

## FUNKCIJE UPISA U ZEMLJIŠNU KNJIGU I ZAŠTITA OSOBNIH PODATAKA

Prof. dr. sc. Hano Ernst\*

Prof. dr. sc. Tatjana Josipović\*\*

UDK 349.418:342.738(497.5)

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.45.1.2>

Ur.: 23. siječnja 2024.

Pr.: 21. veljače 2024.

Izvorni znanstveni rad

### Sažetak

Rad problematizira zaštitu osobnih podataka u zemljišnoknjižnom sustavu u kontekstu funkcija zemljišnih knjiga u pravnom prometu nekretninama. U Republici Hrvatskoj je zemljišna knjiga neograničeno javna, pa svi imaju pravo na uvid u podatke, uključujući i osobne podatke, koji su u njoj publicirani. Članak brani tezu da je postojeći sustav adekvatan i nužan za ispravno funkcioniranje pravnog prometa nekretninama, u bitnome budući da bi ograničenje javnosti zemljišnih knjiga dovelo do smanjenja postojeće razine zaštite pravne sigurnosti u kojem ni publicitetna ni akvizitivna funkcija zemljišnih knjiga, a pogotovo zaštita povjerenja ne bi više mogle funkcionirati na odgovarajući način. Navedeno je poduprto analizom postojećeg europskog zakonodavstva, kao i prakse Europskog suda. Rad je strukturiran u tri temeljna dijela. U prvom dijelu općenito se objašnjava načelo publiciteta i funkcije zemljišne knjige, a posebno publicitetna funkcija, akvizitivna funkcija te zaštita povjerenja. Drugi dio rada uspoređuje neograničenu i ograničenu javnost zemljišne knjige, pri čemu se kao primjer ograničene javnosti uzima njemačko pravo, koje međutim pokazuje nedostatke koji zbog toga nisu primjereni model za hrvatsko pravo. Pored toga se analizira i recentna praksa Europskog suda o neograničenoj javnosti drugih registara, koja pokazuje da europsko pravo nije prepreka neograničenoj javnosti zemljišne knjige. U trećem dijelu rada razmatraju se opća pravila o zaštiti osobnih podataka iz Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka konkretno primijenjena na hrvatski zemljišnoknjižni sustav, uključujući temeljna načela, a posebno zakonitost obrade. Rad poziva na očuvanje postojećeg sustava javnosti zemljišnih knjiga koji je jedini efikasan za pružanje odgovarajuće pravne sigurnosti u pravnom prometu nekretnina, i to bez ugrožavanja pravila o zaštiti osobnih podataka, iako uz određene modifikacije slabih točaka aktualnog uređenja koje su kritički razmotrene u radu.

**Ključne riječi:** zemljišne knjige; zaštita osobnih podataka; načelo publiciteta.

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

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

## 1. UVOD

U posljednjih desetak godina mnogo se toga promijenilo i u zemljišnoknjižnom pravu i u pravu zaštite osobnih podataka. Zemljišne knjige postale su elektronički vođeni javni registar, dostupan na internetu. Iz pozicije promatrača iz 1996. kada je u Hrvatskoj prvi put nakon osamostaljenja donesen zakon koji uređuje zemljišne knjige, kao i onih iz 1930. i 1855. kada su doneseni raniji propisi zemljišnoknjižnog prava, takva je promjena ne samo revolucionarna, nego čak nezamisliva. Pravnici koji se bave zemljišnoknjižnim pravom više su nego pozdravili dolazeća tehnološka unaprjeđenja koja su omogućila približavanje idealu zemljišnoknjižnog prava, da su svima uistinu poznati podatci publicirani u zemljišnoj knjizi.<sup>1</sup> To je, međutim, kod pravnik koji se bave zaštitom osobnih podataka izazvalo zazor zbog ogromne količine osobnih podataka koji su time postali lako i brzo neograničeno javno dostupni kao i straha zbog potencijalnih zloupotreba. Zbog toga se sve više raspravlja,<sup>2</sup> pa čak i dovodi u pitanje javnost zemljišne knjige. Teza je ovog članka da su negativna razmišljanja o javnosti zemljišnih knjiga neopravdana i da zemljišna knjiga treba ostati neograničeno javna.

U prvom dijelu rada govori se općenito o načelu publiciteta i funkcijama zemljišne knjige. U tom se kontekstu prvo obrađuje načelo publiciteta u formalnom i materijalnom smislu kako je tradicionalno tretirano u zemljišnoknjižnom pravu, kao i publicitetna funkcija i akvizitivna funkcija zemljišnih knjiga te zaštita povjerenja koju zemljišne knjige pružaju svim trećim osobama. U drugom se dijelu rada uspoređuje neograničena i ograničena javnost zemljišne knjige, posebno imajući u vidu komparativni razvoj u njemačkom sustavu koji prihvaća upravo ograničenu javnost kao i recentnu praksu Europskog suda o neograničenoj javnosti drugih registara koji se katkada mogu, a katkad ne mogu analogizirati sa zemljišnom knjigom. U trećem se dijelu rada razmatraju opća pravila o zaštiti osobnih podataka primijenjena na zemljišnoknjižni sustav. Pritom se analiziraju pravila Opće Uredbe o zaštiti osobnih podataka uključujući temeljna načela, s posebnim naglaskom na zakonitost obrade, konkretno primijenjena na zemljišnoknjižni sustav.

Na kraju je prezentiran zaključak kojim se apelira na očuvanje postojećeg sustava javnosti zemljišnih knjiga koji je jedini efikasan za pružanje odgovarajuće pravne sigurnosti u pravnom prometu nekretnina, i to bez ugroze pravila o zaštiti osobnih podataka. Pored toga, u radu su identificirana i određena slaba mjesta

- 1 V. Tatjana Josipović, „Elektroničko poslovanje u zemljišnim knjigama - početak digitalne transformacije pravnog prometa nekretnina u Republici Hrvatskoj“, u: *Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, ur. Sabrina Horović (Mostar: Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru, 2019.), 78-110; Tatjana Josipović, „Izazovi digitalizacije zemljišnih knjiga: načelo publiciteta stvarnih prava v. načela zaštite osobnih podataka“, u: *Liber amicorum Prof. dr. Mirko Vasiljević*, ur. Dušan Popović (Beograd: Univerzitet u Beogradu Pravni fakultet, 2021.), 679-703.
- 2 V. Anna Berlee, *Access to Personal Data in Public Land Registers: Balancing Publicity of Property Rights with the Rights to Privacy and Data Protection* (Maastricht: Eleven International Publishing, 2018.); Josip Dešić i Luka Brajković, „Komparativna rješenja odnosa publiciteta zemljišnih knjiga i zaštite osobnih podataka“, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 12, br. 1 (2021): 327-344.

aktualnog uređenja, koja su kritički razmotrena, te su pružene smjernice za njihovo poboljšanje.

## **2. NAČELO PUBLICITETA I FUNKCIJE ZEMLJIŠNOKNJIŽNIH UPISA**

### **2.1. Načelo publiciteta u formalnom i materijalnom smislu**

Načelo publiciteta tradicionalno ima dva aspekta: formalni i materijalni. U formalnom smislu, načelo publiciteta znači da je zemljišna knjiga javna knjiga.<sup>3</sup> Načelo publiciteta u formalnom smislu, pogotovo u zemljišnoknjižnom sustavu kakav postoji u Republici Hrvatskoj, a i u drugim zemljama koje imaju isti sustav (npr. Austrija<sup>4</sup> i Poljska<sup>5</sup>), ali i u zemljama koje imaju drugačije sustave publiciranja (npr. Francuska<sup>6</sup>) ultimativni je razvoj sustava publiciranja prava na nekretninama. Povijesni razvoj ovih sustava pokazuje evoluciju od zatvorenijeg i manje opsežnog publiciranja prema otvorenijem i opsežnijem publiciranju. Veliki razlog za to je svakako u razvoju tehnologije, ali je zanimljiva opservacija i to da je zaštita privatnosti bila povijesno opetovanim razlogom odbacivanja ideje sustavnog publiciranja prava na nekretninama. U literaturi se, primjerice ističe da se francusko plemstvo još 1673. žustro usprotivilo prijedlogu osnivanja općeg sustava publiciranja prava na nekretninama zbog bojazni od javnosti hipotekarnih zaduženja, preferirajući tajnost pred pravnom sigurnosti.<sup>7</sup> Isto se ističe i za englesku aristokraciju.<sup>8</sup>

Zemljišna knjiga je po samome ZZZK-u *javna* u punom smislu te riječi.<sup>9</sup> Ovo je uređenje ostalo nepromijenjeno i u usporedbi s bivšim ZZZK-om iz 1996.<sup>10</sup> kao i u usporedbi sa ZZZK-om iz 1930.<sup>11</sup> Ono uključuje neograničenu javnost, pa svatko može izvršiti uvid u zemljišnu knjigu. Za to mu nije potreban nikakav pravni ili drugi interes, a s obzirom na način na koji je organiziran uvid u zemljišnu knjigu putem interneta, za to nije potrebno niti posebno identificiranje prema zemljišnoknjižnom sustavu.<sup>12</sup>

3 Tatjana Josipović, *Zemljišnoknjižno pravo* (Zagreb: Informator, 2001.), 2.

4 V. Jürgen C. T. Rassi, *Grundbuchsrecht* (Wien: Manz, 2019.).

5 V. Arkadiusz Wudarski, „Das Grundbuch in der Registerwelt: Eine rechtsvergleichende Untersuchung zum deutschen und polnischen Grundbuch im europäischen Kontext“, u: *Das Grundbuch im Europa des 21. Jahrhunderts*, ur. Arkadiusz Wudarski (Berlin: Duncker i Humblot, 2016.); Arkadiusz Wudarski i Tatjana Josipović, „Kompjuterizacija zemljišnih knjiga u poljskom i hrvatskom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 65, br. 1 (2015): 5-54.

6 V. Philippe Simler, *Droit civil, Les sûretés, la publicité foncière* (Paris: Dalloz, 2016.).

7 V. Simler, *Droit civil, Les sûretés*, 782.

8 V. Pawel Blajer, „The Principle of Formal Publicity of the Land Register in a Comparative Perspective“, *European Property Law Journal* 11, br. 1-2 (2022): 5-28.

9 V. čl. 7. Zakona o zemljišnim knjigama, Narodne novine, br. 63/19., 128/22., 155/23.

10 V. čl. 7. Zakona o zemljišnim knjigama, Narodne novine, br. 91/96.

11 V. par. 7. Zakona o zemljišnim knjigama, Službene novine Kraljevine Jugoslavije, br. 146/30.

12 V. *Pretraga zemljišnoknjižnog izvataka, Ministarstvo pravosuđa, Državna geodetska uprava*, pristup 30. siječnja 2025., <https://oss.uredjenazemlja.hr/public-services/review-lr-bdc> (na

Za razliku od načela publiciteta u formalnom smislu, načelo publiciteta u materijalnom smislu znači da podatci u zemljišnoj knjizi uživaju javnu vjeru.<sup>13</sup> To znači da se publicirani podatci smatraju istinitim i potpunim u odnosu na pravno stanje nekretnine. Ovo je izričito i propisano u čl. 8. st. 2. ZZK-a koji navodi da se smatra da zemljišna knjiga istinito i potpuno odražava činjenično i pravno stanje zemljišta. Za ispitivanje toga stanja nije potrebno izvršiti uvid u druge evidencije, niti je potrebno posebno provjeravati točnost publiciranih podataka. Moguće je, naravno, da podatci publicirani kroz zemljišnoknjižni sustav nisu potpuni ili istiniti, iz različitih razloga (npr. jer postoje izvanknjižna prava, ili jer su upisi nevaljani). Svi koji smatraju da zemljišnoknjižno stanje nije istinito i potpuno imaju pravo dokazivati suprotno ovoj presumpciji pod zakonom predviđenim pretpostavkama. Mogućnost dokazivanja da je zemljišnoknjižno stanje nepotpuno ili neistinito ujedno je i jedno od opravdanja za neograničenu javnost zemljišne knjige. Presumpcija istinitosti i potpunosti zemljišnih knjiga ima ozbiljne posljedice utoliko što se ona u odnosu na poštene treće osobe pretvara u neoborivu presumpciju istinitosti i potpunosti (načelo povjerenja) o kojemu se više govori niže.

