

NACRT PRIJEDLOGA ZAKONA O IZVANPARNIČNOM POSTUPKU – NEKA IZABRANA PITANJA

*Prof. emer. dr. sc. Mihajlo Dika**
*Prof. dr. sc. Aleksandra Maganić***

UDK 347.91/.95(497.5)
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.44.1.9>
Ur.: 19. siječnja 2023.
Pr.: 24. veljače 2023.
Prethodno priopćenje

Sažetak

Izgledno je da će desetljećima očekivana reforma hrvatskog izvanparničnog prava konačno rezultirati zakonskim tekstom. Naime, na stranicama e-savjetovanje objavljen je Nacrt prijedloga Zakona o izvanparničnom postupku, kojim se prvi put u Hrvatskoj samostalno uređuje izvanparnični postupak. Stoga je svrha ovoga rada prezentirati neka izabrana pitanja općeg i posebnog dijela Nacrta. U dijelu koji se odnosi na opći dio Nacrta prikazat će se pitanje sadržaja i područja njegove primjene, pitanje supsidijarne (odgovarajuće) primjene odredaba zakona koji uređuju parnični postupak te pitanje statusa javnoga bilježnika u izvanparničnom postupku. Uz to prezentirat će se i (krnji) sadržaj posebnog dijela, usporediti ga sa sadržajem posebnih dijelova odabranih komparativnih sustava te analizirati pravne posljedice koje će imati izostalo uređenje stvarnopravnih izvanparničnih postupaka – uređenja međa, razvrgnuća suvlasništva i nužnih prolaza.

Ključne riječi: *izvanparnični postupak; supsidijarna primjena odredbi parničnog postupka; javni bilježnik; stvarnopravni izvanparnični postupci; opći i posebni dio zakona.*

1. UVOD

Nakon višegodišnje pauze Ministarstvo pravosuđa i uprave iznova je pokrenulo rad na pripremi materijala za donošenje novoga hrvatskog Zakona o izvanparničnom postupku. Rezultat je toga rada radni materijal pod naslovom Nacrt prijedloga Zakona o izvanparničnom postupku.¹ Prema Nacrtu, ZIPP ima dva osnovna dijela, prvi koji

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

** Dr. sc. Aleksandra Maganić, redovita profesorica, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu; amaganic@pravo.hr. ORCID: orcid.org/0000-0003-1941-429X.

1 *Nacrt prijedloga Zakona o izvanparničnom postupku od 30. prosinca 2022.*, pristup 5. siječnja 2023., <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=23055> (u daljnjem tekstu: Nacrt, ZIPP).

sadrži opće odredbe koje su u načelu mjerodavne za sve izvanparnične postupke i drugi u kojemu su normirani pojedini od posebnih izvanparničnih postupaka.

U ovom osvrtu, s obzirom na njegov zadani opseg, nastojat će se obraditi tek tri pitanja koja se tiču općeg dijela - pitanje sadržaja i područja primjene ZIPP-a (v. *infra ad* 2.1.), pitanje supsidijarne (odgovarajuće) primjene odredaba zakona koji uređuju parnični postupak (v. *infra ad* 2.2.) te pitanje statusa javnog bilježnika u izvanparničnom postupku (v. *infra ad* 3.). Pri obradi navedenih pitanja koristit će se kao komparativna osnova i odgovarajuća rješenja iz starojugoslavenskoga Zakona o sudskom vanparničnom postupku iz 1934.,² Zakona o nepravdnem postupku Republike Slovenije,³ Zakona o vanparničnom postupku Republike Srbije⁴ te Saveznog zakona o sudskom postupku u izvanparničnim stvarima Republike Austrije.⁵

U dijelu rada koji se odnosi na posebni dio Nacrta, usporedit će se aktualni, znatno skraćeni sadržaj posebnog dijela sa sadržajem koji je Nacrt imao u trenutku završetka rada Radne skupine,⁶ budući da je veći dio toga posebnog dijela bez ikakvog obrazloženja (i prema članovima Radne skupine) izostao. Osim toga, sadržaj posebnoga dijela Nacrta usporedit će se s odabranim izvanparničnim sustavima.

2. SADRŽAJ I PODRUČJE PRIMJENE ZIPP-A TE SUPSIDIJARNA PRIMJENA ODREDBA ZAKONA KOJI UREĐUJU PARNIČNI POSTUPAK

2.1. Sadržaj i područje primjene ZIPP-a

Sadržaj i područje primjene ZIPP-a utvrđeni su odredbama st. 1. do 3. čl. 1. Njima je utvrđena ne samo opća i posebna nadležnost u izvanparničnim postupcima, već i područje primjene toga zakona.

Prema odredbi st. 1. čl. 1. ZIPP-u utvrđena su pravila na temelju kojih sud i, kada je to tim ili drugim zakonom koji uređuje izvanparnični postupak određeno, javni bilježnik, postupaju u rješavanju izvanparničnih stvari.⁷ Time je tom odredbom ne

2 Zakon o sudskom vanparničnom postupku, Službene novine, br. 175/34. (u daljnjem tekstu: ZSVP).

3 Zakon o nepravdnem postupku Republike Slovenije, Uradni list, br. 16/19. (u daljnjem tekstu: ZNPSI) stupio je na snagu 15. travnja 2019.

4 Zakon o vanparničnom postupku Republike Srbije, Službeni glasnik SRS, br. 25/82. i 48/88; Službeni glasnik RS, br. 46/95. – dr. zakon i 18/05. – dr. zakon, 85/12., 45/13. – dr. zakon, 55/14., 106/15. – dr. zakon i 14/22. (u daljnjem tekstu: ZVPSr).

5 *Bundesgesetz über gerichtliche Verfahren in Rechtsangelegenheiten außer Streitsachen*, BGBl 111/03. (u daljnjem tekstu: AußStrG). Odredbe ovoga zakona u znatnoj su mjeri poslužile kao (doslovni) uzor za izradu nekih odredaba općega dijela ZIPP-a.

6 Nacrt prijedloga Zakona o izvanparničnom postupku, verzija nakon 23. sastanka Radne skupine od 5. srpnja 2022. (u daljnjem tekstu: PZIPP).

7 Navedena odredba ZIPP-a bitno je izmijenjena u odnosu na način na koji je ona bila redigirana u nekim od njegovih prethodnih varijanti. Prema varijanti koju su autori ovog ogleđa imali na raspolaganju u pisanju svojih radova u povodu Okruglog stola održanog u Hrvatskoj akademiji znanosti u umjetnosti (PZIPP od 5. srpnja 2022.) ZIPP je trebao određivati „pravila na temelju

samo općenito naznačen sadržaj ZIPP-a, već posredno, i područje njegove primjene. Iz te odredbe proizlazi da sudovi imaju opću nadležnost u izvanparničnim stvarima, dok je nadležnost javnih bilježnika ograničena samo na one izvanparnične stvari za koje je to izrijeком propisano zakonom. Pritom su javni bilježnici funkcionalno nadležni samo za poduzimanje onih radnji u postupcima u tim stvarima na čije su poduzimanje izrijeком ovlaštene. Izričitim propisivanjem mogućnosti da su i javni bilježnici nadležni u određenim izvanparničnim postupcima zapravo se potvrđuje važeće normativno stanje.

Područje primjene ZIPP-a odredbama st. 2. i 3. čl. 1. toga propisa određeno je na dva načina.

