiste-na-bracu-sanaderov-punac-moj-potpis-je-krivotvoren-ivo-je-lako-mogao-uzeti-dokumente-121689>

<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=9639>

<http://www.propisi.hr/print.php?id=13917>

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_07_64_1262.html

<https://www.zakon.hr/z/224/Zakon-o-sudskim-pristojbama>

<https://hrcak.srce.hr/224410>

<https://www.globalpropertyguide.com/Europe/Romania/Buying-Guide>

<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/r/romania/ROM.pdf>

<https://www.leptosgreece.com/useful-info/legal-financial>

<http://iuserinfo.com.hr/login.aspx>

<http://www.papirus-nekretnine.hr/usluge/stranica-186>

<https://blog.dnevnik.hr/print/id/221417/nadripisarstvo-i-ustavna-temeljna-prava-gradana.html>

<https://www.vecernji.hr/vijesti/andreis-nadripisarima-se-mora-zabraniti-pristup-sudovima-295127>

<https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/zbog-nadripisarstva-optuzen-odvjetnik-u-mirovini-prijeti-mu-novcana-kazna-od-72-000-kuna-20190614>

<https://www.vecernji.hr/vijesti/profesor-optuzen-za-nadripisarstvo-zbog-sumnje-da-je-nezakonito-zastupao-biskupiju-860306>

<https://lider.media/aktualno/zbog-nesredjenih-zemljisnih-knjiga-i-katastra-hrvatska-godisnje-gubi-pet-milijardi-kuna-31198>

Ostali izvori

Službeni podaci, DORH, br. PPI-DO-14/2020-2 od 9. lipnja 2020.