Sukladno čl. 8. st. 1. ZZK-a izvadci, ispisi i prijepisi iz zemljišne knjige imaju svojstvo javne isprave. Ova odredba, za razliku od bivšega ZZK-a iz 1996. ne navodi da oni uživaju javnu vjeru, premda ovo proizlazi iz svojstva javnih isprava kao takvih. U tom se smislu smatra da podatci koji su u njima navedeni odgovaraju podatcima zemljišne knjige na koju se odnose, a za samu zemljišnu knjigu propisana je presumpcija istinitosti i potpunosti.<sup>14</sup> Članak 8. st. 1. ZZK-a iz 1996. navodio je i da zemljišne knjige uživaju javnu vjeru i imaju dokaznu snagu javnih isprava. Današnji čl. 8. st. 1. ZZK-a to više ne navodi. Premda nije jasno zašto je ova odredba izmijenjena pri preuzimanju u novi ZZK, javna vjera zemljišne knjige i dalje postoji neovisno o nedostatku odgovarajućeg izričitog teksta, jer je propisana u čl. 8. st. 2. ZZK-a (presumpcija istinitosti i potpunosti).

## **2.2. Publicitetna funkcija, akvizitivna funkcija i zaštita povjerenja**

Publicitetna funkcija zemljišne knjige, odnosno upisa u njoj sastoji se u činjenju sadržaja upisa javnim svim trećim osobama. U tom je smislu formalna javnost pretpostavka publicitetne funkcije jer se njome omogućava svim trećim osobama da se upoznaju s podatcima upisanim u zemljišnu knjigu. Apsolutno djelovanje stvarnih prava ostaje iluzorno u sustavu koji ne čini javno dostupnim podatke o tim pravima, jer je teško očekivati poštovanje tuđeg prava bez mogućnosti saznanja o njegovu postojanju, opsegu i sadržaju. Publicitetna funkcija zemljišne knjige jest opravdanje da se od trećih zahtijeva da usklade svoje ponašanje upravo s određenim publiciranim pravnim stanjem nekretnine. Pored toga, u odnosu na treće osobe koje stječu neko pravo na nekretnini, publicitetna funkcija zemljišne knjige jest opravdanje za djelovanje svih upisanih prava, kao i pravno relevantnih pravnih činjenica prema

---

mrežnoj stranici se ne traži unosenje nikakvog podatka o osobi koja pretražuje Zajednički informacijski sustav zemljišne knjige i katastra).

13 V. Josipović, *Zemljišnoknjižno pravo*, 131.

14 V. čl. 8. st. 2. ZZK-a.

tim stjecateljima. U najširem smislu, publicitetna funkcija u tom je kontekstu posljedica prihvaćanja autonomije volje, jer je formiranje slobodne volje uvjetovano poznavanjem pravno-relevantnog stanja koje je publicirano kroz zemljišnoknjižni sustav. To stanje može biti publicirano i na druge načine (tipično: kroz posjed), ali je zemljišnoknjižni sustav superioran u odnosu na alternative, utoliko što pruža veći opseg, točnost i lakšu dostupnost informacija o pravnom stanju nekretnine. Posjed publicira vlasništvo, ali i druga stvarna i obvezna prava, pa je u tom smislu neprecizan, a pored toga upravo podatci o posjedniku nisu vidljivi iz same činjenice postojanja faktične vlasti.

Cilj je zemljišnih knjiga učiniti javnim što većem broju osoba podatke, uključujući osobne podatke, o pravnom stanju nekretnine. Zbog toga, suprotstavljenosti publiciteta i privatnosti u svojoj biti nema, jer je publicitet podataka zemljišnoknjižnih sustava uspostavljen u interesu osoba čiji su podatci publicirani koje se zbog toga odriču privatnosti. Publicitetna funkcija zemljišnih knjiga povezana je sa zaštitom trećih osoba budući da zemljišne knjige daju svim poštenim trećim osobama pravo da se u pravnom prometu ponašaju s povjerenjem u njihovu istinitost i potpunost (o čemu se govori niže). Međutim, na ovom mjestu treba naglasiti da publiciranje stvarnih prava ima jednako važnu funkciju zaštite nositelja publiciranih prava. Upravo zbog publiciranja oni se mogu prema svim trećim osobama legitimirati kao nositelji tih prava bilo u kontekstu raspolaganja, bilo u kontekstu zaštite tih prava. Drugim riječima, interes za publiciranje knjižnih prava ne postoji samo u odnosu na treće osobe, već i u odnosu na nositelje tih prava (čiji su osobni podatci ujedno publicirani). Nositeljima knjižnih prava je u interesu da je svima poznato postojanje, opseg, i sadržaj njihovog prava kako bi se svi suzdržavali od bilo kakva zadiranja u njihovo pravo.

Akvizitivna funkcija upisa svojevrсна je nadogradnja na publicitetnu funkciju, pri čemu se stjecanje prava uvjetuje njegovim publiciranjem kroz zemljišnoknjižni sustav. Kada hrvatski stvarnopravni sustav, kao i austrijski stvarnopravni sustav čiju tradiciju slijedi, zahtijeva uknjižbu kao pretpostavku stjecanja stvarnog prava (načelo tradicije),<sup>15</sup> to čini zato jer polazi od toga da je publicitet pretpostavka postojanja stvarnog prava, tj. ne prihvaća relativno djelovanje stvarnih prava. Ovo je dosljedno provedeno i kod pokretnina, kod kojih je predaja u posjed akt publiciranja propisan kao pretpostavka za stjecanje stvarnog prava.<sup>16</sup> Akvizitivna funkcija nije prihvaćena za sve situacije, već samo na situacije stjecanja na temelju pravnog posla, koje su svakako dominantne u pravnom prometu. Izvanknjižna stjecanja ostaju, međutim, propisana, u ostalim slučajevima (kod stjecanja na temelju odluka,<sup>17</sup> stjecanja na temelju zakona,<sup>18</sup> uključujući i nasljeđivanjem<sup>19</sup>), kod kojih posebni pravno-politički

15 V. čl. 119., 220., 263., 288. i 309. Zakona o vlasništvu, Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., 81/15., 94/17. V. Nikola Gavella, *Stvarno pravo 1* (Zagreb: Narodne novine, 2008.), 107-108.

16 V. čl. 116., 222., 308. ZV-a.

17 V. čl. 126. ZV-a.

18 V. čl. 129. ZV-a.

19 V. čl. 128. st. 1. ZV-a.

razlozi opravdavaju iznimku od akvizitivne funkcije. Tipičan primjer je nasljeđivanje, kod kojeg je akvizitivna funkcija upisa nespojiva s načelom *ipso iure* nasljeđivanja, kojem je dana prednost. S aspekta publiciteta stvarnih prava, ovi su slučajevi također manje problematični nego pravno-poslovni prijenosi, zbog toga jer postoje druge činjenice koje barem djelomično ukazuju na prestanak stvarnog prava.<sup>20</sup>

Akvizitivna funkcija upisa pokazuje izuzetnu važnost koju hrvatski stvarnopravni sustav pridaje upisu u zemljišnu knjigu kod pravno-poslovnih stjecanja, jer ugovaranje između stranaka, pa čak i ispunjenje većine ugovornih odredbi (npr. isplata, predaja u posjed) nisu dovoljni za nastup učinaka prijenosa stvarnog prava. Upravo suprotno, publiciranje prijenosa kroz zemljišnoknjižni sustav ključna je pretpostavka za prijenos, čak i neovisno o ispunjenju ostalih ugovornih odredbi (tj. do prijenosa će doći čak i ako nije nastupila isplata, ako posjed nije predan i sl.). Takvo uređenje nije propisano bez ozbiljnih opravdanja koja se temelje na apsolutnom djelovanju stvarnih prava i u konačnici javnosti zemljišne knjige, jer dok god treći nisu u mogućnosti upoznati se s pravno-poslovnim prijenosom, prema njima su ugovorne odredbe *res inter alios transacta*, tj. ne tiču ih se.

Svakako najvažnija posljedica javnosti zemljišnih knjiga jest zaštita poštenog stjecatelja koji je *pravno zaštićen*, ako nije znao niti je s obzirom na okolnosti imao dovoljno razloga posumnjati da ono što je upisano nije potpuno ili da je različito od izvanknjižnog stanja.<sup>21</sup> Ova funkcija zaštite povjerenja ima kombinirani karakter, jer je istodobno i publicitetne i akvizitivne naravi. Naime, pravna zaštita poštenih trećih sastoji se u stjecanju nekretnine bez tereta koji nisu bili upisani u trenutku podnošenja prijedloga za upis, odnosno čiji upis nije tada već tražen (zaštita povjerenja u potpunost),<sup>22</sup> odnosno u nemogućnosti brisanja povodom brisovne tužbe zbog nevaljanog upisa prednika nakon isteka zakonom propisanih rokova (zaštita povjerenja u istinitost).<sup>23</sup> Zaštita povjerenja je posljedica publicitetne funkcije upisa zbog toga jer se poštenu treći mogu u pravnom prometu osloniti isključivo na sadržaj zemljišne knjige iza kojeg stoji autoritet države i nisu dužni istraživati izvanknjižno stanje.<sup>24</sup>

20 Kod smrti je to sama smrt, koja se publicira na druge načine; kod stjecanja na temelju odluka jest to u načelu javni postupak i javno objavljena odluka; kod tipičnih situacija stjecanja na temelju zakona, kao što je npr. dosjlost, to je posjed, koji je u toj situaciji zadržao pravno relevantni karakter koji je doveo do stjecanja vlasništva. Naravno, ove su činjenice daleko slabije prikladne za publiciranje od zemljišnoknjižnog sustava, ali su ocijenjene dovoljnim pred pravopolitičkim ciljevima koji zahtijevaju izvanknjižno stjecanje.

21 V. čl. 8. st. 3. ZZZK-a. Nedostatak dobre vjere ne može se prigovoriti nikome samo zato što nije istraživao izvanknjižno stanje. Josipović, *Zemljišnoknjižno pravo*, 133.

22 V. čl. 8. st. 4. ZZZK-a; Josipović, *Zemljišnoknjižno pravo*, 133.

23 V. čl. 8. st. 5. ZZZK-a; Josipović, *Zemljišnoknjižno pravo*, 133.

24 V. čl. 8. st. 3. ZZZK-a.

### 3. NEOGRANIČENA I OGRANIČENA JAVNOST ZEMLJIŠNE KNJIGE

#### 3.1. Komparativnopravni model ograničenja javnosti zemljišne knjige

Kao što je već ranije istaknuto, hrvatski zemljišnoknjižni sustav je neograničeno javan. Većina sustava publiciranja prihvaća neograničenu javnost pravne evidencije nekretnina. Manji broj sustava (npr. njemački i švicarski sustav) prihvaćaju više ili manje ograničenu javnost zemljišnih knjiga, pri čemu za uvid u zemljišnu knjigu zahtijevaju ispunjavanje posebnih pretpostavki o postojanju odgovarajućeg interesa. Opseg ovog rada ne dopušta detaljnu komparativnopravnu analizu sustava ograničenog i neograničenog publiciteta. Međutim, svakako je već na prvi pogled jasno da su sustavi ograničenog publiciteta daleko kompliciranija i skuplja rješenja čija adekvatnost ostaje upitna.