Prvo, prema odredbi st. 2. opće odredbe ZIPP-a primjenjuju se na sve izvanparnične postupke, osim ako odredbama toga Zakona koje uređuju posebne postupke ili drugim zakonom nije drukčije određeno.⁸ Time su te odredbe dobile značenje normi koje nemaju značenje samo općih normi u izvanparničnim postupcima koji su uređeni ZIPP-om, već i u onima koji su uređeni drugim zakonima, osim ako odredbama koje uređuju posebne izvanparnične postupke, neovisno o tome nalaze li se one u ZIPP-u ili kojem drugom zakonu, nije drukčije propisano. Odredbom st. 2. čl. 1. ZIPP-a utvrđena je mjerodavnost općih odredaba toga zakona za sve postupke za koje je izrijeком propisano da se provode po pravilima o izvanparničnom postupku. Tom je odredbom, pritom, propisano da odredbe kojima se uređuju posebni izvanparnični postupci, kojima se odstupa od rješenja utvrđenih u općim odredbama ZIPP-a imaju prednost u primjeni (lat. *lex specialis derogat legi generali*). Upravo

kojih bi sud i javni bilježnici, kad bi to tim ili drugim zakonom bilo propisano, postupali u rješavanju izvanparničnih stvari“ (čl. 1. st. 1.). Pritom je područje primjene PZIPP-a, ako bi se navedena odredba tumačila odvojeno od narednih odredbi članka u kojemu se nalazila (čl. 1. st. 2. i čl. 1. st. 3.), bilo određeno na način da bi ona bila uvjetovana, ne samo ako bi bila riječ o izvanparničnim stvarima koje su uređene posebnim zakonima, već i o izvanparničnim stvarima koje su njime uređene - postojanjem posebne odredbe u tim posebnim zakonima, odnosno i u dionicama PZIPP-a kojima bi bili uređeni posebni izvanparnični postupci, koja bi to izričito propisivala. Naime, prema doslovnom značenju te odredbe ne bi samo javni bilježnici, već bi i sudovi bili nadležni rješavati izvanparnične stvari samo kad bi to izrijeком bilo propisano zakonom. Stoga je bilo predloženo da se odredba o kojoj je riječ redigira na način da su sudovi opće nadležni u izvanparničnim stvarima, dok su javni bilježnici nadležni samo kad bi to PZIPP-om ili drugim zakonom bilo određeno, čime bi odredba st. 1. čl. 1. PZIPP-a bila usklađena s odredbama st. 2. i 3. toga članka. Opširnije Mihajlo Dika, „Osvrt na opći dio Nacrta Zakona o izvanparničnom postupku iz srpnja 2022“, u: *Reforma izvanparničnog prava*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2023.), knjiga je u postupku objave.

- 8 Ova se odredba zapravo sadržajno ne razlikuje od odgovarajuće odredbe PZIPP-a. Ona se sadržajno podudara i s odredbom st. 3. § 1. AußStrG-a, prema kojoj, ako ništa drukčije nije određeno, opće se odredbe toga zakona primjenjuju i na izvanparnične postupke koji su uređeni drugim zakonskim propisima. Slično ZNPSI u čl. 1. st. 3. propisuje da opće odredbe toga zakona vrijede za sve izvanparnične postupke ako tim ili drugim zakonom nije drukčije određeno. I prema čl. 30. ZVPSr-a se po odredbama prvoga dijela toga zakona („Opšte odredbe“) postupa u svim pitanjima koja posebnim postupcima sadržanim u tom zakonu nisu drukčije uređena, kao i u drugim izvanparničnim stvarima, za koje posebnim zakonom nisu uređena pravila postupanja.

zbog toga odredbe ZIPP-a i nakon njegova stupanja na snagu neće derogirati odredbe već postojećih posebnih zakona, koji propisuju da će se određene pravne stvari rješavati po pravilima o izvanparničnom postupku, iako one „drukčije“ uređuju odgovarajuća pravna pitanja, i to neovisno o tome imaju li odredbe tih posebnih zakona značenje „posebnih općih“ ili „posebnih posebnih“ odredaba. U tom smislu za odnos općih odredaba ZIPP-a i „općih“ i posebnih odredaba već postojećih, ali i budućih zakona ne bi vrijedila maksima *lex posterior derogat legi priori*.

Zakonodavac bi, svakako, mogao naknadno intervenirati u već postojeće posebne zakone prema kojima se određene pravne stvari rješavaju po pravilima o izvanparničnom postupku i uskladiti ih s općim odredbama ZIPP-a; on bi to mogao učiniti i u samom ZIPP-u. Treba dopustiti i da bi sudska praksa mogla odrediti drukčije značenje već postojećih normi koje uređuju pojedine izvanparnične postupke i uskladiti ih s općim normama ZIPP-a. Štoviše, treba očekivati da će do toga osobito doći u onim situacijama u kojima posebni zakoni upućuju na odgovarajuću primjenu propisa koji su se primjenjivali kao pravna pravila i nakon što su ti propisi „prestali važiti“,⁹ ali i u slučajevima u kojima bi određeni važeći propisi bili stavljeni izvan snage ZIPP-om.¹⁰

Drugo, prema odredbi st. 3. čl. 1. ZIPP-a, primjenom općih odredaba toga zakona rješavaju se i građanskopravne stvari iz nadležnosti sudova za koje nije izrijekom određeno da će se rješavati o pravilima nekoga drugog postupka ako

9 Stupanjem na snagu ZIPP-a prestala bi mjerodavnost odredaba Zakona o načinu primjene pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941., Narodne novine, br. 73/91. (u daljnjem tekstu: ZNPP), prema kojima su se u izvanparničnim postupcima predviđenim Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., 81/15., 94/17. (u daljnjem tekstu: ZV), primjenjivala pravna pravila ZSVP-a.

10 Navedenom odredbom čl. 1. st. 2. ZIPP-a mjerodavnost općih odredaba toga zakona u posebnim izvanparničnim postupcima bila bi utvrđena primjenom, tzv. **pragmatičnog** (zakonskog, pozitivnopravnog) kriterija. One bi se primjenjivale za rješavanje svih pravnih stvari za koje bi zakonom bilo propisano da će se rješavati po pravilima o izvanparničnom postupku, ipak, osim ako zakonom kojim bi to bilo propisano ne bi bilo drukčije određeno (kriterij supsidijarnosti). U austrijskom pravu primjena AußStrG-a ograničena je samo na pravne stvari za koje je to zakonom izrijekom određeno (§ 1. st. 2.). To znači da je taj zakon prihvatio isključivo pragmatični (zakonski) kriterij za određivanje područja njegove mjerodavnosti. Isto je bila određena i primjena ZSVP-a (§ 1.). Dika, *Osvrt na opći dio Nacrta Zakona o izvanparničnom postupku iz srpnja 2022.*

bi to odgovaralo pravnoj prirodi tih stvari.^{11, 12} To znači da bi sudskoj praksi bilo

- 11 Odredbom čl. 1. st. 3. PZIPP-a bilo je, međutim, predviđeno da bi po općim odredbama toga zakona sudovi rješavali i **nesporne građanskopravne stvari iz svoje nadležnosti** za koje izrijekom nije bilo određeno da će se rješavati po pravilima nekoga drugog postupka. U vezi s navedenom odredbom primijećeno je da bi prema njoj sudovi, ako bi se ona doslovno protumačila i odvojeno od drugih odredaba PZIPP-a, bili „isključivo“ nadležni za pravne stvari za koje ne bi izričito bilo propisano da se rješavaju po pravilima o izvanparničnom postupku, a koje bi zbog njihove nesporne pravne prirode trebalo rješavati po pravilima toga postupka, dakle ne i javni bilježnici. Međutim, zbog toga da bi se otvorila mogućnost da sudovi i u nespornim izvanparničnim stvarima o kojima je riječ, kada bi to odgovaralo njihovoj prirodi, povjeravaju njihovo rješavanje javnim bilježnicima kao njihovim svojevrsnim povjerenicima, predloženo je da se odredba čl. 1. st. 3. PZIPP-a izmijeni na način da glasi: „**Po općim odredbama ovoga Zakona rješavat će se i nesporne građanskopravne stvari iz nadležnosti sudova za koje nije izrijekom određeno da će se rješavati po pravilima nekog drugog postupka**“. Predloženo je, međutim, da se ta odredba i dodatno preuredi u smislu da se proširenje mjerodavnosti općih odredaba ZIP-a za pravne stvari za koje nije izrijekom rečeno po pravilima o kojem će se postupku rješavati ne ograniči samo na **nesporne** građanskopravne stvari iz nadležnosti sudova, već da se primjena te procedure predvidi za sve građanskopravne stvari iz nadležnosti sudova za koje nije izrijekom rečeno po pravilima o kojem će se postupku rješavati – **ako bi to odgovaralo njihovoj pravnoj prirodi**. Upozoreno je, naime, da postoje statusne i druge građanskopravne stvari koje su jednostranačke i u kojima bi mogao „postojati spor“ između stranke i suda o tome kako bi je trebalo riješiti, odnosno da postoje dvo- ili višestranačke takve pravne stvari u kojima bi između stranaka postojao spor o tome kako bi ih trebalo urediti, u kojima bi one mogle isticati konkurentno svoje različite zahtjeve, ali i pravne stvari u kojima sud ne bi bio vezan zahtjevom ili zahtjevima koje bi stranke istaknule, zbog čega parnični postupak ne bi bio prikladna metoda za njihovo rješavanje; da bi primarno bila riječ o pravnim stvarima u kojima bi funkcija suda bila regulacijska, često i s naglašeno oficijalno-inkvizitornim obilježjima. Stoga je izneseno mišljenje da bi odredbu st. 3. čl. 1. PZIPP-a trebalo preformulirati tako da bi glasila: „**Po općim odredbama ovoga Zakona rješavat će se i građanskopravne stvari iz nadležnosti sudova za koje nije izrijekom određeno da će se rješavati po pravilima nekog drugog postupka ako bi to odgovaralo pravnoj prirodi tih stvari**.“ Usp. Dika, *Osvrt na opći dio Nacrta Zakona o izvanparničnom postupku iz srpnja 2022.*
- 12 U doktrini je primijećeno da takvo rješenje donekle odgovara i rješenju iz čl. 1. st. 2. ZNPSI-a prema kojemu se odredbe toga zakona primjenjuju i u drugim stvarima koje raspravlja redovni sud za koje zakonom nije izrijekom određeno da se raspravljaju u izvanparničnom postupku, ako ih s obzirom na njihovu narav nije moguće raspravljati u kojem drugom postupku, odnosno da bi manje odgovarajućim bilo rješenje iz odredbe čl. 1. st. 2. ZVPSr-a. Ona propisuje da se odredbe toga zakona primjenjuju i u drugim pravnim stvarima iz nadležnosti redovnih sudova za koje zakonom nije izričito određeno da se rješavaju u izvanparničnom postupku, ako se ne odnose na zaštitu povrijeđenog ili ugroženog prava niti se zbog sudionika u postupku mogu primijeniti odredbe Zakona o parničnom postupku. Primijećeno je, naime, da bi zaštitu povrijeđenog ili ugroženog prava, ako ne bi postojao glede toga spor između dviju stranaka, bilo moguće riješiti i regulacijskom intervencijom izvanparničnog suda – uspješnije negoli u parničnom postupku. U vezi s navedenim odredbama oba zakona istaknuto je da one ne govore o primjeni općih odredaba tih zakona na pravne stvari za koje nije rečeno po pravilima o kojem će se postupku rješavati, već općenito o primjeni odredaba tih zakona. Dika, *Osvrt na opći dio Nacrta Zakona o izvanparničnom postupku iz srpnja 2022.* O razlikama između PZIPP-a i ZVPSr-a opširnije vidi Aleksandra Maganić, „Komparativna usporedba hrvatskog i srpskog izvanparničnog uređenja“, u: *Zbornik radova 35. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović, III dio*, ur. Jelena Perović (Kopaonik: Kopaonička škola prirodnog prava

prepušteno da ocjenjuje odgovara li pravnoj prirodi neke građanskopravne stvari, za koju ne bi zakonom bilo određeno po pravilima o kojem će se postupku rješavati, da se u njoj postupa po pravilima o izvanparničnom postupku.

Iz navedenih odredbi čl. 1. ZIPP-a o strukturi i sadržaju toga zakona, uzimajući u obzir i odredbe Zakona o parničnom postupku¹³ koje bi se odgovarajući primjenjivale i u izvanparničnom postupku (čl. 2. ZIPP-a), bilo bi moguće izvesti da ZIPP treba biti **opći i osnovni izvor** izvanparničnoga procesnog prava. Opći u tom smislu da bi se njegove opće odredbe primjenjivale u svim izvanparničnim postupcima, osim ako odredbama koje uređuju posebne izvanparnične procedure, uključujući i one koje su njime uređene, ne bi bilo drukčije propisano. Ona bi bila mjerodavna i za rješavanje pravnih stvari za koje izrijeком ne bi bila propisana procedura po kojoj se rješavaju ako ih, zbog njihove pravne prirode, treba rješavati po pravilima ZIPP-a. Osnovni zato što utvrđuje ne samo opća pravila o izvanparničnom postupku u navedenom smislu, već i zato što u svom posebnom dijelu uređuje (ili bi trebao uređivati) pretežni dio posebnih izvanparničnih postupaka.¹⁴

2.2. Odgovarajuća primjena odredbi zakona koji uređuju parnični postupak

ZIPP treba biti opći i osnovni izvor izvanparničnoga procesnog prava. Međutim, budući da on nije potpun zakon, u smislu da su njime, u njegovom „općem dijelu“ uređeni svi opći i osnovni procesni instituti koji se trebaju urediti, kako bi se određeni građanski sudski postupak mogao provesti na način koji odgovara osnovnim zahtjevima koji se glede toga postavljaju, bilo je potrebno propisati da će se na pitanja koja nisu posebno uređena ZIPP-om na odgovarajući način primjenjivati odredbe zakona koji uređuje parnični postupak, ako drugim zakonom nije drukčije određeno (čl. 2. ZIPP-a).¹⁵ U skladu s tim u izvanparničnom postupku odgovarajući se primjenjuju opći i osnovni instituti građanskoga procesnog prava uređeni ZPP-om, ali i u drugim zakonima koji uređuju parnični postupak za pojedine vrste građanskopravnih odnosa, npr. za obiteljskopravne odnose i sl. Pritom se odredbe zakona koji uređuju parnični postupak neće u izvanparničnom postupku primjenjivati izravno i doslovno, već prilagođeno osobitostima izvanparničnog postupka općenito, ali i pojedinih izvanparničnih procedura - onome po čemu se on, odnosno one razlikuju od općega parničnog postupka ili njegovih posebnih varijanti kao metoda za

– Slobodan Perović, 2022.), 327-345.

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

14 Usp. Dika, *Osvrt na opći dio Nacrta Zakona o izvanparničnom postupku iz srpnja 2022.*

15 To je uređivao ZSVP (§ 10.), a propisano je i u ZNPSI-u (čl. 42.) i ZVPSr-u (čl. 30. st. 2.). AußStrG ne sadrži odredbu kojom bi općenito upućivao na odgovarajuću primjenu odredaba parničnog postupka. Umjesto toga se na njihovu primjenu upućuje u vezi s pojedinim institutima izvanparničnog postupka. Birgit Schneider, Stephan Verweijen, *AußStrG Kommentar* (Wien: Linde, 2019.), 25.

rješavanje spornih pravnih stvari.¹⁶ To je pravilo bilo nužno iz nomotehničkih razloga, ponajprije, jer je ZPP jedini zakon kojim su, time što su njime relativno potpuno uređeni opći i osnovni instituti parničnog procesnog prava, posredno uređeni i opći i osnovni instituti drugih građanskih sudskih procesnih prava – posebnih parničnih procedura, onih koje su i onih koje nisu uređene tim zakonom, zatim ovršnog¹⁷ i stečajnog¹⁸ procesnog prava, ali i izvanparničnoga procesnog prava. Kada je riječ o supsidijarnoj primjeni odredbi zakona koje uređuju parnični postupak, nužno je upozoriti na to da bi se u posebnim izvanparničnim postupcima, ako u odredbama koje bi ih uređivale ne bi što drugo bilo propisano, primarno podredno primjenjivale opće odredbe ZIPP-a, zatim, ako bi postojale, „opće odredbe“ zakona kojima bi bile uređene posebne parnične procedure za građanskopravne odnose iz kojih bi se neka od proizašlih pravnih pitanja rješavala u posebnim izvanparničnim postupcima, npr. obiteljskim¹⁹ i sličnim postupcima i tek „najpodređnije i najanalognije“ pravila zakona koji uređuje opće i osnovne institute parničnog postupka, dakle odredbe ZPP-a.²⁰

3. JAVNI BILJEŽNICI U IZVANPARNIČNOM POSTUPKU

3.1. Ovlaštenja javnih bilježnika

ZIPP-om se posebno uređuje i „opći status“ javnih bilježnika u izvanparničnom postupku. Pritom u određenim slučajevima postoji izvorna (izravna) nadležnosti javnog bilježnika, dok u nekim drugim oni sudjeluju u postupku kao povjerenici suda.^{21, 22}

Ako je to izrijekom određeno ZIPP-om ili drugim zakonom, pred javnim bilježnikom pokreće se i provodi izvanparnični postupak te se sastavlja javnobilježnička isprava (čl. 49. st. 1. ZIPP-a).²³ Kada je to izričito određeno

16 Usp. Dika, *Osvrt na opći dio Nacrta Zakona o izvanparničnom postupku iz srpnja 2022.*

17 Čl. 21. Ovršnog zakona, Narodne novine, br. 112/12., 25/13., 93/14., 55/16., 73/17., 131/20., 114/22. (u daljnjem tekstu: OZ).

18 Čl. 10. Stečajnog zakona, Narodne novine, br. 71/15., 104/17., 36/22. (u daljnjem tekstu: SZ).