Primjer sustava ograničene javnosti je njemački zemljišnoknjižni sustav.<sup>25</sup> Po njemačkom par. 12. GBO-a,<sup>26</sup> uvid u zemljišnu knjigu (glavnu knjigu i zbirku isprava, kao i u prijedloge za upis) je dopušten svakom tko dokaže legitimni interes. Postojanje legitimnog interesa opravdava se s ustavnopravnog stajališta, budući da njemački Ustav jamči, tzv. temeljno pravo na informacijsko samoodređenje (njem. *Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung*) u čl. 2. st. 1.<sup>27</sup> Temeljno shvaćanje, kasnije primijenjeno i na zemljišnoknjižni sustav<sup>28</sup> izrazio je njemački Savezni Ustavni sud u svojoj odluci iz 1983. (njem. *Volkszählungsurteil*),<sup>29</sup> odlučujući o ustavnosti njemačkog zakona o popisu stanovništva, prihvaćajući postojanje temeljnog prava na odlučivanje o objavi i korištenju osobnih podataka svakog pojedinca.

Povijesna analiza njemačkog zemljišnoknjižnog prava, međutim, pokazuje da je uvid u zemljišnu knjigu izvorno bio predviđen u nacrtu par. 22. BGB-a, po kojem je uvid bio neograničen.<sup>30</sup> Ova je odredba naknadno izbrisana iz nacrtu BGB-a, i

25 Za razliku od njemačkoga, švicarski sustav ima manje ograničenu javnost. U švicarskom pravu načelo je ograničena javnost, tj. za uvid je potrebno dokazivati interes (čl. 970. *Schweizerisches Zivilgesetzbuch* od 10. prosinca 1907, BBl 1904 IV 1, 1907 VI 367, s posljednjim izmjenama od 24. ožujka 2003., AS 2000 2355, BBl 1999 2829 (u daljnjem tekstu: ZGB). Međutim, istodobno je propisana široko postavljena iznimka po kojoj nije potrebno dokazivati interes za naziv i opis nekretnine, ime i identitet vlasnika te oblik vlasništva i datum stjecanja (čl. 970. st. 2. ZGB-a). Isto se odnosi i na druge podatke o služnostima, stvarnim teretima i zabilježbama koje je odredilo Federalno vijeće (čl. 970. st. 3. ZGB-a). V. Stephan Wolf, Jonas Mangisch, „Das Grundbuch in der Schweiz und seine Prinzipien“, u: *Das Grundbuch im Europa des 21. Jahrhunderts*, ur. Arkadiusz Wudarski (Berlin: Duncker i Humblot, 2016.), 729-760.

26 *Grundbuchsordnung*, u verziji od 26. svibnja 1994, BGBl. I S. 1114, s posljednjim izmjenama od 19. prosinca 2022., BGBl. I S. 2606 (u daljnjem tekstu: GBO).

27 V. čl. 2. st. 1. njemačkog Ustava (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* od 23. svibnja 1949, BGBl Teil III, br. 100-1, s posljednjim izmjenama od 19. prosinca 2022., BGBl. I S. 2478).

28 V. *Bundesverfassungsgericht*, 1 BvR 1307/91, NJW 2001, 503 od 28. kolovoza 2000.

29 *Bundesverfassungsgericht* 209/83, NJW 1984, 419 od 15. prosinca 1983. V. Spiros Simitis, „Die informationelle Selbstbestimmung - Grundbedingung einer verfassungskonformen Informationsordnung“, *Neue Juristische Wochenschrift* br. 8 (1984): 394.

30 V. Berlee, *Access to Personal Data*, 298. V. Horst Heinrich Jakobs i Werner Schubert, *Die*

uređena u prijedlogu GBO-a iz 1883. u kojem predviđeno dokazivanje pravnog interesa za uvid u zemljišnu knjigu.<sup>31</sup> No ta je odredba kritizirana u radnoj skupini, pa je u konačnom nacrtu iz 1895. uvid trebao ipak biti neograničen po par. 15. konačnog nacrta GBO-a.<sup>32</sup> Do izmjene je došlo na intervenciju Prusije (koja se protivila neograničenoj javnosti pozivom na probleme u *ruralnim područjima* premda do danas ostaje nejasno zašto<sup>33</sup>) i to tako da je prvo vraćena formulacija o pravnom interesu, koja je neposredno pred usvajanje 1897. opet izmijenjena u formulaciju o legitimnom interesu.<sup>34</sup> Ta je formulacija ostala neizmijenjena do danas.

Kriteriji o postojanju legitimnog interesa nisu ni na koji način definirani u GBO-u, pa se u njemačkom pravu kroz dugo razdoblje razvila iznimno bogata praksa o tom pitanju.<sup>35</sup> Na ovom je mjestu nemoguće ovu praksu prikazati, ali se radi o tipično kazuističkim rješenjima, koja su praktički obuhvatile sve slučajeve koji su se do sada u praksi javljali. Dovoljno je ukazati da je ta praksa toliko komplicirana da je u komentarijstici sistematizacija te prakse prikazana na način da su slučajevi indeksirani po abecednom redu natuknica koje predstavljaju ključne riječi za pojedini slučaj (npr. pod slovom A su navedeni *Aktionäre* (dioničari), *Anfechtungsberechtigten* (osobe koje pobijaju pravnu radnju), *Architekten* (arhitekti) itd.).<sup>36</sup> Za svaku skupinu su na ovaj način posebno razmotrene pretpostavke za uvid.<sup>37</sup>

Njemačko uređenje pokazuje da uvođenje ograničenja u vidu postojanja legitimnog (ili nekoga drugog) interesa zahtijeva razvoj sudske prakse koji je dugotrajan i skup, a pored toga i posve upitan, imajući u vidu veličinu zemlje kao što je Republika Hrvatske u usporedbi s Njemačkom. Pritom ni samo njemačko uređenje u Njemačkoj nije ostalo bez kritike. Zbog kompleksnosti rješenja o potrebi dokazivanja legitimnog interesa, njemačka je Vlada još 2004. razmatrala ukidanja ove pretpostavke radi *debirokratizacije*. To u konačnici nije učinjeno,<sup>38</sup> međutim, ovaj pokušaj reforme pokazuje da se njemački sustav sukobljava s provedbenim teškoćama koje bi na sličan način zadesile i hrvatski sustav ako bi se uvela slična pravila.

Ograničenje javnosti zemljišnih knjiga u hrvatskom pravu imalo bi značajne negativne posljedice na ostvarivanje temeljnih funkcija zemljišnih knjiga u pravnom prometu. U hrvatskom bi se pravu, kao i u njemačkom, morala detaljno urediti procesna pravila o postupku povodom podnošenja i odlučivanja o zahtjevu za uvid

---

*Beratung des Bürgerlichen Gesetzbuchs. Sachenrecht I* (Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1985.), 363.

31 Berlee, *Access to Personal Data*, 298.

32 Berlee, *Access to Personal Data*, 301.

33 Berlee, *Access to Personal Data*, 302 (koja navodi da je nepoznato zašto je postojao otpor).

34 V. Berlee, *Access to Personal Data*, 302.

35 V. Johannes Melchers, „Das Recht auf Grundbucheinsicht“, *Der Deutsche Rechtspfleger* br. 101 (1993): 310; V. Walter Böhringer, „Informationelles Selbstbestimmungsrecht kontra Publizitätsprinzip bei § 12 GBO“, *Der Deutsche Rechtspfleger* br. 95 (1987): 183.

36 V. Harald Wilsch, „Par. 12, Grundbucheinsicht“, u: *Beck'scher Online-Kommentar Grundbuchsordnung*, ur. Stefan Hügel (München: Beck, 2023.), Rn 38.

37 V. Berlee, *Access to Personal Data*, 309-333.

38 V. Wilsch, „Par. 12, Grundbucheinsicht“, Rn. 103. V. i Walter Böhringer, „Grundbucheinsicht – quo vadis?“, *Der Deutsche Rechtspfleger* br. 109 (2001): 331.



u zemljišnu knjigu. Bilo bi potrebno propisati način podnošenja zahtjeva za uvid, nadležnost i vrstu postupka, kao i pravne lijekove. Uvođenje toga novog postupka bilo bi veliki administrativni teret za postojeći zemljišnoknjižni sustav, jer bi se u svakom slučaju moralo pojedinačno odlučiti o pravu na uvid u zemljišnu knjigu (uz eventualno propisivanje iznimki). Potpuno je nesporno da bi se, u usporedbi s postojećim ritmom, zemljišnoknjižni sustav, kao i pravni promet nekretninama usporio i otežao. Uvođenje posebnog postupka odlučivanja o uvidu značio bi *de facto* ukidanje postojećeg uređenja slobodnog *online* uvida. Uvid bi se mogao ostvarivati samo kod javnih tijela koja su ovlaštena odlučivati o tome postoji li za uvid odgovarajući interes. To čak i neovisno o tome što bi se komunikacija između stranaka i zemljišnoknjižnih sudova i dalje odvijala elektroničkim putem. Uvid bi se svodio na izdavanje izvotka i ispisa nakon utvrđivanja postoji li za to opravdani razlog, a ne bi se ostvarivao na postojeći način. Ukratko, sve prednosti elektroničkog vođenja zemljišnoknjižnih podataka u Zajedničkom informacijskom sustavu u pogledu njihovog publiciteta bile bi potpuno uništene. Svi dosadašnji naponi učinjeni radi osiguranja veće dostupnosti zemljišnoknjižnih podataka javnosti pokazali bi se beskorisnim. Čak i kada bi se komunikacija odvijala elektroničkim putem, uvid bi se svodio na izdavanje izvotka i ispisa, a ne bi se ostvarivao na postojeći način. Ovo sve u situaciji u kojoj je hrvatski zemljišnoknjižni sustav ionako opterećen neažurnim zemljišnim knjigama zbog dugogodišnjega postupanja povodom tranzicije i obnove zemljišnih knjiga. Već iz ovih razloga nam se čini potpuno neprihvatljivim, pa čak i nemogućim, uvođenje bilo kakvog ograničenja javnosti.

### **3.2. Materijalnopravne posljedice uvođenja ograničenja javnosti u hrvatsko pravo**

Posljedice ograničavanja javnosti bile bi vrlo ozbiljne na samo funkcioniranje zemljišnih knjiga, tj. na ostvarivanje njihovih ranije opisanih funkcija. Publicitetna funkcija upisa temelji se na obvezi svih da poštuju publicirana prava i pravno relevantne činjenice. Takva obveza uključuje obvezu istraživanja knjižnog stanja i neoborive presumpcije poznavanja zemljišnoknjižnog stanja,<sup>39</sup> jer se svakome može predbaciti nedostatak dobre vjere ako nije istraživao knjižno stanje.<sup>40</sup> Nemogućnost pozivanja na nepoznavanje knjižnog stanja neposredna je posljedica neograničene javnosti zemljišne knjige. Ograničenje javnosti zbog toga bi značilo mogućnost isticanja ispričivog neznanja o sadržaju zemljišne knjige u svakom pojedinom slučaju. To bi otvorilo niz pitanja. S jedne strane, ograničena javnost za sve treće osobe predstavlja povećani teret i troškove istraživanja zemljišnoknjižnog stanja, pa bi uvođenje ograničene javnosti značilo da se u svakom konkretnom slučaju treba ispitati je li treća osoba imala dužnost istražiti zemljišnoknjižno stanje, imajući u vidu ta ograničenja. Ovisno o odgovoru na to pitanje prema kriterijima primjene dužne pažnje, bilo bi nužno ispitati je li neka osoba u konkretnom slučaju propustila poduzeti radnje potrebne za istraživanje knjižnog stanja ili ne. U sadašnjem sustavu ne postoji

39 V. Josipović, *Zemljišnoknjižno pravo*, 131.

40 V. čl. 8. st. 3. ZZK-a.

mogućnost ispričivog neznanja upravo zato jer je zemljišna knjiga neograničeno javna, pa bi uvođenje ograničenja svakako uvelo određeni broj slučajeva u kojima se ne bi s obzirom na okolnosti slučaja neistraživanje knjižnog stanja moglo smatrati povredom dužne pažnje. Ovo naročito u svim slučajevima u kojima je izostanak istraživanja vremenski osjetljiv, zbog toga jer u sustavu ograničene javnosti postoji razdoblje u kojem je potrebno da sud donese odluku o pravu na uvid.