19 Npr. čl. 346. Obiteljskog zakona, Narodne novine, br. 103/15., 98/19., 47/20. (u daljnjem tekstu: ObZ). Opširnije vidi Slađana Aras Kramar, *Komentar Obiteljskog zakona II. Knjiga (Zagreb: Organizator, 2022.)*, 6-7.

20 Usp. Dika, *Osvrt na opći dio Nacrta Zakona o izvanparničnom postupku iz srpnja 2022.*

21 ZSVP-om (§ 4.) bila je predviđena samo, tzv. komesarijalna funkcija „javnih beležnika“ u izvanparničnom postupku. Sud je mogao javnom bilježniku, ako je to bilo u interesu stranaka, naložiti da kao sudski povjerenik izvrši izvjesne sudske radnje u izvanparničnim pravnim stvarima, koje nisu ovisile o prethodnoj sudskoj odluci. Opširnije o tome Franjo Žilić, Miroslav Šantek, *Zakon o sudskom vanparničnom postupku (vanparnični postupak) i Uvodni zakon za Zakon o sudskom vanparničnom postupku s tumačem i sudskim rješidbama te stvarnim kazalom* (Zagreb: Tipografija, 1934.), 179-182. Slično i ZVPSr (čl. 30.a - 30.e).

22 O ulozu javnog bilježnika u izvanparničnom postupku opširnije: Mihajlo Dika, „Izvanparnična i koncilijacijska funkcija javnih bilježnika – de lege lata i de lege ferenda“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 59, br. 6 (2009): 1153-1157 i Aleksandra Maganić, „Javni bilježnik u izvanparničnom postupku“, *Javni bilježnik* 26, br. 49 (2022): 25-34.

23 U kontekstu navedene odredbe izraz „sastavio ispravu“, već prema vrsti postupka, znači „donio

ZIPP-om ili drugim zakonom, sud koji je nadležan voditi prvostupanjski izvanparnični postupak, dužan je povjeriti javnom bilježniku provedbu izvanparničnog postupka (čl. 49. st. 2. ZIPP-a).²⁴

U navedenim slučajevima (čl. 49. st. 1. i 2. ZIPP-a), dakle i u slučajevima izvorne i delegirane (povjerene) nadležnosti, javni bilježnik radnje u izvanparničnim stvarima provodi u skladu s odredbama ZIPP-a ili drugoga zakona po kojima sud provodi taj postupak (čl. 49. st. 3. ZIPP-a). Pritom je, ipak, razlika u ovlaštenjima suda i javnoga bilježnika. Naime, ako u postupku pred javnim bilježnikom dođe do spora o činjenicama, on je dužan predmet proslijediti prvostupanjskom sudu na čijem je području njegovo sjedište, odnosno vratiti ga sudu koji mu ga je povjerio (čl. 49. st. 4. ZIPP-a). Međutim, čak i u slučaju u kojem u postupku pred javnim bilježnikom dođe samo do spora o pravu o kome treba odlučiti, neovisno o tome jesu li sporne bitne činjenice, javni bilježnik, ako zakonom nije drukčije određeno, dužan je predmet također proslijediti prvostupanjskom sudu na čijem je području njegovo sjedište, odnosno vratiti ga sudu koji mu ga je povjerio, osim ako se sve stranke i sudionici u postupku ne suglase da javni bilježnik sam riješi sporno pravno pitanje na temelju nespornih činjenica (čl. 49. st. 5. ZIPP-a).²⁵

Pri određivanju granica nadležnosti javnih bilježnika u izvanparničnom postupku nije iskorištena prilika da se u pravnim stvarima dostupne prirode strankama dopusti da svojim sporazumom ovlaste javnoga bilježnika da odluči u njihovu predmetu, ne samo kad postoji spor o pravu, već i o činjenicama, da mu svojim sporazumom povjere onu nadležnost koju sud ima na temelju zakona. Jer ako stranke mogu rješavanje svojih sporova o pravima dostupne prirode definitivno bez ikakva ograničenja povjeriti arbitru (čl. 3. i 6. Zakona o arbitraži²⁶), osobi za koju je dostatno da je samo poslovno sposobna, nema razloga (arg. *a minori ad maius*) zbog kojih ne bi mogle i javnoga bilježnika ovlastiti da ih rješava po pravilima o izvanparničnom postupku. Time bi se rasteretili i sudovi, osobito ako bi mogućnost pravnih lijekova protiv odluka donesenih u tim slučajevima bila ograničena na razloge zbog kojih se može pobijati arbitražna odluka (čl. 36. ZA) (javni bilježnik kao arbitar *sui generis*).²⁷

U ZIPP-u nije posebno uređeno ni postupanje javnoga bilježnika u slučajevima u kojima je u postupku sudjelovala samo jedna stranka, u kojima zbog toga između

odluku ili sastavio odgovarajuću ispravu“ (npr. oporuku). Razlog tomu je što javni bilježnik u stvarima iz svoje izvorne nadležnosti u izvanparničnom postupku ne samo da sastavlja isprave, već i donosi odluke, onda kada je to određeno zakonom. Usp. i Dika, *Osvrt na opći dio Nacrta Zakona o izvanparničnom postupku iz srpnja 2022.*

24 U tim bi slučajevima javni bilježnik zapravo nastupao kao povjerenik suda.

25 U ZIPP-u nije pobliže uređen ovaj specifični sporazum o proširenju nadležnosti javnoga bilježnika, npr. u pogledu toga bi li se on mogao prethodno zaključiti ili tek nakon što bi došlo do spora. Nije riješeno ni pitanje bi li javni bilježnik bio uvijek dužan omogućiti strankama da prije donošenja odluke ili poduzimanja neke druge radnje saznaju za njegov stav o normi koju treba primijeniti na nesporne činjenice i kako bi to bio dužan učiniti. Naime, implikacije predloženoga rješenja mogle bi biti vrlo ozbiljne i mogle bi uvelike opteretiti rad javnih bilježnika.

26 Zakon o arbitraži, Narodne novine, br. 88/01. (u daljnjem tekstu: ZA).

27 Tako i Dika, *Osvrt na opći dio Nacrta Zakona o izvanparničnom postupku iz srpnja 2022.*

stranaka nije došlo do sporova o činjenicama i o pravu, ali u kojima treba odbaciti prijedlog ili odbiti zahtjev stranke. Pitanje je, naime, je li tada javni bilježnik dužan prethodno obavijestiti stranku o odluci koju namjerava donijeti i ako se ona ne složi s njegovim stajalištem, predmet vratiti nadležnom sudu ili samo predmet vratiti sudu.²⁸

U ZIPP-u nije izrijeком riješeno ni pitanje je li javni bilježnik ovlašten određivati i provoditi prisilna sredstva u postupku i izricati kazne, odnosno je li zbog toga dužan obratiti se prvostupanjskom sudu na čijem je području njegovo sjedište ili sudu koji mu je povjerio provedbu postupka, već prema okolnostima pojedinog slučaja.²⁹ Nužno je uzeti u obzir da on ne bi imao takva ovlaštenja, ali bi to ipak trebalo izrijeком riješiti u ZIPP-u.

3.2. Pravni lijekovi protiv odluka javnih bilježnika

Prema ZIPP-u, ako što drugo nije izričito određeno, javni bilježnik dužan je žalbu koja je podnesena protiv njegova rješenja dostaviti zajedno sa spisom prvostupanjskom sudu koji mu je povjerio provedbu postupka (čl. 50. st. 1. ZIPP-a). Taj sud ima ovlasti koje bi imao u povodu žalbe protiv vlastite odluke i dužan je, ako ne uvaži žalbu i ne preinači ili ukine pobijano rješenje, predmet proslijediti sudu koji je nadležan odlučivati o žalbi protiv prvostupanjskih rješenja koje bi sam donio (čl. 50. st. 2. ZIPP-a).

Ako prvostupanjski sud ukine rješenje javnoga bilježnika, predmet može sam riješiti ili ga vratiti javnom bilježniku (koji mora uzeti u obzir da ne bi morao biti isti onaj koji je o predmetu već rješavao) radi ponovnog odlučivanja. Drugostupanjski sud će, kada ukine pobijano rješenje, odlučiti o tome hoće li predmet vratiti javnom bilježniku ili prvostupanjskom sudu na ponovno odlučivanje (čl. 50. st. 3. ZIPP-a). Pritom nije riješeno pitanje može li sud kojem je predmet vraćen ipak taj predmet povjeriti na rješavanje istom ili drugom javnom bilježniku ili je vezan odlukom drugostupanjskog suda, što bi zapravo trebalo ovisiti o razlozima zbog kojih je odluka ukinuta i predmet vraćen na ponovno rješavanje.

U doktrini je u vezi s navedenim uređenjem pravnih lijekova protiv odluka javnoga bilježnika primijećeno da njime nisu obuhvaćeni slučajevi u kojima bi postojala „izvorna“ nadležnost javnih bilježnika za rješavanje određenih izvanparničnih stvari. Izvorna se nadležnost javnih bilježnika u izvanparničnom postupku ne mora sastojati samo u sastavljanju isprava, već i u donošenju odluka. To bi ovisilo o odluci zakonodavca, zbog čega bi općim odredbama ZIPP-a trebalo obuhvatiti i tu situaciju.³⁰

Ako bi se prihvatilo rješenje po kojemu bi se „izvorna nadležnost“ javnoga bilježnika u dostupibilnim izvanparničnim stvarima mogla utemeljiti i sporazumom stranaka (javni bilježnik kao arbitar), trebalo bi riješiti i pitanje pravnih lijekova protiv njegovih odluka koje bi donosio u tim slučajevima.³¹

28 Usp. i Dika, *Osvrt na opći dio Nacrta Zakona o izvanparničnom postupku iz srpnja 2022.*

29 Usp. Dika, *Osvrt na opći dio Nacrta Zakona o izvanparničnom postupku iz srpnja 2022.*

30 Usp. Dika, *Osvrt na opći dio Nacrta Zakona o izvanparničnom postupku iz srpnja 2022.*

31 Usp. Dika, *Osvrt na opći dio Nacrta Zakona o izvanparničnom postupku iz srpnja 2022.*

3.3. Dopunsko rješenje i rješenje o ispravku

U postupcima koje provodi, javni bi bilježnik bio ovlašten donijeti dopunsko rješenje i rješenje o ispravku rješenja koje bi donio (čl. 51. ZIPP-a).

3.4. Povjeravanje predmeta u rad javnom bilježniku

Sud je dužan provedbu postupka povjeriti javnom bilježniku čije se sjedište nalazi na području nadležnoga suda ako su stranke podnijele: 1. prijedlog za sporazumno uređenje međe; 2. prijedlog za sporazumno razvrtnuće suvlasništva; 3. prijedlog za sporazumni razvod braka bračnih drugova koji nemaju zajedničko maloljetno dijete³² te 4. prijedlog za sporazumni raskid životnoga partnerstva ako u životnoj zajednici ne živi maloljetno dijete (čl. 52. st. 1. ZIPP-a). Nužno je uzeti u obzir da je u ostalim slučajevima sud, ako posebnom zakonskom odredbom nije drukčije propisano, ovlašten (ne i dužan) povjeriti javnom bilježniku provedbu postupka, u pravnim stvarima za koje bi zakonom bilo predviđeno da u njima mogu postupati i javni bilježnici (*arg. ex* čl. 1. st. 1. ZIPP-a).

Ministar nadležan za poslove pravosuđa pravilnikom će propisati način dodjele predmeta u rad javnom bilježniku (čl. 52. st. 2. ZIPP-a).

3.5. Pristojbe

Prema ZIPP-u u izvanparničnim postupcima koje vode javni bilježnici ne plaćaju se sudske pristojbe (čl. 53. st. 1. ZIPP-a). No, u postupcima pred sudovima koji bi se pokrenuli u povodu takvih postupaka stranke bi plaćale sudske pristojbe prema propisima koji uređuju njihovo plaćanje (čl. 53. st. 2. ZIPP-a).

3.6. Javni bilježnik kao zastupnik stranaka

Stranke mogu osobno ili putem punomoćnika poduzimati radnje u izvanparničnom postupku (čl. 8. st. 1. ZIPP-a). Na zastupanje stranaka putem punomoćnika u izvanparničnom postupku odgovarajući se primjenjuju odredbe zakona koji uređuje parnični postupak (čl. 8. st. 2. ZIPP-a).

Javni bi bilježnik, međutim, bio ovlašten zastupati stranke u nespornim stvarima pred sudovima i drugim javnim tijelima ako bi te stvari bile neposredno povezane s njegovom ispravom. U tom bi se slučaju na javnoga bilježnika na odgovarajući način primjenjivale odredbe o odvjetniku kao punomoćniku (čl. 8. st. 3. ZIPP-a).³³ To znači da bi javni bilježnik kao punomoćnik, budući da vezano za to nema nikakvih

32 O ulozi javnog bilježnika u sporazumnom razvodu braka opširnije vidi Slađana Aras Kramar, „Javnobilježnički razvod braka u reformiranom slovenskom pravu“, *Pravni vjesnik* 36, br. 3-4 (2020): 229-246 i Slađana Aras Kramar, „Javni bilježnik i sporazumni razvod braka – novi prilog modernizaciji pravosuđa“, *Javni bilježnik* 26, br. 49 (2022): 13-24.

33 Ova bi se odredba sadržajno podudarala s odredbom čl. 4. st. 1. Zakona o javnom bilježništvu, Narodne novine, br. 78/93., 29/94., 162/98., 16/07., 75/09., 120/16., 57/22. (u daljnjem tekstu: ZJB).

ograničenja u ZIPP-u, bio ovlašten podnijeti i prijedlog za dopuštenje revizije i reviziju.

Navedeno ovlaštenje javnoga bilježnika da zastupa stranku kao punomoćnik s ovlastima odvjetnika bilo bi uvjetovano postojanjem neposredne veze takva zastupanja s nekom njegovom ispravom, npr. s ugovorom koji bi on sastavio i koji bi trebalo provesti u zemljišnim knjigama ili s rješenjem o nasljeđivanju koje bi trebalo provesti u odgovarajućim javnim upisnicima. U doktrini je u vezi s odgovarajućom odredbom PZIPP-a (čl. 7. st. 3. reč. 2. PZIPP-a) izneseno mišljenje da bi je valjalo protumačiti u smislu da bi javni bilježnik bio općenito ovlašten zastupati stranku kad bi to bilo u neposrednoj vezi i s drugim radnjama koje je poduzeo (za stranku). Zbog toga je, kako bi se izbjegle moguće dvojbe u vezi s tim, predloženo da se odredba o kojoj je riječ, eventualno, preformulira tako da glasi: „Javni bilježnik ovlašten je zastupati stranku u nespornim stvarima pred sudovima i drugim javnim tijelima ako su te stvari u neposrednoj vezi s kojom njegovom radnjom koju je za nju poduzeo“,³⁴ dakle ne samo s nekom „njegovom ispravom“.

4. SADRŽAJ POSEBNOGA DIJELA I PRAVNE POSLJEDICE IZOSTAVLJANJA UREĐENJA STVARNOPRAVNIH IZVANPARNIČNIH POSTUPAKA

4.1. Sadržaj posebnoga dijela Nacrta

Posebni dio Nacrta oblikovan je pod utjecajem različitih okolnosti u kojima se razvijalo hrvatsko izvanparnično pravo. Naime, potpuni izostanak samostalnoga zakonskog akta koji uređuje izvanparnični postupak utjecao je na stvaranje posebnih, manje ili više cjelovitih izvanparničnih uređenja kojima je ta materija bila uređena. To se ponajprije odnosi na ostavinski postupak i postupanje javnih bilježnika u ostavinskom postupku uređenih Zakonom o nasljeđivanju^{35, 36} te različite obiteljske izvanparnične postupke koji su uređeni već spomenutim ObZ-om.³⁷ Pritom su relativno podnormirani bili izvanparnični postupci u statusnim stvarima trgovačkih društava i registarskim stvarima³⁸ te potpuno procesno podnormirani stvarnopravni

34 Usp. Dika, *Osvrt na opći dio Nacrta Zakona o izvanparničnom postupku iz srpnja 2022.* Pritom je upozoreno da je takva formulacija bila predviđena i odredbom čl. 8. st. 3. jedne od prethodnih verzija Nacrta.

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

36 O nasljednopravnom uređenju nakon donošenja ZN-a opširnije vidi Mihajlo Dika, „Ostavinski postupak“, u: *Novo nasljednopravno uređenje*, ur. Mihajlo Dika (Zagreb: Narodne novine, 2003.), 173-237.

37 Opširnije vidi Aleksandra Maganić, „Novo uređenje obiteljskih izvanparničnih postupaka“, u: *Novo uređenje obiteljskih sudskih postupaka*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2014.), 89-119.