S druge strane, imajući u vidu upravo činjenicu da u sustavu ograničene javnosti dostupnost podataka zemljišne knjige ovisi o odluci javne vlasti (u pravilu zemljišnoknjižnog suda), ograničenje javnosti otvara pitanje odgovornosti države za pogrešne odluke o ograničenju javnosti. Ne ulazeći detaljno u raspravu o odgovornosti države u tim situacijama (koju bi uvođenjem eventualnih ograničenja trebalo detaljno regulirati), svakako je jasno da se otvara daleko veći prostor za odgovornost države za štetu u svim situacijama u kojima je neopravdano uskraćen pristup, s ozbiljnim financijskim posljedicama na državni proračun.

I u kontekstu akvizitivne funkcije upisa ograničenje javnosti imalo bi vrlo ozbiljne negativne posljedice. U sustavu ograničene javnosti, moglo bi se dovesti u pitanje je li primjereno vezati trenutak stjecanja knjižnog prava uz njegovo publiciranje, budući da publiciranje nije neograničeno javno i svima uvijek dostupno. Ako je publiciranje pretpostavka stjecanja stvarnog prava, koje upravo od toga časa djeluje prema svima, tada je neprihvatljivo ograničiti uvid na način da se on vezuje uz ispunjavanje dodatnih pretpostavki koje pretpostavljaju neki kasniji trenutak samo potencijalnog saznanja o tom stjecanju. Postavlja se, dakle, pitanje kako prijenos može uopće djelovati apsolutno, tj. prema svima, ako svima nije apsolutno omogućen uvid u zemljišnu knjigu. Čak i u sustavu neograničene javnosti, može se prigovoriti akvizitivnoj funkciji upisa utoliko što je stjecanje odgođeno do donošenja odluke o dopuštenju upisa (iako je to ublaženo retroaktivnim učincima i publiciranjem plombe), dok bi u sustavu ograničene javnosti za konkretno saznanje o stjecanju bilo potrebno donijeti ne samo odluku o upisu, već i odluku o pravu na uvid, s neizvjesnim ishodom.

Veliki problemi mogu se predvidjeti i u pogledu funkcioniranja zaštite povjerenja u sustavu ograničene javnosti.<sup>41</sup> U tom sustavu treće osobe bi se mogle pozivati na svoje poštenje samo ako su istražile knjižno stanje, što podrazumijeva poduzimanje radnji dokazivanja pretpostavki za otklanjanje ograničenja javnosti. To je za treće osobe daleko veći teret u odnosu na postojeće uređenje posebno zbog toga što mogućnost uvida ne ovisi o njima već o procjeni nadležnog tijela postoji li legitimni interes za uvid ili ne. Pored toga, kao što je već ranije istaknuto, postavlja se pitanje odgovornosti države za štetu koja bi nastupila zbog neopravdano odbijanja uvida u zemljišnu knjigu. Pitanje je, je li uopće primjereno zahtijevati od trećih osoba da ostvaruju uvid u zemljišnu knjigu u svakom trenutku s obzirom na to da takav uvid ne bi bio praktično moguć bez odgovarajuće odluke zemljišnoknjižnog suda (ili druge javne vlasti). S obzirom na to da se zemljišnoknjižno stanje može promijeniti u bilo kojem trenutku, jer pravila o prvenstvenom redu određuju da se prvenstveni red upisa

41 V. Böhringer, „Informationelles Selbstbestimmungsrecht“, 181 (*Ohne Einsichtsrecht kein öffentlicher Glaube und kein öffentlicher Glaube ohne Möglichkeit der Einsichtnahme*).

utvrđuje prema trenutku u kojem je zemljišnoknjižnom sudu stigao prijedlog za upis, odnosno odluka drugoga suda ili tijela kojim se određuje upis.<sup>42</sup> To znači da čak i u situacijama u kojima je treća osoba izvršila uvid u zemljišnu knjigu zadovoljavajući pretpostavke o ograničenju javnosti, to nije jamstvo da se zemljišnoknjižno stanje nakon toga nije izmijenilo. U sadašnjem uređenju, s obzirom na to da je uvid u zemljišnu knjigu omogućen u svakom trenutku, tj. u realnom vremenu, ne postoji opasnost da treća osoba nije imala mogućnost saznati za promjenu zemljišnoknjižnoga stanja prije nego što je podnijela prijedlog za upis. U slučaju ograničenja javnosti, to ne bi bilo moguće jer bi uvidu uvijek prethodilo određeno vrijeme donošenja odluke o pravu na uvid, pa bi se, ako bi se htjeli osigurati učinci zaštite povjerenja oni morali vezati uz trenutak posljednjega dopuštenog uvida, neovisno o kasnijim promjenama. Time bi se zemljišnoknjižno stanje moralo *de facto zamrznuti* na određeni rok, čime bi se isključili učinci zaštite povjerenja za ostale treće osobe u tom roku, što je ne samo komplicirano rješenje, već i rješenje koje snižava stupanj zaštite povjerenja koji je danas zajamčen.

Konačno, sve ove probleme treba sagledati u kontekstu stvarnosti hrvatskoga zemljišnoknjižnog sustava, koji se još od drugoga svjetskog rata nalazi u konstantom stanju tranzicije (prvo iz privatnog u socijalističko vlasništvo, a nakon toga iz socijalističkog natrag u privatno vlasništvo),<sup>43</sup> pored svih reformi koje su se također dogodile i neovisno o tome.

Visoki stupanj neažurnosti zemljišnih knjiga i inače je dovodio u pitanje povjerenje građana u taj sustav, čak do te mjere da se razmatralo njegovo ukidanje i uspostava jedinstvene evidencije.<sup>44</sup> S druge strane, u posljednjih nekoliko godina ipak je povjerenje u sustav povećano i to najvećim dijelom upravo zbog toga što su zemljišnoknjižni podatci svima postali neograničeno dostupni elektroničkim putem. Uvođenje ograničenja uvida ne samo da bi ugrozilo teško uspostavljenu praksu informiranja građana o zemljišnoknjižnim podacima već bi dovelo i do ogromnih problema u postupanju građana pri dokazivanju i utvrđivanju odgovarajućeg interesa za uvid. U konačnici bi sve to značajno usporilo ažuriranje zemljišnih knjiga i usklađivanje sa stvarnim stanjem koje je nastalo zbog brojnih izvanknjižnih promjena. U tim slučajevima dokazivanje pravnog interesa za uvid značilo bi zapravo da bi se u postupcima utvrđivanja postojanja tog interesa moralo prethodno riješiti o svim tim izvanknjižnim promjenama, što je ne samo komplicirano i dugotrajno, već i neekonomično. Na primjer, u ulošcima u kojima je još uvijek upisano društveno vlasništvo (s ili bez upisanih socijalističkih prava), zemljišna knjiga ne daje nikakav podatak o tome je li osoba koja tvrdi da je stekla pravo temeljeći ga na nizu izvanknjižnih prijenosa i stjecanja ima bilo kakvu vezu s nekretninom, odnosno

42 V. čl. 50. st. 1. ZZZK-a.

43 V. Hano Ernst, „Potresna obnova i neizvjesno vlasništvo“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 72, br. 1-2 (2022): 495-564; Hano Ernst, „Dvadeset godina pravne evidencije nekretnina“, u: *Dvadeset godina hrvatskoga stvarnopravnog uređenja - stanje i perspektive*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: HAZU, 2018.), 113-152.

44 V. Tatjana Josipović i Hano Ernst, „Napuštanje zemljišnoknjižnog sustava i uvođenje jedinstvene evidencije nekretnina u Hrvatskoj“, *Pravo u gospodarstvu* 57, br. 5 (2018): 935-977.

odgovarajući interes za uvid. Jedini način da se to utvrdi jest de ispravno konstruira čitav niz stjecanja koji se i inače mora uspostaviti za upis posljednjeg stjecatelja. Time se otvara začarani krug jer taj posljednji stjecatelj već za uvid u zemljišnu knjigu (koji mu je potreban za samo podnošenje prijedloga) mora dokazivati iste činjenice koje mora dokazivati i za samu uknjižbu. Naposljetku, problemi bi nastali i u postupcima obnove zemljišnih knjiga, jer građanima ne bi neograničeno bili dostupni podatci u obnovljenim zemljišnim knjigama važni za prijave, prigovore i ispravke upisa provedenih tijekom sastavljanja zemljišnoknjižnih uložaka.

Slični problemi javili bi se i u svim slučajevima u kojima netko temelji interes na upisima koji još uvijek nisu provedeni, premda su predloženi, ali zbog neažurnog postupanja zemljišnoknjižnog suda nisu riješeni, jer bi utvrđivanje postojanja odgovarajućeg interesa za uvid zahtijevalo barem preliminarno ispitivanje osnovanosti svih podnesenih, a neriješenih prijedloga za upis, što je opet komplicirano, dugotrajno i neekonomično.

Općenito govoreći, ključni prioritet zemljišnoknjižnog sustava danas treba biti uspostava širokog povjerenja građana u taj sustav, koje je dugo vremena izostajalo i tek se upravo zbog jednostavne i neograničene mogućnosti pristupa zemljišnim knjigama tek počelo graditi. Uvođenje ograničenja uvida u tom bi smislu samo dodatno pogoršalo situaciju i cijeli proces bespovratno vratilo unatrag. Zemljišnoknjižni sustav postoji zato da osigura povjerenje između osoba koje nisu inače povezane poslovnim, obiteljskim, ili drugim odnosom, već samostalno sudjeluju u pravnom prometu nekretnina. U literaturi<sup>45</sup> je dobro poznato da sustavi koji nemaju barem neki oblik općeg publiciranja stvarnih prava ne mogu pružiti adekvatnu potporu osobno nepovezanom poslovanju, upravo zato jer ne postoji odgovarajući stupanj povjerenja. U zemljišnoknjižnom sustavu *povjerenje* koje inače postoji između stranaka utemeljeno na osobnoj povezanosti (npr. između kupca i prodavatelja, ili banke i klijenta) nadomješteno je povjerenjem u državu, tj. državno ustrojenu javnu evidenciju, što omogućava jednostavnije sudjelovanje u pravnom prometu većem broju osoba.

Pitanje adekvatnosti neograničene javnosti javnog registra postavilo se i pred Europskim sudom u slučaju *Manni*<sup>46</sup> u kontekstu trgovačkoga registra i prava na zaborav. Člankom 2. i 3. Prve direktive Vijeća 68/151/EEZ od 9. ožujka 1968.<sup>47</sup> bila je propisana obvezna uspostava trgovačkoga registra i objave određenih podataka o fizičkim osobama i društvu (što je u konkretnom slučaju postalo sporno u kontekstu prava na zaborav). Prilikom analize svrhe objave osobnih podataka (fizičkih osoba) u trgovačkom registru, Europski je sud izričito istaknuo da je svrha objavljivanja podataka po toj Direktivi zaštititi interese trećih u odnosu na trgovačka društva jer

45 V. Hernando de Soto, *The Mystery of Capital* (New York: Basic Books, 2001.), 6, 45.

46 Presuda od 9. ožujka 2017., *Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Lecce protiv Salvatore Manni*, C-398/15, EU:C:2017:197. (dalje u tekstu: *Manni*).