38 Čl. 40. st. 2. - 4. Zakona o trgovačkim društvima, Narodne novine, br. 111/93., 34/99., 121/99., 52/00., 118/03., 107/07., 146/08., 137/09., 125/11., 152/11., 111/12., 68/13., 110/15., 40/19., 34/22., 114/22. (u daljnjem tekstu: ZTD) i čl. 20. Zakona o sudskom registru, Narodne novine,

izvanparnični postupci (uređenje međa, razvrgnuće suvlasništva i nužni prolazi). Problemi koji su uočeni u primjeni pravnih pravila ZSVP-a u sudskoj praksi odnosili su se ponajviše na uređenje međa i razvrgnuće suvlasništva.³⁹

Zbog toga je poseban zakonski dio prema PZIPP-u od 5. srpnja 2022. obuhvatio različite izvanparnične postupke, čije je uređenje bilo nužno, jer opći zakonski dio nije bio dostatan da uredi sve modalitete postupanja sudova i javnih bilježnika u tim stvarima. Sukladno tomu, PZIPP je obuhvaćao: 1. sporazumni razvod braka i raskid životnoga partnerstva, 2. priznanje očinstva pred javnim bilježnikom, 3. proglašenje nestale osobe za umrlu i dokazivanje smrti, 4. dokazivanje stečene školske spreme, 5. izvanparnični postupak u statusnim stvarima trgovačkih društava i registarskim stvarima, 6. nužni prolaz, 7. uređenje međa, 8. uređenje odnosa između suvlasnika i razvrgnuće suvlasničke zajednice, 9. sporazumno uređenje imovinskih odnosa bivših bračnih drugova, izvanbračnih drugova i životnih partnera, 10. dobrovoljnu procjenu i prodaju, 11. sudski i javnobilježnički polog, 12. sudski poništaj (amortizaciju) isprava, 13. javnobilježničko osiguranje dokaza, 14. imenovanje, određivanje rokova i druge radnje i 15. javnobilježničku nagodbu.

Zanimljivo je da je nakon 24. sastanka radne skupine i dugotrajnog i intenzivnog rada na tekstu Nacrta ZIPP-a sa svim pravnim pravilima posebnog dijela na kojima se radilo, Ministarstvo pravosuđa i uprave, nakon nekoliko mjeseci neaktivnosti, na samom kraju 2022. godine na e-savjetovanju, bez ikakva obrazloženja prema članovima Radne skupine, objavilo znatno suženi, krnji tekst posebnoga zakonskog dijela. Nije jasno zašto je napuštena velika većina posebnih pravila na kojima se radilo, jer je taj „jalov posao“ odnio mnogo vremena i rada na izvanparničnim stvarima koje se, čini se, nisu imale namjeru urediti.

Novi posebni zakonski dio prema Nacrtu obuhvaća samo Glavu I. Proglašenje nestale osobe za umrlu i dokazivanje smrti (čl. 54. - 67.), Glavu II. Dobrovoljna procjena i prodaja (čl. 68. - 76.), Glavu III. Sudski i javnobilježnički polog (čl. 77. - 100.), Glavu IV. Sudski poništaj (amortizacija) isprava (čl. 101. - 116.) i Glavu V. Imenovanja, određivanja rokova i druge radnje (čl. 117. - 118.).

Riječ je zapravo o potpuno egzotičnoj kombinaciji. Jasno je da su se pravila o proglašenju nestale osobe za umrlu i dokazivanje smrti nastojala osuvremeniti, koliko je to u toj materiji bilo moguće,⁴⁰ kao i da su postupci o dobrovoljnoj procjeni i prodaji te sudskom poništaju (amortizaciji) isprava pokušali urediti na nov način, zbog čega otpada potreba za primjenom pravnih pravila ZSVP-a u dijelu kojim su uređene te izvanparnične stvari. Sudski polog uređivala je Uredba o sudskim ostavama (depozitima), o izdavanju novaca i novčanih vrijednosti i o postupku s

br. 1/95., 57/96., 1/98., 30/99., 45/99., 54/05., 40/07., 91/10., 90/11., 148/13., 93/14., 110/15., 40/19., 34/22.

39 Opširnije vidi Ana Lovrinov, „Neujednačeno postupanje u izvanparničnim predmetima“, u: *Reforma izvanparničnog prava*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2023.), knjiga je u postupku objave.

40 Stupanjem na snagu ZIPP-a prestao bi vrijediti Zakon o proglašenju nestalih osoba umrlim i o dokazivanju smrti, Narodne novine, br. 10/74., osim u postupcima koji su pokrenuti prije stupanja na snagu ZIPP-a primjenom tih pravila (čl. 119. st. 1. Nacrta).

vrijednosnim pošiljkama upućenim sudovima,⁴¹ čiji sadržaj nije uređen nijednim novijim propisom, a osnovna pravila o javnobilježničkom pologu uređena su ZJB-om (čl. 109. - 113. ZJB-a). U skladu s tim, ideja posebnog uređenja ovih postupaka vođena je potrebom osuvremenjivanja i cjelovitijeg uređenja te pravne materije. Posebna glava koja se odnosi na imenovanja, određivanje rokova i druge radnje svojevrsna je inovacija u zakonskom tekstu.

U usporedbi s drugim izvanparničnim sustavima, koje su autori u tekstu naveli kao komparativne uzore, uočava se velika sličnost posebnoga dijela izvanparničnih sustava iz regije, ponajprije Slovenije, Srbije i Federacije Bosne i Hercegovine. Tako ZNPSI u posebni zakonski dio uključuje postupke za uređenje statusnih stvari i obiteljskih odnosa (čl. 43. - 122. ZNPSI-a), proglašenje nestale osobe za umrlu i dokazivanje smrti (čl. 123. - 136. ZNPSI-a), uređenje imovinskih odnosa koje obuhvaća – određivanje naknade, procjenu i prodaju stvari, stambene sporove, uređenje sporova između suvlasnika, podjelu stvari i zajedničko vlasništvo te razvrgnuće suvlasništva, uređenje međa te dozvole nužnoga prolaza (čl. 137. - 179. ZNPSI-a) i konačno postupke s ispravama i sudskim depozitom koji obuhvaćaju sastav i ovjeru, čuvanje isprava, poništaj (amortizaciju) isprava i sudski polog (čl. 180. - 214. ZNPSI-a).⁴²

Slično tomu, ZVPSr obuhvaća uređenje statusnih stvari (lišenje poslovne sposobnosti i proglašenje nestale osobe za umrlu i dokazivanje smrti te utvrđivanje vremena i mjesta rođenja) i uređenje obiteljskih odnosa (produljenje roditeljskog prava, davanje dozvole za stupanje u brak) te uređenje imovinskih odnosa (raspravljanje ostavine, određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu, upravljanje i korištenje zajedničke stvari, dioba zajedničkih stvari ili imovine, uređenje međa). Pored toga uređene su isprave i sudski depozit.^{43, 44}

Slijedom navedenoga, tradicija susjednih zemalja upozorava da posebni dijelovi zakona kojim se uređuju izvanparnični postupak u pravilu sadrže cjeline koje se odnose na statusne stvari i obiteljske odnose, imovinskopravne odnose te isprave i sudski polog. U Hrvatskoj su pojedini postupci izostali jer su dostatno uređeni posebnim samostalnim procesnim dijelovima pojedinih zakona, ponajprije ZN-a i ObZ-a. Iznenađujuće je, međutim, da je potpuno izostalo uređenje imovinskih odnosa koje obuhvaća odnose suvlasnika (zajedničkih vlasnika) i razvrgnuće njihovih zajednica, uređenje međa i nužne prolaze, koji jesu materijalnoppravno uređeni ZV-om, ali ne i procesnoppravno.

Osim toga, problematičnim se čini i kako će, nakon što su ukinute odredbe o postupanju javnih bilježnika u tim postupcima, javni bilježnici postupati u povodu prijedloga za sporazumno uređenje međe, prijedloga za sporazumno razvrgnuće

41 Uredba o sudskim ostavama (depozitima), o izdavanju novaca i novčanih vrijednosti i o postupku s vrijednosnim pošiljkama upućenim sudovima, Službene novine, br. 170/33.

42 Opširnije vidi Vesna Rijavec i Aleš Galič, ur., *Zakon o nepravdnem postupku (ZNP-1): razširjena vodna pojasnila* (Ljubljana: Lexpera, GV Založba, 2020.).

43 O razlikama između posebnog uređenja ZVPSr-a i PZIPP od 5. srpnja opširnije vidi Maganić, *Komparativna usporedba hrvatskog i srpskog izvanparničnog uređenja*, 337-338.