47 Prva direktiva Vijeća 68/151/EEZ od 9. ožujka 1968. o usklađivanju zaštitnih mjera koje su radi zaštite interesa njihovih članova i drugih predviđene u državama članicama za društva u smislu čl. 58. st. 2. Ugovora, a s ciljem izjednačavanja takvih zaštitnih mjera u čitavoj Zajednici, SL 65, 14.03.1968., kako je izmijenjena Direktivom 2003/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2003., SL 221, 04.09.2003.

kao jamstvo trećima služi samo njihova imovina, odnosno kako bi treće strane mogle provjeriti osnovne dokumente trgovačkog društva i druge informacije, posebno pojedinosti o osobama koje su ovlaštene obvezivati trgovačko društvo.<sup>48</sup> Pored toga, istaknuto je i to da je cilj *zajamčiti pravnu sigurnost u odnosima između društava i trećih s obzirom na jačanje trgovine između država članica nakon stvaranja unutarnjeg tržišta te da, je, s obzirom na to, bitno da svatko tko želi uspostaviti i održavati poslovne odnose s društvima sa sjedištem u drugim državama članicama može na jednostavan način saznati osnovne podatke o strukturi trgovačkih društava i ovlastima osoba koje su ih ovlaštene zastupati, što nalaže da svi relevantni podaci budu izričito navedeni u registru.*<sup>49</sup> Kod zemljišnih knjiga nesporno analogno postoji interes zaštite trećih koji sudjeluju u pravnom prometu nekretninama, o čemu je već bilo riječi.

Svakako najvažnije shvaćanje izraženo je u ovom predmetu upravo oko neograničene javnosti, povodom koje je Europski sud istaknuo da je svrha objavljivanja *omogućiti pristup informacijama svim zainteresiranim trećim osobama a da pritom ne moraju dokazati pravo ili interes koji zahtijevaju zaštitu,*<sup>50</sup> jer se u samom tekstu članka 54. stavka 3. točke (g), Ugovora o EEZ-u ... navodi cilj zaštite interesa trećih *općenito a da se pritom ne pravi razlika ili isključuju neke kategorije tih osoba, tako da se pojam trećih iz te odredbe ne može reducirati na, među ostalim, samo vjerovnike predmetnog društva.*<sup>51</sup> Time je upravo zaštićena neograničena javnost trgovačkog registra.

Posebno je istaknuto da ne postoji nerazmjerno zadiranje u pravo na poštovanje privatnog života i pravo na zaštitu osobnih podataka,<sup>52</sup> jer se radi o ograničenom broju osobnih podataka,<sup>53</sup> kao i zbog toga jer je opravdano imajući u vidu rizik gospodarskog poslovanja s društvom da *osobe koje odluče sudjeluju u gospodarskoj razmjeni putem ... društva moraju objaviti podatke o svojem identitetu i svojim dužnostima u njemu, tim više što su svjesne obveze u trenutku u kojem se odluče baviti takvom djelatnošću.*<sup>54</sup> I ovaj je argument analogno primjenjiv i na zemljišnu knjigu, budući da se i kod zemljišne knjige radi o ograničenom broju osobnih podataka, kao i zbog toga jer su osobe koje sudjeluju u pravnom prometu nekretninama, koji je povezan s rizikom takvog poslovanja, također svjesne objavljivanja tih podataka pri podnošenju prijedloga za upis.

Slično pitanje neograničene javnosti također se nedavno postavilo pred Europskim sudom u kontekstu još jednoga drugog javnog registra - registra stvarnih vlasnika. Člankom 30. Direktive o sprječavanju pranja novca<sup>55</sup> bilo je propisano da

48 V. Manni, par. 49.

49 V. Manni, par. 50.

50 Manni, par. 51. (nagl. aut.).

51 Manni, par. 51.

52 V. Manni, par. 57.

53 V. Manni, par. 58.

54 Manni, par. 59.

55 Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive

države članice osiguravaju da se od poslovnih i drugih pravnih subjekata registriranih na njihovu državnom području zahtijeva da pribave i čuvaju odgovarajuće, točne i ažurirane informacije o njihovu stvarnom vlasništvu, kao i detalje o korisničkim udjelima koje posjeduju.<sup>56</sup> Istodobno je propisano da se ovi podatci čuvaju u središnjem registru u svakoj državi članici<sup>57</sup> te da države članice osiguravaju da su informacije o stvarnom vlasništvu u svim slučajevima dostupne cjelokupnoj javnosti.<sup>58</sup> Takvo je uređenje predstavljalo odklon od ranijeg uređenja po kojem uvid nije bio neograničeno, već ograničeno javan, uz potrebu dokazivanja legitimnog interesa.<sup>59</sup>

Implementirajući ovu Direktivu, Luksemburg je uspostavio javni registar stvarnih vlasnika,<sup>60</sup> koji je uključivao javnu objavu svima<sup>61</sup> osobnih podataka uključujući ime i prezime, državljanstvo, datum i mjesto rođenja, adresu, osobni identifikacijski broj i podatak o vrsti i opsegu stvarnog vlasništva,<sup>62</sup> uz mogućnost ograničenja javnosti na zahtjev zbog stvarne i neposredne izloženosti nerazmjernom riziku, riziku prijevare, otmice, ucjene, iznude, zlostavljanja, nasilja ili zaplašivanja, ili ako je stvarni vlasnik maloljetan, ili poslovno nesposoban.<sup>63</sup> Ovo je ograničenje bilo utemeljeno pozivom na čl. 30. st. 9. Direktive, koja je na isti način propisivala mogućnost ograničenja javnosti.<sup>64</sup>

U dva slučaja, C-37/20 (*WM*) i C-601/20 (*Sovin SA*), postavljen je zahtjev za ograničenjem javnosti koji je odbijen u Luksemburgu, što je dovelo do postupka pred Europskim sudom.<sup>65</sup> Europski je sud odlučio da je čl. 30(5)(c) Direktive o sprječavanju pranja novca nevaljan u dijelu u kojem propisuje obvezu država članica da osiguraju da podatci o stvarnom vlasništvu budu dostupni u svim slučajevima svakome.<sup>66</sup> U razmatranju ovih slučajeva (spojeni predmeti), Europski sud je istaknuo da je pravo na pristup svakoga osobnim podacima u registru zadiranje u temeljno pravo na poštovanje privatnog života iz čl. 7. Povelje, i pravo na zaštitu osobnih podataka iz čl. 8. Povelje.<sup>67</sup> Osobita je zabrinutost istaknuta zbog toga jer takvo zadiranje omogućava pristup i onim osobama koje istražuju podatke iz razloga koji nisu povezani sa svrhom uspostave te mjere (istraživanje imovinskog stanja)<sup>68</sup> te

---

2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ, SL 141, 05.06.2015.(dalje u tekstu: Direktiva o sprječavanju pranja novca).

56 V. čl. 30. st. 1. Direktive o sprječavanju pranja novca.

57 V. čl. 30. st. 3. Direktive o sprječavanju pranja novca.

58 V. čl. 30. st. 5. t. c. Direktive o sprječavanju pranja novca (2018).

59 V. čl. 30. st. 5. t. c. Direktive o sprječavanju pranja novca (2015).

60 V. *Loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs*, Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A 2019, br. 15.

61 V. čl. 12. *Loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs*.

62 V. čl. 3. st. 1. *Loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs*.

63 V. čl. 15. *Loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs*.

64 V. čl. 30. st. 9. Direktive o sprječavanju pranja novca.

65 V. Presuda od 22. studenog 2022., *WM i Sovin protiv Luxembourg Business Registers* spojeni predmeti, C-37/20, C-601/20, EU:C:2022:912.

66 V. *WM i Sovin protiv Luxembourg Business Registers*.

67 V. *WM i Sovin protiv Luxembourg Business Registers*, par. 38-40.

68 V. *WM i Sovin protiv Luxembourg Business Registers*, par. 42.

zbog mogućnosti njihovog zadržavanja, daljnje obrade i diseminacije.<sup>69</sup>

Analizirajući neograničeno javni pristup, Europski sud je proveo analizu zakonitosti i razmjernosti na temelju čl. 52. st. 1. Povelje, pri čemu zakonitost nije bila sporna.<sup>70</sup> Jednako tako nije bilo sporno da sama neograničena javnost podataka koji su adekvatno povezani sa svrhom Direktive ne dovodi do potkopavanja biti prava zajamčenih čl. 7. i 8. Povelje,<sup>71</sup> kao niti to da postoji opći interes u smislu sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma stvaranjem okruženja koje je manje vjerojatno da će biti korišteno u te svrhe putem povećanja transparentnosti.<sup>72</sup> Ispitujući proporcionalnost, Europski sud je istaknuo da je potrebno ispitati ozbiljnost ograničenja i važnost svrhe općeg interesa te da ovi elementi moraju biti proporcionalni.<sup>73</sup> Po njegovu mišljenju, mjera neograničene javnosti jest adekvatna za postizanje cilja transparentnosti,<sup>74</sup> ali nije strogo potrebna,<sup>75</sup> jer je sprječavanje pranja novca i financiranja terorizma prvenstveno dužnost javnih vlasti i financijskih institucija,<sup>76</sup> dok proširenje na neograničenu javnost (u usporedbi s pretpostavkom legitimnog interesa) predstavlja pojačano ograničenje temeljnih prava koje se ne može nadoknaditi koristima u sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma.<sup>77</sup>

Kao posljedica ove odluke, sporna odredba Direktive je izmijenjena tako da je ponovno propisana dostupnost svim osobama ili organizacijama koje mogu dokazati legitimni interes,<sup>78</sup> a ne svima. Utječe li ova odluka na neograničenu javnost zemljišnih knjiga, odnosno može li se i kod zemljišnih knjiga analognom analizom doći do istog zaključka o neprihvatljivosti neograničene javnosti? Po našem mišljenju, analogija nije odgovarajuća. Registar stvarnih vlasnika i zemljišne knjige, premda su oba javni registri, nisu usporedivi po svojoj funkciji. Kao što je već objašnjeno ranije, zemljišne knjige nemaju funkciju transparentnosti u stvaranju neprijateljskog okruženja prema pranju novca i financiranja terorizma, već imaju jasno određenu centralnu ulogu u pravnom prometu nekretninama. Registar stvarnih vlasnika ima potpurnu, sekundarnu ulogu u ostvarenju svrhe koja se primarno ostvaruje kroz druge mehanizme. Naprotiv, zemljišne knjige imaju primarnu ulogu u pravnom prometu nekretnina, jer ne postoji nikakav drugi instrument kojim se pravni promet nekretninama u sustavima kauzalne tradicije za zaštitom povjerenja može

69 V. *WM i Sovin protiv Luxembourg Business Registers*, par. 43.

70 V. *WM i Sovin protiv Luxembourg Business Registers*, par. 47.-49.

71 V. *WM i Sovin protiv Luxembourg Business Registers*, par. 52. i 54.

72 V. *WM i Sovin protiv Luxembourg Business Registers*, par. 58.

73 V. *WM i Sovin protiv Luxembourg Business Registers*, par. 64.

74 V. *WM i Sovin protiv Luxembourg Business Registers*, par. 67.

75 V. *WM i Sovin protiv Luxembourg Business Registers*, par. 76. Opravdanje ograničenja prava na zaštitu osobnih podataka s obzirom na svrhe ograničenja mora biti strogo potrebno. V. Presuda od 1. listopada 2015., *Smaranda Bara and Others protiv Casa Nacionala de Asigurari de Sanatate and Others*, C-201/14, EU:C:2015:638, par. 39-41; presuda od 16. prosinca 2008., *Tietosuoja-valtuutettu protiv Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy*, C-73/07, EU:C:2008:727, par. 56; presuda od 13. svibnja 2014., *Google Spain SL, Google Inc. protiv Agencia Española de Protección de Datos (AEPD)*, C-131/12, EU:C:2014:317, par. 92.