44 O posebnom uređenju ZVPSr-a opširnije vidi Gordana Stanković i Milena Trgovčević Prokić, *Komentar Zakona o vanparničnom postupku* (Beograd: Službenik glasnik, 2022.).

suvlasništva ili prijedloga za sporazumni razvod braka bračnih drugova koji nemaju zajedničko maloljetno dijete, odnosno prijedloga za sporazumni raskid životnoga partnerstva ako u životnoj zajednici ne živi maloljetno dijete. Naime, ranija su posebna uređenja koja su bila propisana PZIPP-a ukinuta, a pravilnik koji ministar nadležan za poslove pravosuđa treba donijeti odnosi se samo na način dodjele predmeta u rad javnom bilježniku, ne i na njegovo postupanje u s vezi s konkretnim prijedlogom koji mu je podnijela stranka. S obzirom na to da javni bilježnici nemaju zakonski akt koji poput ZN-a (u ostavinskim stvarima) određuje njihovo postupanje, njihove radnje u naznačenim postupcima provodit će se u skladu s odredbama općeg dijela Nacrta, ako će se uopće moći provoditi.

4.2. Pravne posljedice izostalog uređenja stvarnopravnih izvanparničnih postupaka

Budući da se u Hrvatskoj desetljećima iščekuje zakonski akt koji će urediti izvanparnični postupak, više je razloga za reformu hrvatskoga izvanparničnog prava. Osim zastarjelosti pravnih pravila ZSVP-a i djelomičnosti posebnih izvanparničnih postupaka, nedogovarajuće supsidijarne primjene pravila ZPP-a u svim izvanparničnim postupcima, razlog tome bila je svakako i pravna neuređenost te potpuna pravna nesigurnost.⁴⁵ Pravna pravila ZSVP-a teško su mogla pokriti sve zahtjeve suvremene svakodnevice i sudske prakse, osobito one koja se ticala uređenja imovinskih odnosa suvlasnika. Pritom potreba procesnog uređenja odnosa etažnih vlasnika⁴⁶ ponajviše se reaktualizirala nakon potresa koji je pogodio grad Zagreb i njegovu okolicu. Upravo u tom dijelu pravnog uređenja očekivanja su bila velika, jer su ti postupci česti u primjeni i u svakodnevicu, pri čemu su sudovi u rješavanju tih predmeta bili prepušteni vlastitoj pravnokreativnoj djelatnosti za koju ne postoji prikladni pravni izvor.

Umjesto da ih posebno uredi, jer je njihovo posebno uređenje nužno, predlagatelj Nacrta očigledno se odlučio tek za načelno i prividno rješenje. Prema njemu će se u tim postupcima primjenjivati opća pravila ZIPP-a, smatrajući da bi svaka druga intervencija bila protivna postojećim pravnim izvorima, odnosno ZV-u. Ono što se, nažalost, nije shvatilo, to je da primjena općih odredbi izvanparničnog postupka u stvarnopravnim izvanparničnim postupcima, odnosno izvanparničnim postupcima koji uređuju imovinske odnose nije i neće biti dostatna. Riječ je o specifičnim pravnim područjima koja će se svakako unaprijediti, s tim što će se *pro futuro* u tim postupcima pokrenutim nakon stupanja na snagu ZIPP-a primjenjivati opće odredbe, umjesto pravnih pravila ZSVP-a, međutim ona iziskuju posebno samostalno uređenje.

45 Aleksandra Maganić, „Novine u izvanparničnom pravu u Republici Hrvatskoj“, u: *Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, br. 19 (Neum: Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru, 2022.), 154-162.

46 Aleksandra Maganić, „Je li Hrvatskoj potrebna reforma pravnog uređenja etažnih vlasnika?“, u: *Dvadeset godina hrvatskog stvarnopravnog uređenja – stanje i perspektive*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2018.), 185-218.

Komparativno promatrano, ZNPSI i ZVPSr, dakle i slovensko i srpsko izvanparnično postupovno pravo, u posebne je zakonske dijelove, kao samostalne posebne izvanparnične postupke uključilo uređenje imovinskih odnosa koje u Sloveniji obuhvaća određivanje naknade, procjenu i prodaju stvari, stambene sporove, uređenje sporova između suvlasnika, podjelu stvari i zajedničko vlasništvo te razvrgnuće suvlasništva, uređenje međa i dozvole nužnog prolaza (čl. 137. - 179. ZNPSI-a), a u Srbiji raspravljanje ostavine, određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu, upravljanje i korištenje zajedničke stvari, dioba zajedničkih stvari ili imovine te uređenje međa (čl. 87. - 163. ZVPSr-a).

Pored toga, posebno primarno materijalnopravno uređenje nije bilo zapreka da se ti postupci i procesno urede, unatoč tome što postoji zajednički opći zakonski dio koji uređuje izvanparnični postupak. Primjerice, Stvarnopravni zakonik Slovenije⁴⁷ obuhvaća materijalnopravne odredbe o stvarnopravnim izvanparničnim stvarima. Međutim, unatoč tome te postupke procesno uređuje u ZNPSI-u.

Provedena analiza upozorava da se u Hrvatskoj tradicionalno i regionalno bliskim sustavima stvarnopravne izvanparnične stvari uređuju materijalnopравnim odredbama sadržanim u pravilu u zakonskim aktima kojima se uređuje materija stvarnog prava. Procesne su odredbe za stvarnopravne izvanparnične postupke sadržane u pravilima zakona o izvanparničnom postupku.⁴⁸

Potencijalno, zbog složenosti i osobitosti odnosa čije je samostalno procesno uređenje propušteno, moglo bi ponovno doći do pravne nesigurnosti u postupcima uređenja međa, međusobnim odnosima suvlasnika i razvrgnuću suvlasništva te nužnim prolazima. Naime, ako se smatra da odredbe ZV-a i opće odredbe ZIPP-a pokrivaju potrebe za pravnim uređenjem tih izvanparničnih postupaka, nije jasno bi li takvo stanje stvari nalagalo da se pravna pravila ZSVP-a kojima se samostalno (ali zastarjelo) uređuju međe ili razvrgnuće suvlasništva, više uopće ne primjenjuju ili da se, ipak, primjenjuju, ako postoji pravna praznina.

S jedne strane, iz prijelaznih i završnih odredaba (čl. 119. st. 1. ZIPP-a), time što je propisano da će se postupci pokrenuti prije njegova stupanja na snagu dovršiti primjenom pravila ZSVP-a, proizlazilo bi da se ta pravna pravila više neće primjenjivati. Međutim, ako bi pojedina specifična procesna pitanja ostala neuređena, jer ne bi bila pravno posebno uređena, a tu prazninu ne bi mogle nadomjestiti opće odredbe ZIPP-a, nameće se trilema hoće li se pravna praznina o kojoj je riječ (ponovno) popunjavati odgovarajućom primjenom posebnih pravnih pravila ZSVP-a, ili odgovarajućom primjenom odredbi parničnog postupka (koje su se u postupanju sudova često pokazale kao neodgovarajuće za izvanparnične postupke), ili pravnokreativnim djelovanjem sudske prakse.

Kada je riječ o stvarnopravnim izvanparničnim stvarima, brojna su pitanja na koja opće odredbe ZIPP-a i ZV-a ne daju potrebne odgovore. Primjerice, tko su stranke u postupku uređenja međa - samo vlasnici nekretnina ili i njihovi stvarnopravni ili

47 Stvarnopravni zakonik, Uradni list RS, br. 87/02., 91/13., 23/20. (u daljnjem tekstu: SPZSI).

48 Aleksandra Maganić, „Nužnost reforme stvarnopravnih izvanparničnih postupaka“, u: *Reforma izvanparničnog prava*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2023.), knjiga je u postupku objave.

obveznopravni korisnici (svi ili samo oni čija su prava upisana u zemljišne knjige), može li prijedlog za uređenje međa podnijeti samo susjed ili ovlašteni korisnik ili i druge osobe ili tijela, što treba obuhvatiti prijedlog, kada se zakazuje ročište i tko se na njega poziva itd. Ta su se pitanja morala urediti posebnim pravilima, kao što su bila i uređena u PZIPP-u.