76 V. *WM i Sovin protiv Luxembourg Business Registers*, par. 83.

77 V. *WM i Sovin protiv Luxembourg Business Registers*, par. 85.

78 V. čl. 30. st. 5. t. c. Direktive o sprječavanju pranja novca (2023).





Uredbom o zaštiti osobnih podataka.<sup>83</sup> Osobni podatci uključuju vrlo široki krug podataka koji se svakako upisuju u zemljišnu knjigu.<sup>84</sup> Oni se upisuju upravo zbog toga jer zemljišnoknjižni sustav polazi od drugačije logike koja se temelji na ideji što potpunijeg neograničeno javnog publiciranja svih podataka koji su relevantni za pravno stanje nekretnine. Primarni cilj zemljišne knjige nije publicirati nečije osobne podatke, već publicirati pravno stanje određene nekretnine mjerodavno za pravni promet.

Pri analizi zemljišnoknjižnog sustava sa stajališta zaštite osobnih podataka polazišna točka su ista načela koja vrijede i za obradu ostalih osobnih podataka u drugim registrima. Načela obrade osobnih podataka uključuju sukladno čl. 5. Uredbe načelo zakonitosti poštenosti i transparentnosti,<sup>85</sup> načelo ograničavanja svrhe,<sup>86</sup> načelo smanjenja količine podataka,<sup>87</sup> točnosti<sup>88</sup> te ograničenja pohrane<sup>89</sup> i cjelovitosti i povjerljivosti.<sup>90</sup>

- 83 Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) SL 119, 04.05.2016. V. Christopher Kuner, et al., *The EU General Data Protection Regulation (GDPR), A Commentary* (Oxford: Oxford University Press, 2020.); Daniel Rücker i Tobias Kugler, ur., *New European General Data Protection Regulation, A Practitioner's Guide* (Baden-Baden: Nomos, 2018.); Paul Voig i Axel von dem Bussche, *The EU General Data Protection Regulation (GDPR), A practical guide* (Cham: Springer, 2017.); Sanjay Sharma, *Data Privacy and GDPR Handbook* (New Jersey: Wiley, 2020.).
- 84 V. čl. 4. t. 1. Uredbe (koji definira da su *osobni podatci* svi podatci koji se odnose na pojedinca čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi (*ispitanik*); pojedinac čiji se identitet može utvrditi jest osoba koja se može identificirati izravno ili neizravno, osobito uz pomoć identifikatora kao što su ime, identifikacijski broj, podatci o lokaciji, mrežni identifikator ili uz pomoć jednog ili više čimbenika svojstvenih za fizički, fiziološki, genetski, mentalni, ekonomski, kulturni ili socijalni identitet tog pojedinca).
- 85 V. čl. 1. st. 1. t. a. Uredbe. Načelom transparentnosti traži se da svaka informacija i komunikacija u vezi s obradom tih osobnih podataka bude lako dostupna i razumljiva te da se upotrebljava jasan i jednostavan jezik. T. 39. Preambule.
- 86 V. čl. 1. st. 1. t. b. Uredbe. Podatci moraju biti prikupljeni u posebne, izričite i zakonite svrhe te se dalje ne smiju obrađivati na način koji nije u skladu s tim svrhama isključujući daljnju obradu u svrhe arhiviranja u javnom interesu, u svrhe znanstvenog ili povijesnog istraživanja ili u statističke svrhe.
- 87 V. čl. 1. st. 1. t. c. Uredbe. Podatci moraju biti primjereni, relevantni i ograničeni na ono što je nužno u odnosu na svrhe u koje se obrađuju.
- 88 V. čl. 1. st. 1. t. d. Uredbe. Podatci moraju biti točni i prema potrebi ažurni. Mora se poduzeti svaka razumna mjera radi osiguravanja da se osobni podatci koji nisu točni, uzimajući u obzir svrhe u koje se obrađuju, bez odlaganja izbrišu ili isprave.
- 89 V. čl. 1. st. 1. t. e. Uredbe. Podatci moraju biti čuvani u obliku koji omogućuje identifikaciju ispitanikâ samo onoliko dugo koliko je potrebno u svrhe radi kojih se osobni podatci obrađuju; osobni podatci mogu se pohraniti na dulja razdoblja ako će se obrađivati isključivo u svrhu arhiviranja u javnom interesu, u svrhu znanstvenog ili povijesnog istraživanja ili u statističke svrhe.
- 90 V. čl. 1. st. 1. t. f. Uredbe. Podatci moraju biti obrađivani na način kojim se osigurava odgovarajuća sigurnost osobnih podataka, uključujući zaštitu od neovlaštene ili nezakonite obrade te od slučajnoga gubitka, uništenja ili oštećenja primjenom odgovarajućih tehničkih ili organizacijskih mjera.

Ključno načelo za pitanje obrade osobnih podataka u zemljišnoknjižnom sustavu jest načelo zakonitosti. Obrada je zakonita sukladno čl. 6. Uredbe, samo ako i u onoj mjeri u kojoj je ispunjen neki od taksativno navedenih razloga i to ako je ispitanik dao privolu za obradu svojih osobnih podataka u jednu ili više posebnih svrha;<sup>91</sup> obrada je nužna za izvršavanje ugovora u kojem je ispitanik stranka ili kako bi se poduzele radnje na zahtjev ispitanika prije sklapanja ugovora;<sup>92</sup> obrada je nužna radi poštovanja pravnih obveza voditelja obrade;<sup>93</sup> obrada je nužna kako bi se zaštitili ključni interesi ispitanika ili druge fizičke osobe;<sup>94</sup> obrada je nužna za izvršavanje zadaće od javnog interesa ili pri izvršavanju službene ovlasti voditelja obrade;<sup>95</sup> ili je obrada nužna za potrebe legitimnih interesa voditelja obrade ili treće strane, osim ako su od tih interesa jači interesi ili temeljna prava i slobode ispitanika koji zahtijevaju zaštitu osobnih podataka, osobito ako je ispitanik dijete.<sup>96</sup>

Iz navedenoga se vidi da postoje dvije temeljne kategorije koje opravdavaju zakonitost. S jedne strane to je nužnost obrade te s druge to je privola ispitanika.<sup>97</sup> U zemljišnoknjižnom sustavu zakonitost je ostvarena po obje kategorije. Obrada osobnih podataka u zemljišnoknjižnom sustavu opravdana je, kao prvo, u okviru kategorije nužnosti obrade.<sup>98</sup> Obrada osobnih podataka je nužna za izvršavanje ugovora u kojem je ispitanik stranka kad se radi o stjecanju knjižnog prava na temelju pravnog posla, jer se upravo upisom u zemljišnu knjigu ispunjava ugovor kojim se knjižno pravo prenosi na stjecatelja ili se osniva za njegovu korist. Obrada je nužna radi poštovanja pravnih obveza voditelja obrade, jer su zemljišnoknjižni sudovi obvezni postupati u zemljišnoknjižnim predmetima koji uključuju upisivanje osobnih podataka u zemljišnu knjigu.<sup>99</sup>

Iz istih je razloga obrada nužna pri izvršavanju službene ovlasti voditelja obrade, tj. zemljišnoknjižnog suda.<sup>100</sup> Ta je zadaća ujedno i zadaća od javnog interesa, jer uspostava i održavanje pravne sigurnosti u pravnom prometu nekretnina predstavljaju javni interes. Zemljišne knjige mogu funkcionirati na zakonom predviđeni način samo kao sustavno ustrojena evidencija nekretnine u cijeloj državi u koju se upisuju osobni podatci svih osoba koje sudjeluju u pravnom prometu, jer se

91 V. čl. 6. st. 1. t. a. Uredbe.

92 V. čl. 6. st. 1. t. b. Uredbe.

93 V. čl. 6. st. 1. t. c. Uredbe.

94 V. čl. 6. st. 1. t. d. Uredbe.

95 V. čl. 6. st. 1. t. e. Uredbe.

96 V. čl. 6. st. 1. t. f. Uredbe.

97 V. čl. 4. t. 11. Uredbe (po kojoj *privola* ispitanika znači svako dobrovoljno, posebno, informirano i nedvosmisleno izražavanje želja ispitanika kojim on izjavom ili jasnom potvrdnom radnjom daje pristanak za obradu osobnih podataka koji se na njega odnose).

98 V. Berlee, *Access to Personal Data*, 195.

99 V. čl. 49. st. 2. ZZK-a.

100 Zemljišnoknjižni sudovi ne mogu se, međutim, pozivati na svoje legitimne interese kao opravdanje za obradu osobnih podataka po čl. 4. t. f. Uredbe jer se radi o javnim tijelima. Sukladno t. 47. Preambule, legitimni interes voditelja obrade nije prihvatljiva pravna osnova za obradu koju provode tijela javne vlasti pri izvršavanju svojih zadaća, budući da je zakonodavac dužan zakonski odrediti pravnu osnovu za obradu osobnih podataka koju provode tijela javne vlasti.

jedino cjelovitim i sustavnim pristupom može jamčiti pravna sigurnost. Kako je ranije objašnjeno, upravo publicitetna funkcija zemljišnih knjiga (i na nju nadograđena akvizitivna funkcija) omogućava brz, jednostavan, efikasan i siguran pravni promet nekretninama, koji je općepoznato prihvaćen kao temeljna pretpostavka funkcioniranja tržišta i gospodarskoga razvoja Republike Hrvatske.

Obrada osobnih podataka u zemljišnoknjižnom sustavu nužna je osim toga radi zaštite ključnih interesa ispitanika, jer su knjižna prava imovinska prava koja u ustavnopravnom smislu uživaju zaštitu kao *vlasništvo* po čl. 48. Ustava. Kao što je ranije objašnjeno, zaštita vlasništva i drugih stvarnih prava upravo se temelji na njihovom publicitetu, jer je svatko dužan suzdržavati se od radnji koje na bilo koji način vrijeđaju nečije stvarno pravo. Ta obveza suzdržavanja od povrede nečijeg prava može biti propisana prema svima samo ako svi imaju mogućnost saznanja o postojanju stvarnog prava uključujući i prema kome ta obveza postoji. Tako na primjer, podatak o tome je li netko dužan suzdržavati se od pristupa na tuđe zemljište ovisi o brojnim činjenicama, između ostalog i o tome je li nekretnina u javnom vlasništvu,<sup>101</sup> ili u privatnom vlasništvu.

Obrada osobnih podataka u zemljišnoknjižnom sustavu jednako je tako nužna radi zaštite ključnih interesa trećih osoba. Postojanje i identitet ovlaštenika knjižnog prava važna je u svim situacijama u kojima se prema njemu postavlja neki zahtjev u tom svojstvu (npr. u kontekstu ostvarivanja susjedskih prava<sup>102</sup>), čak i neovisno o tome je li riječ o stvarnopravnom ili obveznopravnom zahtjevu.<sup>103</sup> Zaštita povjerenja trećih temelji se, kao što je ranije obrazloženo, upravo na saznanju trećih o sadržaju prava upisanih u zemljišne knjige iz kojeg oni izvode svoja prava, neovisno o tome što ta prava ne postoje. Pravopolitička odluka o zaštiti trećih koja je ugrađena u zemljišnoknjižni sustav pri njegovu dizajniranju posljedica je ocjene da načelo zaštite povjerenja ima uz ispunjenje određenih pretpostavki prednost pred samim pravom vlasništva (tj. vindikacijskim načelom).<sup>104</sup> Ista se ocjena odnosi i na načelo zaštite osobnih podataka.