Zaključno, nije se iskoristila prilika da se procesno uredi i drugi izvanparnični postupci koji se odnose na uređenje imovinskih odnosa koji su česti u praksi sudova. Izostanak njihova posebnog uređenja ponovno će otvoriti brojne dvojbe o tome što (norme kojih propisa – v. *supra*) i na koji način treba u pojedinim slučajevima primijeniti. To će zasigurno ponovno dovesti do pravne nesigurnosti, različitoga postupanja sudova i potencijalno čak i potrebe da najviši sud intervenira kako bi osigurao jedinstvenu primjenu prava. Različite odluke koje bi u sličnoj ili čak istoj činjenično-pravnoj stvari mogli donositi sudovi ne pridonose kvaliteti suđenja i pozitivnoj percepciji građana o pravosuđu. Izostanak odgovarajućega pravnog uređenja nikako ne bi smio biti razlog za to.

Nema odgovora ni na pitanje zašto su iz posebnoga dijela ZIPP-a izostavljeni svi oni obiteljski, statusni, ali i niz drugih imovinskopravnih i inih postupaka, na koje se inače upućuje u općem dijelu Zakona (v. *supra ad 3.4.*).

Može se zaključiti da je izostavljanjem čitavog niza posebnih izvanparničnih postupaka Nacrt bitno invalidiziran i da se njime, ako će kao takav biti prihvaćen u Saboru, opće stanje uređenja izvanparnične jurisdikcije neće bitno poboljšati, štoviše bit će opterećeno nizom ozbiljnih dodatnih problema.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Aras Kramar, Slađana. „Javni bilježnik i sporazumni razvod braka – novi priloge modernizaciji pravosuđa“. *Javni bilježnik* 26, br. 49 (2022): 13-24.
2. Aras Kramar, Slađana. „Javnobilježnički razvod u reformiranom slovenskom pravu“. *Pravni vjesnik* 36, br. 3-4 (2020): 229-246.
3. Aras Kramar, Slađana. *Komentar Obiteljskog zakona, II. knjiga*. Zagreb: Organizator, 2022.
4. Dika, Mihajlo. „Izvanparnična i concilijacijska funkcija javnih bilježnika – de lege lata i de lege ferenda“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 59, br. 6 (2009): 1153-1157.
5. Dika, Mihajlo. „Ostavinski postupak“. U: *Novo nasljednopravno uređenje*, ur. Mihajlo Dika, 173-237. Zagreb: Narodne novine, 2003.
6. Dika, Mihajlo. „Osvrt na opći dio Nacrta Zakona o izvanparničnom postupku iz srpnja 2022“. U: *Reforma izvanparničnog prava*, ur. Jakša Barbić. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2023., knjiga je u postupku objave.
7. Lovrinov, Ana. „Neujednačeno postupanje u izvanparničnim predmetima“. U: *Reforma izvanparničnog prava*, ur. Jakša Barbić. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2023., knjiga je u postupku objave.
8. Maganić, Aleksandra. „Javni bilježnik u izvanparničnom postupku“. *Javni bilježnik* 26, br. 49 (2022): 25-34.
9. Maganić, Aleksandra. „Je li Hrvatskoj potrebna reforma pravnog uređenja etažnih vlasnika?“. U: *Dvadeset godina hrvatskog stvarnopravnog uređenja – stanje i perspektive*, ur. Jakša Barbić, 185-218. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2018.

10. Maganić, Aleksandra. „Komparativna usporedba hrvatskog i srpskog izvanparničnog uređenja“. U: *Zbornik radova 35. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović, III dio*, ur. Jelena Perović, 327-345. Kopaonik: Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović, 2022.
11. Maganić, Aleksandra. „Novine u izvanparničnom pravu u Republici Hrvatskoj“. U: *Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, br. 19, 153-171. Neum: Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru, 2022.
12. Maganić, Aleksandra. „Novo uređenje obiteljskih izvanparničnih postupaka“. U: *Novo uređenje obiteljskih sudskih postupaka*, ur. Jakša Barbić, 89-119. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2014.
13. Maganić, Aleksandra. „Nužnost reforme stvarnopravnih izvanparničnih postupaka“. U: *Reforma izvanparničnog prava*, ur. Jakša Barbić. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2023., knjiga je u postupku objave.
14. Rijavec, Vesna, Aleš, Galič, Tomaš Keresteš, Tjaša, Ivanc i Miha Verčko. *Zakon o nepravdnem postupku (ZNP-1): razširjena uvodna pojasnila*. Ljubljana: Lexpera, GV Založba, 2020.
15. Schneider, Birgit i Stephan Verweijen. *AußStrG Kommentar*. Wien: Linde, 2019.
16. Stanković, Gordana i Milena Trgovčević Prokić. *Komentar Zakona o vanparničnom postupku*. Beograd: Službenik glasnik, 2022.
17. Žilić, Franjo i Miroslav Šantek. *Zakon o sudskom vanparničnom postupku (vanparnični postupak) i Uvodni zakon za Zakon o sudskom vanparničnom postupku s tumačem i sudskim rješidbama te stvarnim kazalom*. Zagreb: Tipografija, 1934.

Pravni propisi:

1. *Bundesgesetz über gerichtliche Verfahren in Rechtsangelegenheiten außer Streitsachen*, BGBl 111/03.
2. *Nacrt prijedloga Zakona o izvanparničnom postupku od 30. prosinca 2022*. Pristup 5. siječnja 2023. <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=23055>
3. Obiteljski zakon, Narodne novine, br. 103/15., 98/19., 47/20.
4. Ovršni zakon, Narodne novine, br. 112/12., 25/13., 93/14., 55/16., 73/17., 131/20., 114/22.
5. Stečajni zakon, Narodne novine, br. 71/15., 104/17., 36/22.
6. Stvarnopravni zakonik, Uradni list RS, br. 87/02., 91/13., 23/20.
7. Uredba o sudskim ostavama (depozitima), o izdavanju novaca i novčanih vrijednosti i o postupku s vrijednosnim pošiljkama upućenim sudovima, Službene novine, br. 170/33.
8. Zakon o javnom bilježništvu, Narodne novine, br. 78/93., 29/94., 162/98., 16/07., 75/09., 120/16., 57/22.
9. Zakon o načinu primjene pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941., Narodne novine, br. 73/91.
10. Zakon o nasljeđivanju, Narodne novine, br. 48/03., 163/03., 35/05., 127/13., 33/15., 14/19.
11. Zakon o nepravdnem postupku Republike Slovenije, Uradni list, br. 16/19.
12. Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 25/13., 89/14., 70/19., 80/22.
13. Zakon o sudskom registru, Narodne novine, br. 1/95., 57/96., 1/98., 30/99., 45/99., 54/05., 40/07., 91/10., 90/11., 148/13., 93/14., 110/15., 40/19., 34/22.
14. Zakon o sudskom vanparničnom postupku, Službene novine, br. 175/34.
15. Zakon o trgovačkim društvima, Narodne novine, br. 111/93., 34/99., 121/99., 52/00., 118/03., 107/07., 146/08., 137/09., 125/11., 152/11., 111/12., 68/13., 110/15., 40/19., 34/22., 114/22.

16. Zakon o vanparničnom postupku Republike Srbije, Službeni glasnik SRS, br. 25/82. i 48/88., Službeni glasnik RS, br. 46/95. - dr. zakon, i 18/05. – dr. zakon, 85/12., 45/13. – dr. zakon, 55/14., 106/15. – dr. zakon, 14/22.
17. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., 81/15., 94/17.

Mihajlo Dika*
Aleksandra Maganić**

Summary

DRAFT PROPOSAL OF THE LAW ON NON-CONTENTIOUS PROCEDURE – SELECTED ISSUES

It seems that the Croatian non-contentious law reform that has been anticipated for decades will finally result in a legal text. Namely, the Draft proposal of the Law on non-contentious procedure was published on the e-counselling website, by which a non-contentious procedure is governed independently for the first time in Croatia. Therefore, the aim of this paper is to present some selected issues from the general and special part of the Draft. The general part of the Draft will deal with the question of the content and area of its application, the question of subsidiary (appropriate) application of the provisions of the law governing civil proceedings, and the question of the status of a notary public in non-contentious procedures. In addition, the (non-exhaustive) content from the special part will be presented by comparing it with the content from the special parts of the selected comparative systems, and by conducting an analysis into the legal consequences of the absence of the regulation related to non-contentious procedure in the area of proprietary rights – abuttal, dissolution of co-ownership, and right of way.

Keywords: *non-contentious procedure; subsidiary application of civil procedure provisions; notary public; non-contentious procedure in the area of proprietary rights; general, and special part of the law.*

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

** Aleksandra Maganić, Ph.D. Full Professor, Faculty of Law, University of Zagreb; amaganic@pravo.hr. ORCID: orcid.org/0000-0003-1941-429X.