Sukladno čl. 6. st. 3. Uredbe svrha obrade određuje se pravnom osnovom u pravu Unije ili u pravu države članice te, kad se radi o zadaći od javnog interesa, obrada mora biti nužna za izvršavanje te zadaće ili izvršavanje službene ovlasti voditelja obrade. U hrvatskom pravu to je ZZK. Sukladno istoj citiranoj odredbi, pravom Unije ili pravom države članice mora se ostvariti cilj od javnog interesa te ono mora biti razmjerno zakonitom cilju koji se želi postići.<sup>105</sup> Po našem mišljenju, hrvatsko pravo (tj. ZZK) jest razmjerno zakonitom cilju od javnog interesa koji se želi postići, jer se uspostavom zemljišnoknjižnog sustava upravo ostvaruje cilj pravne sigurnosti u pravnom prometu nekretnina koji predstavlja cilj od javnog interesa. Stoga je postojeće uređenje razmjerno tom cilju, jer se, kako je ranije objašnjeno, on

101 V. čl. 39. st. 4. ZV-a.

102 V. čl. 100. ZV-a.

103 Npr. zahtjevi za naknadu štete nastale djelovanjem opasne stvari (što uključuje i nekretnine) usmjereni su upravo protiv vlasnika.

104 V. Tatjana Josipović, „Načelo publiciteta, načelo povjerenja i vindikacijsko načelo u pravnom prometu nekretnina“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 45, br. 4-5 (1995): 455-482.

105 V. čl. 6. st. 3. Uredbe.

ne može postići na drugi način, niti su ograničenja prava na zaštitu osobnih podataka u pravnom prometu nekretnina isuviše otegotna za ispitanike koji u tom pravnom prometu sudjeluju.

Druga kategorija opravdanja jest privola. U zemljišnoknjižnom pravu načelo privole predviđa da se upisi u zemljišnu knjigu mogu provoditi samo uz obostranu privolu osoba koje upisom stječu, pravo ili čije se pravo ograničava, mijenja ili prestaje.<sup>106</sup> Ovo je načelo inače posljedica primjene načela dispozicije koje vrijedi kao opće načelo privatnog prava, pa tako predstavlja krovno načelo koje je zajedničko i zemljišnoknjižnom pravu i pravu zaštite osobnih podataka. Zemljišnoknjižno pravo ima posebno strogi pristup u provedbi načela privole kod uknjižbe kod koje traži ne samo privolu, već i to da ona bude izražena u posebnoj formalnoj izjavi (klauzula *intabulandi*).<sup>107</sup> Ta se privola, međutim, odnosi na nositelja knjižnog prava čiji su podatci već publicirani u zemljišnoj knjizi (i koji se brišu), a ne na onoga čiji se podatci tek imaju upisati. Osoba koja stječe knjižno pravo, s druge strane, svoju privolu redovito izražava podnošenjem prijedloga za upis koji se može tumačiti kao *jasna potvrdna radnja* u smislu čl. 4. t. 11. Uredbe.

Načelo privole je, nažalost, dovedeno u pitanje najnovijom izmjenom ZZK-a iz 2022. Sukladno izmijenjenom čl. 105. ZZK-a, prijedlog za upis mora se podnijeti elektroničkim putem javnog bilježnika ili odvjetnika kao obveznih korisnika elektroničke komunikacije sa sudom putem ZIS-a.<sup>108</sup> Pritom je javni bilježnik nakon sastavljanja javnobilježničkog akta, solemnizacije ili ovjere potpisa na ispravi koja je temelj za upis u zemljišnu knjigu obvezan po samom ZZK-u podnijeti prijedlog za upis u zemljišnu knjigu,<sup>109</sup> osim ako se stranka tome izričito ne protivi.<sup>110</sup> Ovim pravilima i dalje je očuvano načelo privole, jer stranke i dalje imaju mogućnost otkloniti podnošenje prijedloga za upis izričitim protivljenjem. Međutim, čl. 105. st. 7. ZZK-a istodobno propisuje da javni bilježnik, odnosno odvjetnik putem kojeg je podnesen prijedlog nije punomoćnik stranke, osim ako ne ispunjava uvjete za punomoćnika sukladno posebnim propisima. U situacijama, dakle, u kojima javni bilježnik podnosi prijedlog za upis bez punomoći, na temelju zakonske obveze za podnošenje prijedloga, on postupi bez naloga stranke. Po ranijem uređenju, javni je bilježnik nakon sastavljanja javnobilježničkog akta, solemnizacije ili ovjere potpisa na ispravi bio 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.<sup>111</sup> Iz toga je proizlazilo da je javni bilježnik postupao po nalogu odnosno punomoći za tu radnju, što je sada izričito otklonjeno, uz istodobno propisivanje zakonske obveze podnošenja prijedloga. Javni bilježnik u ovoj situaciji dakle postupi kao svojevrсни zakonski zastupnik stranke, pri čemu je stranka ovlaštena

<sup>106</sup> V. Josipović, *Zemljišnoknjižno pravo*, 135.

<sup>107</sup> V. čl. 105. st. 7. ZZK (2019).

<sup>108</sup> V. čl. 105. st. 1. ZZK-a.

<sup>109</sup> V. čl. 105. st. 3. ZZK-a.

<sup>110</sup> V. čl. 105. st. 4. ZZK-a.

<sup>111</sup> V. čl. 105. st. 7. ZZK (2019).

zabraniti podnošenje prijedloga (pri čemu otpada i obveza javnog bilježnika na takvo postupanje). Ranije uređenje nije bilo problematično u smislu čl. 4. t. 11. Uredbe zbog toga jer je podnošenje prijedloga predstavljalo *jasnu potvrdnu radnju* koju je javni bilježnik poduzimao na temelju informirane suglasnosti stranke. U novom uređenju, međutim, situacija je obrnuta tako da javni bilježnik postupi po zakonskoj obvezi kao zakonski zastupnik, a ne na temelju informirane suglasnosti, punomoći ili naloga. Pasivnost stranke, u smislu propuštanja zabrane javnom bilježniku da podnese prijedlog nije *jasna potvrdna radnja* u smislu čl. 4. t. 11. Uredbe<sup>112</sup> i u tom segmentu aktualni ZZK je protivni Uredbi, barem u kontekstu postojanja privole. To ne znači da se upis, odnosno obrada osobnih podataka ne može opravdati po drugim osnovama o kojima se raspravlja niže, ali bi svakako bilo bolje rješenje iz ranije važeće verzije ZZK-a koje nije dovelo u pitanje postojanje privole stranke na obradu osobnih podataka. Pored toga, javni bilježnici bi radi nedvosmislenog tumačenja pri podnošenju prijedloga trebali od podnositelja pribaviti privolu na obradu osobnih podataka u smislu Uredbe.

Na ovom se mjestu može postaviti i pitanje je li privola koju stranka daje podnošenjem prijedloga za upis uistinu privola za obradu podataka u smislu čl. 4. Uredbe, ako se uzme u obzir činjenica da je podnošenje prijedloga za upis, odnosno upis pretpostavka za stjecanje vlasništva, a time i za obradu određenih osobnih podataka stjecatelja, odnosno predlagatelja. Isto vrijedi i za publicitetne upise koji imaju za posljedicu zaštitu knjižnog prava od poštenih trećih.<sup>113</sup> Članak 7. st. 4. Uredbe propisuje da procjena je li privola bila dobrovoljna u najvećoj mogućoj mjeri uzima u obzir je li, među ostalim, izvršenje ugovora, uključujući pružanje usluge, uvjetovano privolom za obradu osobnih podataka koja nije nužna za izvršenje tog ugovora. U konkretnim slučajevima akvizitivnog zemljišnoknjižnog upisa, izvršenje upisa jest nužno za izvršenje ugovora, tj. za stjecanje prava, pa čl. 7. st. 4. Uredbe ne otklanja dobrovoljnost privole. Pored toga, t. 42. Preambule Uredbe navodi da se ne može smatrati da je privola dana dobrovoljno ako ispitanik nema istinski ili slobodan izbor ili ako nije u mogućnosti odbiti ili povući privolu bez posljedica. Ova odredba uistinu na prvi pogled djeluje kao da bi otklanjala dobrovoljnost privoli zato jer stjecatelj nema slobodan izbor i nije u mogućnosti odbiti ili povući privolu bez posljedica ako želi steći knjižno pravo. Međutim, nedostatak izbora je posljedica intrinzične karakteristike samoga knjižnog prava koje ima javni karakter u tom smislu da je njegovo postojanje i identitet nositelja javno poznat. Odluke o tome hoće li se osobni podatci obraditi ili ne jest ista ona odluka o stjecanju knjižnog prava jer u hrvatskom stvarnom pravu ne postoji tajno vlasništvo nekretnine. Stjecatelji knjižnih

112 V. t. 32. Preambule (koja izričito navodi da *šutnja, unaprijed kvačicom označeno polje ili manjak aktivnosti stoga se ne bi smjeli smatrati privolom*).

113 V. čl. 127. st. 2. ZV-a (*Vlasništvo nekretnine stečeno odlukom suda ili drugoga tijela ne može se suprotstaviti pravu onoga koji je, postupajući s povjerenjem u zemljišne knjige, u dobroj vjeri upisao svoje pravo na nekretnini dok još pravo koje je bilo stečeno odlukom suda ili drugoga tijela nije bilo upisano*) i čl. 130. st. 2. ZV-a (*Vlasništvo nekretnine stečene na temelju zakona ne može se suprotstaviti pravu onoga koji je, postupajući s povjerenjem u zemljišne knjige, u dobroj vjeri upisao svoje pravo na nekretnini dok još pravo koje je bilo stečeno na temelju zakona nije bilo upisano*).

prava su unaprijed upoznati s tom činjenicom i stoga nisu dovedeni pred gotov čin koji bi ih indirektno prisiljavao na privolu za obradu osobnih podataka.

## 5. ZAKLJUČAK

Ispravno razumijevanje funkcije zemljišnih knjiga polazi od činjenice da zemljišne knjige nemaju funkciju zaštite privatnosti. Upravo suprotno, zemljišne knjige postoje zato da što publiciranjem pravnog stanja nekretnine zaštite i upisane nositelje knjižnih prava i sve treće osobe. Svako ograničenje javnosti zemljišnih knjiga zbog toga predstavlja djelomični odustanak od pravne sigurnosti i postojeće razine zaštite. Štoviše, kako je pokazano, ni publicitetna ni akvizitivna funkcija, a pogotovo zaštita povjerenja ne bi više mogle funkcionirati na isti način uvođenjem ograničenja, već bi morale biti prilagođene tim ograničenjima, što bi dovelo do povećanoga troškovnog opterećenja i povećanja rizika za sudionike u pravnom prometu nekretninama (uključujući i osobe čiji se osobni podatci štite), kao i povećanoga financijskog i administrativnog opterećenja za državu.

Provedena analiza pokazala je da zemljišnoknjižni sustav opravdava publiciranje osobnih podataka po različitim osnovama previdenima u Općoj uredbi o zaštiti osobnih podataka i da je usklađen s tim pravilima. Posebno je analizirana zakonitost obrade te je pokazano da se može smatrati da je obrada osobnih podataka u zemljišnoknjižnom sustavu utemeljena i na privoli ispitanika i na nužnosti obrade, i to po više različitih kriterija.

Analizirana praksa Europskog suda također pokazuje da se neograničena javnost može obraniti upravo kada se radi o javnom registru čija je primarna funkcija zaštita trećih osoba u gospodarskom poslovanju koje je povezano s povećanim stupnjem rizika kao što je trgovački registar (*Manni*). No, ne i u slučaju u kojem se radi o registru kao što je registar stvarnih vlasnika koji ima samo sekundarnu funkciju ostvarivanja svrhe sprječavanja pranja novca pored drugih mehanizama (*WM i Sovin*). Iz toga slijedi upravo to da je kriterij ocjene opravdanosti publiciranja osobnih podataka funkcija i važnost pojedinog registra, što kod zemljišne knjige kao primarnog i jedinog registra pravnog stanja zemljišta nije sporno.

Ideje o tome da bi u hrvatski pravni sustav trebalo uvesti ograničenja javnosti zbog toga treba odbaciti, jer bi uvođenje ograničenja neminovno značilo unazađenje postojećeg sustava. To bi nesporno imalo ozbiljne posljedice na funkcioniranje cijelog tržišta nekretnina, koje bi moralo apsorbirati povećani rizik i povećane troškove povezane s manje efikasnim i sporijim sustavom koji je ionako dovoljno opterećen duhovima prošlosti.

## LITERATURA

### *Knjige i članci:*

1. Berlee, Anna. *Access to Personal Data in Public Land Registers: Balancing Publicity of Property Rights with the Rights to Privacy and Data Protection*. Maastricht: Eleven International Publishing, 2018.

2. Blajer, Pawel. „The Principle of Formal Publicity of the Land Register in a Comparative Perspective“. *European Property Law Journal* 11, br. 1-2 (2022): 5-28.
3. Böhringer, Walter. „Grundbucheinsicht – quo vadis?“ *Der Deutsche Rechtspfleger* br. 109 (2001): 331-339.
4. Böhringer, Walter. „Informationelles Selbstbestimmungsrecht kontra Publizitätsprinzip bei § 12 GBO“. *Der Deutsche Rechtspfleger* br. 95 (1987): 181-192.
5. De Soto, Hernando. *The Mystery of Capital*. New York: Basic Books, 2001.
6. Dešić, Josip i Luka Brajković. „Komparativna rješenja odnosa publiciteta zemljišnih knjiga i zaštite osobnih podataka“. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 12, br. 1 (2021): 327-344.
7. Ernst, Hano. „Dvadeset godina pravne evidencije nekretnina“. U: *Dvadeset godina hrvatskoga stvarnopravnog uređenja - stanje i perspektive*, ur. Jakša Barbić, 113-152. Zagreb: HAZU, 2018.
8. Ernst, Hano. „Potresna obnova i neizvjesno vlasništvo“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 72, br. 1-2 (2022): 495-564.
9. Gavella, Nikola. *Stvarno pravo 1*. Zagreb: Narodne novine, 2008.
10. Jakobs, Horst Heinrich i Werner Schubert. *Die Beratung des Bürgerlichen Gesetzbuchs. Sachenrecht I*. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1985.
11. Josipović, Tatjana. „Elektroničko poslovanje u zemljišnim knjigama - početak digitalne transformacije pravnog prometa nekretnina u Republici Hrvatskoj“. U: *Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, ur. Sabrina Horović, 78-110. Mostar: Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru, 2019.
12. Josipović, Tatjana. „Izazovi digitalizacije zemljišnih knjiga: načelo publiciteta stvarnih prava v. načela zaštite osobnih podataka“. U: *Liber amicorum Prof. dr. Mirko Vasiljević*, ur. Dušan B. Popović, 679-703. Beograd: Univerzitet u Beogradu Pravni fakultet, 2021.
13. Josipović, Tatjana. „Načelo publiciteta, načelo povjerenja i vindikacijsko načelo u pravnom prometu nekretnina“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 45, br. 4-5 (1995): 455-482.
14. Josipović, Tatjana. *Zemljišnoknjižno pravo*. Zagreb: Informator, 2001.
15. Josipović, Tatjana i Hano Ernst. „Napuštanje zemljišnoknjižnog sustava i uvođenje jedinstvene evidencije nekretnina u Hrvatskoj“. *Pravo u gospodarstvu* 57, br. 5 (2018): 935-977.
16. Kuner, Christopher, Lee A. Bygrave, Christopher Docksey i Laura Drechsler, ur. *The EU General Data Protection Regulation (GDPR), A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2020.
17. Melchers, Johannes. „Das Recht auf Grundbucheinsicht“. *Der Deutsche Rechtspfleger* br. 101 (1993): 309-317.
18. Rassi, Jürgen C. T. *Grundbuchsrecht*. Wien: Manz, 2019.
19. Rücker, Daniel i Daniel Kugler, ur. *New European General Data Protection Regulation, A Practitioner's Guide*. Baden-Baden: Nomos, 2018.
20. Sharma, Sanjay. *Data Privacy and GDPR Handbook*. New Jersey: Wiley, 2020.
21. Simitis, Spiros. „Die informationelle Selbstbestimmung - Grundbedingung einer verfassungskonformen Informationsordnung“. *Neue Juristische Wochenschrift* br. 8 (1984): 398-404.
22. Simler, Philippe. *Droit civil, Les sûretés, la publicité foncière*. Paris: Dalloz, 2016.
23. Voigt, Paul i Axel Von dem Bussche. *The EU General Data Protection Regulation (GDPR), A practical guide*. Cham: Springer, 2017.
24. Wilsch, Harald. „Par. 12, Grundbucheinsicht“. U: *Beck'scher Online-Kommentar Grundbuchsordnung*, ur. Stefan Hügel, 1-118. München: Beck, 2023.
25. Wolf, Stephan i Jonas Mangisch. „Das Grundbuch in der Schweiz und seine Prinzipien“. U: *Das Grundbuch im Europa des 21. Jahrhunderts*, ur. Arkadiusz Wudarski, 729-760. Berlin: Duncker i Humblot, 2016.

26. Wudarski, Arkadiusz. „Das Grundbuch in der Registerwelt: Eine rechtsvergleichende Untersuchung zum deutschen und polnischen Grundbuch im europäischen Kontext“. U: *Das Grundbuch im Europa des 21. Jahrhunderts*, ur. Arkadiusz Wudarski, 23-82. Berlin: Duncker i Humblot: 2016.
27. Wudarski, Arkadiusz i Tatjana Josipović. „Kompjuterizacija zemljišnih knjiga u poljskom i hrvatskom pravu“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 65, br. 1 (2015): 5-54.

*Pravni propisi:*

1. Direktiva 2003/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2003. kojom se nadopunjuje Direktiva Vijeća 68/151/EEZ, što se tiče zahtjeva za objavljivanjem u odnosu na određenu vrstu trgovačkih društava, SL 201, 31.07.2002.
2. Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ, SL 141, 05.06.2015.
3. *Grundbuchsordnung* u verziji od 26. svibnja 1994., BGBl. I S. 1114, s posljednjim izmjenama od 19. prosinca 2022., BGBl. I S. 2606.
4. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* od 23. svibnja 1949., BGBl Teil III, br. 100-1, s posljednjim izmjenama od 19. prosinca 2022., BGBl. I S. 2478.
5. *Loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs*, Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A 2019, br. 15.
6. Povelja Europske Unije o temeljnim pravima, SL C 202, 07.06.2016.
7. Prva direktiva Vijeća 68/151/EEZ od 9. ožujka 1968. o usklađivanju zaštitnih mjera koje su radi zaštite interesa njihovih članova i drugih predviđene u državama članicama za društva u smislu čl. 58. st. 2. Ugovora, a s ciljem izjednačavanja takvih zaštitnih mjera u čitavoj Zajednici, SL 65, 14.03.1968.
8. *Schweizerisches Zivilgesetzbuch* od 10. prosinca 1907., BBl 1904 IV 1, 1907 VI 367, s posljednjim izmjenama od 24. ožujka 2003., AS 2000 2355, BBl 1999 2829.
9. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL C 202, 07.06.2016.
10. Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), SL 119, 04.05.2016.
11. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.
12. Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi, Narodne novine, br. 92/14.
13. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., 81/15., 94/17.
14. Zakon o zemljišnim knjigama, Narodne novine, br. 63/19., 128/22., 155/23.
15. Zakon o zemljišnim knjigama, Narodne novine, br. 91/96.
16. Zakon o zemljišnim knjigama, Službene novine Kraljevine Jugoslavije, br. 146/30.

*Sudska praksa:*

1. *Bundesverfassungsgericht*, 1 BvR 1307/91, NJW 2001, 503 od 28. kolovoza 2000.
2. *Bundesverfassungsgericht*, 209/83, NJW 1984, 419 od 15. prosinca 1983.
3. Presuda od 16. prosinca 2008., *Tietosuojavaluutettu protiv Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy* C-73/07, EU:C:2008:727.
4. Presuda od 13. svibnja 2014., *Google Spain SL, Google Inc. protiv Agencia Española de Protección de Datos (AEPD)* C-131/12, EU:C:2014:317.



5. Presuda od 1. listopada 2015., *Smaranda Bara and Others protiv Casa Nationala de Asigurari de Sanatate and Others* C-201/14, EU:C:2015:638.
6. Presuda od 9. ožujka 2017., *Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Lecce protiv Salvatore Manni* C398/15, EU:C:2017:197.
7. Presuda od 22. studenog 2022., *WM and Sovin protiv Luxembourg Business Registers* spojeni predmeti C-37/20, C-601/20, EU:C:2022:912.

*Mrežne stranice:*

1. *Pretraga zemljišnoknjižnog izvataka, Ministarstvo pravosuđa, Državna geodetska uprava.*  
Pristup 30. siječnja 2025. <https://oss.uredjenazemlja.hr/public-services/review-lr-bdc>

**Hano Ernst\***  
**Tatjana Josipović\*\***

Summary

## **FUNCTIONS OF LAND REGISTRATION ENTRIES AND THE PROTECTION OF PERSONAL DATA**

The paper addresses personal data protection in the land registration system in the context of the role of land registers play in real property transactions. In the Republic of Croatia, the land register is unrestrictedly public, granting everyone the right to access data published therein, including personal data. The paper defends the thesis that the current system is adequate and necessary for the proper functioning of real property transactions, essentially because restricting public access to land registers would lead to a reduction of the current level of protection of legal certainty, wherein neither the acquisitive nor the publicity functions of the land register could function properly, let alone the protection of good faith. This is supported by an analysis of current European legislation, as well as the case law of the European court of justice. The paper is structured into three fundamental parts. The first part generally explains the principle of publicity and the functions of land registers, particularly the acquisitive function, the function of publicity, and the protection of good faith. The second part of the paper compares unrestricted and restricted publicity of land registers, using German law as an example for restricted publicity, which however exhibits disadvantages making it an inappropriate model for Croatian law. In addition, the paper also analyses ECJ case law on unrestricted publicity of other registers which demonstrates that European law is not an obstacle to unrestricted publicity of land registers. The third part discusses general rules on personal data protection under the General Data Protection Regulation as applied to the Croatian land registration system, including fundamental principles, particularly the lawfulness of processing. The paper calls for the preservation of the current system of publicity of land registers, which is the only one efficient for providing the appropriate level of legal certainty in real property transactions, without jeopardizing personal data protection rules, although with certain modifications to address the weaknesses of the current system that are critically assessed in the paper.

**Keywords:** *land register; personal data protection; principle of publicity.*

---

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

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